



# Masteroppgave

**ADM755 Samfunnsendring, organisasjon og ledelse**

**Når staten møter individet på nett - En kritisk  
undersøkelse av digitalisering i offentlig sektor**

Lelav Bamerni

Totalt antall sider inkludert forsiden: 105

Molde, 21.05.2021



## Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none"><li>• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.</li><li>• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.</li><li>• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.</li><li>• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.</li></ul>	<input type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. <a href="#">Universitets- og høgskoleloven</a> §§4-7 og 4-8 og <a href="#">Forskrift om eksamen</a> §§14 og 15.	<input type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i URKUND, se <a href="#">Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver</a>	<input type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens <a href="#">retningslinjer for behandling av saker om fusk</a>	<input type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av <a href="#">kilder og referanser på biblioteket sine nettsider</a>	<input type="checkbox"/>

# Personvern

## Personopplysningsloven

Forskningsprosjekt som innebærer behandling av personopplysninger iht.

Personopplysningsloven skal meldes til Norsk senter for forskningsdata, NSD, for vurdering.

Har oppgaven vært vurdert av NSD?

☒ ja    ☐ nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

- Hvis nei:

Jeg/vi erklærer at oppgaven ikke omfattes av Personopplysningsloven: ☐

## Helseforskningsloven

Dersom prosjektet faller inn under Helseforskningsloven, skal det også søkes om forhåndsgodkjenning fra Regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk, REK, i din region.

Har oppgaven vært til behandling hos REK?

☐ ja    ☐ nei

- Hvis ja:

Referansenummer:

# Publiseringsavtale

Studiepoeng: 30

Veileder: Dag Erik Berg

## Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

☒ ja    ☐ nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

☐ ja    ☒ nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

☐ ja    ☐ nei

Dato: 21.05.2021

## **Forord**

Denne masteroppgaven markerer slutten på masterprogrammet i samfunnsendring, organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Molde. Arbeidet med avhandlingen har gitt meg både økt innsikt i et fagfelt som engasjerer meg, og samtidig økt min kunnskap om hvordan en skal utføre et større vitenskapelig arbeid.

Først av alt vil jeg benytte anledningen til å rette en stor takk til min veileder Dag Erik Berg, som har hjulpet meg gjennom en svært krevende, men lærerik prosess. Takk for at du alltid har vært tilgjengelig for diskusjon og veiledning, og ikke minst for å ha holdt motet mitt oppe i frustrerende perioder. Takk for gode og konstruktive tilbakemeldinger, som har vært med på å utforme avhandlingen til det bedre.

Jeg vil også takke mine informanter som til tross for en svært hektisk periode, tok seg tid til å dele sin kunnskap og erfaring med meg. Denne studien hadde ikke vært det samme uten deres bidrag og engasjement.

## Sammendrag

Dagens samfunn er i stadig utvikling gjennom økt fokus på digitalisering. Det snakkes nå om den fjerde industrielle revolusjonen, hvor digitale teknologier smelter sammen med det fysiske. Regjeringen har et ønske om å fornye, forenkle og forbedre det offentlige Norge, hvor samfunnet skal utvikle seg i en retning som går mer bort fra papirbyråkratiet, og inn mot informasjonssamfunnet. Dette innebærer blant annet nye måter å kommunisere på, nye måter å arbeide på, samt endring i byråkratiske organisasjonsstrukturer. I kjølvann av dette, har regjeringen utformet en digitaliseringsstrategi i samarbeid med Kommunesektorens organisasjon (KS), som skal bidra til at den offentlige sektoren sammen skal oppnå målet om å fornye, forenkle og forbedre virksomhetene innenfor offentlig sektor.

Denne avhandlingen har forsøkt å finne svar på hva bakgrunnen til den norske digitaliseringsstrategien har vært, samt hvilke begreper og ideer som er avgjørende for strategiens mål, visjoner og rasjonalitet. Gjennom diskursanalyse av regjeringens digitaliseringsstrategi og styringsdokumenter, har studien analysert regjeringens tenkemåter rundt den digitale satsingen. Disse tenkemåtene har igjen skapt en forståelse om hvilke visjoner og ideer som har vært bakteppe for den digitale satsingen i offentlig sektor. Avhandlingen har i tillegg undersøkt hvordan digitaliseringsstrategien blir utformet i praksis på et fylkeskommunalt nivå. For å belyse dette har det, i tillegg til en gjennomgang av offentlige dokumenter og rapporter fra Møre og Romsdal fylkeskommune, blitt utført seks semistrukturerte intervju med informanter fra Møre og Romsdal fylkeskommune, samt en kommune i regionen. Avhandlingen har videre tatt utgangspunkt i en retroduktiv tilnærming, for å utvikle en fortolkning i samspill mellom teori og empiri. Jeg konkluderer blant annet med at Dunleavy et. al. (2006) sin teori om e-forvaltning mangler en kritisk tilnærming til hvordan digitaliseringen endrer forholdet mellom individ og stat. Et slikt perspektiv dreier seg om borgernes sårbarhet i møte med staten, hvor informasjon fra individers privatliv blir tilgjengeliggjort i en større økologi, som igjen kan utfordre borgernes frihet og demokrati.

# Innhold

<b>1.0</b>	<b>Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1	Valg av tema.....	1
1.2	Mål og strategi i den norske digitaliseringsagenda .....	4
1.3	Problemstilling og avgrensning.....	8
1.4	Oppgavens struktur.....	9
<b>2.0</b>	<b>Teori .....</b>	<b>11</b>
2.1	Byråkratiet .....	11
2.2	New Public Management .....	13
2.3	Digital Era Governance (E-forvaltning).....	15
2.4	Administrasjonstyper og uuntenderte konsekvenser.....	17
2.5	Overvåkningskapitalisme og dystopi .....	18
2.6	Ideer og endring.....	21
2.7	Diskursanalyse.....	23
<b>3.0</b>	<b>Metode.....</b>	<b>26</b>
3.1	Casestudier .....	26
3.2	Forskningsstrategi .....	27
3.3	Dokumentanalyse .....	28
3.3.1	Datainnsamling; utvalg av dokumenter og tekster.....	29
3.3.2	Diskursanalyse – fremgangsmåte.....	31
3.4	Dybdeintervju .....	31
3.4.1	Valg og rekruttering av informanter .....	33
3.4.2	Gjennomføring av intervju.....	34
3.5	Forskningsetikk .....	36
<b>4.0</b>	<b>Digitalisering som en nasjonal strategi .....</b>	<b>38</b>
4.1	Den nasjonale digitaliseringsstrategien .....	38
4.1.1	Sentrale aktører .....	38
4.1.2	Én digital offentlig sektor.....	39
4.2	Visjonen om å fornye, forenkle og forbedre .....	42
4.3	På nett med innbyggerne .....	44
4.4	Digitaliseringsbegrepet.....	45
4.5	Tenkemåter; Begreper og diskurser .....	46
4.5.1	Brukerdiskursen .....	47
4.5.2	Tilgjengelighetsdiskursen .....	48

4.5.3	Effektiviseringsdiskursen .....	49
4.5.4	Fornyingsdiskursen .....	50
4.5.5	Omorganiseringsdiskursen .....	50
4.5.6	Oppsummering av diskurser .....	51
<b>5.0</b>	<b>Digitalisering i Møre og Romsdal fylkeskommune .....</b>	<b>53</b>
5.1	Møre og Romsdal fylkeskommune .....	53
5.1.1	Omstilling 2020.....	54
5.1.2	Møre og Romsdal 2025 .....	60
5.2	Informantenes selvforståelse .....	62
5.2.1	Digitaliseringsbegrepet .....	63
5.2.2	Hvorfor digitalisere? .....	68
5.2.3	Digitaliseringsstrategien én digital offentlig sektor .....	72
<b>6.0</b>	<b>Diskusjon og analyse .....</b>	<b>76</b>
6.1	Digitalisering som en ideologi .....	77
6.2	Digitalisering som konkurransefortrinn og omdømmebygging .....	78
6.3	Kritisk vurdering av teori om e-forvaltning .....	81
<b>7.0</b>	<b>Konklusjon.....</b>	<b>82</b>
	<b>Referanseliste.....</b>	<b>84</b>



## Figurer

Figur 1	Illustrasjon av løpende kostnad ved bruk av digitale kanaler i København kommune	s. 45
Figur 2	Organisasjonskart for Møre og Romsdal fylkeskommune	s. 59

## Tabeller

Tabell 1	Oppsummering av de tre forvaltningsmodellene	s. 18
Tabell 2	Oppsummering av diskursene	s. 52
Tabell 3	Poengsum knyttet til modenhetsgrad	s. 55
Tabell 4	Modenhet for skolene og øvrige	s. 56
Tabell 5	Presentasjon av informantene	s. 62

## 1.0 Innledning

### 1.1 Valg av tema

Samfunnet har de siste tiårene vært gjennom omfattende endringer som følge av den digitale og teknologiske utviklingen. I flere deler av samfunnet ser en at den teknologiske fremgangen influerer våre handlingsmønster og allerede etablerte rutiner i en mer digital retning. Teknologien påvirker oss i så stor grad, at nåværende tidsepoke omtales som den fjerde industrielle revolusjonen, både fra politisk og akademisk hold (Schwab 2017, Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017a, Philbeck og Davies 2019). Kravene til miljø, effektivitet og individuell tilpasning hos brukerne, øker stadig i forbindelse med globalisering og ny teknologi. Parallelt med økte forventninger og de kontinuerlige endringene i samfunnet vårt, blir det i regjeringens styringsdokumenter presisert at den økonomiske situasjonen i Norge, preges av en økende andel eldre, stigende arbeidsledighet, samt svak produktivitetsutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). For å møte fremtidens utfordringer, har regjeringen en visjon om å fornye, forenkle og forbedre offentlig forvaltning. Bruk av teknologi står sentralt i oppnåelsen av denne visjonen, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016: 7) hevder at «Det er viktigere enn noen gang at vi utnytter mulighetene digitalisering gir». På bakgrunn av dette har regjeringen de senere årene etablert nasjonale digitale handlingsplaner, som berører de fleste virksomheter innenfor offentlig sektor.

Samtidig ser en at til tross for at offentlig sektor er på god vei mot å dra nytte av de kolossale mulighetene som ligger i den tilgjengelige teknologien, gis det i ulike rapporter uttrykk for at Norge enda har en vei å gå, hva det gjelder effektivisering og forbedring i møte med digitalisering. Dette kommer også frem i en rapport utarbeidet av OECD (2017), hvor organisasjonen gjennomførte en kartlegging av digitaliseringen av offentlig sektor i Norge i perioden august 2016 til juli 2017. Her kom det fram at Norge er et av landene i Europa som har kommet lengst når det gjelder digitalisering av offentlig sektor, men at det fremdeles er flere områder som det behøves å jobbes bedre med, eller på andre måter. Dette gjelder blant annet sterkere styring og samordning av digitaliseringsarbeidet, hvor det særlig pekes på behovet for sterkere koordinering og tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Rapporten blir også brukt som

bakteppe for regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor fra 2019-2025, kalt *én digital offentlig sektor*, som er det første samarbeidet med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Kommunesektorens organisasjon (KS). Strategien skal være med på å realisere regjeringens visjon om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Dette skal oppnås ved å ta tak i de områdene OECD anbefaler å styrke eller endre, gjennom bedre samarbeid på tvers for å skape sammenhengende tjenester som løser brukernes behov – uavhengig av hvem som leverer tjenesten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Videre heter det at «Målet om én digital offentlig sektor, krever at vi endrer arbeidsmåter og strukturer, har riktig kompetanse og at vi løser flere oppgaver digitalt» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 3).

I denne oppgaven vil jeg rette søkelyset på digitaliseringsstrategien som er utviklet for norsk offentlig sektor, der staten skal være med på nett og der visjonen om det fremtidige norske samfunnet er preget av ordene fornye, forenkle og forbedre. Her er det snakk om store endringer for forholdet mellom stat og individ, og for forvaltningen. Det er fruktbart å skille mellom tre typer forvaltning – formell byråkratiet, New Public Management og digital forvaltning. Hva betyr det?

I faglitteraturen blir det, av Snellen (2002), presisert at digitalisering ikke bare har endret arbeidsmåter i offentlig sektor, men også måten offentlige virksomheter kommuniserer med hverandre og sine borgere på. En ser at offentlig sektor går mer og mer bort fra papirbyråkratiet til en mer datadreven digitalisert organisasjonsstyring, kalt Digital Era Governance (DEG). Denne formen for styring bygger videre på enkelte tanker og ideer fra New Public Management (NPM), som jeg vil gå nærmere inn på i avhandlingens kapittel 2. Innenfor DEG påstås det at NPMs dager nå er talte, og at det nettopp er de omfattende digitaliseringsprosessene innenfor offentlig sektor, som har resultert i at NPM nå må erstattes av en alternativ reformkontekst. Her legges det i større grad vekt på den eksisterende teknologien, som, ifølge tidligere kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner, skal kunne bidra til å utvikle et mindre byråkratisk byråkrati.

Parallelt med digitaliseringens mange muligheter, stiller det oss også ovenfor en rekke utfordringer. Mange samfunnsvitenskapelige studier har inntatt en mer kritisk holdning til digitalisering, hvor det skrives om hvilke uintenderte konsekvenser det kan ha for samfunnsborgerne og samfunnet. Det blir av Robert K. Merton (1967) lagt vekt på hvilke

effekter de tekniske systemene har på brukerne av dem, og da særlig hvordan alle systemer fører til uuntenderte konsekvenser. Ifølge Merton (1967) forekommer dette ved at de nye systemenes latente funksjoner trer fram i dagen etter hvert som systemene anvendes. De tekniske systemene blir her betraktet som makrostrukturer som følger sin egen utvikling mer eller mindre uavhengig av brukerne, noe som vil si at de er teknologideterministiske. Merton opererte i en tid hvor en ikke hadde kjennskap til digitalisering, og har derfor en mer teoretisk og universell forståelse, hvor organisasjoner og sosialt liv kan ha uuntenderte konsekvenser. Et slikt perspektiv er imidlertid aktuelt hva det gjelder digitalisering.

Den amerikanske professoren Shoshana Zuboff har gjort et langvarig arbeid for å problematisere konsekvenser av digitaliseringen. Den skjulte infrastrukturen i teknologiselskapers måte å operere på, vil føre til det Zuboff (2015, 2018) omtaler som overvåkningskapitalisme. En slik form for kapitalisme truer med å omforme samfunnet i like stor grad som den industrielle revolusjonen gjorde på 1800-tallet (Zuboff 2015). I overvåkningskapitalismens tid er vi ikke bare konsumenter, vi utgjør selve råvaren. Den skjulte og sofistikerte bruken av dataene våre gir oss ikke bare skreddersydd innhold og reklame, men er blitt et verktøy som forutsier og påvirker individers atferd – både som kunder, borgere og velgere (Zuboff 2015). Ifølge Zuboff (2015) utgjør den med andre ord en stor trussel mot frihet og demokrati.

Dette er noe også FNs spesialrapportør for ekstrem fattigdom og menneskerettigheter, Philip Alston peker på. Ifølge Alston (2019) vil det han betegner som den digitale velferdsstaten, føre til at kommersielle aktører overvåker innbyggerne sine uten samtykke, noe som igjen vil kunne medføre diskriminering mot vanskeligstilte innbyggere. En slik diskriminering vil oppstå når digital overvåkning brukes for å rettferdiggjøre individers reduserte tilgang til offentlige ytelser. Både Zuboff (2015, 2018) og Alston (2019) sitt perspektiv på teknologien kan ses i sammenheng med Michel Foucaults diskusjon av panoptikon, som er en kritisk analyse av observasjonsmetoder i moderne systemer for straff. Foucault utviklet Bentham's panoptiske fengsel, og understreket at dette var en effektiv måte å synliggjøre individer, som selv er klar over at de blir observert. Foucault søker her å forklare maktens rolle i fremveksten av det moderne fengselssystemet, som kan illustrere hvordan teknologien består av en overvåknings- og disiplinerings-teknikk i ulike deler av samfunnet.

Digitalisering i offentlig sektor er et forholdsvis nytt forskningsfelt som er lite forsket på, både nasjonalt (Ahlgren, Lind og Nyland 2019) og internasjonalt (Gil-Garcia, Dawes og Pardo 2018). Dette er noe også Leif Skiftenes Flak, professor og leder for senter for digital transformasjon ved Universitetet i Agder, understreker i en kronikk skrevet i 2019. Her skriver han at digitalisering vil kunne få stor innflytelse på arbeidslivet, privatlivet, samt utførelsen av offentlige samfunnstjenester. Dette vil ifølge Leif skiftenes Flak være med på å illustrere viktigheten av forskning på feltet, da digitalisering anses å gi en mer effektiv forvaltning.

## 1.2 Mål og strategi i den norske digitaliseringsagenda

For å forstå bakgrunnen, mål og visjoner rundt digitaliseringsstrategien i Norge, er det nyttig å beskrive nasjonale handlingsplaner og tiltak som foreligger. Denne delen vil kunne gi en klarere forståelse av rasjonaliteten og styringsdokumenter som er relevante for å analysere aktuelle data og visjoner. I gjennomgangen av disse dokumentene ser en at tre ord går igjen; fornye, forenkle og forbedre. Dette gir oss en forståelse om visjonen som ligger til grunn i den norske digitaliseringsstrategien. Med fornye menes det «(...) å jobbe smartere, samhandle bedre og ta i bruk mulighetene teknologien gir oss» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b). Forenkle dreier seg om et ønske om å gi enkeltindividet større frihet og valgmuligheter, og utvikle et mindre byråkratisk byråkrati. Forbedre omhandler kvalitet. Med dette menes det å løfte kompetansen, og sørge for at den anvender der det behøves mest, slik at offentlige tjenester blir bedre.

I 2009 ble digitaliseringsrundskrivet, som da het *Bedre planlegging og samordning av IKT-relaterte investeringer i staten*, for første gang sendt ut av Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Digitaliseringsrundskrivet blir betraktet som departementets viktigste verktøy for formidling av krav og anbefalinger for statlige virksomheter på digitaliseringsfeltet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Det har siden 2009 årlig blitt utsendt et skriv med en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor, og i 2018 var avsendere Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hovedpoengene i digitaliseringsrundskrivet H-8/18, går blant annet ut på at brukeren skal settes i sentrum, og at digitale løsninger skal velges først når det gjelder kommunikasjon.

Juni 2011 utnevnte regjeringen et utvalg kalt Digitaliseringsutvalget, som skulle se nærmere på hva som eventuelt kan hindre eller forsinke den digitale verdiskapingen i Norge. Utvalget ble oppfordret til å komme med forslag til politikkutviklingen innen digitalisering, samt vurdere tiltak fra andre land som betraktes som sammenlignbare med Norge på dette feltet. I januar 2013 la regjeringen fram rapporten NOU 2013:2 *Hindre for digital verdiskaping*. Her ble det blant annet pekt på at tradisjonell sektoriell styring og lokal selvråderett kunne være til hinder for digital verdiskaping. Videre ble det foreslått å etablere en sektorovergripende prosjektorganisasjon som er utstyrt med ressurser til å gjennomføre digitaliseringen av den offentlige sektoren (NOU 2013:2). Kompetanse på flere områder som informasjonssikkerhet, skole og utdanning burde økes. Bredbåndsutbyggingen burde skyte fart ved at kommersielle aktører får bygge ut raskest mulig.

I april 2012 utga regjeringen digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne* (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012). Digitalisering fremstilles her som et redskap for en sterkere og mer effektiv forvaltning, og som en forutsetning for at innbyggerne og næringslivet får et bedre og raskere møte med offentlig sektor. Målet med programmet er at den offentlige forvaltningen skal være tilgjengelig mest mulig på nett, og at nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for kommunikasjon med innbyggere og næringslivet. Det blir videre pekt på at offentlige virksomheter skal anvende sikre program for samhandling seg imellom, og at utviklingen av IKT-løsninger, må ha en korrelasjon med arbeidsprosesser og organisering. Hensyn til personvern og informasjonssikkerhet skal ivaretas, og digitaliseringstiltak som har betydning for flere tjenester, skal samordnes. Målet er at Norge skal ligge i front i den internasjonale utviklingen av digital forvaltning. For å realisere dette, må bestemte forutsetninger være på plass. Det er behov for en digital infrastruktur for forvaltningen, og det er i tillegg nødvendig å sikre robust drift og unngå at opplysninger kommer på avveie. Lover og forskrifter må dessuten tilpasses, slik at de legger til rette for og understøtter digital kommunikasjon.

Regjeringen har de siste ti årene gitt ut to stortingsmeldinger, og en digitaliseringsstrategi under Digital agenda for Norge. Regjeringen Stoltenberg publiserte *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskapning* i mars 2013 (Meld. St. 23, 2012-2013), hvor hensikten med meldingen var å presentere hvordan Norge som samfunn skulle dra fordel av mulighetene i digitalisering for verdiskapning og innovasjon. I denne meldingen har digital agenda et langsiktig perspektiv frem mot 2020, og spørsmålet omhandler ikke om

flere deler av samfunnet vil digitaliseres, men handler i større grad om *når* det skal digitaliseres. Ifølge Meld. St. 23 (2012-2013), må det derfor kastes lys over de områdene i samfunnet med størst potensialet for videreutvikling, og som står ovenfor store omveltninger. Formålet er at befolkningen skal være på nett, og at den offentlige sektoren skal både tilby og etterspørre digitale løsninger. Den digitale kompetansen skal heves blant befolkningen, men det vil særlig være høy innsats i forskningen og utdanningen. Videre legges det vekt på at sentrale områder, som næringsliv og handel, klimaområder, helse og omsorg og digitalisering av offentlige funksjoner og tjenester, skal få rammebetingelser, og særlig oppmerksomhet tilknyttet digital omstilling. Dette for å være i stand til å møte den digitale revolusjonen som det norske samfunn står ovenfor. Politikken og tiltakene i denne meldingen retter seg mot enkeltindivider, organisasjoner, offentlige etater og næringslivet.

I november 2016 kom Solbergregjeringen ut med Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital Agenda – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* som en oppfølging av stortingsmelding nr. 23. Stortingsmeldingen tok for seg Norges overordnede IKT-politikk, og hvordan IKT kan anvendes til å fornye, forenkle og forbedre den offentlige sektoren. Politikken skal imøtekomme de store utfordringene næringslivet og den offentlige sektoren står ovenfor, når det gjelder effektivisering og omstilling. På bakgrunn av dette er det dannet to hovedmål; brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning, og verdiskapning og deltakelse for alle. I Meld. St.27 (2015-2016: 11) understrekes det et behov for en sektorovergripende tilnærming til problemstillingen, tilknyttet digitalisering. Det vises videre til fem hovedprioriteringer i IKT politikken, som danner forståelse for hvilke prioriteringer som influerer fremdriften av digitalisering i offentlig sektor. Kort oppsummert dreier disse fem seg om;

1. Brukervennlighet

Regjeringen ønsker at brukeren skal stå i sentrum for all digital utvikling. Tjenestene skal bygges opp under en brukervennlighet som er sammenhengende og helhetlig på tvers av sektorer.

2. IKT som innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet

Regjeringen har ambisjoner om at bruk av effektive IKT-løsninger vil føre til økt samfunnsproduktivitet og konkurranseevne til næringslivet. I tillegg ønsker regjeringen å

legge til rette for økt gevinstrealisering av digitalisering, gjennom å tilpasse regelverk og investering i førsteklasses digital infrastruktur.

### 3. Styrket digital kompetanse og deltakelse

For å sikre at utnyttelsen av de digitale fremskrittene er adekvat, vil regjeringen også styrke den digitale kompetansen blant arbeidsgivere og befolkningen. Digital kompetanse ønskes derfor å innføres i grunnopplæringen.

### 4. Effektiv digitalisering i offentlig sektor

Regjeringen har høye ambisjoner om at offentlige digitaliseringsprosjekter skal planlegges og gjennomføres på et profesjonelt nivå, slik at gevinstene som digitaliseringen gir, kan realiseres. Private aktører skal involveres når det blir ansett som hensiktsmessig.

### 5. Godt personvern og god informasjonssikkerhet

I stortingsmeldingen blir personvern og informasjonssikkerhet, samt viktigheten av befolkningenes råderett over egne personopplysninger, lagt stor vekt på. Ettersom at regjeringen ønsker å oppnå høy tillit til digitale tjenester, vil personvernsinformasjon være en del av alle offentlige IKT-tjenester.

Disse fem hovedprioriteringene representerer visse begreper innenfor den digitale satsingen, og er en tenkemåte som har fått betydning senere. En slik overgang er med på å illustrere tenkemåters kraft, og hvordan tenkemåter utvikles. Dette kan en eksempelvis se i digitaliseringsstrategien *én digital offentlig sektor*, hvor de fem hovedprioriteringene har blitt videreført i strategien, samt ligger i fast tråd med føringene i Meld. St. 27 (2015-2016). Digitaliseringsstrategien ble utarbeidet i 2019, og er, som nevnt tidligere, et samarbeid mellom regjeringen og KS om å digitalisere den offentlige sektoren mot 2025. Målet med strategien er å gi innbyggerne tilgang på det de trenger, når de trenger det, uavhengig av om det er kommunen, staten, næringslivet eller det frivillige som leverer tjenesten. Det legges også vekt på å understøtte digitale transformasjon i hele offentlig sektor. Digital transformasjon blir av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019: 7) definert som «(...) å endre de grunnleggende måtene virksomheter løser oppgavene på ved hjelp av teknologi». Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019: 7-8) innebærer dette at virksomheter går gjennom radikale endringer med mål om bedre brukeropplevelser, og smartere og mer effektiv oppgaveløsning. Det ser ut til at regjeringens forklaring på hvorfor det ønskes å satses mer på digitalisering, begrunnes med



at det vil kunne gi en enklere hverdag for brukerne gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter, og at digitalisering vil legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet.

### 1.3 Problemstilling og avgrensning

Denne oppgaven fokuserer på den norske digitaliseringsstrategien, med utgangspunkt i et utvalg av sentrale styringsdokumenter fra den norske regjeringen. Dokumentene skal analyseres for å kartlegge tenkemåter, mål og visjoner. I tillegg til en diskursanalyse, vil jeg undersøke hvordan digitalisering gjøres i praksis gjennom planlegging og utforming i en norsk fylkeskommune. Det betyr at jeg ser på to ulike caser.

Jeg fokuserer først på den norske regjeringens nasjonale digitaliseringsstrategi, og vil deretter kartlegge hvilke ideer og motivasjon som ligger til grunn for ulike styringsdokumenter, slik som stortingsmelding nr. 27 *Digital Agenda – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Hva er bakgrunnen til digitaliseringsstrategien, og hvilke begreper og ideer er avgjørende for dens mål, visjoner og rasjonalitet? Spørsmålene vil belyses ytterligere gjennom dokumentanalyse, hvor jeg studerer offentlige dokumenter utgitt av regjeringen, som omhandler digitalisering. I bearbeidelsen av disse dataene, vil jeg bruke diskursanalyse som metode. Her vil det tas utgangspunkt i poststrukturalistisk diskursteori, da jeg ønsker å finne meningsinnholdet i dokumentene. Slik vil regjeringens tenkemåter rundt digitalisering kunne komme til syne, som igjen kan si oss noe om hvilke visjoner og ideer som er bakteppe for den digitale satsingen i offentlig sektor.

Som et svar på det første spørsmålet, vil jeg foreslå følgende hypotese:

Digitaliseringsstrategien er basert på et underliggende ønske om mest mulig effektivitet, for et fremtidig norsk samfunn, som er preget av demografiske endringer og økt internasjonal konkurranse. Den er i større grad preget av idealiserte visjoner om forholdet mellom stat og borger, og har i mindre grad tatt hensyn til de uuntenderte konsekvensene av at staten skal være på nett med brukerne.

For det andre ser en også at det, i tråd med regjeringens ønske om å fornye, forbedre og forenkle, stadig stilles større krav til offentlige virksomheter. Kravene dreier seg blant annet om at virksomheter har ansvar for å legge føringer, og strukturere en hensiktsmessig utvikling av Norges digitale løsninger, i takt med resten av verden. Det vil derfor kunne være interessant å undersøke på hvilken måte den nasjonale digitaliseringsstrategien blir utformet i praksis. I forbindelse med dette har jeg valgt å se på Møre og Romsdal fylkeskommune. Problemstillingen lyder som følgende; Hva betyr digitalisering i praksis, og på hvilken måte fortolkes og utformes den nasjonale digitaliseringsstrategien i Møre og Romsdal fylkeskommune? Jeg har i forbindelse med denne casen gjennomført kvalitative intervju med informanter fra Møre og Romsdal fylkeskommune. Intervjuene vil kunne gi en dypere innsikt i det praktiske arbeidet i offentlig sektor, samt skape en forståelse av hvordan informantene resonnerer om digitalisering i offentlig sektor. Jeg har i tillegg til intervjuene sett på ulike åpne dokumenter som ligger tilgjengelig på Møre og Romsdal fylkeskommune sin nettside. Dokumentene er ment å danne en kontekstualisering av hva og hvordan Møre og Romsdal fylkeskommune jobber med i utviklingen, og satsingen av digitalisering i sin respektive virksomhet.

Ved søk på «digitalisering i offentlig sektor» i databaser som Oria og Google Scholar, ser det videre ut til at det blir skrevet mange masteroppgaver om digitalisering i norske kommuner (Persson og Holsking 2019, Sofienlund 2020, Haxhiu 2019, Chang og Mikalsen 2019, Tandberg og Morken 2019). Studier om digitalisering i fylkeskommuner ser imidlertid ut til å være manglende i faglitteraturen, og det vil derfor kunne være interessant i denne avhandlingen å se på regjeringens nasjonale digitaliseringsstrategi i sammenheng med Møre og Romsdal fylkeskommune.

## **1.4 Oppgavens struktur**

I kapittel 1 blir det gjort rede for bakgrunnen for valg av tema, kontekstualisering, og en presentasjon av studiens problemstilling og avgrensning. Deretter følger kapittel 2 med det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for denne avhandlingen. Her presenteres tre styringsparadigmer innenfor offentlig sektor, et kritisk perspektiv på borgernes sårbarhet i møte med den digitale staten, samt teorier innenfor ideer og diskursanalyse. Dette for å kunne analysere tenkemåter rundt den digitale satsingen i Norge. I kapittel 3 vil det bli gitt en beskrivelse av valgene rundt det metodiske rammeverket som ligger til grunn for denne

avhandlingen. Kapittel 4 består av den nasjonale digitaliseringsstrategien, samt andre offentlige dokumenter som inngår i digitaliseringsstrategien. Formålet med kapitlet er å danne en oversikt over den digitale satsingen, samt bryte det opp i ulike tenkemåter (diskurser). Begrepene som blir presentert i dette kapitlet, vil kunne fiksere meningene. Videre vil kapittel 5 presentere en norsk fylkeskommune, hvor det gjennom semistrukturerte intervju kan dannes en dypere innsikt i det praktiske arbeidet i offentlig sektor. Det empiriske materialet vil i tillegg kunne skape en forståelse av hvordan informantene resonnerer om digitalisering i offentlig sektor. Avhandlingens kapittel 6 består av analyse og diskusjon, hvor jeg skal sammenligne tenkemåtene i begge casene fra kapittel 4 og 5. Studien avrundes og oppsummeres i kapittel 7.

## 2.0 Teori

I dette kapittelet vil jeg forsøke å finne ut hva som kjennetegner en digital form for styring i forhold til andre typer organisering, gjennom å presentere tre styringsparadigmer for offentlig forvaltning; byråkrati, New Public Management og Digital Era Governance. Disse styringsparadigmene benytter ulike innfallsvinkler for hvordan offentlig sektor styres, og vil med dette kunne danne forståelse for hvordan digitaliseringen av fylkeskommunen kan ha blitt påvirket av styringsparadigmene. Jeg hevder at NPM er en overgangsform mellom papir-byråkratiet og den digitale forvaltningen. Det kan i tillegg være nyttig å ta med et kritisk perspektiv på digitalisering. Jeg vil derfor ta for meg Zuboff sitt teoretiske rammeverk tilknyttet det hun betegner som overvåkningskapitalisme. Deretter vil jeg i den siste delen av kapittelet følge opp en mulighet til å analysere satsingen på digitaliseringen, hvor jeg introduserer begrepene ide, endring og diskurs. Dette for å kartlegge aktuelle tilnærminger til å analysere tenkemåter.

### 2.1 Byråkratiet

Teoretisk sett blir begrepet byråkrati assosiert med den tyske sosiologen Max Weber (1864-1920). Han pekte på en ny form for legal autoritet, som utøver makt over folket. Denne endringen kan betraktes som representativt for overgangen fra tradisjonell til moderne stat, hvor en slik modernisering betegnes som rasjonalisering (Weber 2000). Byråkratiet kan betraktes som hele, eller deler av den offentlige forvaltningen, som eksempelvis i stat, fylkeskommuner og kommuner. Ifølge Weber (2000) vil en slik form for byråkrati, sette politiske beslutninger til livs. Dette betegnet han som en offentlig byråkratisk myndighet, mens innen privat sektor kalte han det en byråkratisk bedrift (Weber 2000: 97). Byråkratiet er fremtredende kapitalistiske organisasjoner, men jevnt over eksisterer byråkratiet i organisasjoner med et klart og felles mål (Weber 2000). Det kommer frem av Webers teori, at rasjonaliteten er et gjennomsyrende element i enhver byråkratisk organisasjon. I det moderne byråkratiet bestemmes avgjørelser ut fra fastsatte regler og prosedyrer.

Weber (2000) peker videre på idealtyper, som kan betraktes som en konstruksjon hvor typiske karakteristikk ved fenomenet påpekes. Idealtypene ble av Weber anvendt i beskrivelsen av sosiale fenomen, og ble utarbeidet for det legitime herredømmets tre rene

typer; tradisjonelt, legalt og karismatisk (Weber 2000). Disse tre idealtypene har vist seg å være fremtredende i en historisk kontekst, men kan også anses som aktuelle i dag. Ifølge Weber har det skjedd et skifte fra en tid hvor lederskap og autoritet baserte seg på karisma eller tradisjon, til en tid hvor det blir valgt ledere ut fra mer rasjonelle argumentasjoner, i det moderne byråkratiet. Den legale formen for herredømme baserer seg på normer og regler, som er formet og håndhevet av loven. Weber peker på tilfeller av glidende overganger mellom tradisjonelt og legalt herredømme, som eksempelvis i det kinesiske riket, hvor keiseren styrer på bakgrunn av tradisjon, men også nedskrevne regler (Weber 2000: 97). Et byråkrati er, ifølge Weber, en rasjonell, legal autoritet i likhet med staten, men også den reneste formen for legalt herredømme. Weber hevder at det legale herredømme er et spesialtilfelle av makt, hvor forvaltningsstaben består av embetsmenn utvalgt av herskeren. Dette kan beskrives som et herredømme i kraft av lover og regler. Weber understreker at byråkratiet er en ideatype, og at man ikke vil kunne finne et byråkrati som vil leve opp til alle karakteristikkene.

Byråkratiet blir av Weber ansett som den ideelle organisasjonsformen hva det gjelder effektivisering og organisering av en mangfoldig gruppe ansatte. Det skal sikre at beslutninger blir tatt basert på grunnleggende regler som er universelle. Disse mer eller mindre fastsatte reglene, skal sørge for en rasjonell beslutningstaking, heller enn emosjonelle beslutninger. Dette omtaler Weber i sin teori for handling, hvor de to ikke-rasjonelle handlingsmønstrene betegnes som emosjons- og tradisjonsbaserte. Emosjonelle handlinger er ikke optimale i et byråkrati, da de ofte er motivert av subjektive opplevelser. Den mest fremtredende idealtypen i det moderne kapitalistiske samfunnet, er det Weber kaller instrumentell-rasjonell atferd (Weber 2000: 130). Denne typen atferd kjennetegnes ved blant annet strategiske og kalkulerende valg, ved rasjonalitet for å nå et mål.

Vesentlig for byråkratiets fremvekst er utviklingen av pengeøkonomi. Det vil være grunnleggende for å kunne drive et omfattende byråkrati i sin helhet, i det minste for den daglige driften (Weber 2000: 114). Byråkratiet har også fått kritikk fra flere hold for å være ineffektiv, ha for mye makt og ikke ha gode nok ressurser til å utrede saker godt nok. Weber anerkjente at byråkratiet vil kunne være ineffektivt, men mente det var den mest effektive og beste metoden å utrette arbeid i det moderne samfunnet. Det var denne effektiviteten og rasjonaliseringen han så i byråkratiet han fryktet ville spre seg til resten av samfunnet. Han fryktet en mulig spredning ville fengsle kreativitet og sette individer i

et jernbur hvor den byråkratiske rasjonaliteten ville slå ned på menneskelig ånd og perspektiv. Byråkratiet er beskrevet som et ansiktsløst, kaldt system uten medfølelse, og Weber fryktet et samfunn på vei mot dette. Han fryktet særlig en reduksjon av demokratiet til fordel for byråkratiets omfattende makt i samfunnet.

## **2.2 New Public Management**

Ifølge Klausen (2011) kan New Public Management forstås som en samlebetegnelse for en rekke delreformer og teknikker, som kjennetegnes ved at de er inspirert av en økonomisk rasjonell tankegang. Denne tankegangen stammer gjerne fra det private næringslivet. NPM skjøt fart på starten av 1980-tallet i Europa, og betraktes som en essensiell reform for offentlig forvaltning (Klausen 2011). En vanlig begrunnelse er at staten ikke lenger har råd til å ta for mye ansvar for borgerne. Klausen (2011) hevder at velferdsstaten har resultert i et klientfokus, hvor borgerne i for stor grad er avhengig av offentlig støtte og velferd. Parallelt med dette har effektiviteten i offentlig forvaltning vært for lav. Reformen førte til tro på økonomisk vekst gjennom privatisering, og et offentlig-privat samarbeid. Tjenester som tidligere har vært tilbudt fra det offentlige, har blitt konkurranseutsatt med intensjoner om å senke pris og heve kvaliteten. Offentlig forvaltning har blitt forsøkt «slanket» gjennom effektiviseringsprogrammer, slik som kvalitet- og resultatmålinger, digitalisering eller overføring til private virksomheter. Det var ikke før 15 år senere at NPM ble en utbredt tankegang i Norge, noe som trolig hadde en korrelasjon med både den politiske ideologien, samt landets relativt stabile økonomi sammenlignet med andre land (Klausen 2011). Den stadig voksende og byråkratiske offentlige forvaltningen har likevel resultert i at det fra ulike politiske hold, har blitt ansett som helt nødvendig å innføre reformtiltak i Norge. De nordiske landene er relativt konsensusorienterte hva det gjelder sikring av innbyggernes velferd, og har det til felles at reformer blir omtalt som modernisering (Klausen 2011: 51).

NPM kan videre deles inn i to søyler; en økonomisk, og en som omhandler ledelse og organisering (Klausen 2011). Førstnevnte dreier seg blant annet om privatisering, partnerskap mellom offentlige og private virksomheter, konkurranseutsettelse, nye selskapsdannelser og inntektsdekkende virksomheter. Den offentlige sektoren ble markedsgjort. Dette har i mindre grad skjedd med fylkeskommunen, men en kan likevel se noen av tankene fra NPM i forbindelse med bruk av eksterne konsulentfirmaer. Disse

skriver, på oppdrag fra fylkeskommunen, rapporter som analyserer og kartlegger ulike områder innen ledelse, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering. Møre og Romsdal fylkeskommune har eksempelvis brukt konsulentfirmaet Agenda Kaupang i prosjektet *Omstilling av organisasjonen mot 2020*, som dreide seg om utformingen av en ny organisasjonsmodell, hvor blant annet to avdelinger ble slått sammen til en avdeling.

Den andre søylen dreier seg om de organisasjonsinterne forholdene, som styringslogikk og ledelsesfilosofi. Klausen (2011) viser til at interne markeder er en sentral del av NPM, hvor de bygger på begge søylene. På denne måten forsøker en å skape en markedssituasjon, som gir de samme fordelene som en vanlig markedssituasjon innenfor det private markedet. Dette kommer særlig til syne i bestiller-utførermodellen, som representerer en endring fra en hierarkisk styringsform til kontraktstyring.

NPM kommer muligens fram hos fylkeskommunen gjennom brukerbegrepet, hvor innbyggere/borgere blir omtalt som *brukere* av offentlige tjenester. Regjeringen har satt fokus på måloppnåelse og effektivitet ved kostnadskutt og budsjettdisiplin. Dette skal blant annet realiseres gjennom å digitalisere tjenestene til brukerne, og i større grad føre digital dialog med brukerne. Departementet har satt flere kontrollpunkter for måloppnåelse av dette.

Ifølge Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler (2006) førte NPM til endringer i organisasjonsstrukturen i offentlige virksomheter, da offentlig sektor ble mer desentralisert og flere enheter ble splittet i mindre etater. Samtidig påstår ulike forfattere at NPM resulterte i outsourcing av flere tjenester (Hood 1995; Dunleavy et al. 2006). Lapsley (2009) stiller seg kritisk til om NPM har medført forbedringer i offentlig forvaltning, hvor han i sin studie hevder at NPM har skapt andre effekter enn hva som var tiltenkt. Dette dreier seg eksempelvis om økt bruk av kostbare eksterne konsulenter, og mislykkede digitaliseringsprosjekter. I litteraturen har det også vært uenigheter om hvorvidt NPM er en samlebetegnelse som egner seg i Norge, og forfattere som Dunleavy og Hood (1994) har stilt spørsmål ved konseptets aktualitet. Det blir blant annet argumentert for at NPM ikke tar høyde for at offentlig sektor har andre målsettinger enn privat sektor. For å sikre gode offentlige tjenester, må ledere i offentlig sektor i større grad ta både samfunnet og politiske krav i betraktning. Det vil med andre ord dreie seg om mindre handlingsrom enn i privat sektor (Klausen 2011). Ledere i privat sektor vil også ha insentiv til å akkumulere

maksimal profitt, ettersom at dette vil være avgjørende for deres lønnsomhet. I offentlig sektor vil en slik tilnærming være problematisk å oppnå, da det er utfordrende å redusere tjenestetilbud for å spare penger (Vanebo, Klausen, Johnsen og Busch 2011). I tillegg forventes det mer åpenhet og innsyn i offentlig sektor gjennom dokumenter, vedtak og rapporter.

## **2.3 Digital Era Governance (E-forvaltning)**

NPM har medført mange problemer, og fungert dårlig som styringsverktøy (Hood og Peters 2014; Western 2015). I flere land ser en at NPM har stagnert og blitt reversert. Dette kan sees i sammenheng med et stadig mer teknologisk samfunn, som vanskeliggjør bruken av NPM (Dunleavy et al. 2006). Digitale verktøy har i flere tiår hatt en fundamental rolle hva det gjelder endringen av både den offentlige og private sektoren, men har imidlertid ikke blitt satt i søkelyset før etter år 2000 (Western 2015). Ifølge Dunleavy et al. (2006) kan det se ut til at en nå går mot en ny reformbølge, kalt Digital Era Governance (DEG). Denne reformen har enkelte karakteristikk fra NPM, men vektlegger i større grad den teknologiske utviklingen. Det blir her satt fokus på hvordan teknologien forandrer de kulturelle, sosiale, organisatoriske og teknologiske omgivelsene i offentlig sektor (Dunleavy et al. 2006). Formålet med reformen er å danne en mindre kompleks og rutinepreget institusjonell forvaltning i offentlig sektor, gjennom bruk av digitale verktøy (Dunleavy et al. 2006).

Den første perioden av DEG, startet da en gikk over til databaserte hjelpemidler innenfor tekstbehandling, arkivering og beregninger (Dunleavy et al. 2006; Western 2015). Denne overgangen resulterte i effektivisering og reduserte behovet for ansatte, men førte imidlertid ikke til signifikante endringer i hvordan organisasjonen opererte (Dunleavy et al. 2006). Den andre perioden innebar bruken av internett, e-mail og web. Verktøyene endret hvordan kommunikasjonen og styringsprosessene ble brukt både internt og eksternt i organisasjoner (Dunleavy et al. 2006). I tillegg endret verktøyene måten politiske tiltak ble kommunisert til befolkningen.

DEG består av tre hovedelementer; reintegration, needs-based holism og digitalization changes (Dunleavy et al. 2006). Disse tre hovedelementene skal ifølge Dunleavy et al. (2006) erstatte enkelte prinsipper som ble innført under NPM. I denne avhandlingen har



jeg valgt å anvende min norske oversettelse av begrepene; re-integrasjon, behovsorientert helhetstenkning og digitaliseringsendringer. Det eksisterer åtte delkomponenter under re-integrasjon, og seks delkomponenter under både behovsbasert helhet og digitale endringer. En gjennomgang av disse vil bli for omfattende, og jeg har derfor valgt å redegjøre kort for de delkomponentene som jeg mener er særlig aktuelle for min avhandling.

*Re-integrasjon* dreier seg om å koble sammen desentraliserte enheter ved hjelp av digitale verktøy (Dunleavy et al. 2006). Dette dreier seg ikke om en reversering av den typiske byråkratiske organiseringen som eksisterer i NPM (Dunleavy et al. 2006). En skal her i større grad inkludere ansatte i utviklingen av nye løsninger, og utarbeide prosjekter internt fra start til slutt. Parallelt med dette skal digitale verktøy resultere i mer effektiv tilgang og utveksling av informasjon. *Behovsorientert helhetstenking* dreier seg om å forenkle og effektivisere prosessene mellom organisasjon og bruker. Dette går hovedsakelig ut på at brukeren er i sentrum, og at organisasjonen evner å tilpasse seg endringer og behov hos brukeren (Dunleavy et al. 2006). En kan her trekke paralleller til regjeringens policydokumenter, som legger vekt på at brukeren skal være i sentrum. Når en tenker helhet, inkluderer det også innbyggerne, tjenestene som skal leveres og den totale organiseringen. I dette ligger det også at data samles inn en gang, og de enhetene som har behov for de samme dataene får tilgang til disse. Et eksempel på dette er et av målene i regjeringens digitaliseringsstrategi for 2019-2025, hvor regjeringen har ambisjoner om at «offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige av brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 12).

Det siste prinsippet, *digitaliseringsendring*, dreier seg i korte trekk om at IT-systemer blir en større del av organisasjonen. Dette er med på å endre strukturen og kulturen i organisasjonen. IT-systemer integreres på denne måten i organisasjonen, fremfor å være et supplement (Dunleavy et al. 2006). Når potensialet i teknologiens muligheter utnyttes maksimalt, vil dette kunne gi effektiviseringsgevinster for virksomheter. Dette er noe regjeringen presiserer i Meld. St. nr. 27 (2015-2016); «(...) store effektiviseringsgevinster kan hentes ut i offentlig sektor ved å velge beste praksis» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 37). For denne oppgaven anser jeg delkomponentene elektronisk tjenestelevering, automatiserte prosesser og plattformreduksjon som særlig aktuelle.

Elektronisk tjenestelevering dreier seg om å gå fra papirform til elektronisk form. Det handler med andre ord om en ny form for kommunikasjon og organisering, som går raskere enn papirbyråkratiet. Dette dreier seg eksempelvis om å gå fra papirbasert fakturering til elektroniske faktura. Det kan se ut til at regjeringens forståelse av digitaliseringsbegrepet bygger på nettopp dette, hvor det heter at «(...) digitalisering er en samlebetegnelse for overgangen fra analoge, mekaniske og papirbaserte løsninger, prosesser og systemer, til elektroniske og digitale løsninger» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014a). En slik forståelse av digitalisering innebærer selve prosessen fra papir og analogt til det elektroniske og digitale.

Med automatiserte prosesser menes det selvbetjeningsløsninger, hvor saksbehandlingsprosessen blir automatisert. Dette er et satsningsområde som har blitt høyst aktuelt i dag. I digitaliseringsstrategien *én offentlig sektor*, uttrykker regjeringen et ønske om å legge til rette for hel og delvis automatisert saksbehandling i offentlige virksomheter. En slik automatisering vil, ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019), kunne føre til tids- og økonomibesparelser. Mandat for plattformreduksjon går ut på at staten reduserer brukernes muligheter for å velge papirbaserte løsninger, samt endrer brukernes atferdsmønster gjennom lovregulering.

## **2.4 Administrasjonstyper og uintenderte konsekvenser**

Digital forvaltning representerer et tydeligere brudd med byråkratiet og NPM, ved at det fremstår som en forvaltningsform tilpasset informasjonssamfunnet. Ifølge Eriksen (2008: 60) skiller et slikt samfunn seg fra det tidligere industrisamfunn, ved at informasjonen raskt blir en fundamental del i forretningslivet, og den viktigste råvaren i verdensøkonomien. Eriksen (2008: 60-61) skriver videre at det først og fremst dreier seg om at informasjonsteknologi gjennomsyrrer produksjonsprosessen, og er en integrert del av den. Den digitale forvaltningen handler derfor om å anvende ny teknologi til å endre nye former for produksjon, distribusjon og organisering av arbeidet. Tabell 1 oppsummerer de tre forvaltningsmodellene, hvor en kan se at den store forskjellen er mellom byråkratiet, som var en moderne forvaltning preget av boktrykkerkunsten og papirbasert kommunikasjon, til digital forvaltning i informasjonssamfunnet. NPM fremstår kun som et overgangsfenomen her, men er likevel relevant, da det er en reform som har preget norsk offentlig forvaltning i nyere tid.

	Byråkrati	NPM	DEG
<b>Kommunikasjonsgrunnlag</b>	Papir	Papir og digitale data	Digitale data
<b>Verdi og mål</b>	Effektiv og objektiv styring	Effektivisering og regulering	Effektivisering

Tabell 1: Oppsummering av de tre forvaltningsmodellene

Uavhengig av disse forvaltningstypene kan det være viktig å skille mellom visjon og mål på den ene siden, og uintenderte konsekvenser på den andre siden. Som nevnt innledningsvis la Merton (1967) vekt på hvilke effekter tekniske systemer har på brukerne av dem, og at slike systemer alltid resulterer i uintenderte konsekvenser. Dette skjer ved at de nye systemenes latente funksjoner synliggjøres etter hvert som systemene brukes (Merton 1967). Tekniske systemer ble av Merton (1967) ansett som makrostrukturer, som følger sin egen utvikling uavhengig av brukerne, noe som med andre ord vil si at systemene er teknologideterministiske. En kan se at et slikt perspektiv også er relevant i dagens digitale samfunn, hvor Shoshanna Zuboff anses som en viktig talsperson i den kritiske diskusjonen om uintenderte konsekvenser, som følge av digitalisering.

## 2.5 Overvåkningskapitalisme og dystopi

Digitalisering influerer samfunnet på nye og fundamentale måter. Den fører blant annet til endringer i kommunikasjonen og samhandlingen, mellom individer og virksomheter innen privat og offentlig sektor. Som nevnt innledningsvis, påstås det at vi nå er inne i den fjerde industrielle revolusjonen, hvor bedrifter, sivilsamfunnet, stater og internasjonale organisasjoner samler inn og analyserer stordata med kunstig intelligens, i akselererende tempo. Samfunnet er i stadig endring, men det kan se ut til at endringene nå skjer raskere, og av en helt annen karakter enn vi har sett tidligere. I litteraturen, både akademisk, i styringsdokumenter og i samfunnsdebatten, pekes det ofte på de positive effektene av digitaliseringen. Dette er viktige funn, men det vil samtidig være viktig å stille spørsmål om hvilke konsekvenser digitalisering vil ha for samfunnet.

Den amerikanske professoren Shoshana Zuboff er blant kritikerne til den raske teknologiske utviklingen som skjer i samfunnet. Ifølge Zuboff (2018) forekommer det en ny og mer radikal form for kapitalisme, som følge av det digitale samfunnet. Dette omtaler hun som overvåkningskapitalisme. Denne formen for kapitalisme dreier seg ikke lenger om Karl Marx sin forståelse av kapitalisme, som baserte seg på menneskelig arbeid, og at de som eier produksjonsmidler også eier makten. Ifølge Zuboff (2018) dreier den moderne kapitalismen seg om økonomiske interesser i en omfattende og universell overvåkning av individers atferd, da både i digitale og analoge kontekster. Individets atferd blir i et slikt system ansett som en grenseløs, utømmelig råvare, som er tilgjengelig i et uregulert område. I tillegg kan atferden brukes og forvandles til økonomiske gevinster. Zuboff (2018) vektlegger særlig høsting av dataspor generert av menneskelige interaksjoner på nett. Slike spor samles, analyseres og akkumuleres ved hjelp av avanserte algoritmer og kunstig intelligens, uten at vi er bevisste på det, som for eksempel gjennom et enkelt Google-søk. I tillegg til selve søket genereres forskjellige andre data, som antall brukte søkeord, søkerens formuleringer, klikkmønstre, lokalisering, inntastingshastighet m.m. Disse overskuddsdataene, i kombinasjon med andre data fra våre bevegelser på nettet, benyttes til å skape omfattende profiler av personer, noe som igjen resulterer i kategorisering og forutsigbarhet av individers atferd (Zuboff 2018: 90). Den stadig voksende makten som Zuboff (2018) betegner som «instrumentarisme» erstatter tidligere produksjonsmidler med komplekse og omfattende teknologibaserte mekanismer for å analysere, modifisere, samkjøre og styre menneskelig atferd i sanntid, med et overordnet mål om å realisere økonomiske gevinster. Den nye datadrevne markedsformen blir av Zuboff (2018) betraktet som en ny standardmodell for web-baserte bedrifter, og avslører Silicon Valleys Teck-Elite (Google, Facebook og Microsoft) sine ulike metoder og strategier, for å konsentrere makt og bevisst skjule sin egen praksis og egne interesser. En slik form for makt, vil true samfunnets frihet og demokrati (Zuboff 2018). Dette er noe også Alston (2019) peker på, hvor han hevder at et samfunn bestående av automatisering og digitalisering, kan gå på bekostning av borgernes verdighet. I Meld. St. 27 (2015-2016) står det at «Målsettingen er å lage så gode digitale løsninger at de aller fleste ønsker å benytte disse, og velger bort manuelle kanaler» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 40). Når forvaltningen baserer seg på digital rapportering og veiledning, vil en risikere at svake grupper som ikke behersker slike systemer, blir marginalisert (Alston 2019). Ifølge Alston (2019) er det fare for at den

digitale forvaltningen, også setter menneskelig interaksjon og medmenneskelighet på spill. Dette gjelder særlig for individer som trenger omsorg og hjelp.

Zuboff (2018) sammenlikner den teknologiske utviklingen med den trojanske hesten, hvor teknologien blir ansett som noe positivt, og som skal være en løsning på våre problemer og gi oss nye muligheter. Ifølge Zuboff (2018) vil den teknologiske utviklingen også ha sterke baksider som trolig ikke er like synlige, og som da kan skape problemer eller utgjøre en stor trussel. Videre hevder hun at innovasjon blir bevisst fremstilt som et fundamental og skjebnesvangert brudd som automatisk foregår i svimlende fart. Zuboff (2018) betrakter dette som et strategisk trekk for å legitimere det som i Silicon Valley blir betegnet som «permissionless innovation». Dette innebærer å bevisst formidle et bilde av teknologiutviklingen som noe helt nødvendig, og som en ikke kan unngå, slik at folk blir tvunget til blind aksept og kapitulasjon. Den indre logikken som kommer til syne i den nye økonomiske logikken og dens maskinbaserte systemer, representerer en antropologisk trussel for menneskets suverenitet, verdighet og selvbestemmelse (Zuboff 2018).

En kan også trekke paralleller mellom Zuboff sitt begrep om overvåkningskapitalisme, og panoptisk disiplinering, som er den ene hovedformen til Foucault om moderne makt. Denne maktformen har Foucault oppkalt etter den utilitaristiske filosofen Jeremy Bentham, som utviklet en arkitektonisk modell ved samme navn for et fengsel. Det panoptiske fengselet var konstruert som en rund bygning, hvor det ble plassert et tårn midt i bygningen. De innsatte befant seg isolert i hver sin celle under kontinuerlig overvåking, uten at de selv kunne fastslå om de ble overvåket eller ikke. Panoptikon er det greske ordet for «all-syn», som med andre ord vil si den som ser alt. Selve bevisstheten om konstant synlighet og mulig overvåking, resulterte i at kontrollen ble lettere, da de innsatte disiplinerte seg etter bevisstheten om at de kunne overvåkes når som helst. Foucault anvendte panoptikonet som metafor for den formen for makt som fra slutten av 1700-tallet og fremover etableres i moderne institusjoner (Aakvag 2008). Resultatet er at det ifølge Foucault bres et «fint fengselsaktig nett» av overvåkning og kontroll over samfunnet, og slik gjenopprettes den sosiale orden.

## 2.6 Ideer og endring

En kan stille spørsmål om hvilke type endringer og tenkemåter som skaper digitaliseringen. Hvilken rolle har ideer og eventuelt ideologier i en digitaliseringsstrategi? For å belyse dette, kan det være fordelaktig å se på Carstensen (2011) teori om inkrementell ideell endring. Denne teorien bygger på en sammenstilling av fortolkende teori og poststrukturell diskursanalyse, noe som ifølge Carstensen (2011: 596-597) tilbyr en verktøykasse for å forstå ideell endring. En slik forståelse er fraværende i eksisterende teori, hvor det i litteraturen blir i for stor grad lagt vekk på ideers påvirkningskraft, i perioder med store omveltninger eller kriser (Carstensen 2011). Et slikt fokus er, ifølge Carstensen (2011: 596), for ensidig, og mangler fokus på hvordan ideer kan resultere i endringer i stabile perioder. Det vil derfor være behov for å gjøre rede for en ny konseptualisering av ideer, som bedre forklarer politisk endring over tid, og som i tillegg tar for seg mikrostrukturen til ideer og inkrementell endring (Carstensen 2011).

Ideer blir definert som «(...) a web of related elements of meaning» (Carstensen 2011: 600). Med dette menes det at ideer ikke bør betraktes som stabile enheter med en fiksert kjerne, men heller som sammenkoblede elementer av mening. Ideer består av ulike elementer som kan endres i sin relasjon eller sammenstilling til hverandre; «(...) to understand the meaning of an idea, we should not look for the core or essence of the idea, but instead seek out the relations of elements of meaning within and outside the idea» (Carstensen 2011: 601).

Videre eksisterer det tre omfattende nivåer i Carstensen (2011) teori. Det første nivået er nettet av meningsbærende komponenter innad i en ide, og er det nivået Carstensen i størst grad vektlegger. Noen av disse komponentene besitter fundamentale posisjoner i konstruksjonen av meningsinnholdet til ideen, mens andre har posisjoner som er mer perifere. Ideer består av meningsbærende komponenter som er tilknyttet hverandre. Disse elementene kan imidlertid også kjedes sammen på nye måter med komponenter fra andre ideer. Inkrementell ideell endring kan videre bestå av to typer endringsmekanismer. Den første typen endringsmekanisme, dreier seg om endring i relasjonen mellom de allerede eksisterende elementene innad i ideen. Det vil med andre ord innebære at elementene forblir de samme, men at styrkeforholdet mellom dem endrer seg. Den andre typen

endringsmekanisme omhandler endring av sammenstilling av komponenter innad i ideen, ved at ett eller flere elementer elimineres eller legges til ideen.

Forholdet mellom forskjellige ideer, er det andre nivået i Carstensens (2011) teori. Dette nivået går ut på at ideer ikke eksisterer kun i seg selv, men avhenger av relasjonen til andre ideer. Det siste nivået er paradigmer som skapes av et knippe ideer. Ifølge Carstensen (2011: 601-602) kan teorien anvendes til å studere innhold i ulike ideer, samt relasjonen mellom dem.

Forståelsen av idebegrepet som en sammenstilling bestående av komponenter med et meningsinnhold som kan endre innhold og form, sammenfaller med synet på språkets rolle i diskursteori. Språket består av mange komponenter, og hver og en av dem gis det mening til i sin relasjon til de andre elementene. Carstensen (2011: 600) hevder at måten ulike begreper blir oppfattet og knyttet sammen på, er fundamental for måten en ser på et problem. Ideer kan både være individuelle og kollektive. Det er de kollektive utvekslingene og forståelsene av ideer som trer frem som diskurs. Ulike ideer kjedes sammen, og utgjør en dominerende tenkemåte.

Carstensen er videre opptatt av forholdet mellom ideer og aktører. Når det gjelder endringsprosessen til ideer, spiller aktører en viktig rolle. Ideer endrer seg ikke av seg selv, men må aktiveres og anvendes av aktører, slik at de får politisk påvirkningskraft (Carstensen 2011). Aktører er, til en viss grad, i stand til å kritisk evaluere systemet de er en del av, og rollene de selv spiller i det (Carstensen 2011). Dersom det skapes uenigheter om betydningen av fundamentale ideer, vil aktørene låse eller fikse begrepsinnholdet (Carstensen 2011). Politisk entreprenørskap vil, i tillegg til styrking av oppslutningen om ideer, dreie seg om makt gjennom målrettet mobilisering av meningsinnhold. En slik dynamikk blir av Carstensen (2011) forstått som en kamp mellom to aktører; skaperen av en ide, og deres rivaler som forsøker å utfordre betydningen. Posisjonen til den opprinnelige skaperen, er preget av en kombinasjon med begrensninger og muligheter for å skape ny mening. Når en politisk ide skapes, må den kobles til andre allerede eksisterende ideer. Dette grunnet at ideen skal kunne gis kraft og mening. Den første aktøren har mulighet til å presentere den nye ideen innenfor det nettet av ønskede ideer, noe som igjen resulterer i besittelse av stor makt. For at ideen skal få gjennomslagskraft, må den imidlertid plasseres i en eksisterende ideell struktur, samt appellere til andre aktørers

interesse (Carstensen 2011). På denne måten vil ideen støttes av en sterk politisk koalisjon. Den politiske agendaen styres av en rekke aktører, og politiske systemer påvirkes i stor grad av institusjonelle settinger, så vel som interesser og verdier.

Begrepene til Carstensen (2011) er både interessante og relevante for denne avhandlingen, men mangler imidlertid en beskrivelse om hvilken gjennomslagskraft ideene får. Glynos og Howarth (2007) sitt begrep om fantasmatiske logikker kan derfor brukes til å forklare drivkraften av ideer over tid. Begrepet handler om den forestillingen, eller ideologien, som kan utgjøre verdensforståelsen eller drivkraften, som får individer til å kjempe for å innføre og bruke ideen. For at ideer skal få politisk kraft, må ideer derfor arkiveres og anvendes av aktører.

## 2.7 Diskursanalyse

En annen måte å kartlegge mening og maktformer på, som også har betydning for forholdet mellom stat og individ, er gjennom diskurser. Diskursanalyse har blitt utviklet i flere ulike retninger, og kan ta ulike former. Jeg vil konsentrere meg om bidrag innenfor poststrukturalistisk teori, med utgangspunkt i Jørgensen og Phillips (2002) og Dunn og Neumann (2016). Jørgensen og Phillips (2002) hevder at diskursanalyse ikke er et metodeverktøy som kan kobles fra det teoretiske rammeverket, men må imidlertid gjennomføres med en teoretisk og metodisk «full pakke». En slik pakke består av premisser rundt språkets rolle i den sosiale konstruksjonen av verden, teoretisk utgangspunkt, metodologiske retningslinjer og teknikker for å gjennomføre analysen (Jørgensen og Phillips 2002: 3-4). Ifølge Dunn og Neumann (2016: 24) vil fokus på diskurs være del av en større språklig vending i samfunnsvitenskapen, som bygger på økt vektlegging av, og en forsterket tro på fortolkning. Diskurs dreier seg ikke bare om hvordan språket reflekterer virkeligheten, men også hvordan språket skaper den (Dunn og Neumann 2016). Sagt på en annen måte, vil språket ikke avsløre en allerede eksisterende virkelighet, men er med på å gjøre virkeligheten reell. Dette grunnet at språket gjør virkeligheten forståelig, og gir grunnlag for handling. I litteraturen eksisterer det en rekke ulike definisjoner av diskursbegrepet. Dunn og Neumann (2016) definerer en diskurs som; «(...) systems of meaning-production that fix meaning, however temporarily, and enable actors to make sense of the world and to act within it» (Dunn og Neumann 2016: 4). Denne definisjonen overlapper med Carstensens (2011) begrep om ideer.



Dunn og Neumann (2016: 2-4) hevder at hva som tenkes på i en bestemt kontekst, hva som forstås som mulig, og hva som betraktes som naturlig å gjøre, er gitt av de diskursive rammene. Som nevnt tidligere er diskurs en form for sosial handling, som influerer produksjonen av den sosiale verden, og opprettholdelsen av sosiale mønstre i den. En sosial verden som er sosialt og diskursivt konstruert, innebærer at utfall ikke er forhåndsgitt, men dannes i møte mellom mennesker og diskurs. Ifølge Jørgensen og Phillips (2002: 5) forstår individer verden gjennom diskurs, og diskursene har dermed innflytelse på menneskers verdenssyn.

Diskursanalyse som metode tar utgangspunkt i å undersøke hvordan og hvorfor ting fremstår som de gjør, og hvordan bestemte handlingsalternativer blir mulig (Dunn og Neumann 2016: 4). Diskurser behandles som en form for data som må analyseres. Grunnet for diskursanalyse er tekst, og ettersom at diskurs ligger mellom mennesker og verden, må verden forstås gjennom tekst. Det er imidlertid ikke teksten som studeres, men en bruker tekst for å forstå ulike sosiale, politiske og kulturelle fenomen (Dunn og Neumann 2016: 44). Tekst er også sjeldent frittstående. Intertekstualitet innebærer at tekster er koblet til tidligere tekster, og språklige uttrykk bærer med seg meningsinnhold fra tidligere kontekster og uttrykk (Dunn og Neumann 2016: 46). Det vil derfor være forskerens oppgave å finne frem til hvilke diskurser som er gjeldende, hvilke representasjoner som utgjør diskursen, og om det finnes konkurrerende representasjoner. Med representasjoner menes det meningsinnhold som er sosialt reproduisert (Dunn og Neumann 2016). Ifølge Dunn og Neumann (2016) vil representasjoner som fremstilles om og om igjen, bli praksiser. Dette skjer gjennom språket, og vil med tiden institusjonaliseres og bli normalen. Dunn og Neumann (2016: 117-118) understreker videre at det å redegjøre for de forskjellige representasjonenes posisjoner i forhold til hverandre, vil være fundamental. På denne måten vil noen representasjoner bli dominerende, mens andre blir marginalisert.

Diskursanalyse har blitt utviklet i flere ulike retninger, og kan ta ulike former. Jørgensen og Phillips (2002), og Dunn og Neumann (2016) skiller mellom poststrukturalistisk diskursteori med Laclau og Mouffe i spissen, og kritisk diskursanalyse med særlig Norman Fairclough som bidragsyter. Denne oppgaven tar utgangspunkt i poststrukturalistisk diskursanalyse. For poststrukturalister eksisterer det ikke noen arenaer som ikke består av

diskurs. For at vi skal forstå noe, må det dermed fattes gjennom diskurs (Dunn og Neumann 2016: 35-39). Laclau og Mouffe sin forståelse er influert av en semiotisk språkinfluens med linjer tilbake til Ferdinand de Saussures, hvor språket betraktes som et system av tegn. En diskurs inneholder bestemte sammenvevinger av uttrykk og innhold, og resulterer i en låsing av ulike betydninger (Dunn og Neumann 2016). Slik muliggjøres visse posisjoneringer og distinksjoner mellom uttrykk. En diskurs vil aldri fikseres helt, noe som betyr at andre definisjoner alltid kan forstyrre entydigheten til den rådende oppfatningen (Dunn og Neumann 2016). Ifølge Jørgensen og Phillips (2002: 6-7) er stabiliteten i en diskurs alltid truet. Grunnet språkets fundamentale ustabilitet, er mening aldri permanent fiksert. Fra et poststrukturalistisk perspektiv, vil verden være i konstant endring, noe som resulterer i at det ikke er mulig å fastholde et fiksert punkt utenfor diskursen (Jørgensen og Phillips 2002: 41). En diskurs forstås som en fastleggelse av betydning innenfor et gitt domene, og utgjør en reduksjon av muligheter.

Diskursanalyse er opptatt av begreper, deres relasjoner mellom dem og mangfoldet av meninger knyttet til begrepene. Som Jørgensen og Phillips (1999) hevder, er visse begreper særlig åpne for ulike tolkninger eller betydninger. Disse utsettes for kontinuerlig kamp, og forblir flertydige. Dette kan eksempelvis dreie seg om begreper som frihet, demokrati eller likestilling. Ifølge Jørgensen og Phillips (1999) er det gjennom konflikter og forhandlinger i det sosiale rommet, at strukturer fastsettes og utfordres. Hver diskurs representerer en måte å forstå den sosiale verden, og diskurser kjemper mot andre diskurser for å oppnå hegemoni (Jørgensen og Phillips 1999). Hegemoni realiseres når meningsinnholdet i språket blir fiksert rundt den ene diskursen, noe som fører til at det da blir det dominerende perspektivet (Jørgensen 1999: 6-7).

## 3.0 Metode

I de forbigående kapitler har jeg vist hvilket teorigrunnlag og hvilke styringsdokumenter om digitalisering som ligger til grunn for mine undersøkelser. En god teoretisk forankring kan lette og systematisere både datainnsamling og analyse.

Denne delen presenterer tilnærmingen til å samle det empiriske materialet i studien, metodevalg og begrunnelser rundt valget. Studien er basert på en kvalitativ metode hvor det blir anvendt både intervju og dokumentanalyse. Analyse og sammenligning av policydokumenter fra regjeringen vil bli gjennomført for å kartlegge regjeringens visjoner, mål og strategier. Hensikten med intervjuene er å gi en dypere innsikt i det praktiske arbeidet i offentlig sektor, og se hvordan respondentene resonnerer om digitalisering i offentlig sektor.

### 3.1 Casestudier

I en casestudie er utvalget av informanter naturlig avgrenset av en enhet som eksisterer, uavhengig av undersøkelsen som gjennomføres (Tjora 2017). Case blir av Ringdal (2013: 170) definert som «(...) en analyseenhet som er gjenstand for en intensiv undersøkelse». En analyseenhet kan eksempelvis dreie seg om et borettslag, en bedrift eller avdeling, eller et land. Forskeren er da ute etter kunnskap om et fenomen eller erfaringer, som er tilknyttet direkte til casen. Dersom en ønsker å forklare eller gå i dybden av noe, vil en casestudie betraktes som hensiktsmessig.

En innvending mot casestudier, er at det ikke er mulig å generalisere ut ifra ett enkelt case. Hensikten med casestudier er ikke statistisk generalisering, men analytisk generalisering, noe som innebærer å utvide og generalisere teorier (Yin 2018).

I en casestudie kan en benytte seg av ulike måter å samle inn data på, som for eksempel intervju, survey, dokumentanalyse, observasjon eller en kombinasjon av disse. Jeg har valgt å kombinere både dybdeintervju og dokumentanalyse. Ved å analysere og sammenligne ulike offentlige styringsdokumenter fra regjeringen, vil en kunne kartlegge visjoner, mål og strategier som den norske regjeringen har om digitalisering. Intervjuene vil imidlertid kunne gi en dypere innsikt i det praktiske arbeidet i offentlig sektor, og en kan i tillegg se hvordan informantene resonnerer om dette temaet.

## 3.2 Forskningsstrategi

Ringdal (2013) fremhever to ulike forskningsstrategier; kvantitativ og kvalitativ.

Kvantitativ analyse baserer seg på talldata, og teller eller måler det vi lurte på. Kvalitativ analyse beskriver gjerne datamaterialet gjennom tekst, basert for eksempel på intervjuer eller andre skriftlige kilder. Ifølge Ringdal (2013) er kvantitative metoder gjerne deduktive, eller teoristyrte. Med deduktiv, menes det at en starter med et teoretisk perspektiv og avleder hypoteser ut ifra det (Ringdal 2013). En opererer gjerne med et stort antall respondenter, og går her mer i bredden enn i den kvalitative analysen. Data analyseres ved hjelp av statistiske analyseverktøy og tabeller eller tall. Den kvantitative metoden fokuserer på årsaksforklaringer og peker gjerne på *hvorfor*. Dersom man er ute etter formålsforklaringer, kan kvalitativ metode være et bedre valg.

Kvalitativ metode egner seg gjerne til å beskrive en hendelse eller et fenomen og spør gjerne *hva* eller *hvordan*. Ifølge Ringdal (2013) er kvalitative metoder gjerne induktive, som vil si at data danner grunnlag for kategorier og begreper. En ønsker her å gå i dybden, og forstå det en forsker på. I motsetning til den kvantitative metoden, opererer en i kvalitative metoder med et mindre antall respondenter eller kilder, men går dypere inn i materien (Ringdal 2013). Utvalget er derfor vesentlig mindre enn i den kvantitative metoden, og i større grad valgt ut ifra strategiske eller pragmatiske hensyn.

Ettersom at jeg ønsker å gå i dybden og utforske spennet mellom nasjonale føringer og lokal praksis innenfor digitaliseringsstrategier, har jeg valgt å anvende kvalitativ metode for min avhandling. Det empiriske grunnlaget er en casestudie av Møre og Romsdal fylkeskommune samt en analyse av statlige styringssignaler slik de kommer til uttrykk i blant annet Stortingsmelding 27 (2015-2016). Når en søker forståelse, er kvalitativ metode godt egnet. Ringdals begrepsapparat og skille mellom deduktiv og induktiv metode er imidlertid ikke tilstrekkelig for denne studien. I praksis vil oppdagelser og de vitenskapelige begrunnelsene overlappe, og da særlig i case studier. Induktiv metode er rene oppdagelser, mens deduktiv metode er prinsipielle begrunnelser forankret i teori. I case studier er disse overlappende. Derfor har man i litteraturen forklart denne overlappingen mellom empiriske oppdagelser og teoretiske begrunnelser med et såkalt retroduktiv metode.

Retroduksjon er et begrep som i litteraturen er forklart på ulike måter (Blaikie 2010, Howarth og Glynos 2007). Ifølge Blaikie (2010: 87) dreier en retroduktiv forskningsstrategi seg om å danne oversikt over underliggende mekanismer og strukturer i en bestemt sammenheng, som bidrar til å forklare en eller flere observerte regulariteter/og eller fenomener. Logikken bak en retroduktiv forskningsstrategi, bygger på en ide om en prosess som viser til bruken av en hypotetisk modell av strukturer og mekanismer som forskningen antar å produsere regulariteten og/eller fenomenet (Blaikie 2010: 87). Dette innebærer at en tar utgangspunkt i å arbeide seg tilbake fra data og frem mot en mulig forklaring (Blaikie 2010: 87). Howarth og Glynos (2007) beskriver derimot reproduksjon som en metode, hvor teori og empiri blir i kraft av problemstillingen lik og kan dermed ikke rangeres, men må gjensidig informere hverandre. En reproduktiv studie vil med andre ord være preget av at empiri og teori har en gjensidig og lik innflytelse på hverandre gjennom hele forskningsprosessen.

### **3.3 Dokumentanalyse**

Dokumentanalyse som metode går ut på å analysere tekster som eksisterer forut for eller uavhengig av forskningsprosjektet (Bratberg 2014). Hensikten er å studere dokumenter og tekster systematisk, slik at en kan trekke slutninger omkring bakgrunn, ideer, intensjoner og lignende (Bratberg 2014).

Tekster og dokumenter kan gi nyttig kunnskap om de faktiske forhold, data og mening. Gjennom å analysere skrevne tekster, kan man blant annet finne frem til hvordan enkeltaktørers ideer influerer beslutninger som tas, og hvordan ord, metaforer og talemåter benyttes for å overbevise leserne. I tillegg ser en hvordan det argumenteres for å begrunne egne standpunkter. En kan også se nærmere på hvilke diskurser som ligger til grunn for, og bidrar til å opprettholde ulike praksiser. Innen dokumentanalyse eksisterer det ulike analysemodeller som velges ut ifra hva en ønsker å finne svar på i forskningsprosjektet. Ifølge Bratberg (2014) kan man blant annet anvende diskursanalyse, ideanalyse, kvalitativ innholdsanalyse, argumentasjonsanalyse eller historisk fortolkning.

Innenfor den konstruktivistiske tilnærmingen eksisterer det to retninger. Den første retningen dreier seg om hermeneutisk fortolkning, mens den andre omhandler diskurs. I denne studien har jeg valgt å foreta diskursanalyse som analyseredskap. Dette er valgt med

bakgrunn i problemstillingen for avhandlingen, og er gjort ved å gjennomgå utvalgte dokumenter med sikte på å finne informasjon om fenomenet jeg studerer.

### **3.3.1 Datainnsamling; utvalg av dokumenter og tekster**

En forutsetning for utførelse av dokumentanalyse er å ha et datamateriale som skal analyseres. Innsamlingen av dette materialet kan anses som en egen prosess. Grønmo (2016) understreker viktigheten med å gjøre en del forberedelser og avklaringer i forkant av datainnsamlingen, samt avklare fokus før en starter med innsamlingen. Dette innebærer å velge tema, hvilke typer tekster en skal se på, og i tillegg avtale adgang til disse tekstene (Grønmo 2016: 176-177). Ettersom at jeg ønsket å se nærmere på nasjonale føringer når det gjaldt mål og visjoner for digitalisering av offentlig sektor, var det naturlig å se etter offentlige dokumenter. Disse dokumentene er allment tilgjengelig, og det var dermed ikke behov for å avtale adgang. Dette gjorde datainnsamlingsprosessen enklere.

I starten av prosessen gikk jeg gjennom ulike policydokument som tok for seg digitalisering og effektivisering av offentlig sektor. Det er flere dokumenter som sier noe om dette, som eksempelvis stortingsmeldinger, tildelingsbrev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og digitaliseringsstrategier. Utvelgelsen av de offentlige dokumentene fra regjeringen sine sider, var basert på hva de kunne fortelle om arbeid med digitalisering, hvilke prioriteringer som blir gjort på området og hvilke mål og visjoner regjeringen har for offentlig sektor. Ved å lese gjennom dokumentene, ble disse aspektene identifisert. Ifølge Grønmo (2016) vil det i en slik gjennomgang av dokumenter, være fundamentalt å gjøre kildekritiske og kontekstuelle vurderinger. En ser da på dokumentets relevans, autenticitet og troverdighet.

Vurdering av relevans innebærer en evaluering av hvilken informasjon forskjellige tekster kan gi, og hvilke dokumenter som vil bli aktuelle å utforske i en studie (Grønmo 2016: 177). Ifølge Grønmo (2016) vil problemstillingen i noen tilfeller være avgjørende for dokumentmaterialet, noe som også har vært tilfelle i denne avhandlingen. Dokumentene kunne dermed vurderes som relevante allerede i forkant av gjennomgangen. I denne sammenhengen anså jeg målene som særlig relevante, da disse tilrettelegger arbeid av digitalisering på en konkret måte. Jeg så det også som relevant å se målene i korrelasjon med visjoner og strategier. Visjoner beskriver hva som vil være den ideelle situasjonen til

organisasjonen i fremtiden, og kjennetegnes ofte av et spesielt språk, metaforer og symboler (Jacobsen og Thorsvik 2016). Strategier sier derimot noe om hva en tenker å gjøre for å realisere målene, og beskriver med andre ord «veien mot målene» (Jacobsen og Thorsvik 2016).

Videre tok jeg stilling til tekstenes *autentisitet* og *troverdighet*. Ifølge Grønmo (2016) dreier autentisitet seg om å stille spørsmål til om tekstene kan betraktes som ekte i forbindelse med opphavsperson, og om dokumentet er skrevet for det rette formålet. I denne studien anser jeg dokumentene som autentiske, da dokumentene er skrevet og utgitt av regjeringen. Dermed ser jeg også på dokumentene som troverdige. Jeg betrakter det som en forutsetning at regjeringen har til hensikt å gi informasjon og formidle vedtatt politikk og nasjonale føringer om visjoner, mål og strategier.

Kontekstuelle vurderinger blir av Grønmo (2016) sett i korrelasjon med dokumentets *representativitet* og *mening*, og er sentral i gjennomføringen av datainnsamlingen. En kan her stille spørsmål som; hvem eller hva dokumentene er representative for, hva hensikten til forfatterne er, og hvordan mottakerne oppfatter tekstene (Grønmo 2016: 178). Dokumentene som er valgt i denne studien er formidlet fra et nasjonalt og politisk nivå, og innholdet er representativt for offentlig sektor som helhet. Meningen med styringsdokumentene er å gi informasjon, føringer, veiledning og profesjonalisering til mottakergruppen, som i dette tilfelle er offentlige virksomheter.

Dette er data som jeg har studert nøye før jeg utformet intervjuguiden. I analysen kommer jeg også til å henvise til dokumentstudiene når jeg belyser intervjuene som ble gjort, og da særlig når det gjelder strategier og forståelse av digitaliseringsbegrepet. De samme dokumentene brukes også tidvis som kildemateriale, både innledningsvis og i teorikapittelet. Ved å se på hvordan regjeringen strukturerer teksten gjennom ulike måter å beskrive virkeligheten på, kan jeg identifisere varige språklige struktureringer, også kalt diskurser. Slike diskurser kan gi innsikt i språk som vanligvis brukes når en snakker om hva som må gjøres i offentlig sektor, og hvordan og hvorfor digitaliseringen gjøres.

### **3.3.2 Diskursanalyse – fremgangsmåte**

I kapittel 2 så vi at diskurs brukes til å se på hvordan personer skaper en forståelse av sin virkelighet gjennom måten de ordlegger seg på. Diskurs viser med andre ord til både det konkrete som blir sagt, og til rammene for hva som er rimelig å mene og tro innenfor et gitt fellesskap. Dunn og Neumann (2016) presenterer tre steg som kan legges til grunn for hvordan en kan gå empirisk til verks med diskursanalyse. Det første steget dreier seg om identifisering og avgrensning av en diskurs. Her gjelder det å få oversikt over relevante dokumenter, og velge ut hvilke dokumenter som skal utgjøre analysematerialet. I gjennomgangen av de ulike offentlige dokumentene, har jeg valgt å fordype meg i St. Meld. 27 (2015-2016) og den nasjonale digitaliseringsstrategien (2019-2025). Disse vil sammen kunne gi en indikasjon på formelle føringer, og den digitale satsningen i Norge.

Det andre steget er å identifisere ulike representasjoner innad i en diskurs (Dunn og Neumann 2016). Her vil det kunne være interessant å kartlegge hvilke ideer og ideendringer som har vært gjeldende for den digitale satsingen i Norge. Analysen vil struktureres rundt regjeringens tre sentrale begreper som går igjen; fornye, forenkle og forbedre. Med bakgrunn i Carstensens teori om inkrementell ideell endring og diskursteorien, er analysens mål å identifisere sentrale ideer i utviklingen av digitalisering i offentlig sektor, hvilke ideendringer som har vært sentrale for ulike reformer, samt hvilke meningsbærende elementer som utgjør ideene og fører til endring.

Det siste steget dreier seg om å avdekke lagdelinger innad i diskursene. Ifølge Dunn og Neumann (2016) handler dette om å studere endring, hvor man gjør rede for hvordan brytningen mellom ideer og endring i meningsinnholdet til sentrale ideer, har endret seg over tid. Dette steget skal kunne være med på å belyse den helhetlige utviklingen av digitalisering i offentlig sektor.

### **3.4 Dybdeintervju**

Dybdeintervju er et godt verktøy for å studere meninger, holdninger og erfaringer hos intervjuobjektet (Tjora 2017). Ifølge Kvale og Brinkmann (2015) er formålet med det kvalitative forskningsintervjuet å forstå verden sett fra intervjupersonens side, på bakgrunn av erfaring og opplevelser. En forsøker å komme inn i informantens livsverden, eller se



verden fra informantens perspektiv. Intervjuet kan utformes med ulik grad av struktur. I et ustrukturert intervju har en kun angitt et tema som det skal snakkes fritt rundt, mens et strukturert består av faste spørsmål som følges strengt (Kvale og Brinkmann 2015).

Mellom disse ytterpunktene ligger det semistrukturerte intervjuet. Her har man gjerne en intervjuguide eller ferdig definerte spørsmål, men man tillater at samtalen tar en annen retning, så lenge det holder seg greit innenfor tema. Ifølge Kvale og Brinkmann (2015) ønsker man med et semistrukturert intervju, å innhente beskrivelser av intervjupersonens livsverden, og da særlig fortolkninger av meningen med fenomenene som blir beskrevet.

I denne avhandlingen har jeg valgt å anvende semistrukturert intervju. Jeg har hatt en intervjuguide som utgangspunkt, men har latt informantene snakke nokså fritt rundt den. En fordel med denne fremgangsmåten, er at informanten kan komme inn på spor jeg ikke var klar over, eller tar opp temaer som jeg i utgangspunktet ikke hadde tenkt å spørre om. Dette kan være med på å skape bedre forståelse av den meningen informanten tillegger de ulike fenomener, noe som igjen kan resultere i mer nyansert og dyp kunnskap om det enkelte tema.

Et dybdeintervju er en relativ fri samtale som dreier seg rundt ett eller flere tema forskeren har valgt ut på forhånd. Forskeren driver samtalen videre ved behov og sørger for å hente informanten inn igjen hvis samtalen havner for langt utenfor tema. Likevel er digresjoner en fin ting i intervjuet. Samtalen kan ta retninger intervjuer ikke hadde tenkt ut på forhånd som viser seg å være nyttig eller viktig for undersøkelsen, og det kan dukke opp momenter forskeren ikke en gang var klar over. Derfor er det også viktig å bruke åpne spørsmål som lar informanten snakke og bruke egne ord og gå i dybden der de har mye å fortelle. Ettersom formålet med dybdeintervjuet ikke er måling, er en heller ikke bundet til å standardisere spørsmålene, men står friere til å improvisere og følge informanten.

Når det gjelder rekruttering av informanter, vil man som hovedregel i kvalitative intervjustudier velge seg ut informanter som kan uttale seg på en reflektert måte om det man ønsker å finne ut av. Dette kalles strategiske eller teoretiske utvalg. Det innebærer at informantene ikke er tilfeldig plukket ut for å representere en populasjon, men for eksempel med bakgrunn i en stilling, erfaring eller kjennskap til et gitt miljø.

Som en hovedregel avslutter forskeren intervjuene når man opplever metning i svarene, med andre ord når det ikke kommer fram noe særlig nytt i hvert nytt intervju. Dette kan skje etter noen få intervjuer, eller man kan oppleve at det ikke skjer. De fleste opererer med en grense på omtrent ti informanter hvis man ikke opplever metning (Tjora 2017).

Det kan også være fordelaktig å ta i betraktning at meningen produseres gjennom intervjuet. Bourdieu (2000) hevder at et problem som kan oppstå, er det han betegner som pre-konstruksjoner. Med dette menes det at forskeren har forhåndsbestemte oppfatninger om hvordan virkeligheten som informanten beskriver, er. Dette vil kunne ha en intuitiv virkning på forståelsen av det informanten forteller, hvilke spørsmål en stiller, og for dataproduksjonen generelt. En bevissthet rundt forhåndsantakelser ved det feltet en studerer, vil av den grunn være fundamental. Dette for å unngå naturalisering av etablerte antakelser om virkeligheten, eller universelle tatt-for-gitt-oppfatninger (Silverman 2004: 59-69). I forbindelse med studiet mitt, har jeg vært i praksis hos Møre og Romsdal fylkeskommune, og det har trolig bidratt til min nysgjerrighet innenfor temaet for denne avhandlingen. Det vil av den grunn være viktig for meg som forsker, å klargjøre mine egne forforståelser og å kontinuerlig være bevisst disse. Dette for å unngå nettopp dette med naturalisering av allerede etablerte antakelser.

### **3.4.1 Valg og rekruttering av informanter**

Jeg har gjennomført intervjuer med fem ulike personer som jobber på ulike avdelinger i organisasjonen. Intervjuene kan klassifiseres som individuelle åpne/semistrukturerte dybdeintervjuer, med god tid til den enkelte informanten. Jeg har basert mine undersøkelser på et strategisk og formålsorientert utvalg av ansatte i fylkeskommunen. Det er en vanlig strategi i kvalitative undersøkelser at man nettopp velger informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er relevante i henhold til problemstillingen (Thagaard 2013). Tema for avhandlingen er knyttet til digitalisering, og det er derfor naturlig at jeg foretar intervjuer av ansatte som har erfaring og kunnskap om nettopp dette. Ettersom at jeg har vært i praksis på den ene avdelingen i fylkeskommunen, har jeg i stor grad forsøkt å benytte meg av personer som jeg ikke kjenner fra før. Fellesnevneren er at jeg tror de kan gi meg interessant og viktig informasjon, og at de i tråd med sine erfaringer og sin posisjon, kan ha mye å tilføye i forhold til å belyse avhandlingens problemstilling.

Utvalgets størrelse avhenger av undersøkelsens omfang, og det vil derfor være viktig å ta til betraktning at utvalget ikke er for stort til at det er mulig å gjennomføre en grundig analyse av materialet. Det vil likevel være viktig at utvalget er stort nok til å kunne gi en forståelse av de fenomener som skal studeres. Thagaard (2013: 65) refererer til dette som at størrelsen på utvalget må vurderes i forhold til et metningspunkt. Jeg tok sikte på å gjennomføre intervjuer med 5-7 personer, og endte opp med å intervju seks til slutt. Dette skyldtes en kombinasjon av tidsbegrensninger, samt at det innsamlede datamaterialet allerede var av stort omfang. Flere dybdeintervju enn dette gir et stort og tidskrevende arbeid med transkribering og analyse.

I forkant av masteravhandlingen fortalte jeg min tidligere praksisveileder i Møre og Romsdal fylkeskommune om prosjektet mitt, og fikk tips og kontaktinformasjon til aktuelle informanter. For å komme i kontakt med relevante informanter hos den respektive organisasjonen, sendte jeg ut en e-post med en kort beskrivelse om hvem jeg er, formålet med studien og intervjuene. Svaret jeg fikk var positivt, og jeg mottok forslag til andre kandidater som kunne være interessante å intervju. Snøballmetoden ble derfor brukt til å rekruttere informanter som jeg ikke hadde tidligere relasjoner til, samt som variasjonen av informanter ble utvidet. En ulempe ved bruk av denne metoden, er at en kan få informanter som er lik de man allerede har intervjuet, og at en dermed får begrenset variasjon (Tjora 2017).

### **3.4.2 Gjennomføring av intervju**

Ettersom det var en travel periode for informantene, ble det første intervjuet utført 15.mars, mens det siste intervjuet ble utført i mai. I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt et informasjonsskriv, som blant annet informerte om båndopptak under intervjuet. Jeg fikk skriftlig samtykke av fem informanter, mens den siste informanten ga meg muntlig samtykke. Videre valgte jeg å ikke sende intervju spørsmålene på forhånd, da jeg var ute etter å få spontane svar fra informantene. Det ble ingen store endringer i spørsmålene i intervjuguiden, foruten om et av intervjuene, da informanten var fra en kommune og ikke fylkeskommunen. Formålet med dette intervjuet var å få et eksternt perspektiv på uintenderte konsekvenser av digitalisering. Grunnet tidsbegrensninger, ble det kun utført to intervju med «eksterne» informanter. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5. Det ble satt av en time til hvert intervju, hvor det lengste

varte i over en time, mens det korteste varte i en halvtime. Noen av informantene snakket mye fritt, og jeg supplerte bare med få oppfølgingsspørsmål, mens andre svarte kortere og mer konkret, og jeg fulgte da intervjuguiden mer direkte. Intervjuene ble videre transkribert og evaluert rett etter hvert intervju. Transkribering fra ordrett talespråk til skriftspråk kan resultere i forskjellige utfordringer, ettersom at det i liten grad eksisterer typiske retningslinjer for dette. Under prosessen med transkribering lærer forskeren mye om måten de intervjuer på. Dette grunnet at en anskaffer mange av detaljene som dukket opp under intervjuene, og en kan allerede her begynne å analysere hva som ble fortalt (Kvale og Brinkmann 2015).

På grunn av koronapandemien ble alle intervjuene gjennomført på teams. En ulempe her er at man mister litt av den personlige interaksjonen man får når en møtes personlig. I tillegg går en glipp av kroppsspråk og mimikk, samt som det gir mindre nærhet i samtalen. En annen ulempe er at det kan være lettere å pynte på sannheten når en er skjermet for de visuelle uttrykkene (Tjora 2017). På den andre siden kan telefon- eller nettbaserte intervjuer være fordelaktige hva det gjelder de lave kostnadene og at det er mer anonymisert (Tjora 2017). Slik kan en også unngå den såkalte intervjueffekten, da en i større grad er skjermet for hverandres kroppsspråk og fysiske uttrykk som kan påvirke informasjon og svar som blir gitt (Tjora 2017). I denne oppgaven har jeg utviklet en innsikt som er dypere enn det Tjora nevner om anonymisering. Gjennom bruk av digitale verktøy, som eksempelvis teams eller zoom, kan en for eksempel ta opptak av samtalen uten at andre deltakere er klar over det. Teknologiske verktøy kan dermed betraktes som å ikke være anonyme, men gjerne helt det motsatte, slik Zuboff (2018) antyder gjennom begrepet sitt om overvåkningskapitalisme.

### 3.5 Forskningsetikk

I 2001 ble personopplysningsloven innført. Personopplysningsloven innebærer at alle prosjekt som består av sensitive opplysninger, og som behandles med elektroniske hjelpemidler, må meldes til Norsk senter for forskningsdata (NSD). Det har siden 2018 skjedd en innstramming av personvernreglene, hvor Stortinget vedtok en ny personvernlov i tråd med EUs General Data Protection Regulation (GDPR). Denne studien har derfor tatt utgangspunkt i nye krav om hvordan en oppbevarer og distribuerer data. Lagring av data har forekommet på egen datamaskin, hvor kun jeg som forsker har hatt tilgang til disse dataene. Den nye loven stiller også strengere krav til at samtykke må kunne dokumenteres, og jeg har derfor i forkant av intervjuene sendt ut et informasjonsskriv til informantene, som de har signert. Intervjuguiden har ikke bestått av spørsmål som kan knyttes direkte til informantene, men ettersom jeg brukte båndopptak under intervjuene, har prosjektet blitt meldt inn til, og blitt godkjent av NSD.

Denne avhandlingen har tatt utgangspunkt i tre etiske retningslinjer for forskning; informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av å delta i forskningsprosjekter. Som nevnt ovenfor, har jeg fått deltakernes informerte samtykke i forkant av intervjuene. Ifølge Thagaard (2013) skal prosjekt som inkluderer personer, kun settes i gang dersom forskeren har deltakernes informerte og frie samtykke. Med informert samtykke, menes det at deltakerne i prosjektet orienteres om hva deltakelsen innebærer, mens fritt samtykke innebærer at samtykket er gitt uten noen form for ytre press (Thagaard 2013). Videre har informantene til enhver tid rett til å avbryte sin deltakelse, uten at dette får negative konsekvenser for dem. Dette for å ivareta respekten for individets råderett over eget liv, samt at den enkelte har kontroll over opplysninger om seg selv, som deles med andre (Thagaard 2013). En utfordring knyttet til informert samtykke, dreier seg om begrensninger til hvor mye informasjon forskeren gir deltakerne, uten at det påvirker deltakernes atferd (Thagaard 2013). Dette er noe jeg har tatt til betraktning, og valgte å ikke sende intervjuguiden til mine informanter i forkant av intervjuene.

Et annet prinsipp for en etisk forsvarlig forskningspraksis, er kravet om konfidensialitet (Thagaard 2013). Dette prinsippet går ut på at deltakerne i forskningsprosjektet har krav på at informasjonen de bidrar med, skal behandles konfidensielt (NESH 2006; Thagaard: 28). Med dette menes det at forskeren har ansvar for at formidling og bruk av informasjon, skal

forhindre skade på den enkelte deltakeren i forskningsprosjektet. Forskeren må derfor ivareta informantenes identitet, noe som innebærer anonymitet, samt oppbevare data på en forsvarlig måte i en tidsbegrenset periode, og slette dataene ved avslutning av prosjektet. Jeg har etter hvert intervju transkribert samtalen umiddelbart, og deretter slettet lydopptaket, som kun jeg har hatt tilgang til. Personopplysninger som for eksempel navn, stilling og kjønn, har blitt unnlatt i transkriberingsprosessen. Dette for å bevare informantenes anonymitet.

Det siste prinsippet dreier seg om konsekvens av deltakelse. Forskeren har ansvar for at de som deltar i forskningsprosjektet, ikke utsetter for skade eller andre alvorlige belastninger ved deltakelse (Thagaard 2013). Det vil også være viktig å reflektere over eventuelle konsekvenser studien kan ha for informantene som deltar, samt ivareta integriteten til informantene (Thagaard 2013). Ettersom at denne avhandlingen ikke tar for seg et personlig eller sensitivt tema, samt at jeg har ivaretatt informantenes anonymitet, har dette punktet i mindre grad blitt vektlagt.

## 4.0 Digitalisering som en nasjonal strategi

I dette kapittelet vil jeg gå gjennom de offentlige styringsdokumentene som ligger til grunn for avhandlingen. Det har blitt foretatt et strategisk utvalg av hvilke tekster som jeg betrakter som sentrale for å besvare spørsmålene i denne studien. Jeg har valgt å fordype meg i den nasjonale digitaliseringsstrategien *én digital offentlig sektor*, hvor målet er at brukerne skal oppleve én digital offentlig sektor. Dette mener jeg viser antydninger til at vi nå er på vei inn i en ny type samfunn, der informasjonsteknologien får en stadig større rolle i samfunnsutviklingen. Det vil derfor kunne være interessant å se digitaliseringsstrategien ut ifra konteksten den har blitt gitt i, noe som gjør det fordelaktig å vurdere strategien opp mot andre offentlige dokumenter, som er med på å synliggjøre den førende IKT-politikken i Norge. Jeg har derfor vurdert regjeringens digitaliseringsprogram, *På nett med innbyggerne*, og *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016), som aktuelle. Disse vil kunne være med på å tydeliggjøre forståelsen av hvordan digitalisering har blitt satt på agendaen hos offentlige virksomheter.

Videre har jeg valgt å fortolke tekstene gjennom ulike diskurser. Jeg vil her presenterer noen sentrale begreper som går igjen i strategien og styringsdokumentene, da det er de styrende begrepene som skaper tenkemåter (diskurser). Det er med andre ord et samspill mellom begreper og diskurser. Begrepene vil derfor være en måte å samle inn data på, som igjen vil ha en styrende effekt i form av tenkingen (makten) i dokumentene. I slutten av kapittel 4 vil jeg summere opp diskursene i en egen tabell. Disse vil danne grunnlaget for den videre analysen i kapittel 6.

### 4.1 Den nasjonale digitaliseringsstrategien

#### 4.1.1 Sentrale aktører

I digitaliseringsstrategien har sentrale aktører bestått av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og Kommunesektorens organisasjon (KS). Kommunal- og moderniseringsdepartementet er et norsk departement med ansvar for politikkutforming og forvaltning innenfor en rekke sentrale samfunnsområder, deriblant digitalisering av offentlig sektor. KS er landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon, og alle landets

fylkeskommuner, og kommuner, med unntak av Oslo, har gitt KS fullmakt til å forhandle og inngå avtaler med arbeidstagerorganisasjonene. Deres ansvarsområder er å sikre kommunesektoren best mulige rammebetingelser for å kunne utvikle gode lokalsamfunn med lokalt tilpassede velferdstjenester.

Som tidligere nevnt er det første gang Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS går sammen om en felles strategi for både kommunal sektor og staten. Strategien definerer felles mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet frem mot 2025. Ifølge styreleder i KS, Gunn Marit Helgesen, har staten frem til nå ikke vært gode nok på å involvere kommunal sektor i digitaliseringsprosjekter, og hevder at et slikt samarbeid er helt nødvendig for å lykkes i fellesskap (KS 2019). I arbeidet med strategien har KS vært særlig opptatt av å gi de som til daglig møter innbyggernes ønsker og behov, en sterk innflytelse i utviklingen av nye tjenester, samt etablere gode mekanismer for samstyring. Helgesen presiserer viktigheten med dette arbeidet, og hevder at digitaliseringsstrategien i seg selv er et godt eksempel på det likeverdige samarbeidet som må være mellom kommunesektoren og staten, for å oppnå sømløse persontilpassede tjenester (KS 2019). Det har blitt levert viktige bidrag fra KS og kommunene inn i arbeidet, og Helgesen sier at de «(...) sammen med regjeringen har satt innbyggere, næringsliv og frivillig sektor i sentrum, og at fokuset er på tjenester og brukernes behov fremfor behovene til forvaltningen» (KS 2019).

Digitaliseringsministeren Nikolai Astrup har også uttalt seg om strategien, og hevder at folk flest ikke bryr seg om det er kommunen, fylkeskommunen eller staten som leverer en tjeneste, men det viktigste er at den holder høy kvalitet (KS 2019). Ifølge Astrup må det nye samarbeidsmåter, og gode modeller for samarbeid og samstyring på tvers av kommunal sektor og nasjonale initiativer til for å oppnå dette (KS 2019). Digitaliseringsstrategien skal ifølge Astrup bidra til å legge til rette «... for at digitalisering kan bidra til bedre og mer sømløse tjenester i offentlig sektor, økt verdiskaping for næringslivet, og ikke minst en enklere hverdag for folk flest» (KS 2019).

#### **4.1.2 Én digital offentlig sektor**

Digitaliseringsstrategien er en oppfølging av stortingsmelding 27, *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, og definerer felles mål og



innsatsområder for digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor, fram mot 2025. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) skal digitalisering bidra til en mer effektiv offentlig sektor, mer verdiskaping i næringslivet, og ikke minst en enklere hverdag for folk flest. For å få til dette kreves det samarbeid på tvers. Digitaliseringsstrategien har derfor lagt vekt på bred inkludering av ulike aktører, både i og utenfor forvaltningen.

Formålet med strategien er å understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlig sektor som helhet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019: 7) definerer digital transformasjon som «(...) å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgavene på ved hjelp av teknologi». Med dette menes det at offentlige virksomheter må gå gjennom radikale endringer, med mål om bedre brukeropplevelser, samt smartere og mer effektiv oppgaveløsning. En slik tilnærming vil, ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019: 8), kunne føre til endringer i organisasjonen, at ansvar flyttes, regelverket må skrives om, eller prosesser som må designes på nytt. Digital transformasjon handler derfor ikke bare om teknologi, men også i stor grad om endringsledelse, kompetanse- og organisasjonsutvikling, forvaltningspolitikk og forvaltningsutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019).

Strategien skal videre gi innbyggerne tilgang på det de trenger til enhver tid, uavhengig av om det er kommunen, staten, næringslivet eller det frivillige som leverer tjenesten. Dette begrunnes med at brukerne i dag ofte må gå fra nettsted til nettsted for å hente informasjon, og løse sine behov. Årsaken er at offentlig sektor ikke er flinke nok til å se tjenester i sammenheng (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Et av tiltakene i strategien er derfor at offentlige, private og frivillige aktører må samarbeide på tvers for å skape sammenhengende tjenester som løser brukernes behov – uavhengig av hvem som leverer tjenesten. Den legger til rette for å dele og gjenbruke mer offentlige data, og sørger for at regelverket er digitaliseringsvennlig.

KS og Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet seks mål frem mot 2025. Det første målet dreier seg om at offentlig sektor skal digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitsvekkende måte. For å opprettholde tillit til offentlig sektors IT-systemer og digitale tjenester, la regjeringen i 2019 frem en nasjonal strategi for digital sikkerhet. Strategien omfatter også en delstrategi for digital sikkerhetskompetanse, som skal sørge for at privatpersoner, samt myndigheter og virksomheter i privat og offentlig

sektor, skal få nødvendig kunnskap og risikoforståelse for å kunne anvende teknologien på en trygg måte. Slik skal økt digitalisering ivareta innbyggernes rettssikkerhet og personvern, og sikre at offentlig sektor fortsatt har høy tillit (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019).

Brukeren i sentrum er en av fem hovedprioriteringer i Meld. St. 27 (2015-2016). Dette er også et av målene i digitaliseringsstrategien, hvor det fokuseres på sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum. Dette innebærer at flere oppgaver skal løses digitalt, og at brukerens møte med offentlig sektor, skal oppleves sammenhengende og effektivt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Det skal med andre ord oppleves som én digital offentlig sektor. Med sammenhengende tjenester menes det ikke nødvendigvis én tjeneste eller én prosess, men utvikling av brukerorienterte løsninger. Dette innebærer at når privatpersoner er pålogget en kommunal, fylkeskommunal eller statlig løsning eller nettside, skal relevant informasjon, meldinger og tjenester fra andre offentlige virksomheter gjøres tilgjengelig (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 15). Brukeren skal dermed ha tilgang til egen data, relevant informasjon og tjenester som er relevante for dem, uavhengig av hvilken nettside eller løsning som benyttes. Det pekes videre på at en viktig forutsetning i utviklingen av sammenhengende digitale tjenester, er deling og gjenbruk av data. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) understreker at det i dag ikke er nok kunnskap om hvordan tjenester bør ses i sammenheng, når tjenestene går på tvers av de ulike forvaltningsnivåenes ansvarsområder og oppgaver. Det legges derfor i strategien vekt på bedre samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer.

Det tredje målet dreier seg om at alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor. Dette kan også ses i sammenheng med det fjerde, som handler om at offentlig sektor skal utnytte potensialet i deling, og bruke data til å lage brukervennlige tjenester, samt bidra til verdiskaping for næringslivet. Det femte målet kan også trekkes inn her, og omhandler utvikling av et felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling. Et slikt økosystem skal sikre at offentlige virksomheter kan samhandle digitalt, samt ha tilgang til nødvendig fellesfunksjonalitet og felles IT-arkitekturer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 30). Også her vises det til den nasjonale strategien for digital sikkerhet, hvor det heter at «Det er viktig at virksomhetene i offentlig sektor har en

felles forståelse av og tilnærming til sikkerhetsutfordringene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 32). Når det gjelder ivaretagelse av informasjonssikkerheten i offentlig sektor, er virksomhetene først og fremst selv ansvarlig for dette (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019).

Digitaliseringsstrategiens siste mål, dreier seg om at kommunale og statlige virksomheter skal innhente gevinster fra digitalisering, på en systematisert måte. I dette ligger det at gevinstrealisering er utfordrende, og krever strukturert og kontinuerlig oppfølging gjennom hele digitaliseringstiltaket (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 40). Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019) er offentlige virksomheter i dag gode på et aktivt og strukturert arbeid, som avdekker muligheter for gevinster. Utfordringen er imidlertid å følge opp gevinstrealiseringsarbeidet, slik at virksomhetene klarer å realisere de forventede gevinstene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 40). Det er også behov for å styrke kompetanse og veiledning om arbeidet med gevinstrealisering, og da særlig kunnskap tilknyttet innovasjon og digital transformasjon. For å oppnå dette målet, kreves det samordning av digitaliseringsarbeidet i kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter i tiden fremover (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Statlig og kommunal sektor må samarbeide på nye og mer forpliktende måter.

## **4.2 Visjonen om å fornye, forenkle og forbedre**

*Digital agenda for Norge*, med undertittelen *IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, er den første stortingsmeldingen som tar for seg IKT-politikk innen systematisk samordning av statlige og kommunale IKT-løsninger. Regjeringen ønsker at statlige virksomheter, skal være pådriver for å lage gode digitale tjenester på tvers av den statlige og kommunale sektoren, samt koordinere offentlige virksomheter (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Den politiske ledelsen vil vektlegge effektivisering av arbeidsprosesser, kostnadsreduksjon, samt øke beslutningskvalitet ved å fokusere på informasjonsforvaltning. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016: 46) hevder videre at god informasjonsforvaltning kan bidra til å styrke personvernet, dette grunnet at teknologien kan gi bedre oversikt over hvilken informasjon som behandles, noe som igjen gjør det enklere å håndtere personopplysninger. I dette ligger det at «Den enkelte skal få

informasjon om hvilke instanser som lagrer, behandler og utveksler opplysninger om dem, til hvilke formål» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 46).

Som undertittelen tilsier, skal teknologien blant annet bidra til økt produktivitet i landet. Norges produktivitetsvekst har, ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016: 15) stagnert siden 2000-tallet. Dette skaper bekymring for inntekst- og velstandsutviklingen i landet, og bruk av teknologi betraktes som løsningen for å øke produktiviteten i offentlig sektor. Videre heter det at;

«Regjeringen har høye ambisjoner om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor, samtidig som innbyggere og næringsliv har forventninger om en enklere hverdag. Bruk av IKT og bevisst utnyttelse av digitaliseringens muligheter gjør at vi kan oppnå begge deler» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 29).

Ut ifra sitatet ser digitalisering ut til å være et virkemiddel, som skal hjelpe regjeringen i å nå sin visjon om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. I tillegg ser en at regjeringens IKT-politikk består av to hovedmålsetninger; en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning, samt deltakelse og verdiskapning for alle. I dette ligger det at brukerne forventer å bli møtt med digitale verktøy, der tilgjengelighet og tidsbesparelser er sentrale faktorer. Ettersom at den unge generasjonen blir født inn i den digitale verden, samtidig som den voksne og eldre befolkningen gradvis tilpasser seg den teknologiske utviklingen i samfunnet, vil kravene og forventningene til at alt skal være tilgjengelig på nett, øke. Slik vil offentlige instanser tvinges til å modernisere.

Regjeringen ønsker også en styring av digitalt førstevalg, som innebærer at forvaltningen i størst mulig grad er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Målet er «(...) å lage så gode digitale løsninger at de aller fleste ønsker å benytte disse, og velger bort manuelle kanaler» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 40). Hensikten med digitalt førstevalg, er for det første å gi bedre tjenester til brukerne, med enklere søknadsprosesser og raskere svar. Dette ses i korrelasjon med brukernes forventninger i en digital hverdag. For det andre vil digitalisering av forvaltningen, kunne resultere i et betydelig innsparingspotensial, slik at ressurser kan frigjøres og omdisponeres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet

2016: 40). Det understrekes at de ulike sektorene må kartlegge hvordan digitalt førstevalg best kan fullføres på deres område, og utarbeide planer for dette (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016).

For å oppnå digitalt førstevalg, kreves det bedre samordning, og å arbeide mot digital selvbetjening. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016: 29) innebærer digital selvbetjening blant annet at vedtak kan fattes og tjenester kan tilbys, uten at innbyggeren må søke om å få tjenesten.

### **4.3 På nett med innbyggerne**

Målet om digitalt førstevalg, er nedfelt i regjeringens digitaliseringsprogram *På nett med innbyggerne*, og danner grunnlaget for en ny offensiv IKT-politikk. Digitalt førstevalg blir her forklart som digital kommunikasjonen mellom innbyggerne, og den offentlige forvaltningen. Dette dreier seg om hvordan offentlige organisasjoner forventes å tilpasse seg ny teknologi, samt nye kommunikasjonsmåter. Regjeringen har formidlet stor tiltro til at digitale endringer i forvaltningen, skal resultere i effektivisering av offentlige tjenester;

«Digitalisering av forvaltningen kan både effektivisere og forbedre forvaltningen. Økt brukertilgjengelighet og gode digitale tjenester vil føre til at kvaliteten på informasjonen som kommer inn, blir bedre. Samtidig vil digitalisering gjøre det mulig å automatisere prosesser som man tidligere måtte utføre manuelt. Det er tid spart både for forvaltningen og for brukeren» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012: 53)

Igjen blir digitalisering betraktet som et middel, som både skal effektivisere og forbedre forvaltningen i form av økt brukertilgjengelighet og gode digitale tjenester. Digitalisering anses også som tidsbesparende – både for forvaltningen og for brukerne. Parallelt med dette vil digitalisering frigjøre ressurser (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012: 8). Figuren nedenfor illustrerer hvordan København kommunes beregninger av gjennomsnittlig kostnad for kommunen ved ulike former for kontakt med publikum, tilsier at det er store innsparingsmuligheter ved kontakt gjennom digitale kanaler (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012: 8).



Figur 1: Illustrasjon av løpende kostnad ved bruk av digitale kanaler i København kommune (Fornyings,- administrasjons- og kirkedepartementet 2012: 8)

#### 4.4 Digitaliseringsbegrepet

I regjeringens offentlige dokumenter, står det mye om hvilke muligheter digitalisering gir, men en konkret definisjon av digitaliseringsbegrepet ser imidlertid ut til å være fraværende. Digitalisering blir i Meld. St. 27 (2015-2016) forstått som noe mer enn teknologi. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016: 52) innebærer digitalisering «(...) omlegginger av virksomheten som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi». Videre heter det at digitalisering i stor grad handler om styring, organisasjonsutvikling og ledelse. En slik forståelse av digitaliseringsbegrepet er også å se i digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne*, hvor det heter at «digitalisering gir store muligheter til å tenke nytt om organisering, regelverk og hvordan forvaltningen løser oppgavene sine» (Fornyings,- administrasjons- og kirkedepartementet 2012: 17).

En ser videre at det i styringsdokumentene og digitaliseringsstrategien, legges vekt på at digitalisering handler om å anvende teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Med dette menes det at bruk av teknologi skal gi bedre og nye tjenester, som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. Digitalisering skal videre tilrettelegge for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Parallelt med dette, ser det ut til at regjeringen har et ønske om at teknologien skal føre til mindre byråkrati i offentlig sektor. Den offentlige sektoren har i stor grad bestått av regelstyrte virksomheter, hvor ledelse ofte

omhandler kontroll og sikring av at arbeidet blir gjennomført som planlagt, samt at prosedyrer og regler blir fulgt. På den ene siden kan byråkratiet betraktes som både effektivt, forutsigbart og etterprøvbart, men det kan se ut til at en slik styringsform er blitt mindre hensiktsmessig i møte med behovet for digital transformasjon. Dette kommer tilsynelatende frem i både digitaliseringsstrategien, og andre offentlige dokumenter, hvor det blant annet legges vekt på endring av arbeidsmåter og strukturer. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016: 16) har de demografiske endringene ført til et behov for store omstillinger, noe som tilsier at Norge som nasjon må bli mer produktive. Dette innebærer å produsere flere varer og tjenester med gitt ressursinnsats. Økt automatisering av kommunikasjon og saksgang i og mellom virksomheter, samt mellom virksomheter og innbygger og næringsliv, pekes på som viktige grep (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 16). Det kan derfor se ut til at regjeringens forståelse av digitaliseringsbegrepet, baserer seg på endring av kommunikasjonsmåter og arbeidsprosesser.

Videre ser en at Kommunal- og moderniseringsdepartementet benytter et aktivt språk ved å vise til hvordan fylkeskommunene og kommunene selv er ansvarlig for å gjennomføre den ønskede utviklingen av digitaliseringen av offentlig sektor. Dette ser en blant annet i Digitaliseringsstrategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 10) hvor det heter at fylkeskommunene og kommunene «(...) kan ta avgjørelser på eget initiativ, og har ansvar og utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, i praksis regulert gjennom lov/forskrift og budsjettammer vedtatt av Stortinget». En kan her se rollefordelingen mellom departementet og fylkeskommunen, hvor det blir tydeliggjort at fylkeskommunen selv er ansvarlig for å overholde de nasjonale føringene og målene som blir satt av regjeringen.

## **4.5 Tenkemåter; Begreper og diskurser**

I min analyse av den norske digitaliseringsstrategien og de nevnte offentlige dokumentene, er det flere viktige begreper som utmerker seg. Samtidig ser en at strategien kjennetegnes av en tenkemåte preget av store ambisjoner og vilje til fornyelse, og handling. Det er her diskursanalysen er nyttig. Tidligere i avhandlingen refererte jeg til Dunn og Neumann (2016) sin definisjon av diskurs som et meningsproduserende system, som fikserer

mening. Jeg skal nå gjøre rede for slike diskurser, som kommer frem gjennom disse dokumentene jeg har analysert ovenfor.

#### **4.5.1 Brukerdiskursen**

Et av hovedprioriteringene i regjeringens IKT-politikk er brukerperspektivet, og hvordan brukeren skal stå i sentrum. Med dette menes det at løsninger på tvers av forvaltningsnivå og sektorer, er nødvendige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 15). For å oppnå dette må det derfor utvikles mer direkte relasjoner mellom tjenesteprodusent (offentlig sektor) og bruker. Denne individorienteringen innebærer også at borgerne skal bli bedre informert både allment, og i eget møte med det offentlige. Internettilgang og bredbånd til alle er viktige forutsetninger for å oppnå dette (Tranvik 2008). Dette er noe som også kommer fram i regjeringens digitaliseringsprogram *På nett med innbyggerne*, hvor det heter at «utviklingen av den digitale forvaltningen skal understøtte en målrettet satsing for at innbyggerne skal få et bedre møte med det offentlige» (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012: 5).

Videre kommer det fram i dokumentene, samt i digitaliseringsstrategien, at målet for offentlig sektor er å bli mer effektiv og lettere tilgjengelig for brukerne. Dette skal oppnås ved at virksomheter øker kvaliteten i oppgaveløsningen ved å frigjøre tid, slik at ansatte får mer tid til å løse sine kjerneoppgaver. Regjeringen ønsker videre å styrke kontakten mellom brukerne og offentlig forvaltning, gjennom digitalt førstevalg.

I Meld. St. nr. 27 (2015-2016) er en brukerrettet og effektiv forvaltning en av to hovedmålsetninger for regjeringens IKT-politikk. Det å ha brukeren i sentrum blir presisert i stortingsmeldingen, hvor det står at «brukerne (innbyggere, offentlige og private virksomheter, samt frivillig sektor) og deres behov, skal være det sentrale utgangspunktet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 12). Med dette ser en at regjeringen utvider brukerbegrepet til å ikke bare omhandle innbyggerne, men også frivillige organisasjoner, samt den private og offentlige sektoren. Regjeringen har også et ønske om at brukeren ikke skal behøve å gi de samme opplysningene til flere offentlige virksomheter. På bakgrunn av dette er det et ønske om å oppnå én digital offentlig sektor, der hvor målet er «(...) å utvikle løsninger som gjør at når privatpersoner er pålogget en kommunal, fylkeskommunal eller statlig løsning eller nettside, blir relevant informasjon,



meldinger og tjenester fra andre offentlige virksomheter gjort tilgjengelig samtidig» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019: 15). Målet er med andre ord å utvikle sammenhengende tjenester for brukerne, hvor de skal få enkel tilgang til sine data, relevant informasjon og hjelp. Dette kan også sees i sammenheng med NPM og effektivisering av offentlig virksomhet.

I Meld. St. nr. 27 (2015-2016) og Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025 er et av målene å fremme en IKT-politikk som setter brukeren i fokus. For å oppnå dette må tjenestene som tilbys, ha utgangspunkt i det brukerne faktisk har nytte av. Ved å benytte seg av fellesløsninger, vil brukerne ha en gjenkjennelse som gjør anvendelsen av digitale løsninger enklere å velge. Det er dette regjeringen omtaler som «digitalt førstevalg» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016).

#### **4.5.2 Tilgjengelighetsdiskursen**

Brukeren i fokus knyttes sterkt opp til den offentlige sektorens tilgjengelighet. Det ble derfor vurdert om bruker og tilgjengelighet var en del av samme diskursen, da begrepene ofte blir presentert sammen. Tilgjengelighet omfatter imidlertid noe mer, og jeg har derfor valgt å se på tilgjengelighet som en egen diskurs.

I både Meld. St. 27 (2015-2016), digitaliseringsprogrammet og digitaliseringsstrategien, presiseres det at elektroniske brukertjenester skal være universelt utformet, og at brukerne skal kunne anvende dem uavhengig av tid, sted og kanal. Regjeringen har ambisjoner om at gode og tilgjengelige digitale tjenester, skal resultere i styrking av dialogen offentlig sektor har til innbyggerne og næringslivet. Videre heter det at «Tjenestene skal være enklere å bruke og lettere tilgjengelige enn papirskjemaer eller personlig fremmøte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 38). På denne måten blir virksomheter innenfor offentlig sektor, oppfordret til å få sine brukere til å benytte digitaliserte løsninger, da de er mer tilgjengelige og enklere i sin bruk. Dette skal oppnås ved å blant annet involvere brukerne i den digitale tjenesteutviklingen.

### 4.5.3 Effektiviseringsdiskursen

Digitalisering blir ansett som en positiv utvikling hva det gjelder effektivisering av offentlige tjenester. Dette kommer blant annet til syne gjennom formuleringer som «effektiv offentlig sektor», «effektiv forvaltning» og «effektiv ressursbruk» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, Fornyings,- administrasjons- og kirkedepartementet 2012, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019).

Det kan se ut til at effektiviseringsdiskursen består av to aspekter. Det første aspektet er IT-strategien, og er gjeldende for alle offentlige virksomheter. Den andre dreier seg om et økonomisk perspektiv, som er knyttet opp mot effektivisering hva angår besparelse og bedre utnytting av ressursene det offentlige disponerer. Dette kommer blant annet frem i fellesføringer i tildelingsbrevene for 2017, hvor det heter at virksomhetene «(...) skal arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre og øke produktiviteten» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b). Videre blir det også presisert at virksomhetene skal gjøre rede for iverksatte og planlagte effektiviseringstiltak i årsrapporten, samt redegjøre for hvordan effektiviseringsgevinstene av tiltakene hentes ut. Det økonomiske aspektet viser seg særlig i regjeringens mål som omhandler effektiv offentlig ressursbruk gjennom bruk av IKT. Regjeringens digitaliseringsstrategi er imidlertid gjennomgående for henvisningen, og de forventningene som er gitt offentlige virksomheter, innenfor digitalisering av fylkeskommuner og kommuner.

I Meld. St 27 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 37) heter det at «Målsettingen er å lage så gode og effektive digitale løsninger at de aller fleste velger å benytte seg av disse». Det blir videre presisert at digitalisering kan gi store produktivetsgevinster, og hvordan regjeringen vil, gjennom en sterk og strategisk satsing, legge til rette for at offentlig sektor er i stand til å realisere disse gevinstene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Et av formålene med Meld. St. nr. 27 (2015-2016) er å varsle om det regjeringen omtaler som et digitalt taktskifte, der hvor ambisjonsnivået er betydelig. Videre heter det at «Regjeringen varsler i meldingen en styrking av digitalt førstevalg og fortsatt arbeid i retning av digital selvbetjening og det som ofte omtales som automatisert saksbehandling» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 29).

Effektivisering av offentlig sektor skal forekomme gjennom gjenbruk av data som allerede er levert inn til en offentlig virksomhet. Slike data kan eksempelvis dreie seg om brukernes inntektsopplysninger. Regjeringen følger dette opp ytterligere ved å vise til at et viktig effektiviseringstiltak er felles IKT-løsninger for å dekke like behov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016).

#### **4.5.4 Fornyingsdiskursen**

Den fjerde diskursen, fornyingsdiskursen, omhandler et pålegg og en forventning fra regjeringen digitalisering av offentlige virksomheter. Denne fornyelsen dreier seg om nye måter å forholde seg til brukerne på, samt nye IKT-løsninger som influerer både brukerne og ansatte i offentlig sektor hva det gjelder tjenester og ansattes arbeidsoppgaver som endres. Dette vil jeg gå nærmere inn på i neste diskurs.

Som ledd i IKT-moderniseringen har offentlige virksomheter et krav på seg til å utvikle nye digitaliserte løsninger, som brukerne kan anvende i sitt møte med offentlig sektor. Formålet er digitalt førstevalg og utvikling av selvbetjeningstjenester, der målet blant annet er å gjøre saksbehandlingstiden enklere og raskere (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Brukernes kontakt med det offentlige skal forenkles, og de offentlige virksomhetene må selv vurdere hvordan digitalisering av tjenester kan brukes i deres organisasjon.

For å oppnå målet om fornyelse gjennom digitalisering, vil en gjennomgang og nytenkning av regelverket være fundamental i utviklingen av selvbetjeningsløsninger. Et regelverk som er digitaliseringsvennlig, er også et av innsatsområdene i regjeringens digitaliseringsstrategi. Norge vil i tett samarbeid med EU utforme nytt regelverk og rammevilkår for fremtidsrettede teknologier (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Dette for å sikre at regelverket understøtter digitalisering og ønsket tjenesteutvikling.

#### **4.5.5 Omorganiseringsdiskursen**

Digitalisering kan resultere i at tidligere arbeidsprosesser, rutiner og organisering av enheter og virksomheter, ikke lenger anses å være hensiktsmessige. I regjeringens rundskriv om fellesføringer i tildelingsbrevene for 2017, står det at virksomhetene skal

arbeide systematisk med å utnytte tildelte ressurser bedre, og økte produktiviteten. Et sentralt virkemiddel i dette arbeidet er digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester (digitalt førstevalg), sammen med eksempelvis omorganisering, prosessforbedring og annen bruk av teknologi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017b).

Gjennom denne avhandlingen, har en sett at det stilles høye forventninger til hva digitalisering vil føre til når det gjelder frigjorte ressurser. For å realisere regjeringens visjon om å fornye, forenkle og forbedre den offentlige sektoren, blir viktigheten av å snu arbeidsprosessene i offentlig sektor, presisert i både styringsdokumenter og i den nasjonale digitaliseringsstrategien. I første omgang vil dette dreie seg om brukerorientering, hvor brukernes behov prioriteres først. Stat og kommuner må deretter utvikle riktige løsninger på tvers av styringsstrukturer og sektorer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). En slik form for digitalisering er viktig, men bidrar ikke nødvendigvis til innovasjon eller omstilling. For å nå målene regjeringen har satt, må brukerorientering i større grad dreie seg om å avdekke brukernes behov, og utvikle tjenester på tvers av styringsstrukturer, sektorer og virksomheter etter behovene brukerne har. Kravet om å gjøre arbeidsprosesser og samarbeidet med brukerne på en annen måte, kan også ses i sammenheng med den overordnede politikken om å gjøre offentlig sektor mindre i omfang. Dette kommer blant annet frem i regjeringens strategiske satsingsområder, hvor effektivisering i offentlig sektor anses som en smartere og mer kostnadseffektiv løsning, der virksomheter leverer avtalt ytelse med minst mulig ressursinnsats. Behovet for organisatoriske endringer i virksomheter som følge av digitalisering, kommer også frem;

«Digitalisering forutsetter i de fleste tilfeller omstilling, og omstilling innebærer i de fleste tilfeller digitalisering. Sann sett kan man godt si at digitalisering er omstilling, selv om det fortsatt finnes både IKT-prosjekter uten organisasjonsutvikling, og organisasjonsutvikling uten digitalisering» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b).

#### **4.5.6 Oppsummering av diskurser**

Diskurs blir forstått som noe mer enn bare språk. Det handler i stor grad om hvordan ulike utsagn og praksiser oppstår og er virksomme, med påvirkningskraft på hvordan den sosiale virkeligheten formes og transformeres over tid. Diskurser kan være med på å analysere hva slags former for problematikk som ligger til grunn i utarbeidingen av løsningene vi har i

dag. På denne måten kan dagens løsninger forstås i en større helhet der historie, praksis, makt og viten, sammen har vært med på å forme digitaliseringens funksjon og rolle i dagens samfunn. Jeg har valgt å oppsummere fem diskurser som går igjen i regjeringens offentlige dokumenter, i tabellen nedenfor.

Diskurs	Hovedinnhold
<b>Brukerdiskursen</b>	Alle endringer og forbedringer i offentlig sektor, skal gjøres med brukeren i sentrum. Borgeren blir bruker.
<b>Tilgjengelighetsdiskursen</b>	Den offentlige sektorens tilgjengelighet er viktig, og dette skal i all hovedsak forekomme gjennom digitale plattformer.
<b>Effektiviseringsdiskursen</b>	Digitalisering skal frigi ressurser og effektivisere arbeidsprosesser.
<b>Fornyingsdiskursen</b>	Nye måter å forholde seg til brukerne, nye måter å samarbeide på, både med samarbeidspartnere og internt i offentlig sektor.
<b>Omorganiseringsdiskursen</b>	Arbeidsprosesser og strukturer endres som følge av digitaliseringen, og dette fører til omorganisering.

Tabell 2: Oppsummering av diskursene

## 5.0 Digitalisering i Møre og Romsdal fylkeskommune

I dette kapittelet vil jeg presentere mine empiriske funn fra intervjuene med ansatte i Møre og Romsdal fylkeskommune, samt to informanter fra en kommune i regionen. Intervjuene vil kunne gi en dypere innsikt i det praktiske arbeidet i offentlig sektor, og i tillegg danne en forståelse av hvordan informantene resonnerer om digitalisering i offentlig sektor. Dette vil være grunnlaget for min diskusjon og analyse i kapittel 6.

Jeg vil først starte kapittelet med en kontekstbeskrivelse av Møre og Romsdal fylkeskommune, og i tillegg gjøre rede for et sentralt prosjekt og et program, i forbindelse med den digitale satsingen.

### 5.1 Møre og Romsdal fylkeskommune

Fylkeskommunen tar for seg oppgaver som er for store for kommunene, eller som går på tvers av kommunegrensene. Noen av fylkeskommunens ansvarsområder er videregående opplæring og fagskoleutdanning, næringsutvikling, miljø, samferdsel, tannhelse, kultur og folkehelse. Disse oppgavene blir løst i samarbeid med kommuner, næringsliv og organisasjoner i fylket. Med sine 2500 ansatte regnes Møre og Romsdal fylkeskommune som et av de største arbeidsgiverne i regionen, og har i tillegg rollen som samfunnsutvikler, tjenesteleverandør, myndighetsutvikler og demokratisk aktør. Den regionale samfunnsutviklerrollen handler om å gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, samordne og koordinere offentlige innsats og virkemiddelbruk, og å ivareta og styrke det regionale demokratiet (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å. e)

Møre og Romsdal fylkeskommune har videre en visjon om å være en tydelig medspiller. Dette innebærer hvordan organisasjonen vil være og bli oppfattet av andre, samt hvordan fylkeskommunen skal bygge en sterkere felles identitet for organisasjonen (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å. a: 6). I dette ligger det at Møre og Romsdal fylkeskommune skal stå fram enhetlig som en regional utvikler, god tjenesteleverandør og arbeidsgiver. Verdigrunnlaget omhandler at Møre og Romsdal fylkeskommune er en lærende organisasjon kjennetegnet av verdiskapende samarbeid og tillit. En lærende organisasjon blir av Senge (1990, gjengitt i Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.-e: 14) definert som «... et sted hvor menneskene kontinuerlig utvikler sin kapasitet til å skape de resultatene

de virkelig ønsker og drømmer om, hvor nye og utviklende tankemønstre dyrkes fram, hvor kollektive ambisjoner er frigjort, og hvor mennesker kontinuerlig lærer å lære sammen». Det vil med andre ord dreie seg om å være en lyttende organisasjon, hvor man både lærer og utveksler kunnskap med hverandre. I tillegg til å involvere innbyggerne og samarbeidspartnere hva det gjelder fylkeskommunens oppgaveløsninger.

### 5.1.1 Omstilling 2020

I forbindelse med omstillingen av Møre og Romsdal fylkeskommune mot 2020, heretter omtalt som omstilling 2020, ble det utarbeidet en ny organisasjonsmodell. Den nye organisasjonsmodellen består av en sammenslåing av de to tidligere avdelingene *utdanning* og *regional og næring*, til et nytt område kalt *kompetanse og næring*. Det ble i tillegg utviklet en egen seksjon for tjenesteutvikling og digitalisering, kalt *organisasjon og tjenesteutvikling*. Prosjektet hadde oppstart i august 2018, og kan ses i sammenheng med regionreformen i 2017. Nye krav og forventninger som følge av regionreformen, resulterte i et behov for videreutvikling i organisasjonen, slik at Møre og Romsdal fylkeskommune kunne levere tjenester og løse sin rolle som utviklingsaktør etter disse kravene og forventningene. I tillegg ble prosjektet utviklet med tanke på de endrede økonomiske rammeforutsetningene i virksomheten.

Det ble også utført en måling av organisasjonens digitale modenhet, hvor konsulentfirmaet Agenda Kaupang (2019) benyttet et verktøy utviklet av Difi. Dette verktøyet identifiserer organisasjonens styrker og svakheter i det digitale transformasjonsarbeidet, gjennom å vurdere organisasjonens modenhet innen fem definerte kartleggingsområder (Agenda Kaupang 2019: 71-72):

1. Styring og ledelse: Hvordan digitaliseringsarbeidet støttes fra toppledelsen, handlingsrom, ansvar, roller, rapporteringsveier m.m.

2. Mennesker og kultur: Hvordan kulturen for brukerfokus, innovasjon, risikovillighet og endringsledelse vurderes i korrelasjon med digitalisering

3. Kapasitet og evner: Hvordan vurderes organisasjonens forutsetninger for å oppnå digital modenhet? Ressurser, ansatte og deres kompetanse, kompetansetiltak, prosessstøtte m.m.

4. Innovasjon: Hvordan vurderes evnen og villigheten til å tenke nytt om nye tjenester, oppgaver og nye måter å tilby tjenester på? Evnen til å være i forkant og anvende ny teknologi, prosesser og arbeidsmåter.

5. Teknologi: Er plattformer, systemer og programmer egnet til å støtte opp om de fire foregående områdene?

De fem kategoriene blir, som vist i tabellen under, delt inn i fem modenhetsgrader. I en organisasjon hvor modenhetsgraden er på det laveste (minimal), er det liten støtte og forståelse fra ledelsen hva det gjelder digitalisering. En slik organisasjon mangler også et strategisk perspektiv på IT, har motstand mot endring, lite fokus på brukeres behov, samt som det blir avsatt lite ressurser til utvikling og kompetanseutvikling (Agenda Kaupang 2019: 72). IT og virksomhetsprosesser ses derfor ikke i sammenheng.

Ifølge Agenda Kaupang (2019: 72) vil en organisasjon med høyeste modenhetsgrad (transformert), kjennetegnes ved at ledelsen støtter digitalisering fullt ut og går foran som gode eksempler. Digital strategi vil også være en integrert del av virksomhetsstrategien, og medarbeidere kan digitalisere og er stadig på utkikk etter forbedringer og tilbakemeldinger fra brukere. I tillegg vil digital styring i en transformert organisasjon være en del av virksomhetsstyringen, hvor ressurstilgang og strategi samsvarer. Organisasjonen har konstant fokus på nye løsninger og utvikling av organisasjonen i forbindelse med dette (Agenda Kaupang 2019).

Mellom 1 og 2	Minimal
Mellom 2 og 3	Uformell og tilbaketrent
Mellom 3 og 4	I bevegelse
Mellom 4 og 5	Brukerdrevet
5	Transformert

Tabell 3. Poengsum knyttet til modenhetsgrad (Agenda Kaupang 2019: 72)



Undersøkelsen ble sendt ut til seks videregående skoler, fire fagavdelinger og to stabsavdelinger i sentraladministrasjonen, samt en respondentgruppe fra tannhelse. Stabs og fagenhetene i Møre og Romsdal fylkeskommune besto av; næringsavdelingen, organisasjonsavdelingen, fylkestannlegen, kulturavdelingen, plan- og analyseavdelingen, samferdselsavdelingen og utdanningsavdelingen. Agenda Kaupang (2019) understreker at kartleggingen har blitt gjennomført basert på den enkelte avdelings subjektive vurdering av egen modenhet. I tabell 4 presenteres hovedresultatene i undersøkelsen, hvor utvalget blir delt inn i skolene (videregående skoler) og øvrige (stabs og fagenhetene, samt respondentgruppe fra tannhelse).

Tema	Skolene	Øvrige
<b>Styring og ledelse</b>	3.83	2.93
<b>Mennesker og kultur</b>	3.33	2.86
<b>Kapasitet og evner</b>	3.25	2.64
<b>Innovasjon</b>	3.25	2.93
<b>Teknologi</b>	3.50	2.86
<b>Total modenhetsvurdering</b>	<b>3.43</b>	<b>2.84</b>

Tabell 4. Modenhet for skolene og øvrige (Agenda Kaupang 2019: 73-74)

Som vist i tabellen scorer skolene i gjennomsnitt høyere på alle kartleggingsområder enn øvrige enheter i Møre og Romsdal fylkeskommune. En kan imidlertid se at begge scorer lavest på kapasitet og evner, noe som innebærer evnen til å oppnå digital modenhet. Høyest scorer virksomhetene på styring og ledelse, som omhandler støtte fra toppledelsen, handlingsrom, ansvarsfordeling, rollebeskrivelser og rapporteringsmekanismer. Skolene vurderer sin egen virksomhet til å være på modenhetsnivået *i bevegelse*, mens de øvrige betrakter seg på modenhetsnivået *uformell og tilbakelemt*. Møre og Romsdal fylkeskommune forstår sin egen organisasjon ut ifra undersøkelsen som i bevegelse. Mye er på plass, men det digitale perspektivet gjennomsyrrer ikke alle sider ved organisasjonens virksomheter, og er ikke brukerdrevet i like stor grad som fylkeskommunen selv ønsker (Agenda Kaupang 2019). Intensjonen er der, men en har ikke kommet like langt med selve implementeringen.

Videre ble utfordringer og muligheter adressert på to verksteder med Agenda Kaupang, og ledere i fylkeskommunen den 15.januar 2019. Mulighetene dreide seg blant annet om

forbedringer av eksisterende systemer og tjenester, utvikling av nye tjenester og forbedringsmuligheter av arbeidsprosesser. Ledere i Møre og Romsdal fylkeskommune påpekte at det er en utfordring at dagens systemportefølje ikke gis tilstrekkelig støtte, og at en må kartlegge nærmere hva som oppleves som velfungerende og hvor det er forbedringsmuligheter når det gjelder systemenes stabilitet og funksjonalitet (Agenda Kaupang 2019: 75). Det ble også presisert at systemet ikke er optimalt for brukerne, hvor de må forholde seg til flere systemer som ikke alltid snakker godt sammen. Som en konsekvens av dette må data hentes ut fra et system og legges manuelt inn i et annet. I tillegg er gode integrasjoner mellom systemene manglende, og systemporteføljene betraktes av flere som for fragmentert. Ifølge Agenda Kaupang (2019: 75) uttrykker lederne at flere i organisasjonen ønsker seg færre plattformer med mer integrerte løsninger. Slike løsninger vil muliggjøre gjenbruk av data, hvor en ikke behøver å legge inn data flere ganger.

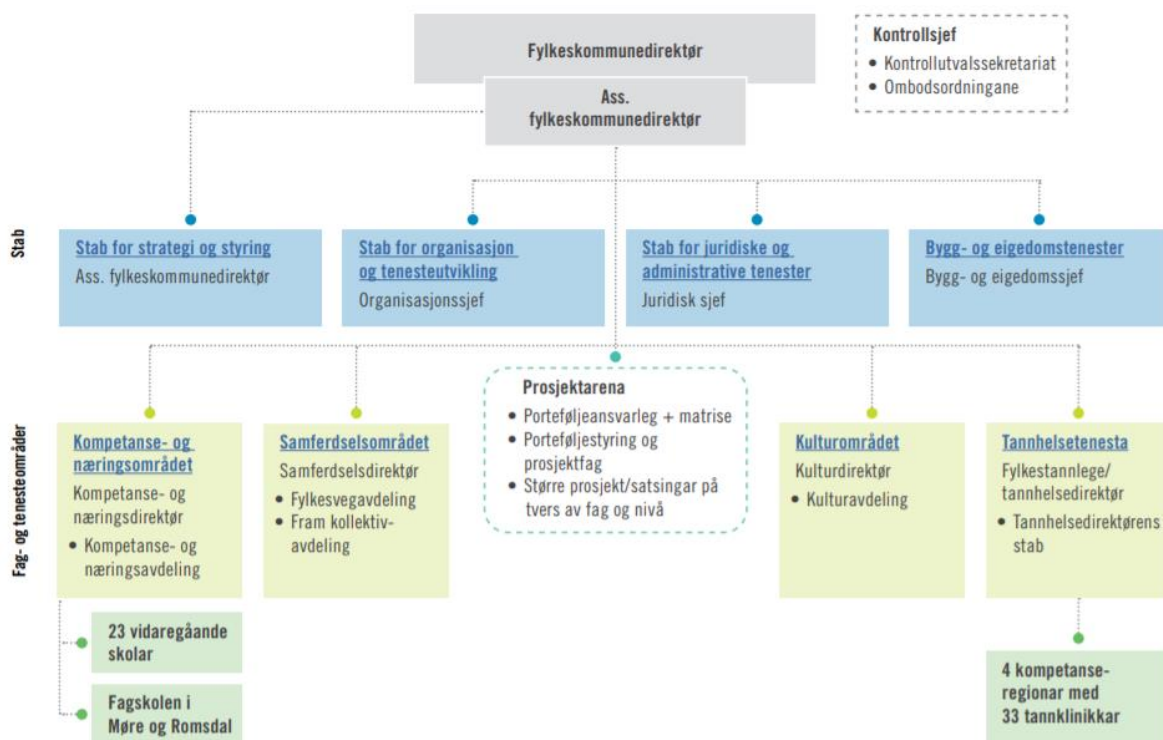
Når det gjelder utviklingsområder uttrykkes det et ønske om automatisering og robotisering av regelstyrte forvaltningsområder, knyttet til tilskuddsforvaltning og betalingsløsninger. Andre utviklingsområder dreier seg om å gjøre data tilgjengelig både internt og eksternt. Dette for å kunne utvikle nye måter å analysere egen virksomhet på ved å måle og sammenligne egen organisasjon med andre (benchmarking), og derav utvikle beste praksis (Agenda Kaupang 2019: 75). På denne måten kan en få bedre samhandling med interessenter. I tillegg må fylkeskommunen gi brukerne bedre løsninger for kommunikasjon, som er tilpasset plattformene brukerne anvender.

Det legges også vekt på utfordringer tilknyttet arbeidsformen og holdningene til utvikling i fylkeskommunen. Ifølge Agenda Kaupang (2019) er fylkeskommunen ikke i tilstrekkelig grad brukerorientert, da tjenestene som tilbys ikke er godt nok brukertilpasset. Kommunikasjonen med brukerne er heller ikke god nok, og brukerperspektivet tas ikke i stor nok grad inn i tjenesteutviklingsarbeidet (Agenda Kaupang 2019: 75). For å løse dette må fylkeskommunen øke sin synlighet og gjennomsiktighet ovenfor brukere og interessenter (Agenda Kaupang 2019).

Når det gjelder digitalisering av arbeidsform gjennom å anvende IKT-baserte løsninger, vil en fundamental utfordring her være ulikheter i digital modenhet og kompetanse, innad i organisasjonen (Agenda Kaupang 2019). Det bør, ifølge Agenda Kaupang (2019), derfor

sattes på bygging av digital kompetanse og digital kultur i organisasjonen. Undersøkelsen viser at det eksisterer oppfatninger om at det er manglende ambisjoner og interesse for digitalisering fra toppledelsen, noe som igjen resulterer i utilstrekkelig fokus og ressurser på utvikling. Dette ser en også nedover i organisasjonen, hvor det oppleves å være lærings- og endringsmotstand, delvis grunnet erfaringer fra tidligere prosesser som ikke har vært vellykket. Manglende og ujevn digital kompetanse blir også betraktet som en sentral utfordring, samtidig som det er for lite ressurser til heving av kompetanse (Agenda Kaupang 2019). Den økonomiske situasjonen og tidspresset i fylkeskommunen oppleves også som en barriere for å igangsette utviklingsprosjekter. Videre heter det at fylkeskommunen må gå fra å være en primært driftsfokusert organisasjon, til å bli mer utviklingsfokusert.

Ifølge Agenda Kaupang (2019) fremkommer det i økonomianalysen at Møre og Romsdal fylkeskommune har et relativt høyt driftsnivå sammenlignet med andre fylkeskommuner. Gjeldsnivået i fylkeskommunen var høyt i 2017 og har økt siden. Dette innebærer at organisasjonen må redusere driftsnivået sitt med 200 millioner kroner (Agenda Kaupang 2019). For å effektivisere driften i den størrelsesorden som er målsatt, må fylkeskommunen velge en annen strategi enn rene rammekutt til den enkelte sektor, som har vært en preferert metode de siste årene (Agenda Kaupang 2019). Det har derfor vært behov for en ny administrativ organisering, som skal bidra til å unngå unødvendig dobbeltarbeid, samt redusere kostnader knyttet til samordning og samarbeid. Den nye organisasjonsmodellen skal også tilrettelegge for rasjonell utvikling og bruk av kompetanse.



Figur 2: Organisasjonskart for Møre og Romsdal fylkeskommune (Møre og Romsdal u.å.-d: 31)

De viktigste endringene i organisasjonen har blant annet dreid seg om å etablere ny staborganisering og en prosjektarena. Dette for å i enda større grad tydeliggjøre oppgave- og rollefordelinger innad i organisasjonen. I litteraturen definerer Jacobsen og Thorsvik (2016: 90-91) stab som funksjonene i en organisasjon, som støtter og ivaretar ledelsen sine oppgaver hva det gjelder styring, utvikling, planlegging, koordinering, analyse, revisjon, rådgivning og rapportering. Formålet med stab for strategi og styring, er å løfte opp og koble tettere sammen miljøer som arbeider med plan- og strategiutvikling, med de som koordinerer prosessene for økonomiplanlegging og virksomhetsstyring. Avdelingen har derimot fått enn smalere oppgavesammensetting enn tidligere og har ansvar for organisasjons- og tjenesteutvikling, samt nye ansvarsområder som digitalisering og kommunikasjon. Det har også blitt etablert en ny organisering av IT-tjenester i avdelingen, og det legges vekt på at avdeling skal bli en pådriver og støttefunksjon for linjeorganisasjonen innenfor organisasjons- og tjenesteutvikling og digitalisering. Den nye organisasjonsmodellen har også en egen prosjektarena, som skal fremme samarbeid både internt på tvers og mellom nivåer i organisasjonen, og eksternt. Det skal her legges til rette for verdiskapende samarbeid, og god gjennomføring av større satsinger og prosjekter.

### 5.1.2 Møre og Romsdal 2025

Møre og Romsdal 2025 er et program der offentlig sektor med ansvar for Møre og Romsdal, arbeider sammen for å styrke regionen. Bakgrunnen for programmet er regionreformen som ble vedtatt av Stortinget i 2017, hvor det ble besluttet at Møre og Romsdal skulle holde fram som et eget fylke. Formålet med programmet er at Møre og Romsdal, som er det tredje minste fylket i Norge etter folketall, skal vise seg i stand til å løse oppgavene på det regionale nivået på en god måte. Samarbeid, samling og samordning av offentlig sektor i fylket pekes på som viktige faktorer for å vise seg som en sterk region på nasjonalt nivå.

I tillegg står det på Møre og Romsdal fylkeskommune sine sider, at regionen har et potensial for mer og bedre samarbeid med statlige aktører, som har hovedkontor utenfor fylket. Programmet skal dermed være med på å etablere gode samarbeidsarenaer og informasjonskanaler mellom de tre nivåene i offentlig sektor med ansvar for Møre og Romsdal. Med tre nivåer menes det kommuner, fylkeskommune, fylkesmann og statlige aktører. Det blir videre poengtert at samfunnsutfordringene offentlig sektor skal løse, er komplekse og sektorovergripende. Samarbeid på tvers av sektorer og forvaltningsnivå blir dermed sett på som fundamental hva det gjelder å yte gode tjenester til innbyggerne i fylket.

Det overordnede målet for programmet er at offentlig sektor med ansvar for Møre og Romsdal, er godt samordnet og er en sterkere utviklingsaktør for fylket. Resultatmålene som skal bidra til å realisere det overordnede målet, går ut på at offentlig sektor i Møre og Romsdal skal ha god kunnskap om og kjennskap til hverandre, samt samarbeide ut fra en felles forståelse av utfordringer og muligheter i fylket. Det andre resultatmålet går ut på at det er utviklet forpliktende samarbeid og regionale fellessatsinger som styrker Møre og Romsdal (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å. c).

Programmet består videre av ulike enkeltprosjekter, deriblant det toårige prosjektet *Digi Møre og Romsdal*, hvor målet er å etablere et regionalt samarbeid om digitalisering. Bakgrunnen for prosjektet er at kommuner står ovenfor flere felles utfordringer knyttet til økonomi og sparetiltak, økte forventninger til tjenester, ulik ressurstilgang, og ulikt kompetansenivå. Parallelt med dette gir nasjonale, regionale og lokale strategier føringer

for hvordan digitalisering av offentlig sektor skal gi en enklere hverdag for innbyggerne, næringslivet og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk, samt øke produktiviteten i samfunnet (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.-a). Kommunene i Møre og Romsdal ønsker derfor å stå sammen for å løse felles utfordringer, inngå samarbeid om økt digitalisering, og å løfte kompetanse og gjennomføringskraft for å oppnå digital transformasjon (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.-a). Dette skal oppnås ved å dele eksisterende gode løsninger, hente kompetanse og erfaring fra egen og andre fylker, samt samarbeide om kompetanseheving og innovasjon. På denne måten vil Møre og Romsdal ha bedre forutsetninger for å løse morgendagens utfordringer i fellesskap.

Digi Møre og Romsdal deltar i et nasjonalt nettverk for regionale digitaliseringssamarbeid, som er initiert av KS. Nettverket skal bidra til samarbeid på tvers av regioner og gi en sterk kobling til KS nasjonalt. I tillegg har Møre og Romsdal tatt et nasjonalt initiativ og lederrolle for utveksling av erfaring og samhandling på tvers av fylker, hvor målet er å inspirere hverandre gjennom egne suksesser og erfaringer (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.-a). Videre heter det at nettverkene skal bidra «(...) til at regionen tar en nasjonal posisjon og får en sterkere felles stemme, og plasserer Møre og Romsdal på kartet for digitalisering og innovasjon, som er en målsetning i prosjektet» (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.-a).

Når det gjelder kompetanseheving, skal prosjektet være med på å løfte kompetanse innen digital transformasjon for toppledere, kommuner og fylkeskommunen. En slik satsing vil kunne resultere i styrking av digital modenhet, slik at en bedre forstår mulighetene som følger av den digitale transformasjonen. Dette vil igjen kunne føre til at en evner å gjennomføre nødvendige omstillinger i egen organisasjon (Møre og Romsdal u.å. a). Offentlige virksomheter som arbeider systematisk med kompetanseutvikling i sin organisasjon, vil i større grad kunne forsterke sin innovasjonsevne, konkurransekraft og verdiskaping (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.- a). Dette tiltaket har estimert oppstart i juni 2021, og ledes av Digi Møre og Romsdal i samarbeid med Eirin Folde, prosjektleder for kompetanseløft Digi Trøndelag, samt Digi Telemark og Vestfold.

## 5.2 Informantenes selvforståelse

I dette underkapittelet skal jeg blant annet gjennomgå hva informantene legger i begrepet digitalisering, hvordan digitalisering er anvendt i hverdagen, samt hvilke muligheter og utfordringer dette kan ha for offentlig sektor.

Før jeg går i gang med dette, vil det kunne være fordelaktig å presentere informantene. Jeg har som tidligere nevnt, valgt å anonymisere informantene med tall fra en til seks.

Ettersom at organisasjonens navn er synliggjort i denne oppgaven, vil jeg ikke si noe ytterligere om informantene, annet enn hvilken rolle de har. På denne måten vil jeg bevare deres anonymitet i tråd med NSD sine retningslinjer for informasjonssikkerhet, samtidig som jeg får fram deres relevans for denne studien på en hensiktsmessig måte. Det kan være viktig å bemerke seg at jeg er interessert i temaet digitalisering, noe som også innebærer å se på uintenderte konsekvenser. Informant 5 og 6 vil derfor kunne hjelpe med å se slike konsekvenser fra et perspektiv utenfra. Grunnet tidsbegrensninger ble det kun tid til to «eksterne» informanter. Intervjuene vil kunne gi en dypere innsikt i det praktiske arbeidet i offentlig sektor, samt skape en forståelse av hvordan informantene resonnerer om digitalisering i offentlig sektor.

Informant	Informantens rolle
1	Fast ansatt i Møre og Romsdal fylkeskommune
2	Fast ansatt i Møre og Romsdal fylkeskommune
3	Fast ansatt i Møre og Romsdal fylkeskommune
4	Fast ansatt i Møre og Romsdal fylkeskommune
5	Ansatt i en kommune. Har et toårig samarbeid med Møre og Romsdal fylkeskommune
6	Offentlig ansatt i en kommune med digitaliseringskompetanse

Tabell 5: Presentasjon av informantene

### 5.2.1 Digitaliseringsbegrepet

Ettersom at digitalisering er et vidt begrep, er jeg innforstått med at informantene kan ha delte meninger om hvordan man definerer begrepet. Til tross for dette ser det ut til at alle informantene har omtrent samme forståelse av begrepet, hvor det pekes på at digitalisering handler om mer enn å gå fra manuelle til digitale prosesser;

«Du har jo den teknologiske delen av det, men når jeg tenker digitalisering tenker jeg kanskje mer på den digitale transformasjonen. Altså at man faktisk er nødt til å endre arbeidsmåter, og tenke litt nytt omkring hvordan man faktisk bruker de verktøyene og digitale hjelpemidlene og teknologien som er der (...) mer enn kanskje den teknologiske utviklingen alene (...) Vi kan ikke sette strøm på papir og si at vi har blitt digitalisert» (1)

Digital transformasjon ser ut til å være et begrep som informantene i stor grad assosierer med digitaliseringsbegrepet, og dens definisjon og forståelse. Dette er noe som også kommer fram hos informant 5, som forteller at det er to varianter av digitalisering. Den første varianten dreide seg om å sette strøm på papir, som eksempelvis ved fakturabehandling. Informanten forteller at digitaliseringen her dreide seg om å gå fra å få tilsendt faktura i konvolutt, til å få regningen tilsendt som en PDF-fil på for eksempel e-post. I dag ser en imidlertid en ny variant, den digitale transformasjonen, hvor fakturaen går rett inn i et eget system, og alt kommer ferdig mellom kjøper og selger gjennom e-faktura løsninger. Dette mener informant 5 illustrerer hvor fort digitaliseringen har gått, og at digital transformasjon handler om at du ikke lenger kan fysisk ta på alt, da vi automatiserer det som tidligere var manuelle prosesser. Både informant 1 og 5 bruker musikk som eksempel på denne overgangen. Informantene forteller at det tidligere ble kjøpt vinylplater for å høre på musikk, deretter kom CD-platen, og til slutt ble alt digitalt. Nå hører du på musikk, men du kan ikke ta på lydfilen slik som før.

Som nevnt innledningsvis, har regjeringen en visjon om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Gjennom intervjuene kan det se ut til at denne visjonen også ligger inne hos informantenes forståelse av digitaliseringsbegrepet;

«Digitalisering handler om hvordan vi kan bruke annen teknologi til å forenkle tjenesteleveransene og arbeidsprosessene (...) og da vil digitalisering og bruk av ny teknologi gi oss nye muligheter på det til å frigjøre tid og kapasitet, og også gjerne heve



kvalitet. Så det går jo rett og slett ut på å anvende tilgjengelig teknologi, eller utvikle ny teknologi som kan forenkle prosesser, og gi nye tjenester da» (4).

Ut ifra sitatet kan en se hvordan regjeringens begrep om å fornye og forbedre kommer fram i informantenes forståelse av digitaliseringsbegrepet. Informant 5 viser til at digitalisering handler om å anvende teknologi til å jobbe smartere, i form av å effektivisere og forenkle tjenesteleveransene og arbeidsprosessene. Ved å ta i bruk mulighetene teknologien gir, vil det ifølge informanten føre til frigjøring av tid og kapasitet, samt kvalitet. Forbedring av kvalitet på tjenester som følge av digital kompetanseheving, dreier seg i stor grad om å fjerne unødvendige tidstyver, slik at de ansatte får rom til å fokusere på bedre kvalitet i de oppgavene de må gjøre. Som det kom fram i Agenda Kaupang (2019) sin kartlegging av Møre og Romsdal fylkeskommune, er det behov for digital kompetanseutvikling i organisasjonen. Informant 3 forteller at;

«Det er jo klart at når vi er en organisasjon på 2600 ansatte, og vi jobber med veldig mange forskjellige ting (...) så er vi nødt til å jobbe med kompetansebiten. Og da må vi jo også tenke nytt da, på hvor vi kan heve kompetansen for mange raskt» (3)

Informantene forteller videre at kompetanseløfting er en sentral del av programmet *Møre og Romsdal 2025*, og at det vil blir gjennomført nye modenhetsskartlegginger for å se om fylkeskommunen er i utvikling, og om tiltakene de iverksetter virker. Det blir videre poengtert at det å jobbe målrettet er viktig, og at fylkeskommunen har funnet ut at digital kompetanse ikke kan læres på gamlemåten ved at man sitter på en skolebenk, og noen forteller deg hvordan du skal gjøre det. Flere informanter understreker viktigheten med å lære gjennom å gjøre, noe som innebærer å aktivt bruke digitale verktøy i læringsprosessen. I tillegg bruker fylkeskommunen ekstern bistand fra konsulentfirmaer til kompetanseheving i organisasjonen. Ved spørsmål om hvorfor Møre og Romsdal fylkeskommune brukte et privat konsulentfirma i forbindelse med omstilling 2020, svarte informant 2 følgende;

«Det handler om at det både er en metodekompetanse du må ha, og tilgjengelig verktøy du må ha for å behandle data på en god måte. Sånn at det ikke blir altfor hjemmesnekret. Det bør være evidensbasert, og det bør (...) det var vi litt famlende på selv, og ville gjerne ha ekstern input på det da» (2)

Fylkeskommunen bruker med andre ord konsulentfirmaer for å hente inn ny og ekstern kunnskap. Ifølge informant 5 er det viktig å være bevisst på hvor du bruker konsulenter, samt at formålet er å bygge egen kompetanse. Informant 5 forteller videre at dersom du har en type konsulentavhengighet til enhver tid, vil dette kunne være negativt, da det er en bransje som lever av å selge tjenester. Bevisstgjøring av hvorfor og hvordan en skal bruke den eksterne kompetansen som kommer inn i organisasjonen, vil derfor være viktig for egen kompetansebygging;

«Vi skal jo være en lærende organisasjon, og få til organisasjonslæring. Da må vi sørge for at ting blir hengende igjen i organisasjonen, og ikke forsvinner når konsulentene er ute igjen» (4)

Ifølge informant 4 vil ekstern bistand også være en form for benchmarking, som igjen gir et konkurransefortrinn både hva det gjelder rekruttering og omdømme. Med dette mener informanten at søkere på den ene siden kan tenke at den digitale kompetansen innad i organisasjonen ikke er all verden, men at målene og motivasjonen ser ut til å være på plass hos ledelsen. Noe som igjen resulterer i at søkeren muligens tenker at det kan være interessant å være med på den reisen med å digitalisere. På den andre siden vil du ha søkere som er opptatt av å jobbe i det beste miljøet med den organisasjonen som har den høyeste digitale kompetansen. Bruk av ekstern bistand til kompetanseutvikling og kartlegging kan med andre ord skape et omdømme, som igjen kan trekke til seg potensielle søkere.

Videre assosierer flere av informantene digitalisering med automatisering, og det ser ut til å være et stort satsningsområde i fylkeskommunen. Dette kommer også fram i Møre og Romsdal fylkeskommunes økonomiplan for 2020-2023, hvor det heter at arbeidet med digitalisering, robotisering og integrasjon vil bli høyt prioritert i årene som kommer (Møre og Romsdal fylkeskommune 2019). Arbeidsoppgaver som de ansatte i dag bruker mye tid på, skal automatiseres og effektiviseres gjennom digitale verktøy. Dette for å blant annet frigjøre kapasitet og kompetanse til verdiskaping og utvikling. Automatisering av arbeidsprosesser blir betraktet som en viktig del av gevinstrealisering fra digitaliseringen;

«Det er jo store gevinster med å digitalisere. Det å få automatisert arbeidsprosesser som vi bruker personelle ressurser til i dag (...) det er store gevinster på både tid og penger, og

ikke minst kvalitet rett og slett. Det å slippe å punche ting inn, og som skaper feil da. Det å kunne få bedre kvalitet er jo en viktig ting her» (5)

«Ting skal gå mer automatisk, og det skal være en mer smidig flyt i arbeidsprosessene. Det handler altså om automatisering av arbeidsprosesser, som i dag gjøres på en veldig tungvint og manuell måte. Folk bruker mye tid på arbeid som de ikke trenger å tenke for å utføre (...) Så vi prøver å finne de delene av jobben vår som kan overtas av roboter, slik at man får bedre tid til de oppgavene som man trenger å prioritere. Med robotisering kan ansatte heller fokusere på bedre kvalitet i de oppgavene de må gjøre, og i tillegg kanskje hjelpe ansatte som ikke er så digitale» (3)

Fylkeskommunen ønsker å erstatte menneskelig arbeidskraft med moderne datateknologi og systemer. Automatisering av arbeidsprosesser kan anses som tidsbesparende, noe som innebærer at de ansatte i offentlig sektor får bedre tid til sine arbeidsoppgaver. Dette vil igjen kunne resultere i en forbedring av kvaliteten på tjenestene som offentlig sektor gir, og er også et av målene i regjeringens digitaliseringsstrategi. I Møre og Romsdal fylkeskommune sin rapport for prosjektfase 3 av *Omstilling 2020*, står det at robotisering vil være et godt alternativ for manuelle prosesser som ikke krever menneskelig vurdering. Videre heter det at «Når prosessrobotane hjelper til med monotone og tidkrevende rutineoppgåver, får medarbeidarane meir tid til dei viktige sakene, der dei får bruke kompetansen sin til faglege vurderinga og utviklingsarbeid» (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.-d: 19). Dette er også noe informant (2) poengterer, hvor informanten ble spurt om hvordan teknologien vil påvirke den offentlige sektoren de neste årene;

«Den her klassiske konsulent, eller administrasjonsstillingen tror jeg kommer til å bli borte. Vi kommer til å få bruke hjernen vår mer. Det blir mer rådgivning og fokus på det prosessuelle, og det som krever menneskelig skjønn på en måte da. Fremfor å ansette folk for å sitte og utføre papirarbeid (...) Det tror jeg er helt ut» (2)

En ser også at automatisering av arbeidsprosesser blir forbundet med økt lønnsomhet, hvor det i økonomiplanen for 2020-2023 heter at formålet med robotisering er å hente ut gevinster som gir store innsparinger. Ved å automatisere arbeidsprosesser, forventes det å hente ut gevinster på 2 millioner kroner i året (Møre og Romsdal fylkeskommune 2019: 59-61). Fylkeskommunen har etablert en egen seksjon for digitalisering, og har i oppgave å blant annet kartlegge arbeidsprosesser. Ved å måle tiden det tar å automatisere en

arbeidsprosess ved hjelp av integrasjon eller robotisering, kan en dokumentere tidsgevinsten. I økonomiplanen for 2020-2023 står det at dette vil kunne gi potensiale for innsparinger – både i sentraladministrasjonen og for resten av organisasjonen.

Det kommer dermed frem i empirien at informantene har en positiv innstilling til digitalisering, og at fylkeskommunen anser digitalisering som et verktøy som skal bidra til fornying, forenkling og forbedring av Møre og Romsdal fylkeskommune. Med fornying menes det, som nevnt tidligere, at det skal jobbes smartere, at en skal samhandle bedre – både internt i organisasjonen, og eksternt i regionen, samt ta i bruk mulighetene teknologien gir. Dette skal blant annet gjøres ved å automatisere arbeidsprosesser, og utvikle ulike samarbeidsprosjekt, deriblant *Omstilling 2020* og *Digi Møre og Romsdal*.

Forenkling dreier seg om å gi enkeltmennesket større frihet og valgmuligheter, og i tillegg utvikle et mindre byråkratisk byråkrati. Dette handlet blant annet om å gi brukere av offentlige tjenester et mer variert tilbud, som eksempelvis ved valg av skole eller behandling i helse- og omsorgstjenester. Det er mye som tyder på at høy tillit mellom innbygger og forvaltningen vil kunne føre til større aksept for forvaltningens beslutninger (NOU 2019: 5). Dette kan resultere i at både konfliktnivået og kostnadene tilknyttet oppfølging og kontroll reduseres. Et senket konfliktnivå vil være fundamentalt for utvikling og endring av offentlig sektor, samt være vesentlig for demokratisk stabilitet (NOU 2019: 5). Høy tillit kan eksempelvis fremme mulighetene til å realisere langsiktige reformer, der hvor innbyggerne trolig blir mer tolerante ovenfor medførte byrder, før godene inntreffer. Møre og Romsdal fylkeskommune ønsker å involvere innbyggerne mer i forbindelse med organisasjonens oppgaveløsning. Slik vil innbyggerne kunne få inntrykk av at de har mer ansvar og valgfrihet, noe som igjen kan resultere i økt tillit til fylkeskommunen og at organisasjonen opparbeider seg et godt omdømme hos innbyggerne. Brukerinvolvering er også noe informantene peker på;

«Før tok vi mer ekspertrollen, der vi definerte for våre innbyggere hva vi mente de trengte. Nå snur vi på det og brukeren skal være med på testingen. Det er tross alt brukerens behov vi skal dekke, og ikke våre behov. Og da tenker jeg at det legger faktisk innbyggerne våre merke til når de skal begynne å sette seg inn i hvem vi er» (2)

Når det gjelder regjeringens ønske om mindre byråkratisk byråkrati, kommer dette blant annet til syne i Møre og Romsdal sin satsing på automatisering av arbeidsprosesser. Målet er å redusere papirarbeid, og effektivisere prosesser innad i organisasjonen. En slik avbyråkratisering skal, ifølge informantene, også være med på å forbedre offentlig sektor. Som tidligere nevnt hevder informant 3 at automatisering av arbeidsprosesser, kan være med på å avlaste de ansatte fra å utføre tunge og manuelle arbeidsoppgaver, og slik kunne få bedre tid til oppgaver man trenger å prioritere. Dette vil igjen resultere i bedre kvalitet i oppgavene som utføres.

### 5.2.2 Hvorfor digitalisere?

Regjeringens ønske om å digitalisere, handler i stor grad om å møte utfordringer knyttet til strammere økonomi og nye krav til den offentlige sektoren. Den økonomiske situasjonen i Norge preges, som tidligere nevnt, blant annet av en økende andel eldre, stigende arbeidsledighet, samt svak produktivitetsutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). En aldrende befolkning i landet, vil kunne føre til at det stadig blir færre yrkesaktive som kan finansiere velferden. Ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016: 4) er dette en konsekvens av at de store etterkrigskullene blir eldre, samtidig som levealderen øker. Når informantene blir spurt om hva de mener grunnen for å digitalisere offentlig sektor er, peker de også på den aldrende befolkningen som en viktig faktor for å digitalisere;

«Vi får en mer eldrebefolkning som krever mer ressurser og løsninger (...) parallelt med at vi får færre i arbeid, og mer oppgaver vi må løse. Så vi må gjøre de samme oppgavene raskere og med mindre folk rett og slett (...) det er jo det som er det store overhengende problemet vårt. Vi trenger nye løsninger for å i det hele tatt klare å komme i mål» (2)

Regjeringen understreker også at produktivitetsutviklingen i Norge har stagnert etter 2005, og at dette er bekymringsfullt for landets framtidige inntekts- og velstandsutvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Mer og bedre bruk av teknologi anses derfor som løsningen på å øke produktiviteten betraktelig, både i offentlig sektor og i næringslivet. Utarbeidelsen av digitaliseringsstrategien *én offentlig sektor* kan dermed sies å komme i kjølvannet av regjeringens ønske om økt produktivitet, hvor målene regjeringen setter for offentlige virksomheter kommer tydeligere fram. Slik vil offentlige virksomheter

gis handlingsrom til å legge ned mindre prioriterte aktiviteter, og flytte ressurser til de viktigste aktivitetene. Det snakkes her om både samfunnsmessige gevinster i form av finansiering av velferdsstaten, men også organisatoriske gevinster i form av å effektivisere arbeidet og øke kvaliteten på offentlige virksomheters tjenester i samsvar med innbyggernes behov. Ut ifra regjeringen og fylkeskommunen sitt perspektiv, kan digitalisering dermed sies å være et verktøy, som skal ruste kommuner og fylkeskommuner til å raskere tilpasse tjenestene sine etter de kontinuerlige endringene i samfunnet.

«Fylkeskommunen må jo endre seg i takt med at samfunnet stadig endrer seg (...) det er jo snakk om nedskjæringer, økte forventninger og krav fra både innbyggerne, næringsliv og alle våre samarbeidspartnere (...) da er jo IT og digitalisering løsningen på dette» (5)

Sitatet ovenfor peker også på et annet aspekt på digitalisering, nemlig eksterne og interne forventninger og krav om å digitalisere. Eksterne krav og forventninger, dreier seg i stor grad om samfunnets forventninger til offentlig forvaltning. Ifølge informant 4 har innbyggerne, næringslivet, og fylkeskommunen sine samarbeidspartnere økte forventninger om enkle, effektive og pålitelige tjenester. Dette er noe også informant 1 understreker, hvor informanten forteller at det forventes at Møre og Romsdal fylkeskommune også er med på den digitale utviklingen. I tillegg forventer brukerne samme kvalitet på tjenestene uavhengig av om det er en privat bedrift eller en offentlig virksomhet de henvender seg til;

«Vi kan jo ikke bare melde oss ut av eller hoppe av toget, og begynne å kjøre med hest og kjerre (...) da blir vi ikke relevant. Brukerne bryr seg ikke om de henvender seg til en (...) privat bedrift, eller om de henvender seg til NAV eller en kommune, eller hva det måtte være. De forventer jo å møte det samme servicenivået eller (...) det samme grensesnittet uansett hva det er du skal på en måte» (1)

I tillegg til forventninger fra innbyggerne, næringslivet og fylkeskommunen sine samarbeidspartnere, kan det også se ut til at det foreligger et press fra regjeringen. Dette er imidlertid noe informantene ikke nevner direkte, men kommer tilsynelatende frem når informantene blir spurt om hva som er Møre og Romsdal fylkeskommunes visjon og målsettinger for digitalisering. Her nevnes de nasjonale føringene, og at disse har vært viktige for organisasjonen. Dette grunnet et ønske om å være en del av det digitale Norge.

Informant 1 forteller at digitalisering imidlertid ikke ble jobbet konkret med før 2019, hvor Agenda Kaupang (2019) utførte en kartlegging på Møre og Romsdal fylkeskommunes digitale modenhet;

«Det ble gjort en måling på digital modenhet, og det var ganske (...) skrekkelig dårlig da (...) så det var jo egentlig utgangspunktet for at man så at her er vi nødt til å gjøre grep (...) og fikk det da inn i strategien og satsingen vår» (1)

*Møre og Romsdal 2025* kan også sees i sammenheng med et underliggende press fra regjeringen, hvor hensikten med programmet er å vise seg som en sterk region på nasjonalt nivå. På denne måten kan Møre og Romsdal fylkeskommune vise at de er i stand til å møte utfordringene i et stadig endrende samfunn. Under programmet har Møre og Romsdal fylkeskommune utviklet det toårige prosjektet *Digi Møre og Romsdal*, som skal være med på å etablere et regionalt samarbeid om digitalisering. I regjeringens styringsdokumenter legges det ofte stor vekt på at bruk av teknologi står sentralt for å forbedre og fornye offentlig sektor. Forventingene regjeringen har til offentlig forvaltning dreier seg blant annet om å øke digitaliseringskompetansen, få mer sammenhengende tjenester, realisere gevinstene, og ta i bruk fellesløsninger. Dette er også å se i innsatsområdene til *Digi Møre og Romsdal*, hvor det deriblant satses på å øke digital kompetanse gjennom fagspesifikke nettverk med deling av kompetanse og erfaringer, samt samarbeide om utvikling og deling av gode digitale løsninger. Ifølge informant 5 ligger regjeringens digitaliseringsstrategi til grunn for det toårige prosjektet. Det kommer også fram at Møre og Romsdal fylkeskommune ønsker å få en sterkere stemme nasjonalt med prosjektet;

«Møre og Romsdal er et lite fylke (...) vi i Møre og Romsdal ønsker å få en sterkere stemme nasjonalt da. Det som oppleves, er at vi kanskje ikke blir hørt i like stor grad som det for eksempel Oslo blir (...) ovenfor politikere og det som foregår nasjonalt da» (5)

Det ser videre ut til å være stor enighet blant informantene om at det også foreligger et internt press for å digitalisere. En av informantene understreker at til tross for at det er motstand mot endring, er det også store forventninger internt i organisasjonen på at fylkeskommunen må akselerere, da ansatte ser at organisasjonen ikke har kommet langt på mange områder. To av informantene forteller at det er flere ansatte som også uttrykker at fylkeskommunen ikke er nok frempå hva det gjelder digitalisering, og da særlig blant de

yngre arbeidstakerne. Informant 1 nevner kapasitet og ressurser som barrierer for å digitalisere;

«Jeg skulle gjerne se at det både gikk fortere, og at vi hadde høyere ambisjonsnivå jeg altså. Men med tanke på kapasiteten og de ressursene vi har til rådighet, så er det så langt vi kommer akkurat nå» (1)

Som det kom fram i underkapittel 6.1.1, er kompetanse en annen barriere for å digitalisere. Dette blir også fremhevet av informantene, hvor flere uttrykker at digital kompetanse blant de ansatte i fylkeskommunen er en sentral utfordring. Informantene forteller at det eksisterer et generasjonsskille, og da særlig tilknyttet bruk av digitale verktøy;

«Litt over 50 (...) da er det en liten barriere der for en del folk. Strekker du det enda mer opp til 60, da er det mange som sliter med å holde seg orientert. Jeg ser på en måte den her (...) nye måten å jobbe på gjennom for eksempel teams i forhold til (...) dokumentsamhandling og den biten der, det er ikke alle som er sånn (...) føler seg helt komfortabel med det, fordi de er vant til å på en måte sende sånn her dokumenter som vedlegg på e-post og ja (...) blir litt sånn (...) føler seg litt utrygg» (1)

En annen informant forteller at det er krevende å holde tritt med alle de nye digitale løsningene samtidig, og at opplæringen ikke er tilstrekkelig god nok. Informant 1 forteller at det er leverandøren av digitale verktøy eller løsninger som står for opplæringen, og at den eneste fellessatsingen i forhold til digitalisering, er innføring av Windows 365 i 2020. Flere av informantene ser ut til å være enige om at innføringen av Windows 365, gjorde de ansatte i fylkeskommunen bedre rustet til hjemmekontor i forbindelse med koronapandemien;

«Windows 365 fikk vi jo heldigvis innført rett før koronaen kom, så vi satt heldigvis med verktøy som gjorde at vi (...) kunne løse oppgavene våre på hjemmekontor. Hvis den koronaen hadde kommet to måneder før, så hadde vi sittet ganske uvirksomme på hjemmekontorene våre. Så (...) det er flaks må en nesten si» (3)

Den ene informanten forteller at det stadig kommer nye løsninger, og at disse ofte kommer på en gang. Likevel opplever informanten at det ikke er avsatt nok tid til opplæring, og at det forventes at man skal anvende og holde følge med alle de digitale løsningene som er



der, i tillegg til at dagene er fulle nok fra før. Informantene forteller videre at det er utfordrende å finne en form for kompetanseheving, som dekker alle grader av ansattes kompetansebehov.

### **5.2.3 Digitaliseringsstrategien én digital offentlig sektor**

Det ser ut til at Møre og Romsdal fylkeskommune, har fått et relativt fritt spillerom til egen fortolkning av hvordan de velger å definere digitalisering i sitt daglige virke. Alle informantene er kjent med målene som står i regjeringens digitaliseringsstrategi, men uttrykker at de utvikler egne mål etter egne prioriteringer. Flere informanter understreker at regjeringens digitaliseringsstrategi er en strategi, ikke en instruks, og at de bruker strategien som inspirasjon til fylkeskommunens arbeid;

«Det er jo sånn Norge er skrudd sammen da, med styrings- og forvaltningsnivå. På en del områder så regulerer ting med lov og forskrift, og det må vi følge. Mens på andre områder er det politikkutforminger og strategier som skal gi retning, men det gir også lokalt handlingsrom» (4)

Informantene forteller at de har et stort lokalt handlingsrom, ved at fylkeskommunen blant annet kan tilpasse seg helt fritt til hvor de velger å organisere seg, rigge seg lokalt, og hvordan organisasjonen skal utforme og løse oppdragene og tjenestene sine. Flere informanter forteller videre at til tross for det lokale selvstyre, er det nødvendig å få til en delingskultur og en samarbeidskultur på tvers. Dette grunnet at det foreligger et kvalitetskrav på hva sluttproduktet skal være, uavhengig av hvilken virksomhet innad i den offentlige sektoren brukeren henviser seg til.

Ved spørsmål om i hvor stor grad informantene opplever at regjeringens digitaliseringsstrategi har fokus på fylkeskommuner, er det flere av informantene som uttrykker at det er mer fokus på kommunene enn fylkeskommunene. To av informantene mener at KS i større grad har fokus på kommunene enn fylkeskommunene;

«Jeg føler kanskje også at KS har hatt litt lite fokus på fylkeskommunen. Det skal jo være en interesseorganisasjon for både kommuner og fylkeskommuner, men (...) veldig fokus på primærkommunene» (2).

En annen informant er enig i at det regionale nivået ikke er like fokusert, men understreker at alle bor i et fylke eller i en region, men at det som er nærmeste tjenesteapparat for innbyggerne er kommunene. Informanten ser det derfor naturlig å ha et større fokus på kommunene, og da særlig med tanke på at det er 11 regioner, men langt flere kommuner i Norge. Videre forteller informanten at det viktigste er å skape sammenheng mellom de ulike forvaltningsnivåene. Ifølge informanten går det i god retning, men paradokset er at staten selv har en stor jobb å gjøre hva det gjelder digitalisering;

«Det som er paradokset er at regjeringen drar jo opp en strategi, men når vi samhandler med departementer, og statsapparatet, så opplever ikke vi at de er fremst i klassen når det kommer til digitalisering – tvert om (...) og de er veldig samordnet, så det er (...) staten har en kjempejobb å gjøre selv i eget hus da. Så det må vi også være tydelig på i det samspillet her» (4)

Informant 1 forteller at offentlig sektor ikke blir mer effektiv av at regjeringen sier at det skal bli det, og har et godt eksempel på det informanten omtaler som «stat versus oss». Informanten forteller om en tilskuddsforvaltningsløsning som Kulturdepartementet har, kalt regionalforvaltning.no, som kan brukes av offentlige aktører til tilskuddsforvaltning. Systemet er tilrettelagt for oppgaver og saksbehandling innen regional utvikling. Her kan en lyse ut ordninger, motta og behandle søknader, registrere utbetalinger og behandle rapporter. Informanten forteller at;

«Hvis du skal søke på noe tilskudd gjennom det systemet, så vil du tenke oi hei sann 1993 (...) det er veldig tungvint å jobbe i disse systemene som saksbehandler, og det er heller ikke særlig godt for en bruker å søke gjennom dette systemet» (1)

I forbindelse med dette utviklet Møre og Romsdal fylkeskommune noen prosesser i systemet, for å både gjøre systemet mer brukervennlig, og enklere å jobbe i for saksbehandlere. Ifølge informant 1 tok fylkeskommunen kontakt med departementet for å høre om denne utviklingen var noe de selv skal gjøre, eller om departementet vil støtte et slikt utviklingsarbeid, da det også kan komme til gode for andre fylkeskommuner;

«Vi spurte om vi kan ta det som et sånt nasjonalt initiativ. Nei, det (...) det har dem ikke penger til. Så sier vi, men regjeringens digitaliseringsstrategi sier jo sånn og sånn på en måte (...) nei (...) så det endte jo opp med at vi har utviklet flere prosesser i tilknytting til

dette systemet, som det bare vi selv nå har nytte av, og ikke som de andre fylkeskommunene har mulighet til å benytte seg av. Så ja (...) det føler jeg er veldig sann (...) motstridende signaler fra statlig hold da. Det virker ikke som digitaliseringsstrategien nødvendigvis gjelder internt for dem, men at det er en strategi for oss andre på et vis. Så ja (...) den er jo litt lei» (1)

Ut ifra sitatene til informant 4 og 1, kan det se ut til at staten også har en vei å gå hva det gjelder digitalisering og samhandling på tvers av forvaltningsnivåer. Informant 5 peker på viktigheten med å skape en delingskultur og samarbeidskultur på tvers, noe som ser ut til å ikke bare være nødvendig mellom virksomhetene i den offentlige sektoren, men også på tvers av ulike forvaltningsnivåer. Dersom en samarbeider om nasjonale fellesløsninger, slik informant 1 pekte på, vil dette i stor grad kunne resultere i sammenhengende og brukervennlige tjenester, bedre samordning på tvers, samt øke den digitale kompetansen.

Informantene ble videre spurt om hva de legger i brukerbegrepet. Det så ut til å være enighet om at med bruker menes det en som mottar tjenester. Flere informanter understreker at ettersom at Møre og Romsdal fylkeskommune har ulike roller, blir det ikke alltid riktig å anvende brukerperspektivet. Informant 4 forteller at FRAM, som er kollektivtransportforvalter for Møre og Romsdal, og er organisert som en del av samferdselsavdelingen i fylkeskommunen, vil anvende kunder fremfor bruker. Dette grunnet at de kjøper tjenester som reisende.

«Brukere er klassiske i offentlig forvaltning med NAV for eksempel, der det er snakk om brukere av de typer tjenestene som NAV forvalter» (5)

Ettersom at Møre og Romsdal tilrettelegger på en mer helhetlig planlegging, vil organisasjonen i mindre grad være i direkte kontakt med innbyggerne. Denne forståelsen av brukerbegrepet kommer også frem hos informant 5, som i forbindelse med prosjektet Digi Møre og Romsdal, anvender brukerbegrepet om kommunene. Dette kan forklares med at fylkeskommunen er prosjekteier av Møre og Romsdal 2020. Brukerbegrepet avhenger altså av hvilken rolle fylkeskommunen inntar.

Når det gjelder datainnsamling, kommer det frem at det er strenge lover om behandling av personlig data. Informant 6 understreker at økt digital kompetanse blant individer i

samfunnet, vil kunne resultere i at en føler seg mindre overvåket. Dette grunnet at det er mange som tror at bestemte data er personsensitive, men som alene ikke utgjør noen fare;

«Når det gjelder sensitive opplysninger, så må man ha et veldig nøkternt forhold til det. For det er veldig mange ting som folk tror er personsensitivt, men som egentlig ikke er det (...) ta for eksempel fødsels- og personnummer. Det tror alle er personsensitivt, men det er jo egentlig ikke det. Fødsels- og personnummer satt sammen med en diagnose derimot, det er personsensitivt» (6)

Informant 4 hevder på sin side at det offentlige ikke skal drive med overvåkning, og at det eksisterer lover og regler på hva og hvor mye tilgang virksomheter kan ha på ulike data. Det kommer imidlertid frem at muligheten for å knytte data til enkeltindividet er tilstede;

«Hvis du tenker å knytte det til enkeltindividet, så er det jo klart at teknologisk er det fullt mulig» (4)

Videre forteller informant 6 at det snakkes mye om alt det positive med digitalisering, men at det også er viktig å tenke over de negative aspektene med teknologien. Alle informantene ser ut til å være enige om at digitalisering vil kunne resultere i redusert menneskelig kontakt, samt ekskludering av grupper med ingen, eller begrenset digital kompetanse;

«Digitalisering fører til at vi samhandler på andre måter enn før. Enkelte vil kanskje føle en større distansering fra det menneskelige (...) utenforskap er et viktig begrep her, og er en reell samfunnstrussel» (6)

## 6.0 Diskusjon og analyse

I dette kapittelet skal jeg se nærmere på det empiriske materialet som er samlet inn for studiens formål, og deretter diskutere det opp mot relevant teori som er presentert tidligere i denne oppgaven. Dette vil danne grunnlag for å besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Gjennom mitt forskningsprosjekt har jeg valgt å se på to ulike caser i sammenheng med hverandre. I den første casen har jeg brukt diskursanalyse til å forstå regjeringens tenkemåter, som igjen kan danne en forståelse om hvilke visjoner og ideer som er bakteppe for den digitale satsingen i offentlig sektor. Den andre casen er mer utforskende, og skal være med på å danne en helhetlig forståelse av hvordan den digitale satsingen blir utformet i praksis.

Som nevnt innledningsvis, har den digitale og teknologiske utviklingen ført til store og omfattende endringer i samfunnet. Den akselererende utviklingen vi nå står ovenfor, blir ofte omtalt som den fjerde industrielle revolusjonen, der det fysiske og digitale smelter sammen. Til tross for at digitalisering er på alles lepper, kan de se ut til at begrepet har ulik betydning i ulike sammenhenger. Regjeringens forståelse av digitalisering ser ut til å omhandle bruk av teknologi til å fornye, forenkle og forbedre (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014b). En slik forståelse innebærer å tilby nye og bedre tjenester som legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon.

Denne avhandlingen har rettet søkelyset på den nasjonale digitaliseringsstrategien for offentlig sektor, hvor staten skal være på nett med brukeren. Det er her snakk om store endringer for ikke bare forholdet mellom stat og individ, men også for forvaltningen. En ser at det er et sterkt driv både på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå om å digitalisere. For å oppnå dette er det stort fokus på brukerperspektivet, samt at samfunnet som helhet skal digitaliseres. Dette er med på å fremheve tredelingen av administrasjonsmodellene, hvor en ser at det offentlige ønsker å drive befolkningen bort fra papirbyråkratiet, og inn mot informasjonssamfunnet.

## 6.1 Digitalisering som en ideologi

Bakgrunnen for å digitalisere har et økonomisk motiv, men dreier seg også i stor grad om de fremtidige utfordringene samfunnet vil stå ovenfor, som demografi. De demografiske endringene vil, ifølge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016), ha stor betydning for den norske velferdsstaten. Samfunnet vil være preget av en større eldrebefolkning, som igjen resulterer i økte utgifter, med forventninger om økt tilbud av velferdstjenester med stadig høyere kvalitet. Dette er noe som også gjenspeiles hos Møre og Romsdal fylkeskommune, hvor det pekes på en sterk aldring i befolkningen (Møre og Romsdal fylkeskommune u.å.-b). I tillegg forteller informantene at;

«Vi får en mer eldrebefolkning som krever mer ressurser og løsninger (...) parallelt med at vi får færre i arbeid, og mer oppgaver vi må løse. Så vi må gjøre de samme oppgavene raskere og med mindre folk rett og slett (...) det er jo det som er det store overhengende problemet vårt. Vi trenger nye løsninger for å i det hele tatt klare å komme i mål» (2)

Ut ifra avhandlingens empiriske funn ser en at digitalisering handler om noe mer enn det Carstensen (2011) beskriver om ide og endring. Det dreier seg om en frykt eller en forestilling om en usikker fremtid. Digitalisering ser ut til å fremstå som en ide som har grep om staten og dens aktører. Carstensen (2011) har en teori som ligger tett opp til diskursanalysen, samt som teorien ikke forklarer hvordan ideologien ikke bare dreier seg om handling, men at det også omhandler å sette et prosjekt ut i live. Digitalisering kan nærmest bli betraktet som en besettelse, og har resultert i utformingen av store og sentrale begreper om blant annet visjoner og mål. I organisasjonsteorien blir det i stor grad snakket om mål, men i liten grad om ideer. Gjennom avhandlingen har en sett at det som er strategiske mål, er vel så mye også ideer. Mål er i større grad instrumentell, mens ideer er det som gjør at aktører iverksetter sine handlinger. Dette er noe også Glyson og Howarth (2007) understreker, hvor det pekes på at aktørenes handlinger drives av ideer, som igjen viser kraften i ideer. En slik forståelse vises også gjennom Møre og Romsdal fylkeskommune, hvor en i kapittel 5 så hvordan ideer er plantet i organisasjonen, der det er noe annet enn mål, ideer og diskurser som driver aktørene. Informantene beskriver digitaliseringsbegrepet som både det å gå fra papir til digitalform, men også som et viktig verktøy som skal bidra til fornying, forenkling og forbedring av Møre og Romsdal fylkeskommune;

«Digitalisering handler om hvordan vi kan bruke annen teknologi til å forenkle tjenesteleveransene og arbeidsprosessene (...) og da vil digitalisering og bruk av ny teknologi gi oss nye muligheter på det til å frigjøre tid og kapasitet, og også gjerne heve kvalitet. Så det går jo rett og slett ut på å anvende tilgjengelig teknologi, eller utvikle ny teknologi som kan forenkle prosesser, og gi nye tjenester da» (4).

Informantene har med andre ord stor tiltro til digitalisering, noe som tilsvarer en overordnet ide med stor aktualitet. Regjeringens visjon om å fornye, forbedre og forenkle kan betraktes som et mantra, som viser ideene og diskursenes effekt i praksis. En kan videre stille spørsmål om digitalisering har blitt en ideologi. Det kan se ut til at det på papiret snakkes om mål, mens det i praksis avdekkes ideer og ideologier. Dette er noe som tilsynelatende kommer frem gjennom undersøkelsene, hvor målet ser ut til å ha blitt en ideologi, og ideene har dermed fått kraft. Informantene bekrefter muligens dette ved å fortelle at flere ansatte i Møre og Romsdal fylkeskommune mener at organisasjonen ikke er nok frempå i digitalisering. Det kan derfor se ut til at digitalisering er en ideologi, og har fått et grep om informantenes tenkemåter (diskurser). Dunn og Neumann (2016) definerer diskurs som et system for meningsproduksjon. Sett fra et organisasjonsteoretisk perspektiv eksisterer det en stor offentlig reform, men det denne studien har fått fram er også meningene som får fram en frykt for fremtiden. Ideologi og diskurs vil med andre ord supplere hverandre. En ser at det ligger en betydelig makt bak digitaliseringssatsingen, som blant annet kommer til uttrykk gjennom samarbeidet med KS og departementet.

## **6.2 Digitalisering som konkurransefortrinn og omdømmebygging**

Gjennom undersøkelsene i denne avhandlingen, har antakelsen om at digitaliseringsstrategien baserer seg på et ønske om mest mulig effektivitet, blitt bekreftet. Dette kommer blant annet til uttrykk i Meld. St. 27 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016: 29), hvor det heter at;

«Regjeringen har høye ambisjoner om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor, samtidig som innbyggere og næringsliv har forventinger om en enklere hverdag. Bruk av IKT og bevisst utnyttelse av digitaliseringens muligheter gjør at vi kan oppnå begge deler».

I tillegg til et ønske om å effektivisere, ser det ut til å være en nasjonal ide om å hevde seg internasjonalt. Denne antakelsen kommer tydelig fram i digitaliseringsprogrammet *På nett med innbyggerne* (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet 2012: 3) hvor det heter at; «Vi skal digitalisere offentlige tjenester. Norge skal være i front internasjonalt på å levere digitale offentlige tjenester til innbyggere og næringsliv». Dette er noe som også pekes på i Meld. St. 27 (2015-2016), hvor det kommer fram at til tross for at Norge scorer generelt høyt i internasjonale rangeringer for IKT-utvikling, er det behov for kontinuerlig forbedring i forbindelse med den raske teknologiske utviklingen. Dette for å kunne henge med blant de beste, og for å dra nytte av digitaliseringens potensiale for økt produktivitet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016). Det blir videre understreket at prioriteringene i den nasjonale IKT-politikken influeres av den internasjonale utviklingen, og at det er viktig for Norge å ha gode relasjoner til sine nære handelspartnere, samt utvikle et godt digitalt samarbeid på tvers av landegrenser. Ut ifra dette kan det se ut til at regjeringen anser digitalisering som et middel for å oppnå både status og internasjonal konkurranseevne.

En slik ide er også å se hos både informantene, og i Møre og Romsdal fylkeskommune sin visjon om å være en tydelig medspiller. I dette ligger det at den respektive organisasjonen ønsker å bli ansett som en digital moden organisasjon, som skal vise seg i stand til å løse oppgavene på det regionale nivået på en god måte. For å realisere denne visjonen, har organisasjonen blant annet utarbeidet prosjektet *Omstilling av organisasjonen mot 2020*, og det pågående programmet *Møre og Romsdal som region mot 2025*. Det første prosjektet ble utarbeidet i forbindelse med konsulentfirmaet Agenda Kaupang (2019) sin kartlegging av organisasjonens digitale modenhet, hvor Møre og Romsdal fylkeskommune scoret relativt lavt. Ifølge informantene var det først da en så at det måtte tas grep i organisasjonen. Det andre programmet består av flere underprosjekter, og skal i sin helhet være med på å styrke Møre og Romsdal som region. Dette innebærer å få en sterkere stemme nasjonalt;

«Møre og Romsdal er et lite fylke (...) vi i Møre og Romsdal ønsker å få en sterkere stemme nasjonalt. Det som oppleves, er at vi kanskje ikke blir hørt i like stor grad som det for eksempel Oslo blir (...) ovenfor politikere og det som foregår nasjonalt da» (4)



For å få til dette må Møre og Romsdal fylkeskommune, på lik linje som staten har et internasjonalt samarbeid, inngå samarbeid på tvers. Dette grunnet at kunnskap anses som den største barrieren for digitalisering av offentlig sektor, og det vil derfor være fordelaktig å dele kunnskap på tvers, og på denne måten skape en delings- og samarbeidskultur. Det toårige prosjektet *Digi Møre og Romsdal*, som går under programmet *Møre og Romsdal 2025*, skal være med på å løfte fram et regionalt samarbeid om digitalisering. Et slikt samarbeid viser også at digitaliseringen i offentlig sektor inngår i en større samfunnsendring, der alle organisasjoner i regionen skal bruke samme digital forvaltning. Dette tilsvarer det Weber betegner som en byråkratisering, eller rasjonalisering, til tross for at det nå er snakk om en ny type teknologi og kommunikasjonsform.

Et annet funn fra empirien som kan være interessant å nevne, er informantenes forståelse av ekstern bistand fra private konsulentfirmaer, som eksempelvis Agenda Kaupang. Som det kom fram av empirien, hevder informant 4 at konsulentfirmaer ikke bare brukes til kompetanseheving innad i organisasjonen, men også til å få et konkurransefortrinn hva det gjelder rekruttering og omdømme. Dette kan muligens være med på å bekrefte antakelsen om at Møre og Romsdal fylkeskommune, både ønsker en sterkere stemme og omdømme nasjonalt, men også at digitalisering blir brukt som et middel for å løse de fremtidige demografiske utfordringene. Dette ved å vise seg som en sterk og digital moden region, som igjen muligens kan resultere i ikke bare trekke til seg potensielle søkere fra andre regioner, men også holde fast på de unge innbyggerne som allerede er i regionen.

Dersom digitalisering betraktes som et middel for å oppnå konkurransefortrinn, både nasjonalt og internasjonalt, kan en stille spørsmål ved om borgernes frihet blir ofret for å akkumulere høyere anseelse. Dette grunnet et ønske om effektivisering, noe som resulterer i at vi utvikler oss inn i et stadig mer teknologidrevent samfunn. Digitaliseringen kan synes å være en akselerering av effektiviseringsidealet innenfor NPM, men det viktigste skillet har vært mellom byråkratiet som papirbasert saksbehandling, og den digitale forvaltningen som er elektronisk, og ikke bundet av romslige begrensninger. I Webers byråkratimodell blir skille mellom det private og det offentlige tatt for gitt. En kan stille spørsmål om digitaliseringen vil resultere i at skille mellom den privat sfære og det offentlige blir satt på spill. Dette er noe både Zuboff (2018) og Alston (2019) peker på, hvor de beskriver hvordan deling av informasjon fra individers privatliv kan true borgernes frihet og demokrati, samt øke sannsynligheten for diskriminering av marginaliserte grupper i

samfunnet. Som vist i kapittel 2, hevder Zuboff (2018) at det digitale samfunnet har etablert en ny form for kapitalisme, kalt overvåkningskapitalisme. En slik form for kapitalisme handler i større grad om økonomiske interesser i en omfattende og universell overvåkning av individers atferd, da både i digitale og analoge kontekster. Ifølge Zuboff (2018) legger hver enkelt av oss igjen digitale spor på nett, som blant annet kan brukes og forvandles til økonomiske gevinster. Disse sporene samles, analyseres og akkumuleres ved hjelp av avanserte algoritmer og kunstig intelligens i en større økologi, for eksempel gjennom et enkelt Google-søk. I tillegg til selve søket genereres forskjellige andre data, som antall brukte søkeord, søkerens formuleringer, klikkmønstre, lokalisering, inntastingshastighet m.m. Disse overskuddsdataene, i kombinasjon med andre data fra våre bevegelser på nettet, benyttes til å skape omfattende profiler av personer, noe som igjen resulterer i kategorisering og forutsigbarhet av individers atferd (Zuboff 2018: 90). Et slikt aspekt kan være med på å illustrere hvordan digitalisering trolig risikerer å undergrave byråkratiet, som ifølge Weber (2000) er en fornuftsbasert administrasjonsform. Dette grunnet digitale algoritmer, som forstår brukernes emosjoner og leverer informasjon som utnytter deres følelser.

### **6.3 Kritisk vurdering av teori om e-forvaltning**

Denne avhandlingen har bestått av to casestudier, og har i tillegg tatt utgangspunkt i en retroduktiv tilnærming. En slik metodisk tilnærming dreier seg om dialog mellom teori og empiri, noe som gjør det mulig å kritisk vurdere faglitteraturen. Dette har resultert i at jeg underveis i denne studien har oppdaget en del forutsetninger i forvaltningslitteraturen, som kan betraktes som manglende. Styringsparadigmene ser ut til å i stor grad vektlegge instrumentelle endringer, fremfor endringer som har med forholdet mellom individ og stat å gjøre. Dette kommer tilsynelatende frem ved fokuset på å automatisere prosesser, hvor det legges vekt på et brukerperspektiv. Det legges med andre ord mer vekt på hvordan man kan ha en bruker, og hvordan brukeren fungerer i systemet, fremfor borgerperspektivet som i større grad er opptatt av demokratiets vilkår. Dunleavy et al. (2006) sin forvaltningsteori mangler også en kritisk vurdering av utviklingen av borgeren, og det stilles mer spørsmål om forvaltningen fremfor politiske prinsipper. Dette kan en også se i den nasjonale digitaliseringsstrategien, hvor det ser ut til at faglitteraturen og den offentlige satsingen i stor grad samsvarer.

## 7.0 Konklusjon

Denne avhandlingen har forsøkt å finne svar på hva bakgrunnen til den norske digitaliseringsstrategien har vært, samt hvilke begreper og ideer som har vært avgjørende for strategiens mål, visjoner og rasjonalitet. Gjennom studiens empiriske funn ser en at digitalisering fremstår som både et mål i seg selv, men også tidvis som et middel for å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor. Til tross for at bakgrunnen for å digitalisere har et økonomisk motiv, er det en utfordring som stadig går igjen i regjeringens offentlige styringsdokumenter og digitaliseringsstrategi, nemlig demografi. En større eldrebefolkning fører til økte utgifter for samfunnet, noe som igjen, på lang sikt, kan risikere å true den norske velferdsstaten. Regjeringens forståelse av digitalisering handler derfor om noe mer enn ide og endring, hvor det i stor grad omhandler frykt eller en forestilling om en dystopisk fremtid bestående av store endringer. Dette hevder Glynos og Howarth (2007) viser kraften i ideer, hvor aktørenes handlinger drives av ideer.

Det ser videre ut til at digitalisering brukes som et middel for å oppnå konkurransefortrinn på internasjonalt nivå. I regjeringens digitaliseringsprogram, kommer det blant annet frem at Norge skal være i front internasjonalt på å levere digitale offentlige tjenester til innbyggerne og næringslivet. En slik tenkemåte har også fått betydning senere i eksempelvis Meld. St. 27 (2015-2016), noe som illustrerer tenkemåters kraft, samt hvordan tenkemåter utvikles. Denne tenkemåten har vært med på å øke satsingen av digitalisering i offentlig sektor, og har samtidig fått brukerne til å gradvis gå over til digitale løsninger. Dette innebærer blant annet at kommunikasjonen mellom brukeren og staten, skal først og fremst være på nett. En ser at samfunnet utvikler seg i en retning som går mer og mer bort fra papirbyråkratiet, og inn mot informasjonssamfunnet, hvor alt skal være digitalt.

Avhandlingen har også forsøkt å finne svar på hvordan digitaliseringsstrategien blir utformet i praksis. Ettersom at det i faglitteraturen har blitt lagt mye vekt på norske kommuner, valgte jeg å undersøke tematikken rundt digitalisering på et fylkeskommunalt nivå. Ut ifra studiens empiriske funn, kan det se ut til at den nasjonale digitaliseringsstrategien, også er gjenkjennelig i Møre og Romsdal fylkeskommune sitt daglige virke. En ser at visjonen om å digitalisere, også her betraktes som et mål og middel. Det kan imidlertid se ut til at den respektive virksomheten i stor grad ser på digitalisering som en mulighet til å akkumulere en sterkere stemme nasjonalt. Dette

kommer blant annet fram i prosjektet *Digi Møre og Romsdal*, hvor informanten hevder at prosjektet skal være med på å styrke regionens stemme nasjonalt. En annen informant betrakter digitalisering som en mulighet til å bygge et godt omdømme, hvor en virksomhet som anses som digital moden, blir attraktiv i både innbyggere og arbeidssøkere sine øyne. Dette kan igjen være med på å løse de demografiske utfordringene regionen står ovenfor. Ut ifra dette ser det ut til at digitalisering er en ideologi som har fått grep om informantenes tenkemåter (diskurser). Det kan være viktig å understreke at intervjuene ble gjennomført med snøballmetoden, noe som kan ha resultert i et utvalg bestående av informanter som innehar samme tenkemåter. Dersom en skulle studert tematikken videre, kunne det muligens vært interessant og intervjuet informanter med ulik digital kompetanse. Dette er noe jeg tok til betraktning før jeg kontaktet virksomheten, men ettersom det var en travel periode for de ansatte i den respektive virksomheten, ble utvalget bestemt etter hvem som var tilgjengelig i denne perioden.

Det er mye som tyder på at digitalisering muligens blir ansett som et middel for å oppnå konkurransefortrinn, både på et nasjonalt og internasjonalt nivå. Som følge av dette kan en stille spørsmål ved om statens digitaliseringsstrategi setter individets privatliv på spill. Dunleavy et al. (2006) har et manglende aspekt ved teori om e-forvaltning, noe som igjen gir grunnlag for å revurdere litteraturen. Det mangler et perspektiv som i større grad legger vekt på risikoen for borgernes sårbarhet. Et slikt perspektiv har fått et større fokus i de senere årene, hvor blant annet Zuboff (2018) og Alston (2019) beskriver et dystopisk samfunn som ikke er bevisste på risikoen for sårbarhet i møte med staten. Det at staten vil ha borgerne på nett, hvor informasjon fra individers privatliv er tilgjengeliggjort i en større økologi, kan føre til at borgernes frihet og demokrati blir utfordret. E-forvaltningen kan derfor sees i en større sammenheng, hvor en kan stille spørsmål ved om data som samles av teknologiselskaper utenfor staten, kan gjøre sårbare grupper ekstra sårbare. Digitalisering kan muligens representere en større risiko enn det vi har kjennskap til nå, samt at fremmede makter i større grad kan bruke sensitive data om borgerne. Dette er imidlertid noe som denne avhandlingen ikke har innsamlet nok data på, samt som at den digitale satsingen enda er ny, og en muligens derfor ikke har nok kunnskap til fremtidige konsekvenser for borgeren enda. Det er dermed gode etiske og demokratiske grunner til å klargjøre mer av risikoen ved digitalisering, og utvikling av e-forvaltning som svar på fremtidens organisasjonsform.

## Referanseliste

Agenda Kaupang. 2019. "Forprosjekt omstilling 2020."

[file:///C:/Users/Lelav/Downloads/Rapport+forprosjekt+omstilling2020%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lelav/Downloads/Rapport+forprosjekt+omstilling2020%20(1).pdf)

Ahlgren, Per Christian, Johnny Lind, and Kari Nyland. 2019. *Styring av samarbeid i offentlig sektor*. 1. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Alston, Philip. 2019. "Extreme poverty and human rights : Note by the Secretary-General." *United Nations General Assembly* (A/74/493)  
<https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/74/493>

Blaikie, Norman. 2010. *Designing social research : the logic of anticipation*. 2nd edition  
Cambridge: Polity Press.

Bourdieu, Pierre, and Knut Stene-Johansen. 2000. *Den maskuline dominans, La domination masculine*. Oslo: Pax.

Bratberg, Øivind. 2017. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. 2. utgave, *Forskningsmetoder*.  
Oslo: Cappelen Damm akademisk.

Carstensen, Martin B. 2011. "Ideas are Not as Stable as Political Scientists Want Them to Be: A Theory of Incremental Ideational Change." *Political studies* 59 (3):596-615.  
doi: 10.1111/j.1467-9248.2010.00868.x.

Chang, Hans, and Katrine Selnes Mikalsen. 2019. Digitalization of Municipalities Through Ecosystem Cooperation. NTNU.

Dunleavy, Patrick, and Christopher Hood. 1994. "From old public administration to new public management." *Public money & management* 14 (3):9-16. doi:  
10.1080/09540969409387823.

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler. 2006. "New public management is dead—long live digital-era governance." *Journal of public*

*administration research and theory* 16 (3):467-494.

Dunn, Kevin C., and Iver B. Neumann. 2016. *Undertaking discourse analysis for social research*. Ann Arbor, Mich: University Of Michigan Press.

Eriksen, Thomas Hylland, and Thomas Hylland Eriksen. 2008. *Globalisering : åtte nøkkelbegreper, Globalization the key concepts*. Oslo: Universitetsforlaget

Flak, Leif Skiftenes. 2019. "Vi må snakke mer om digitalisering."  
<https://forskning.no/data-forskeren-forteller-politikk/vi-ma-snakke-mer-om-digitalisering/1297453>.

Fornyings, administrasjons-og kirkedepartementet. 2012. På nett med innbyggerne : regjeringens digitaliseringsprogram. Oslo.

Gil-Garcia, J Ramon, Sharon S Dawes, and Theresa A Pardo. 2018. Digital government and public management research: finding the crossroads. Taylor & Francis.

Glynos, Jason, and David Howarth. 2007. *Logics of critical explanation in social and political theory, Routledge innovations in political theory*. London: Routledge.

Grønmo, Sigmund. 2016. *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. ed. Bergen: Fagbokforlaget

Haxhiu, Taulant. 2019. En kvalitativ studie av muligheter og utfordringer ved implementering av robotiseringsprosesser i NAV. OsloMet - Storbyuniversitetet.

Hood, Christopher. 1995. "The "new public management" in the 1980s: Variations on a theme." *Accounting, organizations and society* 20 (2):93-109. doi: 10.1016/0361-3682(93)E0001-W.

Jacobsen, Dag Ingvar. 2016. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utgave Bergen: Fagbokforlaget.

- Jørgensen, Marianne Winther, and Louise Phillips. 1999. *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforl. Samfundslitteratur.
- Jørgensen, Marianne Winther, and Louise Phillips. 2002. *Discourse analysis as theory and method*. London: Sage.
- Klausen, Kurt Klaudi. 2011. "Fra Public Administration over New PA til NPM : en fortolkningsramme for reformer." I *Modernisering i offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser.* , edited by T. Busch, Johnsen, E., Klausen, K., Vanebo, J.O. (red), 48-60. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2009. "Bedre planlegging og samordning av IKT-relaterte investeringer i staten."  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bedre-planlegging-og-samordning-av-ikt-r/id577170/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2013. "Digital agenda for Norge - IKT for vekst og verdiskaping (Meld. St. 23 (2012-2013))."  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-23-20122013/id718084/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014a. "Digitalisering i offentlig sektor."  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitalisering-i-offentlig-sektor/id2340245/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014b. "Fornye, forenkle, forbedre."  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Digitaliseringskonferansen-2014/id761732/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2016. "Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet (Meld. St. 27 (2015-2016))."  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017a. "Digitaliseringskappløpet."  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/digitaliseringskappløpet/id2575897/>.

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2017b. "Fellesføringer i tildelingsbrevene for 2017." <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fellesforinger-i-tildelingsbrevene-for-2017/id2527058/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. "Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025."
- Kommunesektorens organisasjon. 2019. "Sammen om én digital offentlig sektor." <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/sammen-om-en-digital-offentlig-sektor/>.
- Kvale, Steinar, og Svend Brinkmann. 2015. *Det kvalitative forskningsintervju*. 3. utgave, Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lapsley, Irvine. 2009. "New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?" *Abacus (Sydney)* 45 (1):1-21. doi: 10.1111/j.1467-6281.2009.00275.x.
- Merton, Robert K. 1967. *On theoretical sociology : five essays, old and new*. New York: The Free Press.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. 2019. "Økonomiplan 2020-2023." [file:///C:/Users/Lelav/Downloads/%C3%98konomiplan%20med%20handlingsprogram%202020%20-%202023%20med%20budsjett%20for%202020%20-%20med%20vedlegg%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lelav/Downloads/%C3%98konomiplan%20med%20handlingsprogram%202020%20-%202023%20med%20budsjett%20for%202020%20-%20med%20vedlegg%20(1).pdf).
- Møre og Romsdal fylkeskommune. u.å.-a. "Digi Møre og Romsdal." lest 5.mai.2021. <https://mrfylke.no/om-oss/prosjekta-vaare/moere-og-romsdal-2025/digi-moere-og-romsdal>.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. u.å.-b. "Fylkesstatistikk 2019." lest 10.mai.2021. [file:///C:/Users/Lelav/Downloads/Fylkesstatistikk%202019%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Lelav/Downloads/Fylkesstatistikk%202019%20(1).pdf).



- Møre og Romsdal fylkeskommune. u.å.-c. "Kva er Møre og Romsdal 2025?", lest 5.mai.2021. <https://mrfylke.no/om-oss/prosjekta-vaare/moere-og-romsdal-2025/kva-er-moere-og-romsdal-2025>.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. u.å.-d. "Omstilling 2020 : Rapport for prosjektfase 3." lest 5.mai.2021. <https://arsrapport.mrfylke.no/2020/uploads/images/Rapport-for-sis-fase-Omstilling-2020.PDF>.
- Møre og Romsdal fylkeskommune. u.å.-e. "Organisasjonsstrategi 2020-2032." lest 5.mai.2021. <file:///C:/Users/Lelav/Downloads/Organisasjonsstrategi%202020%20-%202032.PDF>.
- NOU. 2013:2. "Hindre for digital verdiskaping." Fornyings-,administrasjons- og kirke departementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2013-2/id711002/>.
- OECD. 2017. "Digital government review of Norway : boosting the digital transformation of the public sector." In. Paris: OECD Publishing.
- Persson, Katrine D., og Lene Hosking. 2019. Digitalisering i offentlig sektor. NTNU.
- Philbeck, Thomas, og Nicholas Davis. 2019. "The Fourth Industrial Revolution: Shaping A New Era." *Journal of international affairs (New York)* 72 (1):17-22.
- Ringdal, Kristen. 2013. *Enhet og mangfold : samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schwab, Klaus. 2016. *The fourth industrial revolution*. New York: Crown Business.
- Silverman, David. 2004. "Research social theory." In *Researching society and culture*, edited by Clive Seale, 47-58. London: Sage.

- Snellen, Ignace. 2002. "Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants." *International Review of Administrative Sciences* 68 (2):183-198.
- Sofienlund, Erlend. 2020. *Hvordan lykkes med digitalisering i offentlig sektor? : The University of Bergen.*
- Tandberg, Jeppe Mikkelsen, og Eirik Morken. 2019. *Gevinster realisert, eller mer kaffe konsumert? : hvordan realiseres gevinster fra digitaliseringsog RPA-prosjekter i norske kommuner?*
- Thagaard, Tove. 2013. *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode.* 4. utg. ed. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, Aksel Hagen. 2017. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis.* 3. utgave. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tranvik, Tommy. 2008. *Digital teknologi og organisasjonsendring : studier av offentlig og frivillig sektor.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Vanebo, Jan Ole, Tor Busch, Kurt Klaudi Klausen, og Erik Johnsen. 2011. "Innledning : om modernisering og bokens innhold." I *Modernisering i offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser.* , edited by T. Busch, Johnsen, E., Klausen, K., Vanebo, J.O. (red), s. 14-19. Oslo: Universitetsforlaget.
- Weber, Max. 2000. *Makt og byråkrati : essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier.* 3. utg. ed, *Fakkell.* Oslo: Gyldendal.
- Westeren, Knut Ingar. 2015. "Styring av informasjonsteknologi i offentlig sektor."
- Yin, Robert K. 2018. *Case study research and applications : design and methods.* 6. utgave. Los Angeles: SAGE.
- Zuboff, Shoshana. 2015. "Big other." *Journal of Information Technology* 30 (1):75-89. doi: 10.1057/jit.2015.5 T4 - Surveillance capitalism and the prospects of an

information civilization M4 - Citavi.

Zuboff, Shoshana. 2018. "The age of surveillance capitalism : the fight for the future at the new frontier of power." In. London, New York: Profile Books

Aakvaag, Gunnar C. 2008. *Moderne sosiologisk teori*. Oslo: Abstrakt forlaget.

## **Vedlegg 1: Intervjuguide for informantene i Møre og Romsdal fylkeskommune**

### **Digitalisering i MRFK**

1. Hvordan vil du definere digitalisering?
2. Hva mener du er grunnen for å digitalisere i offentlig sektor?
3. Hva er dine erfaringer med digitalisering (pågående prosjekter, effektivisering o.l.)
4. Hvor utbredt er digitalisering i Møre og Romsdal fylkeskommune (MRFK)?
5. Hvilke muligheter gir digitalisering?
6. Hvilke utfordringer gir digitalisering?
7. Opplever du at det er motstand mot (digitale) endringer i MRFK?
8. Hvilke visjoner og målsettinger ligger til grunn for å digitalisere MRFK?
9. Oppfatter du at det foreligger et press fra omgivelsene eller internt for å digitalisere?

### **Strategi og satsning**

1. Hvilke digitale strategier eller satsningsområder jobber MRFK mot?
2. Er det noen nasjonale føringer som ligger til grunn for arbeid med digitalisering i MRFK?
3. Når ble digitalisering satt på agendaen/et satsningsområde i MRFK?

### **Digital kompetanse**

1. Hvordan foregår opplæring og kompetanseutvikling knyttet til digital utvikling?
2. Hvordan opplever du at læringsprosessen har vært i MRFK?

### **Brukerperspektivet**

1. Hva ligger i brukerbegrepet?
2. Hvilke konsekvenser mener du digitalisering vil ha for brukerne?
3. Hvordan samles og ivaretas brukernes personlige data i forvaltningen?
4. Vil digitalisering endre forholdet til brukerne?

**Digitaliseringsstrategien**

1. Er du kjent med målene i regjeringens digitaliseringsstrategi for 2019-2025?
2. Hvordan opplever du målene?
3. Hvordan forholder MRFK seg til regjeringens digitaliseringsstrategi? (Egne tilpasninger, utviklet egne mål o.l.)
4. Hvilke prosjekter har dere utformet som følge av digitaliseringsstrategien, og hva er målene med dem?

**Ekstern bistand i MRFK**

1. Hva er grunnen til at MRFK bruker private konsulentfirmaer?
2. Fordeler og ulemper med å bruke konsulentfirma.

## **Vedlegg 2: Intervjuguide til informant 5 og 6**

### **Digitalisering**

1. Hvordan vil du definere digitalisering?
2. Hva mener du er grunnen til å digitalisere offentlig sektor?
3. Hvilke muligheter mener du digitalisering vil gi?
4. Hvilke utfordringer mener du digitalisering vil gi?
5. Opplever du motstand mot digitale endringer?
6. Opplever du at det foreligger et press (internt og eksternt) for å digitalisere?
7. Hvordan opplever du målene i digitaliseringsstrategien?

### **Brukerperspektivet**

1. Hvilke konsekvenser mener du digitalisering vil ha for brukerne?
2. Er det noen grupper i samfunnet som er ekstra utsatt for sårbarhet som følge av digital forvaltning?
3. Hvordan ivaretas brukerens personlige data?

### **Digi Møre og Romsdal**

1. Hva er målene og visjonene til prosjektet?
2. Er det noen nasjonale føringer som ligger til grunn for prosjektet?
3. Har du møtt på noen utfordringer i prosjektet så langt?
4. Er brukerperspektivet ivaretatt i prosjektutviklingen?

## **Vedlegg 3: Informasjonsskriv**

### **Vil du delta i forskningsprosjektet**

#### ***Når staten møter individet på nett***

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å se på hva som kjennetegner utviklingen av digitalisering i offentlig sektor. I dette skrivet gis det informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Jeg er masterstudent ved Høgskolen i Molde, og skriver avhandlingen min om digitalisering i offentlig sektor. I denne avhandlingen skal jeg undersøke hvordan digitalisering blir fremmet og prioritert i offentlig sektor. Med bakgrunn i dette har jeg behov for å intervjuere personer fra Møre og Romsdal fylkeskommune.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Høgskolen i Molde (HiMolde) er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Dette temaet er i begrenset grad behandlet i faglitteraturen. Jeg ønsker med denne studien å berike dette.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Dersom du ønsker å delta, innebærer dette et semistrukturert intervju, som bygger på en intervjuguide med noen aktuelle temaer. Det vil også være viktig at dere snakker fritt, og at det er deres oppfattelse som kommer tydelig frem. Lengden på intervjuene vil variere, men anslått tid vil være omtrent 60 minutter. Ettersom at vi står ovenfor en pandemi, vil intervju gjennom teams være mest hensiktsmessig. Det vil bli gjennomført båndopptak med diktafon under intervjuene, og jeg vil også notere underveis.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke

samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet.

Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er bare jeg og veileder som vil ha tilgang til de transkriberte intervjuene, og jeg vil slette båndopptaket umiddelbart etter at intervjuet har blitt transkribert.

### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 25.mai 2021. Personopplysningene vil da bli slettet, og innholdet i selve oppgaven vil forbli anonymisert.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Molde har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Veileder Dag Erik Berg ved Høgskolen i Molde på epost [dag.e.berg@himolde.no](mailto:dag.e.berg@himolde.no), eller på telefon: 711 95 850.
- Vårt personvernombud: Merete Ludviksen på epost [Merete.Ludviksen@himolde.no](mailto:Merete.Ludviksen@himolde.no), eller på telefon: 712 14 118.



Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Lelav Bamerni

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Digitalisering i offentlig sektor* og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

☐ å delta i til et intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)