

UiO : **Det juridiske fakultet**

Den edle kunsten å balansere sentrum og periferi

En studie om IT-styring i norsk kommunalforvaltning

Masteroppgave i Forvaltningsinformatikk (FINF5002)

Kandidatnummer: 120746

Antall ord: 20430

Frist: 16. august 2021



Forord

Etter fem år med studier ved Avdeling for Forvaltningsinformatikk (AFIN) og Senter for Rettsinformatikk (SERI) markerer dette masterprosjektet en avslutning på en flott og lærerik studietid. Jeg vil være evig takknemlig for all den nyttige kunnskapen jeg har fått gjennom å studere forvaltningsinformatikk og alle de flotte personene jeg har møtt gjennom mine fem år på universitetet. Forvaltningsinformatikk, som det interdisiplinære fagfeltet det er, har dessuten tatt meg til mange forskjellige deler av UiO, der særlig forskningsmiljøet og fagene innen informasjonsinfrastrukturer og digitalisering ved Institutt for Informatikk har inspirert meg til å skrive denne masteroppgaven.

Jeg vil takke veilederen min, førsteamanuensis Miria Grisot, for gode, reflekterte og konstruktive tilbakemeldinger. Det har gjennom hele semesteret vært mange oppturer og nedturer, og jeg føler meg veldig heldig som har fått en så faglig dyktig, forståelsesfull og tilgjengelig veileder som Miria.

Jeg vil også takke postdoktor Egil Øvrelid og min storebror, Eirik, som begge tok seg tiden til å lese gjennom oppgaven min og komme med råd på hva som burde forbedres. I tillegg vil jeg også takke alle informantene som lot meg få intervju dem, høre på mange interessante faglige utfordringer og historier, og ikke minst å lære mer om digitalisering i kommunal sektor. Også min medstudent Linn Ingunn Høgåsen har bidratt til å gjøre dette prosjektet mulig ved å først og fremst høre på mine tidvise frustrasjonsutbrudd, men også ved å la meg gjøre pilotintervju med henne. Til slutt vil jeg også rette en takk til samboeren min, Nicholas, som har bidratt med støtte når alt virket håpløst. Uten dere ville ikke masteroppgaven min vært mulig. Tusen takk!

Oslo, 16. august 2021

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	5
1.1 Bakgrunn.....	5
1.2 Problemstilling og avgrensning.....	6
1.3 Videre disposisjon	7
2. Litteratur om sentrum-periferi	8
2.1 Generelt om IT-styring	8
2.2. Omtale av sentrum og periferi i litteraturen.....	9
2.3 Mekanismer og konsepter for å balansere en sentrum-periferi-relasjon.....	10
2.4 Prosjektet i lys av litteraturen	12
3. Forskningsdesign og metode	13
3.1 Semi-strukturerte intervjuer.....	13
3.1.1 Datainnsamling og transkripsjon.....	13
3.1.2 Diskusjon av intervju og utvalg	15
3.2 Sekundærdata.....	16
3.3 Interpretiv forskning og analysestrategier.....	17
3.4 Intern og ekstern gyldighet av forskningsdesignet	20
3.4.1 Intern gyldighet	20
3.4.2 Ekstern gyldighet.....	21
3.5 Ethiske vurderinger	21
4. Analyse av forskningsdataen	23
4.1 Standardisering.....	23
4.1.1 Kulturelle forskjeller	23
4.1.2 Rettslige hindringer	24
4.1.3 Semantisk interoperabilitet.....	25
4.2 Koordinering	27
4.2.1 Påvirkningskraft og nettverksbygging	27
4.2.2 Leverandørers makt	28
4.3 Samarbeid	29
4.3.1 Diginettverkene.....	29
4.3.2 Interkommunale samarbeidsformer	31
4.3.3 Relasjon mellom kommuner	32
4.4 Sammendrag av funnene	33
5. Diskusjon	35

5.1 Standardiseringsutfordringer.....	36
5.2 Koordineringsutfordringer	38
5.3 Samarbeidsutfordringer.....	39
5.5 Hvordan imøtekomme kommunenes utfordringer	41
6. Konklusjon.....	43
6.1 Akademisk bidrag	43
6.2 Fremtidig forskning.....	44
Vedlegg 1 – Intervjuguide	45
Kildeliste	47
Lover	51

1. Introduksjon

For å kunne effektivisere en virksomhet sin forretningsprosess og realisere virksomhetens forretningsstrategi ved bruk av informasjonsteknologi (IT), må man sørge for å ha gode styringsmekanismer på plass (Weill og Ross 2004, 2-3). Dette innebærer blant annet å distribuere beslutningsmyndighet til de ansatte i virksomheten, eller de som i dette masterprosjektet blir omtalt som *periferien*. Distribueringen av beslutningsmyndigheten og å ha gode styringsmetodikker er på langt nær enklere sagt enn gjort. Ofte oppstår det komplekse situasjoner der periferiens ønsker eller behov ikke samsvarer med overordnede mål. Når periferien i tillegg består av et stort antall heterogene og selvstendige aktører, blir det å fastsette konkrete styringsmekanismer enda mer utfordrende (Fossum, et al. 2019, 3).

I juni 2019 ble «*En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*» utgitt med klare mål om å samkjøre digitale tjenester mellom både statsforvaltningen og kommunalforvaltningen på ett felles nasjonalt økosystem (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, 30). Formålet med dette er at «... tjenester, nettsider hos kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter skal virke sammen» (Ibid., 34), hvilket betyr at kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter må koble sammen digitale løsninger for å kommunisere på tvers av hverandre. For å kunne gjøre dette innebærer det at kommunene må samkjøres, der blant annet Kommunesektorens organisasjon (forkortet KS) har i oppdrag av Regjeringen å samordne kommunene og koordinere kommunenes interesser (Ibid., 37).

Målet om ett felles nasjonalt økosystem, og dermed også én digital offentlig sektor, betyr at alle statlige forvaltningsorganer og 356 selvstendige kommuner må komme sammen for å sørge for sømløs informasjonsutveksling på tvers av offentlig sektor. Fra et styringsperspektiv er dette utfordrende å gjøre fordi det innebærer at man må finne en fremgangsmåte som sørger for at mange heterogene og autonome aktører går sammen om å oppnå et kollektivt mål (Provan og Kenis 2007, 231). I tillegg, og som jeg kommer nærmere inn på i neste underavsnitt, har kommunene en lovfestet selvstendighet som gjør styring enda mer krevende. Dette får meg til å undre hvordan det kan realiseres når nasjonale myndigheter har begrensede muligheter til å styre kommunene mot et kollektivt mål. Etter samtale med KS i starten av prosjektet ble det klart at mye av styringsmekanismene i kommunalforvaltningen baserer seg på at kommunene frivillig slutter seg til fellesnasjonale digitaliseringsprosjekter. Denne frivilligheten avhenger av hvor motiverte kommunene er for å oppnå de kollektive målene. Formålet med dette prosjektet er å utforske mulige tiltak for å bedre styringen av fellesnasjonale digitaliseringsprosjekter i kommunesektoren. For å gjøre dette må jeg ha en forståelse av utfordringer hos kommuner som kan bidra til å senke denne motivasjonen til å frivillig være med på fellesnasjonale digitaliseringsprosjekter. Dermed skal jeg i dette prosjektet kartlegge noen av de mest sentrale utfordringene kommunene møter i fellesnasjonale digitaliseringsprosjekter, samt se på hvilke tiltak som kan imøtekomme disse utfordringene og styringen av IT i kommunesektoren.

1.1 Bakgrunn

I norsk statsforvaltning skiller man mellom sentralforvaltning, lokalforvaltning og kommunalforvaltning, der sentralforvaltning er statlige organer og nasjonale, lokalforvaltning

er typisk fylkesmenn og lokale politikontorer, mens kommunalforvaltning er kommunene selv (Andenæs 1990, 262). Kommunalforvaltningen er satt sammen av 356 kommuner. De enkeltstående kommunene har etter Lov av 22. juni 2018 om kommuner og fylkeskommuner (heretter forkortet kommuneloven) § 2-1 et lovfestet selvstyre, der hver enkelt kommune er å anse som et selvstendig rettssubjekt. Kommuner har dermed på lik linje med både fysiske og juridiske personer rettigheter og plikter etter norsk lovgivning (Boe 2012, 19). Selv om kommunene har dette lovfestede selvstyret, får likevel KS (tidligere Kommunenes Sentralforbund) et overordnet ansvar for å koordinere kommunene i større utviklingsprosjekter. Dette ansvaret er blant annet stadfestet i digitaliseringsstrategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019, 37). Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer i KS (Christensen, et al. 2014, 151) og i forbindelse med digitalisering ligger KS sitt ansvar i å samordne kommunene gjennom diverse samstyringsorganer, slik som regionale digitaliseringsnettverk og KommiT-rådet (KS 2021a). Dette vil jeg komme nærmere inn på i kapittel 4.2. I tillegg har KS jevnlig konsultasjonsmøter med Regjeringen for å følge opp kommunenes interesser og fremdriften på fellesnasjonale prosjekter (KS 2018).

1.2 Problemstilling og avgrensning

Jeg har valgt å benytte meg av begrepet sentrum-periferi i dette prosjektet med utgangspunkt i Rokkan og Urwins definisjon av denne relasjonen: «... *the center consists of a set of key decision-makers, while the periphery is composed of those sets of participants in this interaction system who have the least influence upon the central group and upon the making of decisions.*» (1983, 3). Rokkan og Urwin bruker disse begrepene med utgangspunkt i en periferi som er under kontroll av et sentrum. Det som er interessant i dette prosjektet er at sentrum har frasagt seg denne kontrollen ved å hjemle periferiens autonomi i formell lov. Begrepene sentrum og periferi blir dessuten ofte brukt i samfunnsvitenskapen for å beskrive et sentrum der politikk blir utformet og en periferi der politikken får anvendelse (Ibid.). Dette har klare likhetstrekk utforming av overordnede digitaliseringsmål i offentlig sektor, der det som oftest kommer gjennom et initiativ fra departementer.

Med utgangspunkt i det som er blitt trukket frem, har jeg formulert en hovedproblemstilling og sekundærproblemstilling som danner grunnlaget for dette prosjektet. Den deskriptive hovedproblemstillingen som undersøkes i dette prosjektet er *“Hvilke utfordringer møter kommuner i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter?”*. Med denne problemstillingen er jeg ute etter å danne en oversikt og forståelse over hvilke sentrale utfordringer kommuner møter i forbindelse med prosjekter fra KS eller nasjonale myndigheter, som har til hensikt å fornye eller å utvikle teknologi i kommunalforvaltningen. For å bygge videre på forståelsen av disse utfordringene er det relevant med en annen problemstilling som utforsker håndteringen av de nevnte utfordringene, og som danner grunnlaget for den eksplorative sekundærproblemstillingen i dette prosjektet: *«Hvordan kan kommunenes utfordringer imøtekommes for å øke deltakelsen eller engasjementet hos kommuner i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter?»*. Med denne sekundærproblemstillingen er jeg ute etter å finne tiltak basert på litteratur knyttet til IT-styring for å kunne diskutere mulige løsninger på kommunenes utfordringer, og oppmuntre til diskusjon om hvorvidt eksisterende praksis er hensiktsmessig for de faktiske utfordringene til kommunene.

Dette prosjektet avgrensner seg mot norsk offentlig sektor og undersøker kun ut ifra kommunenes perspektiv. Det ville vært relevant og interessant å også studere hvilke utfordringer KS eller statlige aktører møter i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter, men av hensyn til denne oppgavens omfang har jeg valgt å begrense fokuset til utfordringer sett ut fra kommunenes perspektiv. I tillegg velger jeg å avgrense meg noe mot helsesektoren. Som dette prosjektet vil vise er det mye av litteraturen som omhandler IT-styring fra norsk helsesektor. Dette er en omfattende sektor som er i en rettslig særstilling når det gjelder fordeling av plikter mellom kommunalforvaltning og sentralforvaltning og ikke minst systemkrav. Helse-systemer er langt mer inngående og regulert enn alminnelige forvaltningssystemer, og er dermed ikke like relaterbar til dette prosjektet.

1.3 Videre disposisjon

Disposisjonen i dette prosjektet er som følger. Først vil jeg gå nærmere inn på diverse litteratur og konsepter som omhandler forskjellige perspektiver på styring av teknologi og IT, altså IT-styring. Dette danner grunnlaget for prosjektet og analysen av prosjektets data. Her vil jeg redegjøre for sentrale prinsipper innenfor IT-styring og gå nærmere inn på de konseptene som er spesielt relevante for dette prosjekter. Deretter vil jeg redegjøre for forskningsdesignet som er valgt for dette prosjektet. Jeg vil beskrive hvordan jeg gikk frem for å samle inn empirien og hvilke fremgangsmåter jeg har valgt å bruke for å tolke og analysere empirien, samt drøfte hvordan mitt metodiske opplegg påvirker empiriens gyldighet. Deretter vil jeg diskutere funnene av empirien i lys av litteraturen som har blitt redegjort for, samt drøfte hvordan funnene påvirker relasjonen mellom sentrum og periferi i kommunalforvaltningen. Til slutt vil jeg diskutere mulige tiltak for å imøtekomme disse utfordringene, samt hvordan dette prosjektet bidrar til litteraturen rundt IT-styring.

2. Litteratur om sentrum-periferi

I dette kapitlet ta jeg for meg konsepter innenfor litteraturen som danner grunnlaget for analysen og tematikken i prosjektet. Den første problemstillingen er deskriptiv ved at kommuners utfordringer knyttet til digitalisering skal kartlegges. Man kan da se på deler av litteraturen som forklarer hvordan slike utfordringer kan oppstå. I tillegg har prosjektet en sekundærproblemstilling som oppfordrer til en forklaring på hvordan man kan imøtekomme disse utfordringene, hvilket innebærer å redegjøre for mekanismer litteraturen foreslår for å understøtte liknende utfordringer. Overordnet skal jeg undersøke balansen mellom den som styrer (sentrum) og den som blir styrt (periferi) i nasjonale digitaliseringsprosjekter. Mitt teoretiske utgangspunkt i dette prosjektet retter seg dermed mot litteratur og konsepter innen fagfeltene IT-styring (på engelsk, *IT Governance*) og informasjonssystemer som beskriver det man kan forstå om en sentrum-periferi-relasjon. Innenfor litteraturen om informasjonssystemer og IT-styring finnes det mange forskjellige vinklinger på styring, deriblant styring av plattformer, distribuering av beslutningsmyndighet i et nettverk og rammeverk for å øke involveringen av perifere aktører. Jeg har valgt å ha et inklusivt fokus rettet mot samtlige av disse vinklingene, ettersom det er konsepter på tvers av vinklingene kan være relevante i kontekst av dette prosjektet. I dette kapitlet vil jeg først redegjøre kort for generelle innfallsvinkler på IT-styring. Deretter vil jeg gå nærmere inn på hvordan denne litteraturen omtaler sentrum og periferi, og hvordan disse aktørene relaterer til hverandre i et styringsperspektiv. Til slutt vil jeg se på de nevnte konseptene og litteraturen i lys av dette prosjektet.

2.1 Generelt om IT-styring

IT-styring handler om at man skal koordinere ansvarsfordeling og beslutningsmyndighet for å kunne oppnå ønskede effekter av teknologien man bruker eller utvikler (Weill og Ross 2004, 2). Lynn, Heinrich og Hill definerer styring som «... *the means for achieving direction, control, and coordination of wholly or partially autonomous individuals or organizations on behalf of interests to which they contribute.*» (2000, 235). Ross, Beath og Mocker vektlegger særlig oppgave- og ansvarsfordeling som en viktig forutsetning for god styringsmetodikk (2019, 97). Styring i kontekst av offentlig sektor innebærer også å ha en oversikt over økonomiske virkemidler, hvem som har virke roller og eventuelle avtaler som ligger til grunn ved bruk av private virksomheter (Provan og Kenis 2007, 230). I tillegg skiller styring i offentlig sektor seg fra styring i privat sektor ved at formelle styringsmidler, slik som lover og reguleringer, har en langt mer sentral rolle (Lynn, Heinrich og Hill 2000, 235). Parker et al. definerer styring som «... *the set of rules concerning who gets to participate in an ecosystem, how to divide the value, and how to resolve conflicts.*» (2016, 158). Som man ser ut av disse ulike perspektivene på styring, finner man likhet i at styring handler om hvordan å forvalte ressurser og hvordan å forvalte innflytelse og deltakelse av ulike aktører.

For å kunne fordele både ansvar og oppgaver forutsetter det at den sentrale aktøren oppretter spesifikke mekanismer som muliggjør periferiens innflytelse på teknologien (Tiwana 2013, 118). Slike mekanismer kan variere fra spesifikk teknologi som åpner opp et system eller plattform for eksterne utviklere, såkalte *boundary resources* (Ghazawneh og Henfridsson 2013), til organisatorisk omstrukturering tilpasset for de IT-komponentene som

eksisterer (Hanseth og Bygstad 2016). Formålet med disse mekanismene kan dessuten variere fra kontekst og kan medføre ulike problemstillinger: Hvordan påvirker endringer på en aktørside andre aktørsider i nettverket? (Parker, van Alstyne og Choudary 2016, 17). Hvordan kan man sørge for at man oppnår forretningsmål ved hjelp av digital innovasjon? (Ross, Beath og Mocker 2019, 21). Hvordan gjennomføre prosessinnovasjon på eksisterende digitale infrastrukturer? (Bygstad og Øvreliid 2020). Det jeg imidlertid skal sette søkelys på i dette kapitlet er aspekter som omhandlet det å styre relasjonen mellom periferi og sentrum, altså relasjonen mellom den som styrer og den som blir styrt. Dermed er det særlig to aspekter i litteratur knyttet til IT-styring som utmerker seg for dette prosjektet. Det første er hvordan relasjonen mellom sentrum og periferi blir omtalt og det andre er hvordan og hva litteraturen beskriver som mekanismer for å balansere denne relasjonen.

2.2. Omtale av sentrum og periferi i litteraturen

Dette prosjektet setter søkelys på relasjonen mellom en sentral aktør og flere desentraliserte aktører, altså en periferi. Litteraturen skifter ved å omtale denne relasjonen som global og lokal (Hanseth og Bygstad 2016), kjerne og periferi (Wareham, Fox og Giner 2014) og sentrale organisasjoner og individuelle aktører (Weill og Ross 2004). I tillegg konseptualiseres den desentraliserte aktøren ofte gjennom begrepet «tredjepart» (Karhu, Gustafsson og Lytinen 2018, Ghazawneh og Henfridsson 2013), samtidig som at den sentrale aktøren, i lys av plattformteori, blir omtalt som plattformeier (Ic.). Tiwana har en liknende tilnærming i ved å skille mellom plattformeier og utvikler, der utvikleren er en fri aktør med spesialisering innenfor en nisje plattformeieren selv ikke fokuserer på (Tiwana 2013, 117). De forskjellige terminologiene er illustrert ved tabellen under.

Forfatter	Sentrum/Sentral	Periferi
Hanseth og Bygstad (2016)	Global	Lokal
Wareham, Fox og Giner (2014)	Kollektiv	Individuell
Karhu, Gustafsson og Henfridsson (2013) Ghazawneh & Henfridsson (2013)	Plattformeier	Tredjepart
Tiwana (2013)	Plattformeier	Utviklere
Li og Nielsen (2019)	Utvikler	Sluttbruker

Tabell 1: Hvordan sentrum og periferi blir omtalt av forskjellige deler av litteratur innen IT-styring.

Selv om de forskjellige begrepene beskriver en sammenliknbar relasjon, er det også vage forskjeller mellom terminologiene. Ordet «tredjepart» blir av Ghazawneh og Henfridsson forklart som noen som gjør noe på vegne av noen andre (2013, 174), som implisitt betyr at det er snakk om en aktør uten direkte tilknytning til den sentrale aktøren. Tiwana trekker frem et liknende skille, men legger i tillegg til at det en utvikler (perifer aktør) produserer er utenfor plattformeierens (den sentrale aktørens) fokus (Tiwana 2013, 117). I tillegg har vi skillet mellom sentrale og desentrale aktører, der Hanseth og Bygstad omtaler desentraliserte aktører som «independent actors» (2016, 4) og Wareham et al. som beskriver det som «individual partners» eller «individual actors» (2014, 1199).

Litteraturen omtaler periferien blant annet som autonom (Wareham, Fox og Giner 2014) og individuell (Tilson, Lyytinen og Sørensen 2010, 756). Det er dermed en generell beskrivelse av en periferi som fremstår som lite tilknyttet den sentrale aktøren, samtidig som at den sentrale aktøren har et overordnet mål om å styre periferiens innflytelse på nettverket. Tilson et al. trekker frem *generativity* som et beskrivende konsept for denne type relasjon. Generativity handler om at et system skaper nye produkter og kultur i systemet uten at systemeieren har en innflytelse på systemet mens det skjer (Wareham, Fox og Giner 2014, 1195), hvilket man kan oppfatte som en selvkjørende prosess. Ifølge Tilson et al. oppstår det da et paradoks knyttet til endring, «*The Paradox of Change*», som videre fører til et paradoks knyttet til kontroll, «*The Paradox of Control*». Relasjonen mellom sentrum og periferi blir dermed en dragkamp mellom sentrum som ønsker at periferien skal være inkludert og ukontrollert, men at utviklingen skal skje i den retningen den sentrale aktøren ønsker. På motsatt side er den perifere aktøren med sine egeninteresser, der de ønsker å fremme de egeninteressene på teknologien. Da argumenterer Tilson et al. for at det må være mekanismer til stede for å fange opp disse egeninteressene hos periferien, men samtidig påse at det ikke utfordrer teknologiens integritet (Tilson, Lyytinen og Sørensen 2010, 754).

2.3 Mekanismer og konsepter for å balansere en sentrum-periferi-relasjon

Med mekanismer mener jeg modeller og forklaringer som beskriver hvordan man skal håndtere eller forklare utfordringer knyttet til det å styre relasjonen mellom sentrum og periferi. I dette tilfellet handler dette om hvordan beslutningsmyndighet og påvirkningskraft skal distribueres og koordineres mellom periferien og sentrum. Utfordringer knyttet til sentrum-periferi trer blant annet frem i litteratur om utvikling av plattformer, økosystemer og informasjonsinfrastrukturer. Spesielt plattformutvikling dominerer det litterære landskapet knyttet til IT-styring av sentrum-periferi-relasjoner, som blant annet Tiwana (2013) og Ghazawneh og Henfridsson (2013) illustrerer. Plattformer er beskrevet av Parker et al. som «... *a business based on enabling value-creating interactions between external producers and consumers.*» (2016, 5). Som man ser ut ifra denne definisjonen er det her snakk om verdiskapende interaksjoner mellom kunder og produsenter på plattformen, som ikke involverer plattformeieren selv. Denne verdiskapende interaksjonen blir i litteraturen omtalt som nettverkseffekter (Ibid., 17), hvilket har en annen vinkling på nettverksstyring enn den vinklingen som brukes i dette prosjektet (Provan og Kenis 2007, 231).

Boundary resources er et konsept innen plattformlitteraturen, blant annet trukket frem av Ghazawneh og Henfridsson (2013), som presenterer en modell for å håndtere en sentrum-periferi-relasjon. Ut ifra modellen gjøres dette ved at den sentrale aktøren oppretter grensesnitt som gjør at periferien (utviklere) har tilgang til ressurser på plattformen deres som periferien kan bruke til å utvikle tjenester på og for plattformen (Ghazawneh og Henfridsson 2013, 174). En problemstilling i forbindelse med boundary resources er å håndtere spenningsforholdet mellom det å opprettholde kontroll over plattformen for plattformeieren, men samtidig fordele for at tredjeparter skal ønske å bli med på å utvikle applikasjoner og funksjonalitet på plattformen (Ghazawneh og Henfridsson 2013, 174). Apple og Android er gode eksemplifiseringer på dette, der Apple har relativt streng kontroll over de appene som blir produsert for Apple-konsumenter ved å ha rigid og standardisert grensesnitt

og kontroll av produksjonen, mens Android ikke har det i like stor grad (Schrieck, et al. 2018, 536).

Accountability Framework er et annet konsept av Ross, Beath og Mocker der målet er å både fremme autonomi og samkjøring, slik at man sørger for at (perifere) aktører bevarer selvstendighet samtidig som at de forskjellige fordelte gruppene innad i en og samme virksomhet er koordinert med hverandre (Ross, Beath og Mocker 2019, 82). Konseptet har basis i produktutvikling hos private virksomheter med tverrfaglige samarbeidsgrupper på tvers av virksomheten (lc.). Det som er særlig relevant for dette konseptet er at beslutningsmyndigheten er godt distribuert mellom de forskjellige aktørene, slik at perifere aktører i virksomheten, altså ansatte som ikke er toppledere, skal ha det overordnede ansvaret for de komponentene eller produktene som utvikles (lc.). For å kunne gjøre dette forutsetter rammeverket at periferien har nok ressurser til rådighet gitt av den sentrale aktøren, samt tillit til at periferien forvalter ressursene på en verdiskapende og hensiktsmessig måte som vil gagne virksomheten i sin helhet. Provan og Kenis argumenterer i tillegg for at den innsatsen som legges inn for å muliggjøre involvering av periferien oppfattes legitimt og fruktbart for periferien, for at periferien skal vise forpliktelse knyttet til egen deltakelse i nettverket (2007, 243). Det er dette som er avgjørende for å få både felles og overordnede mål oppfylt for både den sentrale aktøren og de perifere aktørene.

Rolland og Monteiro argumenterer for at dersom man skal implementere et nytt system over et distribuert nettverk av mange aktører, må systemet være tilpasset for de lokale behovene hos periferien (2002, 89). Når disse aktørene er svært autonome og heterogene, vil spørsmålet om å finne en standardisert løsning bli utfordrende. Dermed må det vurderes i hvilken grad man skal standardisere og hva som skal standardiseres (Grisot, Vassilakopoulou og Aanestad 2018, 114). Hanseth og Bygstad argumenterer for et kompromiss der man først skal identifisere de IT-komponentene i nettverket som er stabile, altså som ikke lenger er i endring, og velge disse som standardiserte komponenter (2016, 15). Komponenter som fortsatt er i endring, vil etter deres kompromiss være fleksible og adaptive komponenter for å tilpasse periferiens behov og egeninteresser (lc.). I tillegg til å bestemme hvilke tekniske komponenter som burde være tilpasningsdyktige, viser også litteraturen at involvering av periferien gjennom en *bottom-up-tilnærming* ofte medbringer suksessfulle IT-prosjekter (Fossum, et al. 2019, 12). Også Li og Nielsen har trukket frem en liknende tilnærming ved å foreslå at sentral aktør heller utvikler designinfrastrukturer med boundary resources heller enn fullstendig ferdigutviklede systemer (2019, 5). De argumenterer for at dersom man skal designe et system for et stort antall aktører, forutsetter det at den sentrale aktøren, som utvikler, setter seg inn og kartlegger periferiens behov i forbindelse med systemet på forhånd (lc.).

I tillegg til fokuset om at offentlig sektor til forskjell fra privat sektor har budsjettpolitiske rammer og avtaler, trekker Provan og Kenis også inn nettverksstyring (på engelsk, *network governance*), hvilket innebærer at det er snakk om flere selvstendige aktører som jobber sammen for å oppnå både egne mål og overordnede mål (2007, 231). Provan og Kenis skiller mellom tre forskjellige former for nettverksstyring. Det første er *deltakerstyrt styring*, der periferien har beslutningsmyndigheten i nettverket (2007, 234). Den andre formen er

organisasjonsstyrt styring der det er en av de perifere aktørene som har fått mandat til å treffe beslutninger for nettverket (2007, 235). Den siste formen for nettverksstyring som Provan og Kenis trekker frem er det å ha en *nettverksadministrativ organisasjon*, hvilket innebærer at en separat organisasjon blir satt opp av de perifere aktørene for å spesifikt fatte beslutninger for og styre nettverket (2007, 236).

2.4 Prosjektet i lys av litteraturen

Mye av tidligere litteratur snakker om styring av perifere aktørers innflytelse (Hanseth og Bygstad 2016), men når disse har en sterk autonomi blir dette ytterligere problematisert. Majoriteten av litteraturen som jeg nå har redegjort for er enten rettet mot verdiskaping hos private virksomheter (Ross, Beath og Mocker 2019) eller mot koordinering av helsesektoren (Fossum, et al. 2019). Private aktører har ikke de formelle styringsmekanismene i form av lov og forskrift som offentlig sektor har (Lynn, Heinrich og Hill 2000). Selv om helsesektoren er en del av offentlig sektor skiller likevel helsesektoren seg fra kommunalforvaltning ved at flere helserettslige plikter rettet mot kommunene som muliggjør nasjonal kontroll, se Lov av 24. juni 2011 om kommunale helse- og omsorgstjenester kapittel 3. Periferien som studeres i dette prosjektet, kommunene, har dermed mindre forutsetninger for å gjøre selvstendig innovasjon og tilpasninger (Li og Nielsen 2019, 5) fordi den sentrale aktøren ikke har anledning til å styre ut ifra klassiske styringsmekanismer. Disse aspektene gjør at litteraturen ikke lar seg fullstendig anvende i kontekst av norsk kommunalforvaltning.

En begrensning litteratur har (særlig knyttet til IT-styring i offentlig sektor) er at eksisterende litteratur omhandler styring fra sentrale aktørens perspektiv (Lynn, Heinrich og Hill 2000) eller fra et perspektiv mellom sentral aktør og innbyggere (Lindgren, et al. 2019). Lynn, Heinrich og Hill trekker eksempelvis frem en rekke mulige problemstillinger knyttet til styring av offentlig sektor, der samtlige av problemstillingene er sentrumsfikserte og baserer seg på en top-down-tilnærming (2000, 235-256). Det er litteratur som anerkjenner en tilnærming fra periferiens perspektiv (Söderström og Melin 2019), men det er begrenset med forskning som baserer seg på det. Dermed har dette prosjektet som hensikt å utforske IT-styringen i offentlig sektor fra perspektivet til periferien i kommunalforvaltningen.

Styringen av digitale plattformer og styringen nettverk, slik som det kommunesektoren representerer, har ulike forutsetninger, muligheter og behov. Der perifere aktører på en plattform kan styres gjennom å begrense hvilke handlinger de kan og ikke kan gjøre på plattformen (Karhu, Gustafsson og Lyytinen 2018), må heller perifere aktører i et nettverk koordineres og oppmuntres til deltakelse gjennom konkrete samarbeidsformer (Fossum, et al. 2019). Et annet moment som særlig skiller litteratur innen plattformteori fra annen litteratur er at man gjennom plattformlitteratur får et inntrykk av en periferi som er homogen, der alle perifere aktører har samme forutsetninger. Denne oppfatningen av periferien skiller seg fra kommunalforvaltningens heterogene masse av perifere aktører.

3. Forskningsdesign og metode

Dette prosjektet er en intervjubasert studie med vekt på semi-strukturerte intervjuer av representanter som jobber med digitalisering hos kommuner i Norge. I tillegg er det brukt sekundærdata i forkant og i etterkant av intervjuene for å få en bedre forståelse av kommunesektoren, som jeg vil komme nærmere inn på utover i kapittelet. I dette kapittelet skal jeg redegjøre for hvordan empirien og kunnskapen for å gjennomføre prosjektet ble samlet inn og til slutt drøfte og begrunne valgene som ble tatt for det metodiske grunnlaget. Disposisjonen i dette kapittelet er som følger. Først skal jeg ta for meg hvordan prosessen med å planlegge og gjennomføre intervjuene foregikk, samt diskutere styrker og svakheter ved bruk av semi-strukturerte intervjuer. Så skal jeg redegjøre for min interpretive fremgangsmåte og presentere analysestrategiene som ble benyttet i prosjektet. Til slutt skal jeg redegjøre for dokumenter og annen sekundærdata som er brukt i dette prosjektet, for så å til slutt redegjøre for etiske vurderinger.

3.1 Semi-strukturerte intervjuer

I dette prosjektet ble det i alt gjennomført 13 digitale og semi-strukturerte intervjuer. 12 av intervjuene var med informanter som jobber med digitalisering i kommuner og ett av intervjuene var med et interkommunalt IKT-selskap. Intervjuguiden ble designet ut ifra hvilke svar jeg kunne forvente å få fra informantene, og var dermed tilpasset for to mulige scenarioer: tilfeller der vi hadde et digitaliseringsprosjekt å basere intervjuet på, og når vi ikke hadde det (Se vedlegg 1). Jeg valgte å benytte meg av semi-strukturerte intervjuer fordi den første og deskriptive problemstillingen er ute etter å kartlegge hva informantene selv oppfatter som utfordringer knyttet til digitalisering og samarbeid med stat eller KS. Ifølge Rowley er intervjuer et godt utgangspunkt for å avdekke subjektive meninger fordi det ofte er temaer det er vanskelig å opparbeide seg kunnskap om i forkant av datainnsamlingen (2012, 262). At det er semi-strukturert innebærer at det er et sett med spørsmål eller temaer som man har som mål å komme seg igjennom, men at man skal prøve å la samtalen flyte i retning av det informanten selv trekker frem (Bleich og Pekkanen 2013, 92). Antallet intervjuer ble basert på en målsetting om 20 intervjuer, men som jeg kommer nærmere inn på senere i dette kapittelet, var dette en målsetting som var utfordrende å oppnå.

3.1.1 Datainnsamling og transkripsjon

I februar 2021 begynte prosessen rundt utforming av intervjuguide, hvem informantene mine skulle være og ikke minst hvor mange. For å få en god dekningsgrad kom jeg, sammen med min veileder, frem til at 20 informanter ville være dekkende for å utforske problemstillingene. I Norge er det 356 forskjellige kommuner av ulik størrelse, og naturlige utvalgsriterier ville vært å ta utgangspunkt i det mest gjennomsnittlige innbyggerantallet per kommune, ha et likt antall kommuner fra hvert fylke og sørge for at det er kommuner spredt mellom landsdelene/fylkene. Det jeg opprinnelig definerte som «gjennomsnittlig kommune» var hele Norges innbyggertall delt på antall kommuner, hvilket ga i en innbyggermedian på 15.100 innbyggere. Når jeg fastsatte utvalget, valgte jeg å ikke inkludere Oslo kommune av flere årsaker. Først og fremst er Oslo i en særstilling der Oslo fungerer som et fylke selv om Oslo samtidig har kommunestatus, hvilket gjør byen for lite sammenliknbar med eksempelvis Løten eller Aukra. For det andre er Oslo hovedstaden, som betyr at byen sitter på langt flere

ressurser og makt enn den gjennomsnittlige distriktskommune. For det tredje er Oslo i en politisk (og for øvrig geografisk) posisjon som ikke langt ifra det kontekstuelle sentrum studeres i dette prosjektet. Særlig Oslos politiske posisjonering og makt medfører at en diskusjon av periferi vil miste noe av sin betydning ved å ta utgangspunkt i Oslo. Dette etterlot meg med 10 fylker som må dekket for å få spredning i informantenes geografiske og kulturelle tilhørighet. Målet var å ta utgangspunkt i to kommuner fra hvert fylke, en "gjennomsnittlig" kommune og en større kommune.

Før dette prosjektet startet hadde jeg lite kunnskap om hvordan digitalisering og digitaliseringsprosjekter ble gjennomført i norsk kommunalforvaltning. Dermed tok jeg kontakt med en person fra KS og arrangerte et uformelt møte der hun ga meg et overordnet blikk på hvordan kommunene faktisk jobbet med digitalisering. Dette, sammen med litteratur, hjalp meg med å finne ut av spørsmål som kunne være relevante i intervjuguiden min. I slutten av februar og i starten av mars startet jeg med å nå ut til kommunene. Opprinnelig hadde jeg en liste med to kommuner fra hvert fylke som passet best beskrivelsen som «gjennomsnittlig kommune» med innbyggermedian på 15.100. Jeg sendte ut e-post til samtlige kommuner på listen og etterspurte personer som har ansvar for digitalisering i kommunen eller som har erfaring med gjennomføring av større KS-initierte eller fellesnasjonale digitaliseringsprosjekter. Kommunene og informantene ble nådd ved å sende invitasjoner gjennom postmottakene til kommuner, og ved at postmottaket videresendte invitasjonene til de personene de mente var riktig person for å kunne stille til intervju. Ved én anledning tipset en informant meg om en annen mulig informant i en annen større kommune som blant annet jobbet aktivt i en av de regionale nettverksgruppene. Dette kalles *snøballmetoden* og jeg vil komme nærmere inn på denne metoden i kapittel 3.1.2.

Av de e-postene jeg først sendte ut var det et fåtall som svarte. Som følge av dette valgte jeg å gå vekk fra begrensingen på +/- 15.100 innbyggere for å sikre nok informanter, men samtidig påse at de informantene jeg fikk tak på var spredt fra forskjellige deler av Norge og med ulike økonomiske forutsetninger. Dermed ble nye runder med e-poster sendt ut i håp om å få flere informanter til å takke ja. Det viste seg imidlertid å være krevende å skaffe 20 informanter, og prosjektet endte opp med 13 intervjuer. Det kan være mange grunner til hvorfor svarprosenten var såpass lav, men det var to kommuner som svarte og ga begrunnelse for hvorfor de ikke kunne være med. Den første kommunen begrunnet med at de ikke hadde kapasitet til å delta i prosjektet på grunn av den pågående covid-19-pandemien. Den andre kommunen svarte i mai 2021 om at de ikke mottok henvendelsen min i tide fordi e-posten ble feilarkivert.

Intervjuene startet den andre uken i mars. Som følge av pandemien var alle intervjuene nødt til å foregå digitalt over videokommunikasjonskanalene Zoom og Microsoft Teams. I forkant av intervjuene hadde forskningsdesignet blitt godkjent av Norsk Senter for Forskningsdata (NSD) fordi jeg ønsket å ta lydopptak av intervjuene. Lydopptakene ble gjort gjennom mobil og lagret på UiO sin OneDrive-server av hensyn til forsvarlig behandling av personopplysninger. I tillegg ble dikteringsfunksjonaliteten til Word benyttet for å gjøre transkribering i etterkant av intervjuene enklere og mindre tidkrevende. Det siste intervjuet ble avholdt nest siste uken i mars. Intervjuene varte fra 30 til 50 minutter. Det ble som nevnt

avholdt 13 intervjuer som dekket 8 fylker og 11 kommuner. Ved en anledning var det to personer fra samme kommune som, uvitende fra hverandre, besvarte henvendelsen min. Ettersom de ikke visste at den andre hadde svart valgte jeg å intervjuer begge. Ved en annen anledning var det som nevnt et interkommunalt IKT-selskap som besvarte henvendelsen min, og jeg valgte også å ta selskapet inn som informant ettersom jeg da allerede hadde hatt en del intervjuer som snakket om interkommunale selskaper. Det var i tillegg et lokalt NAV-kontor som responderte til henvendelsen min, men de valgte jeg å takke nei til, ettersom NAV etter min mening gikk utenfor det utvalget jeg hadde satt.

Intervjuene ble selektivt transkribert fra slutten av mars og ut april. Jeg valgte å transkribere og bruke tid på de delene av intervjuene som hadde mest relevans for analysen. Samtidig som dataen fra intervjuene ble transkribert og behandlet, noterte jeg meg ned tanker knyttet til intervjuene som kunne være relevant for analysearbeidet senere. Analysestrategier diskuteres i kapittel 3.3. På grunn av valg av metode, altså semi-strukturerte intervjuer, vil det innebære at transkripsjonen og sitater blir formatert som naturlig språk. For meg var det viktig at informantene følte seg komfortable til å kunne snakke fritt. En naturlig følge av en avslappet og muntlig semi-strukturert samtale er at setningsoppbyggingen ikke blir like konsekvent som om det skulle vært skriftlig. Dette har gjort at jeg, ved utplukking av sitater, har vært nødt til å utelate deler av en setning som ikke har relevans til hovedpoenget, og heller fokusere på det som er av relevans. Jeg har riktignok hatt et sterkt fokus på å gjengi sitater så naturtroe som mulig. En annen faktor som skulle bidra til å få informantene til å føle seg komfortable og å snakke fritt har bestått i å anonymisere informantens navn, samt hvilken kommune og fylkeskommune de er fra. Anonymiseringen innebar da også å ikke transkribere dialekt, ettersom det kan røpe informantens stedstilhørighet. Informantens rett til å bli anonymisert ble fastsatt i en samtykkeerklæring som ble signert i forkant av hvert intervju.

3.1.2 Diskusjon av intervju og utvalg

Dette prosjektet utforsker en sentrum-periferi-relasjon, og jeg har valgt å ta utgangspunkt i periferiens perspektiv ved fastsettelse av utvalg. Ifølge Beyers et al. vil valg av informanter bero på formålet med intervjuet (2014, 181). Når formålet med intervjuene er å utforske hvilke utfordringer kommuner møter i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter er det naturlig å finne informanter som jobber med sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter i kommuner.

Ved ett tilfelle benyttet jeg meg av snøballmetoden for å nå ut til en mulig informant. Snøballmetoden innebærer at man finner nye informanter basert på tips fra tidligere informanter (Bleich og Pekkanen 2013, 87). Denne metoden har både styrker og svakheter. Styrken ligger at man får en ganske spisset datainnsamling ved at de som blir valgt ut til intervju blir valgt ut på bakgrunn av andre fagpersoners oppfatninger og ikke ut ifra hvem ansatte i et postmottak mener er relevant. Svakheten ligger riktignok i at man kan ende opp med å kun få én side av samme sak, ettersom informantene ofte befinner seg i samme krets, og at man dermed ender opp i en blindsoner (lc.). For dette prosjektet kan det være en reell risiko ettersom de får anledning til å koordinere med hverandre hva de ønsker å nevne på et intervju. Som det også ble nevnt, hadde jeg to intervjuer med personer fra samme kommune,

men det er etter min mening ikke like problematisk når informantene ikke er bevisste på hverandre. Derimot, i det tilfellet der den ene informanten tipset meg om den andre, trakk begge frem et stikkord/kategori under intervjuet som ingen andre informanter snakket om. Det kan være flere grunner til dette. At det er et tema som er en sentral utfordring i deres fylke, at informantene kan ha kommunisert om intervjuene på forhånd eller at det bare er av ren tilfeldighet.

Jeg valgte å ta lydopptak av intervjuene for å gjøre det enklere for meg å både sørge for at sitering av informanter var korrekt, men også for å gjøre det enklere å gjengi viktige temaer som ble trukket frem i intervjuene. I forkant av intervjuene vurderte jeg om jeg også skulle ta videopptak av intervjuene, men jeg konkluderte raskt med at videopptak trolig ikke ville virke positivt inn på informantene. Som blant annet påpekt av Jacobsen, vil det å bruke tekniske hjelpemidler påvirke adferden til informanten (2015, 169), og etter egen refleksjon vil spesifikt videopptak gjøre intervjuet mindre lavterskel. Dersom man skulle tatt videopptak av intervjuene over Zoom ville det blinket en rød knapp med teksten «Recording» på informantens skjerm, hvilket jeg antar vil gjøre informantene mer bevisste på seg selv og det de svarer. At det brukes en opptaksenhet som informantene ikke kan se fysisk, kan bidra til å gjøre intervjuet mer lavterskel og komfortabelt for informantene selv. I beste fall virker dette også inn på informasjonen som kommer frem ved at den er mer genuin.

Uavhengig av pandemien så måtte nok datainnsamling fra utvalget uansett foregått over en videokommunikasjonskanal på grunn av lange avstander. Å gjennomføre intervjuer over videokommunikasjonskanaler har både positive og negative sider ved seg. På den ene siden er det vanskeligere å ha god kommunikasjon over digitale medier når mesteparten av kroppsspråk blir borte i kommunikasjonen. På den andre siden, ettersom, både jeg og informantene nå har ett års erfaring med å kun ha møter digitalt, kan man argumentere for at pandemien og omstrukturering av møtekultur har bidratt til at datainnsamlingen har blitt enklere å gjennomføre. Bruk av videokommunikasjonskanaler slik som Zoom har blitt en såpass vanlig del av hverdagen og man kan anta at det medfører at det blir mer lavterskel for informantene å gå med på å ha videomøter.

Ettersom informantene skulle gjengi noe som skjedde for en stund tilbake siden kan man stå i risiko for at de har glemt hvordan de egentlig oppfattet samarbeidet eller utfordringene ved det spesifikke digitaliseringsprosjektet. Et annet problem med hukommelse baserer seg også på hvordan intervjueren stiller spørsmålet. Hvis spørsmålet er vinklet på en spesifikk måte kan det fremkalle spesifikke minner knyttet til hendelsen, men ignorere andre relevante minner (Scheffer og Presser 2003, 69).

3.2 Sekundærdata

Sekundærdataen i dette prosjektet baserer seg hovedsakelig på Digitaliseringsstrategien «Én digital offentlig sektor», diverse offentlige dokumenter og bakgrunnsinformasjon som forklarer aspekter som blir trukket fram under intervjuene. Typisk bakgrunnsinformasjon som jeg har hentet ut er informasjon om FIKS-plattformen, hvilke strategier KS har når de skal koordinere samhandling og bakgrunnsinformasjon om forskjellige utvalg og råd internt i KS. Spesielt «Én digital offentlig sektor» står sentralt i dette prosjektet ettersom dokumentet er

relativt nytt, oppdatert og har som formål å etablere et felles nasjonalt økosystem på tvers av forvaltningsnivåer, hvilket da innebærer sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter.

Da jeg hentet ut bakgrunnsinformasjon valgte jeg ut hvilke deler av den informasjonen som var relevant og ikke, hvilket innebar å plukke ut kapitler i oversikter som jeg antok ville være av interesse for dette prosjektet og leste kun over de spesifikke kapitlene. Mens jeg leste igjennom understreket jeg den informasjonen som jeg opplevde som spesielt relevant for den empirien jeg allerede hadde opparbeidet meg. På den måten kunne jeg senere gå tilbake og lese over spesifikk og relevant bakgrunnsinformasjon for å kunne få en bedre forståelse av funnene i dette prosjektet.

Formålet med disse dokumentene er å samle bakgrunnsinformasjon for prosjektet, typisk i form av overordnede mål knyttet til digitalisering og strategiplaner. I likhet med Lynch sin studie av politikere (2013, 37), vil bakgrunnsinformasjon hjelpe meg, som forsker, å sette problemstillingene i kontekst av både egne og overordnede forventninger til digitalisering. Svakheten med å benytte seg av sekundærdata er åpenbart at dataen ikke er produsert med bakgrunn i å kunne besvare problemstillinger i dette prosjektet spesifikt, derav sekundær. Likevel er det verdt å påpeke at de dokumentene som er brukt i dette prosjektet ikke brukes for å kartlegge kommunenes utfordringer eller å finne måter å imøtekomme utfordringene, slik som problemstillingene etterspør. Dokumentene er til for at jeg, som forsker, skal ha en bedre forståelse av de overordnede målene som kommunene burde etterstrebe. At ingen av dokumentene redegjør for utfordringer gjør at de ikke har noen reell innvirkning på funnene i seg selv.

3.3 Interpretiv forskning og analysestrategier

Jeg har i dette prosjektet valgt å bruke en interpretiv fremgangsmåte for å skape mening ut av funnene. Denne fremgangsmåten gjenkjennes ved at forskeren tolker empirien ut ifra et sosialkonstruktivistisk perspektiv (Klein og Myers 2000, 224). Et slikt perspektiv innebærer da at min virkelighetsoppfatning av empirien baserer seg på informantenes virkelighetsoppfatning av temaet jeg fremlegger, som videre medfører en annenrangs forståelse av virkeligheten (Walsham 1995, 75). Videre baserer forskningsdesignet mitt seg også på en balanse mellom både deduktiv og induktiv bruk av litteratur og teori (Woiceshyn og Daellenbach 2017), ved at konsepter fra litteraturen danner et fokusområde og antagelser i forkant av innsamling av empiri, samtidig som at empirien er med på å forme litteraturen og fokusområdet i etterkant (Ibid., 185). Tabellen under illustrerer fire ulike aktiviteter jeg har fulgt og som har bidratt til denne interpretive og induktive/deduktive tilnærmingen.

Aktivitet nr.	Beskrivelse av aktivitet	Utfall av aktivitet
1	Samle bakgrunnsinformasjon og identifisere et fokusområde	Spesifiserer fokuset mot å undersøke momenter som beskriver sentrum-periferi-relasjoner
2	Utvikle forskningsdesign basert på fokusområdet	Spesifiserer forskningsdesignet etter hvilken empiri jeg ønsker å få tak på
3	Tolke empiri fra forskningsdesignet	Empirien blir knyttet opp til fokusområdet Fokusområdet blir supplementert ut ifra empiri
4	Besvare problemstillingene	Besvarer problemstillingen med bakgrunn i empiri og fokusområde

Tabell 2: Aktiviteter i prosjektet som har bidratt til en induktiv/deduktiv analyse.

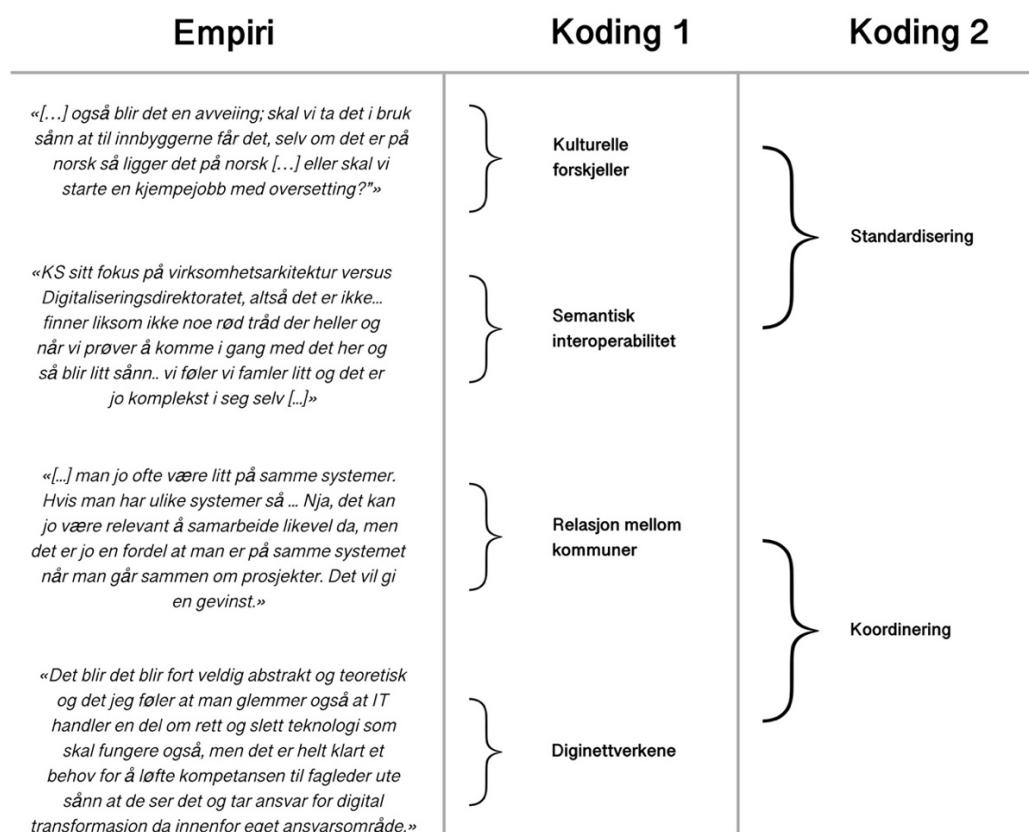
Aktivitet nummer 1 og 2 starter min forståelse av litteraturen og det området av litteraturen jeg ønsker å fokusere og forske på. Samspillet mellom induktiv og deduktiv fremgangsmåte gjør at det oppstår en iterativ prosess i forskningsopplegget mitt, hvilket viser seg gjennom aktivitet nummer 3. Til slutt, i aktivitet 4, bruker jeg kunnskap og empiri fra de ovennevnte aktivitetene for å besvare problemstillingen.

Walsham beskriver den iterative prosessen ved at teori eller konsepter brukes i starten av et prosjekt for å danne et grunnlag for hva slags empiri man kan forvente å få ut av datainnsamlingen, samtidig som at man tilpasser teorien ut ifra den empirien som faktisk kommer frem i etterkant av datainnsamlingen (1995, 76). Litteraturen og sekundærdataen i dette prosjektet baserer seg på et interdisiplinært fagfelt mellom jus, samfunnsfag og informatikk, der særlig litteratur fra IT-styring og kunnskap om rettigheter og plikter hos forskjellige aktører i offentlig sektor er relevant å belyse. Både IT-styring og forvaltningsinformatikk er store og nærmest altomfattende fagfelt med en bred favn av forskjellige teorier, konsepter og litteratur. Diskusjonene kan omhandle alt fra hvordan teknologi påvirker demokratiske prinsipper til hvilke tekniske spesifikasjoner et system trenger for å håndheve rettslige krav. For dette prosjektet er det vanskelig å forutsi hvilke konsepter eller litteratur som ville være relevante å trekke inn ettersom periferien har en høy grad av heterogenitet og vil dermed trolig ha heterogene utfordringer. Likevel kan man se ut fra problemstillingen at det er snakk om å kartlegge utfordringer i et spenningsforhold mellom to ulike aktører og hvordan utfordringene skal håndteres, hvilket starter den fundamentale induktive fortolkningen og den iterative og interpretive prosessen.

Koding av empiri

Mens intervjuene ble transkribert noterte jeg meg ned stikkord på hvilke temaer som ble trukket frem under intervjuet i et oversiktsdokument. Denne metodikken kalles koding, og

gjenkjennes ved at man tar utgangspunkt i en faktor eller element som man ser går igjen i dataen og sorterer dette inn i en egen kategori (Coffey og Atkinson 1996, 27), hvilket gjør at kategoriene er empirisk drevet. Disse stikkordene baserte jeg den videre analysen i prosjektet på. Typiske stikkord som jeg startet med var «samisk», «personvern», «involvering med KS», «interkommunalt samarbeid», «diginettverk» og «leverandører», selv om dette følgelig ikke er en tømmende liste over stikkord. Ifølge Bleich og Pekkannen må man for å sortere ut hvilke utsagn som er «iøynefallende» spørre seg om utsagnet har samme type intensitet som andre utsagn under samme kategori (2013, 93). Under analysen av datamaterialet mitt vektla jeg særlig hvor engasjert informantene virket da de formidlet utfordringene de opplevde. Iøynefallende utsagn som jeg under gjennomgangen visste ville være relevant å trekke inn i analysedelen av oppgaven markerte jeg ut med en gul utheving slik at om et intervju hadde fått stikkordet «interkommunalt samarbeid» og «leverandører», så ville det være enkelt å finne frem til sitater og empiri senere i prosjektarbeidet. Det er verdt å bemerke at selv om et intervju eksempelvis har fått stikkordet «leverandører» er det ikke gitt at det verken var et direkte problem knyttet til leverandører, ei heller et veldig sentralt og overordnet tema. Det kan likegodt være at informanten nevnte noe om leverandører som problematiserte eller forsterket en annen situasjon. Poenget med kategoriene/stikkordene er ikke kun for kategoriseringens skyld. Det er for å samle forskjellige synsvinkler knyttet til et gitt tema enten om det er positivt eller negativt, eller om det virker inn på en annen problemstilling kommunen måtte ha.



Figur 1: Analysestrategi for koding av empiri

Lengre inn i prosjektet valgte jeg å omformulere og restrukturere de opprinnelige stikkordene og kategoriene jeg hadde laget. Figur 1 illustrerer hvordan kategoriene oppstod og ble omformulert fra kodingsprosess 1 og kodingsprosess 2. De opprinnelige stikkordene gjorde det vanskelig å få grep på nøyaktig hva de overordnede utfordringene faktisk var, som skapte utfordringer når funn skulle relateres til litteratur. At samisk ikke blir tilstrekkelig representert i digitaliseringsarbeid viste seg å heller være en utfordring knyttet til standardisering, ettersom det overordnet handler om å prioritere lokale tilpasninger eller globale løsninger. Dermed valgte jeg lengre ut i prosjektet valgte jeg å dele utfordringene og deres tilhørende stikkord inn i tre nye og mer overordnede og kategorier; «standardisering», «samarbeid» og «koordinering». Disse kategoriene er i hovedsak empirisk drevet, men følger likevel det samspillet mellom induktiv og deduktiv bruk av litteratur, ettersom dette er kategorier som også typisk kan forekomme i eksisterende litteratur.

3.4 Intern og ekstern gyldighet av forskningsdesignet

For å kunne avgjøre om valgt metode er fruktbar for dette prosjektet, må man se til gyldigheten av empirien man har samlet. Man skiller typisk mellom ekstern og intern gyldighet, der førstnevnte handler om at man skal kunne generalisere funnene til å gjelde kommuner som ikke er blitt undersøkt (Jacobsen 2015, 237). Intern gyldighet handler om at empirien man faktisk mottar er riktig og om det samsvarer med virkeligheten (Jacobsen 2015, 228). Tradisjonelt forbinder man gyldighet med kvantitative forskningsopplegg ved at kategoriene uttrykkes gjennom fastsatte tall og skalaer (Scheffer og Presser 2003, 66), men ettersom det benyttes et kvalitativt opplegg i dette prosjektet vil vurderingen av forskningsdesignets gyldighet vurderes ut ifra forskerens eget skjønn. Gyldigheten i dette prosjektet går dermed heller ut på at man kan korrespondere forskerens funn opp mot virkeligheten (Cho og Trent 2006, 320).

3.4.1 Intern gyldighet

For å sikre at funnene i prosjektet faktisk reflekterer virkeligheten og sikrer intern gyldighet valgte jeg som tidligere nevnt å benytte meg av lydopptak. På den måten blir det enklere å påse at informantene og empirien som analyseres er tolket riktig, ettersom man kan gå tilbake og lytte til opptaket ved usikkerhet. På den måten kan lytte til hvordan informanten reagerer på spørsmålene og om svarene virker preget av usikkerhet.

Intern gyldighet vil dessuten også bli påvirket av hvordan jeg, som forsker, har tolket empirien fra intervjuene og også om spørsmålene jeg har stilt ikke er ledende (Jacobsen 2015, 229). Den interne gyldigheten vil bero på om jeg overtolker eller styrer samtalen i en viss retning, som det ofte kan være risiko for hvis man gjennomfører et intervju som man ønsker å oppfattes som en relativt normal samtale. I forkant av de første intervjuene ble det gjort pilotintervju med en annen masterstudent på forvaltningsinformatikk for å påse at intervjuguiden var dekkende. En av tilbakemeldingene jeg fikk fra vedkommende var at oppfølgingsspørsmålene mine hadde en tendens til å være ledende. Denne bevisstgjøringen på forhånd kan man argumentere for at har styrket datagrunnlagets interne gyldighet ved at ledende oppfølgerspørsmål i større grad har aktivt blitt unngått. Likevel kan det fortsatt selve tolkningen og analysen av empirien i etterkant som kan bidra til å svekke den interne gyldigheten. Et eksempel kan være at forskeren overtenker eller overanalyserer det som blir

sagt. Et annet eksempel kan være at lydopptaket eller transkripsjonen ikke er nøyaktig eller uklart (Jacobsen 2015, 233). For å imøtekomme denne usikkerheten har deler av analysen blitt gjort med bistand fra veileder, slik at det er to stykker som påser at informasjonen som kommer frem fra intervjuet blir behandlet og forstått riktig. Dessuten er det som nevnt blitt gjort lydopptak av intervjuene som har gjennom hele prosjektet ligget tilgjengelig på UiO sine OneDrive-servere i tilfelle det skulle oppstå uklarheter. I tillegg har jeg, med godkjenning fra NSD, valgt å lagre både transkripsjon og lydopptak et år frem i tid for å sikre etterprøvbarehet av funnene.

3.4.2 Ekstern gyldighet

Ekstern gyldighet blir i de fleste sammenhenger forklart ut fra at funnene er generaliserbare til objekter som ikke er en del av undersøkelsen, altså at kunnskapen man får fra empirien korresponderer med virkeligheten (Cho og Trent 2006, 320). Denne virkelighetsoppfatningen betyr at det er klare sammenhenger mellom det som kommer frem av empirien som er samlet inn fra kommunene i denne undersøkelsen og realiteten til kommuner ellers i Norge som ikke er undersøkt. Ekstern gyldighet for denne problemstillingen er riktignok problematisk ettersom det er i hovedsak de enkelte utfordringene som dette prosjektet har fokuset rettet mot, og ikke nødvendigvis kommunenes generelle meninger knyttet til digitalisering, selv om dette er nokså nærliggende. I denne undersøkelsen blir det dermed mer aktuelt å diskutere den *konseptuelle gyldigheten* rundt funnene. I prosjektet skal forskjellige typer utfordringer knyttet til kommunalt digitaliseringsarbeid kartlegges, men for å gjøre det må man ha en dypere forståelse av hva kommunene faktisk synes er utfordrende og hvordan. Dette gjør at man beveger seg inn mot en *transformasjonell gyldighet* som baserer seg på at gyldigheten kommer ved at man får en helhetlig forståelse av det som undersøkes (Cho og Trent 2006, 324). Som påpekt i kapittel 3.3 vil det med en blanding av induktiv og deduktiv bruk av litteratur oppstå en iterativ prosess med både datainnsamling og tolking av empiri sammen med valgt litteratur (Walsham 1995, 76). Walsham problematiserer riktignok dette ved at man kan bli blind på teori og aktivt lete etter momenter fra datainnsamlinger som passer inn i det teorien postulerer (Ic). For å unngå dette må forskeren vise seg villig til å ikke la seg bli bundet av teori og antakelser, og ikke frykte å vise uenighet eller i verste fall forkaste eksisterende teorier (Ic). For å sikre prosjektets eksterne gyldighet, har de mange diskusjonene med veileder hjulpet meg med å belyse hva informantene faktisk snakker om.

3.5 Etiske vurderinger

De etiske vurderingene i dette prosjektet baserer seg i stor grad om risikoen informantene tar ved å være med på dette prosjektet. Selv intensjonen med dette prosjektet er å avdekke utfordringer for å forbedre eksisterende IT-styring av kommunalforvaltningen, vil det å etterspørre utfordringer i seg selv sette informanter i en situasjon der de er nødt til å tenke om og uttale seg kritisk-konstruktivt til organiseringen i kommunesektoren. Først og fremst kan det hende at ikke alle er komfortable med å uttale seg om dette, men i tillegg er det en risiko for informantene at det å uttale seg om dette temaet kan påvirke deres profesjonelle forhold til andre som jobber med digitalisering i kommunenorge eller med KS. Av hensyn til informantene har jeg derfor valgt å anonymisere alle personopplysninger som har med navn og stedstilhørighet å gjøre.

Dette prosjektet, likhet med de fleste andre undersøkelser, er dessuten farget av mine egne interesser som fagperson. Jacobsen understreker at undersøkelser sjelden vil være nøytrale og at undersøkelsen i de fleste tilfeller vil være påvirket av både forskerens interesser og verdier og (2015, 55-56), som videre kan påvirke hvordan samtalene under intervjuene har utfoldet seg (Ibid., 242). Etikken i dette ligger i at man ikke evner til å få frem et fullstendig upartisk forskningsdesign og at det påvirker resultatene, men som Jacobsen også påpeker er slike momenter nær umulige å kontrollere (Ibid., 243).

4. Analyse av forskningsdataen

I dette kapittelet skal jeg se på funnene fra empirien som er hentet inn og analysert i forbindelse med prosjektet. Problemstillingen etterspør hvilke utfordringer kommuner møter i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter, hvilket innebærer en kartlegging av de utfordringene som kommer frem av intervjuene som er foretatt. Etter analysen av empirien ser man at det er tre overordnede temaer som kommunenes utfordringer passer inn i. Disse temaene er standardisering, samarbeid og koordinering. I dette kapittelet skal jeg dermed redegjøre for hver av disse empiribaserte temaene og illustrere hvordan temaene viser seg i funnene.

4.1 Standardisering

Å ha standardisering som overordnet tema innebærer at det handler om å styre aktører til å ha eller å ta i bruk samme type virkemiddel eller standard, enten om det er snakk om IT-systemer eller organisasjonspraksis. Det er dermed en deling mellom den som standardiserer og den som standardiseres. I dette prosjektet blir dette overført til balansen mellom KS og nasjonale myndigheter i sentrum som standardiserer og kommunene i periferien som blir standardisert. I sammenheng med IT-styring i et nettverk, betyr det at KS har et overordnet mål om å opprette ett nasjonalt økosystem gjennom blant annet standardisering av IT-sytemporteføljen hos kommunene. Som det ble nevnt i kapittel 2, ligger utfordringen med standardisering i at periferien ofte har en egeninteresse eller behov som ikke nødvendigvis samsvarer med den sentrale aktørens ønsker. For å innlede dette delkapittelet, var det en av informantene uttrykte at disse utfordringene kunne oppstå i forbindelse med KS-prosjekter.

«Opplever jo i enkelte tilfeller at KS representerer det de leverer, men kanskje ikke helt kommunens behov, og når større kommuner er med så er jo det heller ikke lik behovene i de mindre kommunene [...]»

Fra sitatet kan man tolke et typisk spenningsforhold mellom sentrum og periferi ved at KS fremstår i større grad som en systemtilbyder som prioriterer behovene til de største brukergruppene. Særegne egeninteresser eller behov som ikke reflekterer det den bredere gruppen med kommuner har behov for, blir ut ifra dette utsagnet ikke tatt hensyn til. Under dette temaet skal jeg dermed ta for meg noen konkrete utfordringer knyttet til standardisering som ble trukket frem av kommunene.

4.1.1 Kulturelle forskjeller

Ettersom bokmål er den mest brukte målformen i Norge, blir naturlig nok systemkompatibilitet med bokmål prioritert over andre språk, slik som engelsk og nynorsk. Det oppstår dermed en utfordring når kommunen har et behov og for at standardiserte systemer skal kunne ha kompatibilitet med andre språk enn bokmål. Denne utfordringen oppstår blant annet når de samiskspråklige kommunene i Norge skal benytte seg av standardiserte KS-systemer. En av informantene i dette prosjektet opplevde det å være med på fellesnasjonale og gjerne KS-initierte prosjekter som tid- og energikrevende ettersom vedkommende måtte stadig anmode og påse at systemene ikke nedprioriterte samisk.

«[...] vi hadde jo en lang kamp for sak- og arkivsystemet vårt når vi journalførte [innsendte dokumenter] så ble PDF-fila ... at det bare ikke ble leselig, de samiske

dokumentene, for bokstavene ble firkanter og trekantene og stjerner og forskjellige ting. [...] også bruker vi jo de her KS-skjemaene sånn at innbyggerne fyller ut skjemaet digitalt og når de sender det så skal det inn i vårt SakArkiv-system og der strever vi av og til fremdeles med at etter at de har gjort en oppgradering eller en oppdatering, også når det skjemaet da kommer inn i Elements så er det plutselig ikke lesbart, eller.. vi klarer å lese det fordi vi vet hva de firkantene betyr og hva de trekantene betyr, men det er jo ikke noe bra.»

Kommunen i sitatet over, etter å ha forhandlet seg frem til et system som er kompatibelt med samisk, sliter likevel med at deres uttrykte behov ikke blir tatt hensyn til ved systemoppdateringer. Dermed er inkompatibiliteten i fellesløsninger eksisterende både ved systemer som nylig er ferdigutviklet og oppdateringer som kommer i etterkant. Ut ifra dette forstår jeg at den sentrale aktøren mangler insentiv til å ivareta denne egeninteressen hos periferien. Informanten beskrev dessuten at ansvaret for å oversette og sørge for at KS-systemene ville håndtere samisk, ble lagt på kommunen selv. Dette skapte problemer da de, som en liten kommune, allerede hadde begrenset med tid, kapasitet og ressurser. Relasjonen mellom sentrum og periferi blir i dette tilfellet spesielt tydelig ettersom den sentrale aktøren, som her er KS, endrer et system uten å overveie kompatibilitet med allerede fremforhandlede og uttrykte behov hos periferien.

«[...] også blir det en avveining; skal vi ta det i bruk sånn at til innbyggerne får det, selv om det er på norsk så ligger det på norsk [...] eller skal vi starte en kjempejobb med oversetting?»

Ut ifra det informanten forteller her ser man at vedkommende står overfor et kulturelt dilemma knyttet til det å digitalisere i kommunen. Det oppstår da en utfordring hos periferien om et sentralt system skal gå på bekostning av egen kulturelle bakgrunn mot at innbyggerne får de tjenestene de har krav på og behov for. I tillegg er det snakk om en liten kommune med få ressurser, hvilket gjør denne avveiningen enda mer utfordrende for kommunen. Videre beskriver informanten at vedkommende opplever en maktesløshet og prioriterer gevinsten av å implementere løsninger fremfor å krangle om å få systemer som takler samisk.

« [...] vi har jo mange programmer innen helse og sånn som bare takler norsk og som vi egentlig ikke har kranglet på. De har bare blitt tatt i bruk. Vi kan norsk, det er jo egentlig også litt prinsipp for skal vi ivareta det samiske så må vi også slåss for det [...]»

Her ser man at informanten opplever det å drive digitalisering som en slags kamp om å få samiske rettigheter ivaretatt. Det tar oss tilbake til 1970-tallet da de første samiske rettighetene ble nedtegnet og samer ble anerkjent som både minoritet og urbefolkning i Norge (Semb og Vik 2020). Selv om informanten oppfatter denne problematikken som en prinsippssak er det likevel en lovfestet rettighet at samisktalende har rett til å bruke samisk i møte med det offentlige, jf. Lov av 12. juni 1987 om Sametinget og samiske rettsforhold (forkortet sameloven) § 3-5.

4.1.2 Rettslige hindringer

I offentlig sektor har lovgivning en standardiserende rolle for de systemene som utvikles for forvaltningen ettersom lover og forskrifter setter krav til systeminnhold, hvordan informasjon kan utveksles eller prosessuelle retningslinjer for saksbehandling (Schartum 2018, 17). I 2018

ble Personvernforordningen (ofte omtalt som GDPR) iverksatt i norsk rett, og erstattet et utdatert direktiv fra 1994. Ved innføring av den nye personvernlovgivningen i norsk rett fikk forordningen mye medieoppmerksomhet ved at firmaer og myndigheter måtte gjøre omfattende endringer for å kunne håndheve det nye regelverket (Lindstad 2021). Ettersom forordningen skulle ta sikte til å ha et personvernregelverk som er tilpasset et gradvis mer teknologisk samfunn, var det likevel en informant som beskrev personvernlovgivningen som et stort hinder for digital innovasjon.

«[...] litt av utfordringer har også vært med at dette med Folkeregisteret at har man hatt tilgang til det så kan man søke opp egentlig alt om personen, og det er jo det ikke helt greit egentlig forhold til GDPR og dette med dataminimering som gjør at man skal ha tilgang på mer data enn det som er nødvendig.»

Informantens kommune ønsket å utvikle en mer selvdrevet forvaltning ved å eksempelvis kunne tilby barnehageplass automatisk, fortelle innbyggeren om hvilke muligheter vedkommende har i kommunen automatisk og gjøre repetitive forvaltningsoppgaver automatisk gjennom å hente ut informasjon fra Folkeregisteret. Likevel, og som man ser ut ifra sitatet ovenfor, opplever informanten at krav om dataminimering etter personvernforordningen artikkel 5 (1) bokstav c gjør det vanskelig å kunne utvikle såkalte *proaktive tjenester*. Prinsippet om dataminimering var tidligere implisitt uttrykt gjennom personopplysningsloven av 2000 § 11 bokstav d og e, men fikk en langt mer konkret beskrivelse og anvendelse med innføringen av personvernforordningen (Bergseng Skullerud, et al. 2018). Ut ifra informantens oppfattelse påvirket dette både organisatoriske så vel som teknologiske muligheter i kommunen.

«[...] for eksempel, 'Velkommen til en kommune du nettopp har flytter til!', det er lov, men det er heller sånne proaktive ting som man skulle ønske man kunne gjøre, men som personvernhensyn egentlig ... og som det heller ikke er lov til å gjøre da.»

Når informanten uttrykker et ønske om å kunne utvikle proaktive tjenester, men at juridiske rammer setter hindringer for utviklingen står man i fare for at periferien mister motivasjon til å drive med innovativ utvikling. Offentlig forvaltning, uavhengig om det er snakk om kommunal eller statlig, baserer seg på behandling av innbyggernes personopplysninger for å kunne tilby tjenester og utøve myndighet (Schartum, Jansen og Tranvik 2017, 17). Særlig i dette tilfellet ser man at spenningsforholdet mellom sentrum og periferi blir dratt enda lengre ut ved at personvernregelverket er felleseuropeisk og i form av en forordning. Den norske stat har derfor ikke mulighet til å endre på regelverket for å eksempelvis avløse prinsippet om dataminimering for å legge til rette for proaktive tjenester. Dermed oppstår spørsmålet om hvorvidt nasjonale myndigheter (eller KS) i det hele tatt kan karakteriseres som den sentrale aktøren når utfordringen i seg selv oppstår som følge av regelverk utviklet av EU.

4.1.3 Semantisk interoperabilitet

En kjent utfordring innen forvaltningsinformatikken er det å sikre semantisk (og juridisk) interoperabilitet i rettslige beslutningssystemer, som i essens handler om å standardisere begreper og språk. European Interoperability Framework definerer interoperabilitet som *«... the ability of organisations to interact towards mutually beneficial goals, involving the sharing*

of information and knowledge between these organisations, through the business processes they support, by means of the exchange of data between their ICT systems.” (European Commission 2017, 5). Semantisk interoperabilitet kjennetegnes ved at data (eller metadata) skal ha samme meningsinnhold på tvers av systemer (Jansen og Schartum 2008, 326-327). Selv om semantisk interoperabilitet er en betegnelse som rammer tekniske systemer i første rekke, ser man likevel paralleller når det er snakk om å bruke samme type semantikk på tvers av en organisasjon. Utfordringen ligger i at forskjellige deler av et sub-nettverk skal kunne kommunisere med hverandre, og dette var noe som informanter trakk frem som en utfordring de står overfor i tilknytning til digitaliseringsarbeid. Informantene opplevde at man ofte snakket ‘over hodet på hverandre’ når man skulle kommunisere om fremgangsmåte og arbeidsmetodikk i digitaliseringsprosjekter.

«[...] vi satt litt i sånn defineringsstadiet og tenkte «Hvordan kan jeg forklare dette til min til min kommunaldirektør på en måte som gjør at du ikke mister de underveis?» - at det er forståelig, at du sier det på en måte som... og det har jeg ikke funnet ... det blir fort for tekniske begrep, det er som alle definisjonene som ligger ute sånn ja, men det blir litt for fagfolk [...] altså det er jo det som er utfordringen; det å faktisk komme sammen og bli enige om samme språk.»

Informanten oppfatter at begrepene som brukes ofte blir for tekniske og fagrettet for at andre ansatte i kommunen skal kunne forstå det. Grunnen til at vedkommende trekker dette frem som en viktig faktor er at alle aktører innad i kommunen, som en sammenhengende organisasjon, skal kunne danne seg en oppfatning av det arbeidet som gjøres. For å eksempelvis få finansiell støtte for et prosjekt forutsetter det at den budsjettpolitiske delen av kommunen har forståelse for hva som skal gjøres, hvilken effekt det kan ha på kommunen og hvor mye resurser det kreves. Når forskjellige deler av kommunen ikke kommuniserer tilstrekkelig med hverandre risikerer man at prosessen med IT-styring og IT-utvikling stagnerer som følge av manglende forståelse. Informanten fortalte videre at vedkommende hadde forsøkt å finne datasett eller rammeverk fra KS og nasjonale myndigheter for å sikre et mer robust begrepsapparat i kommunen.

«KS sitt fokus på virksomhetsarkitektur versus Digitaliseringsdirektoratet, altså det er ikke... finner liksom ikke noe rød tråd der heller og når vi prøver å komme i gang med det her og så blir litt sånn.. vi føler vi famler litt og det er jo komplekst i seg selv [...]»

Det man ser ut ifra dette sitatet er at eksisterende rammeverk mellom forskjellige «overordnede» aktører ikke korresponderer med hverandre, hvilket kan være forvirrende for kommuner som oppsøker dem. I dette tilfellet samsvarte ikke rammeverkene med kommunale forhold, og kunne dermed ikke ta tak i de faktiske utfordringene kommunene hadde knyttet til kommunikasjon. Etersom det er snakk om digitaliseringsarbeid og at det digitaliseringsarbeidet følger overordnede mål som er satt av digitaliseringsstrategien, gir det mening at informanten oppsøker Digitaliseringsdirektoratet for å finne frem til relevant informasjon. Samtidig, ettersom dette omhandler kommunalforvaltningen er også KS en relevant aktør finne informasjon om begrepsbruk og informasjonsforvaltning i kommuner. Ut ifra informantens perspektiv virker det som om denne type arbeid er lite standardisert med

tanke på kommunalforvaltningen, hvilket bærer med seg utfordringer i gjennomføringen og styringen av digitaliseringsprosjekter.

4.2 Koordinering

Koordinering innebærer hvordan prosjekter organiseres for å kunne gjennomføres, typisk hvem som er med å fatte beslutninger, hvordan man velger å involvere perifere aktører og hvordan det jobbes for å avløse problemer og utfordringer som oppstår. Det handler dermed om fremgangsmåten for å gjennomføre mål, enten om den fremgangsmåten stammer fra initiativ fra den sentrale aktøren eller perifere aktører. Kommunesektoren sammen med KS har prøvd å organisere involvering av kommuner i beslutningsprosessene til større og fellesnasjonale IT-prosjekter ved opprettelse av KommIT-rådet (Kommunal IT rådet) i KS. Et utvalg av kommuner er representert i KommIT-rådet (KS 2021b). Hvilke kommuner som er representert vil variere med jevne mellomrom. I tillegg, og som jeg kommer nærmere inn på i kapittel 4.3.1, er det gradvis flere regioner som oppretter regionale digitaliseringsnettverk som er ment å muliggjøre bedre samarbeid mellom kommuner opp mot KS. Utfordringen ligger riktignok i å finne en modell for å koordinere (og derav styre) 356 individuelle perifere aktører, med ulike utgangspunkt og forutsetninger for å kunne gjennomføre digitaliseringsprosjekter. I dette kapittelet skal jeg dermed redegjøre for de mest sentrale koordineringsutfordringene som kom frem av analysen.

4.2.1 Påvirkningskraft og nettverksbygging

Kommunesektoren er som nevnt innledningsvis satt sammen av 356 selvstendige rettssubjekter, og utfordringen KS står ovenfor er å vite hvilke kommuner som skal være med på å utvikle og ha innflytelse på nye løsninger. Ut ifra det informantene har fortalt, blir enkelte kommuner utpekt og får muligheten til å være pilotkommuner for nye KS-løsninger og nasjonale digitaliseringsprosjekter, og deriblant trakk en av informantene frem nettverksbygging som en utfordring. På spørsmål om hvordan kommuner blir trukket ut som pilotkommune svarte en informant at vedkommende trodde det hadde sammenheng med hvem man kjente fra før av.

«Nei, det vet jeg faktisk ikke hvordan de har blitt plukket ut, men både [Kommune] og [Nabokommune] har folk som har vært litt aktive på sånne grupper på Facebook og de er med i møter og sikkert tar ordet og blir bare oppfattet som 'her er det folk med ressurser og initiativ'. Jeg tror det er litt sånn, egentlig, at det er nettverk da.»

Med bakgrunn i dette utsagnet kan man forstå at det å finne ut hvem man skal plukke ut til å være pilotkommuner i KS-prosjekter baserer seg på hvilke kommunalt ansatte som utmerker seg og gjør seg selv synlig i diverse sosiale forumer. Å ha et nettverk har klare fordeler når man skal jobbe med digitalisering i en kommune, men samtidig blir det utfordrende for ansatte som ikke er med i den kjernen av nøkkelpersoner som har tilgang på det meste av informasjon.

«[...] hvis det kommer noe nytt da, fra KS eller.. Helsedirektoratet eller... det er jo mye Direktoratet for e-helse, så kommer det noe nytt og som er bra for tjenestene. [...], og så plutselig så oppdager de at de må ha IT-avdelingen også inn, da kommer vi inn for sent, uinformert, og så blir det sånn flaskehals i et veldig viktig endringsarbeid i tjenesten, og det er

liksom min jobb å hindre det. Altså, vi klarer oss ganske bra, altså, men jeg merker at vi burde vært påkobla, at KS og direktoratet så at lokale IT-avdelingene, at de får en rolle uansett.»

Informanten fra sitatet over jobber nettopp med koordinering av IT-drift i kommunen sin, og vedkommende beskriver en situasjon der nye systemer fra sentrale aktører (KS/nasjonale myndigheter) typisk involveres faggruppene i kommunene (eksempelvis helse eller utdanning), men ikke IT-avdelingene i kommunene. Som man ser medfører dette at IT-avdelingen, som har ansvar for å forvalte systemer, ikke får den informasjonen de trenger for å kunne gjøre nødvendige endringer i infrastrukturen for å håndtere nye systemer eller krav. Det som da skjer er at de som faktisk trenger å bli involvert ikke blir involvert, hvilket hindrer effektiv IT-styring og IT-utvikling. Involvering kan dermed, selv av de mest perifere aktørene, være avgjørende for hvorvidt et nytt system vil suksessfullt bli gjennomført i kommunene.

4.2.2 Leverandørers makt

Koordinering handler ikke bare om hvordan den sentrale aktøren legger til rette for involvering av perifere aktører, men også hvordan perifere aktører velger å gjennomføre tiltak av den sentrale aktøren. Ettersom rettslig eller tvungen styring av kommunal sektor har en begrenset anvendbarhet, er det gråsoner der kommuner får noe pålagt, men at pålegget ikke sier noe om *hvordan* pålegget skal gjennomføres. Kommuner, som offentlig organ, er eksempelvis pliktig til å arkivere materiale på et «... *medium og i format som oppfyller nødvendige krav til holdbarhet [...]*», jf. Forskrift av 15. desember 2017 om offentlige arkiv § 6. I tillegg er det et krav om at arkivsystem og elektronisk behandling av arkiv skal på forhånd være godkjent av Riksantikvaren og følge NOARK5-standarden, jf. Forskrift av 19. desember 2017 om utfyllende og tekniske arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiver § 3-1. Prosessen med å utvikle et arkivsystem, få det godkjent og iverksatt i kommunen kan dermed oppfattes som såpass omfattende at kommunen heller velger å kjøpe en ferdiglaget og forhåndsgodkjent løsning av en privat leverandør. Disse leverandørene har typisk spesialisert seg på å lage systemer for kommunal forvaltning.

Den aller mest omtalte utfordringen informantene i dette prosjektet har uttrykt er at leverandørene sitter med alt for mye makt. Det er mange forskjellige måter denne problemstillingen manifesterer seg. Det mest sentrale problemet som blir nevnt i forbindelse med leverandørene er at de har en tendens til å være egenrådige. Man får da et uforutsett *oligopol* med et fåtall leverandører som tilbyr og styrer kommunale fagsystemer. Disse leverandørene vil da befinne seg i en maktposisjon som leverandøren ikke burde hatt. Sitatet under illustrerer denne problemstillingen.

«[...] det er jo litt det som er ikke alltid ting er kanskje helt ferdig utviklet når det kommer ut, så jeg opplever kanskje at leverandører nå er... Det nye moderniserte folkeregisteret, og da var det opplevelsen med at leverandøren heller vil koble seg på direkte med etatene enn å gå via [FIKS] plattformen, noe som for så vidt er forståelig når ting på en måte er i startfasen og kanskje ikke helt godt nok utviklet, men det vil jo kanskje skape litt krav videre [...]»

Som man ser har leverandøren en interesse av å ha direkte integrasjon opp mot diverse etater istedenfor å gå gjennom FIKS-plattformen, som det egentlig er et behov og ønske om å gjøre.

Leverandørens egenrådighet har med dette innflytelse på infrastrukturen og IT-styringen som leverandøren egentlig ikke burde ha. Maktfordelingen mellom sentrum og periferi blir da skjevfordelt, der periferien mister noe av sitt handlingsrom. Videre forteller informanten at ved intervjuets tidspunkt var leverandøren i dialog med KS knyttet til leverandørens ønske om direkte integrasjon. Dette er problematisk fordi en systemleverandør, som i essens er en privat virksomhet som selger produktet sitt til kommuner, utøver en autonom handlingsevne i organisering av forvaltningen.

Mange av kommunene peker på at det var vanskelig å forespørre endringer av systemer som stammer fra leverandører. Noen forklarer at det er grunnet at kommunene føler de ikke har en reell innflytelse på leverandøren, andre mener det er fordi leverandørene sliter å holde tritt med teknologien på grunn av en silo-basert tankegang. En kommune nevnte at de ønsket å gjøre innovative anskaffelser blant sine systemer, men opplevde at utvalget av etablerte leverandører ikke klarte å møte de ønskene de hadde for systemet sitt. De søkte dermed etter leverandører som tidligere ikke hadde tradisjon for å levere systemer til kommunalforvaltningen.

«[...] så er det veldig begrenset hvor mange leverandører det er i markedet og så har kommunal sektor en del lover, krav, og hensyn som ikke gjelder i privat sektor så dermed så blir liksom at da blir det for kommunemarkedet og det det er et veldig snevert marked dermed så litt det vi har opplevd er jo at leverandørene har vært litt treg med å utvikle løsninger [...]»

Som man ser, er det to primære grunner til at informanter opplever det som hensiktsmessig å utforske utradisjonelle leverandører ved utvikling av nye systemer. Den første grunnen er at rettslige krav gjør at kommunen får et mer begrenset utvalg av leverandører å velge fra, hvilket videre begrenser mulighetene for digital innovasjon. Den andre grunnen som informanten over nevner, er at leverandørene er trege med å utvikle løsninger. Denne tregheten skaper utfordringer for kommuner som gjerne har et tidspress på å få funksjonalitet og tjenester tilgjengelig for innbyggerne sine og oppfylle de pliktene kommunen, som en del av offentlig sektor, skal tilby.

4.3 Samarbeid

Når det er snakk om et stort antall aktører i periferien med ulike forutsetninger og tilgang på ressurser for å kunne gjennomføre større digitaliseringsprosjekter, forutsetter dette samarbeid mellom aktørene i periferien. Samarbeidsperspektivet er todelt. På den ene siden har man de ressursene den sentrale aktøren tilgjengeliggjør for perifere aktører på nettverket for at periferien kan samarbeide om utviklingen. På den andre siden har man de virkemidlene periferien selv organiserer for å gjøre utviklingen enklere for dem. Disse perspektivene ble trukket frem av mange informanter som store utfordringer knyttet til digitalisering i kommunal sektor. I dette kapitlet skal jeg dermed redegjøre for noen av samarbeidsutfordringene informantene trakk frem under intervjuene.

4.3.1 Diginettverkene

KS har, med formål å redusere gapet mellom kommune og KS, tatt initiativ til at det skal opprettes regionale nettverksgrupper (KS 2021c). I dette prosjektet velger jeg å omtale disse nettverksgruppene som *Diginettverk*, ettersom de er oppkalt etter hvilket fylke det er snakk

om sammen med prefikset «Digi», eksempelvis DigiViken. Tanken bak diginettverkene er å koordinere alle kommunene i den respektive regionen og sikre at alle er representert i nettverket for å diskutere problemer i møte med gevinstrealisering av digitaliseringsinitiativ, samt å skape en arena for samhandling på tvers av kommunegrenser (lc.). I tillegg er nettverksgruppene tenkt å være et talerør opp mot KS ved at hver av nettverkene har en leder som kommuniserer og viderefremidler de andre kommunenes behov opp mot KS.

Det var noen av informantene som ikke nevnte diginettverkene spesifikt, men nevnte heller «§ 27»-samarbeid, som jeg kommer nærmere inn på i kapittel 4.3.2. De informantene som eksplisitt nevnte diginettverkene hadde noe varierende syn på hva de syntes om nettverkene. På spørsmål om hva en informant tenker om vedkommendes regionale diginettverk svarte informanten at det fortsatt var uklart hvordan man skulle jobbe sammen i digitaliseringsnettverket.

«Jeg synes det er et veldig bra samarbeid så langt. Det eneste som er at vi har litt ennå, dessverre, og det er kanskje synd å si, for 2 år nå har vi vært et samarbeid med, enda litt sånn startproblemer, som jeg sa vi er veldig enige om å samarbeide, men det å bli enige om veien videre [og] på hvilken måte vi skal gjøre det er litt vanskelig.»

Ut fra dette utsagnet ser man at det oppstår en organisatorisk utfordring knyttet til samarbeid, nemlig *hvordan* samarbeidet skal foregå. Informanten forklarte at dette hadde medført at ikke mye hadde blitt utredet fra diginettverket i seg selv. Kommuner, selv om de skulle være en del av samme fylke, utgjør en heterogen samling av aktører. Denne heterogeniteten utspiller seg ikke bare i systemportefølje, men også i valgte arbeidsmetodikker og organisering, hvilket gjør samarbeid og koordinering komplisert.

En av informantene påpekte at vedkommende var noe skeptisk til opprettelsen av regionale diginettverk. Informanten beskrev det som en kompetanseheving for ledere og at fokuset på å bygge velfungerende teknologi blir litt borte i teoretiske og abstrakte diskusjoner:

«Det blir det blir fort veldig abstrakt og teoretisk og det jeg føler at man glemmer også at IT handler en del om rett og slett teknologi som skal fungere også, men det er helt klart et behov for å løfte kompetansen til fagleder ute sånn at de ser det og tar ansvar for digital transformasjon da innenfor eget ansvarsområde.»

Det virker som om disse utsagende trekker frem et behov for klarere retningslinjer for det arbeidet som skal gjøres i diginettverkene. Det virker som at nettverket, uten klare retningslinjer, mister noe av sin mening og verdi for kommunene. En annen informant tenkte at formålet med diginettverket var å gjøre hele prosessen med å gjennomføre fellesnasjonale systemer mer transparent.

«[...] altså hva som skjer i KS blir av og til fjernt, for det er så stort, holdt på å si, og si langt unna [...] Det er vel kanskje fordi at KS er stort og hvis du ikke er med i et prosjekt der eller, for de har jo digitaliseringsutvalg og de har KommIT-råd hva skjer i disse rådene og utvalgene når ingen representanter fra oss er der? Da må du jo lete på hjemmesider og finne ut hva skjer, altså du ser vi følger jo av og til på nettsidene deres og sånne ting, men det blir

litt lenger unna fordi at du er ikke så tett på, du får ikke så ofte info da, det får jeg noe av nå når jeg sitter i nettverket [...]»

Intensjonen og formålet med diginetttverkene er, som påpekt, noe uklart for de perifere aktørene. Denne uklarheten etterlater periferien noe usikker på nøyaktig hva de kan og ikke kan gjøre med de nye diginetttverkene. Utfordringen som oppstår da er hvorvidt KS, rent rettslig, har lov til å fastsette retningslinjer for arbeidet i diginetttverk og formålet med dem. Man ser at balansen mellom den sentrale aktørens behov for å få et bedre samarbeid med periferien og periferiens rettslige og subjektive selvstendighet problematiserer denne type organisering.

4.3.2 Interkommunale samarbeidsformer

Den tidligere kommunelovens § 27 (og som også er overført til den nye kommuneloven § 17-1) hjemler opprettelsen av interkommunale selskap der kommuner kan gå sammen for å gjøre felles forvaltningsoppgaver. Denne samarbeidsformen er riktignok ikke uten utfordringer når kommunene, tross nær geografisk lokasjon, har forskjellige systemporteføljer. En av informantene beskrev et § 27-samarbeid der det var en klynge med kommuner i den nordlige delen av fylket, samt en annen klynge med kommuner i den sørlige delen av fylket. Dette er kommuner som ikke nødvendigvis har tradisjon for å samarbeide og det er relativt store avstander mellom kommunene i det interkommunale selskapet.

«[...] vi har et gammelt SakArkiv-system som ikke blir videreutviklet lenger så vi er nødt til å gå ut på anbud og skal få anskaffes noe nytt, mens de kommunene i sør, de har et annet system og der er diskusjonen 'Skal vi nå gå ut alle syv eller er det bare oss tre i nord? Fordi at vi har et behov?' [...] For eksempel de fire kommunene, hvis de må bytte, men det er jo strengt tatt ikke nødvendig. Så vi har en del sånne diskusjoner nå som gir oss litt utfordringer [...]»

Opprettelsen av interkommunale selskaper er, som man ser ut fra utsagnet, ikke synonymt med at digitaliseringsprosjekter og samkjøring mellom kommuner er fruktbart for alle aktører i samarbeidet. Informanten beskrev en situasjon der de sørlige kommunene nylig hadde gått sammen og endret arkivsystem. De nordlige kommunene var ikke med på dette fordi de på daværende tidspunkt ikke hadde behov for det. Nå i senere tid, som det viser seg at også de nordlige kommunene også har behov for et nytt arkivsystem, vil det ikke gagne de sørlige kommunene å anskaffe enda et nytt arkivsystem. Dette har medført en «rykk-og-napp»-situasjon i det interkommunale samarbeidet der behovet for å fornye systemparken ikke korresponderer med de nordlige kommunene og de sørlige kommunene. I forbindelse med IT-styring betyr denne «rykk-og-napp»-situasjonen at det interkommunale samarbeidet sliter med å få et helhetsperspektiv på utviklingen og driften av felles systemer. Dette resulterer i at det blir utfordrende å koordinere de ulike aktørene innad i samarbeidet.

Som nevnt i kapittel 3.1 var det et interkommunalt IKT-selskap som responderte da jeg sendte ut mail til kommuner, og som ble intervjuet i forbindelse med dette prosjektet. Organiseringen til et interkommunalt IKT-selskap varierer selvfølgelig fra selskap til selskap, men den organiseringen beskrevet av det overnevnte selskapet bestod av representanter fra hver kommune som utgjør forskjellige fagutvalg, samt selvstendige IKT-faglige rådgivere fra det interkommunale selskapet selv. Hva selskapet skulle gjøre ble bestemt ut ifra

forhandlinger mellom kommunerepresentantene, og på spørsmål om hva som skjedde dersom kommunene/faggruppen ikke kom til enighet svarte IKT-selskapet:

«Altså, hvis ikke faggruppen kommer til enighet, så kan man eskalere saken til [X]¹, og hvis ikke [X] heller blir enig, så eskaleres det til styret, og så får vi en endelig avgjørelse der, men det vi har sagt som gjengs for mange sånne samarbeidet er jo at kommunene kan velge å ikke delta på et initiativ, men de får ikke lov å gjøre noe annet. Så er det at de sier de ikke vil være med, det betyr at det på det nåværende tidspunktet, så vil ikke [kommunen] gjøre det der fordi [kommunen] ikke har økonomi eller fordi det ikke er i samsvar med det [kommunen] ønsker å holde på med akkurat nå. Men da sier vi som så at 'Ok, det er fint, men hvis dere til neste år kommer og sier nå ønsker vi den type funksjonalitet, så må velge den løsningen vi har tatt fram i fellesskapet', og det er jo for at [§ 27-samarbeidet] har jo som en målsetning om at vi skal være så samkjørte som mulig, sånn at vi har minst mulig sprik av løsninger på ulike områder.»

Også her kan man se at kommuner kan finne seg i en «rykk-og-napp»-situasjon med et manglende helhetsperspektiv. For at § 27-samarbeidet skal være fruktbart forutsetter det at kommunene i samarbeidet er samkjørte på systemer, behov og tidskoordinasjon på når nye systemløsninger behøves. Samtidig betyr dette også at de kommunene som slutter seg til et § 27-samarbeid også begrenser hvilke teknologiske muligheter kommunen kan benytte seg av.

4.3.3 Relasjon mellom kommuner

I kommunalforvaltningen er det store forskjeller mellom kommunene, som blant annet baserer seg på organisasjonskulturelle forskjeller, geografisk lokasjon, økonomiske forutsetninger og ikke minst hvor utviklet infrastruktur kommunene har. Det medfører at kommunalforvaltningen består av mange heterogene og perifere aktører med ulike forutsetninger for å drive med digitalisering og fornying av forvaltningsspesifikke oppgaver. Det dras da et skille mellom det å etablere samarbeidsformer for at alle aktørene skal oppnå et felles mål, og det at noen av aktører bidrar til at andre aktører oppnår det målet. Det er det sistnevnte som definerer forholdet mellom de forskjellige kommunene og hvilke synspunkter de måtte ha på hverandre.

Mange av informantene fra større kommuner påpeker at de var vertskommuner for andre og mindre kommuner i nærområdet for å gjøre både administrative oppgaver, slik som lønnsutbetaling eller regnskap, og generelle forvaltningsspesifikke oppgaver. Særlig det å være «storebror» er en beskrivelse informanter fra både større og mindre kommuner bruker for å beskrive denne relasjonen.

«[...] særlig de mindre kommunene sliter jo med at de ikke har ressurser, men det må jeg si, det gjør jo vi også, sånn at alle kommunene, uansett hvor stor de er, så sliter med å ha nok ressurser. [...] Så det er nok viktig å få opp et litt større miljø og samarbeid på tvers av

¹ Høyere organ i det interkommunale selskapet. Anonymisert fordi navnet på det høyere organet røper selskapets stedstilhørighet.

kommunene. Så det er jo noe vi jobber for og prøver å på å bidra til at de kommunene rundt oss kan være.. vi kan være litt storebror for de da.»

Her påpeker informanten at selv om kommunen vedkommende kommer fra er en rimelig stor kommune, er det ikke gitt at større kommuner har mer ressurser enn andre kommuner. Det er heller en utfordring knyttet til kompetanse blant mindre kommuner og at den større kommunen bistår med kompetanseheving på digitaliseringsfeltet. En annen informant fra en større kommune, i sitatet som «[Kommune1]», beskrev en liknende relasjon med de nærliggende og mindre kommunene, men der var det heller i retning av at de overtok en administrativ oppgave, drift av IT-avdeling, fordi den mindre kommunen slet med å opprettholde driften selv.

«Altså, det er stor størrelsesforskjell mellom kommunene. Her i [Kommune1] er det jo 50.000 innbyggere og [Kommune2] på 15.000 også er det [Kommune3] på snaut 3000 innbyggere, og [Kommune1] hadde jo den gangen en relativt stabil IT avdeling. [Kommune2] slet litt med sin IT-drift og så det var på eget initiativ dialog mellom kommunene at det ble da bestemt at [Kommune1] skulle være vertskommune for [Kommune2]»

Som man ser ut ifra sitatet er informanten bevisst på de andre kommunenes størrelse i form av innbyggertall og trekker en relasjon mellom kommunens størrelse og at de mindre kommunene slet med å drive med IKT-utvikling og -drift i kommunen deres. Man kan tolke en slags forpliktelse fra informantens side ved at det er en selvfølge at større kommuner hjelper mindre kommuner.

Relasjonen mellom kommunene kommer ikke bare frem i forbindelse med at noen kommuner er vertskommune for andre kommuner. I forbindelse med det faktiske arbeidet knyttet til systemutvikling er det eksempler på at kommunene koordinerer med hverandre for å kunne drive innovasjon og gjennomføre målsettinger knyttet til digitalisering.

«[...] [Kommune1], [Kommune2] og [Kommune3] som er de tre største kommunene drar nok lasset flest ganger, men av og til så er det greit at det er en liten kommune som er pilotkommune, for det går så mye fortere!»

I sitatet over snakkes det om et interkommunalt samarbeid på digitalisering med om lag syv kommuner med ulik størrelsesorden, og hvor en av de mindre kommunene blir brukt som pilotkommune for å se mulige fallgruver for implementering av nye systemer. Informanten, som kommer fra den største kommunen i det fylket, så klare fordeler ved at en mindre kommune kunne teste det ut på forhånd, ettersom den mindre kommunen har et mindre testmiljø, både i form av at den mindre kommunen har færre ansatte, færre innbyggere og generelt færre faktorer som gjør det enklere å teste et system i praksis. Også her ser man at informanten har et spesifikt fokus på hvor stor kommunene faktisk er, og bruker dette som argumentasjon for samarbeidet knyttet til digitalisering.

4.4 Sammendrag av funnene

I dette kapittelet har jeg redegjort for de mest sentrale utfordringene kommuner møter i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter. Man ser at utfordringene overordnet kan kategoriseres inn i tre overordnede empirisk baserte temaer. Disse temaene er

standardisering, samarbeid og koordinering. Det man ser ut ifra standardisering er at det ofte er snakk om at perifere aktører både har behov og ønsker for sine IT-systemer som ikke nødvendigvis har relevans til den sentrale aktørens kollektive mål, hvilket gjør det utfordrende for den perifere aktøren å realisere både egne behov og kollektive mål. Funnene viser også at perifere aktører, som medlemmer av et nettverk, ofte finner seg i en situasjon der de trenger bedre veiledning av sentral aktør for å lette utfordringer knyttet til digitalisering. Behovet for veiledning viser seg blant annet i ønsket om et standardisert begrepsapparat og tydeligere retningslinjer for samarbeidet og arbeidet i de regionale diginetttverkene.

I tillegg viser funnene at relasjoner og samarbeid mellom kommuner ofte har et størrelsesfokus, der mindre kommuner ofte har en avhengighet av at større kommuner påtar seg et ansvar for IT-utvikling og IT-drift i mindre kommuner. Denne avhengigheten gjør at de mindre kommunene får en mindre autonomi over egen organisering enn hva større kommuner har, selv om det å bruke en større kommune som vertskommune for sine IT-systemer er et bevisst valg fra den mindre kommunen. Interkommunale selskaper skaper også en liknende situasjon der kommunene får en større avhengighet av andre kommuners IT-ressurser for å ha nytte av å være med i samarbeidet. Denne formen for *outsourcing* av IT-drift bunner som oftest i at mindre kommuner har en svakere økonomisk handlekraft enn større kommuner (KS 2020). Økonomiske begrensninger gjør også at kommuner velger å gå for hyllewaresystemer levert av sentrale leverandører fremfor å utvikle egne løsninger. Videre stimulerer dette til at leverandører, som kommersielle og private aktører, danner en oligopolisering av IT-styringen i kommunesektoren, hvilket et stort antall informanter også trakk frem som en sentral utfordring.

Funnene vise i tillegg at kommunene oppfatter KS som en fjern aktør som det er utfordrende å komme innpå. Dessuten ser man også at de perifere aktørene som blir hørt, får en sterkere påvirkningskraft eller blir plukket ut til å være pilotkommuner i IT-prosjekter, er personer som klarer å fange oppmerksomheten til KS ved å utmerke seg eller som har et godt (sosialt) nettverk. Man ser da at påvirkningsmyndighet ikke blir jevnt fordelt på nettverket som er studert i dette prosjektet. I diskusjonskapittelet skal jeg knytte alle disse utfordringene opp mot teorien og hvordan utfordringene påvirker det nettverket kommunesektoren består av.

5. Diskusjon

I dette kapitlet skal jeg diskutere funnene av dette prosjektet i lys av både problemstillingene og teorien knyttet til IT-styring. Den første problemstillingen dette prosjektet skal undersøke er «*Hvilke utfordringer møter kommuner i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter?*», hvilket er en problemstilling som innebærer at kommunenes utfordringer må kartlegges og forstås. Den andre problemstillingen i dette prosjektet er «*Hvordan kommunenes utfordringer imøtekommes for å øke deltakelsen eller engasjementet hos kommuner i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter?*», hvilket oppmuntrer til konkrete tiltak som kan lette på kommunens utfordringer og gjøre det å bidra i fellesnasjonale digitaliseringsprosjekter mer attraktivt for kommunene.

Funnene i dette prosjektet og kommunenes utfordringer kategoriseres inn i tre overordnede temaer som jeg nå skal gjennomgå og diskutere enkeltvis i lys av litteraturen og konseptene som danner grunnlaget for analysen. De tre overordnede og empirisk baserte temaene er standardisering, koordinering og samarbeid. Man kan si at disse temaene også går igjen i litteraturen, der spesielt standardisering, spenningsforholdet mellom globale mål og å møte lokale behov, har en sentral stilling. Tabellen under illustrerer kommunens utfordringer relatert til referanselitteratur som dekker liknende temaer.

TEMA	UTFORDRINGER	REFERANSELITTERATUR
Standardisering	<u>Kulturelle forskjeller:</u> Tilpasning av lokale behov for best mulig implementering av et nytt system	Rolland og Monteiro 2002
	<u>Rettslige hindringer:</u> Balansen mellom fleksibilitet for heterogene aktører og kontroll over overordnede mål	Tilson, Lyytinen og Sørensen 2010
	<u>Semantisk interoperabilitet:</u> Hvordan KS kan lede kommunene til å oppnå ønskede mål og holdninger til digitaliseringsarbeidet	Weill og Ross 2004
Koordinering	<u>Påvirkningskraft og nettverksbygging:</u> KS sin rolle som en nettverksadministrativ	Provan og Kenis 2007

	organisasjon i nettverket av kommuner	
	<u>Leverandørers makt:</u> Leverandørens oligopolisering av IT-styring i kommunalforvaltningen.	Fishenden og Thompson 2012
Samarbeid	<u>Diginettverkene:</u> Ressurser KS initierer for at kommunene skal ha innvirkning på fellesnasjonale digitaliseringsprosjekter	Ghazawneh og Henfridsson 2013
	<u>Interkommunale samarbeidsformer:</u> Kommunene, som selvstendige parter i et nettverk, jobber sammen for å oppnå overordnede mål	Provan og Kenis 2007
	<u>Relasjon mellom kommuner:</u> Organisering av perifere aktører med like behov og interesser for å kunne samkjøre utviklingen	Ross, Beath og Mocker 2019

Tabell 3: Ulike utfordringer av empirien og referanselitteratur til de enkelte utfordringene.

Den videre disposisjonen i dette kapittelet er som følger. Først vil jeg enkeltvis gå igjennom hver av de overordnede temaene og diskutere hvordan disse temaene/utfordringene i lys av litteraturen. Deretter vil jeg med bakgrunn i diskusjonen besvare problemstillingen og kommentere på hvilke tilpasninger KS eller kommunene burde gjøre for å lette på disse utfordringene.

5.1 Standardiseringsutfordringer

Funnene som er knyttet til standardisering ser man at typisk er knyttet til egeninteresser og behov som kommunene har for teknologien som de skal ta i bruk. Som redegjort for i kapittel 2.3, er standardisering et virkemiddel man kan bruke for å styre bruken og utviklingen av IT. Funnene som inngår som standardisering varierer fra spesifikk funksjonalitet som systemet må kunne håndtere, til ønsket om å kunne gjennomføre enda mer ambisiøse og innovative prosjekter enn det standarden har satt. Fellesnevneren for disse utfordringene er uansett standardisering, enten det er snakk om for mye standardisering eller for lite. Mine funn viser

at selv om kommunene er selvstendige rettssubjekter, og burde behandles deretter, er det likevel en forventning hos kommunene at KS skal administrere og veilede kommunen mot et felles mål om én digital offentlig sektor. Fra kommunenes perspektiv viser funnene mine at kommuner opplever at KS ikke lever opp til de forventningene ved at konkrete behov ikke blir husket og hørt, og ved at eksisterende veiledere fra KS ikke reflekterer den faktiske organisasjonspraksisen i kommunene. Når det gjelder utfordringen knyttet til rettslige hindringer ser man ut ifra funnene at sentrum-periferi-relasjonen blir dyttet på og eskalert til at KS eller nasjonale myndigheter ikke lenger kan anses som sentral aktør, men at heller EU får den rollen. Utfordringene knyttet til sentrum-periferi-relasjoner blir da enda mer tilstedeværende ved at periferien blir en enda mer altomfattende periferi, som videre medfører at den sentrale aktøren ikke kan utvikle standarder som dekker samtlige behov hos periferien.

Funnene representerer både et behov for mer standardisering så vel som et behov for mindre standardisering. Standardisering er dermed et uunngåelig virkemiddel i IT-styringen av et nettverk. Rolland og Monteiro argumenterer for at fiendtlighet mot standardisering ikke er konstruktivt for styringen av et sentrum-perifert nettverk (2002, 90), som er et synspunkt andre deler av litteraturen også understøtter, deriblant Hanseth og Bygstad. Der foreslår de en fremgangsmåte der enkelte noen elementer er standardiserte og andre ikke for å kunne imøtekomme lokale behov for tilpasninger, men samtidig sørge for at nettverket er konsekvent (Hanseth og Bygstad 2016, 15). Denne fleksible fremgangsmåten for å fastsette standarder gjør at nettverket har mekanismer på plass for å fange opp periferiens behov, samtidig som integriteten til både teknologien og nettverket blir ivaretatt (Tilson, Lyytinen og Sørensen 2010, 754).

Et annet aspekt ved litteraturen som er særlig relevant ved standardiseringsutfordringer er det å finne frem til standarder som har en generell konsensus hos periferien (Fossum, et al. 2019, 12). Denne konsensusen innebærer at periferien må involveres når standardene skal settes for at standardene skal være tilpasset det generelle behovet hos periferien. Involvering av perifere aktører bidrar dessuten til å forhindre at periferien føler seg med ekskludert, at deres behov blir dekket og at periferien får mer kredibilitet i nettverket (Provan og Kenis 2007, 244).

I likhet med argumentasjonen til Hanseth og Bygstad (2016) og Rolland og Monteiro (2002), ser man også ut fra funnene i dette prosjektet at utfordringer knyttet til standardiseringer utspiller seg gjennom at de standardene som er satt i nettverket ikke gjenspeiler det behovet for standardisering som periferien faktisk har. Dette viser seg blant annet funn knyttet til lokale kulturforskjeller, samt i tilfellet der informanten ikke syntes KS sin utarbeidete veileder for virksomhetsarkitektur i kommunal sektor (KS 2019a) reflekterte kommunens behov for felles begrepsforståelse og semantikk. I dette funnet ser man at den sentrale aktøren faktisk har prøvd å finne et standardisert rammeverk for å imøtekomme utfordringer i kommuner, men i forbindelse med utfordringen knyttet til språklig støtte av samisk ser man at standardisering blir særlig utfordrende når det er store forskjeller mellom ulike perifere aktørens kulturforskjeller og behov. I motsetning til plattformeieres mulighet til å innføre formelle kontrollmekanismer på tredjeparter (Tiwana 2013, 123) eller at en helseregion

definerer elementer som skal være adaptive for lokale sykehus (Hanseth og Bygstad 2016, 16), skiller standardiseringsutfordringen i dette prosjektet seg fra litteraturen ved at de perifere aktørene har en langt høyere grad av autonomi som i tillegg også er rettslig hjemlet. Denne autonomien gjør at frivillig deltakelse av periferien står langt mer sentralt i norsk offentlig sektor enn det som er utforsket av litteraturen.

5.2 Koordineringsutfordringer

Koordineringsutfordringene i dette prosjektet har flere dimensjoner. Nettverket har først og fremst koordineringsutfordringer knyttet til involvering og medvirkning av perifere aktører. Formålet med å involvere periferien ved å være pilotkommuner eller å sitte i råd som har beslutningsmyndighet er grunnet at periferien skal ha en sterkere stemme inn mot utviklingsarbeidet. Når denne involveringen blir oppfattet som at enkelte perifere aktører får prioritet over andre, risikerer man at de aktørene som ikke blir prioritert mister engasjement og motivasjon til å drive fellesnasjonale prosjekter. Funnene viser også at periferien har et pressende økonomisk handlingsrom, hvilket gjør det gunstigere for dem å kjøpe ferdiglagde systemer av private leverandører som spesialisere seg og profiterer på systemer for kommunesektoren. At kommunene kjøper ferdiglagde systemer fra private leverandører medfører den andre utfordringen, der private aktører får en uberettiget innflytelse på IT-styringen i kommunesektoren. Dette ender opp i et oligopol der et fåtall private aktører har større innflytelse på IT-styringen enn kommunene selv. For den nettverksadministrative organisasjonen gjør oligopoliseringen at de må koordinere med aktører som formelt sett ikke er en del av nettverket. Mine funn viste at private leverandører prøvde å gå utenom KS-systemer for å effektivisere egen utvikling, på bekostning av fastsatte institusjonelle rammer i nettverket. Denne egenrådigheten fra leverandørene utfordrer KS sin og kommunenes autoritet og mulighet til koordinering av systemporteføljen i nettverket.

Innenfor litteraturen om IT-styring er fordeling av beslutningsmyndighet og innflytelse på et nettverk en anerkjent problemstilling. Provan og Kenis trekker frem en nettverksmodell som innebærer at en separat organisasjon har som primær oppgave å koordinere nettverket (2007, 236), hvilket bærer mange likhetstrekk med organiseringen av kommunal sektor. Formålet med denne modellen er å redusere den kompleksiteten som oppstår når man befinner seg i et nettverk der en stor masse av heterogene aktører går sammen for å oppnå overordnede mål (Ic.), som i essens er det kommunesektoren står ovenfor når fagsystemer skal samkjøres og digitaliseringsrundskriv skal realiseres. Etersom nettverket i dette prosjektet består av heterogene aktører vil det imidlertid innebære heterogene og relativt utforutsette utfordringer som bør imøtekommes av den nettverksadministrative organisasjonen for å gjøre deltakelsen i nettverket gunstigere for kommunene. Fishenden og Thompson problematiserer private leverandørers rolle i offentlig sektor. Når kommuner outsourcer utvikling og drift av systemer til private leverandører uten noen klar plan for hvordan det på sikt vil påvirke sektoren, oppstår dette nevnte oligopolet av private aktører (Fishenden og Thompson 2012, 982). Når dette skjer står man dermed i risiko for at offentlig sektor blir for avhengig av de tekniske begrensningene, silo-systemene og stivhengigheten som de private leverandørene selv har opparbeidet seg (Ibid., 983).

Når informanter påpeker at det ikke virker tilfeldig hvem eller hvilken kommune som blir plukket ut til å ha større innflytelse på prosjekter eller å være pilotkommuner, står KS i fare for at de systemene KS utvikler for nettverket ikke får en representativ distribusjon av kommuner med innflytelse. I tillegg kan dette medføre at periferien opplever at de mister kredibilitet i nettverket (Provan og Kenis 2007, 244), som på sikt kan føre til en maktesløshet og mangel på motivasjon og engasjement. Av funnene er utfordringen knyttet til samisk kompabilitet et godt eksempel på at det har skjedd, når informanten uttrykker at de må legge inn en signifikant innsats for at deres behov skal bli hørt på og tatt hensyn til i ved utvikling av fellesnasjonale løsninger for nettverket. KS har ikke rettslig mandat til å styre kommunene, men når KS opprettes med det ene formålet om å representere kommunene i statlige diskusjoner og å samkjøre kommunene i felles prosjekter, får KS en autoritet som kan lede til en indirekte styring av kommunene. Denne dynamikken kommer særlig frem ved digitale løsninger som blir utviklet av KS på vegne av kommunen, der KS (som en nettverksadministrativ organisasjon) forhandler frem og bestemmer hvordan løsningene skal utvikles, hvem som skal være med på det og hva løsningene skal innebære. KS prøver å involvere periferien i disse prosjektene, men mine funn viser at større kommuner med flere ressurser, slik som Bergen eller Trondheim, oftere er de som får innflytelse på utviklingen enn mindre kommuner med færre ressurser. Dermed oppstår det en skjevfordeling av beslutningsmyndighet i det nettverket som kommunesektoren utgjør.

Fishenden og Thompsons redegjørelse av private aktørers markedsandel i nederlandsk og britisk IT-portefølje i offentlig sektor (2012, 982) bærer også likhetstrekk med leverandører av fagsystemer til kommuner i norsk offentlig sektor. I tillegg er de perifere aktørene i dette prosjektet veldig heterogene, der noen har velutviklede IKT-avdelinger og andre har én person som i tillegg til å ha ansvar for digitalisering i kommunen, også har ansvar for skoletjenester, omsorgsboliger og kulturtilbud. Med en stadig pressende kommuneøkonomi og at enkelte kommuner har lite personell tilgjengelig, velger kommuner å benytte seg av ferdiglagde systemer. Å kjøpe ferdiglagde hyllewaresystemer fra leverandører gjør at kommunene frasier seg en innflytelse de, rent konstitusjonelt, burde hatt på IT-utviklingen av kommunal sektor. Samtidig viser funnene at de kommunene som har mer ressurser og kapasitet tilgjengelig, har bedre forutsetninger for å kreve konkurranseutsettelse av leverandørene ved å stille sterkere krav i anbudsrunder. Denne økonomiske skjevheten gjør at skjevheten mellom de ulike perifere aktørene blir enda tydeligere.

5.3 Samarbeidsutfordringer

Den siste av de overordnede temaene som kommuner oppfatter som utfordrende i digitaliseringsprosjekter er samarbeid. Temaet samarbeid skilles mellom samarbeid som er initiert fra KS, altså de regionale diginetttverkene, og samarbeidsformer som er initiert av kommunene selv. De første diginetttverkene ble opprettet for om lag 3 år siden og funnene i dette prosjektet viser at informantene opplever av diginetttverkene så langt ikke har båret frukter for samarbeidsutfordringene som har eksistert mellom sentrum og periferi. Derimot viser funnene at informantene opplever mer lokale samarbeidsformer, som typisk er § 27-selskaper og lokale samarbeidsavtaler, som mer nyttige for å kunne samarbeide om å realisere felles mål. Likevel viser funnene at det også i de lokale samarbeidene er utfordringer som informantene utpekte. Et særlig funn som er verdt å bemerke seg er hvordan kommuner

som enten er i mindretall når det gjelder egeninteresser eller kommuner som er mindre og har en mer begrenset økonomisk kapasitet, har større avhengighet til større nærliggende kommuner i det lokale samarbeidet. Denne avhengigheten medfører at deres autonomi blir i større grad satt på prøve ved at de må lene seg på IT-systemer og IT-drift hos andre og mer ressurssterke kommuner uten å ha en balansert påvirkningskraft.

I det området av litteraturen som er knyttet til faktiske styringsmekanismer av perifere aktører, blir periferien ofte omtalt som en tredjepart eller en utvikler (Ghazawneh og Henfridsson 2013). Denne beskrivelsen av periferien impliserer at periferien er aktører som befinner seg utenfor nettverket og som ikke har mandat til å være med og påvirke utviklingen nettverket. Dette har dessuten en kobling til at litteraturen på dette området er orientert mot plattformer (Tiwana 2013) eller hierarkiske organisasjoner (Ross, Beath og Mocker 2019). Denne beskrivelsen impliserer dessuten at periferien er homogen, hvilket man ser ut fra funnene ikke er tilfellet i kontekst av norsk kommunalforvaltning. Både ved boundary resource-modellen og accountability framework finner man måter å distribuere selvstendighet hos periferien, men rammeverkene innebærer også en sentral aktør hvor den absolutte beslutningsmyndigheten ligger. Om en produkteier utvikler noe som konsernsjefen og styret er uenig i, eller om en utvikler produserer noe som ikke er i overensstemmelse med de visjonene en plattformeier har for plattformen, vil det uansett befinne seg en sentral aktør som har muligheten til å overstyre det periferien gjør. At litteraturen beskriver en relasjon der den sentrale aktøren har forutsetninger for å kontrollere perifere aktører gjør at litteraturen og de teoretiske rammeverkene som foreligger har en grense for hvor relaterbare de er til konteksten av IT-styring i norsk kommunalforvaltning.

Samarbeidsutfordringene er delt inn i samarbeidsutfordringer mellom sentrum og periferi og samarbeidsutfordringer mellom de enkelte perifere aktørene. Når det gjelder samarbeidsutfordringer mellom sentrum og periferi, er det et åpenbart behov for å tilpasse standardiseringen i kommunesektorens nettverk. Det innebærer at noen har ansvaret for å finne ut at hva som skal styres (og derav standardiseres) og ikke. Det betyr også at man snakker om en struktur som kan minne om en hierarkisk deling mellom sentrum og periferi. I tillegg fremstår KS som en produsent av flere sentrale og fellesnasjonale løsninger for kommunesektoren, slik som FIKS-plattformen, hvilket gjør at KS innehar en slags implisitt styringsmakt over periferien. I tillegg kan man tolke diginettverkene som en slags boundary resource (Ghazawneh og Henfridsson 2013) av et KS-initiativ for å muliggjøre periferiens innvirkning på felles nasjonale løsninger. Det som skiller dette prosjektet fra de styringsmekanismene Ghazawneh og Hendrifsson trekker frem er først og fremst at det i kontekst av kommunalforvaltningen ikke er snakk om noen spesifikk teknologi, men heller en spesifikk organisering for å forankre periferiens innflytelse. Dette bærer likhetstrekk med Fossum et al. (2019) sin beskrivelse av koordinering mellom forskjellige sykehus og avdelinger inn i nettverksgrupper. I tillegg er styringsmekanismene til sentrum mer begrenset enn de som eksempelvis er beskrevet av Tiwana (2013) eller Parker et al. (2016) på å grunn av kommunenes selvbestemmelse. Denne selvbestemmelsen gjør at disse styringsmekanismene ikke passer konteksten av norske kommuner som periferi og KS/nasjonale myndigheter som sentrum.

Når det gjelder samarbeidsutfordringer mellom perifere aktører ser man ut fra funnene at det er enkelte aktører som har mindre forutsetninger for innflytelse på lokale utviklingsprosjekter, ofte som følge av begrenset kapasitet og begrensede økonomiske ressurser. Av de informantene som kom fra større kommuner nevnte samtlige at de påtok seg et ansvar for IT-drift og IT-utvikling hos mindre nærliggende kommuner ved å være vertskommune. Dette gjør det vanskeligere for mindre kommuner å skreddersy IT-systemene de bruker til egne behov. Ved § 27-samarbeid viser funnene at det først og fremst er utfordrende å samkjøre utviklingsprosjekter, selv når kommunene er i geografisk nærhet av hverandre, men i tillegg ser man at en slik samarbeidsform kan medføre at enkelte kommuner låser seg og skaper stivhengighet i fremtidig IT-utvikling. Et eksempel på det fra funnene ser man blant annet fra § 27-selskapet der kommuner som ikke ble med på utviklingsprosjekter mens det ble gjennomført i de andre samarbeidskommunene, låste seg til det systemet dersom kommunen i senere tid skulle finne ut at de har et behov som det systemet dekker. Denne låsingen av kommuner i § 27-selskap er en annen faktor som gjør at perifere aktører får mindre innflytelse over egen IT-styring.

5.5 Hvordan imøtekomme kommunenes utfordringer

Sekundærproblemstillingen i dette prosjektet er «*Hvordan kan kommunenes utfordringer imøtekommes for å øke deltakelsen eller engasjementet hos kommuner i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter?*». Ettersom kommunesektoren, som et nettverk, består av 356 heterogene og autonome aktører med et bredt spekter av behov og interesser, vil det være nær umulig å finne en praksis som dekker absolutt alle behov. Likevel er det enkelte tiltak jeg foreslår som KS burde vurdere for å imøtekomme de utfordringene kommunene har.

For det første burde KS ha en oversikt over konkrete behov hos kommunene som har en høy grad av viktighet for å ta bedre hensyn til disse ved både utvikling og oppdatering av fellesnasjonale systemer. Dette prosjektet viser at KS har fastsatte mekanismer som standardiserer noe av IT-utviklingen, men at det KS (eller annen sentral aktør) har valgt å standardisere ikke passer den situasjonen som faktisk er i kommunene. Et godt eksempel fra mine funn er behovet for at KS-systemer skal kunne håndtere dokumenter som innbyggere sender inn på samisk. Grunnen til at dette behovet har en høy grad av viktighet er at samisk befolkning som bruker samisk språk i det dagligdagse har en lovfestet rett til å kunne kommunisere med offentlig sektor på målformen sin, se sameloven § 3-5. Denne rettigheten forutsetter at saksbehandlere kan svare tilbake på samisk, men samtidig at også systemene ikke endrer på språket til de dokumentene som blir sendt inn. Ikke bare problematiserer det arkivering av dokumentene, men det gjør saksbehandlingen og tolkingen av dokumenter med latinske bokstaver og tilfeldige symboler langtekkelig og utfordrende for saksbehandleren. I tillegg til å ha bedre oversikt over viktige behov, bør KS også revurdere veiledere de har som er tilpasset for å gjøre digitalisering i kommunene enklere. I dette prosjektet viser empirien at informanter opplevde at veiledere eller dokumenter fra KS ikke beskrev deres utfordringer og hvordan håndtere disse utfordringene godt nok. Når det gjelder utfordringer knyttet til standardisering og IT-styring av et nettverk konkluderer jeg med at det må være en bedre tilknytning mellom den sentrale aktøren og perifere aktører, altså at KS må ha bedre forståelse for faktiske forhold i kommunene, hvilket innebærer økt kommunikasjon med periferien.

For det andre burde mindre kommuner ha større representasjon ved utvelgelse av pilotkommuner, samt å inkludere flere mindre kommuner i råd som har innflytelse på de løsningene som utvikles. Koordineringsutfordringene bunner i at påvirkningskraft og innflytelse ikke er godt distribuert i nettverket ved ujevn representasjon av periferien og at private leverandører har for mye makt på IT-utviklingen av nettverket. Som jeg kommer nærmere inn på i neste avsnitt, har mindre kommuner et trangere handlingsrom enn større kommuner, og dermed også større utfordringer. Per skrivende stund består KS sitt Digitaliseringsutvalg kun av kommuner med 30.000 og opp mot 600.000 innbyggere (KS 2021d), hvilket av KS selv karakteriseres som mellomstore til store kommuner (KS 2019b, 32). Dette gjør at mindre kommuner ikke har forutsetninger for innflytelse på beslutninger som blir tatt av Digitaliseringsutvalget.

For det tredje må det fastsettes noen mekanismer, enten det er i form av rettslig styring eller konkrete krav, som minker private aktørers innflytelse på systemer som er rettet mot kommunesektoren. Private leverandører danner et oligopol som skaper silo-systemer og stivhengighet, og som fremmer egne fremfor kommunenes interesser i kommunalforvaltningens IT-styring. Dette oligopolet er særlig problematisk da det ofte er mindre og allerede dårligstilte kommunene i nettverket som blir rammet av de private leverandørenes egenrådighet.

6. Konklusjon

I dette prosjektet har jeg undersøkt hvilke utfordringer kommuner møter i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter gjennom et interpretivt og kvalitativt intervju-basert forskningsdesign. Hovedproblemstillingen i dette prosjektet har vært å kartlegge og skape forståelse for kommunenes utfordringer, mens sekundærproblemstillingen har vært å undersøke hvordan utfordringene kan imøtekommes for å øke engasjementet og motivasjonen blant kommunene i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter. I dette siste kapitlet skal jeg redegjøre for på hvilken måte dette prosjektet har bidratt til eksisterende akademisk litteratur og hvordan man kan bygge på dette prosjektet for videre forskning.

6.1 Akademisk bidrag

Mitt prosjekt har bidratt til å forklare IT-styring fra periferiens perspektiv heller enn det klassiske sentrumsfikserte fokuset som eksisterende litteratur har. Som påpekt i kapittel 2 handler mye av litteratur om styring i offentlig sektor om hvordan den sentrale aktøren kan forbedre IT-styringen (Lynn, Heinrich og Hill 2000) eller hvordan den sentrale aktøren kan involvere innbyggerne (Lindgren, et al. 2019). Selv om noe av litteraturen trekker frem problemstillinger som tar utgangspunkt i periferiens perspektiv (Söderström og Melin 2019), har forskning knyttet til digitalisering og IT-styring fra periferiens perspektiv etter min oppfatning fått for lite oppmerksomhet. Dette studiet har dermed bidratt til å sette søkelys på IT-styring med utgangspunkt i periferisiden av et nettverk.

I tillegg til å belyse IT-styring fra periferiens perspektiv, har dette prosjektet også supplert til styringslitteratur som omhandler alminnelig offentlig sektor. Som jeg også påpekte i kapittel 2, er mye av litteraturen enten rettet mot plattformutvikling i privat sektor (Parker, van Alstyne og Choudary 2016), forretningsutvikling i privat sektor (Ross, Beath og Mocker 2019) eller IT-styring/IT-strategi i helsesektoren (Hanseth og Bygstad 2016). Selv med litteraturen som omhandler helsesektoren, er disse temaene ikke like anvendbare i kontekst av norsk kommunalforvaltning ettersom disse temaene har andre forutsetninger for styring.

Prosjektet har i tillegg bidratt til å konseptualisere utfordringer knyttet til koordinering, samarbeid og standardisering i kontekst av IT-styring i nettverk av flere autonome aktører (Provan og Kenis 2007). Bidraget ligger i å forklare hvordan disse temaene gjenspeiler seg på den ekstreme siden av nettverksheterogenitet. Som påpekt, tar ofte litteratur som omhandler disse overordnede temaene for gitt at periferien kan ha en høy grad av autonomi, hvilket blant annet Ghazawneh og Henfridsson (2013) og Li og Nielsen (2019) er eksempler på. Et miljø med mange heterogene og autonome aktører skaper en høy grad av kompleksitet ved fastsettelse av standarder. IT-styring i plattformlitteraturen har i tillegg en oppfatning av at periferien består av homogene aktører og at foreslåtte styringsmekanismer passer majoriteten av periferien. I kommunalforvaltningen og nettverket som dette prosjektet har beskrevet finner man blant annet FIKS-plattformen, som da illustrerer at den homogene oppfatningen av plattformlitteratur ikke favner konteksten av en heterogen periferi. På bakgrunn av dette har dette prosjektet også bidratt til å konseptualisere heterogeniteten av periferien, både i et plattformperspektiv og et nettverksperspektiv.

6.2 Fremtidig forskning

Selv om teorien som er trukket frem i dette prosjektet er temmelig utforskende på forholdet mellom sentrum og periferi er det likevel et par faktorer som burde belyses ytterligere. Dette prosjektet har konstatert at utfordringene knyttet til kommunenes høye grad av autonomi gjør det utfordrende å oppnå kollektive mål, men likevel har dette prosjektet undersøkt bare en dråpe i et stort hav av forskningsmuligheter. Med mer tid til rådighet skulle jeg gjerne intervjuet flere kommuner for å få en bredere kartlegging og forståelse av utfordringer, samt utforsket konkrete prosjekter som danner en direkte relasjon mellom nasjonale myndigheter og kommunalforvaltningen. Jeg nevnte innledningsvis at det kunne vært interessant å undersøke sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter fra perspektivet til den sentrale aktøren, altså utfordringer KS eller nasjonale myndigheter møter i sentrum-perifere digitaliseringsprosjekter med kommunalforvaltningen. Etter min mening ville det hjulpet med å skape en helhetlig forståelse av dynamikken mellom sentrum og periferi i et styringsperspektiv.

Det er mange av de enkeltstående funnene som har kommet frem i dette prosjektet som kunne utgjort et enda mer utdypende forskningsopplegg. Et eksempel på dette er utfordringen knyttet til samisk representasjon i fellesnasjonale digitaliseringsprosjekter og hvordan det påvirker bruken av samisk som språk i samfunnet, samt implikasjoner på samiske rettigheter. En annen enkeltstående utfordring som kunne utforskes ytterligere er hvor mye innflytelse private leverandører har på kommunesektorens IT-utvikling, og hvordan det påvirker demokratiske prinsipper.

Til slutt vil jeg også påpeke at det å utforske kommunal sektor med en sentrum-perifer tilnærming vil innebære at den sentrale aktøren er dynamisk. Funnene i dette prosjektet viser at den sentrale aktøren kan variere fra å være KS, til å være retningslinjer fra nasjonale myndigheter, og helt til å være EU som en regulatorisk beslutningsmyndighet. Dermed vil det også være akademisk fruktbart å utvikle IT-styring i en kontekst der den sentrale aktøren er varierende.

Vedlegg 1 – Intervjuguide

[Rask introduksjon av masterprosjektet, om lydopptak og samtykke]

1. Fortell litt om deg selv; Stillingstittel, hvor lenge du har jobbet der, hva du pleier å gjøre.

2A. Kan du fortelle litt om et IT-prosjekt som du og kommunen jobber eller har jobbet med i sammen med andre kommuner, KS eller statlige aktører?

- 2A.1 Hvordan ble det prosjektet organisert? Hvem hadde ansvar for hva?
- 2A.2 Hvor kom initiativet til prosjektet fra?
- 2A.3 Hvor lang tid tok prosjektet? Er det avsluttet eller er det en kontinuerlig utvikling?

MED PROSJEKT Å SPØRRE OM

3. Slike type prosjekter er jo frivillig for kommunene å være en del av. Hvilke verdier ser dere i å delta i et slikt prosjekt?

- 3.1 Hva får kommunen din ut av det?

3A. Kan du ta meg igjennom hvordan dere gjennomførte det prosjektet fra start til slutt?

- *[Antar at regionale nettverksgrupper nevnes her]*

3A. Hva synes du var de største utfordringene i forbindelse med det prosjektet?

4A. Hvilke erfaringer sitter du igjen etter det prosjektet knyttet til selve gjennomføringen av prosjektet?

[Om kommunen samarbeidet med stat, KS eller andre kommuner]

5A. Hvordan opplevde du kommunikasjonen og samarbeidet mellom KS, statlige foretak og kommunen din?

- 5A.1 Hva synes du kunne blitt gjort bedre?

[Om kommunen samarbeidet med stat, KS eller andre kommuner]

6A. Kunne kommunen deres komme med forslag til sporadiske endringer underveis eller var alt forhåndsbestemt? og planlagt?

UTEN PROSJEKT Å SPØRRE OM

2B. Kan du fortelle meg om hvordan du og din kommune generelt jobber med digitalisering og modernisering?

- 2B.1 Hvordan finner dere ut hva dere skal jobbe med og modernisere?
- 2B.2 Hvor kommer initiativet eller motivasjonen fra?
- 2B.3 *[Driver ikke med digitalisering]*
Hva er grunnen til at kommunen din ikke er aktiv med digitaliseringsarbeid?

3B. Når dere først skal starte et moderniseringsprosjekt, hvordan går dere vanligvis frem for å gjøre det?

4B. Hva er de største utfordringene dere opplever i forbindelse med slike IT-prosjekter?

- 4B.1 *[Ingen utfordringer]* Hva er det du tror gjør at det er enkelt å drive med digitalisering i kommunen din?

5B. Når dere driver med digitalisering, pleier dere å samarbeide med KS, andre kommuner eller statlige virksomheter?

- 5B.1 *[Hvis ja]* Hvordan synes dere det samarbeidet er? Føler du at det er hensiktsmessig for kommunen din å samarbeide?
- 5B.2 *[Hvis nei]* Hvorfor har dere valgt å ikke samarbeide med andre aktører?

7A. Hvor involvert var kommunen i prosjektet?

- 7A.1 Kunne dere være med å ta beslutninger vedrørende prosjektet?
- 7A.2 Synes du KS/Statlig virksomhet la til rette for kommunenes deltakelse?

8A. Hvor tilgjengelig var statlige aktører eller KS med ressurser, hjelp og rådgøring i forbindelse med prosjektet?

[Dersom prosjektet er avsluttet]

9A. Hvordan synes ut oppfølgingen av statlige aktører eller KS var i etterkant av prosjektet?

- 9A.1 Fikk dere teknisk støtte eller hjelp til implementering?
- 9A.2 Fikk dere mulighet til å komme med tilbakemeldinger?

10.A Synes du KS/Statlige virksomheter tok hensyn til kommunens eksisterende IKT-portefølje eller måtte mye endret til fordel for det standardiserte?

- 10A.1 *[Hvis ja:]* Er dette noe kommunen opplever med andre prosjekter også?

6B. Hvor tilgjengelig synes du statlige aktører eller KS er med ressurser, hjelp og rådgøring i forbindelse med digitalisering i kommunen din?

- 6B.1 Var det noen kanaler dere kunne henvende dere til for rådgøring?
- 6B.2 *[Ingenting]* På hvilke måter tror du det å motta støtte fra KS kan påvirke digital innovasjon i kommunen din?

7B. Hva tror du kommunen din trenger for å kunne drive enda mer effektiv digital innovasjon?

[«Da har jeg fått svar på det jeg lurte på»]

Er det noe annet du kommer på som du tenker kan være interessant med tanke på de temaene vi har vært inne på nå?

Hvis det er noe i etterkant av intervjuet som jeg lurer på, går det fint om jeg tar kontakt med deg på nytt for oppfølgingsspørsmål?

[Takke for at de har satt av tid til dette og si at de vil få oppgaven tilsendt når det er ferdig]

Kildeliste

- Andenæs, Johs. 1990. *Statsforfatningen i Norge*. Oslo: Engers Boktrykkeri AS.
- Bergseng Skullerud, Åste Marie, Cecilie Rønnevik, Jørgen Skorstad, og Marius Engh Pellerud. 2018. «Kommentar til art. 5(1)(c) - Dataminimering.» I *Personvernforordningen (GDPR) - Kommentarutgave*. Universitetsforlaget.
- Beyers, Jan, Caelesta Braun, David Marshall, og Iksander De Bruycker. 2014. «Let's talk! On the practice and method of interviewing policy experts .» *Interest Groups and Advocacy*, 174-187.
- Bleich, Erik, og Robert Pekkanen. 2013. «How To Report Interview Data.» I *Interview Research in Political Science*, av Layna Mosley, 84-105. Itacha og Londong: Cornell University Press.
- Boe, Erik Magnus. 2012. *Grunnleggende juridisk metode - En introduksjon til rett og rettsstenkning*. Vol. 3. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bygstad, Bendik, og Egil Øvreid. 2020. «Architectural alignment of process innovation and digital infrastructure in a high-tech hospital.» *European Journal of Information Systems*, 220-237.
- Cho, Jeasik, og Allen Trent. 2006. «Validity in qualitative research revisited.» *Qualitative Research*, 319-340.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Lægreid, og Jacob Aars. 2014. *Forvaltning og politikk*. Vol. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Coffey, Amanda, og Paul Atkinson. 1996. «Concepts and Coding.» I *Making Sense of Qualitative Data - Complementary Research Strategies*, av Amanda Coffey og Paul Atkinson, 27-53. United Kingdom: Sage Publications Inc.
- European Commission. 2017. «ISA² - Interoperability solutions for public administrations, businesses and citizens.» *European Commission*. Funnet Mai 14, 2021. https://ec.europa.eu/isa2/sites/default/files/eif_brochure_final.pdf.
- Fishenden, Jerry, og Mark Thompson. 2012. «Digital Government, Open Architecture, and Innovation: Why Public Sector IT Will Never Be the Same Again.» *Journal of Public Administration Research (JPART)*, 977-1004.
- Fossum, Kristoffer, Selamawit Molla Fossum, Ole Hanseth, og Terje Aksel Sanner. 2019. «Adaptive Networked Governance of E-health Standards: The Case of a Regional Health Information Infrastructure in Norway.» *Twenty-Seventh European Conference on Information Systems (ECIS2019)*, 1-16.
- Ghazawneh, Ahmad, og Ola Henfridsson. 2013. «Balancing platform control and external contribution in third-party development: the boundary resources model.» *Information Systems Journal*, 173-192.

- Grisot, Miria, Polyxeni Vassilakopoulou, og Margunn Aanestad. 2018. «Dealing with Tensions in Technology Enabled Healthcare Innovation: Two Cases from the Norwegian Healthcare Sector.» I *Controversies in Healthcare Innovation*, av Thomas Hoholm, Antonella La Rocca og Margunn Aanestad, 109-132. London: Palgrave Macmillan.
- Hanseth, Ole, og Benik Bygstad. 2016. «Governing e-Health Infrastructures: Dealing with Tension.» *Thirty Seventh International Conference on Information Systems*.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2015. "Hvordan gjennomføre undersøkelser? - Innføring i samfunnsvitenskapelig metode". Vol. 3. Kristiansand: Cappelen Damm Akademisk.
- Jansen, Arild, og Dag Wiese Schartum. 2008. *Elektronisk forvaltning på norsk - Statlig og kommunal bruk av IKT*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Karhu, Kimmo, Robin Gustafsson, og Kalle Lyytinen. 2018. «Exploiting and Defending Open Digital Platforms with Boundary Resources: Android's Five Platform Forks.» *Information Systems Research*, 479-497.
- Klein, Heinz K., og Michael D. Myers. 2000. «A Classification Scheme for Interpretive Research in Information Systems.» I *Qualitative research in IS: issues and trends*, av Eileen Moore Trauth, 219-240. Pennsylvania, USA: Idea Group Publishing.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2019. «Digitaliseringsstrategien.» *Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Oslo, 11 Juni.
- KS. 2021d. «Digitaliseringsutvalget.» KS. 25 Juni. Funnet Juni 12, 2021. <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/samstyringsstruktur/digitaliseringstvalget/>.
- . 2018. «Faste konsultasjonsmøter med regjeringen.» KS. 11 Oktober. Funnet Juni 30, 2021. <https://www.ks.no/om-ks/hva-gjor-vi/faste-moter-med-regjeringen/faste-konsultasjonsmoter-med-regjeringen/>.
- . 2021b. «KommiT-rådet.» KS. 25 Juni. Funnet Juni 20, 2021. <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/samstyringsstruktur/kommit-radet/>.
- . 2020. «Krevende kommuneøkonomi.» KS. 12 Desember. Funnet Juni 17, 2021. <https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kno/krevende-kommuneokonomi/>.
- . 2021c. «Om regionale digitaliseringsnettverk.» KS. 26 Januar. Funnet Juni 11, 2021. <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/regionale-digitaliseringsnettverk/regionale-nettverk-og-samstyring-i-kommunesektoren/>.
- . 2019b. «Status kommune 2019 - Der folk bor.» KS. 09 April. Funnet Mars 06, 2021. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/010419-KS-status-kommune-2019.pdf>.
- . 2021a. «Styring og organisering.» Funnet Juni 2021. <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/>.

- KS. 2019a. *Virksomhetsarkitektur i kommunal sektor*. KS – Forskning, innovasjon og digitalisering.
- Li, Magnus, og Petter Nielsen. 2019. «Making Usable Generic Software. A Matter of Global or Local Design?» *Association for Information Systems (AIS) Electronic Library (AISeL)*, 1-17.
- Lindgren, Ida, Christian Østergaard Madsen, Sara Hofmann, og Ulf Melin. 2019. «Close encounters of the digital kind: A research agenda for the digitalization of public services.» *Government Information Quarterly*, 427-436.
- Lindstad, Hanne Steen. 2021. «Tre år med GDPR: Hva kan finansbransjen vente seg fremover?» *digi.no*. 2 Juni. Funnet Juli 1, 2021. <https://www.digi.no/artikler/debatt-tre-ar-med-gdpr-hva-kan-finansbransjen-vente-seg-fremover/510607>.
- Lynch, Julia F. 2013. «Aligning Sampling Strategies with Analytic Goals .» I *Interview Research in Political Science*, av Layna Mosley, 31-44. Ithaca & London: Cornell University Press.
- Lynn, Laurence E. Jr., Carolyn J. Heinrich, og Carolyn J. Hill. 2000. «Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects.» *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*, 233-261.
- Parker, Geoffrey, Marshall W. van Alstyne, og Sangeet Paul Choudary. 2016. *Platform Revolution: How networked Markets are Transforming the Economy and How To Make Them Work for You*. Vol. 1. utgave. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Provan, Keith G., og Patrick Kenis. 2007. «Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness.» *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)*, 229-252.
- Rokkan, Stein, og Derek W. Urwin. 1983. *Economy, Territory, Identity - Politics of West European Peripheries*. London: SAGE Publications Ltd.
- Rolland, Knut Helge, og Eric Monteiro. 2002. «Balancing the Local and the Global in Infrastructural Information Systems.» *The Information Society*, 87-100.
- Ross, Jeanne W., Cynthia M. Beath, og Martin Mocker. 2019. *Designed for Digital - How To Architect Your Business For Sustained Success*. Cambridge, USA: The MIT Press.
- Rowley, Jennifer. 2012. «Conducting research interviews.» *Management Research Review*, 260-271.
- Söderström, Fredrik, og Ulf Melin. 2019. «Creating Local Government Innovation: Lessons Learned From An Institutional Theory Perspective.» *Electronic Government*, 125-138.
- Schartum, Dag Wiese. 2018. *Digitalisering av offentlig forvaltning - Fra lovtekst til programkode*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Schartum, Dag Wiese, Arild Jansen, og Tommy Tranvik. 2017. *Digital forvaltning - en innføring*. Oslo: Fagbokforlaget.

- Scheffer, Nora Cate, og Stanley Presser. 2003. «The Science of Asking Questions.» *Annual Review of Sociology* vol. 29, 65-88.
- Schreieck, Maximilian, Andreas Hein, Manuel Weische, og Helmut Krcmar. 2018. «The Challenge of Governing Digital Platform Ecosystems.» I *Digital Marketplaces Unleashed*, av Claudia Linnhoff-Popien, Ralf Schneider og Michael Zaddach, 527-538. Berlin Heidelberg: Springer-Verlag .
- Semb, Anne Julie, og Hanne Hagtvedt Vik. 2020. *Norges historie*. 3 November. Funnet Juni 25, 2021. <https://www.norgeshistorie.no/oljealder-og-overflod/1933-samiske-rettigheter-i-norge-internasjonalt.html>.
- Stortinget. 2019. *Formannskapslovene av 1837*. 7 November. Funnet April 12, 2021. <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Historikk/historisk-dokumentasjon/Formannskapslovene-av-1837/>.
- Tilson, David, Kalle Lyytinen, og Carsten Sørensen. 2010. «Digital Infrastructures: The Missing IS Research Agenda.» *Information Systems Research*, 784-759.
- Tiwana, Amrit. 2013. *Platform Ecosystems. Aligning Architecture, Governance and Strategy*. New York, USA.: Morgan Kaufmann.
- Walsham, G. 1995. «Interpretive case studies in IS research: nature and method.» *European Journal of Information Systems*, 74-81.
- Wareham, Jonathan, Paul B. Fox, og Josep Lluís Cano Giner. 2014. «Technology Ecosystems Governance.» *Organization Science*, 1195-1215.
- Weill, Peter, og Wenzel Jeanne Ross. 2004. *IT Governance - How Top Performers Manage IT Decision Rights for Superior Results*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Woiceshyn, Jaana, og Urs Daellenbach. 2017. «Evaluating inductive vs deductive research in management studies - Implications for authors, editors, and reviews.» *Qualitative Research in Organizations and Management*, 183-195.

Lover

- 1987 Lov av 12. mai 1987 om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven)
- 2000 Lov av 14. april 2000 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)
- 2011 Lov av 24. juni 2011 om kommunale helse- og omsorgstjenester (helse- og omsorgstjenesteloven)
- 2016 Forordning 2016/679 av 27. april 2016 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger samt om oppheving av direktiv 95/46/EF (generell personvernforordning) [GDPR]
- 2017 Forskrift av 15. desember 2017 om offentlige arkiv [arkivforskriften]
- 2017 Forskrift av 19. desember 2017 om utfyllende tekniske og arkivfaglige bestemmelser om behandling av offentlige arkiv (riksarkivarens forskrift)
- 2018 Lov av 22. mai 2018 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)