

Drømmen om den digitale kommune – samordning til besvær?

*En studie av samordning i et interkommunalt IKT-
samarbeid*

Ingebjørg Flaata Bjaaland



Masteroppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Institutt for statsvitenskap

Høst 2022

Antall ord: 36 607

Sammendrag

Norge blir stadig omtalt som et av verdens mest digitaliserte land. Likevel er det stor variasjon i grad av digitalisering av offentlige virksomheter – særlig på lavere styringsnivåer. I statusrapporter vises det til at norske kommuner har stort potensial når det kommer til å effektivisere og videreutvikle sine digitale tjenester. Digitalisering er en prosess som krever stadig mer spesialisert kompetanse som mange kommuner ikke sitter på. Derfor inngår flere kommuner interkommunale IKT-samarbeid for å kunne ta ut stordriftsfordeler og tilby mer robuste tjenester av bedre kvalitet til sine innbyggere. Grunnet teknologisk utvikling og stadig økende forventninger fra innbyggere og statlige aktører, har det skjedd en endring i fokuset til mange IKT-samarbeid fra IKT-drift til forvaltnings- og utviklingsarbeid. Endringer i mandat fordrer videre at kommunene forplikter seg til samarbeidet på en ny måte – gjerne gjennom samordning.

Denne oppgaven undersøker hvordan kommuner samordner seg i et interkommunalt samarbeid for å nå sine digitaliseringsambisjoner. Studien viser hvordan koordineringsprosesser i interkommunale samarbeid kan forstås gjennom dimensjoner og mekanismer for samordning, og peker videre på hvilke sentrale samordningsmuligheter og -utfordringer som gjør seg gjeldende når samordning finner sted mellom organisasjoner som er funksjonelt like. Til slutt illustrerer studien hvordan samordningsforholdene kan forstås ved å lete etter forklaringer i instrumentelle-, kulturelle- og omgivelsesforhold. Ved å benytte en transformativ tilnærming evner studien å forklare mye av hvorfor samordning foregår som det gjør i det interkommunale IKT-samarbeidet.

Forord

Da var man omsider i mål. Å ta en mastergrad og skrive oppgave under en pandemi har ikke vært lett. Til tider har det vært ekstremt krevende (Zoom-tilværelsen er hard), men det har altså bunnet ut i tittelen *statsviter*. I den anledning er det mange som må takkes.

Først og fremst vil jeg takke veilederen min, Jonas Lund-Tønnesen, som har avfunnet seg med mine halveise utkast, levert kl. 03.00 på natta, og likevel kommet med gode innspill og konstruktiv kritikk. Du har vært inspirerende og oppmuntrende, og mye av grunnen til hvorfor dette til slutt gikk.

Videre vil jeg takke informantene mine fra Hedmark IKT og medlemskommunene. Dere har bidratt med spennende synspunkter og informasjon, som i sin tur har gjort denne oppgaven mulig. En spesiell takk til Edvard Lysne, som har gjort seg tilgjengelig for utallige epost-utvekslinger og Zoom-samtaler – det har virkelig vært gull verdt for vinkling, avgrensning og kildetilgang.

Til slutt vil jeg takke alle nære og kjære som har vært diskusjonspartnere, lest utkast og kommet med verdifulle tilbakemeldinger, eller bare vært emosjonell støtte når ting har gått i svart. Her har Paal spilt en viktig rolle og hjulpet til i tunge tider. Takk til Sjur som har lest alle oppgavene mine noensinne i løpet av bachelor- og masterløpet – det er det ikke mange storebrødre som hadde gidde! Og tusen takk til mamma som på alle mulige måter har gjort det mulig for meg å gjøre det jeg vil her i livet.

Alle feil og mangler er helt og holdent mitt ansvar.

Oslo, november 2022

Ingebjørg Flaata Bjaaland

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	II
FORORD.....	III
INNHALDSFORTEGNELSE.....	IV
OVERSIKT OVER FIGURER OG TABELLER.....	VI
TEKNISK ORDLISTE	VII
FORKORTELSER.....	VIII
1 INNLEDNING	1
1.1 PROBLEMSTILLING.....	2
1.2 AKTUALISERING OG BEGRUNNELSE FOR PROBLEMSTILLING.....	3
1.3 KAPITTELOVERSIKT.....	4
2 BAKGRUNN OG KONTEKST	5
2.1 PERSPEKTIVER PÅ DIGITALISERING, SAMORDNING OG INTERKOMMUNALT SAMARBEID: SAMEKSISTERENDE OG OVERLAPPENDE STYRINGS PARADIGMER.....	5
2.2 DIGITALISERING OG SAMORDNING SOM POLITIKK: STATLIG OG KOMMUNALT.....	7
2.3 INTERKOMMUNALT SAMARBEID OM IKT OG DIGITALISERING.....	10
2.3.1 <i>Organisering av interkommunalt samarbeid (selskapsform)</i>	12
2.4 HEDMARK IKT OG HEDMARK IKT-SAMARBEIDET.....	13
2.4.1 <i>Historie</i>	13
2.4.2 <i>Formål og omfang – oppgavefordeling mellom medlemskommunene og HIKT</i>	14
2.4.3 <i>Organisering: HIKT og HIKT-samarbeidet</i>	15
2.4.4 <i>Regelverk som regulerer Hedmark IKTs virksomhet</i>	15
3 BEGREPSAVKLARING OG TEORETISK RAMMEVERK	17
3.1 DIGITALISERING	17
3.2 DESKRIPTIV TEORI: SAMORDNING.....	18
3.2.1 <i>Samordningsdimensjoner</i>	19
3.2.2 <i>Samordningsmekanismer</i>	20
3.3 FORKLARENDE TEORI: ORGANISASJONSTEORI	22
3.3.1 <i>Det instrumentelle perspektivet</i>	22
3.3.2 <i>De institusjonelle tilnærmingene</i>	25
3.3.3 <i>Kulturperspektivet</i>	26
3.3.4 <i>Myteperspektivet</i>	28
3.4 OPPSUMMERING.....	31
4 FORSKNINGSDESIGN OG METODE.....	32
4.1 CASESTUDIE.....	32
4.2 DATAGRUNNLAG	33
4.3 FORSKNINGSPROSESS & DATATILGANG.....	35
4.4 METODE FOR DATAINNSAMLING.....	36
4.4.1 <i>Kvalitativt intervju</i>	36
4.4.2 <i>Kvalitativ dokumentanalyse</i>	41
4.5 REFLEKSJON RUNDT FORSKNINGSKVALITET.....	44
4.5.1 <i>Reliabilitet</i>	44
4.5.2 <i>Validitet</i>	46
5 EMPIRISK ANALYSE.....	49
5.1 STRUKTURELLE TREKK OG STRATEGISK RETNING	49

5.1.1	Trekk ved medlemskommunene og forholdet mellom dem	49
5.1.2	Trekk ved HIKT-samarbeidet	52
5.1.3	Lover og regelverk.....	60
5.2	INSTITUSJONELLE FORHOLD.....	61
5.2.1	Syn på samarbeidsmiljø.....	61
5.2.2	Kultur og endringsvilje.....	62
5.2.3	Gruppedannelser – «Hamar-regionen» vs. «Kongsvinger-regionen».....	64
5.2.4	Forankringsarbeid i kommuneorganisasjonene.....	66
5.3	OMGIVELSESFORHOLD.....	68
5.3.1	Digitalisering og teknologisk utvikling – endrede forventninger.....	68
5.3.2	Relasjon til andre organisasjoner	70
5.3.3	Koronapandemien	71
5.4	OPPSUMMERING.....	73
6	DISKUSJON OG ANALYSE	75
6.1	OPPSUMMERING AV SAMORDNINGSFORHOLD I HEDMARK IKT-SAMARBEIDET.....	75
6.2	DET INSTRUMENTELLE PERSPEKTIVET.....	76
6.2.1	Analyse og vurdering av forklaringskraft.....	76
6.2.2	Oppsummering av det instrumentelle perspektivet.....	79
6.3	DET KULTURELLE PERSPEKTIVET	80
6.3.1	Analyse og vurdering av forklaringskraft.....	80
6.3.2	Oppsummering av kulturperspektivet.....	83
6.4	MYTEPERSPEKTIVET.....	83
6.4.1	Analyse og vurdering av forklaringskraft.....	84
6.4.2	Oppsummering av myteperspektivet.....	86
6.5	VURDERING AV SAMSPILLET MELLOM TEORIENE OG DERES SAMLEDE FORKLARINGSKRAFT: EN TRANSFORMATIV TILNÆRMING	86
7	AVSLUTNING.....	89
7.1	OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN OG SVAR PÅ FORSKNINGSSPØRSMÅL	89
7.2	STUDIEN I LYS AV TIDLIGERE FORSKNING OG EMPIRISKE IMPLIKASJONER.....	91
7.3	TEORETISKE IMPLIKASJONER.....	92
7.4	VIDERE FORSKNING	93
	REFERANSELISTE	95
	LITTERATUR.....	95
	OFFENTLIGE KILDER	106
	INTERNE DOKUMENTER.....	113
	LOVER OG FORSKRIFTER	115
	VEDLEGG	116
	VEDLEGG I: LISTE OVER INFORMANTER	116
	VEDLEGG II: EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE: ANSATT HIKT	119
	VEDLEGG III: EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE: ANSATT MEDLEMSKOMMUNE.....	122

Oversikt over figurer og tabeller

Figurer

FIGUR 2.1 STYRINGSMODELL ANBEFALT AV KS.....	11
FIGUR 5.1 FORHOLD MELLOM DELTAKERKOMMUNE OG HEDMARK IKT I 2015. HENTET FRA HEDMARK REVISJON IKS 2015, s.63.....	56
FIGUR 5.2 OVERSIKT OVER DAGENS SAMHANDLINGSSTRUKTUR I HEDMARK IKT-SAMARBEIDET.....	58

Tabeller

TABELL 3.1 FORMER FOR SAMORDNING. HENTET FRA CHRISTENSEN M.FL. (2015, s. 356, EGEN OVERSETTELSE).	20
TABELL 4.1 OVERSIKT OVER DATAKILDER.....	34
TABELL 4.2 OVERSIKT OVER PLANLEGGING, ENDRINGER OG GJENNOMFØRING AV INTERVJUPROSESSEN.....	38
TABELL 5.1 OVERSIKT OVER NØKKELTALL TIL HIKT-SAMARBEIDETS MEDLEMSKOMMUNER, HENTET FRA SSB.	50
TABELL 5.2 BESKRIVELSE AV HEDMARK IKT-SAMARBEIDET BASERT PÅ TREKK VED SAMORDNING.	73

Teknisk ordliste

Ord / uttrykk	Definisjon
IT-arkitektur	Sammenhengen mellom oppbyggingen av en organisasjon og oppbyggingen av dens IT-systemer. Består av prinsipper, metoder og modeller. Formål er å unngå IT-systemer som ikke kommuniserer, såkalte silosystem.
IT-system	Datasystem, operativsystem, programvare og sammenstillingen av kode.
Fagsystem	Elektronisk system som ivaretar særskilte funksjoner innen ett eller flere fagfelt, f.eks. økonomi.
ERP-system	Kommunenes regnskap- og fakturasystemer. Et fagsystem.
Felleskomponent	Deler av IT-løsninger som kan brukes i andre IT-løsninger i offentlig sektor. Felles byggeklosser for å kunne utvikle elektroniske tjenester.
Fellesløsning	Synonym til felleskomponent.
Konsolidering	Forene / slå sammen. Brukes i denne kontekst om å forene IT-systemer og -tjenester.
IT-portefølje	Samling av IT-produkter, -systemer og -tjenester.

Forkortelser

HIKT	Hedmark IKT (selskapet)
HIKT-samarbeidet	Hedmark IKT-samarbeidet (det interkommunale samarbeidet)
HIKT2025	Strategisk plattform for Hedmark IKT-samarbeidet frem mot 2025
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
KDD	Kommunal- og distriktsdepartementet (tidligere KMD)
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
Digdir	Digitaliseringsdirektoratet (tidligere Difi)
LOA/FOA	Lov om offentlige anskaffelser og forskrift om offentlige anskaffelser
NPM	New Public Management
NPG	New Public Governance
DEG	Digital Era Governance

1 Innledning

Digitalisering av offentlig sektor er ikke et nytt fenomen, og Norge blir stadig omtalt som et av verdens mest digitaliserte land (Ask & Søraa 2021, s. 38; Europakommisjonen 2021).

Likevel er det stor variasjon i grad av digitalisering av offentlige virksomheter – særlig på de lavere styringsnivåene. I SSBs statusrapport om digitalisering i kommunal sektor (2019) vises det til at en tredjedel av norske kommuner ikke har en digitaliseringsstrategi. Den peker også på at mangel på kompetanse er et stort hinder for den videre digitale utviklingen. Videre belyser rapporten potensialet for effektivisering og videreutvikling, da få kommuner tilbyr avanserte tjenester digitalt (Rybalka m.fl. 2019, s. 4).

Veldig mange kommuner har valgt å samarbeide om IKT og digitalisering, og dermed inngått interkommunale samarbeid. Flere interkommunale IKT-samarbeid har eksistert lenge, men i startfasen var mandatet stort sett forbeholdt IKT-drift. Etter hvert som behovet for digitalisering har gjort seg gjeldende i offentlig sektor, har det blitt anbefalt at IKT-samarbeidene allokere ressurser fra drift til strategi. Mandatet blir utviklet til å også omhandle strategi, innovasjon og tjenesteutvikling. Nå er ikke IKT lenger en støttefunksjon, men selve grunnlaget for kommunenes tjenester (KS 2015, s. 10). Dette er de interkommunale samarbeidene og -selskapene nødt til å reflektere. Det er en erkjennelse at kommunene ikke klarer å digitalisere organisasjonen sin og tilby gode digitale tjenester til innbyggerne sine på egenhånd (KS 2018). Men når selvstendige enheter går sammen og samarbeider om kompliserte og inngående prosesser som det digitalisering er, er det flere utfordringer som byr seg. Endringen i mandat setter nye krav til samordning mellom medlemskommunene for at tjenestene skal bli så gode og helhetlige som mulig, noe følgende sitat fra stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge* reflekterer: «Det er den enkelte sektor og virksomhet som er ansvarlig for utvikling av sine tjenester. Men for at dette skal bli effektivt og oppleves som helhetlig for brukeren, kreves stor grad av samordning» (Meld. St. 27 2015-2016, s. 56). Dessuten blir det nødvendig for kommunene å også samarbeide tett med det interkommunale selskapet, da det er de som forvalter systemene og driver daglig drift (KS 2015, s. 10).

1.1 Problemstilling

Formålet med denne oppgaven er å undersøke hvordan kommuner samordner seg i et interkommunalt samarbeid for å nå sine digitaliseringsambisjoner. Oppgaven har en overordnet problemstilling, med tre underproblemstillinger:

«Hva kjennetegner samordningen i det interkommunale samarbeidet Hedmark IKT i perioden 2017-2022, og hvordan kan dette beskrives og forklares?»

1. Hvordan kan Hedmark IKT-samarbeidet beskrives ut fra teorier om samordning?
2. Hvilke samordningsutfordringer og -muligheter kan identifiseres?
3. Hva kan forklare at samordning foregår som det gjør?

Problemstillingen har et todelt siktemål. For det første søker den å *beskrive* samordningen som skjer i Hedmark IKT-samarbeidet. Dette gjøres ved å undersøke organisasjonsforholdene (organisatoriske og institusjonelle trekk) i HIKT-samarbeidet og se de i lys av teorier om samordning. Det vil fokuseres på den strukturelle organiseringen av samarbeidet og om strukturelle og/eller institusjonelle aspekter begrenser eller muliggjør samordning. Det vil også bli lagt vekt på forholdene til omgivelsene. For det andre vil oppgaven *forklare* hvorfor samordning foregår som det gjør: den vil undersøke hva som kan forklare eventuelle ulike syn på samordning og mulig endring av synspunkter og hvordan samordning foregår.

Oppgaven studerer tidsperioden 2017 til april 2022. Avgrensningen har blitt valgt da HIKT fikk ny daglig leder i 2017 som gjorde flere organisatoriske grep i samarbeidet og selskapets struktur. I denne perioden ble dessuten prosessen med å omformulere samarbeidsambisjonene til å inkludere økt satsing på felles forvaltnings- og digitaliseringsprosjekter satt i gang (HIKT2025). Studien strekker seg til april 2022 da det ble gjort en rekke strukturelle endringer i årets første kvartal som er sentrale å gjøre rede for da de har betydning for hvordan samordning foregår i samarbeidet. Samordningsforholdene før 2017 vil også bli vurdert, da de kan ha påvirket hvordan samordning har foregått i tidsperioden.

Oppgaven er en kvalitativ casestudie, og baserer seg på et bredt datagrunnlag. Metodene for datainnsamling er kvalitativ dokumentanalyse av sentrale offentlige og interne dokumenter, og kvalitative intervjuer gjort med sentrale personer fra Hedmark IKT-samarbeidet (ansatte i HIKT og i medlemskommunene). Tidligere studier peker på at strukturelle og kulturelle faktorer har betydning for å forstå samordningsutfordringer (Christensen & Læg Reid 2008). Oppgavens analysedel vil derfor benytte seg av tre perspektiver som tar innover seg disse aspektene, i forsøk på å forklare hvorfor samordning foregår slik det gjør i Hedmark IKT: det

instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet (Christensen m.f. 2021). Alle tre er perspektiver innen organisasjonsteori, og anses som hensiktsmessige for å forstå hver enkelt kommuneorganisasjon, samt det interkommunale samarbeidet. Perspektivene har ulike fokus, og gir derfor ulike forventninger til hvordan samordning og digitalisering skjer i HIKT-samarbeidet. Perspektivene vil brukes utfyllende, får å kunne forklare mest mulig av prosessene og strukturene i samarbeidet, og hvilken betydning det har for samordning (Roness 1997, s. 100-101).

1.2 Aktualisering og begrunnelse for problemstilling

Det har lenge vært av interesse å forske på fordelene ved å benytte seg av digitale tjenester og systemer i offentlig sektor. Dette har resultert i mye forskning på digitalisering – både i inn- og utland. Innen EU finner vi også forskning på digitalisering og bruk av IKT i offentlig politikk- og tjenesteutforming. TROPICO (Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governments) er et EU-finansiert forskningsprosjekt, hvor fokuset ligger på samarbeid og bruk av IKT i offentlig sektor (Europakommisjonen u.å.). Flere studier har undersøkt IKT og digitalisering både i statlig og kommunal sektor i Norge (Baldersheim m.fl. 2008; Jansen & Schartum 2008; Jacobsen 2018). Dette inkluderer studier av spesifikke statlige organisasjoner (Lund-Tønnesen 2019). Mye forskning retter seg dessuten mot interkommunale samarbeid (Baldersheim m.fl. 2003; Jacobsen 2014; Teles & Swianiewicz 2018; Ahlgren m.fl. 2019). Noen har undersøkt IKT-samarbeid spesifikt (Baldersheim & Øgård 2003), men flere av disse studiene er gamle og tar ikke innover seg overgangen fra IKT-drift til digitalisering og hvilke konsekvenser dette medfører.

Det finnes også en stor forskningslitteratur som undersøker samordning i offentlig sektor (Metcalf 1994; Peters 1998; 2015; Verhoest & Bouckaert 2005; Verhoust m.fl. 2007; Christensen & Lægred 2008; Bouckaert m.fl. 2010; Christensen m.fl. 2015; Lægred & Rykkja 2015; MacCarthaigh & Molenveld 2018). I den grad samordning studeres i en kommunal setting, sees det som regel på vertikal samordning mellom stat, fylkeskommune og kommune eller horisontal samordning innad i en enkelt kommune (Helgesen 2006; Jordahl 2018). Få ser på horisontal samordning mellom medlemskommuner i et interkommunalt samarbeid. Dette kan ha sammenheng med at horisontal samordning i stor grad anses som en medisin på «silosering» og «pillarisering» som oppstår ved spesialisering basert på sektor. Dessuten blir det sett på som en måte å håndtere «wicked problems» (Christensen & Lægred 2008, s. 98). Flere har også tatt til orde for å se på digitalisering og digital transformasjon som et «wicked problem», da det er vanskelig å definere og løse på egenhånd (Fountain 2019;

Zhang & Kim 2016). Denne oppgaven ønsker å bidra til nettopp denne forskningsfronten ved å se hvordan kommuner samordner seg i et interkommunalt samarbeid for å nå sine digitaliseringsambisjoner, og hva som er sentrale samordningsutfordringer og -muligheter i slike konstellasjoner.

1.3 Kapitteloversikt

Opgaven er bestående av totalt 7 kapitler. I *kapittel 2* gis det en oversikt over kontekst og bakgrunn. Her blir det gjort rede for sentrale styringsparadigmer som har hatt betydning for kommunal virksomhet, før det går inn på samordning og digitalisering av norsk offentlig sektor. Deretter skrives det om interkommunale IKT-samarbeid og Hedmark IKT-samarbeidet spesifikt. I *kapittel 3* blir det teoretiske rammeverket presentert. Det vil redegjøres for sentrale begreper, så vel som den deskriptive og de forklarende teoriene benyttet i oppgaven. Videre vil det legges frem empiriske forventninger, basert på de valgte forklarende perspektivene. *Kapittel 4* tar for seg oppgavens metodiske valg og fremgangsmåte. De valgte metodene vil bli presentert og grundig vurdert. Det vil også reflekteres rundt forskningskvalitet og studiens validitet og reliabilitet. I *kapittel 5* vil det empiriske grunnlaget for oppgaven bli lagt frem. Her presenteres funnene fra de kvalitative intervjuene og den kvalitative dokumentanalysen. *Kapittel 6* vil omhandle selve analysen. Her blir de empiriske funnene analysert i lys av de teoretiske bidragene. Til slutt, i *kapittel 7*, blir det gitt en oppsummering av studiens hovedfunn og konklusjon. Det blir også gitt forslag til videre forskning og alternative forklaringer.

2 Bakgrunn og kontekst

Dette kapittelet omhandler oppgavens kontekst¹. Først vil den gjøre rede for perspektiver på digitalisering og samordning i offentlig sektor, samt politikk på området. Så blir det redegjort for interkommunalt samarbeid om IKT og digitalisering. Her skrives det om interkommunalt samarbeid generelt, og IKT-samarbeid spesielt. Til slutt blir Hedmark IKT presentert. Her legges vekt på HIKTs historie, formål, organisering og lovverk som regulerer deres virksomhet. Formålet med kapittelet er å skape en ramme rundt oppgavens case og problemstilling, slik at man kan se sammenhengen oppgaven inngår i og hvilke forskningsfelt den ønsker å bidra til.

2.1 Perspektiver på digitalisering, samordning og interkommunalt samarbeid: sameksisterende og overlappende styringsparadigmer

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er nært assosiert med modernisering, da det utgjør kjernen av de tre «pilarene» av moderniseringstenkning: 1) det gir potensialet for økonomisk effektivitet og rasjonalisering, 2) det linker administrasjon til fordelene ved vitenskapelige og teknologiske fremskritt, og 3) det tillater nye muligheter for integrasjon og sammenkopling mellom tidligere geografisk separerte organisatoriske enheter og individer (Margetts 2012, s. 448). Bruken av IKT i forvaltningen blir dermed tett knyttet til ønske om å forbedre oppgaveløsningen ved å fornye og omorganisere offentlig sektor (Jansen & Schartum 2008, s. 22-23). *New Public Management* (NPM) blir gjerne brukt som en samlebetegnelse på en rekke reformtiltak på 80- og 90-tallet som søkte å modernisere offentlig sektor (Hood 1991). I all hovedsak var NPM et forsøk på å effektivisere forvaltningen og gjøre den mer brukerrettet. Den hentet inspirasjon fra næringslivet, og tok i bruk ledelsesprinsipper og vektla elementer som spesialisering, strukturell fristilling, deregulering, privatisering og mål- og resultatstyring (Jansen & Schartum 2008, s. 23). I spørsmål om samordning, tenderte NPM-reformer mot å fokusere på vertikal samordning, da det er større sannsynlighet for at samordning skjer innad i organisasjoner enn mellom dem (Christensen & Læg Reid 2007b, s. 19). NPM har imidlertid vært utsatt for omfattende kritikk, og det pekes på at reformtiltakene blant annet har bidratt til økt sentralisering, byråkratisering og fragmentering (Torfing m.fl. 2019, s. 69). Som et motsvar til NPM, har det vokst frem en

¹ Denne oppgaven kombinerer en rekke forskningstradisjoner: digitalisering, samordning og interkommunalt samarbeid. For å avgrense vil det fokuseres på hvordan digitalisering, samordning og interkommunalt samarbeid opptrer i lag, og ikke i like stor grad på hvert fenomen hver for seg.

rekke alternative syn på hva som er effektiv og god styring av offentlig sektor. Disse blir omfattet av paraplybegrepet «post-NPM» og søker å motvirke de negative effektene av NPM (Christensen & Læg Reid 2007b).

Digital Era Governance (DEG) er et av disse styringsparadigmene og fokuserer på hvordan digitale løsninger og teknologier transformerer offentlig sektor og styring. Utgangspunktet er at digitalisering av offentlige tjenester blir stadig viktigere (Dunleavy m.fl. 2006).

Kjerneelementene i DEG er reintegrering av offentlige tjenester og organisasjoner gjennom digitalisering, behovsbasert holisme og en satsning på iverksetting av digitale endringer i forvaltningen (Torfing m.fl. 2019, s. 90-91). Margetts & Dunleavy (2013) har i ettertid videreutviklet paradigmat ved å tilpasse det sosiale medier og andre utviklinger som har funnet sted innen IKT og digitalisering på 2010-tallet.

I likhet med DEG er *New Public Governance* (NPG) også et «post-NPM»-paradigme (Osborne 2006; 2010). NPG fremhever ideer om tverrsektoriell læring, samskaping/nettverk, helhetlig problemløsning og innovasjon (Baldersheim & Rose 2014, s. 101). Utgangspunktet er at samfunnet er pluralt og pluralisert, noe som gjør at makt er spredt på en rekke aktører – både offentlige, private og frivillige. Dermed anses det som viktig med tverrsektorielt samarbeid, særlig dersom man ønsker å løse «wicked problems» (gjenstridige problemer) (Torfing m.fl. 2019, s. 126). I norske oversettelser blir dette fremhevet gjennom begrepet *samstyring*, som er «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning» (Røseland & Vabo 2016, s. 21). Horisontal samordning mellom disse aktørene blir dermed vektlagt, og anses som viktig for at tjenesteproduksjonen skal bli mer effektiv og ressursutnyttelsen skal bli bedre (Christensen m.fl. 2019, s. 213-214). Mangelen på koordinering, samordning og dialog langs vertikale og horisontale akser anses som en stor trussel mot idealet om sammenhengende offentlige tjenester (Torfing 2019, s. 139).

DEG og NPG er på flere områder like, da begge styringsparadigmer ønsker å skape helhetlige tjenester der brukeren står i sentrum. Begge vektlegger omorganisering og horisontal samordning for å få til dette. Der man kan si paradigmene skiller seg mest fra hverandre er hvordan digitalisering skal benyttes. I NPG kan digitalisering anses primært som et *virkemiddel* for å nå målsettinger. I DEG kan digitalisering i større grad betraktes som et *mål i seg selv* (Torfing m.fl. 2019, s. 89). Som Torfing m.fl. (2019) påpeker, er ikke styringsparadigmer nødvendigvis motstridende og gjensidig utelukkende, men kan sameksistere, trekke på hverandre og kombineres. Interkommunale IKT-samarbeid illustrerer

dette. Satsingen på digitale tjenester virker i tråd med DEG, mens horisontalt samarbeid og samordning med innslag av privat-offentlig nettverk ligner NPG. Hvorvidt samarbeidet er et bifall til DEG eller NPG vil avhenge av digitaliseringsambisjonen. I tillegg inkluderer interkommunale IKT-samarbeid hint av NPM, ved strukturell fristilling og selskapsdannelsen (ved organisering som interkommunalt selskap) og spesialisering i egen IKT-enhet.

Som nevnt innledningsvis, kan digitalisering og digital transformasjon anses som et «wicked problem» (Fountain 2019; Zhang & Kim 2016). «Wicked problems», eller *gjenstridige problemer*, kan ikke avgrenses – de spenner over organisatoriske grenser, sektorer, og forvaltningsnivåer. Gitt deres komplekse natur, finnes det heller ingen definitiv eller objektiv løsning på problemene (Rittel & Webber 1973, s. 155; Christensen m.fl. 2015, s. 368; Nesheim m.fl. 2019, s. 29). Fountain (2019) argumenterer for å anse digitalisering som et gjenstridig problem, da det preges av høy grad av usikkerhet og kompleksitet. Ny teknologi utvikles stadig, og det settes aldri et punktum for utviklingen. Den nye teknologien blir dessuten mer og mer avansert, og krever god systemkompetanse. Effektiv digitalisering av virksomheter gjøres derfor best med en samstyringstilnærming, der andre aktører inviteres inn for å assistere og verdiskapning skjer gjennom interorganisatorisk samarbeid (Fountain 2019). Samordning mellom selvstendige organisasjoner er et grep for å imøtekomme slike gjenstridige problemer, ved at ressurser og innsatsfaktorer sammenstilles.

2.2 Digitalisering og samordning som politikk: statlig og kommunalt

Norge omtales som et av verdens mest digitaliserte land, og scorer jevnlig høyt på EUs *Digital Economy and Society Index* (DESI). I 2021 ble Norge rangert som nummer fem, bak Danmark, Finland, Sverige og Nederland (DESI 2021, s. 3). Norge har lang tradisjon med bruk av IKT i offentlig forvaltning. Den første datamaskinen ble tatt i bruk i 1958, og nå er forvaltningen mer eller mindre gjennomdatorisert (Jansen & Schartum 2008, s. 19).

Flere regjeringer har hatt en uttalt satsing på digitalisering. Dette gjør seg gjeldende gjennom flere rapporter, stortingsmeldinger og strategier. Flere av disse har koplett effektiv og god digitalisering opp mot behovet for samordning – både på tvers av sektorer og på tvers av forvaltningsnivåer. Blant de første var statssekretærrapporten *Den norske IT-veien: Bit for bit* fra 1996, utgitt under regjeringen Jagland: «*Offentlig sektor skal prøve ut løsninger for å forenkle kontakten mellom forvaltningen og brukerne ved samordning på tvers av etatsgrenser og forvaltningsnivåer*» (Statssekretærutvalget for IT 1996, s. 72). Dette var første gang en bred e-politikk ble utformet (Baldersheim 2008, s. 19). Denne tankegangen ble i stor

grad videreformidlet i stortingsmeldingen *Eit informasjonssamfunn* for alle fra 2007 (Meld. St. 17 (2006-2007)).

På 2010-tallet har det kommet to digitale agendaer for Norge, begge med utgangspunkt i *Digital Agenda for Europe*, som i sin tid presenterte 101 tiltak for å levere bærekraftige økonomiske og sosiale fordeler fra et indre digitalt marked basert på raskt internett og interoperasjonelle applikasjoner (Europakommisjonen 2010, s. 3). Den første, *Digital agenda for Norge: IKT for vekst og verdiskapning*, fokuserte særlig på befolkningens tilgang til nett, tiltak og rammevilkår for digital omstilling og vekst, samt hvordan IKT-politikken skal gjennomføres (Meld. St. 23 (2012-2013), s. 9-10). Den andre, *Digital agenda for Norge: IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* (Meld. St. 27 (2015–2016)) varslet en økt innsats på digitaliseringsområdet. Den presenterte hovedmål og -prioriteringer for IKT-politikken, samt beskrev hvordan IKT kan brukes for å «*fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor*» (Meld. St. 27 (2015-2016)).

Som en oppfølging til sistnevnte stortingsmelding ble *Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025* gitt ut i 2019. Strategien definerte felles mål og innsatsområder i digitaliseringsarbeidet frem mot 2025, både for kommunal sektor og staten (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Den ble utarbeidet av KS og regjeringen i fellesskap for å sikre tilstrekkelig innflytelse for kommunal sektor. Formålet med strategien er å understøtte den digitale transformasjonen av samfunnet, og de blir vist til at digitalisering ikke kan løses av en enkelt sektor eller virksomhet alene: «*Vi må samarbeide på tvers for å skape sammenhengende tjenester som løser brukernes behov – uavhengig av hvem som leverer tjenesten*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, s. 3).

Digitaliseringsstrategien viser til anbefalinger fra OECD, som påpeker at selv om Norge har kommet langt på digitaliseringsområdet, er det særlige forbedringspunkter knyttet til sterkere styring og samordning (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, s. 10). Videre blir det vist til manglende samordning av felles funksjonalitet og arkitekturer på tvers av virksomheter fører til «*reduerte gevinster, ineffektivitet og manglende måloppnåelse, økt byråkrati for virksomhetene og høyere brukerkostnader*» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, s. 33). Ved å utvikle fellesløsninger og i større grad ha et felles IT-økosystem vil offentlig sektor klare å ta ut fullt gevinstpotensial (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, s. 33). I strategien blir samordning av digitaliseringsarbeidet i kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter trukket fram som et premiss for utvikling av sammenhengende tjenester til innbyggere, næringsliv og

frivillige organisasjoner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, s. 41).

Samordning av digitalisering blir således gjort til et virkemiddel for å nå politiske målsettinger.

Samordningen som skjer i kommunal sektor har i stor grad basert seg på frivillighet og spleiselag. I digitaliseringsarbeidet har KS fått en koordinerende hvor de skal legge opp til samordning i sektoren (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, s. 39). Spesifikke tiltak er etablering av samstyringsorganer som KommIT-rådet, digitaliseringsutvalget og underliggende fagutvalg hvor kommunesektorens behov skal defineres. I tillegg legger KS til rette for etablering og utbredelse av regionale digitaliseringsnettverk, hvor kommuner og fylkeskommuner jobber sammen på strategisk nivå for å dele kompetanse, øke den digitale gjennomføringskraften og bli premissgivere og pådrivere i det nasjonale digitaliseringsarbeidet (KS 2021).

I sammenheng med digitalisering av organisasjoner og virksomheter, snakkes det gjerne om begrepene «digital kompetanse» og «digital modenhet». *Digital kompetanse* handler om en persons «evne til å forholde seg til og bruke digitale verktøy og medier på en trygg, kritisk og kreativ måte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013, s. 18). En viktig del av den digitale kompetansen er dømmekraften man innehar i forhold til personvern, kildekritikk og informasjonssikkerhet. Digital kompetanse omhandler alt fra kunnskaper og ferdigheter til holdninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2013, s. 18). Digital kompetanse sikter til en person individuelle kompetanse, mens digital modenhet handler om en organisasjons evne til å digitalisere virksomheten sin. Digital modenhet inkluderer en rekke dimensjoner som kultur, strategi, lederskap, mennesker og teknologi, hvor alle er avgjørende for organisasjonens grad av digitalisering (Rossmann 2019). Det enkelte organisasjonsmedlems digitale kompetanse blir dermed ett aspekt i en organisasjons digitale kompetanse.

I en undersøkelse gjort av Rambøll for KS, har den digitale modenheten hos kommuner og fylkeskommuner blitt målt. Her vises det til at det er stort forbedringspotensialet i norsk kommunesektor på digitaliseringsområdet. Temaene som blir kartlagt knytter seg til KS sin digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner, som følger hovedprioriteringene i siste Digital Agenda. For å nå fullt potensial, anerkjenner de fleste kommuner at samarbeid må til. Store kommuner som Oslo og Bergen mener de er for små til å operere alene (KS 2018). Undersøkelsen viser at kommuner i stor grad samarbeider med hverandre om digitalisering, men at det i større grad gjelder områdene drift- og brukerstøtte (60%) og

anskaffelser (70%), enn strategi og utvikling (52%) (Rambøll 2018, s. 40). I spørsmålet om hva som oppleves som de største hindrene for å inngå interkommunale digitaliseringssamarbeid, blir manglende ressurser og manglende muligheter/interesse blant nabokommuner oppgitt som de viktigste hindringene. 1/4 oppgir dessuten at de ikke ser mulighetene eller gevinstene ved samarbeidet (Rambøll 2018, s. 42).

2.3 Interkommunalt samarbeid om IKT og digitalisering

Små kommuner møter på utfordringer når det kommer til å skaffe spesialisert kompetanse, danne fagmiljøer, fylle stillinger innenfor et ansvarsområde og mangel på økonomiske ressurser (Brandtzæg m.fl. 2018, s. 9-10). På grunn av dette «småkommuneproblemet» danner flere kommuner samarbeid med andre kommuner. Interkommunalt samarbeid er når to eller flere kommuner går sammen og deler sine ressurser med det formål å løse en felles oppgave eller utfordring² (Jacobsen 2014, s. 15). Slike samarbeid er imidlertid ikke forbeholdt små kommuner, men blir inngått av kommuner av alle størrelser. Blant de vanligste grunnene for å inngå samarbeid er økonomisk effektivitet (utnyttelse av stordriftsfordeler), bedre kvalitet og robuste tjenester, kunnskapsutveksling, løsning av «wicked problems» og sterkere ekstern innflytelse (Jacobsen 2014, s. 42).

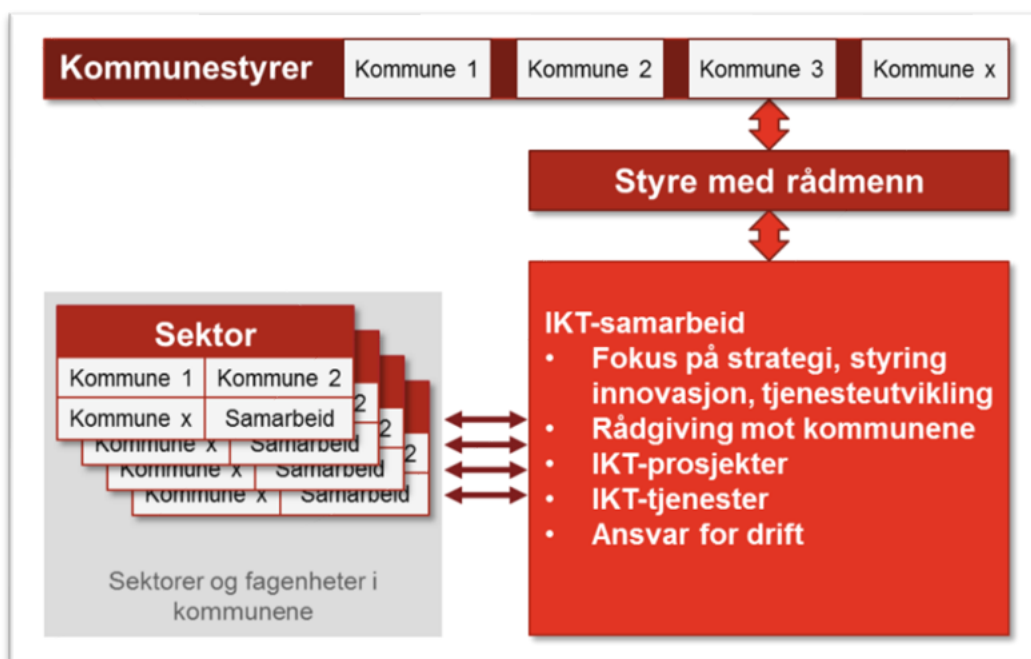
Som Regjeringen (2020) skriver på sine nettsider, er interkommunale samarbeid svært vanlige i Norge. Det er det også i Europa, der slike samarbeid har vært et debattert tema i litteraturen over lang tid (Teles & Swianiewicz 2018, s. 5). Det som imidlertid skiller nordiske kommuner fra kommuner i mange europeiske land, er deres sentrale stilling i samfunnet. Dette skyldes blant annet kommunesektorens store omfang og betydning i Norden, og dens sentrale rolle i etterlevelsen av velferdsstaten (Baldersheim & Rose 2014, s. 9).

Det som kjennetegner de interkommunale samarbeidene er at de foregår mellom autonome, suverene aktører, som har muligheten til å trekke seg fra samarbeidene dersom de skulle ønske det. Dermed er muligheten for hierarkisk kontroll begrenset, og det blir nødvendig med andre virkemidler for å sikre en effektiv samhandling (Jacobsen 2014, s. 195). Det som skiller interkommunale samarbeid fra andre typer samarbeid, som privat-privat, privat-offentlig eller offentlige organer på ulike forvaltningsnivåer, er at kommuner i stor grad er funksjonelt like. De skal levere de samme tjenestene, jf. generalistkommuneprisnippet (Jacobsen 2014, s. 16).

² Denne definisjonen brukes av flere forskningstradisjoner, bl.a. den som studerer interorganisatoriske relasjoner og den som fokuserer på nettverk (Jacobsen 2014, s. 15).

Mange kommuner velger å samarbeide om IKT. Ifølge KS finnes det rundt 40 interkommunale IKT-samarbeid med formelt etablerte driftsenheter (2015, s. 3). Faktorene som ble trukket frem som viktige for etableringer var: 1) økonomiske og langsiktige investeringer, 2) kvalitet og tilgjengelighet, og 3) kompetanse og ressurser. Etter etablering ble i tillegg digitalisering og teknologisk utvikling trukket frem som viktig (KS 2015, s. 15). Videre evaluerte rapporten modeller for styring, organisering og finansiering av interkommunale IKT-samarbeid. Figur 2.3 illustrerer styringsmodellen som KS anbefaler (KS 2015, s. 4).

Figur 2.1 Styringsmodell anbefalt av KS.



Rapporten poengterer at det viktigste for velfungerende IKT-samarbeid er god ledelse og organisasjonskultur. Det blir ansett som viktig å bygge opp under en kultur der IKT-samarbeidet anses som en del av kommuneorganisasjonen. Styringsmodellen må derfor struktureres slik at «samarbeidet fungerer som en enhet i hver enkelt kommune samtidig som det er en felles, sentral enhet» (KS 2015, s. 4).

Interkommunalt samarbeid og IKT er vekselvirkende og gjensidig forsterkende. Samarbeidene gjør det mulig for kommunene å tilby gode digitale tjenester til sine ansatte og innbyggere. Samtidig gjør IKT det mulig med tettere og mer effektive samarbeid mellom kommuner, da man enklere kan samhandle på tvers av større geografiske områder uten å nødvendigvis møtes fysisk (Jansen & Schartum 2008, s. 115). Baldersheim m.fl. (2008, s. 16) påpeker imidlertid de styrings- og demokratiutfordringene digitaliseringen av tjenester kan

medføre. Det blir blant annet vanskelig for innbyggere å holde noen ansvarlig for tjenester som er blitt utformet i fellesskap – ikke bare mellom kommuner, men gjerne på tvers av forvaltningsnivå (Baldersheim m.fl. 2008, s.16). Det er også verdt å nevne det normative aspektet ved digitalisering. Digitalisering blir gjerne fremstilt som en løsning på alle slags problemer. Begrepet *teknologisk fiks* er et kritisk motsvar til denne tankegangen. Teknologisk fiks handler om at det eksisterer problemer som ikke kan, eller ikke bør, fikses ved hjelp av teknologi. Teknologiske framskritt er ikke nødvendigvis synonymt med samfunnsmessige framskritt, og kan i enkelte tilfeller fortrenge andre mer helhetlige politiske løsninger (Ask & Søråa 2021, s. 30). Dette vil imidlertid ikke være et hovedfokus i denne oppgaven. Det er likevel relevant å nevne, siden det ikke er alle som er enige at digitalisering av kommunal drift alltid er svaret på det økte presset kommunene står ovenfor.

2.3.1 Organisering av interkommunalt samarbeid (selskapsform)

Interkommunale samarbeid kan ta mange former. Det kan særlig skilles mellom to hovedtyper: 1) samarbeid uten formell organisatorisk overbygning, og 2) samarbeid med en organisatorisk overbygning. Sistnevnte innebærer at virksomheten er organisert etter kommunelovens lovfestede organisasjonsformer (NOU 2016, s. 191). Før inntredelsen av ny kommunelov i begynnelsen av 2020, var det tre ulike formelle samarbeidsordninger som loven regulerte. Den første er interkommunalt styre etter §27, og det er denne som vil greies ut om her³. Organisering som interkommunalt selskap (IKS) vil også bli beskrevet, da det er denne selskapsformen HIKT har besluttet å endre til.

I kapittel 5 av kommuneloven finner man bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Denne loven er utgått og har blitt erstattet av en ny kommunelov⁴. Paragraf 27 i kommunelovens kapittel 25 er den opprinnelige og alminnelige paragrafen som regulerer interkommunalt samarbeid. Selv om paragrafen gir visse føringer hva angår organisering og styring, er det lite detaljert og åpner opp for lokale forskjeller (Jacobsen 2014, s. 84-85). Av paragrafen fremkommer det at samarbeidet skal ha et styre hvor alle deltakerkommuner skal være representert, men det er fritt spillerom hva gjelder styrets størrelse, hvilke representanter kommunene skal sende og hvor ofte styret skal møtes. Styret kan også delegerer ansvar til underliggende organer. I styret kan ikke private eller statlige aktører delta. Paragrafen sier videre at samarbeidet skal basere seg på vedtekter. Det stilles et sett minimumskrav til disse

³ I denne oppgaven er det særlig §27-samarbeid og interkommunale selskaper som er de relevante organisasjonsformene/selskapsformene. Derfor vil ikke de andre formene for organisering bli beskrevet her.

⁴ En konsekvens av dette er at flere interkommunale samarbeid må endre selskapsform – blant disse er Hedmark IKT som må finne ny organisering innen 2023. Til nå har de vært et såkalt § 27-samarbeid.

vedtektene når det kommer til formål, økonomi m.m., men det er muligheter for variasjon så lenge disse kravene blir møtt (Kommuneloven (opphevet) § 27).

Interkommunale selskaper (IKS) blir regulert i en egen lov: lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Dette er en mer detaljert regulering av interkommunalt samarbeid enn det § 27-samarbeid er. I et IKS kan ikke private eller statlige organer delta, og eierne av selskapet står ubegrenset ansvarlig for selskapets forpliktelser – de er ikke bare ansvarlig for sine eierandeler (Jacobsen 2014, s. 89). I tillegg til styre må selskapet ha et representantskap der alle deltakere må være representert med minst en representant (IKS-loven § 6). Det er gjennom representantskapet at deltakerne utøver sin myndighet (IKS-loven § 7), og styret velges av representantskapet (IKS-loven § 10). Ifølge Jacobsen er IKS en like vanlig form for interkommunalt samarbeid med organisatorisk overbygning som det §27-samarbeid er (2014, s. 91).

2.4 Hedmark IKT og Hedmark IKT-samarbeidet

2.4.1 Historie

Hedmark IKT, eller HIKT, startet i 2005 som et IT-samarbeid mellom kommunene Hamar, Løten og Stange. Formålet var å samle all IT i et felles nettverk. I henhold til kommunelovens §27 ble HaLøSt etablert som et interkommunalt selskap 1. januar 2006. Navnet ble da endret til Hedmarken IKT. I 2011 ble samarbeidet utvidet videre, da Kongsvinger, Grue og Nord-Odal sluttet seg til. Ved denne utvidelsen ble navnet endret igjen, denne gang til Hedmark IKT. Den siste utvidelsen per dags dato skjedde i begynnelsen av 2018, da Sør-Odal kommune sluttet seg til selskapet. Hedmark IKT-samarbeidet består dermed av syv kommuner som ligger sør-øst i Innlandet fylke, med en samlet befolkning på ca. 100 000 innbyggere (Hedmark IKT u.å.a).

Medlemskommune har ulike eierandeler i selskapet. Hamar eier den største andelen med 32,5%. Hamar er også hovedkontorkommunen. Stange og Kongsvinger følger etter med de nest største eierandelene på henholdsvis 21,6% og 19%. De resterende kommunene har betydelig mindre eierandeler – Sør-Odal har 8,4%, Løten har 8,1%, Nord-Odal har 5,4% og Grue har 5,1% (Hedmark IKT u.å.a). Eierandelene står dermed i proporsjon til innbyggertall og kommunestørrelse. Hedmark IKT leverer også tjenester til andre offentlige virksomheter i regionen. Blant disse er kinoer, brannvesen, vannverk m.m. Daglig er det omtrent 22 000 personer som tar i bruk HIKTs tjenester (Hedmark IKT u.å.h).

2.4.2 Formål og omfang – oppgavefordeling mellom medlemskommunene og HIKT

Formålet med Hedmark IKT-samarbeidet blir beskrevet i vedtektene. Der står det at:

«Hedmark IKT skal ivareta oppgaver knyttet til drift, service, forvaltning og utvikling av eierkommunenes informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT), samt inngåelse og oppfølging av avtaler om kjøp av tjenester og varer fra eksterne leverandører innenfor dette området» (Hedmark IKT 2017a, s. 1).

Formålet slik det fremkommer av vedtektene er dermed tredelt. For det første skal HIKT drifte IKT-tjenestene til medlemskommunene, og yte service til brukerne av tjenestene. For det andre kan HIKT ha ansvar for inngåelse og forvaltning av avtaler. For det tredje åpner vedtektene opp for at HIKT kan være en utviklingsaktør. Tradisjonelt har HIKT primært fungert som en driftsleverandør (Hedmark IKT 2022a, s. 1).

Av vedtektene er det dessuten slik at HIKT skal håndtere oppdrag etter bestilling fra kommunene og i samsvar med deres gjeldende IKT-strategier (Hedmark IKT 2017a, s.1). Det betyr at det er kommunene som bestemmer hvorvidt prosjekter blir satt i gang. Kommunene har dermed både en eierrolle og en bestillerrolle opp mot HIKT – de eier selskapet, samtidig som de bestiller tjenester av det (Hedmark Revisjon IKS 2015, s. 8). En konsekvens av at kommunene har rolle som bestiller er at de fortsatt må inneha IT-kompetanse som kan identifisere IT-behov og bestille tjenester av Hedmark IKT (Hedmark Revisjon IKS 2015, s. 21). Dermed kan de ikke allokere all IT-kompetanse til HIKT.

I 2017 signaliserte HIKT-styret forventninger om at HIKT må styrke sin evne som kommunenes utviklingspartner (Hedmark IKT 2018, s. 7). I mai 2019 vedtok styret i HIKT å gjennomføre en strategiprosess for samarbeidet. Daglig leder fikk ansvar for å etablere en strategisk plattform for samarbeidet frem mot 2025 der det tas stilling til ny strategisk retning. Utgangspunktet er at kommunene har sterkt voksende utviklingsambisjoner og «ikke lenger tar ut det fulle potensialet som ligger i et IT-samarbeid og heller ikke er rustet til å møte nasjonale forventninger om digitalisering og effektivisering» (Hedmark IKT 2022a, s. 1). Det skal finnes frem til nye modeller som gjør det mulig å utnytte verdiskapingspotensialet som ligger i samarbeidet, samtidig som kommunene beholder eierskap til sine egne IT-beslutninger og prioriteringer. Denne prosessen fikk navnet «HIKT2025» (Hedmark IKT-samarbeidet mot 2025) (Hedmark IKT 2022a, s. 1). Prosessen var planlagt avsluttet i desember 2020, men har møtt på forsinkelser og er per dags dato ikke ferdigstilt.

2.4.3 Organisering: HIKT og HIKT-samarbeidet

Hedmark IKT er i dag internt organisert i fire avdelinger: løsninger og arkitektur, drift, strategisk utvikling og digitalisering, og stab og støttefunksjoner. I tillegg har selskapet en daglig leder og et styre (Hedmark IKT, u.å.b). *Løsninger og arkitektur* dekker områdene teknisk systemforvaltning, infrastruktur, nettverk og integrasjon. De tilbyr også en vaktordning som er tilgjengelig 24/7, alle dager i året (Hedmark IKT, u.å.c). *Drift* har ansvaret for førstelinje og brukerstøtte, lokale nettverk og utstyrsforvaltning, samt driftssenter, sakshåndtering og overvåking (Hedmark IKT, u.å.d). *Strategisk utvikling og organisering* driver med prosjektledelse, arkitektur og rådgivning, porteføljestyling, kontrakts- og integrasjonsforvaltning, Key Account, og informasjon og opplæring (Hedmark IKT, u.å.e). Den siste avdelingen, *stab og støttefunksjoner*, er ansvarlig for økonomi, personal, anskaffelser og kontrakter, i tillegg til sikkerhet (Hedmark IKT, u.å.f). I *styret* sitter kommunedirektørene til alle medlemskommunene. Styret ledes av Hamar kommunes representant (Hedmark IKT, u.å.g).

HIKT-samarbeidet har en samhandlingsmodell som for tiden er under utvikling. Dette er samarbeidets «eksterne» organisering, og vil bli gjort rede for i empirikapittelet.

2.4.4 Regelverk som regulerer Hedmark IKTs virksomhet

Det er en rekke lovverk som regulerer virksomheten til Hedmark IKT-samarbeidet⁵. Det mest sentrale regelverket for Hedmark IKT og dens medlemskommuner er kommuneloven, som har blitt gjort rede for tidligere. Ellers er det mye annen lovgivning som legger føringer for hvordan HIKT kan operere – særlig de rettsreglene som har med digital forvaltning å gjøre. Som Schartum m.fl. (2017, s. 68) skriver, må forvaltningen forholde seg til flere regler når de skal anskaffe, utvikle og bruke digitale hjelpemidler. Disse reglene treffer dermed kjernen av HIKTs virksomhet. I mange tilfeller vil lovverk fremstå som et hinder for teknologisk og organisatorisk endring (Jansen & Schartum 2008, s. 199; Lund-Tønnesen 2022). Dermed er det sentralt å gjøre rede for disse, da det er prosesser HIKT jobber med og som utgjør rammeverk for samarbeidet.

Flere lovverk gir føringer for personvern. Grunnloven § 102 og artikkel 8 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen verner om den enkeltes privatliv, gir staten plikt til å sikre dette, samt etablerer det som en menneskerett. Personopplysningsloven gjennomfører EUs personforordning i norsk rett. Forordningen stiller krav til behandling av personopplysninger,

⁵ Det er flere lovverk som regulerer virksomheten, men det trekkes frem noen i særdeleshet. Alle aspekter ved lovene vil ikke bli beskrevet, men heller de som har direkte relevans for HIKT-samarbeidets virke.

blant annet krav om samtykke, at den enkelte skal vite hvilke personopplysninger som blir behandlet og til hvilket formål (Lund-Tønnesen 2022). Den setter også begrensninger for gjenbruk av personopplysninger ved at de ikke kan brukes til formål som er uforenlig med det opprinnelige formålet ved innsamlingen (Personopplysningsloven).

Lov og forskrift om offentlige anskaffelser (LOA/FOA) står sentralt for Hedmark IKTs virke. HIKT har ansvaret for anskaffelser og forvaltning av digitale tjenester og systemer i samarbeidet. Anskaffelsesregelverket er komplekst, og stiller krav til anskaffelsespraksisen, ved blant annet å fastsette at offentlige oppdragsgivere skal *«opptre i samsvar med grunnleggende prinsipper om konkurranse, likebehandling, forutberegnelighet, etterprøvnbarhet og forholdsmessighet»* (Anskaffelsesloven § 4; Schartum 2018, s. 131). For å fremme disse prinsippene inneholder LOA/FOA blant annet detaljerte bestemmelser om plikter og fremgangsmåter ved anbud (Schartum 2018, s. 131). LOA/FOA gjelder i utgangspunktet bare frem til avtalen er inngått. Deretter reguleres kontrakten av kontraktsretten. Et sentralt unntak er læren om forbud mot å gjøre vesentlige endringer i inngåtte kontrakter, som man finner i forskrift om offentlige anskaffelser (KS Advokatene 2015, s. 118).

Likestilling- og diskrimineringsloven setter dessuten krav til universell utforming av IKT-systemer. Det betyr at systemene skal være tilgjengelige og kunne brukes av flest mulig mennesker – uavhengig av funksjonsnedsettelse (Likestilling- og diskrimineringsloven § 17).

3 Begrepsavklaring og teoretisk rammeverk

I dette kapittelet blir den teoretiske tilnærmingen til oppgaven presentert. Først greies det ut om begrepet *digitalisering*, da det er helt sentralt for å forstå hvilke prosesser som Hedmark IKT skal samordne. Deretter vil den deskriptive teorien bli forklart – samordning. Dette rammeverket brukes for å beskrive samordningen som skjer i Hedmark IKT. Det vil bli gjort greie for ulike samordningsdimensjoner og -mekanismer. Så vil de forklarende perspektivene bli presentert: det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Disse blir benyttet for å forklare hvorfor samordning foregår som det gjør og eventuelle endringer som har skjedd i hvordan det samordnes. Etter redegjørelsen av hver teori blir det presentert empiriske forventninger.

3.1 Digitalisering

I litteraturen finnes det flere nærliggende begreper til digitalisering, som for eksempel digital transformasjon, e-forvaltning, IKT, digitale løsninger, digital innovasjon, digital forvaltning og teknologi. Begrepet digitalisering brukes også annerledes avhengig av hvilken fagdisiplin man befinner seg innenfor. I tillegg blir digitalisering brukt om mindre prosesser på mikronivå, så vel som større, transformativ endringer på makronivå. Skillet som blir gjort mellom de engelske begrepene «digitizing» og «digitalization» spiller på samme poenger. Begge blir som regel oversatt til digitalisering på norsk, men de har ulikt nivåfokus.

«Digitizing» referer gjerne til prosessen å digitalisere noe som ikke tidligere var digitalt, det å «sette strøm på papir», og beskriver dermed endringer på mikronivå (Parvainen m.fl. 2017, s. 64). «Digitalization» sikter imidlertid å beskrive de endringene som teknologi forårsaker i alle aspekter av samfunnet. «Digitalization» har derfor et makrofokus (Parvainen m.fl. 2017, s. 64; Osmundsen m.fl. 2018, s. 4). Digitalisering er dermed et begrep som rommer mangt, og det er ikke en ensidig og gjennomgående bruk av ordet i litteraturen eller i dagligtalen (Osmundsen m.fl. 2018, s. 1). Likheten er imidlertid at det er snakk om en prosess der man tar i bruk digital teknologi (Schartum 2021, s. 93). I denne oppgaven blir følgende forståelse av digitalisering benyttet:

«Digitalisering beskriver sosiale og teknologiske endringer knyttet til utvikling, innføring og/eller bruk av digital teknologi. Digitalisering innebærer både teknologisk endring i form av digitisering (der verden oversettes til et maskinlesbart format) og sosial endring der samfunn, grupper og individer omorganiseres rundt og med ny teknologi» (Ask & Søråa 2021, s. 33).

I denne studien er det et poeng å skille digitisering fra digitalisering. Det er stort spenn blant norske kommuner hva gjelder digitaliseringsgrad: noen har kommet langt og ser etter måter teknologi kan forbedre og effektivisere tjenestegivning, mens andre fortsatt er i stadiene av å «sette strøm på papir». Medlemskommunene i Hedmark IKT-samarbeidet illustrerer dette poenget. I undersøkelsen av et IKT-samarbeid som ønsker å videreutvikles til et digitaliseringssamarbeid, er det sentralt med en redegjørelse av hva digitalisering egentlig innebærer. Som i litteraturen er det nærliggende å tenke at det er ulike forståelser av digitalisering ute i norske kommuner, og at skillet til digitisering ikke er tydelig.

3.2 Deskriptiv teori: samordning

Her greies det ut om rammeverkene som blir brukt for å beskrive Hedmark IKT-samarbeidet. Samordning blir gjerne omtalt som en av de eldste utfordringene i offentlig sektor og er et stadig tilbakevendende tema (MacCartaigh & Molenveld 2018, s. 653). Med «post-NPM»-reformer har samordningsutfordringer fått økt oppmerksomhet. Samordning er nært tilknyttet ulike «governance»-styringsparadigmer, som er gjort rede for i forrige kapittel. Likevel er det ikke ensbetydende med disse paradigmene. Samordning inngår gjerne som et virkemiddel for å imøtegå «siloseringen» og «pillariseringen» av offentlig sektor som har funnet sted i kjølvannet av NPM (Christensen & Lægred 2008, s. 98; Lægred & Rykkja 2015, s. 475; Verhoest m.fl. 2007, s. 326).

Samordning⁶ kan oppfattes som et uklart begrep, da det gjerne brukes som synonym for nærliggende begreper (Peters 2015, s. 3). Samordning skiller seg fra *samarbeid*. Samarbeid er et løsere og mindre forpliktende konsept, som f.eks. informasjonsdeling og gjensidig støtte. Samordning vil heller være når organisasjoner synkroniserer sine handlinger, slik at de overenstemmer med felles mål og objektiver (MacCartaigh & Molenveld 2018, s. 661-662). Samordning kan både forstås som en ambisjon i seg selv, samt som et virkemiddel for å nå andre målsettinger. Det er sistnevnte forståelse som denne oppgaven vil ta utgangspunkt i. Fraværet av samordning blir ofte ansett som årsaken til «policy-failure» (MacCartaigh & Molenveld 2018, s. 654; O'Toole 2012, s. 295-296). Mer spesialisering, økt kompleksitet og mer gjensidig avhengighet mellom organisasjoner og aktører gjør det desto mer nødvendig med samordning (MacCartaigh & Molenveld 2018, s. 655).

⁶ Samordning er en oversettelse av «coordination» (Peters 2015; MacCartaigh & Molenveld 2018; O'Toole 2012; Bouckaert m.fl. 2010). *Koordinasjon* vil dermed anses som ensbetydende med samordning i denne oppgaven.

Verhoust & Bouckaert (2005, s. 95) definerer samordning som «*the purposeful alignment of tasks and efforts of units or actors in order to achieve a defined goal*». Det er altså en målbevisst sammenstilling av oppgaver og innsatsfaktorer til enheter eller aktører, med den hensikt å nå et definert mål.

3.2.1 Samordningsdimensjoner

Samordning kommer til uttrykk på en rekke måter, og man kan således gjøre et skille mellom ulike samordningsdimensjoner. Bouckaert m.fl. (2010, s. 19-20) skiller mellom *positiv* og *negativ* samordning. Negativ samordning innebærer at ulike aktører er klar over hverandre, men likevel unngår å blande seg inn i hverandres aktiviteter eller planer. Denne enigheten om å holde seg unna hverandres anliggender kan være taus og ikke-uttalt. I utgangspunktet kan organisasjonene være positive til samordning – så lenge det ikke påvirker deres egne aktiviteter, ambisjoner og målsettinger. Med denne holdningen blir kostnaden ved samordning ansett som større enn gevinsten. Samordning i negativ forstand er gjerne vanlig i sterkt spesialiserte hierarkiske og byråkratiske organisasjoner (Fimreite m.fl. 2014, s. 23-24 og 29-30). Siden denne typen samordning innebærer minimal investering fra de aktuelle aktørene, vil ikke innovasjon i policy-utforming eller tjenestegivning bli lagt til rette for (MacCarthaigh & Molenveld 2018, s. 657). Positiv samordning vil på sin side ha som mål å maksimere effekten til en policy ved at de involverte aktørene gjøres til aktive deltakere. Sammen vil de forsøke å finne fram til nye og optimale løsninger (MacCarthaigh & Molenveld 2018, s. 657). Her kan det bli nødvendig for partene å endre handlingsmønstre og/eller gi opp personlige policymålsettinger for å oppnå større gevinster. Dette vil partene være villige til, siden gevinstene oppleves som større enn tapene (Bouckaert m.fl. 2010, s. 20).

Basert på hierarkisk nivå kan man også dra et skille mellom vertikal og horisontal samordning. Vertikal samordning handler om å samordne organisasjoner på ulike nivåer, f.eks. når et departement samordner med et underliggende direktorat. Horisontal samordning, på sin side, omhandler samordning mellom enheter på samme hierarkiske nivå, f.eks. samordning mellom ulike departementer. Siden ingen aktører er overordnet en annen, vil det ikke være mulig å presse gjennom avgjørelser mot andre sin vilje. Dermed vil denne formen for samordning bli preget av frivillighet i større grad enn det vertikale samordning vil (Bouckaert m.fl. 2010, s.23-24).

Christensen m.fl. (2015) skiller i tillegg mellom intern og ekstern samordning. Denne dimensjonen skiller mellom samordning som skjer innad i organisasjonen og samordning som skjer mellom organisasjonen og andre utenforliggende organisasjoner (Christensen m.fl.

2015, s. 356). Tabell 3.1 viser mulige former for samordning basert på kombinasjoner av dimensjonene horisontal-vertikal og intern-ekstern.

Tabell 3.1 Former for samordning. Hentet fra Christensen m.fl. (2015, s. 356, egen oversettelse).

	Horisontal samordning	Vertikal samordning
Intern samordning	Samordning mellom avdelinger innen samme organisasjon / departement.	Samordning mellom politiske og administrative tjenestemenn, eller mellom ledere og underordnede i samme organisasjon.
Ekstern samordning	Samordning mellom ulike organisasjoner / departementer / direktorater.	Samordning mellom departementer og underordnede direktorater, eller statlig organer og regionale / lokale organer.

3.2.2 Samordningsmekanismer

I Jacobsen & Thorsvik (2022, s. 84-89) skisseres det syv vanlige måter å koordinere eller samordne arbeid på. Disse er ikke gjensidig utelukkende, men kan opptre i lag og ofte dra fordel av å kombineres. Den første og enkleste metoden er *gjensidig tilpasning*, som handler om at mennesker automatisk tilpasser atferden sin til andre personer som de er avhengige av. Dette gjøres eksempelvis gjennom uformell kontakt. Denne typen samordning er kun mulig der sammenhengene er svært oversiktlige og lite komplekse, f.eks. i organisasjoner der man har få ansatte (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 84).

Den andre samordningsformen er *direkte kontroll*. Den går ut på at det etableres overordnede posisjoner med formell myndighet til å beordre og føre tilsyn ved personer i underordnede stillinger (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 85). En kjent problematikk som kan oppstå ved denne formen for koordinering er såkalt *kontrollspenn* – det er begrenset hvor mange personer en leder i praksis kan klare å føre tilsyn ved (Fayol 1949).

En tredje metode for koordinering er *standardisering av arbeidsoppgaver*, som er sterkt tilknyttet Webers idealmodell. Her står bruken av regler, skriftlige rutiner og prosedyrer sentralt, og hensikten er å sørge for en så lik utførelse av arbeidsoppgaver som mulig. På denne måten gis det forutsigbarhet og beslutnings- og produksjonskostnader reduseres

(Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 85-86). Det er imidlertid ikke alle oppgaver som kan standardiseres, og det er heller ikke alle tilfeller hvor dette er hensiktsmessig da det kan føre til en rigid atferd som vanskeliggjør fleksibilitet og omstilling (Kleiner 2000).

Videre trekkes frem *standardisering av resultater*, som er særlig gjeldende i situasjoner der man har med enten svært komplekse eller flyktige oppgaver som endrer seg over tid. Her kan det være hensiktsmessig å fokusere på hvilke resultater man ønsker at arbeidet skal gi, heller enn hvordan det blir gjort (Greenwood 1981). En slik logikk samsvarer med den som ligger til grunn for policytilnærming til samordning. Ved en slik tilnærming vil man passe på at policyer er sammenhengende og integrerte. Tanken bak er at dersom målsettinger er samordnet, vil også implementeringen av dem bli det (Peters 2015, s. 13). Den mest sentrale innvendingen til denne koordineringsmekanismen er at det i mange tilfeller er vanskelig å definere hva resultatet eller målet skal være (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 86-87).

Den femte mekanismen er *standardisering av kunnskap*. Denne formen for samordning er særlig relevant i de situasjonene der man har med sterke profesjoner å gjøre, f.eks. leger, jurister eller økonomer, som har vært igjennom profesjonell utdanning og opplæring. Her er man klar over hvilken kunnskap de andre ansatte besitter og evner dermed å opptre på en samordnet måte. Begrensningene her er at det ikke er alle organisasjoner som kan ansette mennesker med samme forståelse av hvordan ting skal gjøres. Ofte vil man ønske å ha en variert og bred stab med ulike utdanningsbakgrunner (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 87).

Standardisering av normer er en sjetteste mekanisme og dreier seg om at organisasjoner kan utvikle verdigrunnlag og normative standarder for hvordan organisasjonsmedlemmer skal opptre. En viktig betingelse i denne typen samordningsmekanisme er at det bedrives et systematisk holdningsskapende arbeid som fremmer tradisjon for hvordan ulike oppgaver skal løses og hvilke hensyn som skal tas (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 87-88).

Den siste samordningsformen er *horisontale ordninger for samarbeid*, som søker å bedre kommunikasjon og koordinering mellom enheter på samme nivå. Det kan skilles mellom fem horisontale samarbeidsmåter for å realisere samordning: 1) tverrfaglige, formelle grupper eller team bestående av personer fra ulike avdelinger, 2) integrator-posisjoner som fungerer som koordinator mellom avdelinger, men som ikke har beslutningsmyndighet, 3) rotering av personale mellom avdelinger/enheter/grupper, 4) fysisk samlokalisering, og 5) informasjonsteknologiske nettverk (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 88; Galbraith 1994). Denne samordningsmekanismen ligner dessuten logikken bak en administrasjonstilnærming til

samordning, som peker på at helhetlige ambisjoner er vanskelige å realisere når det ikke eksisterer gode samordningsstrukturer på bunn for å komme dit (Peters 2015, s. 13).

3.3 Forklarende teori: organisasjonsteori

I denne delen presenteres de forklarende perspektivene som skal gi økt forståelse for de samordningsutfordringene og -mulighetene som eksisterer i Hedmark IKT – henholdsvis det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet⁷. Kapittelet vil starte med en redegjørelse for hver teori. Etter hver utgreiing vil det legges frem empiriske forventninger – teoriene vil kobles opp mot endringene som har funnet sted i Hedmark IKT og samordningsrammeverket, og det vil skisseres forventninger til empiriske implikasjoner for casen.

Perspektivene utfyller hverandre på den måten at de har ulike fokus. Det instrumentelle perspektivet fokuserer på formelle strukturer, mens de sistnevnte ser mer på det uformelle. Kulturperspektivet og myteperspektivet har samme institusjonelle tilnærming, men skiller seg fra hverandre ved at førstnevnte er mer innoverrettet og sistnevnte mer utoverrettet (Christensen m.fl. 2021). Alle tre er organisasjonsteoretiske tilnærminger. Både kommuner og Hedmark IKT kan betraktes som organisasjoner, noe som gjør organisasjonsteori til et hensiktsmessig analytisk utgangspunkt (Jacobsen 2014, s. 32). Organisasjonsteoretiske tilnærminger antar at deltakere i organisasjoner påvirkes av organisasjonstilhørighet og organisasjonssammenhengen de handler innenfor – organisasjonsforhold som instrumentelle, kulturelle og institusjonelle aspekter har betydning for hvordan og hvorfor deltakere tenker og handler som de gjør (Christensen m.fl. 2021, s. 11-12).

Ved å se på samspillet mellom teoriene, kan innsikten i casen bli enda dypere. Man får muligheten til å fange opp ulike observasjoner og tilegner seg en bredere forståelse av fenomenet som studeres, enn man ville fått ved å bruke teoriene enkeltvis (Roness 1997, s. 100-101). Denne måten å bruke perspektivene på kan kalles for en utfyllende strategi (Roness 1997) eller en transformativ tilnærming (Christensen m.fl. 2021).

3.3.1 Det instrumentelle perspektivet

Innen instrumentell teori anses organisasjoner som instrumenter som skal nå bestemte mål. Dette kommer til uttrykk på ulike måter. Sentralt innen perspektivet er at aktører tar formålsrasjonelle valg under begrenset rasjonalitet (Lægreid & Roness 2008, s. 136).

⁷ Oppgaven følger det skillet som er skissert av Christensen m.fl. (2021). Deres bok har en statsvitenskapelig forankring, og anses derfor som godt egnet for problemstillingene denne oppgaven søker å besvare.

Organisasjoner har *mål* – oppfatninger om noe de ønsker å realisere. Når det er en avstand mellom en virkelig tilstand og en ønsket tilstand, kan det anses som et *problem*. For å løse dette problemet vil aktører foreta seg handlinger med det formål å redusere eller eliminere avstanden. Dette kalles gjerne *formålsrasjonelle handlinger* og gjennomføringen av disse består av fire elementer: 1) hva man ønsker å oppnå og avstanden fra det man har nå og dit, 2) hvilke alternativer man har, hvilke handlinger som er mulige, 3) hvilke konsekvenser kan forventes basert på hvert handlingsalternativ og hvor sannsynlig disse er, og 4) hvordan man skal velge mellom alternativene (Christensen m.fl. 2015, s. 36). Den førende handlingslogikken i instrumentelle perspektivet er dermed en *konsekvenslogikk* (logic of consequence). Det antas at individer er rasjonelle og egoistiske, og at de har faste preferanser og mål som er eksogent gitt (March 1994; Olsen 2016, s. 15-16). For å nå de målene som er satt og maksimere forventet nytte, vil aktøren handle strategisk, instrumentelt og kalkulerende. Dette betyr at individer med faste preferanser som står ovenfor flere alternativer, velger det alternativet de anser som mest lønnsomt

Selv om organisasjonsmedlemmer forsøker å handle formålsrasjonelt, har de ikke alltid oversikt over alle alternativer og kalkulert alle konsekvenser. Dette blir særlig gjeldende når man har med komplekse organisasjoner å gjøre, slik som offentlige organisasjoner er. Disse er preget av uklare og ustabile mål, samt et komplekst problembilde de skal løse. Dette konseptet om at organisasjoner preges av bundet kognitiv kapasitet blir gjerne kjent som *begrenset rasjonalitet* (Simon 1997; March 1994, s. 8-9; Lægreid & Roness 2008, s. 136; Christensen m.fl. 2021, s. 38). Siden organisasjoner er begrenset rasjonelle, bygger de gjerne beslutningsregler på *satisfiering*, heller enn maksimering. Det vil si at de velger tilfredsstillende løsninger, og ikke løsninger som nødvendigvis er de mest optimale (March 1994, s. 9; Christensen m.fl. 2021, s. 38).

Det kan gjøres et skille mellom en *hierarkisk variant* og en *forhandlingsvariant* av det instrumentelle perspektivet (Christensen m.fl. 2021). I den hierarkiske varianten blir lederskapet oppfattet som homogent: de er enige om organisasjonens målsettinger og hvordan disse skal nås. Ledernes rasjonelle mål-middel-tankeganger anses som relativt utvetydige (March & Olsen 1976). Målene til organisasjonen vil også endre seg i samsvar med endret kontekst og problemstruktur. I forhandlingsvarianten blir organisasjoner ansett som internt heterogene. Med det menes at de består av ulike enheter med forskjellig struktur, interesser, roller og funksjoner. Endringer i organisasjonen vil skje på bakgrunn av interessehevding og kompromisser mellom ledere og grupper innad (March & Olsen 1983, s. 283-284). Også i

denne varianten vil ledere og enheter følge begrenset rasjonell mål-middel-tankegang (Christensen m.fl. 2021, s. 47).

3.3.1.1 Empiriske forventninger til det instrumentelle perspektivet

I denne delen blir forventningene basert på det instrumentelle perspektivet presentert. Det forventes at aktørene innad i samarbeidet er begrenset rasjonelle og handler etter en konsekvenslogikk, noe som innebærer at de tar beslutninger basert på nyttekalkuleringer. Samordningsforholdene vil dermed reflektere aktørenes kost-nyttkalkuleringer. På grunn av begrenset rasjonalitet vil de være fornøyde med målsatisfisering, og ikke søke maksimering. Samordningsforholdene forventes derfor å være et resultat av at aktørene ikke søker maksimering, men heller tilfredsstillelse av mål.

Videre forventes det at HIKT-samarbeidets formelle struktur vil legge føringer for hvordan samordning foregår. Den formelle organisasjons- og oppgavestrukturen antas å følge mål-middel tankegang. Det vil etableres strategier for samordning, før de iverksettes etter en gitt plan. Det blir dermed sentralt å lete etter formelle begrunnelser i sentrale dokumenter for eller mot samordning. Relatert til strategiarbeid og etablering av mål, blir det forventet at det eksisterer motstand mot samordningstiltak der målene og nytten er uklare. Endring av hvordan samordning foregår vil skje ved hjelp av endringer i struktur, rutiner, oppgavefordeling og mål (Christensen m.fl. 2021).

Basert på den hierarkiske varianten forventes det at samordningsstrukturen vil basere seg på rasjonelle kalkulasjoner gjort av HIKT-styret, med bakgrunn i hva som vil resultere i måloppnåelse. Dersom endringer mot samordning finner sted, er det fordi ledelsen anser det som formålstjenlig for å oppnå strategiske målsettinger. Samordningstiltak iverksettes dersom det anses som nødvendig for å skape samsvar mellom organisasjonsstruktur og problemstruktur (Brunsson & Olsen 1993). Videre blir det antatt at ansatte er lydige ovenfor ledelsen (HIKT-styret/kommunedirektører), og vil iverksette planer og prosesser etter instruks ovenfra. Direkte kontroll vil dermed forventes å bli benyttet som samordningsmekanisme i utstrakt grad blant styremedlemmene ovenfor ansatte i deres respektive kommuner.

Med utgangspunkt i forhandlingsvarianten blir det forventet at samordningsforholdene vil være et resultat av interessekamp og forhandlinger mellom sentrale aktører. Organisasjonen vil være heterogen, bestående av grupper med motstridende interesser. En sentral antakelse blir dermed at årsaken til utfordringer i samordning i stor grad skyldes ulike målsettinger og interesser hos de respektive medlemskommunene. De vil ha ulike ønsker når det kommer til

strategisk retning eller oppfatning av hvordan ambisjoner skal nås, som vil begrense mulighet for samordning. Basert på sine utgangspunkter, vil de ha ulike oppfatninger av hvilken samordningsgrad som vil medføre mest nyttemaksimering. De vil kalkulere nytten og konsekvensene av samordning forskjellig. Dette forventes å bli komplisert ytterligere, da også hver kommune vil være bestående av ulike interessegrupper med sine preferanser overfor HIKT. Samordningsforholdene vil dermed avhenge av interessehevding *innad* i hver medlemskommune, så vel som *mellom* medlemskommunene.

3.3.2 De institusjonelle tilnærmingene

Denne oppgaven gjør et skille mellom et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Begge er institusjonelle tilnærminger, noe som innebærer at de har en del likheter. Derfor vil felleskomponentene gjøres rede for først. Siden de to perspektivene også skiller seg klart fra hverandre, vil deres særegenheter utdypes i tillegg. Teoriene vil bli brukt til å forklare hvordan uformelle aspekter, både i og utenfor Hedmark IKT og dens medlemskommuner, påvirker hvordan samordning foregår.

Institusjonell teori⁸ kan spores helt tilbake til slutten av 1800-tallet, men fikk ikke økt fokus innenfor organisasjonsteori før fra slutten av 1970-tallet (Eriksson-Zetterquist m.fl. 2014, s. 245). En *institusjon* kan defineres som «en etablert orden som består av regelbundet og standardisert oppførsel» og *institusjonalisme* som «prosessen, og utfallet av prosessen, der sosiale aktiviteter blir regulariserte og rutinegjort som stabile, sosial-strukturelle trekk» (Jaffee 2001, s. 227). Institusjoner er slik relativt vedvarende og stabile sosiale strukturer. Dette innebærer at de kan endres, men endring er vanskelig (Scott 2014, s. 56). Det betyr også at strukturene består, selv om medlemmer kommer og går (Peters 2008, s. 8). Det ble her hevdet at organisasjoner er *institusjonaliserte*, som betyr at det som gjøres i organisasjoner påvirkes av omgivelser på den ene siden og hva man er vant med å gjøre på den andre siden. Organisasjoner er ikke rent rasjonelle verktøy for å oppnå mål – de er bare rasjonelle på overflaten (Eriksson-Zetterquist m.fl. 2014, s. 245). Institusjoner virker både formende og begrensende på sine medlemmer, og det vil være et inntrykk av at medlemmer deler verdier og meninger (March & Olsen 1984; Selznick 1957). I motsetning til det instrumentelle perspektivets fokus på formelle trekk, setter det institusjonelle perspektivet søkelyset på de uformelle trekkene. Trekk som kultur, historie, omgivelser, verdier og normer har betydning for hvordan aktører handler (Roness 1997, s. 76-79).

⁸ Det er vanskelig å plassere institusjonell teori innen én organisasjonsteoretisk tilnærming, da den har blitt brukt av flere disipliner og teoretikere og således fått flere ulike betydninger og bruksområder (Jaffee 2001, s. 226).

3.3.3 Kulturperspektivet

Det kulturelle perspektivet henter sin inspirasjon fra en rekke teorier og verker, som historisk institusjonalisme (Thelen & Streeck 2005; Steinmo, Thelen & Longstreth 1992; Pierson 2000), normativ institusjonalisme (March & Olsen 1984; 1989) og teoretisk arbeid (Selznick 1949; 1957). Perspektivet vektlegger de uformelle rammene, som historie, tradisjoner, verdier og normer. Perspektivets utgangspunkt er at det over tid etableres en særegen kultur i organisasjonen – en egen identitet. Denne kulturen deles så av organisasjonsmedlemmene (Christensen m.fl. 2021, s. 56; Selznick 1984, s. 251). Der det instrumentelle perspektivet anser organisasjoner som redskaper, vil kulturperspektivet anse organisasjonen som en verdibærende, selvstendig enhet – en institusjon (Selznick 1957, s. 17). Institusjoner kan så betraktes som organismer som lever sitt eget liv. De utformer sin egen rolle, bevisst eller ubevisst. Institusjonen kan dermed på sett og vis opptre uavhengig av formelle målsettinger fra en politisk ledelse (Selznick 1957).

Den førende handlingslogikken i kulturperspektivet er *logikken om det passende* (logic of appropriateness). Siden institusjoner er en samling av verdier og regler, vil de fungere som normative rettesnorer for organisasjonsmedlemmene. Rutiner og oppførsel vil påvirkes av de institusjonaliserte verdiene og reglene, og medlemmene vil etterstrebe en oppførsel som er passende innenfor rammene av formelle strukturer (March & Olsen 1984; 1989). I noen tilfeller kan det som anses som passende, stride med det som anses som rasjonelt basert på mål-nytte-kalkulasjoner. Logikken om det passende kan imidlertid også følge en konsekvenstankegang, og trenger ikke alltid være motstridende (Christensen m.fl. 2021, s. 60). Lederskapet har en viktig rolle i å sosialisere og trene medlemmene til å handle på en passende måte. På denne måten kan de delvis være med på å forme organisasjonskulturen ovenfra og ned⁹ (Christensen & Lægred 2008, s. 103). Men kulturen kan også formes nedenfra. Det kan også etableres subkulturer i ulike avdelinger/grupperinger som kan virke konkurrerende. Motstridende kulturer kan resultere i uenigheter om organisasjonens mål og midler¹⁰ (Christensen m.fl. 2021, s. 73; Selznick 1957).

March & Olsen (1989, s. 161) beskriver atferden til aktører som handlinger basert på institusjonens verdier som «intentional but not willful». Med dette menes det at organisasjonsmedlemmene tar bevisste valg, men at det skjer innenfor de rammene som er satt av de institusjonelle verdiene. Aktørene vil bedrive «matching» der de bruker

⁹ Slik kan kulturperspektivet ha et hierarkisk-instrumentelt innslag.

¹⁰ På denne måten kan perspektivet også være et bifall til forhandlingsvarianten innen instrumentell teori.

handlingsregler for å kople situasjoner og identiteter (Christensen m.fl. 2021, s. 59). Det betyr at de i møte med en situasjon vil prøve å gjenkjenne den, for så å reflektere over hvilken institusjonell identitet de har. Så blir det nødvendig å tenke over det som forventes av organisasjonen og følge normative rettesnorer. I noen tilfeller kan aktører handle i strid med sine egne interesser, dersom det som anses som passende atferd tilsier det (March & Olsen 1989, s. 22-23).

Sentralt for det kulturelle perspektivet er konseptet *stiavhengighet*. Stiavhengighet handler om at valg som tas når en institusjon blir til, eller når et prosjekt blir satt i gang, vil være med å prege institusjonens virke og handlinger i fremtiden. Når en institusjon begynner på en sti, vil den tendere mot å ta utgangspunkt i de tidlige valgene som ble tatt – institusjonen vil reprodusere seg selv (Streeck & Thelen 2005, s. 6-7; Pierson 2000; Mahoney 2000). Tanken er at hendelser tidlig i en sekvens vil ha disproporsjonal stor betydning for senere hendelser (Pierson 2000). En slik tidlig fase i sekvensen kan kalles et «kritisk veikryss». Her er forhold relativt åpne og formbare, men blir mer begrenset etter hvert som man beveger seg nedover stien (Streeck & Thelen 2005, s. 170). Som en konsekvens av stiavhengighet, vil gjerne forandringer innad i institusjonen skje inkrementelt og gradvis (Mahoney & Thelen 2010). I følge Pierson (2000), vil enhver sti begynne og avslutte med et kritisk veikryss. Ved det siste veikrysset blir en ny sti formet, og det starter en ny periode med reproduksjon (Streeck & Thelen 2005, s. 171). Krasner (1984) omtaler tilstanden der etablerte verdier blir utfordret som avbrutt likevekt. I denne perioden kan det skje omfattende institusjonelle endringer på kort tid. Her kan normer og verdier ta en helt ny form (Krasner 1984, s. 242). Kingdon (1984, s. 174) refererer til fenomenet som et *mulighetsvindu* (policy window) som er blitt åpnet, hvor aktører må handle raskt for å få til endringene de ønsker. Når vinduet er lukket, må de vente til neste åpner seg. Hvorvidt et mulighetsvindu fører til en avbrutt likevekt, avhenger altså av om aktørene har benyttet seg av muligheten eller ikke. Organisasjonen kan utvise motstand mot de endringene som skjer. Dette vil avhenge av om endringene er kompatible eller ikke med de etablerte normene og verdiene. Passer de godt overens, vil organisasjonen gjerne implementere dem fort, mens de vil holde igjen om de passer dårlig. Dette kan omtales som historisk ineffektivitet – organisasjonen reagerer tregt på forandringer, men evner å overleve likevel (March & Olsen 1989).

3.3.3.1 Empiriske forventninger til kulturperspektivet

Denne delen fremsetter empiriske forventninger med utgangspunkt i det kulturelle perspektivet. Organisasjonsmedlemmene forventes å handle i tråd med sine verdier og

erfaringer. Den førende logikken vil basere seg på hva som anses som passende oppførsel eller ikke, og aktørene vil handle på en måte som påvirker hvordan samordning foregår i HIKT-samarbeidet.

Det forventes at Hedmark IKT-samarbeidet har utviklet sterke institusjonelle trekk som historiske tradisjoner, stivhengighet og uformelle normer og verdier. Dette har igjen bidratt til utviklingen av en særegen organisasjonskultur som setter føringer for hvordan samordning foregår. Hver enkelt medlemskommune har også utviklet sine respektive institusjonelle trekk, som igjen påvirker dem. Hvor overensstemte disse er forventes å ha konsekvenser for mulighetene for samordning i HIKT. Dersom det eksisterer en felles kultur og identitet, samt høy tillit mellom medlemskommunene, forventes det at høy grad av samordning er mulig. Er det blitt etablert en «HIKT-kultur» der kommunene mer eller mindre deler verdier og normer og anser HIKT som en del av sin egen kommuneorganisasjon, vil det legge spesielt til rette for tett samordning. Felles kultur, verdier og normer på tvers vil gjøre at samordning foregår gjennom standardisering av normer.

Med utgangspunkt i konseptet om stivhengighet, forventes det at tidlige perioder i HIKT's historie og utvikling vil ha konsekvenser for hvordan samordning skjer i dag. På grunn av stivhengighet blir tidligere måter å gjøre ting på foretrukket fremfor nye – selv om de nye kan se ut til å være bedre. Videre forventes det at endringer i samarbeidet skjer inkrementelt. Dersom endringene innebærer en fundamental endring av HIKT-samarbeidets utforming, eller kommunenes vante handlingsmåter, kan det forventes stor motstand. Det antas at større endringer skjer i korte perioder der de eksisterende verdiene blir utfordret (avbrutt likevekt). I disse periodene vil aktører benytte mulighetsrommet og prøve å få til raske endringer. Deretter kommer det lengre perioder med stabilitet (ny stivhengighet). I slike perioder kan det tales for mer eller mindre samordning. HIKT kan være i en slik periode nå, hvor de blir nødt til å bytte selskapsform.

3.3.4 Myteperspektivet

Myteperspektivet, eller omgivelsesperspektivet, skiller seg fra både det instrumentelle og kulturelle perspektivet. Denne tilnærmingen ser på trekk ved omgivelsene og hvordan disse kan påvirke hvordan organisasjoner opererer (Christensen m.fl. 2021, s. 82). Slik er perspektivet mer utoverrettet enn de foregående tilnærmingene. Myteperspektivet trekker på en rekke teoretiske tradisjoner, som gjerne blir kjent innen den nyinstitusjonelle skolen som sosiologisk institusjonalisme (Meyer & Rowan 1977; Rowan 1982; DiMaggio & Powell 1983; Hall & Taylor 1996; Scott 1987 & 2014). Hovedresonnementet er at organisasjoner blir

påvirket, samtidig som de også påvirker, omgivelsene de befinner seg i (Eriksson-Zetterquist m.fl. 2014, s. 253). De institusjonelle omgivelsene blir karakterisert av de normer, verdier og regler som organisasjoner må forholde seg til dersom de skal få legitimitet og støtte fra omgivelsene (Scott & Meyer 1983, s. 140; Scott 1991, s. 167). I de institusjonelle omgivelsene blir organisasjoner vurdert etter hvorvidt de har etablert legitime strukturer og prosedyrer, som gjør at de vil søke legitimitet og handle deretter (Scott 1991, s. 167). Disse sosialt konstruerte normene som blir til i de institusjonelle omgivelsene, kalles *myter* eller *oppskrifter*. De sier noe om hvordan organisasjonen burde være utformet, og det blir viktig at normene inkorporeres og reflekteres utad – selv om det ikke gjør organisasjonen mer effektiv. Myter er immaterielle, og kan dermed være *elastiske*. Slik har organisasjoner frihetsgrader ved implementering av oppskrifter (Christensen m.fl. 2021, s. 88). Dersom mytene anses som rasjonelle, ved at det er blitt benyttet vitenskapsliknende argumentasjon for deres positive effekt på organisasjonen, kan man omtale de som *rasjonaliserte myter* (Christensen m.fl. 2021, s. 82-84). Når mytene blir noe «alle» offentlige organisasjoner gjør, kan de betraktes som *moter* (Christensen m.fl. 2021, s. 83). Over tid vil dette føre til at organisasjoner blir likere hverandre på overflaten – en prosess kalt *isomorfisme* (DiMaggio & Powell 1983, s. 149).

DiMaggio & Powell (1983) skiller mellom tre ulike forklaringer på hvorfor isomorfisme finner sted: 1) tvangsmessig (coercive) isomorfisme, 2) mimetisk/etterlignende (mimetic) isomorfisme, og 3) normativ isomorfisme. *Tvangsmessig isomorfisme* innebærer at organisasjoner blir pålagt å innføre bestemte oppskrifter, f.eks. gjennom lover og forskrifter. I slike tilfeller har organisasjonene få, eller ingen, valg – de er nødt til å gjøre det som pålegges. *Mimetisk isomorfisme* handler om at organisasjoner vil forsøke å etterligne andre når de er i situasjoner preget av stor usikkerhet. De vil etterligne organisasjoner det tenker har oppnådd en viss suksess eller anseelse. Dette kan de gjøre bevisst gjennom nøye planlagte strategier, eller mer ubevisst uten grundige analyser i forkant (Christensen m.fl. 2015, s. 91). *Normativ isomorfisme* blir til på grunn av profesjonalisme. Det innebærer at faggruppers eller profesjoners kunnskaper, normer og verdier blir spredt til og adoptert i andre typer organisasjoner. Dette er altså en konsekvens av at mennesker beveger seg mer mellom organisasjoner og stillinger, og at det er mer kontakt mellom organisasjoner og mennesker med ulike yrkes- og utdanningsbakgrunner (DiMaggio & Powell 1983, s. 152-153).

Parsons (1953; 1960) skrev tidlig om at det måtte eksistere en kongruens mellom de verdiene en organisasjon etterstreber, og de øvrige verdiene som eksisterer i samfunnet for at

organisasjonen skal bli ansett som legitim. Bare når den anses som legitim, kan de gjøre krav på samfunnsressurser (Scott 1991, s. 169). De institusjonelle omgivelsene som organisasjoner befinner seg i kan imidlertid være skiftende, komplekse og sammensatte. Organisasjoner må dermed ofte forholde seg til mange, og ofte inkonsistente, oppskrifter/myter for legitim organisering og prosedyre (Christensen m.fl. 2021, s. 83-84). En måte for organisasjoner å håndtere dette landskapet på, er å bedrive «double-talk» eller «window dressing» (Brunsson 2002, s. 8; Meyer & Rowan 1977). Det gjøres et skille mellom intern og ekstern tankegang, der ledere sier noe utad, men viderefører en annen praksis innad i organisasjonen. Dette gjør seg særlig gjeldende når det som anses som legitimt i de institusjonelle omgivelsene går på bekostning av effektivitet, eller når det eksisterer uoverensstemmelser blant organisasjonsmedlemmer og det ikke blir etablert en felles kultur (Brunsson 2002, s 7; s. 29-30).

I vurderingen av en institusjons forhold til sine omgivelser er autonomi et moment. Autonomi handler om hvorvidt en institusjon har evne til å ta og gjennomføre egne beslutninger, uavhengige av andre organisasjoner. Høy autonomi vil dermed innebære at organisasjonen har høy grad av selvbestemmelse (Peters 2008, s. 9).

3.3.4.1 Empiriske forventninger til myteperspektivet

I følgende underkapittel presenteres forventningene basert på myteperspektivet. Det forventes at organisasjonsforholdene for samordning i HIKT-samarbeidet har blitt påvirket av trekk ved de institusjonelle omgivelsene. Endringer i samarbeidet skjer som en konsekvens av press utenifra. HIKT-samarbeidet vil forsøke å tilpasse seg omgivelsene, samt integrere og reflektere mytene som eksisterer for å oppnå økt legitimitet. Dersom samordning betraktes som en myte – en sosialt skapt norm for hvordan et interkommunalt IKT-samarbeid burde operere – vil HIKT-samarbeidet forsøke å reflektere det. Får samordning status som en rasjonalisert myte der det anses som en oppskrift på effektivt IKT-samarbeid, vil det være særlig presserende for HIKT-samarbeide å søke samordning. Samordning kan i tillegg få status som mote, ved at det anses som en trendy måte å samarbeide og organisere seg på. Hvis samordning har elastiske egenskaper som gjør at den kan tilpasses HIKT-samarbeidet og andre myter, blir det forventet at samordningstiltak er lettere å gjennomføre.

Basert på konseptene «window-dressing» og «double-talk» blir det forventet at dersom det eksisterer en uttalt satsing på samordning, vil det ikke nødvendigvis ha instrumentell effekt i samarbeidet. Det kan eksistere et skille mellom det som blir sagt og det som blir gjort. Dersom HIKT-samarbeidet vurderes til å ha lav grad av autonomi, blir det forventet at

samordning i stor grad blir bestemt av sentrale aktører og organisasjoner i omgivelsene. Eksempler på disse er KS, regjeringen, Digitaliseringsdirektoratet, med flere. Hvis samarbeidet har høy grad av autonomi, står de mer fritt til å velge retning og samordning selv. Dette er særlig gjeldende dersom samordning anses som en rasjonalisert myte.

Videre forventes det at i den grad HIKT-samarbeidet ligner på andre interkommunale IKT-samarbeid (når det kommer til strategisk retning og samordning), har det skjedd på bakgrunn av mekanismene for isomorfisme beskrevet av DiMaggio & Powell (1983). I dette tilfellet, vil det antas at alle mekanismene – dog i varierende grad – ville være gjeldende.

Kommunesektoren blir ilagt en rekke lovpålagte oppgaver som de må løse. I tillegg setter lovverk føringer for hvordan interkommunale samarbeid kan organisere seg og styres. Dette taler for tvangsmessig isomorfisme. I den endringsprosessen HIKT er i nå, antas det at de er utsatt for usikkerhet. Dette gjør at de ser til andre interkommunale samarbeid som de anser som suksessfulle. På denne måten preges de av mimetisk isomorfisme. I den grad de er utsatt for normativ isomorfisme, vil det være på grunn av utskiftningene/vekslingene av nøkkelpersoner som skjer i kommunal sektor. Dette kan finne sted for eksempel ved at en ansatt tilknyttet et annet interkommunalt IKT-samarbeid blir ansatt i en medlemskommune eller i HIKT.

3.4 Oppsummering

I dette kapitlet har det teoretiske rammeverket for studien blitt lagt frem. I empirien vil samordningen som foregår i Hedmark-IKT samarbeidet bli beskrevet med utgangspunkt i samordningsrammeverket som er presentert her. Videre vil organisasjonsforholdene for samordning undersøkes og forklares ut fra de forklarende perspektivene i kapittel 6. Først vil perspektivenes forklaringskraft undersøkes enkeltvis, før det dynamiske samspillet mellom dem diskuteres jamfør en transformativ tilnærming. På denne måten kan man bedre forstå en kompleks organisasjon der aktører handler etter sammensatte handlingslogikker og tankemønstre (Christensen m.fl. 2021, s. 219-220).

4 Forskningsdesign og metode

I følgende kapittel blir det metodiske opplegget til oppgaven presentert. Studien er en casestudie, hvor det interkommunale samarbeidet Hedmark IKT utgjør enheten som har blitt undersøkt. Casestudiens fortolkende og induktive natur gjør den til en passende tilnærming for denne oppgaven, som ønsker å skaffe en dybdeforståelse for komplekse og dynamiske forhold som eksisterer i et interkommunalt samarbeid. Som et biprodukt av casestudiets natur, vil dataene gjerne komme fra flere kilder (Yin 2012, s. 4). Datamaterialet består hovedsakelig av kvalitative intervjuer gjort med sentrale aktører i det interkommunale samarbeidet, samt offentlige og interne dokumenter fra Hedmark IKT og andre viktige aktører.

Først blir casestudie som forskningsopplegg gjort rede for, og valg av case begrunnet.

Datagrunnlaget og forskningsprosessen blir så redegjort for. Deretter blir datainnsamlingsmetodene presentert og diskutert. Til slutt blir forskningskvaliteten vurdert ved refleksjon rundt reliabilitet og ulike former for validitet.

4.1 Casestudie

Som Andersen (1997, s. 9) påpeker, eksisterer det ikke én klar fellesforståelse av hva en casestudie er og hva metoden innebærer. Felles for alle casestudier er imidlertid søken etter å skaffe en inngående forståelse for ett eller et lite antall caser, satt i konteksten av den «virkelige verden» (Yin 2012, s. 4). Yin (2009, s. 18) gir en teknisk definisjon av casestudie. Den første delen av definisjonen omhandler omfanget til studien: «*en casestudie er en empirisk undersøkelse som utforsker et nåtidig fenomen inngående og i dens virkelige kontekst, særlig når skillet mellom fenomen og kontekst ikke er opplagt*» (Yin 2009, s. 18, egen oversettelse). Det blir antatt at konteksten fenomenet oppstår i, vil være sentral å forstå for å begripe fenomenet. På denne måten skiller casestudien seg fra andre forskningsmetoder som gjerne vil kontrollere for kontekst og forstå fenomenet isolert. Hedmark IKT-samarbeidet kan ikke isoleres fra andre organisasjoner, fordi samarbeidet består av flere selvstendige organisasjoner (kommuner). Kommunene blir igjen sterkt påvirket av eksterne faktorer, som press på kostnadssiden og tjenesteleveringen. HIKT-samarbeidet kan dermed ikke forstås isolert, og det vil heller ikke være hensiktsmessig da viktige forklaringsvariabler finnes i konteksten. Videre presiserer Yin (2009, s. 18) at siden fenomen og kontekst ikke kan skilles fra hverandre, vil det være mange flere interessante variabler enn datapunkter. Dermed blir det nødvendig å skaffe informasjon fra flere kilder og foreta triangulering.

Det er bred enighet om at casestudier er godt egnet til å besvare spørsmål om *hvordan* noe skjer. Dette har sammenheng med datainnsamlingsprosessen, som gjerne preges av nærhet til

aktører og begivenheter. Det legges vekt på detaljer, og aktørenes egne perspektiver blir gjerne inkorporert i data og analyse (Andersen 1997, s. 34). Siden denne oppgaven søker å belyse hvordan samordning foregår i Hedmark IKT-samarbeidet vil casestudie være en velegnet tilnærming. Casestudier blir gjerne svært intensive studier og det inkluderes omfattende informasjon om den enheten som analyseres (Grønmo 2004, s. 91).

Caset oppgaven ønsker å belyse er samordningen som foregår i Hedmark IKT-samarbeidet i perioden 2017-2022. I perioden har det skjedd en endring i den strategiske retningen til samarbeidet mot økt utviklings- og digitaliseringsarbeid. Dette har igjen gjort at det har skjedd endringer i hvordan samordning foregår. Som Grønmo (2004, s. 91) skriver, er analyseenheter i en casestudie gjerne relativt komplekse, men oversiktlige enheter på mesonivå. Innenfor enheten finnes det ofte flere underenheter på mikronivå, som aktører, meninger, hendelser og handlinger (Grønmo 2004, s. 91). Dette stemmer i stor grad med det valgte caset. Samarbeidet er det overordnede analysenivået, også inngår kommunene og deres ansatte som underenheter. I studiet av en såpass kompleks organisasjon er casetilnærming dermed hensiktsmessig.

Hedmark IKT inngår i en bredere populasjon av interkommunale IKT-samarbeid. HIKT har blitt valgt strategisk, da det er bred enighet innad i caselitteraturen at sannsynlighetsutvelgelse ikke er hensiktsmessig når vi opererer med liten-n-analyser (Seawright & Gerring 2008, s. 295; Levy 2008, s. 9). Caset er blitt valgt da det er et samarbeid som har opplevd særlige utfordringer, som blant annet har gjort det vanskelig for dem å definere ny strategisk retning. Dette er spesielt interessant da det lenge har vært enighet blant styremedlemmene om retning (Hedmark IKT 2018). Videre er det et case med en spesiell kombinasjon av samordning: samordning foregår eksternt horisontalt mellom medlemskommuner, og internt vertikalt innad i samarbeidet. Dermed anses caset som vitenskapelig interessant i seg selv, og formålet med studien er å utvikle en helhetlig forståelse av 1) *hvordan* samordning foregår i HIKT-samarbeidet og hvilke samordningsutfordringer og -muligheter som eksisterer, og 2) *hvorfor* samordning foregår som det gjør (Grønmo 2004, s. 90).

4.2 Datagrunnlag

Casestudier gjør det mulig å gå i dybden, og det blir dermed nødvendig med store datamengder, gjerne fra flere ulike datakilder (Andersen 2013). En konsekvens av stor datamengde, er at dataene og hvor de kommer fra blir uoversiktlige. Ringdal (2013) gjør et skille mellom primærdata og sekundærdata, som kan bidra til å sette kildene i system. Primærdata blir omtalt som data som samles inn i forbindelse med studien (Ringdal 2013, s.

117). I dette tilfellet er det intervjuene som er blitt gjennomført med sentrale aktører i det interkommunale samarbeidet. Sekundærdata er de dataene som eksisterer uavhengig av studien (Ringdal 2013, s. 112). I denne oppgaven er det dokumenter, både interne og offentlige, samt nettressurser, som utgjør sekundærdataene.

Tabell 4.1 Oversikt over datakilder

Organisasjon	Datakilder
Hedmark IKT	Årsrapporter og virksomhetsstrategi, informasjon på www.hedmark-ikt.no
	Interne dokumenter om strategier, rapporter, prosjekter, organisering m.m.
	Intervju med 3 sentrale personer i Hedmark IKT.
Offentlige dokumenter	Stortingsmeldinger, offentlige strategier, digitaliseringsrundskriv, NOUer, informasjon fra www.regjeringen.no og www.ssb.no
Lover	Relevante lover fra www.lovdata.no
Medlemskommuner HIKT	Intervju med 2 kommunedirektører, 2 digitaliseringsansvarlige og 2 kommunalsjefer/ledere (ansvar for sektor, sitter i sektorforum).
	Årsrapporter, planstrategier, kommuneplaner. Informasjon på kommunenes hjemmesider.

Gerring (2017a, s. 172) lister opp fem hensyn ved valg av kilder: 1) de må være *relevante* for problemstillingen, 2) de må være *nær* fenomenet som studeres, 3) de må være *ekte*, ikke falske eller påvirket av andre, 4) de er ikke *skjevfordelte* (biased) på en måte som er utydelig og ikke kan redegjøres for, eller som påvirker problemstillingen, og 5) de representerer *bredde* i enten synspunkter, interesser og/eller datainnsamlingsmetoder. Ved valg av datakilder har disse hensynene blitt forsøkt imøtegått. Kildene er blitt valgt ut fordi de sier noe om det interkommunale samarbeidet og samordningen som foregår der; de er utgitt av eller ansatte i enten Hedmark IKT eller en medlemskommune; de representerer ulike interesser og kan dermed inneholde meningsforskjeller.

4.3 Forskningsprosess & datatilgang

Det ble opprettet kontakt med Hedmark IKT første gang i slutten av oktober 2021, og jeg fikk svar innen kort tid. Det ble da avtalt to intervjuer over Zoom med daglig leder i november 2021, hvor oppgavens motiver og tematikk ble diskutert. I tillegg ble det gjennomført et tilsvarende intervju i begynnelsen av februar 2022. Ingen av disse intervjuene ble tatt opp. Bortsett fra de innledende intervjuene har jeg hatt flere mailutvekslinger med daglig leder. Blant annet ble det sendt et forslag til aktuelle informanter, hvor daglig leder fikk mulighet til å komme med sine innvendinger. Daglig leder foreslo da ytterligere to informanter, virksomhetsarkitekt ved Hedmark IKT og en digitaliseringsansvarlig i en medlemskommune. Disse ble lagt til i informantlisten. I desember 2021 ble prosjektet meldt inn til NSD som raskt ga klarsignal for å starte datainnsamling.

Det ble sendt ut invitasjoner til seks aktuelle informanter i midten av januar 2022. Alle informanter takket ja til invitasjonen. Grunnet koronasituasjonen møtte jeg imidlertid på en del utfordringer knyttet til gjennomføringen av intervjuene. Disse blir ytterligere gjort rede for i delkapittelet om intervjuprosessen.

Dokumenttilgangen anses som nokså god. Det har vært enkelt å få tilgang på relevante dokumenter fra samarbeidet, ved å sende forespørsler via e-post til daglig leder og andre nøkkelpersoner i HIKT. Det som imidlertid kan være negativt med en slik fremgangsmåte, er at hvilke dokumenter som anses som relevante i stor grad blir bestemt av personene som sender de til meg. Noen dokumenter visste jeg på forhånd at eksisterte og kunne dermed spørre spesifikt om disse. Men jeg hadde ikke oversikt over alle dokumentene de hadde, og ble derfor avhengig av at kontaktpersonene mine identifiserte og sendte det som var aktuelt for studien. Dette anses som en av studiens største svakheter – at forskeren ikke har kunnet gjøre et selvstendig dokumentsøk og foreta vurderinger av hva som er relevante dokumenter og ikke. Dette blir diskutert ytterligere i sammenheng med studiens interne validitet.

Når det kommer til dokumenter fra medlemskommunene, har tilgangen vært varierende. Flere kommuner mangler oppdaterte årsrapporter, og noen er så gamle som fra 2018. Dokumenter av strategisk art, som kommuneplaner og planstrategier, har det imidlertid vært god tilgang på via kommunenes nettsider. Gjennom kommunenes innsynsportaler har jeg fått tilgang på en rekke nødvendige dokumenter. Det varierte imidlertid veldig hvor mange dokumenter som lå tilgjengelige i portalene. Hos noen kommuner lå alt tilgjengelig, hos andre måtte det bes om innsyn. Det var én kommune som ikke hadde noen dokumenter ute som vedlegg i møtekalenderen. Denne kommunen hadde heller ingen annen opplagt måte for meg å skaffe

disse dokumentene, annet enn å sende e-post til arkivansvarlig. Dette ble valgt bort, da dokumentene det var snakk om ikke ble ansett som spesielt viktige for oppgaven.

4.4 Metode for datainnsamling

En kombinasjon av metoder kan gi oss en bedre forståelse av det fenomenet som studeres, enn det én datainnsamlingsmetode vil gjøre. Dette avhenger selvsagt av formålet med studien og hva som anses som nødvendig i det enkelte tilfellet (Greene 2007, s. 98). I denne oppgaven er begge innsamlingsmetoder kvalitative – fokuset er på dybde heller enn bredde. Det ble gjennomført kvalitative intervjuer, så vel som kvalitativ dokumentanalyse. Det ble ansett som hensiktsmessig med en slik kombinasjon av ulike metoder og datakilder, da de på egenhånd ikke ville gitt det innblikket i caset som var ønskelig.

4.4.1 Kvalitativt intervju

Kvalitative intervjuer ble benyttet i tillegg til dokumentanalyse, da en typisk begrensning med sekundærkilder som for eksempel dokumenter, er at det er vanskelig å få dybdeinformasjon om spesifikke temaer – slik som f.eks. samordning (Rathbun 2008, s. 5). Kvalitative intervjuer gjør det mulig å hente informasjon om saken av interesse, ved at informanter kan komme med mer omfattende beskrivelser og forklaringer, samt gi eksempler og konkretiseringer (Rubin & Rubin 2005, s. 2-3). Kvalitative intervjuer forsøker å forstå verden fra intervjuobjektets ståsted ved å undersøke meningen av deres erfaringer. Et intervju er en meningsutveksling der personer snakker om et tema av gjensidig interesse (Kvale 1996, s. 1-2). Slik har metoden gjort det mulig å spørre ansatte i medlemskommuner og HIKT om hvordan de opplever samarbeidet – noe som anses som avgjørende for å forstå organisasjonsforholdene i Hedmark IKT-samarbeidet og hvordan samordning foregår der.

4.4.1.1 Utvalg & intervjuprosess

Intervjuobjektene ble valgt basert på deres kjennskap til Hedmark IKT-samarbeidet. De ble ansett som nøkkelinformanter, siden de hadde særlig god innsikt i de prosessene oppgaven ønsker å belyse. Informantene «*besitter kunnskap om saker, situasjoner, relasjoner og kontekst som ikke er allment tilgjengelig. De kan og ha informasjon og innsikt som kan bidra til samlende beskrivelser og tolkninger*» (Andersen 2006, s. 281). Dette er en form for målbevisst utvelgelse, eller «purposive sampling» på engelsk (Lynch 2013, s. 41).

Utvelgelsen baserte seg på «*systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut fra teoretiske og analytiske formål er mest relevante og mest interessante*» (Grønmo 2004, s. 88). Som Yin (2012, s. 12) skriver, vil det i noen casestudier ha større verdi å intervju nøkkelpersoner i organisasjoner heller enn gjennomsnittsmedlemmet. Disse nøkkelpersonene kan sitte med

virkelighetsoppfatninger som gir viktige innsikter. I litteraturen kalles gjerne slike intervjuer for *eliteintervjuer*, eller ekspertintervjuer, siden kun et fåtall personer oppfattes som kjerneaktører (Yin 2012, s. 12). Likevel er ikke disse informantene nødvendigvis elitepersoner, noe som vil diskuteres ytterligere under vurderinger ved utforming av intervjuguide. Informantene ble valgt fordi de satt i ulike fora i samarbeidet, var ansatt i ulike kommuner eller var ansatt i sentrale posisjoner i det interkommunale selskapet. Slik representerte de en bredde, samtidig som de ble antatt å sitte med verdifull informasjon.

Intervjuene ble i utgangspunktet planlagt avholdt i begynnelsen av februar 2022. På grunn av koronasmitte i husholdningen, ble jeg nødt til å utsette intervjuene noen uker. Jeg anså det som viktig for oppgaven å gjennomføre intervjuene fysisk, og valgte dermed utsettelse heller enn å gjennomføre de digitalt. De opprinnelige, planlagte intervjuene ble gjennomført de siste ukene i februar. Oversikt over sted, lengde på intervjuene og informanter finnes i vedlegg II.

Ifølge Bleich & Pekkanen (2019, s. 91), burde forskeren alltid benytte seg av snøballutvelgelse. Slik kan viktige aktører og meninger man ikke visste eksisterte, bli avslørt. Alle informanter ble derfor spurt om å komme med forslag til andre relevante intervjuobjekter. Etter deres forslag ble det lagt til ytterligere to informanter – begge på «sektorforumnivå». Det ble ansett som viktig for oppgaven å intervju personer som sitter i sektorforum, for å få et inntrykk av forankring nedover i de respektive kommuneorganisasjonene. Disse intervjuene ble gjennomført digitalt, etter informantenes ønske. Digitale intervjuer gjør det vanskelig å vedlikeholde den naturlige flyten som forekommer ved fysiske intervjuer. I tillegg er det lettere for informanter å miste interessen over digitale plattformer. Det ble gjort grep for å imøtekomme de særegne problemstillingene som gjør seg gjeldende ved slike intervjuer, blant annet det å snakke sakte og tydelig i tilfellet «lagging» og å lage en spørsmålprioritering i tilfellet informanten så ut til å gå lei (Halperin & Heath 2020, s. 321). Sistnevnte skjedde imidlertid ikke, og alle spørsmål ble dermed besvart.

I forkant av intervjuene ble intervjuguiden sendt til veileder for tilbakemelding. Det ble også gjennomført en pretest på et individ fra samme populasjon. Dette ble gjort for å teste effektiviteten og virkningen av spørsmålene, samt om antallet spørsmål passet tidsrammen (Beyers m.fl. 2014, s. 181). I etterkant ble testinformanten spurt om vedkommende kunne samtykke til å inngå i utvalgsrammen. Det kom frem mye verdifull informasjon under testintervjuet, som jeg gjerne ville benytte i oppgaven. Testinformanten samtykket til å bli brukt som datagrunnlag for oppgaven, og ble dermed lagt til som informant 8.

Intervjuprosessen har vært utsatt for noe usikkerhet grunnet koronasituasjonen. Koronasmitte og mistanke om smitte har ført til en del utsettelse og gjort at datainnsamlingen har tatt lengre tid enn forventet. Tabell 4.2 skisserer hele intervjuprosessen, med planlegging, endringer underveis og gjennomføring. I utgangspunktet var det planlagt å avslutte intervjuprosessen allerede i midten av februar. I stedet ble den avsluttet i begynnelsen av april. Dette skyldes ikke bare korona, men også endringer av informantliste og prosess med å finne passende tidspunkter for intervju.

Tabell 4.2 Oversikt over planlegging, endringer og gjennomføring av intervjuprosessen.

Steg i intervjuprosessen
<i>Steg 1 (høst 2021):</i> Definerte fire intervjuobjekter. Startet dialog med daglig leder i HIKT om andre aktuelle informanter. Ytterligere to ble lagt til i listen. Gjennomførte to innledende intervjuer med informant 1. Søknad ble sendt inn til NSD og ble godkjent.
<i>Steg 2 (januar 2022):</i> Sendte ut invitasjon til seks informanter. Fikk positiv respons fra alle. Tidspunkter og dato for gjennomføring ble planlagt, satt til begynnelsen av februar.
<i>Steg 3:</i> Intervjuer ble utsatt pga. koronasmitte. Planla nye datoer og tidspunkter mot slutten av februar.
<i>Steg 4 (midten av februar 2022):</i> Gjennomførte test av intervjuguide på en digitaliseringssansvarlig i en medlemskommune.
<i>Steg 5 (slutten av februar 2022):</i> Intervjuene ble gjennomført. Informanter kom med forslag til andre relevante intervjuobjekter. En ny informant ble invitert og lagt til i listen.
<i>Steg 6 (begynnelsen av mars 2022):</i> Intervjuet informant 7. La til «testinformant» som intervjuobjekt, etter samråd med informanten. Testinformant ble dermed informant 8.
<i>Steg 7 (mars 2022):</i> Startet dialog med leder for strategi og utvikling i HIKT. Fikk innspill til enda en informant. Sendte invitasjon til vedkommende, fikk positivt svar og la informanten til i listen som informant 9. Planla intervju i slutten av mars.
<i>Steg 8:</i> Informant 9 fikk korona. Planla ny dato for intervju.
<i>Steg 9 (begynnelsen av april):</i> Gjennomførte intervju. Avsluttet intervjuprosessen.

Det har blitt gjort endringer underveis i intervjuprosessen for å forbedre datakvaliteten (Grønmo 2004, s. 238). Erfaringer fra tidlige intervjuer og innspill fra informanter har gjort det nødvendig å gjøre små justeringer ved senere intervjuer. Disse endringene har imidlertid vært minimale, og det har vært viktig å holde det slik for å sikre sammenlignbarhet på tvers av enheter.

4.4.1.2 Vurderinger ved utforming av intervjuguide

Som Andersen (2006, s. 279) skriver, kunne informantene bli ansett som ressurssterke siden de hadde gode kunnskaper om fenomenet av interesse – men de var ikke nødvendigvis elitepersoner av den grunn. Informantenes subjektive opplevelser gjorde det mulig å «forstå, tolke og forklare hendelser og prosesser med utgangspunkt i sammenhenger som også de intervjuede inngår i» (Andersen 2006, s. 282). Dermed ble det viktig å forstå informanter på deres premisser og ut ifra deres referanseramme (Andersen 2006, s. 282). Et grep var derfor å tilpasse intervjuguiden etter hvem som ble intervjuet. Det var ikke nødvendigvis mulig for en informant fra sektorforum å svare på spesifikke spørsmål stilt til styreleder eller en ansatt i HIKT. Likevel ble broparten av spørsmålene holdt like, slik at det skulle bli mulig å sammenligne på tvers av enheter. På starten av intervjuet (spørsmål 3) ble det stilt et «grand-tour»-spørsmål, og det var dette spørsmålet med underspørsmål som ble endret fra informant til informant. «Grand-tour»-spørsmål anses som særlig nyttige ved intervju av eksperter, da de er relativt åpne og gir informanten mulighet til svare på egne premisser (Brooks 2013, s. 63). Her gikk disse spørsmålene ut på at informanten skulle ta meg igjennom prosessene i de samhandlingsorganene de satt i eller arbeidet med et spesifikt prosjekt.

Det er uenigheter i litteraturen om ekspertintervjuer om hvilken grad av strukturering som er mest hensiktsmessig. På den ene siden hevdes det at man burde ha en høy grad av strukturering og få åpne spørsmål, da eksperter ofte er veldig interessert i sitt saksområde og kan risikere å snakke seg bort. Dessuten har de gjerne dårlig tid og vil sette pris på effektivitet (Beyers m.fl. 2014, s. 177-178; Gallagher 2013, s. 193). På den andre siden pekes det på at for strukturerte intervjuer kan føre til kjedsomhet for informanten, samt gjøre intervjuene mindre informative (Leech m.fl. 2013, s. 216-217; Vis & Stolwijk 2020, s. 1290-1291). Leech m.fl. (2013, s. 216) skriver at de opplevde større samarbeidsvillighet og ærlighet fra informanten når vedkommende fikk lov til å uttrykke seg fritt med sine egne ord. Derfor la også denne intervjuguiden opp til at intervjuobjektene kunne formulere seg slik de ønsket, og de ble oppmuntret til å utbrodere. Struktureringsgrad vil ofte innebære en avveining mellom tid og presisjon på den ene siden, og ønsket om utbroderinger og mest mulig informasjon på den andre. I dette tilfellet ble intervjuene semi-strukturerte, i håp om å nå en hensiktsmessig balanse mellom de ulike hensynene. Spørsmålene, innganger og broer ble skrevet ut på forhånd slik at intervjuet hadde retning. Samtidig var spørsmålene åpne, slik at informanten kunne besvare dem med sine egne ord.

Som Blair m.fl. (2014, s. 181) skriver, er det viktig å ta innover seg konteksten og omstendighetene til intervjuet. Jeg er masterstudent med relativt lite erfaring med å utføre intervjuer. I intervjuer med et semi-strukturert format vil datakvaliteten i stor grad avhenge av ferdighetene til intervjuer (Leech m.fl. 2013, s. 218). For å bøte på dette har jeg skrevet ut introduksjon og overganger, samt inkludert flere oppfølgingsspørsmål og prober. Dette for å skape trygghet for min egen del og i større grad sikre god datakvalitet. Det er imidlertid verdt å påpeke at intervjuguiden ikke ble fulgt slavisk. Dersom informanten svarte på eller kom inn på et tema som skulle adresseres senere i guiden, ble det naturlig å rokkere på rekkefølgen. Det er viktig å kunne intervjuguiden sin inn og ut, slik at man slipper å stille spørsmål dobbelt opp – dette kan i verste fall føre til dårlig relasjon mellom informant og intervjuer (Leech m.fl. 2013, s. 217; Gallagher 2013, s. 193). Det ble gjort gode forarbeider i forkant av intervjuene, slik at jeg ville være i stand til å gjøre nødvendige endringer underveis. Jeg satte meg også godt inn i HIKT-samarbeidet på forhånd og gjorde meg opp klare ideer om hvilken informasjon som trengtes. På denne måten ble improvisasjon muliggjort, og jeg kunne komme med oppfølgingsspørsmål. I disse tilfellene skjedde det nødvendigvis en avveining mellom reliabilitets- og validitetshensyn. Endringer underveis går på bekostning av reliabilitet, men til gjengjeld blir svarene mer valide (Leech m.fl. 2013, s. 217-218).

Det ble inkludert avslutningsspørsmål hvor informanten fikk mulighet til å komme med tilbakemeldinger på intervjuet. Leech m.fl. (2013, s. 218) viser til nyttiligheten av slike spørsmål, særlig i startfasen av et prosjekt. Informanten får da muligheten til å kommentere på formulering av spørsmål og gjennomføring av intervju, og forskeren kan dermed gjøre endringer om nødvendig. Det blir dog viktig å ikke endre for mye, da det kan ha konsekvenser for sammenlignbarhet på tvers av informanter.

4.4.1.3 Vurdering av metode

Gallagher (2013, s. 194) trekker frem at intervjubasert forskning gjerne blir mistenkeliggjort i samfunnsvitenskapen fordi det er liten tro på at informanter forteller sannheten. Når studien søker å finne objektive data og fakta, kan det bli nødvendig å supplere intervjuene med andre metoder for å dobbeltsjekke det som blir sagt. Gallagher (2013, s. 194) hevder dog at intervjuer kan være gode, selvstendige kilder dersom formålet er å fange subjektive erfaringer og meninger. I denne studien handlet intervjuene først og fremst om informantenes erfaringer og synspunkter hva gjelder samordning, samarbeid og digitaliseringsarbeid. I den grad oppgaven ville finne objektive fakta om samordningsforhold i Hedmark IKT, ble det som kom fram i intervjuene sjekket opp mot relevante dokumenter og de andre informantene.

Dokumentanalyse alene hadde ikke gitt den informasjonen oppgaven søker, dermed har intervju vært avgjørende for å besvare problemstillingen. Kvalitative intervjuer kan gi essensiell forståelse av de konsepter og variabler som en studie ønsker å måle (Gallagher 2013, s. 195).

Dersom det gjøres riktig, kan strukturerte intervjuer med mange åpne spørsmål avsløre hvordan informantene oppfatter sin virkelighet og tenker om situasjoner. De gir ikke bare svar på forskerens spesifikke spørsmål og derfor hennes implisitte virkelighetskonstruksjoner (Yin 2012, s. 12). Forskeren får innblikk i saker, utfordringer og historier som motiverer og driver aktørene. Denne fortolkende og intime fordelen kan kapitaliseres av godt utformede intervjuer. Surveyer eller andre kvantitative metoder vil ikke evne det i samme grad (Martin 2013, s. 119).

Selv om det ligger et stort potensial i kvalitative intervjuer, utsettes de også for en rekke særegne problemer ved at det er en «påtrengende» (obtrusive) datainnsamlingsmetode (Gerring 2017, s. 173; Halperin & Heath 2020, s. 374). Det er en fare at det oppstår intervju effekter, der informanten svarer etter hva vedkommende anser som «sosialt akseptabelt» (Halperin & Heath 2020, s. 374). Det er vanskelig å fullstendig unngå slike effekter, men ved å ta ulike hensyn kan farene minskes. Det å passe på egen tone og være imøtekommende er enkle grep som ble brukt.

Bruken av snøballutvelgelse kan også kritiseres. En fallgrube er at man ikke oppnår et representativt utvalg av de holdninger og meninger som eksisterer i Hedmark IKT-samarbeidet, men heller havner i et ekko-kammer (Bryman 2016, s. 188). For å motvirke dette ble informantene spurt om personer som kunne komme med andre synspunkter og innfallsvinkler enn det de selv hadde. På denne måten ble informantene på sektorforumnivå lagt til i utvalgsrammen. Disse informantene kom med andre perspektiver enn de foregående intervjuobjektene, og ble derfor ansett som viktige bidrag til studien. Skulle snøballutvelgelsen fungert optimalt burde jeg jobbet mer aktivt mot saturering (Bleich & Pekkanen 2013, s. 91). Dette ble imidlertid ikke prioritert, da det kunne resultert i en altfor lang intervju prosess.

4.4.2 Kvalitativ dokumentanalyse

Dokumentanalyse, eller innholdsanalyse, handler om studien av teksten i seg selv, heller enn den brede konteksten som teksten er en del av. Kvalitativ innholdsanalyse vil forsøke å avdekke meningene, motivene og hensiktene til en gitt tekst. Den er således en mer

fortolkende øvelse enn det en kvantitativ innholdsanalyse vil være, som heller ser på frekvenser og mønstre av ord og fraser (Halperin & Heath 2020, s. 365). Den kvalitative dokumentanalysen innebærer en systematisk gjennomgang av relevante dokumenter. Siktemålet er gjerne kategorisering av innhold eller registrering av data som anses som relevante for problemstillingen (Grønmo 2004, s. 187).

4.4.2.1 Utvalg & beskrivelse av dokumenter

Dokumentene som ble benyttet kan i hovedsak deles inn i to kategorier: 1) offentlige dokumenter, publisert av enten Hedmark IKT, medlemskommuner eller andre aktører, og 2) interne dokumenter fra Hedmark IKT eller medlemskommuner. Det ble benyttet et bredt spekter av dokumenter, men det som kjennetegnet dem er at de sa noe om digitalisering i offentlig og kommunal sektor, samordning, Hedmark IKT, medlemskommunene og/eller interkommunalt samarbeid.

Hvilke data som anses som gode, må vurderes i samsvar med oppgavens tema, formål, problemstilling og teoretiske rammeverk (Krumsvik 2014). De mest sentrale dokumentene har vært de fra Hedmark IKT. De offentlige kildene herfra har hovedsakelig vært årsmeldinger. Årsmeldinger beskriver utviklinger og trender i samarbeidet, og har dermed vært viktige å undersøke. Årsmeldinger i perioden 2017-2021 har blitt studert, da det er i denne tidsperioden mye av endringene har funnet sted. Interne dokumenter har også vært sentrale for å forstå strategi- og endringsprosesser og forholdene mellom aktørene i Hedmark IKT-samarbeidet. Det er et vidt spenn av dokumenter, alt fra saksfremlegg til kommunestyre til prosjektbeskrivelser, vedtekter, selskaps- og samarbeidsavtaler og strategidokumenter.

Av dokumentene hentet fra kommunene, har eiermeldinger, årsrapporter, planstrategier og kommuneplaner blitt ansett som særlig nyttige dokumenter. Planer er viktige styringsverktøy for kommunene, og bidrar til å kartlegge behov og fastsette prioriteringer. Planstrategier fungerer som verktøy for å gjøre strategiske prioriteringer og valg, og blir gjerne omtalt som «planlegging av planleggingen» (Regjeringen 2021). Kommuneplaner skisserer de store linjene for hva slags strategi kommunen skal velge for utvikling. Kommunedelplaner er mer detaljert enn kommuneplanen, og ser på spesifikke områder eller temaer. Kommuneplanens samfunnsdel fungerer som det overordnede styringsdokumentet til kommunestyret (Regjeringen 2021). Eiermeldinger har blitt undersøkt da de sier noe om samarbeidene kommunene er med i og kommunenes formål med deltakelse. Årsrapporter gir en statusrapport på hvordan det går med økonomi, tjenesteyting og måloppnåelse det gjeldende året. Oppgaven begrenser seg til de nyeste årsrapportene til kommunene, da de primært har

blitt sett i forbindelse med HIKT2025-prosessen, som startet i 2019. Noen interne dokumenter har også blitt undersøkt. Det er da snakk om saksfremlegg til kommunestyre i forbindelse med endringer som har funnet sted i samarbeidet, f.eks. ved inntreden av nye medlemskommuner. Også saksfremlegg fra opprettelsen av HIKT i 2006, samt gamle IKT-strategier har blitt undersøkt.

Videre har dokumenter som stortingsmeldinger, digitaliseringsrundskriv, strategier og lovverk blitt studert. Disse har blitt begrenset til det som omtaler digitalisering, samordning og/eller interkommunalt samarbeid.

4.4.2.2 Vurdering av metode

Dokumentanalyse tillater forskeren å undersøke et bredere sett av temaer blant en større populasjon av aktører. Den egner seg dermed godt for å utforske de ideer og meninger som finnes, og gir en bredde som hadde vært vanskelig å oppnå med intervjuer alene (Halperin & Heath 2020, s. 374). Dokumentanalyse er også det man gjerne kaller en *ikke-påtrengende* (non-obtrusive) datainnsamlingsmetode. Fordelen med slike metoder er at de kan redusere skjevheter (bias), og man unngår problemene som oppstår ved påtrengende metoder som intervju, for eksempel intervju-effekter (Halperin & Heath 2020, s. 374).

Dokumenter er det man regner som stabile datakilder – når de først er nedskrevet, endrer de seg ikke (Halperin & Heath 2020, s. 385). Det som dog er typiske utfordringer ved denne typen metode er forskerens egen tolkning og forståelse av dokumentene. Forskeren kan aldri være rent objektiv, og hennes subjektivitet kan skape problemer selv under håndtering av stabile datakilder som dokumenter. Dette er en vanlig kritikk mot kvalitativ forskning (Bryman 2016, s. 398). Det blir derfor viktig med tydelige operasjonaliseringer av de fenomenene som skal undersøkes, slik at man vet hva man ser etter. Spesielt samordning har vært viktig å skille fra nærliggende begreper på en tydelig måte, slik at analysen ikke ble for bred og fortolkende.

Det er også spesielt viktig med kildekritiske vurderinger når man foretar kvalitative innholdsanalyser (Grønmo 2004, s. 190). Man er nødt til å se tekstene i sammenheng med andre kilder og i lys av hvem som er tekstens forfatter og deres bakgrunn, samt hvilken kontekst dokumentet ble laget i. Dokumenter er skrevet med et formål og kan ikke tas for gitt at reflekterer virkeligheten (Bryman 2016, s. 561). Majoriteten av de analyserte dokumentene kommer fra Hedmark IKT eller medlemskommunene. Dokumentene gjengir i stor grad det som står i dokumentene fra statlige aktører, og de gjør i stor grad de samme vurderingene om

digitalisering, samarbeid og samordning der disse blir omtalt. Dette støtter opp under dokumentenes pålitelighet.

En ulempe med metoden er at den har vært tidkrevende, og utvelging av dokumenter har delvis foregått parallelt med analysen. Det er fordi jeg har blitt klar over relevante dokumenter underveis i prosessen, og ikke har visst nøyaktig hvilke som skulle analyseres på forhånd. Jeg har også blitt gjort oppmerksom på relevante dokumenter under intervjuer og blitt tilsendt noen i etterkant. Dette har gjort innsamlingen mindre forutsigbar enn det den kanskje kunne vært.

4.5 Refleksjon rundt forskningskvalitet

Som Grønmo (2004, s. 217) poengterer, er det ingen generell måte å vurdere data fra samfunnsvitenskapelig forskning – kvaliteten må vurderes i forhold til bruksområdet til datamateriale. Hensikten er å belyse konkrete problemstillinger. Således vil forskningskvaliteten være høyere jo mer velegnet datamaterialet er til å besvare problemstillingen (Grønmo 2004, s. 217). Oppgavens overordnede målsetting er å gi innsikt i samordningsutfordringer og -muligheter i interkommunale digitaliseringssamarbeid. Håpet er at oppgaven kan være nyttig for andre lignende IKT-samarbeid. For at slike lærdommer skal være mulig, er det nødvendig å vurdere forskningskvaliteten. Det vil i særdeleshet reflekteres rundt oppgavens reliabilitet, samt ulike former for validitet (målevaliditet, ekstern validitet og intern validitet), da disse kriteriene regnes som gode og systematiske måter å vurdere forskningskvalitet på (Grønmo 2004, s. 220; Yin 2009, s. 40).

4.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet sikter til påliteligheten i målingene våre. Det innebærer at man alltid vil få de samme resultatene når man benytter seg av den samme tilnærmingen (Keohane m.fl. 1994, s.25; Grønmo 2004, s. 220). Lav reliabilitet forekommer der store deler av variasjonen i datamaterialet skyldes utformingen av undersøkelsesopplegget eller gjennomføringen av datainnsamlingen. Reliabiliteten er høy dersom metodologiske forhold ikke er årsak i variasjonen mellom enheter, men heller faktiske forskjeller mellom analyseenheter (Grønmo 2004, s. 220). For å sikre så høy reliabilitet som mulig har undersøkelsesopplegget blitt grundig forklart. Alle steg er redegjort for, slik at andre kan følge samme fremgangsmåte.

Intervju er en metode som kanskje er særdeles utsatt for reliabilitetsutfordringer. Det har derfor vært viktig å være bevisst på de utfordringene som kjennetegner metoden og prøve å imøtekomme disse. Blant annet har det vært viktig å gjøre grundige forarbeider og konstruere

gode intervjuguides. Intervjuguidene har dessuten blitt inkludert som vedlegg til oppgaven, slik at andre kan benytte dem. Siden intervjuene var semistrukturerte, har ikke guidene blitt fulgt til punkt og prikke. Dette kan gjøre at andre vil stille spørsmålene annerledes enn det som er blitt gjort i denne studien, og vil dermed være en reliabilitetssvakhet. Dette aspektet har imidlertid blitt drøftet og forsvart tidligere. Et grep som har blitt gjort, er at informantene har blitt stilt de samme «grunnspørsmålene» for å sikre sammenlignbarhet. På denne måten er det lettere å se faktiske forskjeller i svarene, og man kan være trygg på at det ikke er ulike spørsmål som har gitt variasjon i besvarelsene. I noen tilfeller har det riktignok vært nødvendig å omformulere spørsmålene, slik at informantene har hatt anledning til å besvare dem med de utgangspunktene de har. Ved å imøtegå informantene på denne måten, blir reliabiliteten høyere fordi man kan være tryggere på at informantere forstår og kan svare på spørsmålene som blir stilt. Uklare spørsmål vil gi uklare svar og dermed lav reliabilitet. Det at informantene har samtykket til å bli navngitt i vedlegg I, er også med på å styrke transparens og etterprøvbarehet. Slik kan en annen forsker som ønsker å studere samme fenomen bruke samme intervjuguide på de samme informantene med det samme teoretiske utgangspunktet, og se om de kommer frem til lignende resultater. Grønmo (2004, s. 228) påpeker imidlertid at det vil være nesten umulig i praksis å foreta datainnsamlinger basert på akkurat det samme undersøkelsesopplegget.

I kvalitative studier vil reliabilitetsvurderingene i stor grad være avhengig av forskerens subjektive oppfatning (Kvale, 1997). Dette er vanskelig å unngå – særlig i empirien der utvelgelsen av funn i stor grad avhenger av mine subjektive vurderinger. Presentasjonen av undersøkelsesopplegg og fremgangsmåte er imidlertid en måte å vise at funnene baserer seg på data som er samlet inn systematisk, og ikke tilfeldig og basert på rent subjektivt skjønn (Grønmo 2004, s. 228).

Grønmo (2004, s. 228) viser til metoder for å vurdere reliabiliteten i kvalitative studier. I denne studien gjør vurderinger av stabilitet og intern og ekstern konsistens seg spesielt gjeldende. *Stabilitet* dreier seg om samsvar mellom datainnsamlinger på ulike tidspunkter, og kan sikres ved at forskeren gjør gjentatte datainnsamlinger av forhold som regnes som relativt stabile (Grønmo 2004, s. 229). I denne studien har dokumenter blitt gjennomgått flere ganger, på ulike tidspunkter. Informanter har dessuten blitt kontaktet via e-post for å klargjøre beskrivelser gitt i intervjuene. Studien virker ikke å være preget av lav stabilitet, da det er stort samsvar mellom de gjentatte dokumentgjennomgangene og informanter har svart bekreftende på hvordan jeg forstod besvarelsene deres i intervjuer. *Intern konsistens* handler

om forholdet mellom ulike deler av de innsamlede dataene og om disse virker rimelige (Grønmo 2004, s. 230). Det er stor grad av samsvar mellom de analyserte dokumentene og informantenes besvarelser. Dermed regnes den interne konsistensen som god. *Ekstern konsistens* dreier seg om forholdet mellom innsamlet data og annen tilgjengelig informasjon om de studerte forholdene (Grønmo 2004, s. 230). Dataene som er samlet inn passer med opplysningene gitt i kontekstkapittelet, og slik er ekstern konsistens også vurdert som høy.

4.5.2 Validitet

Vurdering av validitet er viktig i denne studien, da det handler om datamaterialets gyldighet vis-à-vis problemstillingen (Grønmo 2004, s. 221). Høy validitet vil foreligge dersom det faktiske datamaterialet svarer til intensjonene med undersøkelsesopplegget (King m.fl. 1994, s. 25). Grønmo (2004, s. 237) skriver at:

«Den viktigste fremgangsmåten for å vurdere validiteten er å foreta systematiske og kritiske drøftinger av undersøkelsesopplegget, datainnsamlingen og datamaterialet med vekt på de validitetstypene som er mest relevante for den aktuelle studien, og med referanse til de ulike aspektene ved hver av disse validitetstypene».

I denne studien er det særlig målevaliditet, intern validitet og ekstern validitet som anses som mest relevant.

4.5.2.1 Målevaliditet

I studier som benytter teoretiske begreper for å studere og analysere et fenomen, er det særlig viktig med god målevaliditet. Yin (2009, s. 41) påpeker at dette kan være vanskelig i casestudier, da mange ikke klarer å utarbeide gode nok operasjonaliseringer og baserer datainnhentingen på subjektive vurderinger. Målevaliditet handler om at vi måler det vi tror vi måler (Keohande m.fl. 1994, s. 25). Valide målinger oppnås når analyseresultatene fanger ideene til konseptet på måte som er meningsfull (Adcock og Collier, 2001, s.530). I denne oppgaven vil målevaliditet handle om hvorvidt de teoretiske begrepene er operasjonalisert på en slik måte at de kan fanges i dokumentanalysen og i intervjudataene. Første grep har vært å definere og operasjonalisere samordning basert på en bred teoretisk forankring i litteraturen. Særlig viktig har det vært å skille samordning fra nærliggende begreper som «samarbeid». Dette har imidlertid vært tidvis vanskelig, og er en sentral innvending til denne studiens målevaliditet. Arbeidet med definering og operasjonalisering av samordning vurderes likevel som såpass god at det er liten tvil om at studien undersøker det den ønsker å undersøke.

En måte å sikre god målevaliditet på er å presentere teoriene for informantene på forhånd, slik at de er innforstått med definisjon og operasjonalisering. Det ble imidlertid vurdert som viktig å spørre informantene om hva de legger i samordning, for å finne ut av deres meninger og forutinntattheter. Derfor ble ikke rammeverket presentert på forhånd, men det ble diskutert i intervjuet. Informantene ble dessuten invitert til å diskutere skillet mellom «økt samarbeid» og «samordning». I de forberedende intervjuene med daglig leder i november og februar ble dessuten samordning som konsept og hvor egnet det er til å beskrive prosessene i HIKT-samarbeidet diskutert. På denne måten ble det bekreftet at begrepet er relevant og beskriver organisasjonsforholdene i samarbeidet på en tilstrekkelig måte (Layder 1998, s. 86). Validiteten til studien har blitt styrket av å basere seg på et bredt datagrunnlag og ta imot faktuelle rettelser fra informantene, både under intervju og i etterkant ved å sende sitater til informanter for gjennomgang. Videre har målevaliditeten blitt styrket av at teoriene baserer seg på veletablert litteratur på feltet.

4.5.2.2 Intern & ekstern validitet

Intern validitet handler om hvorvidt studien er gjennomført på «*en tilfredsstillende måte, slik at konklusjonen om årsakssammenhengen er gyldig*» (Grønmo 2004, s. 233). Bruken av semi-strukturert intervju har, som utbrodert over, innebåret en avveining mellom reliabilitet og validitet. Ved å gi informantene muligheten til å gi rike og dype beskrivelser, styrkes den interne validiteten til studien. Det brede utvalget av informanter, både fra ulike organer i samarbeidet og stillinger i kommunene/HIKT, gir større gyldighet til funnene – spesielt der virkelighetsoppfatninger samsvarer. Kombinasjonen av dokumentstudier og intervjuer har også styrket den interne validiteten, da det brede datagrunnlaget har åpnet for varierende synspunkter og omfattende beskrivelser (Andersen 2013, s. 156-157). Muligheten til å benytte ulike datakilder som casestudier gir, anses som en styrke for intern validitet (Bryman 2016, s. 384).

Det som imidlertid kan svekke denne studiens interne validitet, er muligheten for at det finnes dokumenter som jeg ikke har fått analysert og benyttet i datagrunnlaget. Som nevnt under datatilgang, har jeg vært avhengig av kontaktpersonene mine i HIKT for å få tilgang på relevante interne dokumenter. Dette har ført til at jeg ikke har gjennomført et selvstendig dokumentsøk i deres arkiver, men har basert meg på deres vurderinger av hva som er relevant for min studie. Dette har blitt forsøkt imøtegått ved å gi dem beskrivelser av hvilke dokumenter jeg anser som nødvendige, ved å peke på hva jeg ser etter og hva de bør inneholde. Kontaktpersonene mine har vært veldig imøtekommende og sendt dokumenter

raskt etter hvert som jeg har etterspurt dem. Videre kan det være at det er andre aktører som kunne vært særlig relevante å intervju, da de innehar synspunkter som skiller seg fra de som de valgte informantene har. Snøballutvelgelsen kan ha gjort at jeg har havnet i et «ekko-kammer», der de samme meningene og holdningene reproduseres. Dette ble forsøkt imøtegått ved å be informantene spesifikt om å oppgi mulige intervjuobjekter som innehar andre meninger enn dem selv. Slik ble informantene fra sektorforum lagt til, og de har representert et viktig bidrag til denne studien ved å inneha andre synspunkter. Det har ikke vært aktuelt å søke saturering (Bleich & Pekkanen 2013, s. 91), da studien er tidsavgrenset og jeg kunne risikert en altfor lang intervjuopprosess.

Som nevnt blir generalisering gjerne pekt på som en svakhet ved casestudier, da man vanskelig kan dra statistiske slutninger til en større populasjon kun utfra ett tilfelle (George & Bennett 2005, s. 31). I en casestudie er det imidlertid ofte ikke formålet med statistiske generaliseringer, men heller det Yin (2012, s. 18) kaller *analytisk generalisering*. Analytisk generalisering bruker teoretiske rammeverk til å etablere en logikk som kan være anvendbar ved andre situasjoner (Yin 2012, s. 18). Selv om man ikke fullt kan trekke slutninger fra et case til et annet, kan man bidra til en forskningsfront ved å peke på de mekanismer og elementer som gjør seg gjeldende i det spesifikke caset. Målet med denne studier har blant annet vært å presentere hvordan samordning foregår i et interkommunalt samarbeid og hvilke sentrale utfordringer og muligheter som eksisterer, samt forstå kompleksiteten i fenomenet. Dette kan bidra til å forstå samordningsforhold i andre interkommunale samarbeid

Ved analytisk generalisering er ikke den ønskede generaliseringen en konklusjon, men heller en arbeidshypotese som kan anvendes på andre lignende caser (Yin 2012, s. 19). Det blir mulig å utvikle hypoteser, begreper og teorier (Yin 2014). I denne oppgaven blir forklaringskraften og relevansen til de forklarende teoriene – og den beskrivende teorien – vurdert og det blir konstruert antakelser om hvordan og hvorfor samordning foregår som det gjør i andre likeartede case.

5 Empirisk analyse

I dette kapittelet blir studiens empiriske grunnlag presentert. Kapittelet vil legge grunnlaget for diskusjonsdelen, samt besvare de to første delproblemstillingene:

1. Hvordan kan Hedmark IKT-samarbeidet beskrives ut fra teorier om samordning?
2. Hvilke samordningsutfordringer og -muligheter kan identifiseres?

Empirien har en tredelt inndeling. Først blir samarbeidets strukturelle trekk og strategiske retning gjort rede for. Dette inkluderer trekk ved medlemskommunene og forholdet mellom dem, og trekk ved samarbeidet som strategiske retning, organisering¹¹, samt hvordan lover og regelverk påvirker samarbeidet. Deretter redegjøres det for institusjonelle forhold, som samarbeidsmiljø, kultur og endringsvilje, gruppedannelser og forankringsarbeid. Den tredje delen tar for seg omgivelsesforhold, og greier ut om digitalisering og teknologisk utvikling, relasjon til andre organisasjoner og effekter av koronapandemien. Gjennomgående i den empiriske analysen blir funnene sett opp mot samordningsrammeverket, som ble presentert i teorikapittelet. Til slutt blir hovedfunnene oppsummert i en tabell som ser samordningsmulighetene og -utfordringene i sammenheng med samordningsrammeverket.

5.1 Strukturelle trekk og strategisk retning

5.1.1 Trekk ved medlemskommunene og forholdet mellom dem

Hedmark IKT-samarbeidet består av syv kommuner med forskjellig økonomi, geografi, demografi og kompetansemiljøer. Dette gjør igjen at kommunene har ulik forutsetning for digitalisering og forpliktelse når det kommer til det interkommunale samarbeidet. Denne problemstillingen ble trukket frem av samtlige informanter, og blir vist til i strategiske dokumenter fra HIKT (Hedmark IKT 2022a). Jacobsen (2014, s. 75-76) trekker frem kommunestørrelse og kommuneøkonomi som særlig relevante trekk å se på ved vurdering av interkommunale samarbeid.

¹¹ Det er samhandlingsorganene, forumene der medlemskommunene og HIKT møtes, som er av interesse i denne oppgaven, da det er der samordningen vil finne sted. Hedmark IKTs interne organisering er gjort rede for i kapittel 2.

Tabell 5.1 Oversikt over nøkkeltall til HIKT-samarbeidets medlemskommuner, hentet fra SSB.

Kommune	Størrelse (innbyggertall)	Økonomi (driftsresultat ¹²)
Hamar kommune	31 999	7,7 %
Stange kommune	21 156	4,1 %
Kongsvinger kommune	17 949	6,6 %
Sør-Odal kommune	7 978	4 %
Løten kommune	7 715	7,9 %
Nord-Odal kommune	5 016	1,3 %
Grue kommune	4 548	1,4 %

Hamar kommune er den største kommunen i samarbeidet, målt i antall innbyggere. Deretter kommer Stange og Kongsvinger. Disse tre kan betraktes som relativt store kommuner i samarbeidet. Løten og Sør-Odal er middels store, mens Nord-Odal og Grue er de minste. Nord-Odal og Grue er dessuten de eneste kommunene i samarbeidet med driftsresultat under anbefalt nivå på 1,75%. Løten, Hamar og Kongsvinger er de med høyest driftsresultat, mens Stange og Sør-Odal ligger i nærheten av landsgjennomsnittet på 4,3% (SSB 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021g).

Alle kommunene, utenom Grue og Nord-Odal, kan vise til en slak positiv befolkningsutvikling frem mot 2050. Felles for samtlige er imidlertid økning i andelen eldre, færre yrkesaktive per pensjonist og lave fødselstall. Innflytting oppgis som primærbidraget til folkevekst. Hamar er kommunen med størst andel av befolkningen med høyere utdanning. (SSB 2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2021f; 2021g). Regionen preges ellers av utfordringer i forhold til sin folkehelseprofil, selv om det er noe variasjon i grad mellom medlemskommunene (Nord-Odal kommune 2020; Stange kommune 2020; Grue kommune 2020; Sør-Odal 2017; Kongsvinger 2018). Hamar kommune har en positiv helseprofil (Hamar kommune 2019). Løten kan også vise til god utvikling på området (Løten kommune 2020).

5.1.1.1 Ressursasymmetri blant deltakerne – «strekket i laget»

En utfordring som blir pekt på både i Hedmark IKTs interne dokumenter og blant informantene, er hvordan man skal håndtere det såkalte «strekket i laget».

Medlemskommunene er av varierende størrelse hva gjelder areal og innbyggertall. De har

¹² Kommuneøkonomien blir her gjengitt i form av driftsresultat. Driftsresultat brukes som et mål på kommunens økonomiske handlefrihet. Det er også en viktig indikator på om kommunen er i økonomisk balanse. Anbefalt nivå på driftsresultatet er 1,75% (SSB 2021a).

også ulike økonomiske og demografiske forutsetninger. Alle disse faktorene påvirker igjen prioriteringene til kommunene når det kommer til Hedmark IKT og digitale løsninger. Hamar og Kongsvinger er bykommuner som er interessert i smartby-løsninger. Grue og Nord-Odal er mindre kommuner, og dermed hovedsakelig opptatt av løsninger som møter nåværende, kritiske behov (Informant 1). I tillegg til prioriteringsforskjeller mellom kommunene, er det også et internt strekk i laget mellom kommunenes tjenesteområder. Dette blir beskrevet i den strategiske plattformen: *«Det er et strekk i laget både mellom eierkommunene og mellom tjenesteområder når det kommer til ambisjon knyttet til offensivitet»* (Hedmark IKT 2022a, s. 8). Det har dermed vært viktig for samarbeidet å lage strukturer som legger til rette for ulik grad av offensivitet: *«Det er imidlertid enighet om at det må etableres grunnleggende strukturer i HIKT-samarbeidet slik at de kommunene og/eller områdene som ønsker å være offensive får muligheten til dette»* (Hedmark IKT 2022a, s. 8). Informantene fra HIKT påpekte viktigheten av en slik ordning, slik at medlemskommunene føler de får sine behov dekt til det som føles som riktig kostnad. Hvis ikke kan HIKT-samarbeidet virke som en brems heller enn en driver innen IT og digitalisering for de kommunene som ønsker å være frempå: *«Det er ikke sånn at alle kan gå i takt absolutt hele tiden. Hvis det er et krav, så stopper alt opp. Du kan tenke deg selv, hvis du skal gå i takt med seks andre rundt deg, det vil gå ganske sakte ...»* (Informant 1).

Informanten fra sektorforum for økonomi fortalte en del om opplevelsen av HIKT som brems. Vedkommende fortalte om det i kontekst med skyløsninger, der økonomisjefene ønsket å legge økonomisystemet opp i sky. Informanten opplevde her at HIKT ikke hang med i tiden, og heller bremsset utviklingen enn å drive den. Istedenfor at systemene oppgraderte seg selv i skyen, måtte HIKT gjøre det manuelt. Det tok lang tid før det endelig ble besluttet at systemet skulle opp i sky. Innen den tid har andre kommuner som står utenfor HIKT-samarbeidet allerede tatt beslutninger og beveget seg over på ny plattform:

«Det har vært en kamp for vår del, her har HIKT vært mer en brems for digitaliseringa enn en driver. Det er vi som har vært brukerne i kommunen som har vært pådrivere på det. Så de kommunene som ikke er med i HIKT-samarbeidet, der er det allerede besluttet og er på god tur over på ny plattform, mens vi henger etter»
(Informant 7).

Selv om kommunene i samarbeidet har ulik ressurstilgang, var det en informant som mente at forskjellene i stor grad blir overdimensjonert:

«Jeg mener vi overdriver problematikken med at vi er så forskjellige. Hvis vi tar en gjennomsnittskommune i Norge hvilket som helst sted, har vi stort sett de samme innbyggerne og de samme medarbeiderne. Vi er ikke så spesielle. Vi skal levere de samme tjenestene uavhengig av hvor vi er. Vi har et felles demografiproblem som er mer markant i Innlandet enn mange andre steder i Sør-Norge» (Informant 8).

Det er mye som forener kommunene i Innlandet og gjør at det er naturlig å samarbeide, selv om det også er noen forskjeller som medfører sine utfordringer. Informanten fremhevet nytten av å se til det som forener kommunene ved utvikling av tjenester og hvor og hvordan de skal digitalisere, heller enn det som er ulikt. Kommunene skal gjerne få være autonome og ha noen egne prosjekter, men ikke når de kommer til systemer og tjenester som alle likevel må levere: *«...vi må gå sammen og lære av hverandre. Dette er den eneste veien å gå. Vi kan ikke lenger være kongen på hver vår haug» (Informant 8).* Informanter fra HIKT fortalte om det samme:

«...alle kommuner er helt like. Det burde ikke være slik at de rike, store kommunene har de kjempebra løsningene, mens små kommuner strever med å i det hele tatt levere forsvarlige tjenester. Det er jo ikke veldig samfunnsøkonomisk at man sitter på hver sin tue og utvikler de samme tjenestene, digitaliserer det samme» (Informant 2).

Ressursasymmetrien, i form av økonomi, kompetanse og størrelse, blir fremhevet som en viktig årsak til hvorfor samordning er vanskelig. Flere informanter viser imidlertid til at det tross alt er mye som forener kommunene, selv om de også er ulike. Hvor avgjørende disse forskjellene faktisk er, avhenger dermed av hva de ansatte velger å legge vekt på: forskjellene eller ulikhetene.

5.1.2 Trekk ved HIKT-samarbeidet

Interkommunale samarbeid innebærer samarbeid mellom organisasjoner (kommuner) på samme hierarkiske nivå, som betyr at ingen medlemmer er overordnet noen andre. Dermed vil samordningen som finner sted mellom kommunene være horisontal. Hedmark IKT er basert på frivillighet, der den enkelte kommune har gått inn i samarbeidet av egen fri vilje.

Kommunene kan dessuten forlate samarbeidet dersom de ønsker det jf. §15 i vedtektene (Hedmark IKT 2017a, s. 4). Samordningen som da finner sted baserer seg på at partene er kommet til enighet om det; det har ikke blitt pålagt dem av en instans på høyere hierarkisk nivå. Videre dreier det seg her om ekstern samordning, da deltakerne er forskjellige organisasjoner.

5.1.2.1 Strategisk retning, mål og ambisjoner

I mars 2022 ble den strategiske plattformen for samarbeidet vedtatt i styret – «HIKT2025».

Medlemskommunene kom dermed til enighet om et sett felles målsettinger og ambisjoner for samarbeidet. Ambisjonsnivå knyttet til digitalisering deles her opp i tre deler: 1) grad av offensivitet, 2) digitaliseringsgrad, og 3) IT-området modenhet (Hedmark IKT 2022a, s. 5).

Grad av offensivitet dreier seg om hvor offensive kommunene ønsker å være når det kommer til digitalisering, og det uttrykkes en felles målsetting om å være minst «god nok». For å få til dette vises det til behovet for å få kontroll på systemkompleksiteten i samarbeidet og søke fellesløsninger. Videre blir det poengtert at kommunene vil variere i offensivitetsgrad og at det skal legges opp til, så lenge minstekravet innfris (Hedmark IKT 2022a, s. 5).

Digitaliseringsgrad deles inn i 1) nytteverdi for innbyggerne, og 2) nytteverdi for kommunene. Målsettingen for førstnevnte er å legge til rette for automatisk behandling av skjemaer, men helst automatisere slik at innbyggerne ikke trenger å bli involvert (Hedmark IKT 2022a, s. 6). Knyttet til nytteverdi for kommunene er det en målsetting å ha flest mulig like systemer, som i sin tur effektiviserer arbeidsprosesser og muliggjør samarbeid mellom kommunene (Hedmark IKT 2022a, s. 7). På IT-området modenhet har HIKT-samarbeidet som ambisjon å komme på nivå 3 og 4 på Gartners modenhetsskala. Nivå 3 handler om at IT skal fungere som tjenestetilbyder med integrerte prosesser, mens nivå 4 handler om å utnytte verdien som ligger i IT ved å benytte IT som en strategisk forretningspartner (Hedmark IKT 2022a, s. 7). I dag blir forvaltningsområdet omtalt som kaotisk og reaktivt (tilsvarende nivå 1 og 2), utviklingsområdet som delvis proaktivt, men mest reaktivt (nivå 2 og 3), og driftområdet som proaktivt og serviceorientert (nivå 3 og 4) (Hedmark IKT 2022a, s. 7). Ved at HIKT-styret har kommet til enighet om strategisk retning, legges det til rette for noe samordning gjennom standardisering av resultater. Målsettingene er imidlertid noe vage, da det legges opp til at medlemskommunene skal kunne ha egne ambisjoner som er tilrettelagt sine forutsetninger. Ambisjonene om å søke mest mulig konsolidering av systemer og tjenester legger dessuten opp til samordning gjennom standardisering av arbeidsoppgaver, ved at tjenesteutførelsene blir likere hverandre.

Hvordan samarbeidets strategiske retning og mandat forstås av ulike deltakere i samarbeidet har konsekvenser for hvordan samordning vil foregå. Det var stor enighet blant informantene fra kommunene om behovet og ønsket om å videreutvikle HIKT som en forvaltnings- og utviklingsaktør. Det vil bli mulig å lage bedre tjenester og ta ut større stordriftsfordeler dersom fokuset legges på felles forvaltning og utvikling. Dette er særlig viktig i den situasjonen kommune-Norge er i nå, med strammere økonomiske rammer og større press på

tjenestene (Informant 8). Noen informanter fortalte at driftsansvaret vil bli mindre viktig fremover når det tas i bruk skyløsninger. Da er det i større grad leverandørene som er ansvarlig for drift (Informant 7; Informant 5). En informant pekte på dette som en mulighet til å snevre inn mandatet og gjøre besparelser på det interkommunale selskapet (Informant 7).

Ansatte i Hedmark IKT ble også spurt om hva de mener mandatet og virkeområdet til det interkommunale selskapet er. Som informant 2 påpekte: «*Hedmark IKT er IT-avdeling til syv kommuner, så vi understøtter det samfunnsoppdraget som en kommune har*». Informant 1 omtalte Hedmark IKT som en «IT-partner». I det ligger det ikke bare drift og forvaltning av IT-løsninger, men også det å gi råd og utvikle løsninger sammen med medlemskommunene.

Relatert til hva samarbeidet skal løse av oppgaver er årsakene til hvorfor det ble opprettet og hvorfor kommunene fortsetter å være medlemmer – intensjonaliteten som ligger bak deltakelse. Hvor nødvendig kommunene anser samarbeidet for å være for å oppfylle sitt samfunnsoppdrag vil påvirke deres syn på samordning. Av intervjuene og dokumentgjennomgangen er det overordnede inntrykket at det er samstemthet om behovet for Hedmark IKT.

Når informantene fra medlemskommunene ble spurt om det var et alternativ å ikke være med i HIKT-samarbeidet svarte alle, bortsett fra informanten i sektorforum for økonomi, at det var uaktuelt. En informant kom med følgende begrunnelse på hvorfor det var uaktuelt å ikke være med i HIKT-samarbeidet:

«Vi er for små. Jeg ville ikke sovet veldig godt om natta hvis vi skulle se til egen IKT-avdeling som skulle driftet all teknologi, alle systemer og alle løsninger. Det blir sårbart. Og på digitaliseringssiden er det ikke noe å lure på, der er vi i alle fall for små. Skal vi få til noe så må vi være en del av noe større» (Informant 4).

Samme argumentasjon ble brukt av de andre informantene på styre- og porteføljerådsnivå. Informanten fra Hamar kommune, som er den største kommunen i samarbeidet, påpekte at selv ikke de ville være foruten HIKT da det er for mange stordriftsfordeler å hente (Informant 3). Fordelene ved samarbeidet som er listet opp i den strategiske plattformen ble i stor grad gjenfortalt av representantene fra medlemskommunene. I plattformen pekes det på seks drivere eller målsettinger bak samarbeidet: 1) Økt utviklingskraft, 2) økt sikkerhet, 3) kostnadseffektivitet, 4) bedre kvalitet, 5) økt innbyggerfokus og medborgerskap, og 6) økt produktivitet og gjennomføringsevne (Hedmark IKT 2022a, s. 9-10).

Informanten på sektorforumnivå mente det absolutt kunne være et alternativ å ikke være medlem av HIKT, da det lenge har fungert veldig godt med egne IKT-avdelinger hos hver enkelt kommune. Vedkommende anerkjente imidlertid at det er et poeng å utnytte samarbeidet når man først er med i det (Informant 7).

En ansatt i Hedmark IKT pekte på at samarbeidet er et alternativ til kommunesammenslåing – en «kommunesammenslåing i cyber-space» som gjør det mulig for kommunene å bestå som selvstendige enheter. På samme måte som man samarbeider om brann, vann og avløp, søppel og legevakt, så kan man samarbeide om IKT og digitalisering. Samfunnsoppdraget til den enkelte kommune er for stort til at de kan klare det på egenhånd, og da er det naturlig å samarbeide (Informant 6).

Informantene tolket samordning som det å konsolidere tjenester og gjøre mest mulig likt. En informant beskrev prosessen slik: «... hvis man ser for seg at hver kommune går på hver sin sti, at de stiene begynner å nærme seg en hovedvei som man går sammen» (Informant 2). En informant poengterte at samordning ville innebære prioriteringer og oppofrelse: «Hvis ingen kommuner klarer å slippe sitt prosjekt fordi det er det viktigste av alt, så klarer vi ikke å opptre sammen» (Informant 3).

Alle informantene, med noe variasjon, anså samordning som viktig for at samarbeidet skal fungere godt: «Hvis vi ikke klarer å samordne oss så klarer vi ikke hente ut effekten av ting. Det blir for mye små prosjekter uten nødvendig drivkraft» (Informant 9). Informanten fra sektorforum for økonomi mente imidlertid at samordning ikke skal skje der det ikke er hensiktsmessig:

«Ja, hvert fall der det er hensiktsmessig og økonomisk forstandig. Men det er ikke til enhver pris, og det er fordi det er forskjellige organisasjoner som skal tjenes – med forskjellig politisk styre, med forskjellig administrativt styre, med forskjellige målsettinger og forskjellige forutsetninger. Alt er forskjellig» (Informant 7).

Majoriteten av informantene uttrykte dermed syn på samordning som samsvarer med positiv samordning. Ved positiv samordning ønsker man å skape sammenheng, og vil være villige til å gi slipp på sine handlingsmønstre og personlige målsettinger for å ta ut større gevinster (Bouckaert m.fl. 2010, s. 19-20). Informanten fra sektorforum for økonomi ga uttrykk for større skepsis og mente det ikke skulle gå på bekostning av andre prosesser og hensyn. Vedkommende sitt syn virket dermed å være mer i tråd med negativ samordning – der det går an å samordne, fordi aktørene allerede er like på området, kan det gjøres. Der samordning vil

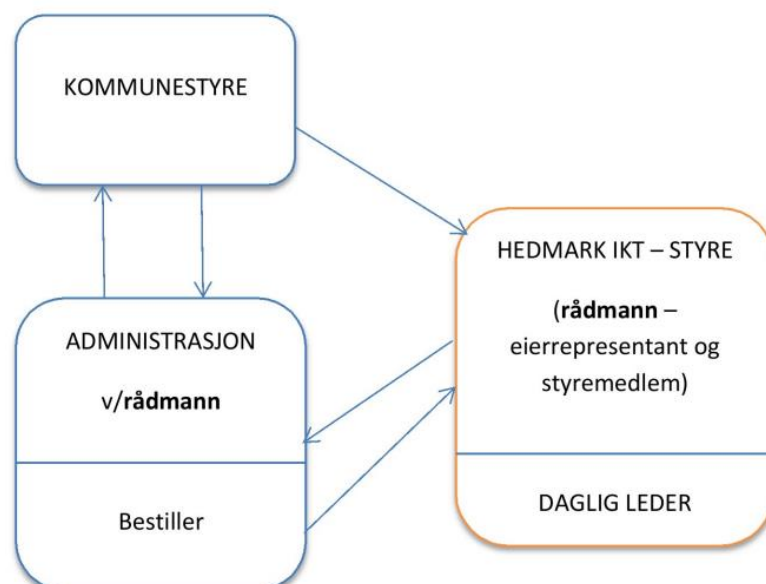
kreve for store omstillinger, er det ikke nødvendigvis verdt det, som f.eks. ved konsolidering av økonomisystemer (Informant 7). Det er også verdt å poengtere at dette er informantenes uttalte synspunkter, og det kan godt være at noe annet skjer i praksis. Mange informanter oppgir, som nevnt tidligere, at endringsviljen blant ansatte kan oppleves som manglende dersom det går direkte utover deres etablerte handlingsmønstre (Informant 8; Informant 1; Informant 3). På øvre nivåer i kommunen er det dermed preg av positiv samordning, mens det er negativ samordning som gjør seg gjeldende nedover i kommuneorganisasjonene.

5.1.2.2 Organisering av samarbeidet og samordning: utviklingstrekk

Organiseringen av HIKT-samarbeidet har endret form siden opprettelsen av selskapet i 2006. Endringene kan ikke datomerkes, men har heller skjedd gradvis over tid og når behov har oppstått. HIKT har siden starten vært et §27-samarbeid, men er nå i prosessen med å endre selskapsform til et interkommunalt selskap (IKS). Dette skjer i sammenheng med ny kommunelov som gjør §27-samarbeid lovstridig (Hedmark IKT 2022e, s. 3). Denne endringen innebærer endringer i organene til det interkommunale samarbeidet, da et IKS har flere obligatoriske organer (et representantskap i tillegg til styre). I et interkommunalt §27-samarbeid er styret det eneste obligatoriske organet. Av lovforarbeidene åpnes det imidlertid opp for å opprette underorganer som kan utøve myndighet basert på delegeringsvedtak fra styret (Hedmark Revisjon IKS 2015, s. 36). Organiseringen i HIKT-samarbeidet har hatt ulik struktur opp igjennom, og er fremdeles under utarbeidelse i HIKT2025-prosessen.

Tidligere så forholdet mellom HIKT og medlemskommunene ut som illustrert i figur 5.1.

Figur 5.1 Forhold mellom deltakerkommune og Hedmark IKT i 2015. Hentet fra Hedmark Revisjon IKS 2015, s.63.



Kommunedirektørene har siden opprettelsen av HIKT vært både eierrepresentant og styremedlem. Som eierrepresentant deltok de på eiermøter sammen med daglig leder i Hedmark IKT og bestillerne fra kommunene (Hedmark Revisjon IKS 2015, s. 46). I kommunene var det *bestillerne*, en egen person i hver kommune med bestilleransvar, som hadde bestillerrollen opp mot HIKT. I tillegg hadde de andre oppgaver knyttet til koordinerende dialog mellom kommunene, forankring nedover i de enkelte kommuneorganisasjonene og utarbeidelse av budsjett for HIKT sammen med kommunens økonomisjefer (Hedmark Revisjon IKS 2015, s. 59-60). Bestillerne satt sammen i et bestillerråd. Eiermøtet fungerte primært som en arena der styret og bestillerrådet kunne møtes. Eiermøtet hadde ingen beslutningsmyndighet og stod ikke i et over-/underforhold til styret (Hedmark Revisjon IKS 2015, s. 46).

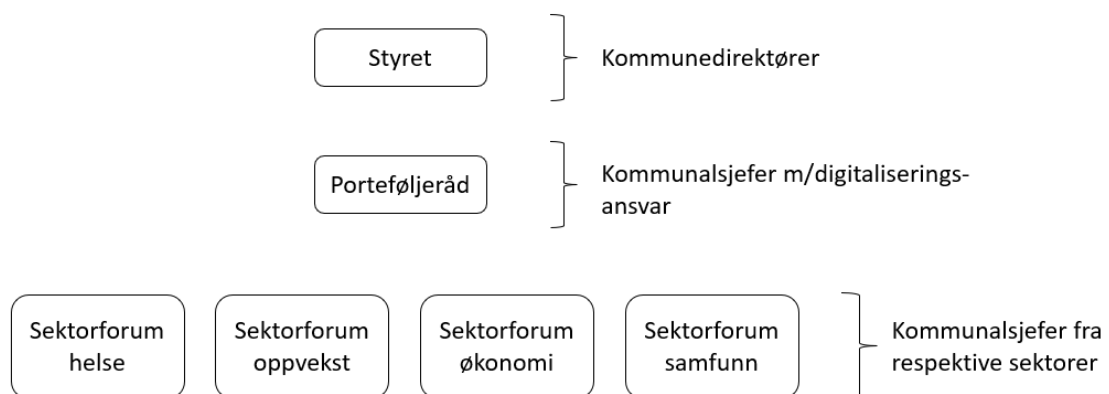
I samarbeidets styre må alle de deltakende kommunene være representert. Kommunen står imidlertid fritt til å velge hvem de stiller og hvor ofte de skal møtes (Jacobsen 2014, s. 85). Styret til Hedmark IKT består av medlemskommunenes øverste administrative ledere – kommunedirektørene. Styremøtene ledes av styreleder, som her er Hamar kommune sin representant. Vedtak fattes med alminnelig flertall, og ved stemmelikhet har styreleder dobbeltstemme (Hedmark IKT 2017, s. 3).

Beslutningen om å ha en administrativ ledelse ble begrunnet på flere måter i forvaltningsrevisjonsprosjektet Hedmark Revisjon IKS utførte for medlemskommunene. For det første ble det ansett som ønskelig fordi HIKT leverer tjenester som berører hele kommuneorganisasjonen. Videre ble styret betraktet som mer beslutningsdyktig med kommunedirektørene i styret, enn om det var folkevalgte (Hedmark Revisjon IKS 2015, s. 19). Som en informant fortalte: «*Digitalisering er ikke lenger noe du kan isolere på utsiden av organisasjonen – det griper inn i driften vår. Derfor kan vi ikke ha politikere som sitter der og har dårlig kjennskap til drift og fatter viktige beslutninger som griper inn driften vår*» (Informant 3). Dette argumentet ble også brukt i diskusjonen om hvem som skal sitte i representantskapet når HIKT blir et IKS (Informant 3). Hyppige utskiftninger av kommunedirektører ble trukket frem som problematisk når det er de som er representantene i styret. Da blir det mye usikkerhet knyttet til gjennomføring av oppstartede prosjekter. Prosesser tar lengre tid, da kommunedirektørene ikke har eierskap til prosjektene og må sette seg inn i disse før man kan gå videre (Informant 7). Også i HIKT2025-prosessen har denne problematikken gjort seg gjeldende. Utskiftninger av kommunedirektør gjorde at de ikke hadde

det samme eierskapet til prosessen som sine forgjengere, og ville dermed avvente utforming av strategi til de ble kjent med kommunen de skulle lede (Informant 2).

De HIKT-ansatte fortalte under intervju at organiseringen av samarbeidet ikke har reflektert kommuneorganisasjonen – og at det har vært en utfordring når det kommer til samordning. Det har vært utfordrende å få til den forankringen som er nødvendig for å nå samarbeidets digitaliseringsambisjoner. Derfor har de i forbindelse med HIKT2025-arbeidet sett på alternative organiseringsformer som skal reflektere kommunenes interne organisering i større grad. Dette ble dessuten ansett som nødvendig for å kunne drive digitaliserings- og utviklingsarbeid og realisere gevinster (Hedmark IKT 2021b). Denne reorganiseringen ligner tankegangen som er førende ved administrativ samordning – at prosesser og strukturer i bunn må legges til rette for samordning for at det skal finne sted. Endringen i organisering innebærer blant annet å etablere sektorforum der kommunalsjefene fra hver kommune innen samme sektor sitter, og porteføljeråd der kommunenes digitaliseringsansvarlige møtes. I dag er det disse forumene de opererer med, i tillegg til styret, men det er ikke etablert sektorforum for alle sektorer enda. Per dags dato er det opprettet fire sektorforum: helse, oppvekst, samfunn, og økonomi (Informant 6; Hedmark IKT 2021e). Det arbeides fortsatt med å lande endelig samhandlingsmodell, men figur 5.2 illustrerer modellen slik den ser ut i dag.

Figur 5.2 Oversikt over dagens samhandlingsstruktur i Hedmark IKT-samarbeidet.



Samhandlingsmodellen ligner den horisontale formen for samarbeid der det etableres formelle grupper med personer fra ulike avdelinger (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 88). I stedet for ulike avdelinger er det imidlertid snakk om ulike kommuner. Den tidligere organiseringen der bestilleren hadde koordineringsansvar samsvarte med samarbeidsformen med integratorposisjon (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 88). I dagens modell er det fortsatt integratorposisjoner, men dette ansvaret tilfaller porteføljerådet. Samhandlingsmodellen legger opp til

intern vertikal samordning mellom de ulike nivåene, der porteføljerådet har ansvar for å samordne og løfte saker fra sektorforum og opp til styret.

Informanten fra sektorforum for økonomi oppga at sektorforaene virket overflødige – de hadde allerede gode samarbeidsfora for diskusjon og felles anskaffelser. Informanten anerkjente imidlertid at dette gjaldt vedkommende sin sektor, og ikke nødvendigvis de andre sektorene i kommunene. Vedkommende fortalte dessuten at formålet med sektorforumet virket uklart: «*Nå har vi jo oppdaget, mens vi har drivet å starte opp det sektorforumet, at det er veldig dårlig kommunisert hva det skal være ...*» (Informant 7). Informanten fra helse og mestring fortalte også at det allerede eksisterte flere fora der kommunalsjefene i sektoren møtes, men at sektorforumet likevel ikke oppleves som unødvendig. Det ble fortalt om veldig godt samarbeid om velferdsteknologiprojekt, der HIKT og sektorforum la til rette for dette. Sektorforum for helse og mestring var det første som ble etablert, og da spesifikt i sammenheng med velferdsteknologiprojektet (Informant 9). Informanten fortalte imidlertid om at arbeidsmengden for representantene i forumet til tider ble veldig høyt. Representantene er kommunalsjefer med mye å gjøre i sine respektive kommuner. Foraene ledes av en av representantene, som har ansvar for å klargjøre og sende ut saksdokumenter i forkant av møter. Et resultat har vært at dokumenter blir sendt ut kort tid før møter, som gjør det vanskelig å forberede seg godt nok i forkant (Informant 9). Samme problematikk ble beskrevet av en informant fra porteføljerådet: det er et forbedringspotensial i saksforberedelsen av alle saker som kommer til rådet (Informant 5).

I porteføljerådet tas det opp saker som går på tvers av sektorer. En informant forteller at det er vilkårlig hvor disse sakene kommer fra: «*Noen ganger kommer disse sakene rett fra linja, noen ganger fra sektorforum og noen ganger fra driftsråd eller sikkerhetsråd*» (Informant 8). En problematikk som gjør seg gjeldende da er at de som sitter i porteføljerådet ikke alltid har hørt så mye om en sak som blir tatt opp. Da blir det vanskelig for representanten å ta stilling til saken og uttale seg på vegne av sin kommune (Informant 8). Informanten forteller at det blir viktig å etablere tydelige systemer slik at brukere vet hvor saker skal meldes inn slik at de kommer til riktig instans. Ofte er det mest hensiktsmessig å løse saker på lavest mulig nivå, og ikke sende det direkte til porteføljerådet. Dessuten blir det viktig at kommunene informerer og samordner internt: informanten opplevde det som utfordrende når vedkommende ikke fikk høre om det som foregikk i de ulike sektorene. Da var det vanskelig å ha et tverrsektorielt overblikk (Informant 8). En annen informant forteller også at skillet mellom styret og porteføljerådet til tider oppleves uklart: «*Vi har et porteføljeråd, vi har et styre, det er av og*

til litt uavklart hva som er rollen til porteføljeråde, med myndighet og mandat i forhold til HIKT-styret» (Informant 5). En informant fra sektorforum opplevde også at skillet mellom porteføljeråd og sektorforum virker utydelig. En problematikk som oppstår er at det tar tid før saker initiert av sektorforum blir håndtert i porteføljerådet. Informanten fortalte om dette i sammenheng med å legge økonomisystemet opp i sky. Dermed gikk vedkommende heller direkte til kommunedirektør, og fikk det løftet opp i styret (Informant 7).

Dagens ordning preges dermed av å være i en overgangsfase der organene og formålet med disse er lite formalisert. Et av poengene med HIKT2025-arbeidet er imidlertid å etablere tydeligere strukturer, der alle sentrale aktører føler seg inkludert. Arbeidsfordelingen mellom organene skal også gjøres klarere, og foraene skal avlastes ved opprettelse av egne sekretariater/forvaltningsråd.

5.1.3 Lover og regelverk

Kommunene, HIKT og Hedmark IKT-samarbeidet må forholde seg til mange lover og forskrifter som kan virke både muliggjørende og begrensende på digitalisering og samordning. Hedmark IKT er ikke et eget juridisk subjekt i dag – det er Hamar kommune som er rettslig ansvarlig jf. § 2 i vedtektene (Hedmark IKT 2017a, s. 1). Ved endring av selskapsform til et IKS blir HIKT et selvstendig rettssubjekt (IKS-loven § 2).

En informant fortalte at lovverket ikke er i tråd med kommunenes og HIKTs behov. GDPR og personvernlovgivning setter strenge restriksjoner på bruk av persondata. Dette gjør det vanskelig å gjenbruke data på tvers av bruksområder. Videre har lov og forskrift om offentlige anskaffelser flere strenge regler for avtaler som gjør det vanskelig å få til juridisk forpliktende samarbeid. Informanten dro frem et eksempel: *«Hvis to kommuner har to nesten like avtaler med en IT-leverandør, kan de ikke bare uten videre slå sammen disse til en felles avtale. Da krever det full anbudsprosess med de kostnader, tidsbruk og risiko som ligger i det»* (Informant 1).

Hedmark IKT sin årsmelding fra 2020 beskriver at det har skjedd en markant økning av den juridiske dimensjonen knyttet til prosjekter og utlysninger av avtaler i leverandørmarkedet. For å håndtere juridiske og kontraktuelle problemstillinger på en god måte, har det gått med betydelig ressursinnsats. Videre skaper det *«økt risiko for forsinkelser og uforutsette kostnader i prosjekter og anskaffelser»* (Hedmark IKT 2021a, s. 7). På denne måten kan lovmessige hensyn og tunge prosesser tilknyttet anskaffelser bidra til synet på HIKT som en sinke innen digitalisering. En informant fortalte i forbindelse med velferdsteknologiprojektet

om problematikk knyttet til lov om offentlige anskaffelser. Når prosjekter blir forsinket kan det ha alvorlige konsekvenser for kommunene, for avtaler går ut og må erstattes fordi brukere ikke kan stå uten tjenester. Da blir det vanskelig for prosjektdeltakerne å vente på at HIKT kommer med en løsning, når de trenger det nå (Informant 9).

En informant omtalte imidlertid utviklingen innen jus som en grunn til å velge å samarbeide. Det at IKT-avtaler er juridisk komplekse og at det er vanskelig å sikre forsvarlig håndtering av persondata og GDPR, gjør at Hedmark IKT blir et nyttig redskap for kommunene. Dette er lovgivning som det er vanskelig for den enkelte kommune å forholde seg til på en forsvarlig måte (Informant 3).

Dessuten snevrer lovgivning inn mulighetsrommet til den enkelte kommune. Flere informanter fra kommunene pekte på dette: «*Det er veldig mye lover, regler og kriterier som styrer oss og jeg tror det nesten overstyrer alt det andre. Dessverre. Også er det litt hvordan vi tilnærmer oss det som kan være forskjellig, men jeg tror de lovpålagte leveransene styrer oss mer enn vi liker å tro*» (Informant 3). Slik legger begrensningene fra lovgivning til rette for samordning ved standardisering av resultater. En informant fortalte at samarbeid om oppgaver som ikke er direkte lovpålagte er vanskeligere enn andre, mye på grunn av den politiske dimensjonen. Lovpålagte oppgaver gir kommunene mindre spillerom og dermed er det lettere å eniges. Ikke-lovpålagte oppgaver gir politikere større mulighet til å gjøre prioriteringer, og da kommer forskjellene mellom deltakerne tydeligere frem (Informant 9). Dette ble også beskrevet av en annen informant: «*Det er lettere å se det på samarbeid på felles ambulansetjeneste, legevakt, brannstasjon eller vann og avløp, fordi det er mye mer standardiserte tjenester. Så dette er nok en utfordring innenfor dette med digitalisering, generelt*» (Informant 6).

5.2 Institusjonelle forhold

5.2.1 Syn på samarbeidsmiljø

Samarbeidsmiljøet legger føringer for utviklingen av samarbeidet og videre samordning.

Opplevs det som dårlig kan det ha konsekvenser for HIKTs tjenestelevering, og deltakerne vil ikke søke tettere samarbeid. Det overordnede inntrykket av dokumentgjennomgangen og intervjuene er at forholdet mellom de ansatte i medlemskommunene og de ansatte i HIKT oppleves som bra. Det er imidlertid noe variasjon i besvarelsene blant informantene. Blant annet blir det pekt på at økonomisjefene er særlig skeptiske til HIKT: «*Det er generelt sett, helt uavhengig av hvilken kommune du snakker med, litt dårlig samarbeidsmiljø mellom økonomisjefer og HIKT, av en eller annen grunn*» (Informant 3). Dette bekreftes i stor grad av

informanten fra sektorforum for økonomi, som knytter det til skepsis rundt mandatet og formålet til samarbeidet: *«Vi på økonomi, vi sitter liksom som en paraply over hele organisasjonen og ser alle plasser og hvor pengene går. Det er kanskje vi som er mest skeptisk til de planene for Hedmark IKT som er fremover, enn de andre som sitter på sine områder og bare ser sine deler»* (Informant 7). Videre presiseres det at samarbeidet økonomisjefene imellom oppleves som veldig bra. Informanten poengterer at vedkommende ikke er imot HIKT, men heller har et kritisk blikk (Informant 7). Det at det er sterkt samsvar i virkelighetsoppfatning mellom ansatte med samme profesjons-/fagbakgrunn, kan indikere at det foregår samordning i sektorforumet gjennom standardisering av kunnskap. Dette blir ytterligere forsterket av at de har bygd opp kompetansemiljøer rundt økonomisystemene sine, som vil bli redegjort for senere i kapitlet.

De fleste informantene var enige om at samarbeidet fungerer godt på driftssiden, som er det aspektet ved samarbeidet som har vart lengst. På forvaltnings- og utviklingssiden var det enighet om at det var mye som kunne gjøres for å gjøre samarbeidet mer velfungerende (Informant 2). Flere steder i den strategiske plattformen står det skrevet at det ønskes økt samarbeid (Hedmark IKT 2022a). Informantene ble derfor også spurt om hva de legger i det. Igjen ble det hentydet at det er utviklingsaspektet som kan videreutvikles, og at det er tettere samarbeid her som er et forbedringspunkt: *«Det er særlig utviklingssamarbeid. Det å kjøre flere digitaliseringsprosjekter og fellesprosjekter, det å konsolidere applikasjonsporteføljen, bli enige om felles løsninger. Det er der jeg ville sette fokus»* (Informant 5). Informantene fortalte at det er lav terskel for å kontakte hverandre gjennom uformelle kanaler, som på telefon, mail eller Teams (Informant 8). Slik foregår det noe samordning gjennom gjensidig tilpasning, ved at aktører tar kontakt med hverandre for å informere, sondere og avklare. På grunn av hyppige utvekslinger og roteringer av ansatte i regionen, for eksempel ved at en kommunedirektør bytter til en tilsvarende stilling i en annen kommune, eller en digitaliseringssjef blir ansatt i HIKT, utvikler det seg ganske komplekse uformelle nettverk. Dette blir omtalt som positivt av informanter (Informant 8; Informant 2).

5.2.2 Kultur og endringsvilje

Kulturelle motsetninger og likheter i samarbeidet legger føringer for opplevelsen av muligheten for samordning, samt hvordan det vil foregå. Samordning og digitalisering innebærer en endring av handlingsmønstre og rutiner, og det er dermed sentralt å undersøke viljen til endring som eksisterer blant medlemskommunene. Informantene var i stor grad samstemte om at kultur og kulturelle forskjeller var mye av grunnen til at endringer og videre

samordning er vanskelig: «*Det er nettopp de forholdene som er forklaringen på at vi opplever at intensjonen er der, men når vi kommer til praktiske tilfeller så sprekker det. Fordi vi nettopp er så forskjellige, forskjellig kultur og forskjellig behov*» (Informant 4). Det ble også pekt på som en grunn til å ikke samordne, da det er lite hensiktsmessig fordi man er for ulike (Informant 7). Opplevelsen av at det er store forskjeller i kultur, normer og verdier mellom kommunene viser at det skjer lite samordning gjennom standardisering av normer. Det er ikke etablert en felles HIKT-kultur (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 88).

Noen informanter hadde et litt annet syn på betydningen av kulturelle forskjeller. Selv om de anerkjente at de eksisterer, mente de at de muligens ble overdimensjonert: «*De ansatte er ganske like, og vi sliter med de samme utfordringene når det gjelder endringskultur*» (Informant 8). De strukturelle faktorene opplevdes som mer førende – kommunene må uansett levere på en rekke tjenester, og da spiller det ikke så stor rolle hva de ulike kommunene har som verdigrunnlag (Informant 3).

Flere påpekte at det ikke nødvendigvis er teknologien som er det vanskelige ved å digitalisere, men heller det å få mennesker til å tilpasse seg og ta i bruk nye løsninger. Også i kommunenes strategiske dokumenter ble viktigheten av en endringskultur fremhevet: «*Kommunen kan ikke gjennomgå en vellykket digital omstilling uten endringsvilje og kompetanse hos både ledelse og ansatte*» (Sør-Odal kommune 2020, s. 47). Selv om kommunene uttaler at de vil utvikle en endringskultur, er det en opplevelse av at ansatte ikke ønsker å endre sine handlingsmønstre: «*Alle synes at endringer er bra, bortsett fra at 'jeg har ikke lyst til å endre meg'*» (Informant 1). Dette er blant hovedutfordringene i samarbeidet, og det oppgis at det jobbes med aktivt: «*... Det er liksom der vi er nå, vi prøver å endre styrings- og samarbeidsmodeller, men også kultur, tenkemåte og rett og slett hva som bør gjennomsyre organisasjonen*» (Informant 6).

Kommunene er vant til å ta selvstendige valg om kjøp av IT-tjenester og systemer – de tenker ikke over at det må samkjøres med andre. Flere informanter peker på dette, at det er en slags «kultur for autonomi» ute i kommunene som skaper hinder for samarbeid og samordning: «*Kommunesektoren er veldig opptatt av autonomi, og kanskje litt for opptatt av å gjøre oss mer spesielle enn det vi kanskje er ... man ønsker ikke å innordne seg et samarbeid, men kjører i sitt tempo når det passer for den enkelte og ikke i et fellesskap*» (Informant 4). En informant poengterte at kommunenes ansatte tross alt blir målt på hva de leverer til sin kommunes innbyggere, og ikke om de flinke til å samarbeide med nabokommunen. Dermed vil de ha et kynisk syn på samarbeid og først og fremst velge det når det virker passende (Informant 6).

5.2.3 Gruppedannelser – «Hamar-regionen» vs. «Kongsvinger-regionen»

Eksistensen av gruppedannelser undersøkes da det sier noe om hvordan interessehevding foregår i samarbeidet, og om det er tendenser til mer samordning blant enkelte grupper enn helheten. Flere informanter pekte på at det er antydninger til tettere bånd blant enkelte kommuner enn andre. Dette sees i sammenheng med at HIKT-samarbeidet består av kommuner fra to regioner – «Hamar-regionen» med Hamar, Stange og Løten, og «Kongsvinger-regionen» med Kongsvinger, Sør-Odal, Nord-Odal og Grue. Noen informanter omtalte dette skillet som et nord/sør-skilte eller et Agresso/Visma-skilte. Sistnevnte knytter seg til fagsystemene i økonomi som kommunene bruker, der nord-kommunene (Hamar-regionen) bruker Agresso og sør-kommunene (Kongsvinger-regionen) bruker Visma.

Gruppedannelsene baserer seg på at kommunene innad i de to regionene har lengre tradisjoner for samarbeid med hverandre. Hedmark-IKT startet i sin tid som et IKT-samarbeid mellom Hamar, Løten og Stange. Disse tre kommunene har flere interkommunale prosjekter med hverandre, blant annet «Smart bestilling» der HIKT har vært en etableringspartner (Hamar kommune 2021; Hedmark IKT 2021, s. 12). Videre har kommunene en rekke interkommunale samarbeid sammen og med andre kommuner¹³, som Hias IKS, Sirkula IKS, IKA Øst IKS, Hedmarken brannvesen, legevakt, Hamarregionen Utvikling (HRU), Mjøsanker AS m.m. (Hamar kommune 2021). I likhet med Hamar-regionen har også Kongsvinger-regionen lang tradisjon for interkommunalt samarbeid og selskapsdannelse (Grue kommune 2021, s. 2). Av eiermeldingene fremstår det som at Hamar, Løten og Stange oftere har samarbeid som inkluderer alle tre, enn det kommunene i Kongsvinger-regionen har. Kongsvinger-kommunene danner ikke i like stor grad samarbeid med de samme kommunene (Grue kommune 2021; Hamar kommune 2021). Slik kan det tolkes at Hamar-kommunene har tettere samarbeidsbånd med hverandre, da de sjelden utelater hverandre fra samarbeid. På den andre siden har Kongsvinger-regionen et uttalt strategisamarbeid med hverandre når det kommer til eierskap og selskapsstyring (Grue kommune 2021).

Det skal imidlertid påpekes at mange informanter ikke omtalte dette fenomenet som problematisk i den forstand at det var klare interesseforskjeller mellom grupperingene når det kommer til strategiske vurderinger om samarbeidets form og funksjon. I stor grad oppfatter informantene at medlemskommunene på øvrig nivå er samstemte når det kommer til disse

¹³ Da én eller to andre kommuner og/eller fylkeskommune. Disse kommunene er da ikke medlemmer i Hedmark IKT per dags dato.

type vurderinger, og at i den grad det er motsetninger er det på grunn av bekymringer knyttet til de enkelte kommunenes kapasitet – det såkalte «strekket i laget».

På lavere nivå er det imidlertid større antydning til interessemotsetninger og gruppedannelser, særlig knyttet til Agresso vs. Visma. Flere informanter viste til økonomiavdelingens interessemotsetninger knyttet til deres fagsystem. Et resultat har vært at Agresso-miljøet holder fagsystemet sitt utenom HIKT, og velger å forvalte det selv seg imellom. Flere informanter pekte på dette som særlig problematisk, spesielt siden systemene er kjernesystemer og dermed utgangspunkt for mye av aktiviteten som skjer i en kommune (Informant 1; Informant 3). Derfor er det ønsket om å konsolidere systemene, da det også gjør at ikke alle kan delta i de samme prosjektene: *«Så kan du si at det er en målsetting for oss, på sikt, at de syv kommunene skal ha det samme ERP-systemet, og det ville det vært om man starta med blanke ark. Men det er en del historikk her også som gjør at prosjekter ikke vil involvere alle»* (Informant 6). Informanten fra sektorforum for økonomi mente imidlertid ikke det var et så stort problem, og at det kunne være hensiktsmessig å dele forumet i to basert på fagsystemskillet. Så kunne de heller samles og diskutere løsninger som kunne brukes i begge systemer (Informant 7).

Også informanten i sektorforum for helse og mestring hentydet til at det er tettere samarbeidsbånd innad i hver region – nettopp fordi de har mye samarbeid sammen ellers. Informanten synes imidlertid det opplevdes som fint å møtes på tvers av regionene og bli kjent i dette forumet (Informant 9). En informant fra porteføljerådet fortalte om opplevelse av gruppedannelser i sektorforumet for oppvekst og læring:

«Det har dannet seg to fraksjoner innenfor samarbeidet. Jeg legger ikke så mye merke til det i hverdagen, men jeg har hørt en kommunalsjef uttrykke at det er et problem. Hamar, Stange og Løten har snakket om sakene som skal opp i forkant og blitt enige. Når da saken kommer til diskusjon i sektorforum, er de ferdig diskutert og er enig om hvilken løsning de går for. Det oppleves som vanskelig å være den som eventuelt går imot» (Informant 8).

Gjensidig tilpasning, gjennom uformell kontakt mellom ansatte på tvers av kommuner, kan dermed ha negative virkninger ved at det bygger oppunder gruppedannelser. Gjensidig tilpasning omtales som en uegnet samordningsmekanisme i komplekse organisasjonsstrukturer, og dette kan være en grunn til det (Jacobsen & Thorsvik 2022). Opplevelsen av gruppedannelser var dermed veldig ulik mellom de ulike hierarkiske nivåene.

Styret og porteføljerådet opplevde ikke dette i like stor grad som det noen av sektorforumene gjør, og det var ulik mening blant sektorforumene om hvorvidt dette opplevdes som problematisk eller ikke.

En informant pekte også på utfordringene som oppstår når ikke alle kommunene i en region preget av mye samhandling er med i HIKT. Knyttet til velferdsteknologiprojektet ønsket Eidskog (Kongsvinger-region) og Ringsaker (Hamar-region) å delta, men sektorforumet kom frem til at det ikke gikk på grunn av gratispassasjerproblematikk. Disse kommuner har mye forpliktende samarbeid med de andre kommunene i sine regioner, og når de da ikke kan være med på slike typer prosjekter kan det gjøre samarbeid vanskeligere på andre arenaer (Informant 9). HIKT er i prosessen med å utvide samarbeidet og i større grad samle kommunene i regionene i samme IKT-samarbeid (Hedmark IKT 2022g).

5.2.4 Forankringsarbeid i kommuneorganisasjonene

Hvordan kommunene jobber med å forankre samarbeidet til sine ansatte nedover i kommuneorganisasjonene sier noe om hvor institusjonalisert HIKT-samarbeidet er. Det vil ha konsekvenser for muligheter for samordning og sier noe om hvordan det foregår. Hvor vellykkede digitaliseringsprosjekter er vil dessuten avhenge av inkludering av personer på flere nivåer i kommunene – ikke bare de på topp, da det gjerne er staben som skal benytte seg av tjenestene. Som nevnt over, var forankringen av Hedmark IKT-samarbeidet nedover i de enkelte kommuneorganisasjonene bestilleren sitt ansvar (Hedmark Revisjon IKS 2015, s. 59-60). I dag er ikke forankringsansvar formelt forbeholdt en rolle i kommunene.

Samtlige informanter opplevde at HIKT-samarbeidet ikke er godt nok forankret nedover i kommuneorganisasjonene, og flere anså dette som en viktig grunn til mange av utfordringene samarbeidet møter på: «*Det store er den kulturelle greia – forankring og forståelse*» (Informant 1). Det skaper utfordringer både for medlemskommunene og de ansatte i HIKT: «*Vi i HIKT opplever at vi driver mye staurbæring, for vi skal prøve å sjonglere alt, mens viljen til å forenkle, konsolidere og samordne er ikke forankret nok i organisasjonene*» (Informant 2). Styreleder pekte på manglende forståelse nedover i kommuneorganisasjonen for at ansvaret ligger hos medlemskommunene, og ikke hos HIKT: «*... jeg føler noen ganger at vi i litt for stor grad skylder på det vi selv har ansvar for, vi skylder på HIKT. Men HIKT gjør det som vi eierne bestemmer, så det kommer jo tilbake til oss*» (Informant 3). Slik kan HIKT få skylden for prioriteringer og valg som kommunene har tatt – og som de kanskje ikke en gang visste om.

Et styremedlem viste til at fagfolk i kommuneorganisasjonene ikke alltid er kjent med HIKT-samarbeidet og de strategiske målsettingene som eksisterer der. Da kan det oppstå enkeltkjøp som ikke passer inn i den øvrige IT-porteføljen til samarbeidet (Informant 4). Dette bekreftes i den strategiske plattformen: «*Det er fortsatt altfor mange aktiviteter som settes i gang uten at det er kjent for HIKT-samarbeidsorganene*» (Hedmark IKT 2022a, s. 7). I plattformen knyttes dette til at det tar for lang tid fra det oppstår et behov i en kommune til det defineres som et prosjekt i HIKT-samarbeidet (Hedmark IKT 2022a, s. 7). En informant pekte dessuten på at flere prosjekter preges av forsinkelser. Velferdsteknologiprojektet skulle egentlig ta to år, men blir nå ikke ferdigstilt før etter fire år. Dette kan få ansatte i kommunene til «å se rødt», da de har behov for løsninger og tjenester her og nå: «*Vi står her med våre budsjetter og manko på folk. Vi er egentlig avhengige av å ha startet opp i går*» (Informant 9). Tiden det tar fra et behov defineres som et prosjekt kombinert med tiden det tar å ferdigstille dette prosjektet, kan gjøre det vanskelig for kommuneansatte å forholde seg lojale. I tillegg kommer en rekke lovmessigheter som gjør problemstillingen enda vanskeligere, da kommunene plikter å tilby tjenester til brukerne sine. Dermed kan HIKT også her oppleves som en brems, heller enn en pådriver. Flere informanter viste til at det eksisterer en ønsket handlingsrute for hvordan man skal løfte IT-behov til HIKT. Denne er imidlertid ikke godt nok forankret, som gjør at det oppstår enkeltkjøp og ytterligere fragmentering av IT-porteføljen. Noen ganger ser også ansatte helt bort ifra den ønskede handlingsveien grunnet treghet i HIKT-systemet og eksternt press. Dermed er det i praksis svak samordning mellom kommunene gjennom standardisering av arbeidsoppgaver. De ulike systemer vil dessuten også bety at oppgaver løses forskjellig, som svekker fremtidig samordning gjennom denne mekanismen. Dette har også betydning for muligheten til å samordne gjennom informasjonsteknologiske nettverk (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 85-89). Videre er enkeltkjøpene et uttrykk for «kontrollspenn», der kommuneledelsen ikke evner å føre tilsyn ved sine underordnede og påse at de følger ordre (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 85).

Forankringsproblematikken gjør seg også gjeldende i spesifikke digitaliseringsprosjekter. Informanten fra sektorforum for helse og mestring pekte på at de som sitter i styringsgruppene (sektorforum) for prosjekter ofte er veldig travle mennesker med mye ansvar. I velferdsteknologiprojektet er det da kommunalsjefene for helse og mestring. Slik organiseringen av samarbeidet er nå, har ikke sektorforumene egne sekretariater som kan avlaste arbeidsmengde og forberede saker og sende ut dokumenter. Dermed har dokumenter blitt sendt ut i siste liten og gjort det vanskelig for kommunalsjefene å hente inn synspunkter

fra andre fagpersoner i sin kommune. Dette gjør forankring problematisk, da kommunalsjefene må fatte beslutninger uten å inkludere andre personer i sin kommuneorganisasjon (Informant 9).

5.3 Omgivelsesforhold

5.3.1 Digitalisering og teknologisk utvikling – endrede forventninger

Det er sentralt å se på hvordan HIKT-samarbeidet relaterer seg til den teknologiske utviklingen i samfunnet, da det griper inn i selve virkeområdet til HIKT som kommunenes IT-leverandør og -partner. Dermed kan det også påvirke samarbeidets organisering og hvordan samordning foregår.

Digitaliseringen og den teknologiske utviklingen som skjer i samfunnet blir beskrevet i majoriteten av kommunenes styringsdokumenter. Alle kommunene skriver at de vil satse på digitale tjenester og teknologi, og knytter det til tjenesteutførelse og økonomisk handlingsrom: *«Teknologiutvikling og digitalisering gir muligheter for å løse kommunens oppgaver på nye og mer effektive måter. Digitalisering og effektivisering er virkemidler for å sikre en sunn kommuneøkonomi med økonomisk handlingsrom og fremtidsrettede tjenester som bidrar til fornøyde innbyggere og næringsliv»* (Kongsvinger kommune 2020b, s. 27). Noen kommuner går enda lenger og skiller ut digitalisering som et eget strategisk område (Kongsvinger kommune 2020b; Sør-Odal kommune 2020; Grue kommune 2020c). Informantene bekreftet at den teknologiske utviklingen setter sterke føringer for prioriteringer og arbeidet som foregår i kommunene og i HIKT.

De fleste informantene hadde en felles forståelse av hva digitalisering innebærer. Det ble omtalt som en transformasjon som endrer etablerte handlingsmåter: *«Digitalisering i mitt hode er transformasjon – det er ikke bare kjøp og bytte av systemer. Det er en annen logikk som er inne»* (Informant 1). Ikke alle informantene var klar over deres kommunes spesifikke digitaliseringsmålsettinger, men hadde formeningene om at det var tilknyttet det å frigjøre ressurser: ved å digitalisere og endre arbeidsmetoder kan man få mer ressurser til å tilby andre tjenester. En informant fortalte at vedkommende sin kommune ikke har et eget ambisjonsnivå for digitalisering i form av kommunale strategier eller handlingsplaner, men heller følger strategier på nasjonalt nivå og felles strategi for HIKT-samarbeidet (Informant 4). Videre ble det fortalt at kommunen har uformelle ambisjoner om hvor de ønsker å være, men at de ikke er utstyrt for å være noe annet sted enn der de er nå: *«Vi har et stort gap mellom ambisjonene våre og det vi faktisk er rigget for. Det kommer til uttrykk hos oss ved at vi har ikke noen spesifikk eller målrettet satsing på digitaliseringsprosjekter. Det er litt vilkårlig hvilke*

prosjekter som ser dagens lys og hva vi jobber med» (Informant 4). En annen informant fortalte det samme – at deres kommune heller ikke hadde en egen strategi for digitalisering. Informanten mente imidlertid at det var det riktige å gjøre, å ha én felles strategi for samarbeidet og ikke syv egne: «Jeg tror på en felles strategi for å peke retning, så kan kommunene ha egne handlingsplaner som er mer tilpasset deres økonomi og muligheter for gjennomføring» (Informant 8). Kommunene kunne heller tilpasse HIKT-strategien til sin kommune gjennom egne handlingsplaner.

Det ble også beskrevet en endring i forventninger blant brukere av IKT-tjenester. Flere informanter omtalte denne økte forventningen fra innbyggere som en viktig driver av digitaliseringsarbeidet: *«...det gledelige er at innbyggerne våre begynner å få forventninger til oss som vi ikke helt klarer å innfri. Det er spennende, for de er den største pushen» (Informant 3). En annen informant fortalte at de økte forventningene ikke nødvendigvis bare var noe positivt: «Det er jo stadig voksende forventninger om at kommunen tar i bruk digitale løsninger, både hos innbyggerne og hos de ansatte. Så det er en viktig driver, på godt og vondt» (Informant 5). Dersom ikke de riktige prosessene og strukturene er på plass, kan forventningspresset fra innbyggerne eller ønsket om å ta i bruk innovative løsninger hos ansatte gjøre at det tas forhastede beslutninger. Leverandørene står klare med produkter og ønsker å selge, også har ikke de ansatte tenkt nøye nok over hvordan produktet skal passe inn i den helhetlige IT-porteføljen. Utviklingen krever en profesjonalisering og gjør at kommunene i mindre grad kan ta uavhengige beslutninger i slike situasjoner (Informant 5).*

Den teknologiske utviklingen ble ikke bare ansett som en løsning på utfordringene som kommunene møter på; den medfører også sine egne særegne problemstillinger. Et epost-angrep mot en medlemskommune som fant sted 1. september 2020 gjorde det tydelig hvor sårbare kommunene er når stadig flere tjenester og samhandling foregår på digitale flater. Hedmark IKT løste situasjonen raskt, og allerede dagen etterpå var det ingen indikasjoner på at det fortsatt befant seg skadevare i HIKTs nett (Hedmark IKT 2021a, s. 17-18). Flere informanter viste til at risikobildet innen IT er av en slik grad at deres kommuner ikke klarer å møte det på en trygg måte. Videre ble det påpekt at IKT-avtaler er såpass komplekse at kommunene ikke klarer å inneha den kompetansen som kreves for å anskaffe og forvalte disse på en god og forsvarlig måte. Dermed blir prosessene sårbare dersom kommunene skal ha dette ansvaret i sin egen organisasjon. Dette er en av hovedgrunnene samtlige informanter trakk fram ved spørsmål om hvorfor de ikke vil være foruten Hedmark IKT-samarbeidet.

5.3.2 Relasjon til andre organisasjoner

For å kunne vurdere HIKT-samarbeidets autonomi må man se på hvordan det forholder seg til andre organisasjoner. For kommunal sektor blir sentralstaten, kommunal- og distriktsdepartementet og KS sentrale aktører og viktige premissgivere. I arbeidet med digitalisering blir i tillegg digitaliseringsdirektoratet (Digdir) viktig. Videre er lignende samarbeidskonstellasjoner og kommuner relevante å se på, da kommuner ofte ser til hverandre for lærdom og inspirasjon. Forventninger og lærdommer fra andre organisasjoner kan dermed påvirke samordning og hvordan det foregår.

Som nevnt i bakgrunnskapittelet er KS en viktig aktør for kommunene i digitaliseringsarbeidet, og de har satt i gang en rekke initiativer. Et eksempel er etableringen av ulike digitaliseringsnettverk, hvor DigiInnlandet er et av dem (KS 2021). DigiInnlandet blir nevnt i den strategiske plattformen til HIKT, men det sies ingenting om hvordan HIKT skal relatere seg til nettverket. Informantene virket skeptiske til initiativet, og virket usikre på nøyaktig hvordan en slik arena skal se ut. En informant stilte spørsmål ved hvorfor det er naturlig å samle Innlandet på denne måten – særlig når mange kommuner har inngått samarbeidskonstellasjoner og disse igjen har dannet nettverk med andre interkommunale samarbeid. HIKT har tett dialog med blant annet Digitale Gardermoen og IKT Agder (Informant 1). Selv om KS har laget noen fellesløsninger, mente flere informanter at KS og staten kunne bidra enda mer til å finne fellesløsninger til kommunene og muligens forvalte disse. Alle kommuner bruker Microsoft og har sak-arkiv-systemer, og det er ikke et poeng at systemene må være forskjellige eller at kommunene må forhandle med Microsoft om lisenser hver for seg (Informant 1; Informant 5; Informant 4).

Videre fortalte informantene at staten kunne være mer delaktige i digitaliseringsarbeidet: *«Min frustrasjon over det nasjonale nivået, det er at de prater for mye og anbefaler for mye, men gjør og leverer for lite. Det bidrar ikke. De overlater i realiteten nesten alt til kommunene, mens de skriver masse tykke rapporter og kommer med anbefalinger»* (Informant 1). Informantene pekte på strengere føringer, økte økonomiske rammer og generelt større delaktighet som ønskelig. Det ble imidlertid påpekt at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig at staten eier, drifter og forvalter store systemer. Det er bedre om de tilrettelegger for nasjonale standarder og bidrar til at kommune-Norge har et godt IT-økosystem (Informant 2). De fleste informantene fortalte at digitaliseringsstrategien for offentlig sektor ikke har påvirket arbeidet deres i særlig grad, annet enn å være en god beskrivelse av problembildet. En informant fortalte at selv om intensjonene i strategien er

gode, er ikke redskapene på plass for å sette de ut i liv. Slik ligger strategien lenger frem i tid, da kommunesektoren må løse mer grunnleggende utfordringer først (Informant 5).

Alle informantene ga uttrykk for viktigheten av å dra lærdommer fra lignende samarbeidskonstellasjoner og kommuner. Særlig i den reorganiseringsprosessen som HIKT-samarbeidet er inne i nå, pekte samtlige informanter på at andre interkommunale IKT-samarbeid har vært nyttige å se til. IKT Agder og Digitale Gardermoen ble spesielt trukket frem i den sammenhengen. «IKT Agder-modellen», der medlemskommuner forplikter å konsolidere systemer og tjenester, har blitt pekt på som et alternativ for HIKT (Hedmark IKT 2021b). Denne modellen vil i større grad muliggjøre direkte kontroll som samordningsmekanisme i samarbeidet, ved at HIKT får myndighet til å påkrevne konsolidering av IT (Jacobsen & Thorsvik 2022, s. 85). Det er ikke bare suksesshistorier som blir ansett som lærerike, men også «skrekkeeksempler». I den strategiske plattformen blir dataangrepet i Østre Toten henvist til. Det blir nevnt som et mål å unngå lignende hendelser: «Økt digitalisering øker sårbarheten og IT-sikkerhet blir stadig mer kritisk. Målet er å unngå hendelser som for eksempel «Østre Toten»» (Hedmark IKT 2022a, s. 9). Flere informanter nevnte også Østre Toten spesifikt når de ble spurt om lærdommer fra skrekkehistorier. Som en informant påpekte: «... der har du en skrekkehistorie som trumfer de fleste, ting går rett og slett i svart. Den har vært veldig disiplinerende, for det er ingen som ønsker å bli «Østre Toten II». Og alle skjønner at det kunne de jo vært, det er ingen som med hånden på hjerte kan si at det aldri ville skjedd her» (Informant 1).

5.3.3 Koronapandemien

Effektene av koronapandemien blir redegjort for da den hadde store innvirkninger på samfunnslivet – den krevde store omstillinger, både for individer, organisasjoner og hele nasjoner. Prosessen med HIKT2025 ble satt i gang i 2019, med forventet avslutning i desember 2020 (Informant 2). Koronapandemien kom i mars 2020, og kan dermed ha hatt utslag hva gjelder kommunenes prioriteringer og slik virket hemmende på HIKT2025-prosessen. Dette blir bekreftet av Hedmark IKT sin årsmelding fra 2020: «Arbeidet [med HIKT2025] har pågått gjennom hele 2020, men har måttet justere opprinnelige planer og form, ikke minst på grunn av Korona-situasjonen» (Hedmark IKT 2021a, s. 4). Videre fremkommer det i årsrapporten at flere faktorer, der koronapandemien er en av dem, har gjort det nødvendig å justere prosess og fremdriftsplan for HIKT2025. Høsten 2020 valgte styret dermed å redefinere arbeidet til et toårig program. Målet ble å stegvis realisere

medlemskommunenes mål og fokusere på etablering av felles IT-forvaltning før felles digital målbilde/ambisjon (Hedmark IKT 2021a, s. 8).

I intervjuene kom det imidlertid fram at ingen informanter anså pandemien som noe utelukkende negativt for samarbeidet, selv om de selvsagt ville være foruten en pandemi. De ansatte i HIKT viste til hvordan Korona har vist noe av det potensialet som ligger i selskapet: *«Jeg tror at vi, gjennom koronapandemien, har vist kommunene hva vi kan hjelpe dem med ... Det har vært en ytre kraft som har kommet og banet litt vei for digitalisering»* (Informant 2). Pandemien gjorde det mer nødvendig med digitale løsninger for samhandling for å vedlikeholde drift og tjenester. Dermed har den fungert som en pådriver for flere digitaliseringsprosesser. En informant påpekte også at Hedmark IKT ble ansett som et samfunnskritisk organ under pandemien, da det drifter, forvalter og utvikler viktige løsninger og systemer (Informant 2). På denne måten har viktigheten av samarbeidet og digitalisering blitt fremhevet, i mange informanternes øyne,

Selv om pandemien på flere måter har vist behovet for digitalisering og nytten av HIKT-samarbeidet, var det likevel sånn at en del prosesser og prosjekter ble satt på vent. En informant viste til at krevende prosesser som dreier seg om omstilling og større endringer, er vanskelig å gjennomføre over digitale plattformer som Teams. De krever en annen tilstedeværelse enn det slike plattformer kan tilby. Derfor har det følt riktig å avvente med disse prosessene og sette i gang med andre typer prosjekter (Informant 3). En annen informant pekte på at dette var en viktig grunn til at strategiarbeidet ble utsatt, i kombinasjon med utskiftninger av fire av syv kommunedirektører senhøsten 2019 (Informant 2).

En informant fortalte om hvordan pandemien også har gjort kommunene digitalt sårbare, selv om vedkommende i utgangspunktet anså Korona som noe positivt for samarbeidet: *«Jeg vil tenke at det har påvirket samarbeidet positivt. Det har satt en rakettfart på en del digitaliseringsting. Også har vi nok begynt å løpe før vi helt kan gå i en del sammenhenger. Så den har nok også eksponert oss for en del sikkerhetsrisikoer»* (Informant 3). Særlig overgangen fra fysisk tilstedeværelse til digitale plattformer var en problemstilling informanten fremhevet – på Teams kunne det være vanskelig å holde oversikt over alle deltakere og hvilke dokumenter som ble delt, samt det å overholde personvernforordningen (Informant 3).

5.4 Oppsummering

I dette kapitlet har det empiriske grunnlaget for oppgaven blitt presentert. HIKT-samarbeidet har blitt beskrevet med utgangspunkt i samordningsrammeverket, og funnene blir gjengitt i tabell 5.2. Videre har det blitt redegjort for flere muligheter og utfordringer knyttet til samordning, hvorav flere av disse kan ses i sammenheng med samordningstrekkene. Funnene som er gjort i dette kapitlet vil utgjøre diskusjonsfundamentet i drøftingskapitlet.

Tabell 5.2 Beskrivelse av Hedmark IKT-samarbeidet basert på trekk ved samordning.

Trekk ved samordning		Beskrivelse av HIKT-samarbeidet
Samordnings-dimensjoner	<i>Positiv vs. negativ samordning</i>	Ledelsen (HIKT, kommunedirektører, kommunalsjefer) har holdninger som samsvarer med positiv samordning. Informanter oppgir at det eksisterer holdninger og atferd i tråd med negativ samordning blant økonomisjefer og ansatte på lavere hierarkisk nivå i kommunene.
	<i>Horisontal vs. vertikal samordning</i>	Både horisontal og vertikal samordning. Samordning mellom enheter på samme hierarkiske nivå (kommuner). Innad i samarbeidet er det vertikal samordning mellom samhandlingsorganer.
	<i>Intern vs. ekstern samordning</i>	Både ekstern og intern samordning. Samordning mellom ulike organisasjoner (kommuner), og samordning innad i samarbeidet i samhandlingsorganene.
Samordnings-mekanismer	<i>Gjensidig tilpasning</i>	I noen grad. Skjer ikke automatisk, men gjennom uformelle utvekslinger per telefon, mail og Teams.
	<i>Direkte kontroll</i>	Delvis. Kommunene er hierarkisk styrt med kommunedirektører på toppen. Disse sitter i styret og styrer dermed samarbeidet. Kommunedirektører kan instruere sine ansatte, men kontrollspenn gjør seg gjeldende. Større mulighet for direkte kontroll med «IKT Agdermodell».
	<i>Standardisering av arbeidsoppgaver</i>	Delvis. Utvikler rutiner og regler for hva kommunene kan og ikke kan foreta seg utenom HIKT-samarbeidet.

		Felles IT-portefølje muliggjør ytterligere standardisering av arbeidsoppgaver.
	<i>Standardisering av resultater</i>	Ja – enighet om strategisk plattform og målsettinger. I kraft av å være kommuner, jf. generalistkommuneprinsippet, vil medlemmene ha like tjenester som skal tilbys. Møter likt press fra omgivelser.
	<i>Standardisering av kunnskap</i>	I noen grad. Gjeldene i samhandlingsorganer preget av sterke profesjoner, som for eksempel økonomi. Også gjeldende når det kommer til kompetanse rundt IT-systemer og -tjenester.
	<i>Standardisering av normer</i>	I liten grad. Sammenheng med kultur, opplevelse av at det er store kulturelle forskjeller mellom ansatte i de ulike medlemskommunene. Standardisering av normer større blant enkelte grupper.
	<i>Horisontale ordninger for samarbeid</i>	Ja – gjør seg synlig i samhandlingsmodell (formelle samarbeidsgrupper og integrator-posisjoner).

6 Diskusjon og analyse

Det foregående kapittelet beskrev forholdene i det interkommunale samarbeidet Hedmark IKT og hvordan samordning skjer her. Dette kapittelet vil besvare det tredje delspørsmålet:

3. Hva kan forklare at samordning foregår som det gjør?

Samordning ble definert som “*the purposeful alignment of tasks and efforts of units or actors in order to achieve a defined goal*” (Verhoust & Bouckaert 2005, s. 95). Det er dermed ansett som et virkemiddel for å nå definerte mål, og ikke en ambisjon i seg selv. Kapittelet vil først gi en kort oppsummering av hovedfunnene fra den empiriske analysen. Deretter vil selve analysen finne sted. For hvert perspektiv gis det først en kort oppsummering av deres hovedpoenger, før forklaringskraften blir vurdert. Funn fra den empiriske analysen vil vurderes opp mot de teoretiske forventningene som ble presentert i kapittel 3. Så vil samspillet mellom teoriene diskuteres. Selv om et perspektiv har høy forklaringskraft, vil det ikke nødvendigvis være den eneste forklaringen på et fenomen. Teoriene vil derfor bruke utfyllende, i samsvar med det Christensen m.fl. (2021) kaller en *transformativ tilnærming*.

6.1 Oppsummering av samordningsforhold i Hedmark IKT-samarbeidet

Hedmark IKT-samarbeidet er horisontalt og internt samordnet i kraft av det er et samarbeid bestående av kommuner, som tilhører samme hierarkiske nivå og sektor. Videre kommer det frem at samarbeidet preges av positiv samordning blant de øverste lederne i kommunene og HIKT-ansatte. Informantene viste imidlertid til at det eksisterer holdninger og atferd blant økonomisjefer og ansatte på lavere hierarkisk nivå i kommunene som i større grad samsvarer med negativ samordning. Samordning skjer for det meste gjennom mekanismene standardisering av resultater og horisontale ordninger for samarbeid. Det skjer også noe samordning ved standardisering av arbeidsoppgaver, direkte kontroll og standardisering av kunnskap.

Det ble identifisert en rekke samordningsmuligheter i HIKT-samarbeidet, og flere kan tilknyttes trekkene ved samordning. Samarbeidet har utarbeidet en felles strategi med målsettinger, og det er etablert en samhandlingsstruktur med organer som skal sikre medinnflytelse og forankring. Informantene peker på at det eksisterer et generelt godt samarbeidsmiljø, men at det også er muligheter for forbedring. Kommunene møter på et likt press fra omgivelsene, som er med på å underbygge viktigheten av HIKT-samarbeidet. I nyere tid har spesielt koronapandemien vist hvilket potensial som ligger i Hedmark IKT. På

ledernivå, både i kommunene og HIKT, eksisterer det holdninger som ligner positiv samordning.

Videre ble det definert flere samordningsutfordringer. Hovedutfordringene knytter seg til de ulike holdningene til samordning som eksisterer ute i kommunene, og som setter føringer for hvilke samordningstiltak som kan gjøres. Det ble vist til holdninger og atferd som tilsvarer negativ samordning blant økonomisjefer og ansatte på lavere hierarkisk nivå i kommunene. Det skjer fortsatt innkjøp av IT-tjenester og systemer uten at HIKT blir informert – både fordi HIKT-samarbeidet ikke er godt nok forankret i de respektive kommuneorganisasjonene, og på grunn av press på tjenestelevering. Opplevelsen av kulturelle forskjeller og ulike strukturelle forutsetninger («strekket i laget») blant kommunene gjør at aktører stiller spørsmålstegn ved hvor hensiktsmessig samordning er. Dessuten oppstår det utfordringer grunnet svakheter i samhandlingsmodell (uklare arbeidsoppgaver og høy arbeidsmengde), samt tendenser til gruppedannelser blant medlemmene i samarbeidet.

6.2 Det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet vektlegges konsepter som begrenset rasjonalitet, konsekvenslogikk og instrumentalitet (Simon 1997; March 1994; Christensen m.fl. 2021). Det gjøres et skille mellom en hierarkisk variant og forhandlingsvariant. Den hierarkiske varianten anser lederskapet som enhetlig, og mål-middel tankeganger oppfattes som relativt utvetydig. Organisasjonen er et redskap for ledelsen (March & Olsen 1976; Christensen m.fl. 2021). Forhandlingsvarianten anser organisasjoner som internt heterogene, og beslutninger vil tas på bakgrunn av interessehevdelser mellom grupper med ulike mål, ressurser og oppfatninger (March 1994; Christensen m.fl. 2021). Det instrumentelle perspektivet kan forklare hvordan samordningsforholdene i HIKT-samarbeidet er et resultat av mål-nytte kalkuleringer, begrenset rasjonalitet, instrumentalitet og interessehevdelse.

6.2.1 Analyse og vurdering av forklaringskraft

En innledende forventning baserte seg på hvilken handlingslogikk som ville være førende blant aktørene i HIKT-samarbeidet. Det ble forventet at aktørene i HIKT-samarbeidet ville være begrenset rasjonelle og handle etter en konsekvenslogikk, som gjorde at samordningsforholdene ville reflektere aktørenes mål-nyttekalkuleringer. Av empirien ble det tydelig at flere aktører baserte valg på det som kan ligne en konsekvenslogikk. Dette kom til syne i spørsmålene knyttet til behovet for HIKT. De fleste informantene påpekte at deres kommune ikke ville nå de målsettingene de hadde dersom de ikke var medlem i Hedmark IKT. De viste også til at nye krav og mål krevde mer samordning (Informant 3; Informant 4;

Informant 8). Også informanten som ikke anså medlemskap i samarbeidet som like essensielt, baserte seg på en mål-nytte-tankegang. Vedkommende argumenterte for at mer samordning ikke nødvendigvis var forenlig med kommunenes øvrige mål (Informant 7).

Samordningsforholdene i Hedmark IKT-samarbeidet kan dermed sies å være et resultat av de ulike aktørenes mål-nyttekalkuleringer.

Videre var det forventet at samordningsforholdene ville være et resultat av at aktørene er fornøyde med målsatisfiering, og ikke søker maksimering av mål. Også denne forventningen er overensstemmende med empirien. I de strategiske dokumentene og i intervjuene kommer det frem at det eksisterer ulike ambisjoner blant kommunene, og at flere ikke har kapasitet til å være «spydspisser». De vil være fornøyde med å være «gode nok». Dette innebærer at kommunene innfrir kjerneforventninger, men ikke nødvendigvis går lengre enn det (Hedmark IKT 2022a, s. 5). Kommunene viser dermed at de tar innover seg sine begrensninger, men følger likevel en konsekvenslogikk basert på begrenset rasjonalitet.

Basert på formell organisasjons- og oppgavestruktur ble det forventet at HIKT-samarbeidets formelle struktur ville legge føringer for hvordan samordning foregår, noe som bekreftes av de empiriske funnene. Opprettelsen av horisontale samarbeidsorganer som porteføljeråd og sektorforum har gjort at mye av samordningen som finner sted i HIKT skjer i disse organene, heller enn andre arenaer. Før skjedde mye samordning heller uformelt, via henvendelser på e-post og over telefon, eller indirekte gjennom «bestillerne» i hver kommune. Den nye strukturen bygger også oppunder medinnflytelse blant ulike aktører og gir større grad av forankring. Samhandlingsmodellen er imidlertid ikke fullstendig utrullet enda, noe som gjør at arbeidsmengden blir stor for deltakerne i foraene (Informant 9). Det ble også påpekt at det faktiske skillet mellom de ulike organene hva gjelder arbeidsoppgaver ikke er tydelig nok (Informant 5; Informant 7; Informant 8).

En annen forventning var at dersom samordning anses som et virkemiddel for å nå mål, ville det være nedfelt i sentrale dokumenter og strategier. Dette stemmer delvis overens med funn fra empirien. Ordet «samordning» ble noen steder nevnt direkte, men det ble for det meste brukt nærliggende begreper. I sentrale hørings- og strategidokumenter blir samordning pekt på som en måte for kommunene å nå sine digitaliseringsambisjoner og ta ut det fulle potensialet som ligger i et IKT-samarbeid (Hedmark IKT 2022a; Hedmark IKT 2021b).

Videre ble det forutsett at samordningstiltak ville møte motstand der mål og nytte var uklart. Empirien viser at tiltak for høyere samordning møter motstand, selv om nytten blir tydelig redegjort for i flere dokumenter utgitt av HIKT. Lederskapet i kommunene er også i stor grad

enige om nytten. De empiriske funnene tyder imidlertid på at det eksisterer uenigheter blant aktørene i samarbeidet om hva nytten faktisk er. Det er uenighet om den oppnådde nytten ved samordning er verdt de oppofrelsene kommunene må gjøre. Dette kan forklares med at aktørene legger til grunn ulike kost-nytte kalkuleringer.

En ytterligere forventning var at endringer i HIKT-samarbeidets samordningsforhold ville skje gjennom strukturelle endringer, og være et svar på endrede mål. Dette bekreftes i stor grad. Samtlige informanter viser til at teknologisk utvikling og andre utviklingstrekk gjør det nødvendig for kommunene å satse på digitalisering. HIKT2025-prosessen har handlet om å definere nye målsettinger i samarbeidet, som i større grad skal reflektere forventningene til digitaliseringsgrad (Hedmark IKT 2022a). Når HIKT sitt mandat har blitt utvidet til å involvere innovasjon og strategiarbeid, har det blitt påpekt at strukturene i samarbeidet må endres. Uprøvelsen av ny samhandlingsmodell, bestående av styre, porteføljeråd og sektorforum, er et eksempel på et reorganiseringstiltak. Det var en erkjennelse blant lederskapet i HIKT at organiseringen ikke la til rette for samordning på digitaliseringsområdet. Endringen i samarbeidet struktur kan dermed tolkes som et svar på endret problemstruktur (Brunsson & Olsen 1993).

Basert på den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet ble det forventet at samordningsforholdene i HIKT-samarbeidet ville være et resultat av rasjonelle kalkulasjoner gjort av lederskapet, og ville bli iverksatt av ansatte. Lederskapet vil enkelt kunne styre samarbeidet. Den hierarkiske varianten tar utgangspunkt i at organisasjonen er enhetlig (March & Olsen 1976). Det blir dermed sentralt å diskutere om et interkommunalt samarbeid i det hele tatt kan være enhetlig, når det er en konstellasjon av flere selvstendige organisasjoner (kommuner) som samarbeider om et spesifikt saksfelt (digitalisering og IKT). Forventningen om at ledelsen kunne styre samarbeidet enkelt stemmer dårlig overens med funnene. HIKT-samarbeidet preges av å være bestående av ulike organisasjoner. Selv om lederskapet i hver kommune er relativt enig når det kommer til problembilde, er det uenigheter når det kommer til hvordan problemene skal løses. Dette har sammenheng med at kommunene har ulike forutsetninger når det kommer til størrelse og økonomi. Det stemmer noenlunde overens med funnene at samordningsforholdene ville være et resultat av rasjonelle kalkulasjoner gjort av lederskapet. Samordningstiltakene, i form av felles strategisk retning og samhandlingsmodell, ble besluttet av HIKT-styret. Den hierarkiske varianten forklarer imidlertid dårlig de samordningsutfordringene samarbeidet møter på - spesielt de knyttet til at ansatte på lavere nivåer i kommunene foretar selvstendige kjøp av IT-løsninger basert på behov. Direkte

styring som samordningsmekanisme ville vært benyttet mer internt i kommunene dersom forventningen om at lederskapet enkelt kan styre samarbeidet var innfridd.

En forventning med utgangspunkt i forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet var at samordningsforholdene ville være et resultat av interessehevding mellom grupper med motstridende interesser, og at dette ville være en sentral utfordring ved utarbeidelse av felles strategi og målsettinger (March 1994, s. 141-142). Denne forventningen underbygges i stor grad av funnene. Samtlige av informantene oppga at de opplevde interessekonflikter mellom medlemskommunene. Informantene viste til at det ikke nødvendigvis var merkbart i styret, men heller at det ble tydelig på lavere nivåer i de respektive kommunene (Informant 3; Informant 4; Informant 8). Svarene fra informanten fra sektorforum for økonomi tyder på det samme. Vedkommende oppga at samordning ikke skulle skje på bekostning av autonomi og lokale prioriteringer. Mandatet til HIKT ble heller ikke ansett som nødvendig å utvide – tvert imot mente informanten at det kunne være naturlig å snevre inn (Informant 7).

Interkommunale samarbeid byr dermed på interessehevding på flere nivåer og arenaer. Ikke bare skal medlemmer i samhandlingsorganer forhandle seg imellom – ofte må det skje forhandlinger innad i hver kommune også. Dette bekreftes av flere informanter, som sier at det blir behov for å drøfte innad i kommunen om hva som skal prioriteres før det løftes opp til HIKT (Informant 3; Informant 8). Det eksisterer en flerdimensjonal interessekonflikt, som vanskelig ble imøtegått ved tidligere organisering av samarbeidet. Med opprettelsen av sektorforum ble enda et nivå med interesser hørt, i et formelt organ tilrettelagt av HIKT.

6.2.2 Oppsummering av det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet kan forklare mye av hvorfor samordning foregår som det gjør i HIKT-samarbeidet. Forhandlingsvarianten beskriver bedre situasjonen til samarbeidet, der den består av aktører som representerer grupperinger med sine preferanser som skiller seg fra aktører fra andre grupperinger. Beslutninger som tas er dermed et resultat av interessehevding mellom medlemskommunene. Dessuten pågår det gjerne en interessehevdelse internt i kommunene, før resultatet av hevdelsen tas opp i HIKT. Jamfør den hierarkiske varianten har imidlertid ledelsen tatt grep og laget en organisasjonsstruktur som skal sikre mer samordning på tvers av kommunene. Håpet er at det utvikles en enhetlig forståelse av mandatet til Hedmark IKT, der sentrale aktører slutter seg opp om dette. Perspektivet er imidlertid mangelfullt da det ikke på en tilstrekkelig måte tar innover seg press fra omgivelser og kulturelle betingelser. I et hierarkisk-instrumentelt perspektiv antas det at kultur er noe lederskapet kan styre. Funnene fra den empiriske analysen viser imidlertid at det ikke

nødvendigvis er tilfelle. Selv om informantene på kommunedirektørnivå er samstemte om ambisjoner og målsettinger, er ikke kulturen innad i kommuneorganisasjonene noe de kan kontrollere og styre instrumentelt. De kan ikke styre verdier, normer og motivasjoner blant de ansatte, selv om de kan gjøre visse grep. Det at det ikke eksisterer en «kultur for HIKT» blant de ansatte nedover i kommunene, gjør at samordning blir vanskelig.

6.3 Det kulturelle perspektivet

Det kulturelle perspektivet fokuserer på uformelle normer og verdier. Det legges vekt på historiske tradisjoner, inkrementell utvikling og at aktører handler etter det de anser som akseptabel eller rimelig atferd, den såkalte logikken om det passende (Christensen m.fl. 2021; March & Olsen 1989; Scott 2014). Kulturperspektivet kan forklare samordningsforholdene i Hedmark IKT-samarbeidet ved å se på de institusjonelle trekkene.

6.3.1 Analyse og vurdering av forklaringskraft

Basert på handlingslogikk ble det forventet at aktørene i HIKT-samarbeidet ville handle etter logikken om det passende, og at dette ville påvirke hvordan og hvorfor samordning foregår som det gjør. Dette ser ut til å stemme overens med de empiriske funnene. Det at ansatte i kommunene går til innkjøp av IT-systemer uten å informere HIKT, kan forklares med at de anser det som kulturelt passende. Det er en kultur i kommunene som tillater ansatte å kjøpe det de trenger, og dette er nært tilknyttet verdier om autonomi og selvråderett. Informantene fortalte at det eksisterer sterke holdninger og verdier knyttet til autonomi ute i kommunene, og at det er vanskelig å omstille disse (Informant 4; Informant 8). En informant poengterte at samordning av IT-systemer blant enkelte kunne oppfattes som et forstadium til kommunesammenslåing. Når alle systemer er like, er det bare å trykke på knappen (Informant 6). På denne måten underbygges mistenksomheten til IT-konsolidering og samordning i HIKT.

Videre var det en forventning om at dersom det eksisterer en felles organisasjonskultur blant medlemskommunene og HIKT, ville det muliggjøre høy grad av samordning. Motsatt ble det forventet at dersom det ikke eksisterte en felles organisasjonskultur, ville det vanskeliggjøre høy grad av samordning. Funnene fra empirien indikerer at det er sistnevnte forventning som passer best. En av hovedutfordringene som samtlige informanter påpekte var at det eksisterer kulturelle forskjeller mellom kommunene. Dette gjør at det er vanskelig å samordne gjennom blant annet standardisering av arbeidsoppgaver, siden kommunene har ulike kulturer og måter å gjøre ting på. Forskjeller i verdier gjør seg også gjeldende når det kommer til hva man vil oppnå med samarbeidet, som i sin tur vanskeliggjør samordning gjennom standardisering av

resultater. Eksistensen av ulike normer, verdier og kulturer gjør dessuten samordning ved standardisering av normer utfordrende. Heterogene organisasjonskulturer, i tillegg til kompleksiteten til offentlige organisasjoner, gjør at det kan forekomme konkurrerende definisjoner av hva som er kulturelt passende. Dette kan være knyttet til verdier og normer man tar med seg fra andre arenaer, for eksempel studier, profesjoner og tidligere arbeidsplasser (Christensen m.fl. 2021, s. 61). I tilfellet med interkommunale samarbeid vil også ansatte fra hver medlemskommune ha ulike oppfatninger av hva som er kulturelt passende, basert på hva som er gjeldende organisasjonskultur i deres kommune. Én informant mente imidlertid at forskjellene i organisasjonskultur ikke nødvendigvis var så store som det som ble fremhevet (Informant 8). Likevel gjør de opplevde kulturforskjellene at enkelte samordningstiltak er vanskelige.

Stiavhengighet ble forventet å gjøre seg gjeldende ved at hendelser tidlig i HIKT-samarbeidets historie ville legge føringer for hvordan samordningsforholdene er i dag, noe som er veldig sammenstemmende med funn fra empirien. Fra den empiriske analysen kom det frem at valg av ERP-systemer, som ble tatt for flere år siden, fortsatt preger samarbeidet og mulighetene for samordning i dag. Siden Hamar-regionen har Agresso og Kongsvinger-regionen har Visma, påvirker det hvilke fellesprosjekter som kan settes i gang. Det at systemer og tjenester ikke kan være felles for alle kommunene påvirker samordningsmekanismer som standardisering av arbeidsoppgaver, standardisering av kunnskap og standardisering av resultater. Det at HIKT startet som et samarbeid mellom Hamar, Løten og Stange er også med å påvirke, ved at en informant fortalte om tendenser til at disse kommunene diskuterte saker seg imellom før det ble tatt opp i andre HIKT-organer (Informant 8). Det å uformelt diskutere saker på denne måten er en form for gjensidig tilpasning, som ikke er særlig egnet i komplekse organisasjonsstrukturer (Jacobsen & Thorsvik 2022). Når en slik samordningsmekanisme likevel blir brukt i utstrakt grad, kan det skape informasjonsasymmetri blant deltakerne og bygge oppunder gruppedannelser.

En annen forventning med utgangspunkt i stiavhengighet var at tidligere måter å gjøre ting på ville bli foretrukket fremfor nye og dermed virke bestemmende for hvordan samordning foregår i samarbeidet. Dette bekreftes av de empiriske funnene, blant annet ved at det fortsatt skjer flere IT-innkjøp utenfor HIKT. Flere informanter informerte dessuten om at det opplevdes som vanskelig å endre på gamle handlingsmønstre blant de ansatte i kommunene. Når kommunene er vant til å ta selvstendige beslutninger om hvilke IT-løsninger som skal kjøpes, er det utfordrende å innføre en ny handlingsrute der man først går gjennom HIKT.

Tendensene til gruppedannelser illustrerer også dette poenget. HIKT-samarbeidet startet som et samarbeid mellom Hamar, Stange og Løten, og det kommer frem av intervjuer at det er tendenser til sterkere samarbeidsbånd mellom disse kommunene. Det kan ha sammenheng med at de tradisjonelt er vant til å samarbeide tett i HIKT.

Til slutt ble det skissert forventninger til hvordan endring ville finne sted. En forventning var at endringer i samordningsforhold i HIKT-samarbeidet ville skje inkrementelt. Hvordan samhandlingsorganene ble implementert i HIKT-strukturen er et eksempel på gradvise endringer. Sektorforumene har blitt opprettet litt etter litt, og gjerne i tilknytning til spesifikke prosjekter – som for eksempel sektorforum for helse i forbindelse med Velferdsteknologiprojektet (Informant 9). Videre ble det forventet at endringer som innebar fundamental forandring av samarbeidets utforming eller støtet an mot etablerte organisasjonskulturer og handlingsmønstre, ville møte motstand. Også dette stemmer med empirien. Blant de ansatte i HIKT ble reorganiseringsarbeidet og det utvidete mandatet ansett som positivt. Dette kan indikere at HIKT som selskap ikke har en organisasjonskultur som strider mot reformprosessen. Det kan dog også ha sammenheng med at informantene fra HIKT ble ansatt i nyere år, og gjerne i sammenheng med reorganiseringen. Dermed var de ikke del av den eksisterende organisasjonskulturen. Blant informantene fra kommunene var det blandet respons, selv om de aller fleste var positivt innstilt. Som beskrevet tidligere, gjelder dette primært kommunedirektørene og de digitaliseringsansvarlige. Informanten fra sektorforum for økonomi ga uttrykk for skepsis, særlig når det kom til det utvidete mandatet og samordning. Informanten var særlig skeptisk til konsolidering av økonomisystemer, da det ville innebære store omveltninger. Økonomiavdelingene har over tid bygget opp sterke kompetansemiljøer rundt sine systemer, og innføring av et nytt system vil drastisk endre vante handlingsmøter. Dette bygger oppunder at samarbeidet har et forankringsproblem, som gjør at organisasjonskulturen nedover i kommuneorganisasjonene ikke har innlemmet verdier og normer om HIKT i seg. Funnene knyttet til forankringsproblematikk, heterogene organisasjonskulturer og ulike målsettinger kan dessuten tyde på at HIKT-samarbeidet ikke har blitt institusjonalisert enda. Christensen m.fl. (2021, s. 56-57) påpeker at institusjonalisering medfører økt kompleksitet og mindre fleksibilitet. Samtidig får organisasjonen en rekke nye og nødvendige kvaliteter, som vil sette den i stand til å løse oppgaver på en bedre måte og skape et sosialt fellesskap. Tiltaket med ny samhandlingsmodell er fortsatt relativt nytt, og er et grep som kan bøte på forankringsutfordringene. Med tiden kan det hende at samarbeidet blir institusjonalisert, slik

at ansatte på tvers av kommunene vil føle mer eierskap og tilhørighet til HIKT – men det gjenstår å se. Det kan være at andre prinsipper og verdier hos medlemskommunene, spesielt de knyttet til selvråderett, vil forbli sterke motkrefter og gjøre dette vanskelig.

En siste forventning var at dersom større endringer i HIKT-samarbeidet har funnet sted, har det skjedd i korte perioder med avbrutt likevekt. Funnene i empirien samsvarer godt med denne antakelsen. I intervjuer og interne dokumenter ble endringen av kommuneloven fremhevet som en mulighet til å drøfte andre aspekter ved samarbeidet.

Kommunelovsendringen gjorde organiseringen som et §27-selskap lovstridig, og det ble nødvendig å finne frem til ny organisasjonsform innen 2023. HIKT2025-prosessen ble satt i gang parallelt med prosjektet som undersøkte nye organisasjonsformer. Slik underbygger funnene at det ble åpnet et mulighetsrom i forbindelse med endringen av kommuneloven som gjorde aktører i stand til å endre andre sider ved HIKT-samarbeidet.

6.3.2 Oppsummering av kulturperspektivet

Kulturperspektivet kan forklare mye av hvorfor samordning skjer som det gjør i Hedmark IKT-samarbeidet. Perspektivet viser hvordan heterogene organisasjonskulturer og ulike oppfatninger av hva som er kulturelt passende, vanskeliggjør samordning gjennom forskjellige mekanismer. Den forklarer også eksistensen av ulike grupperinger og hvorfor ansatte handler i strid med HIKT og lederskapet i sin respektive kommune. Videre belyser det kulturelle perspektivet hvordan endringer i samordningsforhold iverksettes gradvis, samt hvordan større endringer har funnet sted ved at et mulighetsvindu har åpnet seg. Der teorien imidlertid kommer til kort, er i forklaringen på hvorfor samordning er ønskelig i utgangspunktet. Her supplerer de andre perspektivene på en meningsfull måte.

6.4 Myteperspektivet

Sentralt for myteperspektivet er resonnetet om at organisasjoner eksisterer i institusjonelle omgivelser hvor det blir møtt av såkalte myter, som er sosialt skapte normer for hvordan de burde være utformet (DiMaggio & Powell 1983). Disse må organisasjonene forholde seg til og forsøke å reflektere de utad (Meyer & Rowan 1977; Christensen m.fl. 2021, s. 82-83). De institusjonelle omgivelsene fokuserer videre på manipulering av symboler, legitimitet og institusjonell autonomi (Peters 2008; Scott 2014). Myteperspektivet kan bidra til å forklare hvordan aktørene i HIKT-samarbeidet navigerer de institusjonelle omgivelsene, og hvordan samordningsforholdene er et resultat av dette.

6.4.1 Analyse og vurdering av forklaringskraft

En forventning var at HIKT-samarbeidet ville søke å tilpasse seg sine institusjonelle omgivelser for å oppnå legitimitet, og at samordningsforholdene ville reflektere dette. Samordningsforholdene ville avhenge av hvilken status samordning har i omgivelsene. Dette stemmer godt overens med empirien. I flere sentrale dokumenter og blant informantene ble det oppgitt at samordning ble ansett som en oppskrift på vellykket og effektivt IKT-samarbeid. «IKT Agder-modellen», som går ut på økt samordning gjennom sterkere forpliktelse og konsolidering blant medlemskommunene, ble referert til flere steder (Hedmark IKT 2021b; Informant 1; Informant 2; Informant 8). Slik kan det argumenteres for at samordning har status som en rasjonalisert myte. Videre kan det dessuten argumenteres for at samordning har status som mote – det er en trend som offentlige organisasjoner forsøker å følge og reflektere (Christensen m.fl. 2021, s. 83). Samordning som en tidsriktig måte å organisere seg på kommer til uttrykk i flere offentlige rapporter og strategier (Statssekretærutvalget for IT 1996; Meld. St. 27 2015-2016; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Det er også et element i ulike «post-NPM»-styringsparadigmer (Torfing m.fl. 2019; Osborne 2006; 2010).

Videre ble det forventet at endringer i samordningsforholdene i HIKT-samarbeidet ville skje som en konsekvens av press utenfra og tilpasning til de institusjonelle omgivelsene. Dette er også overensstemmende med funnene. I empirien kommer det frem at kommunene møter på press fra blant annet statlige aktører, KS og innbyggere. Det er dette presset som i første omgang gjorde det nødvendig å redefinere innsatsområder i samarbeidet og skifte fokus til digitalisering- og utviklingsarbeid. Dette gjorde det så nødvendig å innføre nye samordningstiltak. I offentlige dokumenter vises det til at det er ønskelig med økt grad av samordning og konsolidering mellom kommuner på IT-området (Meld. St. 27 2015-2016; Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019).

I de tilfellene der samordning konkurrerer med en annen oppskrift, ble det forventet at samordningsforholdene ville avhenge av hvor elastisk samordning er. I tilfellet som her, hvor samordning står i kontrast med autonomi, vil suksessen til samordning være avhengig av hvorvidt det går an å kombinere de to oppskriftene på god kommunal drift. Her er det uenighet blant informantene. Flere informanter påpekte at samordning ikke nødvendigvis måtte skje på bekostning av autonomi. Når det kommer til systemer og prosesser var informanter villige til å samordne seg, og tenkte dette ville være gunstig heller enn ugunstig. Autonomi kunne heller komme til syne på andre områder, som i prioriteringer og

politikkutforming. I HIKT2025-prosessen blir det forsøkt å imøtegå variasjonen i forutsetninger og ambisjoner, noe som viser at samordning kan være elastisk. Eksistensen av ulike synspunkter tyder imidlertid på at samordning ikke har den nødvendige graden av elastisitet til at det kan implementeres samordningstiltak på en smertefri måte i HIKT-samarbeidet.

Jamfør myteperspektivet ble det overveid at satsing på samordning kunne være kun en uttalt satsing. Det vil si at det eksisterer et skille mellom internt og eksternt tankesett, som vil ha konsekvens for mulighetene for å skape instrumentelle endringer i HIKT-samarbeidet. Myteperspektivet antar ikke at mål og verdier vil ha instrumentelle virkninger – de vil heller fungere som symboler (Christensen m.fl. 2021, s. 128). Funnene indikerer ikke at samordning i HIKT-samarbeidet er et forsøk på «double-talk», eller fungerer som «utstillingsvindu». Selv om det har tatt tid, viser omorganiseringen, utprøvelsen av ny samhandlingsmodell og arbeidet med styrings-, organiserings- og økonomimodeller (HIKT2025-prosessen) at det endrede mandatet til HIKT har fått faktiske virkninger som endrer strukturen til samarbeidet og hvordan kommunene arbeider både internt og opp mot HIKT. Det som imidlertid kan antyde at samordning ikke har fått full instrumentell effekt, er at det fortsatt er ansatte som «gjør slik de alltid har gjort». Dette virker dog ikke å være intendert av sentrale aktører i samarbeidet, og blir dermed ikke ansett som et forsøk på «double-talk».

En ytterligere antakelse var at HIKT-samarbeidets grad av autonomi ville ha konsekvenser for hvordan og hvorfor samordning finner sted. Autonomi dreier seg om hvorvidt HIKT og medlemskommunene står fritt til å ta beslutninger uavhengig av andre organisasjoner (Peters 2008, s. 9). Samarbeidet består av kommuner, som har liten autonomi når det kommer til hva de skal tilby av tjenester. Kommunene har imidlertid høyere grad av autonomi i spørsmålet om hvordan tjenestene skal tilbys. Slik er ikke kommunene særlig avhengige av andre organisasjoner og instanser når de velger hvordan de skal samordne seg i HIKT-samarbeidet. Det empirien imidlertid viser, er at flere informanter uttrykker et ønske om mer rettleidelse når det kommer til digitalisering. Det at kommunene har muligheten til å prioritere mer eller mindre fritt, gjør det vanskelig å få til forpliktende samarbeid og høy grad av samordning – kommunene velger det bort der det anses som ubeleilig. Slik forklarer autonomi-konseptet hvorfor samordningstiltak har vært utfordrende å implementere.

Den siste forventningen til myteperspektivet baserte seg på konseptet isomorfisme. Forventningen var at dersom HIKT-samarbeidet forsøkte å etterligne andre interkommunale IKT-samarbeid, ville det skje som et resultat av isomorfisme. De tre mekanismene for

isomorfisme er tvangsmessig, mimetisk og normativ (DiMaggio & Powell 1983). Denne forventningen ser ut til å samsvare med den empiriske analysen, og særlig er det mimetisk isomorfisme som gjør seg gjeldende. Dette kommer til uttrykk i intervjuer og i flere dokumenter fra samarbeidet, der det refereres til andre interkommunale IKT-samarbeid. Mimetisk isomorfisme går ut på at organisasjoner vil se til andre lignende organisasjoner som de anser som suksessfulle i tider preget av usikkerhet (DiMaggio & Powell 1983). I reorganiseringsprosessen HIKT-samarbeidet er inne i nå har det blitt sett til andre interkommunale samarbeid og hvordan de organiserer seg. Spesielt IKT Agder blir løftet frem som et suksessfullt samarbeid. Informantene bekrefter at andre suksessfulle IKT-samarbeid har vært inspirasjonskilder i blant annet utformingen av samhandlingsmodell (Informant 1; Informant 2). Tvangsmessig isomorfisme er også relevant, da flere informanter viser til begrensningene som lovverk ilegger samarbeidet og som innskrenker muligheten til alternative organiseringsformer. Normativ isomorfisme ser imidlertid ikke ut til å være særlig gjeldende her.

6.4.2 Oppsummering av myteperspektivet

Myteperspektivet forklarer godt det eksterne presset fra de institusjonelle omgivelsene, og hvordan dette har påvirket synet på samordning og behovet for et samordnet digitaliseringsfelleskap blant medlemskommunene. Samtlige informanter viser til press fra omgivelser som en viktig push-faktor som så har hatt konsekvenser for beslutninger og prosesser i samarbeidet. Spesielt fremstillingen av samordning som rasjonell myte/oppskrift på effektivt og godt IKT-samarbeid ser ut til å ha satt preg. Her har HIKT sett til de institusjonelle omgivelsene (organisasjonsfeltene) etter lærdommer, inspirasjon og legitimitet. Imidlertid klarer ikke dette perspektivet alene å gi en tilfredsstillende forklaring på hvorfor samordning skjer slik det gjør i HIKT-samarbeidet. Blant annet evner ikke perspektivet å tilstrekkelig forklare hvorfor samordning fortsatt er en vanskelig affære, og at det eksisterer interessekonflikter blant aktørene når det kommer til samordning.

6.5 Vurdering av samspillet mellom teoriene og deres samlede forklaringskraft: en transformativ tilnærming

Som nevnt innledningsvis i kapittelet, er det verdifullt å se perspektivene i sammenheng med hverandre og benytte en såkalt transformativ tilnærming. Sammen kan teoriene forklare mye av hvordan samordning foregår i Hedmark IKT – hvorfor noe er utfordrende, mens andre aspekter fungerer godt. Det at teoriene belyser ulike elementer og kan trekke på hverandre,

illustrerer at det har vært hensiktsmessig med en utfyllende tilnærming til fenomenet oppgaven ønsker å forklare (Roness 1997).

Alle perspektivene kan forklare de endringene i samordningsforhold som har funnet sted i den undersøkte tidsperioden, men de belyser det på ulike måter. Myteperspektivet viser hvordan endrede forventninger i omgivelsene, både fra stat og innbyggere, gjør det nødvendig for aktørene i HIKT-samarbeidet å reagere. For å oppnå legitimitet i omgivelsene, må de svare til forventninger om fokus på digitalisering og utvikling. Det instrumentelle perspektivet viser så hvordan endringer i problemstruktur gjør det nødvendig for samarbeidet å endre organisasjonsstruktur, for å skape samsvar og skaffe måloppnåelse. Myter illustrerer hvordan samordning oppfattes som en rasjonalisert oppskrift på hvordan et velfundamentert IKT-samarbeid er strukturert, og dermed gjør det nødvendig for HIKT å reflektere det utad for å skaffe seg legitimitet i omgivelsene. Perspektivet er velegnet til å fange reformprosesser, noe digitalisering og samordning kan sies å være. Kulturperspektivet forklarer hvordan endringer i samordning har skjedd gradvis – for eksempel ved stegvis testing og implementering av samhandlingsmodell. Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet belyser også hvorfor endringer i samordningsforhold ikke har vært brå og omfattende – det er et resultat av at det har eksistert ulike interesser innad i samarbeidet. Samordning kan dessuten oppfattes som en «idé hvis tid er kommet», noe som trekker både på myteperspektivet (moter) og kulturperspektivet (mulighetsvindu). Videre viser implementasjonen av samhandlingsmodell og andre samordningstiltak at lederskapet i HIKT forholder seg strategisk og instrumentelt til myter. Slik er de ikke bare symboler, men ilegges instrumentell verdi (Christensen m.fl. 2021, s. 136).

Det er bred kulturell enighet om at kommunene er nødt til å endre hvordan de utfører og tilbyr sine tjenester, og at IKT og digitalisering er nøkkelen til hvordan det skal løses. Slik er det en kulturell anerkjennelse av at endring og omstilling er viktig. Aktører i HIKT-samarbeidet har imidlertid tolket HIKT sin rolle i dette på ulike måter. Kommunenes og HIKTs toppledelse ønsker en aktiv HIKT med et utvidet mandat, og peker på at kommunesektoren i stor grad er homogen – kommunene møter på det samme utfordringsbilde (stram økonomi, endringer i befolkningssammensetning) og skal levere de samme tjenestene (jamfør generalistkommuneprinsippet). Andre advokerer for innskrenkninger i mandatet, og viser til at kommunene er for forskjellige til å la en felles aktør bestemme på vegne av dem alle. Det blir talt for at kommunene i større grad burde løse slikt selv, og at det fungerte godt når kommunene selv hadde ansvaret for egen IKT-drift og forvaltning. Slik er det også en kultur

for å gjøre som man alltid har gjort. Kulturperspektivet og forhandlingsvarianten forklarer dette ved å peke på interessekonflikter og institusjonell preferanse for eksisterende handlingsmåter. Videre forklarer kulturperspektivet hvordan HIKT-lederskapet likevel har fått til endringer i samordningsforholdene. Det åpnet seg et mulighetsvindu i sammenheng med endringer av kommuneloven, som gjorde det mulig å revurdere andre aspekter ved samarbeidets organisering.

For å forstå dynamikken i et interkommunalt samarbeid blir det nødvendig å se til flere forklaringsfaktorer. Ved å bruke perspektivene på en utfyllende, komplementær måte, har det muliggjort en mer helhetlig forståelse av hvorfor samordningsforholdene er som de er. Det er et samspill mellom interne instrumentelle og institusjonelle forhold, så vel som ytre institusjonelle omgivelser. HIKT-samarbeidet er en organisasjon med etablerte strukturer, sammensatt av kommuner med delvis motstridende interesser og forutsetninger, og ulike kulturer. Alle disse faktorene påvirker hvordan samordning finner sted i samarbeidet.

7 Avslutning

Målet med denne studien har vært å undersøke hvordan samordning foregår i Hedmark IKT-samarbeidet, samt forstå hvorfor samordning foregår slik det gjør. Interkommunale IKT-samarbeid er ikke et nytt fenomen, men de siste årene har flere samarbeid endret fokus fra klassisk IKT-drift til strategi, innovasjon og utviklingsarbeid (KS 2015, s. 10).

Utgangspunktet for oppgaven er at denne utviklingen har stilt nye krav til samarbeidene hva gjelder samordning, samtidig som samordning medfører sine egne utfordringer og problemstillinger i et interkommunalt samarbeid. I denne avsluttende delen vil først studiens hovedfunn og svarene på problemstillingene bli presentert. Deretter vil studien bli sett i lys av tidligere forskning og empiriske implikasjoner blir redegjort for. Etter dette følger de teoretiske implikasjonene til studien. Oppgaven avslutter så med å vise til muligheter for videre forskning på feltet.

7.1 Oppsummering av hovedfunn og svar på forskningsspørsmål

Denne studien tok til sikte å svare på følgende overordnede problemstilling: «*Hva kjennetegner samordningen i det interkommunale samarbeidet Hedmark IKT i perioden 2017-2022, og hvordan kan dette beskrives og forklares?*». For å gripe det overordnede forskningsspørsmålet ble det i tillegg spesifisert tre underliggende problemstillinger:

1. Hvordan kan Hedmark IKT-samarbeidet beskrives ut fra teorier om samordning?
2. Hvilke samordningsutfordringer og -muligheter kan identifiseres?
3. Hva kan forklare at samordning foregår som det gjør?

De to beskrivende problemstillingene har blitt besvart med utgangspunkt i et samordningsrammeverk, som ble redegjort for i teorikapittelet. Oppgaven har funnet at det har skjedd en endring av hvordan samordning foregår i HIKT-samarbeidet, og at dette er relatert til endringene i mandat som har funnet sted i den undersøkte tidsperioden 2017 til 2022. Hedmark IKT-samarbeidet er horisontalt og eksternt samordnet, ved at medlemmene er forskjellige organisasjoner på samme hierarkiske nivå (kommuner). Samarbeidet er imidlertid også internt vertikalt samordnet, gjennom introduksjonen av ny samhandlingsmodell. Videre preges samarbeidet av positiv samordning på ledernivå, blant kommunedirektører, kommunalsjefer og ansatte i HIKT. Informantene pekte imidlertid på at det er tegn til holdninger og atferd som samsvarer med negativ samordning blant ansatte på lavere hierarkiske nivåer i kommunene og blant økonomisjefer. Det er flere samordningsmekanismer som er blitt benyttet, spesielt standardisering av resultater og horisontale ordninger for samarbeid. Den siste mekanismen er særlig gjeldende etter introduksjonen av

samhandlingsmodell, der det er etablert organer hvor ansatte fra kommunene møtes og integrator-posisjoner.

Det ble fremhevet samtlige samordningsmuligheter og -utfordringer, hvorav flere kan ses i sammenheng med dimensjonene og mekanismene for samordning. Mulighetene er blant annet at Hedmark IKT-samarbeidet har utviklet samhandlingsorganer som gjør det lettere for kommuneansatte å drøfte saker knyttet til digitalisering og IKT med hverandre, og løfte disse opp til styret. Videre har det blitt definert felles målsettinger, en standardisering av resultater, og det legges opp til at medlemskommunene kan kjøre sine egne prosjekter der det virker hensiktsmessig. Standardisering av resultater muliggjøres i stor grad av at kommunene er utsatt for samme press fra omgivelser og underlagt likt regelverk. HIKT-samarbeidet preges av et generelt godt samarbeidsmiljø hvor holdninger på ledernivå tilsvarende positiv samordning. Hovedutfordringene knytter seg til atferd og holdninger i samsvar med negativ samordning blant ansatte nedover i kommunene, og opplevelse av treghet i HIKT-systemet. HIKT-samarbeidet oppleves heller ikke som godt nok forankret i de respektive kommuneorganisasjonene. Dette gjør at det fortsatt foregår IT-aktivitet utenfor HIKT, og medfører ytterligere fragmentering av IT-porteføljen – det skjer liten grad av standardisering av arbeidsoppgaver, og dårlige forutsetninger for direkte kontroll gjør det vanskelig å sikre etterlevelse av ønskede rutiner og prosedyrer. Videre pekes det på svakheter i samhandlingsmodell, med uklar rollefordeling og høy arbeidsmengde. Fortsatt bruk av gjensidig tilpasning som samordningsmekanisme, bygger oppunder tendenser til gruppedannelser.

Den siste, forklarende problemstillingen ble belyst ved hjelp av tre organisasjonsteoretiske perspektiver: det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Teoriene ble brukt utfyllende gjennom en transformativ tilnærming, der perspektivene komplimenterer hverandre istedenfor å konkurrere (Christensen m.fl. 2021; Roness 1997). Studien har funnet at kombinasjonen av instrumentelle og institusjonelle faktorer kan forklare hvorfor samordning foregår slik det gjør i samarbeidet. Press fra institusjonelle omgivelser har gjort det nødvendig for lederskapet i samarbeidet å vri fokus fra IKT-drift mot digitaliserings- og utviklingsarbeid. Denne vridningen har resultert i en endring av problemstruktur, som så har gjort det nødvendig for samarbeidet å endre sin organisasjonsstruktur mot mer samordning for å skape samsvar. Endringer i samordningsforhold har imidlertid møtt motstand, da det innebærer fundamental forandring av etablerte strukturer, kulturer og handlingsmønstre. Dessuten konkurrerer den med andre oppskrifter på god kommunal drift,

slik som selvstyre. Aktører i samarbeidet tenderer mot å foretrekke gamle måter å gjøre ting på, fremfor nye. Endringen av kommuneloven har imidlertid fungert som et mulighetsvindu, der andre reorganiseringstiltak har blitt muliggjort. Gjennom interessehevdelser har det blitt utarbeidet en samhandlingsmodell og strategisk retning som i større grad samordner medlemskommunene, men samtidig hensyntar variasjon i ambisjoner og forutsetninger. For å løse opp i forankringsproblematikk kan det videre bli nødvendig for samarbeidet å jobbe med institusjonalisering, der verdier og normer som bygger oppunder en «HIKT»-kultur gjør at ansatte i medlemskommunene i større grad anser HIKT som en del av deres kommuneorganisasjoner, heller enn en sideorganisasjon.

7.2 Studien i lys av tidligere forskning og empiriske implikasjoner

Forskning på digitalisering og samordning i offentlig sektor kan plasseres innen styringsparadigmer som faller innenfor begrepet «post-NPM» (Dunleavy m.fl. 2006; Osborne 2006; 2010; Christensen & Lægreid 2007b; Margetts & Dunleavy 2013). Denne studien kan videre ses i sammenheng med tidligere forskning på henholdsvis digitalisering av offentlig forvaltning, interkommunalt samarbeid og samordning i offentlig sektor. I norsk kontekst er det flere bidrag som ser på digitalisering i norsk forvaltning (Schartum m.fl. 2017), også på kommunalt nivå (Baldersheim m.fl. 2008; Jansen & Schartum 2008; Jacobsen 2018). Videre rettes flere studier mot interkommunale samarbeid (Baldersheim m.fl. 2003; Jacobsen 2014; Teles & Swianiewicz 2018; Ahlgren m.fl. 2019), hvorav noen har undersøkt IKT-samarbeid spesifikt (Baldersheim & Øgård 2003). En innvending er imidlertid at flere av disse studiene er gamle og ikke tar innover seg overgangen fra IKT-drift til digitalisering og hvilke konsekvenser dette medfører.

Det finnes også flere studier av samordning i norsk offentlig sektor (Christensen & Lægreid 2008; Christensen m.fl. 2015; Lægreid & Rykkja 2015), hvorav noen undersøker samordning i utarbeidelse av offentlige IT-løsninger (Lund-Tønnesen & Christensen 2022). Det finnes også bidrag som studerer samordning i en kommunal setting, men disse ser som regel på vertikal samordning mellom stat, fylkeskommune og kommune, eller horisontal samordning innad i en enkelt kommune (Helgesen 2006; Jordahl 2018). Denne oppgaven trekker på, samtidig som den bidrar til, de tre forskningsfeltene ved å undersøke hvordan samordning foregår og fungerer som et virkemiddel for å nå digitaliseringsambisjoner i et interkommunalt IKT-samarbeid. Oppgaven gir innsikt i hvordan samordning finner sted i et interkommunalt samarbeid, og peker på at samordningen karakteriseres av en kombinasjon av flere samordningsdimensjoner og -mekanismer. Dersom digitalisering anses som et «wicked

problem» som må løses gjennom samordningstiltak, viser denne studien hvilke sentrale utfordringer og muligheter som gjør seg gjeldene i et samarbeid mellom funksjonelt like organisasjoner. Den empiriske analysen kan brukes til å belyse viktige problemstillinger kommunale samarbeid må ta stilling til når de søker å tilby felles tjenester og løse felles utfordringer.

7.3 Teoretiske implikasjoner

Denne oppgaven har anvendt teorier til både beskrivende og forklarende siktemål.

Samordningsrammeverket har fungert godt til å beskrive hvordan medlemskommunene i HIKT-samarbeidet både tilpasser og ikke tilpasser seg hverandre, samt arbeider for å nå sine digitaliseringsambisjoner. Samordningsteorier har tradisjonelt blitt benyttet for å beskrive koordineringstiltak mellom organisasjoner eller enheter innad i organisasjoner som er funksjonelt ulike (Christensen m.fl. 2015; Osborne 2006; 2010; Jacobsen & Thorsvik 2022).

Denne oppgaven har imidlertid illustrert hvordan samordning kan brukes for å beskrive koordinering mellom organisasjoner som er funksjonelt like – nemlig kommuner. En innvending til valg av beskrivende rammeverk kan imidlertid være at det eksisterer teorier som bedre beskriver koordineringsprosessene som foregår i Hedmark IKT-samarbeidet. Samordningsmekanismene blir i utgangspunktet anvendt for å belyse intern koordinering mellom enheter i en organisasjon (Jacobsen & Thorsvik 2022). Dermed kan det hende at de ikke tilstrekkelig beskriver prosessene som foregår når selvstendige organisasjoner skal samordne seg. Samordningsmekanismene til Verhoest m.fl. (2007) kunne for eksempel fungert som et godt supplement, da de også har et fokus på offentlig sektor. Også Weigårds (1991) fire modeller for interorganisatoriske forbindelser kunne blitt brukt. En ytterligere teoretisk begrensning er hvilke prosesser som er undersøkt. Oppgaven har fokusert på samordningen som finner sted i Hedmark IKT-samarbeidet, og dermed ikke sett på den interne samordningen som foregår i hver medlemskommune.

Studien har benyttet en transformativ tilnærming, der tre forklarende perspektiver er blitt benyttet utfyllende (Christensen m.fl. 2021; Roness 1997). På denne måten har oppgaven evnet å forklare mye av hvorfor samordning foregår som det gjør i Hedmark IKT-samarbeidet. Det pekes på at det er et samspill mellom interne instrumentelle og institusjonelle, så vel som eksterne institusjonelle faktorer som påvirker hvordan samordning finner sted. Oppgaven har imidlertid hatt et avgrenset omfang, noe som har gjort det nødvendig å begrense seg i møte med perspektivene. Dermed kan det være aspekter ved de ulike teoriene som ikke har blitt anvendt her, men som kunne bidratt til å forklare

interkommunal samordning. Eksempelvis kunne det vært nyttig å gjøre et skille mellom institusjonelle søyler (Scott 2014), og institusjonelle og tekniske omgivelser (Jacobsen & Thorsvik 2022; Thompson 1967). Videre kan det tenkes at en helt annen teoretisk tilnærming kunne vært nyttig. Det er noen aspekter som ikke forklares like godt av de organisasjonsteoretiske tilnærmingene. Et aspekt som teoriene har svak forklaringskraft på er det som kan kalles for en gratispassasjer-frykt. Flere informanter pekte på dette som en årsak til at samordning, og samarbeid generelt, til tider er vanskelig. De større kommunene ønsker ikke å «bære» de mindre. Public choice-teorier kunne dermed vært et nyttig tillegg til analysen, da disse spesifikt omtaler gratispassasjerproblemet og hvordan dette gjør samarbeid vanskelig. Disse teoriene tar også mer innover seg fenomenet med «felles press, ulike interesser» - selv om kommunene står ovenfor samme problemstillinger, betyr ikke det at de vil ha de samme interessene ovenfor Hedmark IKT-samarbeidet (McLean 1987). Det kunne vært fordelaktig å se HIKT-samarbeidet i lys av teorier og perspektiver som mer spesifikt tar for seg årsaker til samarbeid og samarbeidsproblematikk.

7.4 Videre forskning

Denne studien åpner opp for videre forskning på flere måter – først og fremst ved at den har flere empiriske begrensninger. Dette har vært en undersøkelse av en enkelt case, noe som gjør at funnene vanskelig kan generaliseres til en bredere populasjon (George & Bennett 2005, s. 31). For å gripe hvordan samordning gir utslag i interkommunale IKT-samarbeid, kunne det vært gunstig å benytte et sammenlignende casedesign. Flere informanter og sentrale dokumenter fra HIKT-samarbeidet trakk frem IKT Agder som en suksesshistorie. Det kan derfor være særlig interessant å undersøke IKT Agder, og se hva som har vært suksessfaktorer her. På denne måten kunne det blitt pekt på forskjeller i tilnærminger til samordning, og hvordan det påvirker måloppnåelse i samarbeidene. Videre forskning kan dermed ta sikte på å metodisk underbygge og teste funnene fra denne studien ved å anvende rammeverket på andre, lignende case og benytte andre metodiske tilnærminger.

I søken etter å besvare denne oppgavens forskningsspørsmål, har også en rekke andre interessante problemstillinger kommet til synet. Denne oppgaven har hatt et fokus på handlingene til de *administrativt* ansatte i HIKT og kommunene, og hvordan de samordner seg i praksis. Hovedårsaken til det er at digitalisering tradisjonelt har vært en prosess drevet av de administrativt ansatte, som har resultert i at det er de som sitter i styringsposisjoner i interkommunale IKT-samarbeid (Baldersheim 2008). Det har derfor vært et naturlig utgangspunkt for denne oppgaven. Videre kan det imidlertid være spennende å undersøke den

politiske dimensjonen. Dette er interessant av flere grunner. Den første knytter seg til samordning. Som Bouckaert m.fl. (2010, s. 25) skriver, er det politikerne som innehar legitimiteten og den politiske makten som er nødvendig for å få organisasjoner til å endre praksis – for eksempel mot mer samordning. Den andre grunnen handler om demokratiske hensyn og muligheter for ansvarliggjøring i samarbeid uten politisk representasjon. Dermed kan denne vinklingen være et spennende utgangspunkt for en videre studie. Dessuten åpner det opp for å undersøke samspeillet mellom politikk og administrasjon. Det kom frem under intervjuene at dette kan oppleves som utfordrende, da politikere kan komme med politiske visjoner fra sidelinjen som har konsekvenser for arbeidet som skjer i IKT-samarbeidet. Som administrativt ansatt er man forpliktet til å følge opp på disse initiativene – selv om det kan virke forkludrende og lite formålstjenlig.

Oppgaven har analysert selve samarbeidet, men videre kan det være av interesse å se mer i dybden på de enkelte medlemskommunene – hvordan de forholder seg til slike samarbeid og jobber med samordning internt. Dessuten kan det være av interesse å undersøke samordning på et høyere nivå – den eksterne, vertikale samordningen som finner sted mellom kommunene og overordnede offentlige organer, samt ekstern, horisontal samordning mellom kommuner/stat og private/frivillige aktører. Dette er spesielt interessant dersom man følger argumentasjonen om at digitalisering kan anses som et gjenstridig problem. Da er det nødvendig å inkludere flere aktører inn i prosessene med å digitalisere kommunal sektor, for å kunne imøtegå stadig endrende forventninger og forutsetninger (Osborne 2006; 2010). Til slutt kan det bemerkes at HIKT2025-prosjektet ikke er en avsluttet prosess. Dermed kan det være spennende å følge med på utviklinger og hvordan prosessen forløper seg videre.

Referanseliste

Litteratur

- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Review*, 95(3), s. 529-546.
- Andersen, J. A. (2009). *Organisasjonsteori: Fra argument og motargument til kunnskap*. Universitetsforlaget.
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget.
- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), s. 278-298.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), s. 543-571.
- Ask, K. & Søråa, R. A. (2021). *Digitalisering. Samfunnsendring, brukerperspektiv og kritisk tenkning*. Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H., Haug, A. V. & Øgård, M. (2008). *Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning*. Fagbokforlaget.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (2014). *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3.utg.). Fagbokforlaget.
- Bamberger, P. (2008). From the Editors: Beyond Contextualization—Using Context Theories to Narrow the Micro-Macro Gap in Management Research. *Academy of Management Journal*, 51(5), s. 839–46.
- Beyers, J., Braun, C., Marshall, D. & De Bruycker, I. (2014). Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts. *Interest Groups & Advocacy*, 3(2), s. 174-187.
- Bjørquist, C. & Fineide, J. M. (2019). *Organisasjonsperspektiv på samordning av helse- og velferdstjenester*. Cappelen Damm Akademisk.
- Blair, J., Czaja, R. & Blair, E. A. (2014). *Designing surveys: a guide to decision and procedures* (3. utg.). SAGE Publications.
- Bouckaert, G., Peters, B.G. & Verhoest K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan.

- Brunsson, N. (2000). *The Irrational Organization: Irrationality as a basis for organizational action and change*. Fagbokforlaget.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations* (2. utg.). Abstrakt Forlag AS.
- Brunsson, N. & Olsen, J. P. (1993). *The Reforming Organization*. Routledge.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5. utg.). Oxford University Press.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (2011). *Modernisering av offentlig sektor. Trender, ideer og praksiser* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007a). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), s. 1059-1066.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007b). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate Publishing Limited.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8, s. 97-116.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2015). The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Science*, 81(2), s. 352-372.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Aars, J. (2019). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P. & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Coffey, A. (2014). Analysing Documents. I U. Flick (Red.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (s. 367-379). SAGE Publications.
- Converse, J. M. & Presser, S. (1986). *Survey questions: handcrafting the standardized questionnaire*. SAGE Publications.
- Denters, B., Goldsmith, M., Ladner, A., Mouritzen P, E. & Rose, L, E. (2014). *Size and Local Democracy*. Edward Elgar Publishing.

- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), s. 147-160.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), s. 467-494.
- Egeberg, M. & Trondal, J. (2018). *An Organizational Approach to Public Sector Governance*. Oxford University Press.
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., Styhre, A. & Woll, K. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm Akademisk.
- Fayol, H. (1949). *General and Industrial Management*. Pitman.
- Fimreite, A. L., Lango, P., Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2014). *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Fink, A. (2003). *How to ask survey questions* (2. utg.). SAGE Publications.
- Fountain, J. E. (2019). The Wicked Nature of Digital Transformation: A Policy Perspective. *Dubai Policy Review*, 1. <https://dubaipolicyreview.ae/the-wicked-nature-of-digital-transformation-a-policy-perspective/>
- Foster, C., Bellò, B. & Downe, J. (2021). A Review of Efficiency and Red Tape in Public Sector Collaborations (TROPICO D.9.1).
- Galbraith, J. R. (1994). *Competing with Flexible Lateral Organization*. Addison-Wesley.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2017a). *Case study research: principles and practices*. Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2017b). Qualitative Methods. *Annual Review of Political Science*, 20, s. 15–36.
- Greene, J. C. (2007). *Mixed Methods in Social Inquiry*. Jossey-Bass.
- Greenwood, R. G. (1981). Management by Objectives: As Developed by Peter Drucker, Assisted by Harold Smiddy. *The Academy of Management Review*, 6(2), s. 225-230.

- Greve, A. (1995). *Organisasjonsteori – nyere perspektiver*. Universitetsforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), s. 936-957.
- Halperin, S. & Heath, O. (2020). *Political Research: Methods and Practical Skills*. Oxford University Press.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), s. 3-19.
- Jacobsen, D. I. (2014). *Interkommunalt samarbeid i Norge. Former, funksjoner og effekter*. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2018). Adopting and Refining e-services – the Role of Organization Size. *Public Organiz Rev*, 18, s. 111–123. DOI 10.1007/s11115-016-0364-0
- Jacobsen, D. I. & Holtskog, K. H. S. (2013). Nærhetseffekten – kommunal service, kommunestørrelse og ny teknologi. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 54(4), s. 408-436. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2013-04-01>
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2022). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Jaffee, D. (2001). *Organization Theory: Tension and Change*. McGraw-Hill Higher Education.
- Jansen, A. & Schartum, D, W. (2008). *Elektronisk forvaltning på norsk. Statlig og kommunal bruk av IKT*. Fagbokforlaget.
- Johns, G. (2006). The Essential Impact of Context on Organizational Behavior. *Academy of Management Review*, 31(2), s. 396–408.
- Jones, G. (2010). *Organizational Theory, Design and Change* (6. utg.). Pearson Education, Inc.
- Jordahl, A. Ø. (2018). *Mellom barken og veden? Fylkesmannens samordningsrolle i samfunnssikkerhet og beredskap*/[Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. BORA. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/17883/MASTEROPPGAVE---ENDELIG-VERSJON.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Keohane, R. O., Verba, S. & King, G. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Little, Brown and Company.
- Kleiner, A. (2000). Revisiting Reengineering. *Strategy + Business*, 20, s. 27-31.
- Krasner, S. (1984). Approaches to the state: alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16, s. 223-246.
- Kvale, S. (1996). *Interviews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. SAGE Publications.
- Layder, D. (1998). *Sociological practice: Linking theory and social research*. SAGE Publications.
- Leech, B. L., Baumgartner, F. R., Berry, J. F., Hojnacki, M. & Kimball, D. C. (2013). Lessons From the “Lobbying and Policy Change” Project. I L. I. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (s. 209-224). Cornell University Press.
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25, s. 1-18. DOI: 10.1080/0738894070186031
- Lund-Tønnesen, J. (2019). *En etat i balanse: Utforskning og utnyttelse for digitalisering i Skatteetaten*/[Masteroppgave, Universitetet i Bergen]. BORA. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/bitstream/handle/1956/20499/Masteroppgave-digitalisering-i-Skatteetaten.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lund-Tønnesen, J. (2022). Regulating emerging technology in times of crisis: Digital contact tracing in Norway during the COVID-19 pandemic. *Law & Policy*, 44(3), s. 278-298.
- Lund-Tønnesen, J. & Christensen, T. (2022). The dynamics of governance capacity and legitimacy: the case of a digital tracing technology during the COVID-19 pandemic, *International Public Management Journal*, DOI: [10.1080/10967494.2022.2112328](https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2112328)
- Lynch, J. F. (2013). Aligning Sampling Strategies With Analytic Goals. I L. I. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (s. 31-44). Cornell University Press.

- Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), s. 475-493.
- Lægreid, P. & Verhoest, K. (2010). *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. Palgrave Macmillan.
- MacCarthaigh, M. & Molenveld, A. (2018). Coordination in Europe. I E. Ongaro & S. van Thiel. red. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. Palgrave Macmillan, s.653-670.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Renewal and Critique in Social Theory*, 29, s. 507-548.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2010). *A Theory of Gradual Institutional Change*. Cambridge University Press.
- March, J. (1994). *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. Simon & Schuster Inc.
- March, J. G. & Olsen J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reform Tells Us about Government. *The American Political Science Review*, 77(2), s. 281-296.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78, s. 734-49.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Macmillan.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1995). *Democratic Governance*. Free Press.
- Margetts, H. (2012). Electronic Government: A Revolution in Public Administration? I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 447-462). SAGE Publications.
- Margetts, H. & Dunleavy, P. (2013). The second wave of digital era governance: a quasi-paradigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371, s. 1-17.
- Martin, C. J. (2013). Crafting Interviews to Capture Cause and Effect. I L. I. Mosley (Red.), *Interview research in political science* (s. 109-124). Cornell University Press.

- McLean, I. (1987). *Public choice: an introduction*. Basil Blackwell.
- Metcalfe, L. (1994). International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60, s. 271-290.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), s. 340-363.
- Meyer, J. W. & Scott, W. R. (1983). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. SAGE Publications.
- Mosley, L. I. (2013). *Interview research in political science*. Cornell University Press.
- Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K. & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 35(1), s. 28-50.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), s. 377-387.
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Osmundsen, K., Iden, J. & Bygstad, B. (2018). *Hva er digitalisering, digital innovasjon og digital transformasjon?* NOKOBIT 2018, Svalbard, 18-20 September. NOKOBIT, 26(1), ISSN 1894-7719.
- O'Toole, L. J. (2012). Interorganizational Relations and Policy Implementation. I B. G. Peters & J. Pierre (Red.), *The SAGE Handbook of Public Administration* (s. 292-304). SAGE Publications.
- Painter, M. & Pierre, J. (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan.
- Parsons, T. (1951). *The Social System*. Free Press.
- Parsons, T. (1956). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 1(1), s. 63-85.
- Parsons, T. (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. Free Press.

- Parvainen, P., Tihinen, M., Kääriäinen, J. & Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in practice. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 5(1), s. 63-77.
- Peters, B. G. (1998) Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, 76, s. 295-311.
- Peters, B. G. (2008). Institutional Theory: Problems and Prospects. I J. Pierre, B. G. Peters og G. Stoker (Red.), *Debating Institutionalism* (s. 1-22). Manchester University Press.
- Peters, B. G. (2012). *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism* (3. utg.). Continuum.
- Peters, B. G. (2015). *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. University Press of Kansas.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), s. 251-267.
- Powell, W. W. & DiMaggio, P. J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press.
- Pugh, D. S. & Hickson, D. J. (1976). *Organization Structure in its Context: The Aston Studies Studies I*. Saxon House.
- Rathbun, B. C. (2008). *Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities*. Oxford University Press.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Ringholm, T., Teigen, H. & Aarsæther, N. (2013). *Innovative kommuner*. Cappelen Damm Akademisk.
- Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, s. 155-169.
- Rowan, B. (1982). Organizational Structure and the Institutional Environment: The Case of Public Schools. *Administrative Science Quarterly*, 27, s. 259-279.
- Rossmann, A. (2019). *Digital Maturity: Conceptualization and Measurement Model* [Foredragsmateriale].

https://www.researchgate.net/publication/345760193_Digital_Maturity_Conceptualization_and_Measurement_Model

- Rubin, H. J. & Rubin, I. S. (2005). *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data* (2. utg.). SAGE Publications.
- Røiseland, A. & Vabo, S, I. (2008a). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(01-02), s. 86-107.
- Røiseland, A. & Vabo, S, I. (2008b). Kommunalt selvstyre eller samstyring? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(3), s. 409-418.
- Røiseland, A. & Vabo, S, I. (2016). *Styring og samstyring: governance på norsk* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Schaeffer, N. & Presser, S. (2003). The science of asking questions. *Annual review of sociology*, 29(1), s. 65-88.
- Schartum, D. W., Jansen, A. & Tranvik, T. (2017). *Digital forvaltning – en innføring. Juridiske, informatoriske og organisatoriske aspekter*. Fagbokforlaget.
- Schartum, D. W. (2018). *Digitalisering av offentlig forvaltning – fra lovtekst til programkode*. Fagbokforlaget.
- Schartum, D. W. (2021). Jus og digitalisering. *Lov og Rett*, 60, s. 92–109. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3061-2021-02-04>
- Schreier, M. (2014). Qualitative Content Analysis. I U. Flick (Red.), *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis* (s. 170-183). SAGE Publications.
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes In Administrative Organization* (4. utg.). Simon & Schuster Free Press.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), s. 493-511.
- Scott, W. R. (1991). Unpacking institutional arguments. I W. Powell & P. DiMaggio (Red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 164-182). The University of Chicago Press.
- Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: ideas, interests, and identities*. SAGE Publications.

- Seawright, J. S. & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), s. 294-308.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. University of California Press
- Selznick, P. (1957). *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Harper & Row, Publishers.
- Snellen, I. T. M. & van de Donk, W. B. H. J. (1998). *Public Administration in an Information Age*. IOS Press.
- Steinmo, S., Thelen, K. A. & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford University Press.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in action: social science bases of administrative theory*. McGraw-Hill.
- Torfig, J. & Triantafyllou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political-Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), s. 9-25.
- Torfig, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), s. 795-825. DOI: 10.1177/0095399716680057
- Torfig, J., Andersen, L. B., Greve, C. & Klausen, K. K. (2020). *Public Governance Paradigms: Competing and Co-existing*. Edward Elgar Publishing.
- Verhoest, K. & Bouckaert, G. (2005). Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialisation and Coordination. I M. Painter & J. Pierre (Red.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives* (s. 92-111). Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K., Bouckaert, G. & Peters, B. G. (2007). Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980–2005. *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), s. 325-348. DOI:10.1177/0020852307081144

- Vis, B. & Stolwijk, S. (2021). Conducting quantitative studies with the participation of political elites: best practices for designing the study and soliciting the participation of political elites. *Quality & Quantity*, 55, s. 1281–1317. <https://doi.org/10.1007/s11135-020-01052-z>
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. J.C.B. Mohr.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. The Free Press.
- Wiesel, F. & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), s. 175-205.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Designs and Methods* (4. utg.). SAGE Publications.
- Yin, R. K. (2012). *Applications of Case Study Research* (3. utg.). SAGE Publications.
- Zhang, J. & Kim, Y. (2016). Digital government and wicked problems: Solution or problem? *Information Polity*, 21, s. 215-221.

Offentlige kilder

Brandtzæg, B. A., Lunder, T. E., Aastvedt, A., Thorstensen, A., Groven, S. & Møller, G.

(2019). *Utredning om små kommuner* (TF-rapport nr. 473). Telemarksforskning.

https://www.regjeringen.no/contentassets/cc6fa29f7d0244059d62a98a4fdc5dfd/rapport_sma-kommuner_kmd_telemarksforskning-992102-11000322.pdf

Europakommisjonen (u.å.). *Transforming into Open, Innovative and Collaborative Governments*. European Commission. <https://cordis.europa.eu/project/id/726840>

Europakommisjonen (2010). *A Digital Agenda for Europe*. European Commission.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>

Europakommisjonen (2021). *Digital Economy and Society Index 2021: Norway*.

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-norway>

Digitaliseringsdirektoratet (u.å.). *Overordnede arkitekturprinsipper*.

<https://www.digdir.no/samhandling/overordnede-arkitekturprinsipper/1065>

Direktoratet for forvaltning og IKT (2014). *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* (Difi-rapport 2014:07). Direktoratet for forvaltning og IKT.

https://dfo.no/sites/default/files/fagomr%C3%A5der/Rapporter/Rapporter-Difi/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf

Direktoratet for forvaltning og IKT (2016). *Bedre involvering av kommunal sektor i statlige digitaliseringsprosjekter*. <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/bedre-involvering-av-kommunal-sektor-i-statlige-digitaliseringsprosjekter/1931>

Grue kommune (2019). *Årsberetning 2018*.

<https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13456499-1561395996/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/%C3%85rsberetning%202018.pdf>

Grue kommune (2020a). *Kommuneplan 2020-2032: Samfunnsdelen*.

https://www.digiblad.no/gruekommune/kommuneplan_2020-2032/10/

Grue kommune (2020b). *Kommunal planstrategi 2020-2023*.

<https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13443154-1611320350/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/Kommunal%20planstrategi%202020-2024.pdf>

Grue kommune (2020c). *Kommuneplanens handlingsdel 2021-2024: Med budsjett og økonomiplan*. <https://www.grue.kommune.no/getfile.php/13472793-1620737186/Filer/Grue/Planer%20og%20styringsdokumenter/Handlingsdel%202021-2024.pdf>

Hamar kommune, Stange kommune, Kongsvinger kommune, Løten kommune, Sør-Odal kommune, Nord-Odal kommune, Grue kommune, Hedmark IKT (u.å.).
Digitaliseringsstrategi 2017-2020.

Hamar kommune (2018). *Kommuneplan 2018-2030: Samfunnsdel med langsiktig arealstrategi*. <https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/13424008-1528282404/Bilder/Hamar/Artikkelbilder/Organisasjonen/R%C3%A5dmann%20og%20staber/Kommuneplan-2018-2030-trykk.pdf>

Hamar kommune (2019). *Smart Hamar: Teknologi på en innovativ måte for bærekraftige og innovative tjenester*. <https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/13496357-1590476474/Bilder/Hamar/Nyhetsbilder/Teknisk/Smart%20Hamar.pdf>

Hamar kommune (2020). *Kommunal planstrategi 2020-2030*.
[https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/13485010-1586937912/Bilder/Felles/Planstrategi%202020-2023 etter%20vedtak%20250320-ferdig.pdf](https://www.hamar.kommune.no/getfile.php/13485010-1586937912/Bilder/Felles/Planstrategi%202020-2023%20etter%20vedtak%20250320-ferdig.pdf)

Hamar kommune (2021a). *Årsmelding 2020*. https://pub.framsikt.net/2020/hamar/mr-202012-%C3%A5rsmelding_2020/#/

Hamar kommune (2021b). *Handlings- og økonomiplan 2022-2025*.
https://pub.framsikt.net/2022/hamar/bm-2022-h%C3%B8p_2022-2025_kommunestyrets_vedtak/#/home

Hedmark IKT (2019). *Årsmelding 2018*. <https://hedmark-ikt.no/wp-content/uploads/2019/11/HIKT-%C3%A5rsmelding-2018-signert.pdf>

Hedmark IKT (2020). *Årsmelding 2019*. <https://www.hedmark-ikt.no/wp-content/uploads/2020/11/Arsmelding-Hedmark-IKT-2019.pdf>

Hedmark IKT (2021a). *Årsmelding 2020*. <https://www.hedmark-ikt.no/wp-content/uploads/2021/04/20210423-Hedmark-IKT-Arsmelding-2020.pdf>

Hedmark IKT (2022e). *Årsmelding 2021*. <https://www.hedmark-ikt.no/arsmelding-2021/>

- Hedmark IKT (u.å.a). *Vår historie*. <https://www.hedmark-ikt.no/hedmark-ikts-historie/>
- Hedmark IKT (u.å.b). *Ansatte og organisering*. <https://www.hedmark-ikt.no/ansatte/>
- Hedmark IKT (u.å.c). *Løsninger og arkitektur*. <https://www.hedmark-ikt.no/losninger-og-arkitektur/>
- Hedmark IKT (u.å.d). *Drift*. <https://www.hedmark-ikt.no/drift/>
- Hedmark IKT (u.å.e). *Strategisk utvikling og digitalisering*. <https://www.hedmark-ikt.no/strategisk-utvikling-og-digitalisering/>
- Hedmark IKT (u.å.f). *Stab- og støttefunksjoner*. <https://www.hedmark-ikt.no/stab-og-stottefunksjoner/>
- Hedmark IKT (u.å.g). *Styret*. <https://www.hedmark-ikt.no/styret-i-hedmark-ikt/>
- Hedmark IKT (u.å.h). *Om oss*. <https://www.hedmark-ikt.no/om-oss/>
- Helgesen, M. (2006). *Organisering for samarbeid og samordning* (NIBR-notat 200:129). Norsk institutt for by- og regionforskning. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/2453>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022a). *Digitaliseringsrundskrivet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2895185/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2022b). *Digitalisering i offentlig sektor – orientering til kommunesektoren*. https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kdd/andre-dokumenter/brev/utvalgte_brev/2022/digitalisering-i-offentlig-sektor-orientering-til-kommunesektoren/id2898570/
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Kongsvinger kommune (2018). *Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2030*. https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13439543-1547474602/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/Planer%20og%20styringsdokumenter/Kommuneplanens_samfunnsdel_27.07.18.pdf
- Kongsvinger kommune (2020a). *Eierskapsmelding 2020: Eierskap og interkommunale samarbeid*. <https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13499759->

[1599467903/Bilder/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/planer%20og%20styringsdokumenter/EIERSKAPMELDING%20KK%202020%20-til%20politisk%20behandling_23.06.2020.pdf](https://www.kongsvinger.kommune.no/Bilder/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/planer%20og%20styringsdokumenter/EIERSKAPMELDING%20KK%202020%20-til%20politisk%20behandling_23.06.2020.pdf)

Kongsvinger kommune (2020b). *Kommunal planstrategi 2020-2023*.

<https://www.kongsvinger.kommune.no/getfile.php/13499833-1592984159/Filer/Kongsvinger/2e.%20Politikk%2C%20organisasjon%20og%20planer/Planer%20og%20styringsdokumenter/Kommunal%20planstrategi%20-%20tekst%20til%20planstrategi%20%28002%29.pdf>

Kongsvinger kommune (2021). *Årsrapport 2020*.

https://pub.framsikt.net/2020/kongsvinger/mr-202012-%C3%A5rsrapport_2020/#/

KS (2006). *IKT-samarbeid mellom kommuner – en veileder*. Kommunesektorens organisasjon.

<https://www.ks.no/contentassets/52abe0f512ce47dc892f5c745378cc27/veilder.pdf>

KS (2015). *IKT-samarbeid i kommunal sektor: Modeller for organisering, styring og finansiering* (KS FoU-prosjekt nr. 144016). Kommunesektorens organisasjon.

<https://www.ks.no/fou-sok/2015/144016>

KS (2016). *Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017-2020*. Kommunesektorens organisasjon.

<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/digitalisering/klart-sprak-i-digitale-selvbetjeningslosninger/sprak-og-tekst/ingresser/KS-Digitaliseringsstrategi-hefte-F32.pdf>

KS (2018). *Hvor digital er kommunesektoren?* <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/hvor-digital-er-kommunesektoren/>

KS (2021). *Dette er regionale digitaliseringsnettverk*.

<https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/regionale-digitaliseringsnettverk/regionale-nettverk-og-samstyring-i-kommunesektoren/>

Leknes, E., Gjertsen, A., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aar, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer* (IRIS rapport 2013/008). International Research Institute of Stavanger AS.

<https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2639721/Rapport%20IRIS%20%e2%80%93202013-008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Løten kommune (2019). *Kommuneplanens samfunnsdel 2019-2030*.

https://www.loten.kommune.no/getfile.php/13452213-1628253836/Bilder/L%C3%B8ten/Planer/Kommuneplanens_samfunnsdel_LK_2019_2030_vedtatt.pdf

Løten kommune (2020). *Kommunal planstrategi 2020-2024*.

https://www.loten.kommune.no/getfile.php/13506654-1628253900/Bilder/L%C3%B8ten/Planer/Planstrategi%202020%20-%202024%20-%20vedtatt%20160920_web.pdf

Meld. St. 17 (2006-2007). *Eit informasjonssamfunn for alle*. Fornyings- og

administrasjonsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007-/id441497/?ch=1>

Meld. St. 23 (2012-2013). *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskapning*.

Administrasjons- og kirkedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-23-20122013/id718084/?ch=1>

Meld. St. 27 (2015-2016). *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>

Nord-Odal kommune (2019a). *Kommuneplanens samfunnsdel 2019-2031*. [https://www.nord-](https://www.nord-odal.kommune.no/getfile.php/13478084-1582209521/Bilder/Nord-Odal/Eiendom%20og%20samfunn/Andre%20planer/Kommuneplanens%20samfunnsdel%20vedtatt%2019_06_2019.pdf)

[odal.kommune.no/getfile.php/13478084-1582209521/Bilder/Nord-Odal/Eiendom%20og%20samfunn/Andre%20planer/Kommuneplanens%20samfunnsdel%20vedtatt%2019_06_2019.pdf](https://www.nord-odal.kommune.no/getfile.php/13478084-1582209521/Bilder/Nord-Odal/Eiendom%20og%20samfunn/Andre%20planer/Kommuneplanens%20samfunnsdel%20vedtatt%2019_06_2019.pdf)

Nord-Odal kommune (2020). *Planstrategi 2021-2024*. [https://www.nord-](https://www.nord-odal.kommune.no/getfile.php/13567896-1638349971/Bilder/Nord-Odal/planstrategi_2021_2024_plantabell_inkludert.pdf)

[odal.kommune.no/getfile.php/13567896-1638349971/Bilder/Nord-Odal/planstrategi_2021_2024_plantabell_inkludert.pdf](https://www.nord-odal.kommune.no/getfile.php/13567896-1638349971/Bilder/Nord-Odal/planstrategi_2021_2024_plantabell_inkludert.pdf)

NOU 2003: 30 (2003). *Ny offentlighetslov*. Justis- og politidepartementet.

NOU 2005: 6 (2005). *Samspill og tillit: Om staten og lokaldemokratiet*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2016: 4 (2016). *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Rambøll (2014). *Modeller for samordnet IKT-utvikling i kommunal sektor* (KS rapport). Kommunesektorens organisasjon.

<https://www.ks.no/contentassets/cf646e95cf6f427080361868677e64c3/sluttrapport-modeller-for-samordnet-ikt-utvikling-i-kommunesektoren.pdf>

Rambøll (2018). *Oppdatert kunnskapsgrunnlag på digitaliseringsområdet: Kartlegging av digital modenhet i kommunesektoren* (KS FoU rapport). Kommunesektorens organisasjon.

<https://www.ks.no/contentassets/3f544fbe44c1404a8b81f7f98737509f/digital-modenhet.pdf>

Regjeringen (2020). *Interkommunalt samarbeid*.

<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunalrett-og-kommunal-inndeling/interkommunalt-samarbeid/id2009798/>

Rybalka, M., Røgeberg, O. & Dyngen, Ø, Å. (2019). *Digitalisering i kommunene. Overblikk over tilstanden i 2018* (SSB Rapport 2019/14).

<https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/digitalisering-i-kommunene>

Smart Data (u.å.). *Behovsbeskrivelse*. [https://uploads-](https://uploads-ssl.webflow.com/62333a4bb3b202db04251958/6245c9cb7f00418f60fed19d_Smart%20Data_behovsbeskrivelse.pdf)

[ssl.webflow.com/62333a4bb3b202db04251958/6245c9cb7f00418f60fed19d_Smart%20Data_behovsbeskrivelse.pdf](https://uploads-ssl.webflow.com/62333a4bb3b202db04251958/6245c9cb7f00418f60fed19d_Smart%20Data_behovsbeskrivelse.pdf)

SSB (2021). *Kommunefakta: Grue*. <https://www.ssb.no/kommunefakta/grue>

Statssekretærutvalget for IT (1996). *Den norske IT-veien: Bit for bit: Rapport fra statssekretærutvalget for IT*. Samferdselsdepartementet.

Stange kommune (2014). *Kommuneplan – Samfunnsdel 2014-2026*.

https://www.stange.kommune.no/getfile.php/135823-1643799687/Stange%20kommune/FILER%20OG%20DOKUMENTER/Sentrale%20planer%20og%20styringsdokumenter/Kommuneplanens%20samfunnsdel_vedtatt%2018.6.2014.pdf

Stange kommune (2020). *Planstrategi 2021-2025*.

<https://www.stange.kommune.no/getfile.php/136288-1644499226/Stange%20kommune/FILER%20OG%20DOKUMENTER/Sentrale%20planer%20og%20styringsdokumenter/Planstrategi%20Stange%20kommune%202021-2025%20-%20vedtatt%2016.12.2020.pdf>

- Sør-Odal kommune (2018a). *Folkehelse i Sør-Odal – utfordringer og muligheter*.
https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13453633-1560505883/Bilder/S%C3%B8r-Odal/Oversiktsdokument%20for%20folkehelse_ny.pdf
- Sør-Odal kommune (2018b). *Kommuneplan for Sør-Odal kommune 2018-2030: Samfunnsdel*.
Hentet fra: <https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13453604-1560503561/Bilder/S%C3%B8r-Odal/samfunnsdel.pdf>
- Sør-Odal kommune (2020). *Handlingsprogram med økonomiplan 2022-2025: Årsbudsjett 2022*. <https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13570364-1642076383/Bilder/S%C3%B8r-Odal/Diverse/Handlingsprogram%20med%20%C3%B8konomiplan%202022-2025%20%C3%A5rsbudsjett%202022%20%2816.12.2021%29.pdf>
- Sør-Odal kommune (2021). *Kommunal planstrategi 2020-2023*. <https://www.sor-odal.kommune.no/getfile.php/13550894-1622793557/Bilder/S%C3%B8r-Odal/Nyheter/Kommunal%20planstrategi%202020-2023%20vedtatt%20KS%20februar%202021%281%29.pdf>
- Sør-Odal kommune (u.d.) *Årsmelding 2020*. <https://www.sor-odal.kommune.no/politikk-organisasjon-og-planer/planer-og-styringsdokumenter/arsmelding-2020/>
- van Marion, L., Nur, P., Vifladt, P. & Sommervold, M, M. (2018). *Oppdatert kunnskapsgrunnlag på digitaliseringsområdet. Kunnskapsgrunnlag basert på dokumentgjennomgang* (FOU-rapport).
- Weigård, J. (1991). *Interkommunalt samarbeid: et alternativ til kommunesammenslåing?*
Norsk institutt for by- og regionforskning.

Interne dokumenter

Hedmark IKT (2016). *Godkjennelse av beslutningsunderlag for behandling av utvidelse av Hedmark IKT-samarbeidet med Sør-Odal kommune*. Saksframlegg til styremøte Hedmark IKT (Sak 022/16).

Hedmark IKT (2017a). *Vedtekter for Hedmark IKT*.

Hedmark IKT (2017b). *Samarbeidsavtale Hedmark IKT*.

Hedmark IKT (2017c). *Årsmelding 2016*.

Hedmark IKT (2018). *Årsmelding 2017*.

Hedmark IKT (2019a). *HIKT20205 – Ny strategisk retning for HIKT og HIKT-samarbeidet*. Strategiprosess 2019/2020.

Hedmark IKT (2019b). *Velferdsteknologiske løsninger mot 2025 for HIKT-samarbeidet*. Utredning.

Hedmark IKT (2021b). *Ambisjonsnivå for HIKT-samarbeidet*. Saksfremlegg til programstyremøte for HIKT2025-programmet (Sak H013/2021).

Hedmark IKT (2021c). *Strategisk styringsdokument for HIKT-samarbeidet 2022*. Utkast til drøfting i styret.

Hedmark IKT (2021d). *Strategisk styringsdokument 2022*. Saksfremlegg til styremøte Hedmark IKT.

Hedmark IKT (2021e). *Hedmark IKT og «HIKT-samarbeidet» - en introduksjon*. Presentasjon til potensiell deltakerkommune.

Hedmark IKT (2022a). *Strategisk plattform for HIKT-samarbeidet for 2023-2026*. Vedtatt versjon (Sak 013/2022).

Hedmark IKT (2022b). *Strategisk plattform for HIKT-samarbeidet for 2023-2026*. Saksfremlegg til styremøte Hedmark IKT (Sak 013/2022).

Hedmark IKT (2022c). *Selskapsavtale HIKT IKS*. Utkast til styremøte (Sak 019/2022).

Hedmark IKT (2022d). *Prosjekt P27 – Selskapsavtale for HIKT IKS*. Saksfremlegg til styremøte Hedmark IKT (Sak 019/2022).

Hedmark IKT (2022f). *Samarbeidsavtale oppvekstsektoren*.

Hedmark IKT (2022g). *Hedmark IKT-samarbeidet mot 2025: Behovet for et styrket IT-samarbeid for å møte nye behov i kommunen*. Presentasjon til HIKT-styret.

Hedmark Revisjon IKS (2015). *Hedmark IKT – organisering, overordnet styring, roller og habilitet*. Forvaltningsrevisjonsprosjekt.

Løten kommune (2005). *HaLøSt IT – vedtekter*. Saksframlegg (Sak 05/01016).

Løten kommune (2007). *IKT-strategi: Løten, Hamar og Stange kommuner*. Saksframlegg (Sak 07/2190).

Løten kommune (2012). *IKT-strategi 2012-2015*. Saksframlegg (Sak 12/341).

Nord-Odal kommune (2016). *Hedmark IKT – tilpassing av organisasjonsform*. Saksframlegg (Sak 16/2887-1).

Lover og forskrifter

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). *Konvensjon 4. november 1950 om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter.*

Grunnloven. *Kongeriket Norges grunnlov 1814.*

IKS-loven. *Lov 29. januar nr. 6 om interkommunale selskaper.*

Kommuneloven (opphevet). *Lov 25. september nr. 107 1992 om kommuner og fylkeskommuner.*

Kommuneloven. *Lov 22. juni nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner.*

Likestillings- og diskrimineringsloven. *Lov 16. juni 2017 nr. 51 om likestilling og forbud mot diskriminering.*

Offentlighetsloven. *Lov 19. Mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd.*

Personopplysningsloven. *Lov 15. Juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger.*

Vedlegg

Vedlegg I: Liste over informanter

Informant 1: Edvard Lysne

Relevans for studien: Daglig leder, Hedmark IKT.

Sted: Hedmark IKT, avdeling Kjonerud.

Tidspunkt: Fredag 18/2/2022

Varighet: 1 time 25 min

Informant 2: Anett Vestli Rubio

Relevans for studien: Leder strategisk utvikling og digitalisering, Hedmark IKT.

Sted: Hedmark IKT, avdeling Kongsvinger.

Tidspunkt: Tirsdag 22/2/2022

Varighet: 1 time 10 min

Informant 3: Christl Kvam

Relevans for studien: Kommunedirektør, Hamar kommune. Styreleder Hedmark IKT.

Sted: Hamar rådhus

Tidspunkt: Onsdag 23/2/2022

Varighet: 1 time 5 min

Informant 4: Frank Hauge

Relevans for studien: Kommunedirektør, Løten kommune. Styremedlem Hedmark IKT.

Sted: Løten rådhus

Tidspunkt: Torsdag 24/2/2022

Varighet: 1 time 30 min

Informant 5: Boris Schürmann

Relevans for studien: Digitaliseringssjef, Stange kommune. Porteføljerådsmedlem Hedmark IKT.

Sted: Stange rådhus

Tidspunkt: Torsdag 17/2/2022

Varighet: 1 time 7 min

Informant 6: Dag Olaf Berg

Relevans for studien: Virksomhetsarkitekt, Hedmark IKT.

Sted: Hedmark IKT, avdeling Kjonerud.

Tidspunkt: Fredag 18/2/2022

Varighet: 1 time 55 min

Informant 7: Ove Jostein Bakken

Relevans for studien: Økonomisjef, Sør-Odal kommune. Medlem sektorforum økonomi, Hedmark IKT.

Sted: Digitalt møte.

Tidspunkt: Torsdag 3/3/2022

Varighet: 1 time 20 min

Informant 8: Ambjørn Flaata

Relevans for studien: Kommunalsjef innovasjon og samskaping, Sør-Odal kommune.

Porteføljerådsmedlem, Hedmark IKT.

Sted: Privat hjem, Kongsvinger.

Tidspunkt: Onsdag 16/02/2022

Varighet: 35 min

Informant 9: Cathrine Pedersen

Relevans for studien: Kommunalsjef helse og mestring, Kongsvinger kommune. Medlem sektorforum helse, Hedmark IKT.

Sted: Digitalt møte.

Tidspunkt: Onsdag 06/04/2022

Varighet: 57 min

Vedlegg II: Eksempel på intervjuguide: Ansatt HIKT

INTRODUKSJON

- Introdusere forsker, takke for deltakelse
- Introdusere prosjektet
- Praktisk informasjon (lydopptak, etikk, samtykke ...)

ÅPNINGSSPØRSMÅL

1. *Hva er Hedmark IKT sitt «samfunnsoppdrag» (virkeområde/mandat)?*
 - Hva skal HIKT bidra med til medlemskommunene?
2. *Kan du fortelle litt om din rolle i Hedmark IKT og hvilken bakgrunn du har?*
 - Prober: hva jobber du med / hvilke prosjekter har du ansvar for eller er involvert i / hvilken utdanning har du / hvor (sektor/bransje) har du jobbet tidligere
3. *(HVIS HAR JOBBET MED ET SPESIFIKT DIGITALISERINGSPROSJEKT). Ta meg igjennom et digitaliseringsprosjekt du har jobbet med / vært involvert i – hva var gangen i arbeidet?*
 - Hvordan startet det? Hvem pitchet ideen?
 - Hvordan jobbet dere med det? Innad i HIKT og vis-a-vis medlemskommuner.
 - Hva var utfordrende / hva fungerte bra?

DEL 1: SAMARBEIDET, KULTUR & SAMORDNING

4. *Hvordan syns du samarbeidet fungerer?*
 - Hva er utfordrende, hva fungerer godt?
 - Spesielt samarbeid mellom dere ansatte i HIKT og medlemskommunene – hører kommunene på anbefalinger/råd fra dere?
 - Er det noen bestemte tiltak du tenker kan gjøres for å få det til å fungere bedre?
 - Jobber dere med det nå i reorganiseringsprosessen?
 - Det står skrevet i den strategiske plattformen at det ønskes økt samarbeid – hva legger du i det?
5. *Hvordan forstår du samordning?*
 - Tenker du det er viktig med høy grad av samordning for at samarbeidet skal fungere godt?
 - Opplever du at medlemskommunene har ulike oppfatninger av viktigheten av samordning?

- Etter at det ble et økt fokus på strategi- og innovasjonsarbeid i HIKT, har det endret synet ditt på samordning? Er det viktigere enn tidligere, eller uendret?
6. *De ulike medlemskommunene og Hedmark IKT er alle ulike organisasjoner med sine verdier, normer, problemoppfatninger og arbeidsmåter. Hvilken rolle mener du det spiller for samordningen?*
- Kommer det noen gang til syne at medlemskommunene og HIKT / seg imellom har ulike preferanser og målsettinger når det kommer til det interkommunale samarbeidet?
 - Hvordan kommer det til synet?
 - Hvordan påvirker det samarbeidet/mulighetene for samordning?
7. *Opplever du at medlemskommunene / HIKT preges av «gamle måter å gjøre ting på»?*
- F.eks. at dere ser hvordan dere har jobbet med tidligere prosjekter ...
 - Opplever du at det eksisterer en motvilje mot å finne nye handlingsmønstre og rutiner?
8. *Interkommunale samarbeid innebærer å balansere hvor mye kontroll samarbeidet skal ha for å maksimere verdiskapning, og hvor mye eierskap medlemskommunene skal beholde. Hvordan opplever du den balansegangen?*
- Er det utfordrende? I så fall, på hvilken måte?
 - Hvilke hensyn er viktigst for deg?

DEL 2: OMGIVELSER & DIGITALISERING

9. *Har den samfunnsmessige utviklingen innen teknologi og digitalisering påvirket arbeidet som foregår og prioriteringene som tas i Hedmark IKT?*
- Hvordan?
10. *I hvilken grad føler du på at omgivelsene (oppover mot staten / nedover mot innbyggere) har visse forventinger til digitaliseringsarbeidet i HIKT?*
- Hvilken betydning har det for arbeidet i HIKT?
11. *Den forrige regjeringen presenterte en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor i 2019. Har denne påvirket arbeidet og prioriteringene i HIKT?*
- Ser den ut til å ha påvirket medlemskommunene?
 - Burde staten være mer aktiv når det kommer til digitaliseringen av kommune-Norge? I form av tydeligere styring / mer krav / økte økonomiske rammer / andre insentiver.

12. *I hvilken grad drar dere lærdommer fra andre interkommunale IKT-samarbeid / andre kommuner på digitaliseringsområdet?*

- Dette kan være både i form av suksesshistorier og skrekkehistorier. Hvilke har størst innvirkning?

13. *Har koronapandemien påvirket samarbeidet?*

- Har noe blitt satt på vent / har kommuner prioritert annerledes?

DEL 3: STRUKTUR, STYRING & SAMORDNING

14. *Når en kommune har innspill til satsinger eller prosjekter innen digitalisering og IKT, hvordan blir dette tatt opp i HIKT?*

- Skjer dette kun formelt gjennom HIKT-samarbeidet, eller også uformelt ved f.eks. direkte kontakt med andre medlemskommuner eller HIKT-ansatte ...
- Skjer det mye uformell kontakt mellom medlemskommuner om digitalisering og IKT? F.eks. «koalisjonsdannelser»
 - Opplevs det som problematisk? I så fall: hvordan?
- Hvordan håndteres «pådrivere» og de som henger bak?

15. *Syns du den nåværende organiseringen til HIKT-samarbeidet legger til rette for samordning mellom medlemskommunene?*

- Hvordan / hvordan ikke?
 - Spør om styringsmodell, organisasjonsmodell, samhandlingsmodell osv.
- Har endringen av kommuneloven åpnet et «mulighetsrom» der dere kan revurdere andre aspekter ved samarbeidet?

16. *Hva hindrer videre samordning?*

- Trekk ved medlemskommuner? Trekk ved Hedmark IKT?
 - Kan være organisatoriske/strukturelle trekk, snakket om kulturelle/normative trekk tidligere.
- Hensyn til autonomi / legitimitet / ansvarliggjøring (demokratiske prinsipper)?
- Hva har lovverk å si? Personvern, GDPR ...

AVSLUTTENDE SPØRSMÅL

17. *Er det noe annet du syns vi skal snakke om, eller som du ønsker å legge til?*

18. *Har du noen spørsmål selv, eller kommentarer til intervjuet?*

19. *Er det noen andre du syns jeg burde snakke med, som du tenker sitter på inngående informasjon?*

Vedlegg III: Eksempel på intervjuguide: Ansatt medlemskommune

INTRODUKSJON

- Introdusere forsker, takke for deltakelse
- Introdusere prosjektet
- Praktisk informasjon (lydopptak, etikk, samtykke ...)

ÅPNINGSSPØRSMÅL

1. *Hva er din «visjon» for Hedmark IKT-samarbeidet?*
 - Hva skal HIKT bidra med til din kommune?
 - Hva er [navn på kommune] sitt ambisjonsnivå når det kommer til digitalisering?
 - Er det et alternativ for dere å ikke være med i HIKT-samarbeidet?
 - Hvorfor / hvorfor ikke? Spør om økonomiavdelingen!!
2. *Kan du fortelle litt om din rolle vis-a-vis Hedmark IKT og hvilken bakgrunn du har?*
 - Prober: hva jobber du med / hva har du ansvar for / hvilken utdanning har du / hvor (sektor/organisasjon) har du jobbet tidligere
3. *Kan du fortelle meg om gangen i et styremøte, og hva din rolle som styremedlem innebærer?*
 - Gjerne ta utgangspunkt i en spesifikk sak / vedtak som har blitt løftet i styret, og hvordan dere gikk frem her.
 - Hvordan «styres» HIKT-samarbeidet?
 - Kan du fortelle litt om arbeidet med HIKT2025 – hvordan ble det gjort i styret, hva var utfordrende, hva fungerte godt. Spør om operativt fokus over strategisk.

DEL 1: SAMARBEIDET, KULTUR & SAMORDNING

4. *Hvordan syns du samarbeidet fungerer?*
 - Hva er utfordrende, hva fungerer godt?
 - Er det noen bestemte tiltak du tenker kan gjøres for å få det til å fungere bedre?
 - Jobber dere med det nå i reorganiseringsprosessen?
 - Det står skrevet i den strategiske plattformen at det ønskes økt samarbeid – hva legger du i det?
5. *Hvordan forstår du samordning?*
 - Tenker du det er viktig med høy grad av samordning for at samarbeidet skal fungere godt?

- Opplever du at andre medlemskommuner har ulik oppfatning av viktigheten av samordning?

6. *De ulike medlemskommunene og Hedmark IKT er alle ulike organisasjoner med sine verdier, normer, problemoppfatninger og arbeidsmåter. Hvilken rolle mener du det spiller for samordningen?*

- Kommer det noen gang til syne at medlemskommunene / medlemskommunene og ansatte i HIKT har ulike preferanser og målsettinger når det kommer til det interkommunale samarbeidet?

- Hvordan kommer det til syne?
- Hvordan påvirker det samarbeidet/mulighetene for samordning?

7. *Hvordan jobber dere med å forankre HIKT-samarbeidet nedover i kommuneorganisasjonen i din kommune?*

- Er det utfordrende – på hvilken måte?

8. *Opplever du at din kommune / andre medlemskommuner / HIKT preges av «gamle måter å gjøre ting på»?*

- F.eks. at dere ser hvordan dere har jobbet med tidligere prosjekter ...
- Opplever du at det eksisterer en «motvilje» mot å finne nye handlingsmønstre og rutiner? Er det vanskelig å legge om?

9. *Interkommunale samarbeid innebærer å balansere hvor mye kontroll samarbeidet skal ha for å maksimere verdiskapning, og hvor mye eierskap medlemskommunene skal beholde. Hvordan opplever du den balansegangen?*

- Er det utfordrende? I så fall, på hvilken måte?
 - Hvilke hensyn er viktigst for deg?

DEL 2: OMGIVELSER & DIGITALISERING

10. *Har den samfunnsmessige utviklingen innen teknologi og digitalisering påvirket arbeidet som foregår og prioriteringene som tas i din kommune?*

- Hvordan?

11. *I hvilken grad føler du på at omgivelsene (oppover mot staten / nedover mot innbyggere) har visse forventinger til digitaliseringsarbeidet i din kommune?*

- Har dette betydning for prioriteringene din kommune har vis-a-vis HIKT-samarbeidet?

12. *Den forrige regjeringen presenterte en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor i 2019. Har denne påvirket arbeidet og prioriteringene i din kommune?*

- Har den påvirket hvordan dere ser på/relaterer dere til HIKT-samarbeidet?
 - I så fall: på hvilken måte?
- Burde staten være mer aktiv når det kommer til digitaliseringen av kommuner i Norge? I form av tydeligere styring / mer krav / økte økonomiske rammer / andre insentiver.

13. *I hvilken grad drar dere lærdommer fra andre interkommunale IKT-samarbeid / andre kommuner på digitaliseringsområdet?*

- Dette kan være både i form av suksesshistorier og skrekkehistorier. Hvilke har størst innvirkning?
- Digital Innlandet?

14. *Har koronapandemien påvirket samarbeidet?*

- Har noe blitt satt på vent / har kommuner prioritert annerledes?
- Har den påvirket noe positivt?

DEL 3: STRUKTUR, STYRING & SAMORDNING

15. *Når din kommune har innspill til satsinger eller prosjekter innen digitalisering og IKT, hvordan går dere frem for å ta opp dette i HIKT?*

- Skjer dette kun formelt gjennom HIKT-samarbeidet, eller også uformelt ved f.eks. direkte kontakt med andre medlemskommuner eller HIKT-ansatte ...
- Skjer det mye uformell kontakt med andre medlemskommuner om digitalisering og IKT? «Koalisjonsdannelser»

16. *Syns du organiseringen til HIKT legger til rette for samordning mellom medlemskommunene?*

- Hvordan / hvordan ikke?
 - Styringsmodell, organisasjonsmodell, samhandlingsmodell osv.
- Gjør organiseringen / styringen av HIKT-samarbeidet det mulig å nå de ambisjonene din kommune har for samarbeidet?
 - Hvordan / hvordan ikke?

17. *Hva hindrer videre samordning?*

- Organisatoriske / strukturelle trekk.
 - Trekk ved medlemskommuner? Trekk ved Hedmark IKT?
- Hensyn til autonomi / legitimitet / ansvarliggjøring (demokratiske prinsipper)?

- Hva har lovverk å si? Personvern, GDPR, annet lovverk?

AVSLUTTENDE SPØRSMÅL

- 18. Er det noe annet du syns vi skal snakke om, eller som du ønsker å legge til?*
- 19. Har du noen spørsmål selv, eller kommentarer til intervjuet?*
- 20. Er det noen andre du syns jeg burde snakke med, som du tenker sitter på relevant informasjon?*