

Hvordan lykkes med implementering
av digitaliserte tjenester i offentlig sektor på
tvers av forvaltningsnivåer

*Regjeringen vil at offentlig sektor skal digitalisere sine
tjenester. Men det er lettere sagt enn gjort.
Hvorfor?*

Kandidatnummer: 621374

Navn: Aud Lysenstøen



Masteroppgave i IT og ledelse

ITLED 5930

UNIVERSITETET I OSLO

01.05.2022

Antall ord: 19.229

Takk til bidragsytere

Denne masteroppgaven hadde ikke vært mulig å fullføre uten hjelp fra alle de som har bidratt med innspill i prosessen . Tusen takk til min veileder Alexander Moltubakk Kempton for veiledningen det siste året. Takk for gode og konstruktive tilbakemeldinger som gjorde det mulig for meg å komme videre i arbeidet.

Vil også benytte anledningen til å takke alle intervjuobjektene som alle fant tid til meg og bidro med nødvendig dokumentasjon og verdifulle refleksjoner og erfaringer. Sist, men ikke minst, vil jeg takke familien og gode venner som har bidratt som konstruktive kritikere, slik at oppgaven blir lesbar også for de som ikke arbeider i offentlig sektor.

Jeg ser frem til å dele oppgaven med alle som er interessert og håper den kan gi verdifull innsikt i det videre digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor.

Oslo, 01.05.2022

Aud Lysenstøen

Innhold

FORORD

Innhold	3
1 Innledning.....	5
1.1 Problemstilling	6
1.2 Forskningsspørsmål.....	7
1.4 Leserveiledning	8
2 Bakgrunn	9
2.1 Dagens styringsdokumenter og strukturer.....	10
2.1.1 Digitalisering i offentlig sektor	10
2.1.2 Organisering og styring.....	10
2.1.3 Nettverk mellom stat og kommune	13
2.1.4 Virkemidler i offentlig sektor.....	14
2.1.5 Prosjektveiviseren i offentlig sektor.....	16
2.2 Erfaringsrapporter	18
2.2.1 Organisering og styring.....	18
3. Teoretiske perspektiver	19
3.1 Organisering og styring.....	19
3.1.1 IT- governance	19
3.1.2. IT governance og nettverk.....	22
3.2 Virkemidler ved iverksetting av digitaliseringsløsninger	25
3.3 Oppsummering av teoretisk rammeverk	26
4. Metode og casebeskrivelse.....	27
4.1 Case	27
4.2 Metodevalg.....	31
4.3 Datainnsamling.....	33
4.3.1. Begrensninger i datainnsamlingen	34
4.3.2 Informanter.....	34
4.3.3. Dokumentgjennomgang	37
4.4 Dataanalyseprosessen.....	37
4.5 Validitet.....	38
4.6 Pålitelighet (reliabilitet).....	39
4.7 Etikk	40
5. Funn.....	40
5.1 IT -governance	40

5.1.1	IT- governance mellom stat og kommune.....	40
5.1.2	IT- governance i en kommune og mellom kommuner.....	43
5.2	Nettverk.....	43
5.2.1	Statlige nettverk.....	43
5.2.2	Nettverk i regi av KS.....	44
5.2.3	Kommunale nettverk.....	45
5.2.4	Viktige temaer i arbeidet med nettverk.....	45
5.3.	Virkemidler.....	47
5.3.1	Lovverk.....	47
5.3.2	Markedet.....	48
5.3.3	Arkitektur.....	49
5.3.4	Finansieringsmodeller.....	50
5.4	Prosjekt og prosjektveiviseren.....	52
6.	Diskusjon.....	55
6.1	IT- governance.....	55
6.1.1	IT governance mellom stat og kommune.....	55
6.1.2	IT-governance i kommune.....	58
6.2.	Nettverk i offentlig sektor.....	59
6.3	Virkemidler.....	62
6.4	Praktiske implikasjoner for prosjektveiviseren.....	65
7.	Konklusjon.....	67
7.1	Prosjektveiviseren.....	67
7.2	Arkitektur og oppfølging.....	68
7.3	Gi KS en utvidet rolle.....	68
7.4	Forslag til videre forskning.....	69
	Litteraturliste.....	70
	Vedlegg.....	74

1 Innledning

Trangere økonomisk handlingsrom og økte forventninger fra brukerne krever at offentlig sektor jobber på nye måter. For å møte denne utfordringen, er det høye ambisjoner og økt fokus på innovasjon og digitalisering av offentlig tjenester. Dette gjenspeiles i en rekke offentlige strategier og handlingsplaner, samtidig som det pekes på en rekke utfordringer knyttet til dette arbeidet. I regjeringens rapport Digital 21 ([Én digital offentlig sektor](#)) står det:

«Digitaliseringen er allerede i ferd med å få stor betydning for både samfunnslivet og næringslivet. Et karakteristisk trekk ved digitalisering er at den skjer og utvikles uavhengig av tradisjonelle næringer og sektorer. Den griper inn på tvers, uavhengig av måten vi som samfunn er organisert på. Det betyr at vi må tenke annerledes om organisering og implementering. Vi må bygge kompetanse på tvers – vi må utvikle teknologier som fungerer på tvers – vi må utvikle bedrifter som opererer på tvers – vi må utvikle regelverk på tvers – og vi må sørge for at forvaltningen også kan operere på tvers.»

OECD påpeker i sin Digital Government Review of Norway¹ fra 2017, at Norge er et av de landene som har kommet lengst når det gjelder digitalisering, *men peker på behov for sterkere styring og samordning av arbeidet*. OECD påpeker særlig behovet for sterkere koordinering og tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom sektorer og forvaltningsnivåer.

Riksrevisjonen har også pekt på forbedringspunkter, blant annet knyttet til gevinstrealisering, utnyttelse av fellesløsningene og *behov for sterkere sentral styring*. Utfordringen er at dette kan utfordre den norske styringsmodellen med kommunal selvstyret.

Norge består av 354 kommuner og 11 fylkeskommuner (2020). *Kommunene og fylkeskommunene er egne rettssubjekter som kan ta avgjørelser på eget initiativ*, har ansvar og utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer. Det kommunale selvstyret er både grunnlovsfestet og nærmere regulert i ny kommunelov vedtatt av Stortinget 22. juni 2018. Begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. I kommuneloven legges det også til grunn at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

¹ OECD Digital Government Review of Norway 2017
<https://www.oecd.org/gov/digital-government-review-of-norway-9789264279742-en.htm>

Denne masteroppgaven har som mål å bidra til et økt kunnskapsgrunnlag knyttet til utfordringene ved implementering av digitaliserte løsninger på tvers av forvaltningsnivåer. Oppgaven inneholder forslag til hvordan man kan arbeide for å møte disse utfordringene, samt hvilke virkemidler som kan benyttes. For å konkretisere problemstillingen vil jeg i oppgaven benytte prosjektet Digibarnevern stat, som utgangspunkt for forskningen.

Digibarnevern er et prosjekt med deltagere fra 8 norske kommuner, KS (kommunenes sentralforbund) og Bufdir (Barne-ungdoms- og familiedirektoratet). Prosjektet er delt i to underprosjekter: Digibarnevern kommune og Digibarnevern stat. Prosjektet følger *prosjektveiviseren* (<https://www.prosjektveiviseren.no>) i offentlig sektor. Prosjektveiviseren beskriver virksomhetens overordnede styring av prosjekter og består av fasene, ide, konsept, planlegge, gjennomføre, avslutte og realisere. Digibarnevern er nå i *gjennomføringsfasen/realiseringsfasen*. For å realisere mål og gevinster i Digibarnevern stat er man avhengig av at alle kommuner bestemmer seg for å anskaffe et nytt fagsystem, som inneholder leveransene fra Digibarnevern stat. Digibarnevern stat har allerede levert første leveranse sammen med KS: Nasjonal portal for bekymringsmelding. Nasjonal portal for bekymringsmelding er en digital løsning for å melde bekymringsmelding på et barn. Den skal erstatte dagens manuelle papirbaserte løsning. For at denne tjenesten skal bli tilgjengelig for norske innbyggere, må hver enkelt kommune beslutte å implementere løsningen. Til tross for mange aktiviteter og stor involvering fra både KS, de 8 Digibarnevernkommunene og Bufdir, er det bare 207 (pr. 02.04.2022) av landets 354 som har implementert løsningen.

Erfaringene fra dette arbeidet viser at det ikke er tilstrekkelig å benytte *en* modell. For å lykkes må man benytte elementer fra flere modeller. I tillegg må alternative virkemidler vurderes.

Denne oppgaven vil si noe om hvordan man kan benytte prosjektveiviseren som utgangspunkt for å synliggjøre hvilke problemstillinger og virkemidler man bør ta stilling til i digitaliseringsprosjekter på tvers av etater og forvaltningsnivåer.

1.1 Problemstilling

Alle kommuner i Norge skal ha en barneverntjeneste som kan utføre sitt daglige virke, i tråd med barnevernloven. Stat og kommune har ulike oppgaver innenfor barnevernet og er avhengige av å samarbeide godt for å levere gode helhetlige tjenester til tjenestemottakerne.

I de siste årene er det gjennomført flere vurderinger av kvaliteten på IT-løsningene til det kommunale barnevernet. Hovedkonklusjonene er at dagens systemer gir liten støtte til arbeidet i tjenesten og at det er behov for utvikling av nye IT-løsninger.

Trondheim kommune besluttet å starte arbeidet med utvikling av nye IT-løsninger og tok kontakt med 8 andre kommuner, Bufdir og KS for å etablere et samarbeidsprosjekt. Prosjektet fikk navnet Digibarnevern og ble startet i 2016. KS er kommunesektorens organisasjon og er en fellesorganisasjon for alle norske kommuner. Bufdir er direktoratet med det overordnede faglige ansvaret for barnevernet i Norge. De 8 kommunene representerer 30% av Norges befolkning. Målsetningen med prosjektet er å forbedre kvaliteten, effektiviteten og tilgjengeligheten til barnevernet i Norge. Betydningen av dette er å styrke barnevernets kapasitet til å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får den nødvendige hjelp og beskyttelse i rett tid.

Målet til Trondheim kommune var i første omgang å anskaffe et nytt system for de 8 kommunene. Dette systemet skal inneholde de statlige leveransene i Digibarnevern. Utfordringen er at, for at Digibarnevern stat skal lykkes, må *alle norske kommuner anskaffe et nytt IT-system som inneholder leveransene fra Digibarnevern stat – ikke bare de 8 som er med i Digibarnevern.*

Denne oppgaven handler om hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre at statlige digitaliseringsprosjekter blir implementert i alle norske kommuner. For å finne frem til dette er det tatt utgangspunkt i den statlige delen av Digibarnevern, Digibarnevern stat.

1.2 Forskningsspørsmål

Konteksten for forskningen er på overordnet nivå å belyse hvordan digitaliserte tjenester utfordrer den norske styringsmodellen. Jeg vil undersøke hva teori og forskning sier om viktige suksessfaktorer i dette arbeidet, hvilke krav digitalisering stiller til styringsmodell og roller/ansvar og hvilke virkemidler som kan benyttes. Deretter vil jeg undersøke hva som skal til for at kommuner bestemmer seg for å anskaffe et IT-system som inneholder leveransene fra Digibarnevern stat.

Basert på det identifiserte problemet vil jeg undersøke hvilke faktorer som påvirker kommunenes beslutning knyttet til implementering av løsninger utviklet av statlige aktører.

Hovedproblemstilling:

- ***Hvordan er styringsmodellen i offentlig sektor tilpasset implementering av Digibarnevern?***

I hovedproblemstillingen vil jeg søke å finne frem til sentrale områder knyttet til organisering og styring, nettverk og bruk av virkemidler knyttet til implementering av statlige digitaliseringsprosjekter på tvers av forvaltningsnivåer.

Delproblemstillinger:

- ***Hvilke utfordringer har nåværende styringsmodell i forhold til implementering av Digibarnevern stat?***

Som en del av hovedproblemstillingen vil jeg forsøke å finne frem til hvilke utfordringer som oppstår og hvor i prosessen disse utfordringene gjør seg gjeldende. I dette arbeidet vil jeg ta utgangspunkt i DIFI sin prosjektveiviser (<https://www.prosjektveiviseren.no>) og de ulike fasene i denne.



Figur 1: Prosjektveiviseren

- ***Hvilke tiltak kan iverksettes for å møte disse utfordringene?***

Til sist vil jeg se på hvordan utfordringen med styringsmodellen kan minimeres og hvilke virkemidler man kan benytte.

1.4 Leserveiledning

Kapittel 1 Innledning

Dette kapittelet er en gjennomgang av den generelle bakgrunnen for problemstillingene og hvordan den norske styringsmodellen utfordres ved økt digitalisering. Som utgangspunkt for forskningen har jeg tatt utgangspunkt i Digibarnevern stat. Prosjektet belyser utfordringen knyttet til implementering av digitaliserte løsninger på tvers av forvaltningsnivåer i offentlig sektor.

Kapittel 2 Bakgrunn

I dette kapitlet har jeg samlet informasjon om strategier, føringer og erfaringsrapporter fra digitalisering, IT-governance, nettverksstrukturer og virkemidler i offentlig sektor. Målet er å gi bakgrunnsinformasjon om den kunnskapen og de føringene som eksisterer innen ovennevnte områder. Kapitlet om funn vil handle om ny innsikt jeg har opparbeidet meg fra intervjuer og forskningsrapporter.

Kapittel 3 Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet er en gjennomgang av det teoretiske rammeverket jeg har brukt i oppgaven. Teorien tar for seg ulike perspektiver knyttet til governance og styring, nettverk og virkemidler. Sentrale begreper er styring, organisering, nettverk og virkemidler i offentlig sektor.

Kapittel 4 Metode

I metodekapitlet er det gitt en beskrivelse av caset som er valgt og begrunnelse for valgt metode og forskningsdesign. I kapitlet begrunnes også valg av intervjuobjekter, validitet, reliabilitet, etikk og min egen rolle i arbeidet.

Kapittel 5 Funn

Dette kapitlet handler om ny innsikt jeg har opparbeidet meg basert på forskningsrapporter, interne arbeidsdokumenter i Bufdir og resultater fra intervjuene. Funnene er gruppert i hovedfunn som sammen med bakgrunn og teori danner grunnlaget for analyse og diskusjon.

Kapittel 6 Analyse og diskusjon

I dette kapitlet har jeg analysert teorien i kapittel 3 opp mot hovedfunn i kapittel 5. Dette danner grunnlaget for mitt bidrag til forskningen rundt temaet iverksetting av digitaliserte løsninger på tvers av forvaltningsnivåer i offentlig sektor.

Kapittel 7 Konklusjon

I dette kapitlet vil jeg presentere anbefalinger knyttet til implementering av statlige digitaliseringsprosjekter mot norske kommuner. Jeg kommer også med forslag til videre forskning på området.

2 Bakgrunn

Hensikten med dette kapitlet er å gi en samlet oversikt over den kunnskap vi har om digitalisering, IT-governance, nettverksstrukturer og virkemidler i offentlig sektor. Kapitlet blir delt opp i to hovedtemaer, styringsdokumenter/strukturer og erfaringsrapporter, og vil gi

en samlet oversikt over temaet implementering av digitaliserte tjenester på tvers av forvaltningsnivåer.

2.1 Dagens styringsdokumenter og strukturer

2.1.1 Digitalisering i offentlig sektor

Regjeringen satser penger og ressurser, og stiller økte krav til utvikling av digitaliserte tjenester i offentlig sektor. I regjeringens digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 ([Én digital offentlig sektor](#)), sier daværende digitaliseringsminister Nikolai Astrup:

«Vi må levere enda bedre tjenester til innbyggere og frivillige organisasjoner. For å få til det, må vi bruke ny teknologi, være innovative og vi må kunne endre oss. Utfordringene kan ikke løses av den enkelte virksomhet eller sektor. Vi må samarbeide på tvers for å skape sammenhengende tjenester som løser brukernes behov – uavhengig av hvem som leverer tjenesten. Når den digitale transformasjonen går på tvers av etater og forvaltningsnivåer vil dette endringsbehovet oppstå i flere deler av forvaltningen. Dette kan kreve et nytt tankesett knyttet til organisering og styring.»

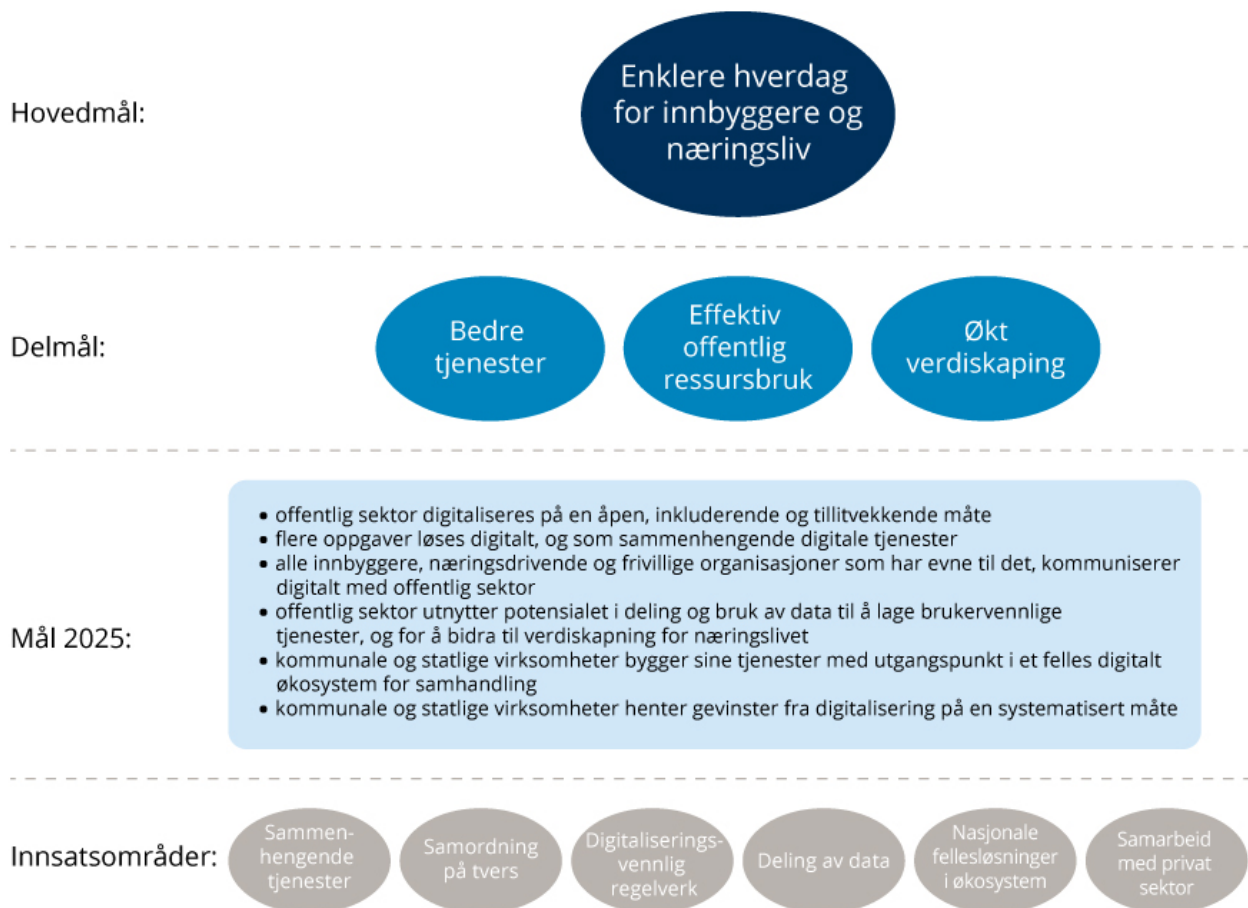
2.1.2 Organisering og styring

Det finnes flere strategier og veiledere knyttet til organisering og styring av offentlig sektor. Som ramme for disse dokumentene ligger lovverket, som beskriver roller og ansvar i forvaltningen. Det viktigste er den kommunale selvstyretten som innebærer at det er kommunene selv som beslutter hvilke digitaliseringsprosjekter de vil implementere og hvilke IT- systemer de vil anskaffe.

Dette bekreftes i prosjektveilederen til DFØ/DFI ([Departementenes styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter. DFØ/Difi-rapport, 2017](#)) som sier: Virksomheter som skal samordne sin styring av underliggende etater skal *som hovedregel benytte de ordinære og etablerte styringsstrukturene*. Eksempler på slike strukturer er tildelingsbrev, rapportering og etatsstyringsmøter. Unntaksvis kan det være nødvendig med særspor, men da må man sørge for en god kobling mot styring i linjen.

2.1.2.1 Overordnede styringsdokumenter

I regjeringens digitaliseringsstrategi ([Én digital offentlig sektor](#)) defineres noen prinsipper og rammeverk for organisering og styring av IT i offentlig sektor. Dette er visualisert i figur 2.



Figur 2: En digital offentlig sektor

Denne strategien setter overordnede rammer for IT prinsipper, IT-arkitektur, IT infrastruktur og applikasjoner. Når det gjelder IT-investeringer *beslattes* dette i den enkelte virksomhet i henhold til styringsmodellen for offentlig sektor. I strategien er det definert 7 fellesprosjekter som skal teste ut disse prinsippene. *Felles for disse prosjektene er at for å lykkes må man samarbeide på tvers av etater og forvaltningsnivåer.*

2.1.2.2 Styringsdokumenter mellom stat og kommune

Regjerings digitaliseringsstrategi definerer felles mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet mellom stat og kommune frem mot 2025:

«Ingen skal være kasteball mellom ulike offentlige aktører. Derfor må vi jobbe sammen for å løse brukernes behov. Målet om én digital offentlig sektor, krever at vi endrer arbeidsmåter og strukturer, har riktig kompetanse og at vi løser flere oppgaver digitalt. Vi skal tilby sammenhengende tjenester og vi skal benytte fellesløsninger

fremfor å etablere hver våre samt sørge for at fellesløsninger virker på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer.»

Strategien beskriver noen av utfordringene knyttet til gjennomføring av denne strategien. Der sies det at en sektorinndelt statlig forvaltning, i mange tilfeller er dysfunksjonell og ineffektiv når det gjelder oppgaveløsning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. *Kommunal sektor opplever det som en utfordring at staten er sektorisert og lite koordinert. På sin side opplever statlige virksomheter at kommunal sektor kan være for lite samordnet og koordinert.*

Problemstillingene beskrives av Blygstad og De Silva (16.10.21) i artikkelen «Hva kan en sektordelt stat lære av Elon Musk og Robert Steen». Der hevder de at utfordringene vi står ovenfor er formidable. Sitat:

«Den offentlige digitaliseringsstrategien som Astrup laget i 2019 er fremtidsrettet og moderne: Den beskriver en ønsket struktur av økosystemer, der de ulike sektorene samhandler sømløst gjennom felles registre og komponenter der innbyggere får brukerrettede tjenester, ikke sektor-spesifikke. Deling av data på tvers utgjør fundamentet. Det eneste strategien mangler er – en strategi. Vi vet hvor vi skal, men ikke hvordan vi kommer dit. Utfordringene, som den da ikke tar opp, er formidable. For det første er Norge et sektor-organisert samfunn, der statsråden sitter på toppen av et embetsverk som forvalter sektorens lover og planer. Kompetanse og digitale systemer følger denne strukturen. For det andre er staten finansielt sterk, med velsmurte byråkratier og et utall tilknyttede interessegrupper som gjerne målbærer en betydelig motstand mot selv små endringer. For det tredje har vi bortimot verdens strengeste personvernlovgivning, som i utgangspunktet er sterkt imot å dele data.»

I artikkelen kommer de med to anbefalinger:

1. **Start med en konkret problemstilling innrammet i en større visjon.** En visjon gir retning, men det må konkretiseres med et tydelig produkt som løser noen av hindringene til å nå visjonen.
2. **Gjennomføring er mye viktigere enn strategi.** Mange kan lage ambisiøse målsettinger, men realisering krever gjennomføringsevne. Gjennomføringsevne bygger på spesifikk kompetanse innen spesifikke teknologier. Den eneste måten å utvikle dette på, er gjennom konkrete prosjekter som kan være små i starten, men hvor kunnskap flyter på tvers av styringsstrukturer.

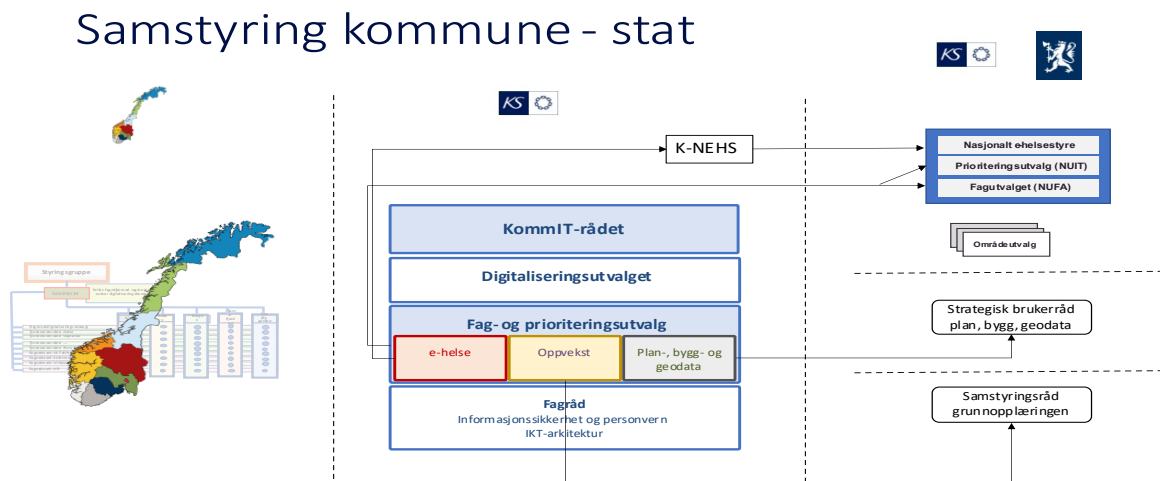
2.1.3 Nettverk mellom stat og kommune

I offentlig sektor er det flere etablerte nettverk mellom stat og kommune. Det viktigste rådet mellom stat og kommune er Skate. Skate er et strategisk **samarbeidsråd og rådgivende organ** til Digitaliseringsdirektoratet og digitaliseringsministeren. Skate skal bidra til en samordnet digitalisering av offentlig sektor. ([Skate](https://www.ks.no))

For å ivareta kommunenes samlede interesser vedtok Landstinget i 2020 (Landstinget er kommunenes øverste fellesorgan og vedtar felles strategier for KS og kommunene) å gi KS en sentral rolle i koordineringen av digitaliseringsarbeidet mellom stat og kommune.

(<https://www.ks.no>) Som oppfølging av dette vedtaket har KS og kommunene etablert flere råd og utvalg. De viktigste er KommIT-rådet, hvor deltagerne er KS og kommunedirektører fra utvalgte kommuner og Digitaliseringsutvalget som består av KS og utvalgte Digitaliseringssjefer. I tillegg kommer ulike fag- og prioriteringsutvalg. For å styrke arbeidet med digitalisering er det etablert regionale Digitaliseringsnettverk. Digitaliseringsnettverkene er kommunenes regionale organisering og har som formål å styrke kompetansen på digitalisering, øke gjennomføringskraften i nasjonale løsninger og være en premissgiver og pådriver i det nasjonale utviklingsarbeidet.

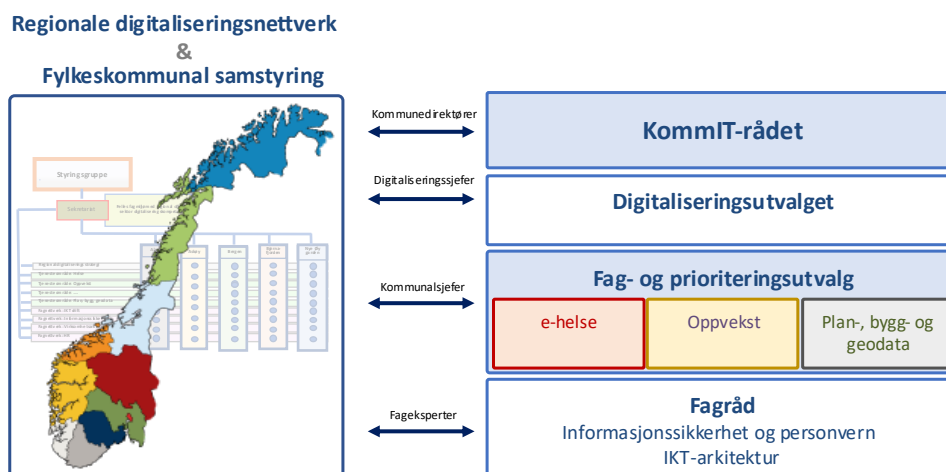
Figurene 3 og 4 er en visualisering av nettverket mellom stat og kommune og mellom KS og kommunene.



Figur 3: Nettverk mellom stat og kommune: kilde KS

Figur 4 viser hvordan KS som et felles organ koordinerer møteplasser mellom ulike beslutningsnivå og fagområder på tvers av kommunene. Førrende for digitaliseringsarbeidet er digitaliseringsstrategien mellom stat og kommune.

Samstyringsmodellen - KS



Figur 4: Nettverk mellom KS og kommune: kilde KS

Som figurene ovenfor viser er det etablert strukturer som skal sikre et samarbeid mellom stat og kommune og mellom KS og den enkelte kommune. Utdfordringen er at *ingen fora har beslutningsmyndighet* til å prioritere på vegne av andre aktører/kommuner.

2.1.4 Virkemidler i offentlig sektor

2.1.4.1 Lovverk og tilhørende virkemidler

Som beskrevet i innledningen er kommuner et selvstendige forvaltningsnivå med egen folkevalgt ledelse og lokalt selvstyre. Dette betyr at staten har begrenset styringsrett overfor kommunene. To virkemidler kan imidlertid tas i bruk. Stortinget kan gjennom **lovvedtak** og **budsjettvedtak** sette rammer for kommunenes virksomhet eller gi departement/direktorat hjemmel til å fordele oppgaver til kommuner **i form av forskrifter**.

Forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2, påpeker at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Dette innebærer at det må foretas en avveining der både hensynet til nasjonale mål og hensynet til det kommunale selvstyret vurderes. *Eventuelle begrensninger i det kommunale selvstyret bør*

forbeholdes de tilfeller hvor det er et klart behov for nasjonale føringer og hvor begrensninger er nødvendig, jf. Prop. 46 L (2017–2018) merknad til § 2-2.

2.1.4.2 Finansiering

Statlige virksomheter har ulike finansieringskilder for digitaliseringsprosjekter. Disse er: Satsingsforslag finansiert i statsbudsjettet, medfinansieringsordningen levert av Digitaliseringsdirektoratet, tildelingsbrev/budsjettrammer fra departement til den enkelte virksomhet og til slutt prioritering av prosjekter innenfor virksomhetens totale budsjetter (dette bestemmes av den enkelte virksomhet).

For kommunene har jeg identifisert til fire hovedformer for finansiering. Disse er: KS sin Digifin ordning (<https://www.ks.no>), interorganisatorisk samarbeid mellom flere kommuner (spleiselag), ulike støtteordninger fra andre offentlige virksomheter (kommunene søker som disse midlene) og til slutt egen finansiering i hver enkelt kommune. Et prosjekt kan også finansieres ved en kombinasjon av disse ordningene. Digifin ordningen er en finansieringsmodell der hvert enkelte prosjekt får finansiering til gjennomføring av prosjektet. Når løsningen tas i bruk av en kommune, betaler man for bruk av tjenesten – en slags tilbakebetalingsordning.

2.1.4.3 Markedet

De siste årene har digitaliseringen utfordret en rekke ulike aspekter ved tradisjonell offentlig tjenesteyting. Ett av disse er samspillet, grensegangen og oppgavefordelingen mellom offentlig sektor og privat sektor (KMD 2019). Samarbeid med private IT-leverandører om utvikling og integrering av digitaliserte løsninger er derfor et prioritert område for fleste etater og kommuner.

I regjerings digitaliseringsstrategi snakkes det om samarbeid med private leverandører knyttet til utvikling og realisering av digitaliseringsløsningen. Et eksempel på et slikt samarbeid er etablering av A-meldingen. A-meldingen er en månedlig melding fra arbeidsgiver til NAV, SSB og Skatteetaten om ansattes inntekt, arbeidsforhold og forskuddstrekk, samt arbeidsgiveravgift og finansskatt for virksomheten. I forbindelse med denne ordningen er det etablert et eget koordineringsråd bestående av skatteetaten og utvalgte IT-leverandører for å ivareta det løpende samarbeidet.

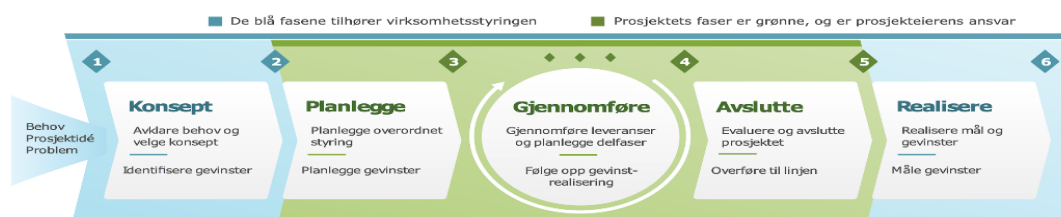
2.1.4.4 Arkitektur

For å sikre et felles økosystem på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer er det utarbeidet et sett av arkitekturprinsipper. Disse arkitekturprinsippene er omtalt i følgende dokumenter fra digitaliseringsdirektoratet: strategiske prinsipper for bruk og utvikling av nasjonale felleskomponenter, overordnede arkitekturprinsipper, nasjonal arkitektur og digital samhandling og til slutt oversikt over nasjonale felleskomponenter og fellesløsninger (se litteraturliste). I tillegg til dette sendes det årlig ut et Digitaliseringsrundskriv til alle departement og underliggende etater hvor det tydeliggjøres hvilke **krav** som stilles knyttet til arkitektur og bruk av felleskomponenter.

Man skulle tro at alle disse virkemidlene førte til en sterkere styring og kontroll med arkitekturen i digitaliseringsprosjektene. Utfordringen er selve gjennomføringen og oppfølgingen. *Det er opp til hver enkelt virksomhet å følge anbefalingene.*

2.1.5 Prosjektveiviseren i offentlig sektor

Prosjektveiviseren er en anbefalt modell for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor (<https://www.prosjektveiviseren.no>). Den tar for seg alle prosjektets faser fra idé til realisering/implementering. Av figuren fremgår også hvem i organisasjonen som har ansvaret for hvilke deler av prosessen. Mens prosjekteier er ansvarlig for planlegging, gjennomføring og avslutning/overføring til linjen, ser vi at *virksomhetsstyringen har ansvaret for konsept og realiseringsfasen*. Med virksomhetsledelsen menes her ansvaret for å bruke prosjektet som et sentralt virkemiddel for å nå virksomhetens mål.



Figur 5: Prosjektveiviseren

Modellen visualisert i figur 5 er bygd opp med beslutningspunkt mellom hver fase, aktiviteter som skal gjennomføres og roller som må defineres. Det er utarbeidet maler til ulike styringsdokumenter for hver fase. Viktige tema i alle fasene er:

- Interessenter
- Gevinster
- Usikkerhet

- Informasjonssikkerhet og personvern
- Virksomhetsarkitektur
- Anskaffelser

Når det gjelder min problemstilling har jeg valgt å fokusere på tre hovedområder: interessenter, gevinster og gevinstansvarlig.

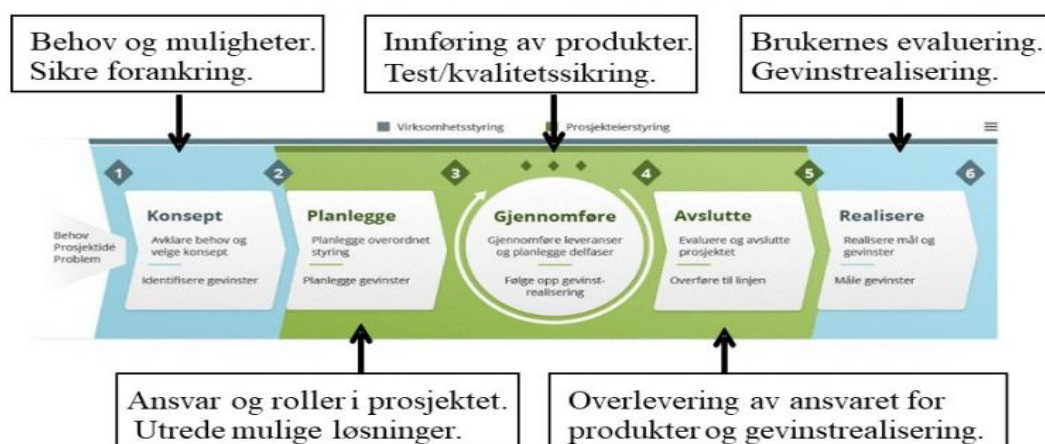
Interessenter

Interessenter defineres som aktører eller organisasjoner som vil ha stor innflytelse på utforming og styring av prosjektet og eller prosjektets gjennomføring og resultater. Gjennom en interessentanalyse kan prosjektet klarlegge hvem disse interessentene er.

Temaet «Prosjektets interessenter» dreier seg om hvordan prosjektet kan få disse interessentene til å medvirke best mulig til at prosjektet lykkes. Det vil si bidra til et riktig prosjektmål, en god gjennomføring og at prosjektets gevinster realiseres.

Interessenters medvirkning er viktig i alle prosjektveiviserens faser. Interessentanalysen vil vektlegge ulike typer av interessenter og hvordan disse resultatene kan anvendes på forskjellig måte i de ulike fasene av prosjektet. I konseptfasen er de viktigste interessentene de som kan bidra til å klarlegge behov, løsningsalternativer, usikkerheter og forenkling av prosjektet. I de senere prosjektfasene vil bruken av interessentanalysen dreies over mot hvem som kan medvirke til en god *gjennomføring* av prosjektet, herunder vektlegging av prosjektets *gevinstrealisering*.

Figur 6 viser noen nøkkelområder der god medvirkning fra interessentene vil ha stor betydning. I denne oppgaven har fokuset vært på fasene avslutning og realisering.



Figur 6: Prosjektveiviseren og interessenters medvirkning

2.2. Erfaringsrapporter

2.2.1 Organisering og styring

I forbindelse med implementeringen av strategien mellom stat og kommune – En digital offentlig sektor beskrevet i kapittel 2.1.1. har Digitaliseringsdirektoratet offentliggjort to erfaringsrapporter. Målet med disse rapportene er å gi en beskrivelse av dagens situasjon og gi innspill til hvilke områder det må arbeides videre med. Den ene knytter seg til samarbeid mellom ulike etater og forvaltningsnivåer, mens den andre er spesifikt rettet mot statlige digitaliseringsprosjekter med konsekvens for kommunene.

Felles for begge erfaringsrapportene er at nye strategier utfordrer den tradisjonelle arbeidsmetodikken mellom stat og kommune. For at strategiene skal føre til reelle endringer er det behov for endringer i styringsstrukturer, et mere helhetlig syn på *hvordan* digitaliseringen skal gjennomføres og felles prioriteringer. *En strategi er ikke nok til å sikre en god gjennomføring.*

2.2.1.2 Erfaringsrapport knyttet til samarbeid mellom etater og forvaltningsnivåer

Den første erfaringsrapporten omhandler arbeidet med å lage brukervennlige og sammenhengende tjenester på tvers av etater og forvaltningsnivåer. Rapporten peker på noen utfordringer i arbeidet med digitalisering på tvers av etater og forvaltningsnivåer. Hovedkonklusjonen er at prosjektene utfordrer tradisjonelle arbeidsmåter, strukturer og systemer i forvaltningen og at dagens finansieringssystem ikke er tilrettelagt for tverrsektorielle satsninger. Til slutt pekes det på viktigheten av at alle aktører opplever en reell involvering og påvirkning.

2.2.1.2 Erfaringsrapport knyttet til statlige digitaliseringsprosjekt med konsekvens for kommunene

Den andre rapporten var en kartlegging (Digitaliseringsdirektoratet 2016) av statlige digitaliseringsprosjekter med konsekvens for kommunene.

Anbefalingene var:

1. Bedre involvering av kommunal sektor i utviklingen og gjennomføringen av prosjekter.
2. Etablere en helhetlig oversikt over statlige digitaliseringsprosjekter som grunnlag for *at stat og kommune sammen kan drøfte prioriteringen mellom prosjekter* som påvirker kommunal sektor.

Konklusjonen i rapporten peker på følgende forslag til tiltak:

Bedre oversikt og koordinering på statlig nivå (*Styring og prioritering*), KS må få en mer sentral rolle på vegne av kommunene, manglende kompetanse i flere kommuner (*Samarbeid på tvers av kommuner*) og konkret synliggjøring av gevinst/nytte for kommunene (*Gevinstrealisering og Nytteeffekt*).

3. Teoretiske perspektiver

I dette kapittelet presenteres forskningslitteratur, teorier og modeller som er relevant for min problemstilling. Begrepene organisering, styring, nettverk og virkemidler vil bli beskrevet.

3.1 Organisering og styring

Gjennomføring og iverksetting av digitaliseringsprosjekter krever organisering og styring. Nedenfor vil jeg redegjøre for to ulike teoretiske modeller for organisering og styring av digitaliseringsprosjekter. Den første modellen (Ross og Weill 2004) tar utgangspunkt i styringsmodellen innad i en organisasjon, f.eks. kommune. Den neste ser på styring knyttet til flere etater og/eller forvaltningsnivåer. I denne modellen tar man utgangspunkt i offentlig sektor som et *nettverk* av ulike aktører hvor styring av nettverket er avgjørende for at prosjektet og iverksettingen skal bli vellykket – «Governance Networks in the Public sector» av Klijn og Koppenjan (2016).

3.1.1 IT-governance

Utviklingen og krav til IT og digitalisering har aktualisert behovet for styring av IT-virksomheten. I henhold til Ross og Weill (2004) er IT-governance *spesifisering av en rolle og ansvarsmatrise som sikrer den ønskede adferd i bruken av IT*.

For å styre IT prosjekter skal følgende tre spørsmål adresseres:

- Hvilke beslutninger må gjøres for sikre effektiv ledelse og bruk av IT?
- Hvem skal ta disse beslutningene?
- Hvordan skal beslutningsprosessen gjennomføres og effektene måles?

Videre defineres fem forretningsmessige beslutninger som er gjensidig avhengig av hverandre.

1. *IT-prinsipper og strategier* – definerer hvordan IT skal benyttes i virksomheten. Disse skal definere ønsket adferd for både IT-spesialister og brukere.
2. *IT-arkitektur* – definerer organisering av data, applikasjoner og infrastruktur. Her tydeliggjøres policy, beskrivelse av avhengigheter og tekniske veivalg knyttet til teknisk standardisering og integrasjoner.
3. *IT-infrastruktur* – bestemme hvordan IT kompetansen og systemer skal benyttes i organisasjonen.
4. *Forretningsapplikasjoner* – definerer beslutningen om hvilke applikasjoner og fagsystemer man skal ha. Denne beslutningen handler ofte om forholdet mellom forretning og IT.
5. *IT-investeringer og prioritering* – dette handler om hvilke IT-investeringer som skal foretas i perioden.

Ross og Weill (2004) peker på seks grunnleggende styringsmodeller:

1. Forretningsmonarki hvor toppledelsen tar beslutningene.
2. IT-monarki hvor IT lederne tar beslutningene.
3. Føydalisme hvor noen sterke mellomledere dominerer – disse er ofte ledere for prosesser, produkter eller regioner.
4. Føderalisme hvor beslutningene tas i samråd mellom sentrale og lokale ledere.
5. Duopol er et topartssamarbeid mellom IT-ledelsen og forretningsledere.
6. Anarki er en styringsmodell hvor grupper og sterke enkeltpersoner på alle nivåer tar beslutninger utfra egne behov.

For å gi en helhetlig oversikt har Ross og Weill (2004) laget en matrise som skal gjøre det enklere å kartlegge governance strukturen i en virksomhet. Den horisontale delen av figuren

handler om forretningsmessige beslutninger mens den vertikale delen av matrisen handler om hvordan beslutninger fattes.

Område \ Ansvarlig	IT prinsipper og strategier		IT arkitektur		IT infrastruktur		Forretningsapplikasjon		IT investeringer og prioriteringer	
	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt
Ledergruppe										
IT										
Forretning										
Federal										
Duopol										
Anarki										

Figur 7: Ross og Weill (2004): Governance Framework

Noen av årsakene til forskjeller mellom virksomheter kan være ulike strategiske mål, ulike organisasjonsstrukturer, ulik kompetanse innen IT og digitalisering, størrelse eller regionale forskjeller.

Gode IT-governance prosesser skal sikre at deltagerne i prosessen balanserer egne mål og ønsker opp mot virksomhetens overordnede mål og strategier (Ross og Weill 2004). Disse prosessene kan gjennomføres ved bruk av ulike strukturer, prosesser og informasjonsaktiviteter.

Ross og Weill (2004) skiller mellom følgende strukturer og prosesser:

- Beslutningsstrukturer – en beskrivelse av hvordan beslutninger fattes og av hvem. Her vil det også fremkomme hvilke deler av organisasjonen som skal gi input før beslutningen fattes.
- Oppfølgingsstrukturer – strukturer som sikrer at organisasjonen arbeider i tråd med de retningslinjer og beslutninger er fattet.
- Informasjonskanaler som sikrer at de beslutninger som er fattet er kommunisert og forstått av alle deler av organisasjonen.

Hva kjennetegner bedrifter med god IT-governance?

I sin artikkel har Ross og Weill (2004) funnet at organisasjoner med en effektiv IT-governance har etablert et sett av IT-governance strukturer som sikrer at bedriften opererer i

tråd med visjon, strategi, verdier, normer og kultur. Det betyr at dersom et av disse parameterne endres, så vil IT-governance endres tilsvarende.

Viktige områder er:

1. *Ledelse* – toppledelsen må ta et aktivt eierskap til utformingen av IT-governance, slik at man sikrer at dette understøtter bedriftens mål og strategier.
2. *Klare mål for IT-Governance* og hvordan dette bidrar til bedriftens verdiskapning.
3. *Transparente* – definere beslutningsnivå og beslutningsstrukturen i virksomheten og kommunisere denne på en helhetlig måte.
4. *Enkelt å kommunisere* – fokus rundt få og enkle mål
5. *Godt dokumenterte og godkjente avviksrutiner* som sikrer at avvik blir håndtert på riktig nivå.

Ross og Weill (2004) tar utgangspunkt i en top down modell *innad i en organisasjon*.

Kompleksiteten oppstår når det er flere organisasjoner involvert, et nettverk av aktører. Dette temaet belyses også i rapporten «Adaptive networked governance of e-health standards: The case of a regional health information Infrastructure in Norway» (Fossum mfl. 2019), som ser på tre ulike modeller for utvikling og implementering av digitale løsninger på ulike forvaltningsnivåer:

- Adaptiv (samarbeidsorientert) styring hvor man samarbeider på tvers av forvaltningsnivåer.
- Målrettede nettverk som har som formål å nå et bestemt mål og organiserer seg deretter.
- Nettverkorkestrering hvor man søker å samordne ulike aktører for å oppnå en effekt.

De hevder at svakheten i modellen til Ross og Weill (2004) er at modellen ikke er egnet i prosjekter hvor det er flere aktører involvert, og hvor hver aktør har sine interne styringsmodeller. Videre viser undersøkelsen at det ikke er snakk om enten top down eller bottom up styringsmodell, men en kombinasjon av disse. *Det viktigste er å forstå hvor i prosessen de ulike modellene bør benyttes.*

3.1.2. IT governance og nettverk

I boken «Governance Networks in the Public sector» av Klijn og Koppenjan (2016) belyses kompleksiteten i offentlig sektor og samarbeidsmodeller på tvers av etater og forvaltningsnivåer. De betegner dette som en nettverksmodell. En nettverksmodell er

karakterisert ved at oppgaven ikke kan løses av en aktør, men krever en kollektiv handling fra flere aktører. I følge Klijn og Koppenjan (2016) er denne typen nettverk karakterisert ved et sett av «Wicked problems» som ikke kan henføres til teknologien eller mangel på informasjon. Det skyldes mere at nettverket består av mange aktører med ulike interesser og preferanser. Dette innebærer at man snakker om *styringsprosessen istedenfor styringsstrukturen* (Klijn og Koppenjan 2016). De hevder videre at fokus for denne typen nettverk er relasjoner mellom ulike aktører (interorganisatorisk perspektiv) og at målet er å forbedre interorganisatorisk koordinering og kvalitet i arbeid for å sikre felles leveranse.

Ifølge Klijn og Koppenjan (2016) innebærer offentlig sektor en stor del strategisk kompleksitet hvor evnen til å håndtere kompleksiteten i de ulike delene av nettverket vil være avgjørende for prosjektets vellykkethet. Aktørene kan ha ulike holdninger, mål, strategier og gevinster ved samarbeidet. En kompliserende faktor kan være at faktorene endrer seg over tid, noe som resulterer i en høy grad av dynamikk, usikkerhet og uforutsigbarhet (Klijn og Koppenjan 2016). Man snakker om avhengigheter mellom aktørene som ikke alltid er enkle å beregne, f.eks. politiske beslutninger og prioriteringer. Tillit og åpenhet i nettverket er derfor en kritisk faktor for å lykkes. *Tillit defineres som at man har gode intensjoner og søker å finne løsninger sammen* (Klijn og Koppenjan 2016).

Følgende områder er viktige i en nettverksmodell: Kartlegging av aktørene/interessentene og deres avhengigheter og posisjoner, felles problemforståelse, organisering og styring, samt kartlegging av gevinster og viktige hendelser/beslutningsprosesser.

Det første man må gjøre å kartlegge aktørene og avhengigheter mellom disse for derigjennom å finne ut om det er aktører som kan blokkere gjennomføringen av prosjektet. Deretter må man plassere de ulike aktørene i forhold til deres strategier, posisjon og nettverk (Klijn og Koppenjan 2016):

- Gå alene strategi – har de eller ønsker de å utvikle egne løsninger istedenfor å benytte den statlige leveransen?
- Unngå strategi – ønsker de å unngå å ta stilling til løsningen – dette er ikke et prioritert område.
- Samarbeid strategi – ønsker de å samarbeide om løsningen og iverksettingen?
- Fasiliteringsstrategi – ønsker de å fasilitere og derigjennom tilrettelegge for iverksettingen?

Det neste man må gjøre er å gruppere deltagerne i forhold til viktighet og erstatningsmulighet, slik at antallet kan reduseres (Klijn og Koppenjan 2016). Se figur 8. Hvilke aktører må knyttes til prosjektet og hvem kan håndteres ved hjelp av informasjon?

Erstatningsmulighet

Aktør viktighet	Høy	Lav
Høy	Moderat	Viktig
Lav	Lav	Moderat

Figur 8: Katalogisering av aktører i nettverk (Klijn og Koppenjan 2016)

Aktørene i prosjektet må etablere en felles problemforståelse og forpliktelse, eller være klar over at man ikke har det. Ifølge Klijn og Koppenjan (2016) er definering av problemet, eller det man ønsker å løse, ofte ikke en objektiv størrelse. Det er en antagelse om en nåsituasjon og en ønsket situasjon (Klijn og Koppenjan 2016). Ulike aktører kan ha ulike holdninger til hva problemet er og *i hvilken grad det er viktig for deres virksomhet*.

En måte å forplikte og synliggjøre samarbeidet på er gjennom intensjonsavtaler og mer forpliktende samarbeidsavtaler (Rogers og Whetten 1982). I avtalen reguleres organisering, roller, ansvar, beslutningsmyndighet og beslutningsarenaer. Det er imidlertid viktig å være klar over at dette ikke er noen garanti for at prosessen vil fungere (Klijn og Koppenjan 2016). For å lykkes må man identifisere og synliggjøre fordeler/gevinster for den enkelte deltager i nettverket og synliggjøre dette. Er det aktører man er avhengig av, som ikke har vesentlige gevinster av prosjektet må dette hensyntas og behandles særskilt (Klijn og Koppenjan 2016). Derneft identifiseres viktige hendelser og beslutninger i løpet av prosessen f.eks. budsjettprosesser eller prioriteringsprosesser.

Kritiske områder

Ifølge Klijn og Koppenjan (2016) må prosjektet ha fokus på følgende faresignaler:

- Asymmetri – lukkede prosesser uten involvering av sentrale aktører
- Ensidig beskrivelse av problemet – det tas ikke tilstrekkelig hensyn til de ulike aktørenes synspunkter og ståsted.
- Målene er uklare og endres underveis.
- Gevinstene er uklare og/ eller at en aktør ikke opplever tilstrekkelig gevinster fra prosjektet.
- Manglende tillit mellom aktørene.

3.2 Virkemidler ved iverksetting av digitaliseringsløsninger

Den tradisjonelle måten å tenke styring og bruk av virkemidler, er å se på dette fra et «top down» perspektiv. Når det kommer til regulering av internett og digitalisering finnes det virkemidler (Lessing 1999) som er vel så effektive, og som hensyntar mulighetene som finnes i samfunnet, styringsstrukturen og markedet. Disse virkemidlene er:

- Lover – nasjonale myndigheter pålegger virksomheter en spesiell type adferd – vi kan si at loven regulerer adferd.
- Sosiale normer – det etableres en sosial norm for hvordan «ting skal være» - f.eks. ved røyking.
- Markedet – markedet regulerer adferd via tekniske løsninger og prismekanismer.
- Arkitektur og koding – hvordan arkitekturene tilrettelegger for informasjonsflyt, autentisering, sikkerhetsløsninger og krav til personvern og informasjonssikkerhet.

Ifølge Lessing (1999) kan disse fire virkemidlene benyttes separat eller i samspill med hverandre. Ved iverksettelse av en løsning bør man beslutte hvilke av disse virkemidlene man ønsker å benytte, hvor i prosessen disse skal benyttes og hvordan de kan samspille med hverandre. Lessing hevder videre at i fremtiden vil arkitektur bli det mest gjennomgripende virkemiddelet for regulering av internett og digitalisering.

Artikkelen “IT governance through Regulatory Modalities. Health Care Information Infrastructure and the Blue Fox project” (Bygstad og Hanseth 2010) bygger på teoriene til Lessing (1999). Artikkelen påpeker at den tradisjonelle måten å tenke styring av IT (Ross og Weill 2004) ikke er tilstrekkelig når man snakker om digitalisering og infrastruktur mellom flere aktører og systemstrukturer. Hovedårsaken til dette er (Bygstad og Hanseth 2010) at infrastruktur og informasjonsnettverk er heterogene nettverk uten sentral styring (mange eksisterende systemer som ikke snakker sammen). For det første er det politiske landskapet ofte komplekst og ustabil og de tekniske utfordringene er store. I artikkelen beskrives hvordan man gjennomførte prosjektet «Innføring av blå resept» ved bruk av modellen til Lessing (1999).

Ved innføringen av blå resept ble det etablert et forprosjekt sammen med deltagere fra de berørte parter. I forprosjektet så man på mulighetene for en løsning som ivaretok hensynet til: compliance, kostnadseffektive løsninger og muligheten for å benytte løsningen i aktørenes IT-systemer. Parallelt med dette ble det besluttet at man skulle benytte lovverket som et

hovedvirkemiddel for å sikre at løsningen ble implementert. Lovarbeid tar lang tid (2 år) og det er formelle krav til hvordan de ulike aktørene skal involveres i arbeidet (høringsrunder). Ved å ta denne beslutningen tidlig i prosjektet hadde man god tid til å iverksette viktige aktiviteter som markedsføringskampanjer, utvikling av normer, samt utvikling og testing av selve løsningen mot eksisterende leverandører. Prosjektet kan sies å ha benyttet flere av Lessing (1999) sine virkemidler, lovverket, markedet og arkitektur (felles API). Ved at prosjektet hadde en god involvering, god informasjon og benyttet en kjent arkitektur/kode, var det enkelt å implementere når lovreguleringen trådte i kraft. Dette gjorde at prosjektet og selve løsningen ble positivt mottatt og implementert uten mye støy og til fastsatt tid.

3.3 Oppsummering av teoretisk rammeverk

Implementering av digitaliserte løsninger på tvers av forvaltningsnivåer er sammensatt og komplekst, og utfordrer tradisjonelle prosjekt- og samarbeidsmodeller. Digitalisering krever organisering, styring og bevisst bruk av ulike modeller og virkemidler. Prosjektveiviseren og den tradisjonelle styringsmodellen i offentlig sektor er en basis for å forstå hvilke beslutninger som skal tas av hvem. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig, når prosjektet arbeider på tvers av forvaltningsnivåer. I disse digitaliseringsprosjektene må oppgaven både sees fra et «top down» perspektiv og fra et «bottom up»-perspektiv. Årsaken til dette er at prosjektet er avhengig av separate beslutninger på ulike forvaltningsnivå der hvert forvaltningsnivå har egne beslutnings- og styringsstrukturer.

Det blir en kombinasjon av IT-governance modellen (Ross og Weill 2004), nettverksmodellen (Klijn og Koppenjan 2016) og bruk av virkemidler (Lessing 1999). Følgende elementer blir viktig å hensynta:

For IT-governance i en organisasjon (Ross og Weill 2004)

- Hvilke beslutninger må gjøres for sikre effektiv ledelse og bruk av IT?
- Hvem skal ta disse beslutningene?
- Hvordan skal beslutningsprosessen gjennomføres og effektene måles?

For nettverket (Klijn og Koppenjan 2016)

- Kartlegging av aktørene/interessentene og deres avhengigheter og posisjoner
- Felles problemforståelse
- Organisering og styring
- Kartlegging av gevinster og viktige hendelser/beslutningsprosesser

og til sist og en kartlegging av hvilke virkemidler som skal benyttes og i hvilke deler av prosjektets fase disse skal benyttes (Lessing 1999).

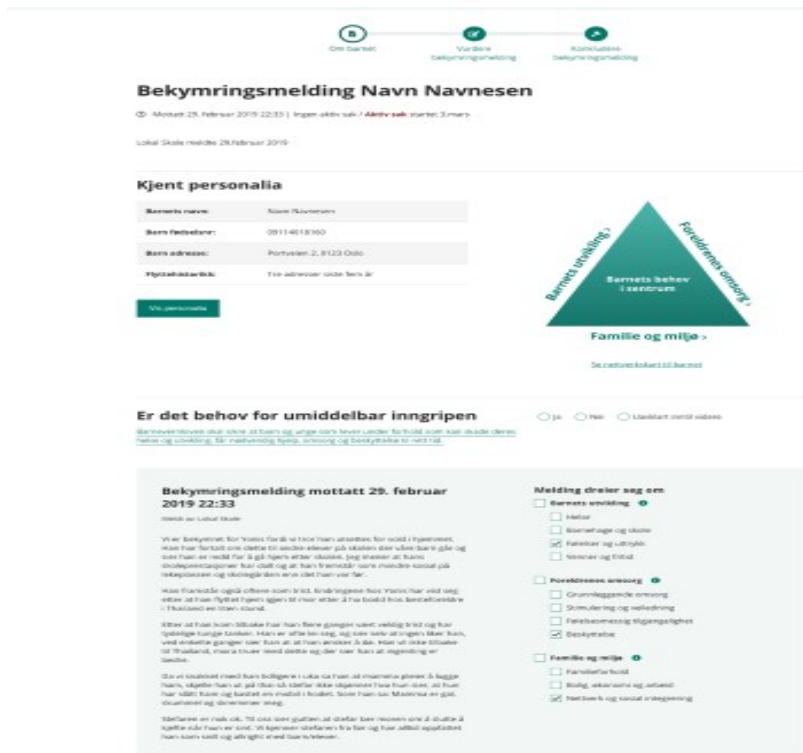
- Lover – nasjonale myndigheter pålegger bruk av en løsning.
- Sosiale normer – det etableres en sosial norm for hvordan «ting skal være».
- Markedet – markedet regulerer adferd via tekniske løsninger og prismekanismer.
- Arkitektur og koding – hvilken arkitektur som skal benyttes.

4. Metode og casebeskrivelse

Dette kapitlet er en beskrivelse av caset Digibarnevern, hvilken metode som er valgt for å forske på den valgte problemstillingen, datainnsamling og valg av informanter, analysering av dataene, validiteten (gyldigheten) av undersøkelsen og etiske utfordringer.

4.1 Case

I forskningen har jeg tatt utgangspunkt i prosjektet Digibarnevern og de aktørene som er involvert i dette arbeidet. Digibarnevern er et samarbeidsprosjekt mellom KS, Bufdir og 8 norske kommuner. Prosjektet leverer systemmoduler som integreres i en teknisk løsning utviklet av fagsystemleverandørene til det kommunale barnevernet. Leveransene i Digibarnevern stat vil bli implementert i hver enkelt kommune via kommunens fagsystemer, eksempel se figur 9. Samarbeidet med fagsystemleverandører har derfor vært viktig for utviklingen av den tekniske løsningen. Dette gjør at caset kvalifiserer til å være et nettverksbasert interorganisatorisk samarbeid ved at det er 3 parter involvert (Klijn og Koppenjan 2016).



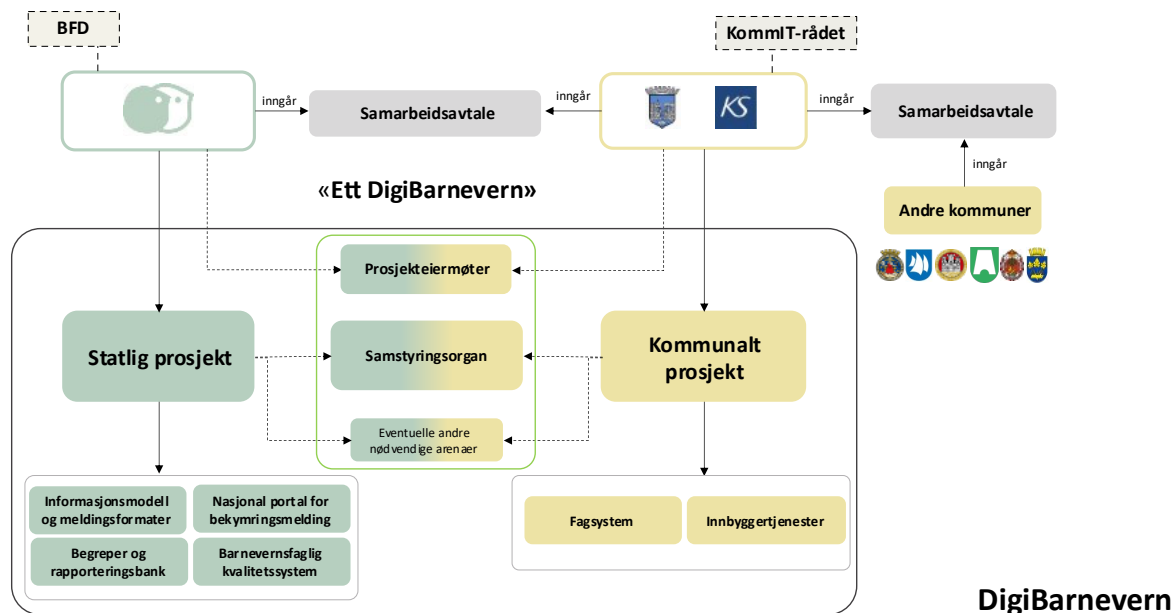
Figur 9: Eksempel fra Digibarnevern stat – Behandling av en bekymringsmelding

Styringsmodell

Digibarnevern startet som et felles prosjekt mellom stat og kommune med en felles styringsgruppe. Da den kommunale delen av prosjektet besluttet å iverksette anskaffelse av et nytt fagsystem for de 8 deltagende kommunene ble prosjektet splittet i en statlig og en kommunal del. Begrunnelsen for dette er at *Bufdir er leverandøruavhengig* og derfor ikke kan delta i arbeidet mot en leverandør. De statlige og kommunale prosjektene – heretter kalt Digibarnevern stat og Digibarnevern kommune – har egne styringsgrupper med beslutningsmyndighet. For å sikre en koordinering på tvers av den statlige og kommunale delen er det etablert et samarbeidsorgan kalt Samstyringsorganet der alle deltagerne er representert. Dette er et forum for gjensidig informasjonsutveksling.

For å regulere samarbeidet er det etablert en samarbeidsavtale mellom Digibarnevern stat, Digibarnevern kommune og KS.

Styringsmodellen i DigiBarnevern



Figur10: Styrings- og samarbeidsmodell Digibarnevern stat og Digibarnevern kommune

Digibarnevern er en kombinasjon av en prosjektstyringsmodell for henholdsvis Digibarnevern kommune og Digibarnevern stat, og en nettverksmodell mellom disse prosjektene.

Finansiering

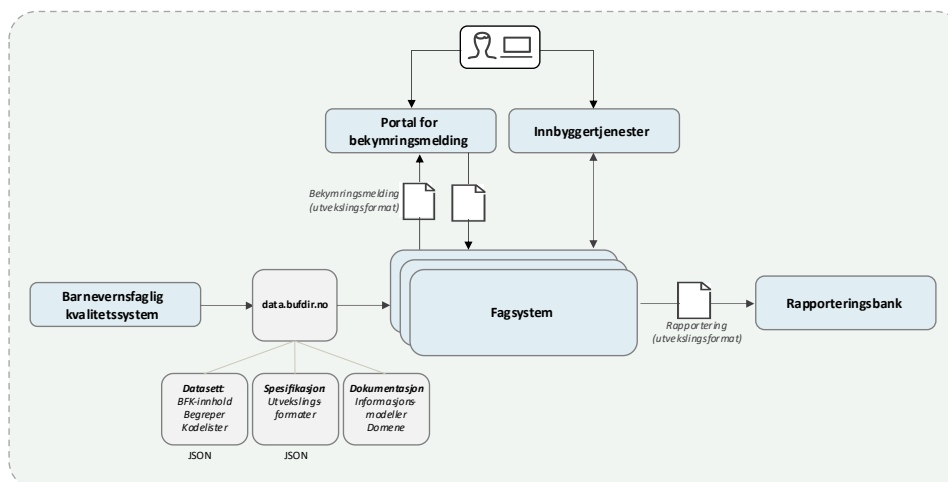
Digibarnevern stat er finansiert via Statsbudsjettet i perioden 2016-2022. Rapportering og oppfølging skjer i egne styringssamtaler med Barne- ungdoms- og familiedepartementet.

Digibarnevern kommune har to finansieringsmodeller. Prosjektet fagsystem er finansiert av de 8 deltagende kommunene, mens prosjektet innbyggertjenester er finansiert via KS sin Digifin- ordning, se punkt 2.1.4.2.

IT -arkitektur for de statlige leveransene

Alle de statlige leveransene mot leverandørmarkedet blir tilgjengeliggjort via data.bufdir.no (<https://data.bufdir.no>) og inneholder tekniske spesifikasjoner, datasett og begreper. Bufdir har de siste tre årene hatt et eget leverandørprogram hvor det har vært møter med alle IT- leverandørene. I disse møtene gjennomgås alle planlagte systemmoduler før de legges ut som føringer på <https://data.bufdir.no>. Dette skal sikre at de systemmodulene som leveres kan integreres i fagsystemene til kommunene. KS og de deltagende kommunene har også vært del av dette arbeidet.

Informasjonsarkitektur / dataflyt



Figur 11: Helhetlig arkitektur og dataflyt Digibarnevern stat og Digibarnevern kommune

Leverandørmarkedet

Strategien og *virkemiddelet* for å tilgjengeliggjøre de statlige leveransene mot kommunene har vært å satse på et samarbeid med IT-leverandørene til det kommunale barnevernet. Dette markedet består i dag av 3 aktører:

Visma Visma har i dag 70 % av norske kommuner på sitt nåværende system – Familia. Dette systemet vil ikke integrere Digibarnevern stat som en del av løsningen. Familia vil erstattes av systemet Visma Flyt som inneholder alle systemmoduler fra Digibarnevern stat. Kommuner som ønsker å skifte fra Familia til Visma Flyt vil i de fleste tilfeller måtte gjennomføre en anskaffelsesprosess.

Dips/Acos De gjenstående 30% av norske kommuner har i dag Dips/Acos. Dips/Acos har bestemt seg for å slutte å levere fagsystemer til barnevernet. Kommuner som har denne leverandøren, vil måtte skifte IT system eller stå uten et system.

Netcompany Netcompany er ny på det norske markedet og har inngått avtale med de 8 kommunene i Digibarnevern. Deres system heter Modulus Barn og vil inneholde alle systemmoduler fra Digibarnevern stat.

Dette betyr at bortsett fra de 8 kommunene som er deltagere i Digibarnevern kommune (de har forpliktet seg til å kjøpe et nytt fagsystem) er det opp til hver enkelt av de gjenstående kommunene (346) å beslutte når og om de vil anskaffe et nytt fagsystem. Forutsetningen for at Digibarnevern stat skal få tilgjengeliggjort sine systemmoduler er at de gjenstående kommunene bestemmer seg for å anskaffe et nytt fagsystem.

4.2 Metodevalg

I forskning skiller man mellom to hovedmetoder, kvalitativ metode og kvantitativ metode. Innenfor kvantitative metoder ønsker man å gå i bredden for å besvare spørsmål som hvor ofte og hvor mange, mens man i kvalitative undersøkelser ønsker å gå i dybden å forstå hvordan og hvorfor. I en kvantitativ analyse benyttes ofte spørreskjemaer mens man i en kvalitativ undersøkelse benytter intervjuer, observasjoner og dokumentanalyser.

I min masteroppgave har jeg valgt å ta utgangspunkt i en casebasert kvalitativ metode hvor formålet er å undersøke hva som hindrer implementering av Digibarnevern stat (en statlig digitaliseringsleveranse) og hva aktørene mener skal til for å møte denne utfordringen. Meyers (2013) beskriver tre kvalitative metoder: En metode hvor man tester en objektiv realitet ved hjelp av hypoteser, en metode hvor man ønsker å kritisere nåværende situasjon og til sist en metode hvor man ønsker å gå i dybden å forstå hva som skjer og hvorfor. I min oppgave har jeg valgt en undersøkende kvalitativ metode, da målet med oppgaven er å undersøke og forstå hva som hindrer/fremmer implementering i kommunene og hvilke drivere man er avhengig av. De to andre kvalitative metodene vil ikke oppfylle denne målsetningen, da jeg ikke ønsket å teste en objektiv realitet ved hjelp av hypoteser, eller å kritisere nåværende situasjon.

En av styrkene ved en kvalitativ undersøkelse er at man kan justere problemstillinger og områder underveis i undersøkelsen. I min masteroppgave har det vært behov for å justere problemstillinger, intervjuobjekter og det teoretiske rammeverket i løpet av arbeidet. Årsaken til dette er at området er komplekst og de ulike intervjuobjektene hadde ulike synspunkter og vinklinger på problemstillingen avhengig av ansvarsområde, organisasjonstilhørighet og erfaring. For å sikre en fleksibel gjennomføring av oppgaven, har jeg valgt en strukturert – pragmatisk – situasjonsbestemt metode (Pan og Tan 2011) - SPS. Dette er en interaktiv prosess bestående av åtte faser hvor man kan bevege seg mellom de ulike fasene i løpet av forskningsprosjektet se figur 12. Nedenfor følger en beskrivelse av hvordan jeg har benyttet modellen i min masteroppgave.

Det første jeg gjorde var å bestemme meg for å benytte digitaliseringsprosjektet Digibarnevern stat for å synliggjøre problemstillingen. Deretter startet arbeidet med å finne frem til hovedtema, delproblemstillinger og tilhørende teori. I dette arbeidet hadde jeg god hjelp av min veileder og min tidligere fagoppgave i IT-governance. Samtidig som jeg arbeidet med det teoretiske rammeverket begynte jeg å samle inn relevante styringsdokumenter, erfaringsrapporter og kategorisere hovedgrupper av intervjuobjekter. Disse områdene ble jevnlig diskutert med min veileder og endret seg i løpet av arbeidet med oppgaven. Årsaken til dette var at jeg brukte tid på å analysere og sjekke at de data jeg hadde var tilstrekkelig til å belyse problemstillingen (Klein og Meyers 1999).

Kategorisering av data ble gjennomført i etterkant av hvert intervju. Deretter begynte arbeidet med å bekrefte og validere data. I dette arbeidet benyttet jeg følgende «retningslinje», funn bekreftes av minimum to informanter for å være gyldig (Meyers og Newman 2007).

Dokumentasjon, erfaringsrapporter og funn ble deretter gruppert i henhold til de teoretiske perspektivene, noe som gjorde det mulig å diskutere funn, dokumentasjon og erfaringer opp mot det teoretiske rammeverket.

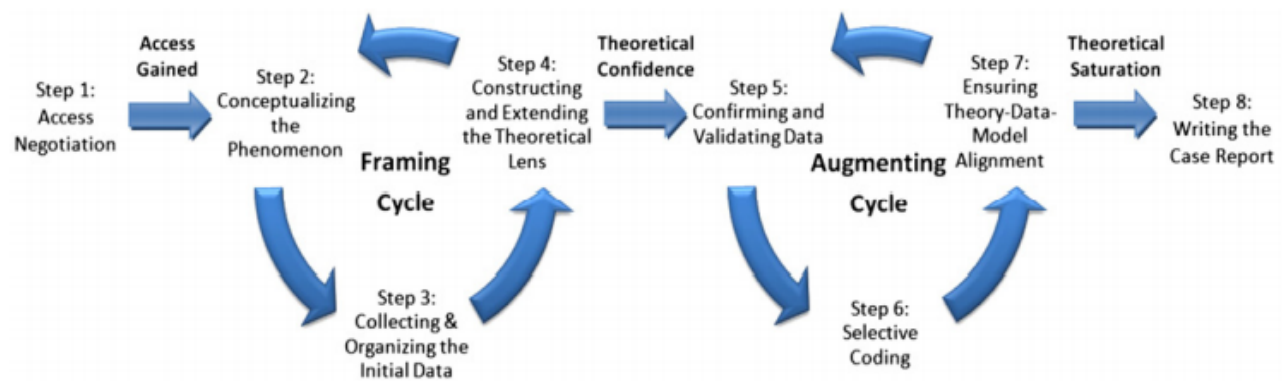


Fig. 1. A structured–pragmatic–situational approach to conducting case studies.

Figur 12: SPS metode (Pan og Tan 2011)

Målet med oppgaven og metodevalget var at jeg ønsket å finne frem til hvilke styringsmekanismer man bør benytte i implementering av digitaliserte tjenester på tvers av forvaltningsnivåer i offentlig sektor, hva som er utfordringen med dagens styringsmodell og hvilke tiltak man kan iverksette. Det overordnede målet er å gi råd om hvordan man på en systematisk og helhetlig måte bør arbeide med iverksetting av digitaliseringsløsninger der statlig sektor lager løsningen og implementeringen skjer i hver enkelt kommune.

Min erfaring som leder i privat og offentlig sektor og arbeidet med Digibarnevern gjør at jeg hadde gode forutsetninger for å gjennomføre en forskningsbasert case (Meyers 2013). Mitt ansvarsområde i Bufdir er Fagdirektør digital implementering. Målet er at den innsikt jeg har opparbeidet meg i denne masteroppgaven kan gi verdifulle bidrag i utøvelsen av denne rollen.

4.3 Datainnsamling

I oppgaven har jeg benyttet ulike former for kvalitative metoder som intervjuer og dokumentanalyser (metodetriangulering). Jeg har ikke benyttet observasjoner da det på grunn av COVID ikke har vært fysiske møter eller arrangementer. Det har vært teams konferanser i perioden, men jeg har ikke funnet frem til noen som dekker problemstillingen på en god måte.

Området det forskes på er digitalisering på tvers av forvaltningsnivåer i offentlig sektor.

Hovedvekten av studiet er konsentrert rundt nettverk, IT-governance og virkemiddelbruk.

Mine primærkilder har vært intervjuer, dokumenter har vært sekundærdata. Utvalget består av 14 intervjuer hvorav hovedvekten har vært fra offentlig sektor med kunnskap og erfaringer fra digitaliseringsprosjekter. Undersøkelsen er supplert med et intervjuobjekt fra privat sektor med erfaring fra statlige digitaliseringsprosjekter på tvers av etater. Informantene hadde også erfaring med bruk av prosjektveiviseren og programstyringsmodellen.

Intervjuene er gjennomført som semistrukturerte intervjuer med en intervjuguide. Under selve intervjuene var det rom for variasjon i både rekkefølge og i områder som ble berørt. Dette har vært viktig da intervjuobjektene hadde ulike erfaringer og innfallsvinkler til problemstillingen.

Intervjuene har i hovedsak foregått digitalt, et møte har vært fysisk. Dette har gjort det mulig å ha en bredde i intervjuobjektene, å ta opp intervjuet (med intervjuobjektets tillatelse) og til en viss grad observere kroppsspråk. Metoden har gjort det enklere å transkribere intervjuet og få en forståelse av hva intervjuobjektet ønsket å formidle. Intervjuobjektene har i noen tilfeller fått utskrift av intervjuet. Områder hvor jeg har vært usikker på tolkning av innholdet er kvalitetssikret med intervjuobjektet i etterkant.

I dokumentanalysen har min primærkilde vært offentlige dokumenter som offentlige føringer, styringsdokumenter og erfaringsrapporter. Målet har vært å få innsikt i hvilke målsetninger, styringssignaler og ikke minst hvilke utfordringer som er avdekket i gjennomføring og implementering av digitaliseringsprosjekter på tvers av etater og forvaltningsnivåer.

Sekundærkilden har vært en rapport fra TRY reklamebyrå, knyttet til analyse av kommunene

med målgrupper, beslutningsstrukturer og forslag til tiltak for å implementere Digibarnevern i kommunene. Innsiktsarbeidet til TRY bestod av intervjuer med fire Digibarnevern kommuner, IT-leverandørene Visma og Netcompany og 11 kommuner som ikke er en del av Digibarnevern. Resultatet av arbeidet ble konkretisert i noen utfordringer og forslag til strategiske grep og konkretisering av målgrupper for arbeidet. Dette er et oppdrag gitt av Bufdir til TRY i forbindelse med Digibarnevern stat.

Min rolle i datainnsamlingsprosessen har vært å gjennomføre intervjuene og søke relevante dokumenter. I dette arbeidet har jeg benyttet nettverket i Digibarnevern med kommuner, departementet og personer med erfaring fra implementering av andre digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Målet har vært finne ut om det er erfaringer fra andre prosjekter, både negative og positive som kan innarbeides i den endelige anbefalingen.

4.3.1. Begrensninger i datainnsamlingen

Datainnsamlingsprosessen har hatt en vesentlig begrensning, det er intervju med leverandører av kommunale IT systemer. Årsaken til dette er at Bufdir skal være leverandørnøytral og at jeg som Fagdirektør digital implementering har ansvaret for dialogen og arbeidet opp mot disse aktørene. Informasjon fra disse aktørene er derfor hentet fra arbeidet Digibarnevern har gjennomført sammen med kommunikasjonsbyrået TRY og øvrige informanter. Det er en svakhet at jeg ikke selv har snakket med disse, da jeg med min kunnskap om området ville hatt andre forutsetninger for gjennomføring av intervjuet. For øvrig er det min oppfatning at bredden i intervjuobjektene og dokumentanalysen gir et tilstrekkelig grunnlag for å belyse problemstillingen.

4.3.2 Informanter

For å velge informanter skal man bestemme seg for formålet med undersøkelsen (Jacobsen 2018). I min oppgave har jeg valgt erfaring med problemstillingen som utvalgsriterium. Årsaken til dette er at formålet med undersøkelsen er å tilføre ny kunnskap. Intervjuobjektene har derfor enten arbeidet med problemstillingen, eller er en del av problemstillingen i kraft av at de møter den i sitt daglige virke.

Hovedkategorier av informanter er fra ulike forvaltningsnivåer, stat, KS, nettverk i kommunene og kommuner. Dette førte til følgende hovedgrupper: Departementet, KS, Digitaliseringsnettverk og kommuner. I tillegg har jeg intervjuet ansvarlig i Bits som har vært sentral i DSOP samarbeidet (Digitalt offentlig privat samarbeid – et samarbeidsprosjekt

mellom finansnæringen og ulike offentlige etater) og to personer som arbeider med prioriterte prosjekter i regjeringens digitale strategi. Årsaken til dette er at jeg ønsket å dra nytte av deres erfaringer med prosjekter og implementering på tvers av etater og forvaltningsnivåer.

Intervjuobjektene er valgt ut sammen med veileder, samtaler med KS og min erfaring fra arbeidet med Digibarnevern.

Tabellen nedenfor viser organisasjon, beskrivelse av organisasjonen og rolle.

Nr	Organisasjon	Beskrivelse av organisasjon	Rolle	Forvaltningsnivå
1.	KMD	Kommunal og moderniserings departementet er det øverste organet for styring av kommuneøkonomi og lokalforvaltning, IKT- og forvaltningspolitikk.	Ansvarlig for gjennomføring og oppfølging av regjeringens digitale strategi	Stat
2.	NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) består av både kommunale og statlige tjenester. Partnerskapet mellom kommune og stat er et av hovedgrepene i NAV-reformen, som skal gi brukerne én dør inn til de offentlige velferdstjenestene.	Ansvarlig for koordinering av digitaliseringsprosjekter i NAV, har erfaring fra Digisos (Digitale innbyggertjenester i NAV) og sitter i SKATE (Digitalt samarbeidsorgan mellom regjeringen, etater og KS)	Etat
3	BFD	Barne- ungdoms og familiedirektoratet har ansvaret for politikkkutforming på områdene barnevern, oppvekst og levekår, barn og unge, familie og	Seniorrådgiver med ansvar for tverrgående digitaliseringsprosjekter i BFD (Barne- ungdoms og familiedepartementet).	Stat

		samliv, tro og livssyn og forbrukerpolitikk. Barne-ungdoms og familiedirektoratet er underlagt BFD		
4	KS	Felles organisasjon for alle kommuner i Norge. Er sentral i digitalisering av kommunene og organiserer Diginettverkene (de digitale samarbeidsorganene på tvers av kommunene) i kommunene	Ansvarlig strategisk IKT og digitalisering i KS	Kommune
5	KS		Ansvarlig for digitale fellestjenester i KS	Kommune
6	KS		Ansvarlig for koordinering av Diginettverkene på nasjonal basis	Kommune
7	Digi Gardemoen	Eget interkommunalt IT selskap som betjener 5 kommuner	To seniorrådgivere innen IT anskaffelser	Kommune
8	Digi Møre og Romsdal		Ansvarlig Diginettverk	Nettverk kommune
9	Digi Troms og Finnmark		Digitaliserings ansvarlig Harstad kommune og ansvarlig for etablering av Digi Troms og Finnmark	Nettverk kommune

10	Asker kommune	Asker kommune er en av deltagerne i Digibarnevern	IKT Direktør i Asker kommune og medlem av Digitaliseringsnettverket i Viken	Digibarnevern kommune
11	Gjerstad kommune	Ikke deltager i Digibarnevern	Barnevernsleder	Kommune
12	Harstad kommune	Ikke deltager i Digibarnevern	Barnevernsleder	Kommune
13	Kristiansand kommune	Deltager i Digibarnevern	Assisterende oppvekstdirektør	Digibarnevern kommune
12	DSOP	DSOP samarbeidet er et samarbeidsprosjekt mellom offentlig sektor og finansnæringen knyttet til digitalisering. Deltagere er blant annet Skattedirektoratet, Brønnøysundregistrene, og bankene.	Ansvarlig i BITS som er bankenes felles organisasjon inn i DSOP samarbeidet.	Privat aktør

4.3.3. Dokumentgjennomgang

I dokumentgjennomgangen har jeg benyttet offentlig tilgjengelige dokumenter knyttet til: Strategiske føringer innen digitalisering, utredninger som er gjennomført og erfaringsrapporter. Dokumentene gav verdifull tilleggsinformasjon i analyseprosessen.

4.4 Dataanalyseprosessen

Selve dataanalyseprosessen er gjennomført i fire steg (Jacobsen 2018).

Dokumentere

I denne fasen startet jeg med en beskrivelse av dokumentasjon og gjennomgang/transkribering av intervjuene.

Utforske

Deretter analyserte jeg dokumentasjonen og intervjuene og foretok en vurdering av om det var behov for flere informanter eller ytterligere dokumentasjon.

Systematisere og kategorisere

Ifølge Meyers (2013) er en av risikoene ved kvalitativ analyse at man ender opp med så mye data at man mister oversikten. Ved å starte med noen intervjuer og dokumentgjennomgang tidlig i prosessen ønsket jeg å redusere denne risikoen. Basert på det teoretiske rammeverket systematiserte jeg funnene. Mine hovedkategorier var således IT-governance innad i en organisasjon, IT-governance og nettverk, samt virkemidler i offentlig sektor. Deretter analyserte jeg om det var ulikheter mellom informantene avhengig av roller/ansvar i forhold til hovedutfordringene.

Eks:

Tema/Rolle	Departement	KS	Digitaliseringsnettverk	Kommune
Styringsstruktur				

Basert på denne strukturen undersøkte jeg hvor i prosjektfasen disse utfordringene gjorde seg gjeldene, ref. prosjektveiviseren (<https://www.prosjektveiviseren.no>) og (Miles og Huberman 1994). Denne informasjonen gav innsikt i utfordringene og hvordan/når i prosessen disse utfordringene bør fanges opp.

Sammenbinde

Dataanalyseprosessen og det teoretiske rammeverket ble utgangspunktet for **diskusjon og til slutt en anbefaling med konkrete forslag til**

- Forbedringsområder knyttet til digitalisering på tvers av forvaltningsnivåer.
- Hvordan Bufdir og Digibarnevern skal hensynta utfordringene i sitt digitaliseringsarbeid og derigjennom søke å minimere de negative konsekvensene av styringsmodellen.
- Komme med konkrete forslag til forbedringsområder og områder som ikke er tilstrekkelig hensyntatt i det teoretiske rammeverket.

4.5 Validitet

I en undersøkelse er det viktig å kvalitetssikre om konklusjonene er gyldige (validitet). I kvalitetssikringen skiller det mellom intern gyldighet og ekstern gyldighet (Jacobsen 2018).

Intern gyldighet

Den interne gyldigheten baserer seg på om resultatene oppleves som riktige. Er det samsvar mellom det som transkriberes i intervjuene og det som hentes ut av dokumentasjonen og hva som er virkeligheten.

I min oppgave har jeg skrevet ned alle intervjuene rett i etterkant og fått bekreftet utsagn for å kvalitetssikre dataene. Jeg har også tatt kontakt med intervjuobjektene i etterkant dersom jeg har vært i tvil om tolkningen. Når det gjelder dokumentasjonen har jeg gjennomgått dette mot intervjuene for å minimere feil. Min konklusjon er at oppgaven har intern gyldighet.

Ekstern gyldighet

Ekstern gyldighet dreier seg om funn i denne masteroppgaven kan generaliseres til andre områder. Når det gjelder min masteroppgave er det en begrensing knyttet til IT-leverandører og deres rolle i implementering av digitaliserte løsninger. Her har jeg basert meg på andre intervjuobjekters utsagn samt forskningsrapporter og erfaringsrapporter. Min oppfatning er at denne oppgaven dermed ikke har ekstern gyldighet, knyttet til virkemiddelet marked, men for øvrig vil kunne benyttes da den er relevant for andre digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor.

4.6 Pålitelighet (reliabilitet)

Pålitelighet (reliabilitet) handler om det er noe ved undersøkelsen som påvirker resultatet man kommer frem til. Dette kan være tolkning av dokumentasjon eller gjennomføringen av intervjuene. Jeg har selv gjennomført alle intervjuene enten fysisk eller via teams. En av utfordringene i denne masteroppgaven er at jeg samtidig som jeg arbeider med masteroppgaven, også arbeider med å tilrettelegge for implementering av Digibarnevern stat. I og med at hoveddelen av arbeidet med selve implementeringen av Digibarnevern stat vil foregå i andre halvdel av 2022 og videre i 2023, er det min mening at de funnene jeg har gjort i denne masteroppgaven kan gi økt innsikt og tilrettelegge for en bedre implementering i siste halvdel av 2022 og videre inn i 2023. Det er grunn til å anta at implementeringen av Digibarnevern vil strekke seg over flere år da forutsetningen for en vellykket implementering er at alle kommunene anskaffer et nytt fagsystem og at fagsystemene ikke vil være klare før i 3. tertial 2023.

Jeg mener derfor at de funnene som er gjort kan gi økt kunnskap til hvordan og hvilke tiltak/strukturer/virkemidler som bør benyttes for å øke implementeringstakten på tvers av forvaltningsnivåer i offentlig sektor.

4.7 Etikk

I min masteroppgave har jeg behandlet alle dataene konfidensielt og meldt masteroppgaven til NSD. Dette skal bidra til at det ikke blir noen tvil om rammene rundt oppgaven.

Når det gjelder informantene har jeg benytte informert samtykke, ved at de som er intervjuet har fått en innføring i formålet med masteroppgaven, deres rolle, hva resultatene skal brukes til og hvem som er sponsor for oppgaven. Informasjonen er gitt på en slik måte at det ikke skal ha påvirket informantenes adferd (Thagaard 2013). I og med at jeg selv arbeider i en statlig etat har jeg i forkant av intervjuet gjort intervjuobjektene oppmerksom på min rolle i Bufdir og i Digibarnevern.

Intervjuobjektene er blitt orientert om at de ikke vil bli sitert på navn og at intervjuene vil bli behandlet konfidensielt. De kan når som helst trekke seg fra arbeidet. Dersom oppgaven skal offentliggjøres på et senere tidspunkt vil jeg be om tillatelse fra intervjuobjektene.

5. Funn

Formålet med dette kapitlet er å ha en strukturert gjennomgang av den kunnskap jeg har opparbeidet meg i intervjuene og i dokumenter. Funnene er gruppert i henhold til det teoretiske rammeverket beskrevet i kapittel 3, som også danner utgangspunkt for diskusjonen og analysen i kapittel 6.

5.1 IT-governance

5.1.1 IT-governance mellom stat og kommune

I dette kapitlet presenteres mine funn knyttet til implementering og styring på tvers av forvaltningsnivåer. Målet er at dette skal bidra til ny innsikt om aktuelle utfordringer og tiltak det må arbeides med for å løse disse utfordringene.

Som beskrevet i metodekapitlet har TRY gjennomført et innsiktsarbeid for å gi en anbefalt strategi og helhetlig plan for kommunal utbredelse av Digibarnevern stat. Målet med oppdraget var todelt. Hva skal til for at kommunene anskaffer et nytt fagstøttesystem og

hvordan sikrer vi at kommunen realiserer gevinstene fra de statlige leveransene i Digibarnevern.

Analysen viste at det er stor forståelse i kommunene for at man må skifte system og at beslutning er avhengig av prioritet hos sentrale beslutningstagere. Sentrale *beslutningstagere i kommunen* er Barnevernsleder og IT-leder, mens Diginettverkene, KS, SSB, leverandører og statsforvalter er *påvirkere og informasjonsbærere*.

Av tiltak foreslås det at Bufdir og KS arbeider videre med følgende områder: Forståelse for behovet for skifte av IT-system, fordelene/gevinstene ved det nye systemet og til slutt aktiviteter for å sikre prioritet for anskaffelse av nytt fagsystem i kommunen. Kilde: Rapport fra TRY.

I intervjuene kom det frem at implementering av digitaliseringsprosjekter på tvers av etater og forvaltningsnivåer er sammensatt og berører flere elementer knyttet til organisering og styring. Felles for samtlige intervjuobjekter var at de snakket om utfordringene knyttet til å gå fra strategier, veiledere og erfaringsrapporter, til prioritering og **gjennomføring** av tiltakene. Et av intervjuobjektene uttrykte følgende:

«Styringsmodellen i offentlig sektor utfordrer felles problemforståelse, prioritering, finansiering og oppfølging av resultater (manglende gevinstoppfølging).»
(Informant stat)

Styringsmodeller mellom flere etater eller på tvers av forvaltningsnivåer

Informantene bekreftet at det er to styringsmodeller som blir benyttet, nettverksmodellen og programstyringsmodellen. Begge modellene tar utgangspunkt i DIFI prosjektveiviser (<https://www.prosjektveiviseren.no>) ved gjennomføringen av selve prosjektet.

Den mest vanlige modellen i offentlig sektor er nettverksmodellen. I denne modellen inngår de deltagende parter et forpliktende samarbeid med samarbeidsavtaler som regulerer roller, ansvar og beslutningsstrukturer. Nettverksmodellen fremheves av departementet, som en modell som kan styrke samarbeidet og synliggjøre roller og ansvar til de ulike aktørene. Utfordringen i denne modellen er at beslutningsstrukturene ofte ligger i hver enkelt virksomhet og ikke i en overordnet struktur.

I Digibarnevern har man benyttet nettverksmodellen. Det overordnede samarbeidet i Digibarnevern er regulert i en samarbeidsavtale mellom KS, Bufdir og prosjektførende kommune (den kommunen som representerer alle 8 Digibarnevernkommunene). I avtalen

beskrives en felles ambisjon, samarbeidsstruktur, roller og ansvar. Prosjektstyringen og beslutningsstrukturene ligger i det enkelte prosjekt – Digibarnevern kommune og Digibarnevern stat. Samarbeidsavtalen sier ikke noe om rolle og ansvar knyttet til den kommunale utbredelsen av Digibarnevern. For å kompensere for dette har Bufdir og Digibarnevern stat inngått en strategisk samarbeidsavtale med KS, hvor et av formålene er felles utvikling og implementering av digitaliseringsprosjekter:

«Denne avtalen gir et godt grunnlag for å utnytte felles ressurser og strukturer på en god måte.» (informant leder KS)

I programstyringsmodellen er det programstyret som *beslutter* gjennomføring og prioritering av prosjektene. Et eksempel er DSOP samarbeidet (Digitalt samarbeid offentlig privat) hvor de involverte parter har undertegnet en samarbeidserklæring som beskriver styrings- og beslutningsstrukturer. En av deltagerne i programmet sier:

«DSOP-samarbeidet har en toppledergruppe som bestemmer hvilke prosjekter som skal gå fra ide til konseptfasen og i gjennomføringsfasen. Hver enkelt deltager sikrer finansiering, og det er etablert en styringsgruppe bestående av operative ledere for hver enhet. Dette sikrer gjennomføring av prosjektene.»

Felles for begge styringsmodellene er at det synliggjør en forpliktelse for de deltagende partene i samarbeidet. Graden av forpliktelse er sterkere i programstyringsmodellen enn i nettverksmodellen. Dette bekreftes av et av informantene:

«Den statlige styringsmodellen er komplisert. Alle kommuner kan bestemme selv og det er lav kompetanse og kapasitet i flere kommuner.» (informant leder offentlig etat)

Hovedutfordringene ved implementering på tvers av forvaltningsnivåer kan oppsummeres i *styring, involvering og eierskap* knyttet til prioritering. Det kan hevdes at den offentlige styringsmodellen ikke er tilpasset implementering av digitaliseringsprosjekter på tvers av forvaltningsnivåer og at det ikke foreligger noen konkret handlingsplan og gjennomføringsstrategi for hvordan man skal løse dette. Dette bekreftes i erfaringsrapportene beskrevet i kapittel 2.

5.1.2 IT- governance i en kommune og mellom kommuner

Kommunale styringsmodeller

Intervjuene avdekket at det er i hovedsak **tre ulike styringsmodeller** i og mellom kommuner. Hovedmodellen for **store kommuner** med egne IT avdelinger er at beslutningen om investeringer og implementering foretas av et porteføljestyre eller et programstyre. Deltagere er ofte IT-sjefen og den ansvarlige fagavdeling – i dette tilfelle barnevernslederne som sammen beslutter investering og implementering:

«Jeg innstiller på nytt fagsystem og bringer behovet inn for porteføljestyret. Her må jeg synliggjøre mitt behov og gevinster for å få vedtak om en anskaffelse.»
(informant barnevernsleder)

Dette bekreftes av rapporten til TRY som konkluderer med at det er digitaliseringsansvarlig og barnevernsleder som må samspille for å sikre prioritet.

Mindre kommuner med lavere kompetanse og ressurser benytter to nye modeller i tillegg til modellen til store kommuner (gjøre det alene). Den ene modellene er at man etablerer et felles IT selskap som betjener alle kommunene, den andre modellen er at den enkelte kommune inngår i et interorganisatorisk samarbeid med flere andre kommuner. I et interorganisatorisk samarbeid er det vanlig at en av kommunene tar ansvaret for prosessen og involveringen av alle deltagende kommuner. I begge disse modellene er det vanlig at kommunedirektørene i de deltagende kommunene tar den endelige avgjørelsen basert på en innstilling fra IT-selskapet eller det interorganisatoriske samarbeidet:

«Dette er en fin måte å øke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget og gjennomføring av selve anskaffelsen.» (informant barnevernsleder)

Ovennevnte funn bekreftes i anbefalingene til TRY om at kartlegging av beslutningsprosesser og aktører er viktig dersom man skal lykkes i implementeringsarbeidet mot kommunene.

5.2 Nettverk

5.2.1 Statlige nettverk

Informantene nevnte to statlige nettverk, det ene er konsultasjonsmøte med representanter fra regjeringen, KS og utvalgte departementer og det andre er Skate (samarbeidsorganet mellom departementer og KS). Formålet med konsultasjonsmøtet er tredelt. Det skal sikre en oppfølging av regjeringens strategi ved utvikling av helhetlige løsninger, sikre gjenbruk av

digitale løsninger og til slutt synliggjøre og løse felles utfordringer knyttet til digitalisering på tvers av forvaltningsnivåer. Skate er et strategiske **samarbeidsråd og rådgivende organ** til Digitaliseringsdirektoratet og digitaliseringsministeren. Skate skal bidra til en samordnet digitalisering av offentlig sektor.

Når det gjelder viktigheten av de ulike nettverkene var det ulike synspunkter på dette, avhengig av hvilket forvaltningsnivå man tilhørte. Mens departementene var fokuserte på konsultasjonsmøtet var KS mer fokusert på Skate samarbeidet. Min oppsummering fra intervjuene er at fokuset i Skate samarbeidet er mere rettet mot de digitaliseringsprosjektene som er vedtatt av regjeringen, mens konsultasjonsmøte håndterer mere overordnede digitaliseringsutfordringer:

«Konsultasjonsmøtet har bidratt til et økt fokus på et digitaliseringsvennlig regelverk.» (informant departement)

5.2.2 Nettverk i regi av KS

KS har etablert ulike samordningsarenaer knyttet til fag og digitalisering. Utfordringene oppstår når disse ikke blir benyttet eller hensyntatt i digitaliseringsarbeidet:

«Alle disse nettverkene er det viktig at de statlige aktørene kjenner til og benytter aktivt.» (informant KS)

Et av hovednettverkene innen digitalisering er Diginettverkene. Diginettverkene er regionale nettverk som styres av kommunene, men hvor KS har en sentral rolle knyttet til koordinering og videreutvikling av nettverkene:

«Diginettverkene vil bli en viktig faktor knyttet til samarbeid og prioritering mellom stat og kommune.» (informanter KS og kommune)

Dette bekreftes av vedtaket i Landstinget (kapittel 2) hvor Diginettverkene fremheves som det viktigste bindeleddet mellom den enkelte kommune og staten. Alle kommunene jeg snakket med var med i et Diginettverk eller var i ferd med å etablere ett (Troms og Finnmark). Flere nevnte at dette var en god arena for informasjon om pågående statlige prosjekter og kompetanse bygging på tvers. Dette betyr at både kommuner og KS benytter Diginettverkene som et strategisk virkemiddel for dialog på tvers av forvaltningsnivåer og i dialogen med kommunene.

5.2.3 Kommunale nettverk

Hovedmodellen for kommunene er at de er selvstendige enheter inn mot Diginettverkene og øvrige organer i regi av KS. I tillegg til hovedmodellen var de to andre modeller. Den ene modellen var etablering av et felles IT- selskap som betjener alle deltagende kommuner, den andre modellen var interorganisatoriske samarbeid enten på permanent basis eller for hvert enkelt prosjekt for eksempel. Digibarnevern. Felles for begge disse modellene var at IT-selskapet eller det interorganisatoriske samarbeidet anbefaler en investering mens beslutningen formelt sett ligger i hver enkelt kommune:

«Jeg har aldri opplevd at min kommune ikke følger den anbefalingen som er gitt.»
(informant kommune)

Gjennomgangen viser at det er ulike modeller for samarbeid i og mellom kommuner. Det fremstår derfor som viktig å ha en oversikt over hvordan disse nettverkene er organisert med hensyn på anskaffelse av nytt fagsystem.

5.2.4 Viktige temaer i arbeidet med nettverk

Involvering og eierskap

Involvering og eierskap til prosjektene ble fremhevet som en kritisk faktor i arbeidet mot kommuner og nettverk. Intervjuobjektene pekte på behovet for å *informere og involvere* både barnevernsledere (fagpersonene) og IT miljøet tidlig i prosessen. Dette sikrer at det utvikles en felles forståelse av hvilket system det er snakk om og konsekvenser/gevinster for kommunen. Den sentrale aktøren, KS sier:

«Dersom man treffer beslutninger som påvirker kommunene, tenk på hvordan disse skal involveres (samspillmodellen), synliggjør gevinstene for kommunen og kriteriene for en vellykket implementering.»

Når man først velger å involvere en kommune er det viktig å lytte til rådene og følge opp:

*«Flere kommuner opplever at de har gitt råd som ikke blir fulgt opp.
Dette skaper et dårlig samarbeidsklima og manglende tillit.»* (informant KS)

I intervjuet med det felles IT-selskapet (fem kommuner sammen) var en av utfordringene at informasjon ble sendt direkte til kommunene og ikke til IT-selskapet. Dette har ført til at prosjekter ikke er hensyntatt i prioriteringsarbeidet grunnet manglende kunnskap om prosjektet. I disse tilfellene var Diginettverkene en viktig bidragsyter til informasjon.

En annen faktor er at kommuner ikke er en homogen størrelse, de er ulike i størrelse (antall innbyggere), volum pr tjeneste, økonomi og kompetanse. Dette betyr at en løsning kan oppleves ulikt fra kommune til kommune utfra kommunens behov.

Kartlegging og prioritering

Flere av kommunene ønsket en sterkere sentral styring og prioritering av de ulike digitaliseringsprosjektene. Et av forslagene var at man sentralt kunne gruppere prosjektene fire hovedkategorier: Prosjekter som skal implementeres, bør implementeres, kan implementeres og de som ikke har prioritet. Flere av informantene mente at Diginettverkene sammen med KS burde ha en sentral rolle i denne prioriteringen. På den måten ville man i større grad utnyttet kompetansen på tvers av kommunene og gi økt trygghet innad i kommunen for hvilke prosjekter det bør satses på:

«Vi får så mange forslag til digitaliseringsprosjekter at det er umulig for oss å prioritere. Det hadde vært enklere å ta beslutningen dersom noen kunne gi oss direkte føringer.» (informant kommune)

I arbeidet med denne prioriteringen var det ønskelig med et sterkere fokus på gevinster som beslutningsgrunnlag for å gå i gang med prosjektet:

«Ulike kommuner vil ha ulikt insitamant til å installere løsningen i kommunen, eks i forhold til kostnader ved installasjon. En utfordring vi møter er når løsningen har nytteeffekt for innbyggerne og samfunnet, men ikke direkte for kommunen.»
(informant KS)

Gjennomslagskraft

Kommunene ønsker å opprettholde sin beslutningsmyndighet knyttet til når og hvilke IT-systemer de ønsker å implementere. Dette synspunktet støttes av informanter utenfor kommunene:

KS er ikke gitt mandatet til å forplikte kommunene på digitaliseringsområdet. Dette kommer de ikke til å få og vil kanskje heller ikke ha.» (informant departement)

KS pekte på viktigheten av at statlige aktører lojalt fulgte opp kommunenes valgte standardløsning som førstevalg ved utvikling av systemer:

«Dette gjør at vi over tid vil utvikle gode systemer mellom kommuner og mellom kommuner og etater.» (informant KS)

Alle kommunene jeg snakket med bekreftet at de kom til å skifte system, det er bare snakk om på hvilket tidspunkt:

«Vi kan jo ikke leve uten system når IT-leverandørene velger å ikke støtte de gamle systemene.» (informant barnevernsleder)

Kompetanse og arbeidsmetodikk

I arbeidet med implementering var det et forslag å gi Diginettverkene en oppgave å utarbeide en grunnpakke som hjelpemiddel for kommunene. Denne grunnpakken kunne f.eks. inneholde en mal for hvordan kommunen skal gjennomføre en anskaffelse som var i tråd med det offentlige anskaffelsesregelverket. Arbeidet kunne deretter følges opp med erfaringsgrupper som kan gi råd og veiledning inn mot neste implementering:

«Dette vil skape et faglig miljø og et godt grunnlag for økt kompetanse innen digitalisering.» (informant kommune)

«Denne formen for samarbeid skaper felles kultur og læring både innad i kommunen og på tvers av kommunene.» (informant Digibarnevern kommune)

5.3. Virkemidler

5.3.1 Lovverk

Lovverket er et av de sterkeste virkemidlene man kan benytte i implementering av en digital tjeneste. Årsaken til dette er at staten ved bruk av lovverk «tvinger» kommunene til å installere/kjøre en løsning.

Departementene var skeptiske til bruk av lovverk som virkemiddel:

«Dette må benyttes med varsomhet og krever et godt forarbeid.»
(informant departement)

KS som arbeider mot statlige aktører, IT-leverandører og alle beslutningsnivåer i kommunene hadde flere erfaringer og råd til statlige aktører. Det første rådet er å bruke tid på forankring og testing av løsningen før staten benytter lovverk som virkemiddel. De hadde erfaringer med at statlige aktører benyttet lovverket som virkemiddel før løsningen hadde vært testet og «godkjent» av brukerne:

«Løsningen var rett og slett ikke god nok.» (informant KS)

Det andre rådet fra KS er å ta hensyn til at størrelsen på tjenesten (eks. bekymringsmeldinger i barnevernet) er ulik fra kommune til kommune:

«Noen kommuner ser ikke behovet for digitaliserte løsninger. De er fornøyde med manuelle løsninger.» (informant KS)

Det tredje rådet, både fra departement og KS, er å starte med informasjon og normering, deretter å vurdere forskrift og til sist lov, for å få med etternølere:

«Dette sikrer at løsningen er testet og akseptert.» (informant KS)

Kommunene hadde liten erfaring med lovverk som virkemiddel, men hadde heller ingen negative erfaringer.

5.3.2 Markedet

Alle intervjuobjektene mente at samarbeidet/bruken av leverandørmarkedet var viktig. Synspunktene på hva som var viktig varierte avhengig av informantenes plassering i forvaltningshierarkiet (kommune, KS og departement).

Departementene var opptatt av at IT-leverandørenes rolle ikke måtte undervurderes, og at det er behov for en koordinert innsats fra staten og KS:

«Det har oppstått situasjoner med implementering av felles løsninger, hvor IT-leverandørene hadde kapasitetsproblemer i implementeringsfasen. Dette ble løst ved at den statlige aktøren og KS tok ansvar for dialogen med IT-leverandøren og sikret en koordinert implementering mot kommunene.»
(informant departement)

KS var opptatt av risikoen knyttet til bruk av leverandører som virkemiddel i implementeringen. De hadde erfaringer med at statlige aktører utviklet løsninger sammen med leverandørene uten dialog med KS eller kommunene. Leverandørene presenterer dette som en «oppgradering» som kommunene må implementere og betale for. Kommunene opplevde dette som utfordrende:

«Bruk oss, vi har en tett dialog med både kommuner og leverandører og ønsker å bidra inn i denne dialogen.» (informant KS)

Kommunene hadde tre tilbakemeldinger til statlige aktører. Den første var gi god informasjon. God informasjon bidrar til at kommunene kan foreta velfunderte valg og ha en god dialog med leverandørene:

«Vi blir kontaktet av leverandørene som ber oss om å foreta et valg. Vi vet ikke om det finnes andre alternativer, når vi bør foreta en anskaffelse og hva vi skal legge vekt på i anskaffelsen. God objektiv informasjon om hvor man er i prosessen, hvilke alternativer som finnes og gevinster ved løsningen er viktig for oss, slik at vi ikke blir leverandørstyrt.» (informant kommune)

Det andre er å sikre at leverandørmarkedet leverer det man er blitt enige om:

«Leverandørene presenterer en annen løsning enn den som vi er blitt presentert. De er ikke villige til å integrere løsningen slik som forutsatt. Dette er krevende for oss å håndtere. Vi mangler kompetanse til å gå inn i denne dialogen.»
(informant kommune)

Det tredje er det samme som ble fremhevet av departementet, sørg for støtte i implementeringen av fellesløsninger og en koordinert leverandørstyring:

«Sørg for å koordinere anskaffelsene mellom kommunene slik at man får erfaring og gjennomfører implementeringsprosessen på en kvalitetsmessig god måte.»
(informant kommune)

Oppsummert kan man hevde at leverandørmarkedet er en viktig partner i utvikling og implementering av digitaliserte tjenester på tvers av forvaltningsnivåer. God dialog og en koordinert innsats mellom forvaltningsnivåene er viktig for å lykkes.

5.3.3 Arkitektur

Det er viktig at de standardiserte løsningene benyttes slik at offentlig sektor gradvis kan samhandle på tvers å integrere løsninger på tvers av etater og forvaltningsnivåer.

Departementene var opptatt av at staten utviklet fellesløsninger som gjorde det enkelt for kommunene å koble seg til og samhandle på tvers:

«Det er utviklet mange fellesløsninger de siste årene, bruk dem aktivt.»
(informant departement)

KS bekrefter dette og sier videre:

«Det er viktig at statlige aktører bygger strukturer som er tilpasset andre statlige aktører, slik at vi får helhetlige løsninger mot innbyggerne. KS arbeider aktivt med utvikling av fellesløsninger, som er integrert på eksisterende plattform (Folkeregisteret og FIKS) og tilgjengeliggjort for alle kommuner. Vi opplever stadig situasjoner hvor statlige aktører og private leverandører utvikler selvstendige løsninger. Dette gjør det vanskelig å lage en felles arkitektur. For å lykkes med å bygge en felles infrastruktur, må vi ha sterkere føringer, styring og oppfølging.»

Kommunene pekte på viktigheten av styring og skalerbare løsninger. De opplever at det kommer mange føringer som det er vanskelig å forholde seg til:

«Vi får føringer fra både departementet, etater og KS og sågar fra globale aktører. Dette gjør det krevende for oss. Sørg for koordinering og beslutning ett sted.»
(informant leder Diginettverk/kommune)

Det neste punktet berører ikke bare andre statlige etater, men også kommunene:

«I alle deler av offentlig sektor må vi tenke at den løsningen vi utvikler skal kunne benyttes av flere. Dette gjelder statlige aktører, men ikke minst kommunene selv. Det hjelper lite å utvikle en digital løsning for en sektor dersom den skaper merarbeid for en annen sektor, vi må bygge løsninger på tvers.» (informant leder Diginettverk)

Basert på ovennevnte funn kan man hevde at styring og bruk av fellesløsninger er et viktig område i utvikling og implementering av digitaliserte løsninger på tvers av forvaltningsnivåer.

5.3.4 Finansieringsmodeller

Finansiering fremstår som en viktig faktor i utvikling og implementering av digitaliserte tjenester. I offentlig sektor er det flere finansieringsmodeller som kan benyttes isolert eller i kombinasjon med hverandre. I gjennomgangen nedenfor vil jeg gjennomgå det ulike modellene basert på forvaltningsnivå.

Etatsmodeller

Digibarnevern stat er finansiert med egne midler via statsbudsjettet. Dette betyr at Bufdir kan benytte disse midlene til utvikling og implementering av Digibarnevern:

Vi har en god dialog med vårt departement dersom vi ser behov for å omdisponere midlene, for eksempel til implementering.» (informant Bufdir)

I DSOP samarbeidet (Digitalt offentlig privat samarbeid) dekker de deltagende virksomhetene sine kostnader. Midlene tildeles fra departementet i de årlige budsjettprosessene via tildelingsbrevet. Dette betyr at man benytter de etablerte strukturene til finansiering av prosjektene:

«Denne modellen har fungert bra fordi alle deltagende virksomheter ser nytten av samarbeidet for egen virksomhet.» (informant DSOP)

KS modeller

KS har etablert en fellesordning for digitaliseringsprosjekter, Digifin ordningen:

«Denne ordningen benyttes av flere kommunale prosjekter til finansiering av prosjekter, som senere kan benyttes av alle kommunene.» (informant KS)

Digibarnevern kommune benytter denne ordningen til finansiering av delprosjektet innbyggertjenester.

Kommunale modeller

Kommunens økonomi er presset og finansiering er en kritisk faktor for en vellykket implementering. Kommunene var opptatt av at statlige prosjekter i større grad måtte avsette midler til implementerings aktiviteter. For å nå ut til kommunene var det ønskelig med et samarbeid med KS:

«KS kan sammen med Digitaliseringsnettverkene bestemme hvilke tiltak som skal benyttes for å fremme implementeringen.» (informant kommune og leder Diginettverk)

De kommunale modellene kan deles i tre hovedgrupper som kan benyttes hver for seg eller i sammenheng. Disse modellene er finansiering via egne budsjetter, interorganisatoriske samarbeid og /eller støtteordninger fra andre offentlige etater. Den enkleste er der hver enkelt kommune benytter egne budsjetter:

«Dette er krevende da økonomien i kommunen er presset og det er vanskelig å få prioritet for prosjektet. Vi søker derfor ofte til samarbeidsmodeller dersom det er mulig. Dette blir på en måte et spleiselag, hvor alle kommunene ser etter muligheter for finansiering. Til sammen er vi sterkere enn hver for oss.»
(informant barnevernsleder)

5.4 Prosjekt og prosjektveiviseren

Alle informantene bekrefter at de benytter DIFI prosjektveiviser i planlegging, gjennomføring og gevinstrealisering av digitaliseringsprosjekter. Utfordringene oppstår i prosjekter som går på tvers av forvaltningsnivåer og hvor prosjektet er avhengig av flere beslutningsstrukturer. Både kommuner og departementene fremhevet at det var i gjennomførings- og implementeringsfasen hvor problemstillingene var størst.

I DSOP samarbeidet (Digitalt offentlig samarbeid) benyttet man prosjektveiviseren i alle prosjektets faser. Erfaringene her er at det er viktig med involvering av toppledergruppen (beslutningstagere/prosjekteiere) ved konkrete beslutningspunkter knyttet til faseoverganger i prosjektene. Disse overgangene er gjennomføringsfasen og i overgang mot iverksetting/implementeringsfasen. Gevinstmåling følges opp av styringsgruppen helt til gevinstene er nådd.

Hovedfunn

Vi kan oppsummere funnene i ulike områder beskrevet i tabellen nedenfor:

Område	Hovedfunn
Organisering og styring	<ul style="list-style-type: none">• Det er definert noen overordnede prinsipper for styring i offentlig sektor. Dette er veiledende og ikke definert som krav.• Strategier og veiledere setter søkelys på å benytte eksisterende styringsmodeller.• Erfaringsrapporter viser at eksisterende styringsmodeller ikke fungerer på tvers av forvaltningsnivåer.• Kommunene etterlyser en mer overordnet prioritering som grunnlag for egne beslutninger.• Kommunene har ulike samarbeids- og beslutningsmodeller avhengig av størrelse og kompetanse.

Nettverk	<ul style="list-style-type: none"> • Det er etablert flere nettverk mellom stat og kommune og mellom KS og kommunene. Felles for disse nettverkene er at de ikke kan prioritere eller beslutte på vegne av fellesskapet. • Nettverkene oppleves som gode møteplasser for diskusjon og prioriteringer.
Modeller	<ul style="list-style-type: none"> • Prosjektveiviseren er den mest vanlige modellen både i staten og kommunene. • Prosjektveiviseren er ikke tydelig på konsekvensene av å arbeide på tvers av forvaltningsnivåer. • Prosjektveiviseren behandler i liten grad bruk virkemidler, hvilke virkemidler som bør vurderes og hvor i prosessen dette bør vurderes.
Lovverk	<ul style="list-style-type: none"> • Departementet og KS er avventende til bruk av lov som virkemiddel og mener at man bør begynne med veiledere, deretter normering, så forskrift for til sist å benytte lovverk. • Bruk av lovverk krever grundig forarbeid, testing av løsninger og forankring. • Lovverk kan benyttes for å få med etternølere slik at man får helhetlige løsninger mot norske innbyggere.
Markedet	<ul style="list-style-type: none"> • IT- leverandører er viktige aktører i implementering av digitale løsninger • Leverandørene er selv aktive mot kommunene. Dette betyr at statlige aktører må gi god informasjon knyttet til prosjekt, prosess og aktører man samarbeider.

	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunene ønsker at statlige aktører eller KS tar en aktiv del i dialogen med IT-leverandørene for å sikre gode leveranser og tilstrekkelig kapasitet i implementeringen.
Arkitektur	<ul style="list-style-type: none"> • Samarbeid med IT-leverandørene er viktig i bruk av arkitektur. • Det er varierende lojalitet til bruk av fellesløsninger både fra IT-leverandører, statlige etater og kommuner. • Føringer om arkitektur blir i liten grad fulgt opp og avvik blir ikke rapportert. Dette skaper utfordringer i integrasjonen mellom flere sektorer og forvaltningsnivå.
Kompetansebehov	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunene har ulik kompetanse avhengig av størrelse. • Anskaffelsesregelverket og personvernforordningen fremstår som utfordrende. • Kommunene ønsker bedre tilrettelegging og veiledning fra sentralt hold knyttet til disse områdene (KS eller stat).
Finansiering	<ul style="list-style-type: none"> • Det finnes ulike finansieringsmodeller for finansering av digitaliseringsprosjekter. Disse er i hovedsak knyttet opp mot forvaltningsnivå. • Det er vanskelig å finne frem til hvilke modeller som er tilgjengelige. • Finansiering fremstår som et kritisk virkemiddel.

6. Diskusjon

I dette kapitlet diskuteres funn opp mot teorien som ble presentert i kapittel 3. I arbeidet med masteroppgaven har det avdekket seg en kompleks og sammensatt virkelighet. Jeg har derfor valgt å se problemstillingen utfra flere aspekter, for deretter å sette dette sammen i en anbefaling til hvordan man på en strukturert måte kan vurdere tiltak for å løse utfordringen knyttet til implementering av digitaliseringsprosjekter på tvers av forvaltningsnivåer i offentlig sektor. Aspektene jeg har valgt i den videre diskusjon er derfor delt opp i IT-governance, nettverk og virkemidler, samt hvordan Digibarnevern og prosjektveiviseren ivaretar disse perspektivene.

6.1 IT-governance

IT-governance er et sentralt og komplisert begrep i styring av digitaliseringsprosjekter på tvers av forvaltningsnivåer. Selv om både strategier, erfaringsrapporter og funn bekrefter dette, er det lite fokus på hvordan man skal løse problemstillingen, hva som kreves og ikke minst hvem som har ansvaret for å løse dette. I diskusjonen om IT-governance har jeg tatt utgangspunkt i de teoretiske rammeverket til Ross og Weill (2004), og vurdert dette i forhold til forvaltningsnivå.

6.1.1 IT governance mellom stat og kommune

Det er store forventninger til økt digitalisering, bruk av felles komponenter og en helhetlig infrastruktur i alle deler av offentlig forvaltning. Når det gjelder prioritering og gjennomføring sier både strategidokumentene og veilederen at dette skal tilpasses styringsmodellen i offentlig sektor. Dette til tross for at erfaringsrapportene og intervjuene bekrefter at dette skaper utfordringer i gjennomføring og implementering av digitaliseringsprosjektene.

I figuren nedenfor er det gitt en oppsummering av resultatene fra dokumentgjennomgangen og intervjuene basert på det tekniske rammeverket til Ross og Weill (2004). Når det gjelder beslutningsnivåer er det i denne matrisen tatt utgangspunkt i at ledergruppe likestilles med strategidokumenter hvor både stat og kommune har besluttet innholdet i dokumentene.

	IT prinsipper og strategier		IT arkitektur		IT infrastruktur		Forretningsapplikasjon		IT investeringer og prioriteringer	
	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt
Ledergruppe/Sentrale føringer	x		x		x		x		X	
IT									x	
Forretning									x	
Federal										
Duopol										
Anarki		x		x		x		X		x



Figur 13: Ross og Weill (2004)

I strategien «en offentlig sektor» beskrevet i kapittel 2.1.2.1, beskrives overordnede føringer knyttet til IT-prinsipper, IT-arkitektur, IT-infrastruktur og applikasjoner. Disse bekrefte av føringer fra Digdir (Digitaliseringsdirektoratet) beskrevet i kapittel 2.1.4.4. og i det årlige digitaliseringsrundskrivet (føringer og krav) fra KMD (Kommunaldepartementet) som går til alle departementer, underliggende etater og kommunal sektor.

Utfordringen er at når det gjelder *IT prinsipper og strategier*, *IT-arkitektur* og *IT-infrastruktur* bestemmes de i hvert enkelt prosjekt og forvaltningsnivå. Dette betyr at den enkelte virksomhet i stor grad bestemmer hvordan de vil forholde seg til disse føringene, noe Ross og Weill (2004) beskriver som et anarki. Anarki kommer fra det greske ordet An-archos, som betyr uten styring. Det betyr at avvik fra ønsket adferd har liten eller ingen konsekvens. Det er manglende maktutøvelse og *avvik blir ikke fulgt opp. Dette betyr at det er en diskrepans mellom input- (strategidokumenter og veiledere) og gjennomføringsfasen.*

For Digibarnevern er det hvert enkelt delprosjekt, Digibarnevern stat eller Digibarnevern kommune som bestemmer hvilke IT-prinsipper og strategier man vil følge.

I og med at dette er et felles prosjekt mellom kommune, stat og KS, har utviklingen i basert seg på offentlige føringer. Dette er forankret i Samstyringsorganet (felles informasjonskanal mellom prosjektene) og i det enkelte delprosjekt (Figur 10).

Beslutninger knyttet til IT-investeringer er basert på den statlige styringsmodellen. Dette betyr at det er opp til hver enkelt kommune og etat å beslutte hvilke digitaliseringsprosjekter man ønsker å delta i og hvilke investeringer man ønsker å gjøre – *et anarki*. Erfaringsrapporten viser at disse føringen skaper utfordringer i arbeidet med digitale løsninger hvor flere etater og forvaltningsnivåer er involvert. Erfaringene fra DSOP (Digitalt samarbeid offentlig privat) er at for å sikre gjennomføring, må toppledelsen i de deltagende virksomhetene forplikte seg til teknisk løsning, ressurser, finansiering og gjennomføring før iverksettelse av prosjektet.

Intervjuene viser at det er et ønske fra alle aktører, uavhengig av forvaltningsnivå, om en mer overordnet prioritering og en mer helhetlig styring av digitaliseringsprosjekter. Fra kommunal side oppleves det som utfordrende at alle beslutninger om implementering overlates til hver enkelt kommune:

«Vi ønsker oss tydeligere føringer.» (informant kommune)

Staten på sin side opplever at kommunene er lite koordinert mens kommunene opplever at staten er lite koordinert ([Én digital offentlig sektor](#)).

Basert på tilbakemeldingene kan man hevde at staten, KS (representerer kommunene) og kommunene ønsker å bevege seg i retning av en kombinasjon av *forretningsmonarki og føderalisme*. Dette gjennomføres ved at toppledelsen i samarbeid med sentrale og lokale ledere tar beslutningene knyttet til prioritering av IT prosjekter, og at staten og KS er aktive i utformingen av hvordan dette skal gjennomføres. Denne modellen vil være i tråd med sjekklisten for god IT-governance til Ross og Weill (2004), da modellen oppfyller kriteriene: *Det settes mål og ambisjoner for arbeidet og at beslutningsstrukturene er kjent og stabile*.

Arbeidet med implementering av Digibarnevern og Nasjonal Portal for bekymringsmelding bekrefter denne teorien. Det hjelper lite hva sentrale aktører (departement og KS) sier, dersom ikke hver enkelt kommune *beslutter* å implementere løsningen.

Oppsummert kan man hevde at modellen til Ross og Weill (2004) ikke er tilstrekkelig til å løse utfordringen knyttet til implementering av digitaliseringsprosjektet på tvers av forvaltningsnivå. Modellen bør suppleres med andre modeller, som for eksempel nettverksmodellen til Klijn og Koppenjan (2016) og/eller virkemidlene beskrevet av Lessing

(1999/2001). Denne vurderingen støttes av artikkelen til Bygstad og Hanseth (2010). Alternativet er å etablere en ny IT-governance modell hvor man gir en sentral aktør – KS (Kommunenes sentralforbund) utvidende fullmakter til å forplikte kommunene og dermed forsterker KS sin rolle.

6.1.2 IT-governance i kommune

Modellen til Ross og Weill (2004) egner seg godt innenfor en kommune med definerte styrings- og beslutningsstrukturer. En kommune er en selvstendig enhet og informantene bekrefter at kommunene har tydelig beslutningsstrukturer. Intervjuene viser at når det gjelder IT-prinsipper, IT-arkitektur og forretningsapplikasjoner er dette i all hovedsak overlatt til IT ledere i virksomheten – IT monarki (Ross og Weill 2004). Denne målgruppen er godt representert i Digitaliseringsnettverkene og disse nettverkene fremstår som gode arenaer for å ivareta en helhetlig dialog og strategi på tvers av kommunene. Strategien til KS om å satse på en styrking av Diginettverkene, fremstår som riktig og viktig. Det bør satses mye på å gjennomføre denne satsingen.

Område / Ansvarlig	IT prinsipper og strategier		IT arkitektur		IT infrastruktur		Forretningsapplikasjon		IT investeringer og prioriteringer	
	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt	Input	Beslutt
Ledergruppe/Sentrale føringer	x		x		x		x			
IT		x		x		x		x	x	
Forretning									x	
Federal										x
Duopol										x
Anarki										



Figur 14: Ross og Weill 2004 – Beslutningsstruktur i kommunene

Når det gjelder IT-investeringer er det en annen beslutningsstruktur (Figur 14). Her viser tabellen at det i de fleste kommuner er et **duopol** mellom forretningsenhetene og IT. Beslutning om IT-investeringer gjøres pr. kommune eller i et samarbeid mellom flere kommuner. I modellen med flere kommuner er det ofte en kommune, som er en prosjektførende kommune, (den kommunen med best kompetanse og ressurser) og som spiller på de andre (mindre kommuner) ved behov. I denne samarbeidsmodellen kan man hevde at det er en kombinasjon av duopol og føderalisme ved at beslutninger tas i samråd mellom

sentrale (prosjektførende kommune) og lokale ledere (mindre kommuner) – dette kaller man en adaptiv (samarbeidsorientert) modell (Fossum mfl. 2019)

Oppsummert viser funnene at ved prioritering og implementering av digitaliseringsprosjekter er det viktig å finne frem til hvordan kommunen organiserer sitt digitaliseringsarbeid (alene eller i samarbeid med andre) for deretter å arbeide direkte mot disse strukturene. For å sikre god informasjon om status og reell involvering av beslutningstagerne bør arbeidet starte tidlig i prosjektet. Her kan KS og Diginettverkene være viktige informanter og støttespillere.

Strategien om å la KS få en sentral rolle i involvering av kommunene er viktig og riktig.

Utfordringen blir hvordan man skal organisere den statlige delen, sikre en god kartlegging av prosjekter som treffer kommunene, og en tidlig involvering av KS. For Digibarnevern fremstår samarbeidet med KS som sentralt i det videre arbeidet.

6.2. Nettverk i offentlig sektor

Kartlegging av nettverk og de ulike aktørers rolle i nettverket er viktig for å lykkes med implementering på tvers av forvaltningsnivåer. Dette begrunnes med at hver enkelt aktør i henhold til den statlige styringsmodellen er selvstendige beslutningstager, og må påvirkes til å ta valg som støtter gjennomføringen av for eksempel Digibarnevern.

I diskusjonene om nettverk er det tatt utgangspunkt i det teoretiske rammeverket og definisjon av nettverk beskrevet av Klijn og Koppenjan (2016). Nettverk er her beskrevet som en modell hvor oppgaven ikke kan løses av en aktør, men krever en kollektiv handling fra flere aktører ofte med ulike interesser, kompetanse og preferanser. Denne definisjonen passer godt ved implementering av statlige digitaliseringsprosjekter på tvers av forvaltningsnivåer, og gjør seg også gjeldene for Digibarnevern hvor deltagerne er Bufdir (staten), KS (fellesorgan) og 8 Digibarnevernkommuner. Gevinstene i prosjektet er avhengig av at alle kommunene beslutter å investere i ett nytt IT-system som inneholder alle komponentene fra Digibarnevern stat.

Dokumentasjonen viser at det finnes flere nettverk mellom statlig etater, stat og kommunalt nivå (kommunene i hovedsak representert ved KS) og mellom KS og kommunene.

Kartlegging av aktørene i henhold til modellen til Klijn og Koppenjan (2016) bør gjennomføres slik at man sikrer at de viktige aktørene har *en felles problemforståelse eller være klar over at man ikke har det.*

For Digibarnevern vil en kartlegging av aktørenes viktighet og erstatningsmulighet være todelt. Årsaken til dette er at man har et fellesprosjekt Digibarnevern med en

samarbeidsavtale mellom Bufdir, KS og kommune (8 kommuner) frem til 31.12.2022. *Samarbeidsavtalen knytter seg til utvikling av systemet og en kjøpsforpliktelse fra de 8 Digibarnevernkommunene. Det er imidlertid ikke beskrevet hvordan man skal sikre informasjon og implementering i øvrige norske kommuner. Dette arbeidet overlates i hovedsak til IT-leverandørene (markedet) og Bufdir.*

Fra og med 2023 vil prosjektet overføres til forvaltning og det blir viktig å bygge på de varige strukturene som er bygd opp i prosjektperioden, samarbeidet med IT-leverandørene og samarbeidet mellom Bufdir, SSB (Statistisk sentralbyrå) og KS.

SSB er en del av delprosjekt Rapporteringsbank (helhetlig innrapportering fra kommunene til stat for barnevern) og vil derfor ha en egeninteresse av at systemet implementeres i kommunene. Bufdir vil benytte systemet til å effektivisere og tilgjengeliggjøre støtte og kunnskap til det kommunale barnevernet. KS kan benytte Digibarnevern til å bygge opp sin posisjon som en koordinerende aktør mot kommunene og forsterke rollen til Diginettverkene.

Både i mine intervjuer og intervjuene til TRY, bekrefter kommunene at de ser et behov for å skifte system. Det er derfor grunn til å hevde at det er en felles problemforståelse blant aktørene. Usikkerheten består i hvilke tilbydere de bør satse på, hvordan de skal gjennomføre anskaffelsen, og på hvilket tidspunkt anskaffelsen bør gjennomføres. Kommunene ønsker mer informasjonen fra Bufdir, KS og Diginettverkene knyttet til disse temaene. Informasjonen som kommer fra IT-leverandørene oppleves som ufullstendig og det er usikkerhet rundt hvorvidt denne informasjonen er til å stole på:

«Vi har behov for bedre og mer tilrettelagt informasjon som støtte for våre beslutningsprosesser.» (informant kommune)

Informasjonen kan tyde på at det er *behov for å tenke nytt knyttet til organisering og styring* mellom Bufdir og KS.

I tabell 15 har jeg kartlagt aktørene med utgangspunkt i matrisen (figur 7) til Klijn og Koppenjan (2016), som anbefaler en katalogisering av aktørene i forhold til viktighet og erstatningsmulighet. Målet med kartleggingen er å redusere antall aktører og angi hvilke aktører som må knyttes tett til prosjektet og hvem som kan håndteres ved hjelp av informasjon. Basert på dokumentasjon og intervjuer, skisseres følgende situasjon for implementeringen av Digibarnevern.

Erstatningsmulighet

Aktør viktighet	Høy	Lav
Høy	<ul style="list-style-type: none"> • Statsforvalter • Øvrige kommuner • Digibarnevern kommuner 	<ul style="list-style-type: none"> • IT-leverandører • KS • Diginettverkene • Barnevernsledere
Lav		<ul style="list-style-type: none"> • Departement

Tabell 15: Kartlegging av aktører (Klijn og Koppenjan 2016)

I kategorien aktører med høy viktighet og lav erstatningsmulighet – *den viktigste gruppen*, finner man IT-leverandører, KS, Diginettverk og Barnevernsledere. Begrunnelsen for denne kategoriseringen er at det er KS, som sammen med IT-leverandørene, vil være de to aktørene som har størst påvirkning på kommunene. IT-leverandørene fordi de er interessert å tilby kommunene sitt system (det er en konkurranse mellom to aktører). KS fordi de har en strategi om å være en samlende aktør på vegne av kommunene. Når det gjelder Diginettverkene og barnevernslederne er begrunnelsen for dette, analysen i kapittel 6.1.2, som viser at IT beslutninger fattes i et duopol mellom IT-leder og barnevernsleder. Diginettverkene består i hovedsak av IT-ledere, mens barnevernsledere kan nåes via KS fagorgan, Statsforvalter, digitale konferanser etc.

Når det gjelder kategorien høy viktighet, men mulighet for erstatning, er aktørene plassert der utfra et ønske om å fokusere innsatsen mot færre aktører. Dette betyr at man kan ivareta denne målgruppen i ordinære styringskanaler ved for eksempel at Bufdir har møter med statsforvalter og kommunene. Når det gjelder Digibarnevern kommunene, har de valgt en leverandør og har derfor en utfordring knyttet til objektivitet. For Bufdir som leverandøruavhengig aktør er det utfordrende å støtte seg til disse kommunene.

Departementet er kategorisert med lav viktighet, da det ikke har vært aktuelt å benytte lovmessige virkemidler. Vår dialog med departementet er å informere om situasjonen, problemstillinger, risikoområder og hvilke tiltak vi har igangsatt.

Oppsummert viser dokumentasjonen og intervjuene at det er et behov for en bedre koordinering og styring av nettverkene mellom stat og kommune. Skal man prioritere *én aktør, fremstår KS i en unik posisjon*. Årsaken til dette er at det er et ønske fra alle aktørene om at KS tar en tydeligere rolle mot kommunene. I tillegg ønsker KS å være en bidragsyter i

dialogen mot IT leverandørene. For å ivareta en slik rolle må KS ha en god oversikt over tilgjengelige nettverk og tilrettelegge for møteplasser preget av åpenhet og tillit.

6.3 Virkemidler

Av tilgjengelige virkemidler fremstår IT-leverandører (markedet) og arkitektur som de viktigste. I tillegg kommer finansiering, et virkemiddel som er lite berørt i det teoretiske rammeverket til Lessing (1999/2001). Når det gjelder øvrige virkemidler som lovverk, er det varierende erfaring og synspunkter knyttet til bruk og hvor i prosessen dette bør benyttes. Sosiale normer benyttes i liten grad. I gjennomgangen nedenfor vil jeg se nærmere på de ulike virkemidlene til Lessing (1999/2001) og supplere med finansiering.

Lovverk

Bruk av lovverk følger en formell prosess som kan ta opptil to år (med mindre det oppstår en situasjon slik vi har hatt under COVID) for å sikre en bred involvering av alle relevante aktører (høringsprosess). I intervjuene fremkom en generell skepsis, fra spesielt departement og KS, til bruk av lovverket som virkemiddel. Hovedårsaken til dette er at dette oppleves som direkte styring av kommunene (utfordrer den kommunale selvstyret), og at det derfor stiller spesielt store krav til kvalitetssikring av den digitaliserte løsningen. Som KS sier:

«Vi har hatt tilfeller hvor løsningen ikke er ferdig utviklet før den blir lovpålagt.»

Dette fører til at løsningene ikke dekker kommunenes behov og kommunene pålegges kostnader der gevinstene ved løsningen er uklare. Dette forsterkes ved at det er store ulikheter mellom store og små kommuner. En kommune kan oppleve løsningen som god for brukerne, mens en annen kommune opplever at dagens manuelle system dekker behovet – omfanget av tjenesten er for lavt.

Anbefalingen fra KS er at man starter med de «mykere virkemidlene», som veiledning og normering, før man går videre med forskrift og til slutt lovverk. Unntaket er der hvor man ønsker å få med etternølere for å sikre en helhetlig nasjonal løsning. Løsningen vil da være testet, mangler rettet opp og det er i samfunnets interesse at alle tar løsningen i bruk (felles infrastruktur). Dette synspunktet støttes av Lessing (1999) som hevder at man bør benytte virkemidlene med omhu, og *ikke minst vurdere og beslutte hvor i prosessen man bør benytte de ulike virkemidlene* (Lessing 1999).

Kommunene hadde liten erfaring med bruk av lovverk som virkemiddel. I forbindelse med Covid hadde kommunene positive erfaringer med bruk av lovverket. Dette forenklet

prioriteringen internt i kommunen. Denne situasjonen er ikke representativ for implementering av digitaliseringsprosjekter, da COVID og tiltak knyttet til dette var samfunnskritisk. I min oppgave velger jeg derfor å se bort fra dette og fokuserer på en «normal» situasjon.

I Digibarnevern har det vært vurdert å benytte normering. Det vil si at man sterkt anbefaler kommunene å anskaffe seg et IT-system som inneholder leveransene fra Digibarnevern stat. Dette tiltaket er ikke iverksatt da det er usikkert når de nye IT-systemene vil være operative og hvordan en normering vil fungere. På det tidspunkt hvor systemene er tilgjengelige i markedet, kan det være aktuelt å føre rapportering og tilsyn via Statsforvalter knyttet til kommunenes investering i nytt IT-system. Årsaken til dette er at innføring av et nytt IT system kan være et virkemiddel for å oppnå målet om et kvalitetsmessig godt barnevern.

Oppsummert viser funnene at bruk av lovverket som virkemiddel bør brukes med varsomhet. Det bør i hovedsak ikke benyttes, før andre virkemidler som normering og forskrift er testet og vurdert.

Markedet

I de strategiske føringene fra regjeringene og KS, fremheves behovet for samarbeid med private leverandører i utvikling og implementering av digitaliserte løsninger. Dette bekreftes av informantene:

«Samarbeid og styring av IT-leverandører er en viktig faktor for å lykkes.»

(informanter departement, KS og kommune)

«Bruk oss aktivt, vi har dialog både mot kommunene og IT-leverandørene.»

(informant KS)

Områder det pekes på er: utvikling/oppgradering av eksisterende løsninger hvor kommunene blir pålagt å installere løsningen (må betale regningen) og IT-leverandører som går direkte på kommunene og tilbyr «hybridløsninger» - løsninger som hverken er skalerbare eller mulig å integrere med andre løsninger. Denne strategien bekreftes av Lessing (2001), *leverandørene bruker virkemidlene prising og tekniske løsninger, i en kombinasjon, for å styre kundene i ønsket retning*. Kommunene etterlyste bedre informasjon og styring/koordinering av IT-leverandører på tvers av kommuner. Kommunene synes det er vanskelig å vite hvilke leverandører man bør be om tilbud fra, når man skulle gjennomføre en anskaffelse og ikke minst hvordan man skal gjennomføre anskaffelsen. Et annet moment er kapasitetsutfordring

hos leverandørene dersom flere kommuner ønsker å anskaffe et system samtidig. Kommunene ønsket at statlige aktører tar et større ansvar i dialog med IT-leverandørene i gjennomføringsfasen:

«Vi er for små til å bli hørt.» (informant kommune)

Det er et ønske fra kommunene, at den statlige aktøren eller KS, tar en tydeligere rolle i dialogen med IT-leverandører (markedet) ved innføring av digitaliserte løsninger mot kommunene.

Arkitekturprinsipper

Samtlige aktører anerkjente behovet for, og viktigheten av, å støtte opp om felles arkitekturprinsipper. Dette sikrer integrerte løsninger på tvers av etater og forvaltningsnivåer. Lessing (1999/2001) hevder at arkitektur vil være det mest gjennomgripende virkemiddelet i fremtidens digitalisering. Intervjuene viser at det er avvik mellom ønsket om å benytte felles arkitekturprinsipper og lojaliteten til å følge disse prinsippene.

En av kommunene sier:

«Det hjelper lite å lage gode løsninger for en etat dersom dette medfører økte kostnader for en annen etat innenfor samme kommune.»

Dette bekreftes av KS, som hevder at det både hos statlige aktører og leverandører benyttes og utvikles egne løsninger, uten å tenke felles infrastruktur:

«Felles infrastruktur er en viktig forutsetning for utvikling av sammenhengende tjenester mellom etater, mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom kommuner.»
(informant KS)

For å lykkes med en felles arkitektur, kreves etterlevelse og styring, både hos de som godkjenner løsningene og hos lederne i de respektive virksomhetene. Et første virkemiddel som kan vurderes er et sjekkpunkt i prosjektveiviseren og krav til avviksrapportering. For å følge opp avvik og avviksrapportering kan man vurdere å innføre tilsyn, lik det man har etablert for personvern og informasjonssikkerhet (GDPR) ved Datatilsynet eller ved Riksrevisjonen.

Finansiering

Et virkemiddel som etter min vurdering ikke er tilstrekkelig berørt hos Lessing (1999/2001), er finansiering. I dokumentgjennomgangen og i intervjuene fremstår finansiering som en

kritisk faktor i utvikling og implementering av digitaliserte løsninger på tvers av etater og forvaltningsnivåer. Dersom det ikke avsettes penger og ressurser til implementering, vil implementeringen overlates til hver enkelt kommune, kommunens økonomiske handlingsrom og prioritering. Risikoen er at prosjektet gevinster ikke vil bli realisert, ved at området ikke når opp i prioriteringen.

Måten DSOP (Digitalt samarbeid offentlig privat) har løst dette på er å etablere en toppledergruppe som forplikter seg til å sikre ressurser og finansiering til de prioriterte prosjektene.

I arbeidet med digitaliseringsprosjekter og bruk av prosjektveiviseren er finansiering en faktor som bør behandles tidlig i prosessen (gjerne konsept/planleggingsfasen). Dersom finansiering ikke er sikret bør området risikovurderes og eventuelle tiltak iverksettes. Et alternativ er å stoppe prosjektet inntil dette er behandlet. Det viktige, er å ha en *kvalitetssikring* av om finansiering er tilstrekkelig hensyntatt, og være klar *over risikoen* dersom så ikke er tilfelle.

I Digibarnevern stat er finansieringen sikret ved at det er finansiert i statsbudsjettet i prosjektperioden frem til 31.12.2022. I samtaler med departementet er det gitt tillatelse til at noen av disse midlene kan benyttes til implementering. Noen av tiltakene som iverksettes er utarbeidelse av felles materiell, samarbeid med IT-leverandørene og direkte støtte til KS og deres arbeid mot kommunene.

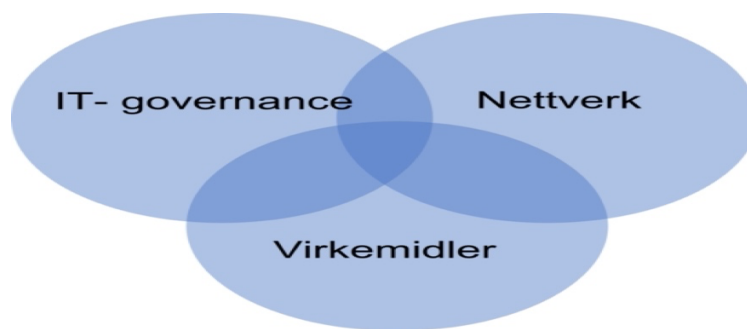
Sosiale normer

Sosiale normer er et virkemiddel som var lite kjent hos intervjuobjektene. Dette virkemidlet fremstår på det nåværende tidspunkt som lite relevant i implementeringen av Digibarnevern.

6.4 Praktiske implikasjoner for prosjektveiviseren

Som beskrevet i bakgrunns kapittelet anbefales prosjektveiviseren (<https://www.prosjektveiviseren.no>) som modell i offentlig sektor. Dette bekreftes av alle informanter uavhengig av forvaltningsnivå. Prosjektveiviseren er delt inn i ulike faser, med sjekklister knyttet til de ulike fasene. I intervjuene og dokumentasjonen jeg har gjennomgått er det to temaer som er lite berørt. Dette er: prosjekter på tvers av forvaltningsnivåer og bruk av virkemidler.

For at vi teoretisk og praktisk skal kunne håndtere problemstillingen, har jeg valgt å visualisere dette med figuren nedenfor (Figur 16).



Figur 16: Områder som bør vurderes ved prosjekter på tvers av forvaltningsnivå

Figuren viser hvordan de ulike elementene påvirker hverandre og må sees i sammenheng. Hovedbidraget i oppgaven blir å ta utgangspunkt i prosjektveiviserens grunnstruktur, for derigjennom å finne frem til hvordan elementene IT-governance, nettverk og virkemidler påvirker prosjektveiviserens ulike faser.

I prosjektveiviseren er det fokus på interessenter og deres betydning for et vellykket prosjekt. Veiviseren, slik den er bygd opp, fungerer godt innenfor en definert organisasjonsstruktur hvor styringsmodellen binder alle deltagere i prosjektet (IT-governance i en kommune). Når det gjelder prosjekter hvor man er avhengig av aktører utenfor prosjektets beslutningsmandat (styringsmodell), er det etter min mening mangler ved nåværende prosjektveiviser. I disse tilfellene berører man det Klijn og Koppenjan (2016) definerer som et sett av «wicked problems». Dette er situasjoner som oppstår når man, for å lykkes, er avhengig av å skape et interorganisatorisk samarbeid bestående av flere selvstendige aktører (et nettverk av aktører) med ulike preferanser og interesser. *Det er her snakk om styringsprosesser istedenfor styringsstruktur.* For å lykkes med prosjektet må man evne å håndtere kompleksiteten i de ulike delene av nettverket. (f.eks. implementering av Digibarnevern)

Prosjektveiviseren hensyntar ikke virkemidler, og i hvilken fase av prosjektet de ulike virkemidlene bør vurderes. Eksempel på dette er gjennomføring og implementering av prosjektet *Blå resept* (Bygstad og Hanseth 2010). I dette prosjektet ble det tidlig i prosjektet besluttet å benytte lovverk som virkemiddel. Beslutningen satte føringer for arbeidet mot interessentene og nettverkene, og medførte at man kunne arbeide videre med andre deler av prosjektet mens lovarbeidet pågikk.

Svakhetene i dagens prosjektveiviser gjør at det, etter min mening, er vanskelig å benytte dagens prosjektveiviser ved planlegging, gjennomføring og implementering av digitaliseringsprosjekter på tvers av forvaltningsnivåer. Det finnes to måter å løse dette på.

Den ene er å bygge videre på dagens prosjektveiviser og forbedre denne, den andre er å lage en ny prosjektveiviser for prosjekter på tvers av forvaltningsnivåer. I og med at prosjektveiviseren er så innarbeidet i offentlig sektor er det mitt forslag at vi forbedrer dagens veiviser og inkluderer nettverk og virkemidler. Dette er visualisert i vedlegg 2.

7. Konklusjon

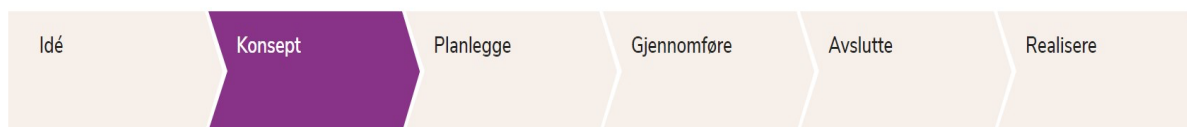
Hensikten med denne oppgaven har vært å belyse utfordringene knyttet til implementering av digitaliseringsprosjekter på tvers av forvaltningsnivåer og komme med forslag til forbedringer. Anbefalingen vil deles inn i tre hovedområder: Prosjektveiviseren, arkitekturoppfølging og forsterkning av KS sin rolle.

7.1 Prosjektveiviseren

Min anbefaling er å ta utgangspunkt i dagens prosjektveiviser og supplere denne med områdene nettverk og virkemidler. Dette gjør at prosjektveiviseren kan benyttes i prosjekter på tvers av etater og forvaltningsnivåer. Begrunnelsen for denne anbefalingen er at prosjektveiviseren er et verktøy som er godt innarbeidet i alle deler av offentlig sektor. Det er, etter min mening, enklere å forbedre noe som er kjent enn å lage noe helt nytt.

Her kan man ta utgangspunkt i prosjektveiviserens ulike faser ide, konsept, planlegging gjennomføring, avslutning og realisering og supplere med sjekklister for områdene nettverk og virkemidler for hver fase. Dette er eksemplifisert i figur 17 og i vedlegg 2

Konseptfasen



Er prosjektets suksess avhengig av at kommunene foretar beslutninger om implementering av løsningen?

- Dersom ja
 - Er det foretatt en kartlegging av aktører, nettverk, avhengighet og posisjon?
- Er følgende virkemidler vurdert?
 - Juridiske: Lovverk, forskrift, normering

- Markedet: IT-leverandører
- Arkitektur, er det avvik fra offentlige føringer?
- Finansiering – hvordan er finansieringen hensyntatt hos de kritiske interessentene?

Figur 17: Forbedring av prosjektveiviseren i konseptfasen

For Digibarnevern viser denne masteroppgaven at kartlegging av kommuner og beslutningstagere samt samarbeid med KS og IT-leverandører er viktige områder for prosjektets suksess.

7.2 Arkitektur og oppfølging

IT-arkitektur fremstår som en kritisk faktor for videre samhandling og utvikling av tverrgående løsninger, på tvers av etater og forvatningsnivåer. Funnene tyder på at dette området ikke gis tilstrekkelig oppmerksomhet, føringer blir ikke fulgt opp, og det er ingen konsekvenser knyttet til avvik. Innenfor personvern og informasjonssikkerhet er det etablert et eget tilsyn – Datatilsynet – som skal overvåke at retningslinjer følges og at avvik rapporteres. Å etablere noe tilsvarende for arkitektur kan fremstå som vel drastisk. Dersom man støtter Lessing (1999/2001) sitt synspunkt knyttet til viktigheten av dette området, bør man vurdere et avvikssystem og kontrollsystem som sikrer etterlevelse. En første mulig vei å gå er at Digitaliseringsdirektoratet gir oppdrag til etablerte aktører som Riksrevisjonen (etater) og statsforvalter (kommune) å følge opp dette og rapportere avvik.

7.3 Gi KS en utvidet rolle

KS har allerede fått en utvidet rolle mot kommunene knyttet til digitalisering. Dette bekreftes av kommunene, via vedtaket på Landstinget og i digitaliseringsstrategien mellom KS og staten. Min anbefaling er at det arbeides videre for å forsterke denne rollen. I statlige digitaliseringsprosjekt som berører kommunene, bør KS gis en sentral rolle i implementeringen og dialogen med kommunene. Dette er en prosess som er i gang og kan forsterkes ytterligere ved at departementene gir klare føringer i tildelingsbrevene til underliggende etater. For Digibarnevern fremstår KS som en aktør som bør få en forsterket rolle i implementeringsstrategien.

7.4 Forslag til videre forskning

Skal man forske videre på denne problemstilling er temaet implementering mot små/store kommuner noe man kan se nærmere på. Digitalisering er et nytt område for mange kommuner og flere kommuner har ikke nødvendig kompetanse til å sikre gode beslutningsprosesser knyttet til f.eks. valg av IT-system, risikovurdering, bruk av konsulenter og gjennomføringsevne. Dette har skapt en diskusjon rundt behovet for større fagmiljøer på tvers av kommuner ved hjelp av interkommunale samarbeid.

Litteraturliste

- Braa, K. og Vidgren, K. (1999). *Interpretation, intervention and reduction in the organizational laboratory: a framework for in-context information, system research*, published in Bolan, Dick(ed) *Journal of Accounting, Management and Information Technologies*, Elsevier Science LTD. Vol. 9
- Bygstad, B. and Hanseth, O. (2010). *IT Governance through Regularity Modalities. Health Care Information Infrastructure and the "Blue Fox" Project*, Scandinavian Conference on Information Systems, August 20. - 22. 2010.
- Bygstad, B. og De Silva, F. (16.10.21). «Hva kan en sektorinndelt stat lære av Elon Musk og Robert Steen»
<https://www.offentligservice.no/-hva-kan-en-sektordelt-stat-laere-av-elon-musk-og-robert-steen.64>
- Barne-ungdoms- og familiedirektoratet. <https://data.bufdir.no>. Hentet fra informasjonssiden til Digibarnevern om Datamodeller og informasjonsarkitektur Digibarnevern Barne- ungdoms- og familiedirektoratet. <https://data.bufdir.no>. Hentet fra prosjektsiden til Digibarnevern. <https://bufdir.no/sok/#stq=Digibarnevern&stp=1>
- Digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no>. Hentet fra handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor. [Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor | Digdir](#)
- Digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no> (14.05.2021). Hentet fra erfaringsrapport fra handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor. [Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor | Digdir](#)
- Digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no> (13.03.2017). Hentet fra Difi kartlegging våren 2016 av statlige digitaliseringsprosjekter med konsekvens for kommunene. [Bedre involvering av kommunal sektor i statlige digitaliseringsprosjekter | Digdir](#)
- Digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no>. Hentet fra digitaliserings direktoratets nettside om prosjektveiviserne i offentlig sektor. Prosjektveiviseren <https://www.prosjektveiviseren.no>

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) og direktoratet for forvaltning og IKT Styring (DFI) av Digitaliseringsprosjekter (21.05.2019). Hentet fra DFØ/DFI rapport om styring av underliggende etater.

[Departementenes styring av samarbeidsoppgaver som gis til underliggende virksomheter. DFØ/Difi-rapport, 2017](#)

Digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no>. Hentet fra digitaliseringsdirektoratets informasjon om Skate og styring og samarbeidsorgan i offentlig sektor.

<https://www.digdir.no/skate/skate-eit-toppleiarforum/1260>

Digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no>. Hentet fra digitaliseringsdirektoratets informasjon om overordnede arkitekturprinsipper i offentlig forvaltning.

[Overordnede arkitekturprinsipper Digdir](#)

Digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no>. Hentet fra digitaliseringsdirektoratets føringer for nasjonal arkitektur og digital samhandling.

[Nasjonal arkitektur og digital samhandling](#)

Digitaliseringsdirektoratet <https://www.digdir.no>. Hentet fra digitaliseringsdirektoratets oversikt over nasjonale felleskomponenter og fellesløsninger.

[Oversikt over nasjonale felleskomponenter og fellesløsninger](#)

Iden, J. (2018) *Prosessledning*. Fagbokforlaget

Jacobsen, D. (2018) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?* Cappelen Damm akademisk Oslo
3. utgave.

Klijn, E. og Koppenjan, J. (2016) *Governance Networks in the Public Sector*
1st Edition,

Klein, H. og Meyers, M. (1999) *A set of principles for conducting and evaluating interpretive field studies in information systems*. MIS Quarterly, 23 (1), 67-93.

Kommunal- og distriktsdepartementet (15.04.2016) <https://www.regjeringen.no/no/id4/>.
Hentet fra stortingsmelding knyttet til strategirapporten Digital agenda for Norge.

[Meld. St. 27 \(2015–2016\) - regjeringen.no](#)

Kommunal- og distriktsdepartementet (11.01.2022) <https://www.regjeringen.no/no/id4/>
Hentet fra rundskriv fra regjeringen til offentlig sektor.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2895185/>

Kommunal- og distriktsdepartementet (11.06.2019) <https://www.regjeringen.no/no/id4/>

Hentet fra regjeringens Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor>

Kommunal- og distriktsdepartementet <https://www.regjeringen.no/no/id4/>. Hentet fra regjeringens veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner og med henvisning til Kommuneloven §2-2 og Prop. 46 L (2017-2018).

[Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner)

KS - kommunenes sentralforbund <https://www.ks.no>. Hentet fra KS sin beskrivelse av Digifinordningen som en finansieringskilde for kommunale digitaliseringsprosjekter.

[https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-](https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/finansieringsordning-for-digitaliseringsprosjekter/hvordan-soke-stotte/)

[organisering/finansieringsordning-for-digitaliseringsprosjekter/hvordan-soke-stotte/](https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/finansieringsordning-for-digitaliseringsprosjekter/hvordan-soke-stotte/)

KS- kommunenes sentralforbund <https://www.ks.no> (12.02.2020). Hentet fra KS sine sider om vedtak fattet av Landstinget knyttet til KS sin rolle innen digitalisering.

[Landstinget gir KS en tydelig rolle i arbeidet med digitalisering - KS](https://www.ks.no/landstinget-gir-ks-en-tydelig-rolle-i-arbeidet-med-digitalisering)

Kvaale S. og Brinkmann S. (2017): *Det kvalitative forskningsintervjuet*, Gyldendal Akademisk

Fossum, K. mfl. (5-15-2019) *Adaptive Networked governance of e-health standards: The case of a regional health information infrastructure in Norway*,

Lessing, L. (1999): *Codes and Other laws of Cyberspace*, New York., Basic Books

Lessing, L. (2001): *The Law of the Horse: What cyberlaw Might Teach*. Harvard Law review 113, pp. 501-546.

Myers, M. (2009/2013) *Qualitative Research in Business & Management*, Saga Publications.

Meyers, M. og Newman (2007) *The Qualitative interview in IS research: Examining the craft, Information and Organization*, 17 (1), 2-26.

Miles, M. og Huberman, A. (1994) *Qualitative Data Analysis: An Expanded sourcebook* (2end) Saga Publications, Inc.

Parson, W. mfl. (1995). *An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham/Lyme: Edgar Elgar Public Policy.

Provan og Densipan (2008); *Modes of Network governance* – Published in: Journal of Public Administration Research and Theory.

Regjeringen, <https://www.regjeringen.no/no/id4/> (31.05.2021) Hentet fra regjeringens overordnede strategi for departementsfellesskapet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gode-hver-for-oss.-best-sammen/id2856172/>

Rousseau, D. mfl. (1998). *Not so different after all: across discipline view of trust*, Academy and Management Review, 23 (3): 393-404.

Rogers, D. og Whetten, D. (1982) *Interorganizational Coordination: Theory, research, and implementation*, Ames: Iowa State University Press.

Pan, S. og Tan, B. (2011) *Demystifying case research: A Structured – pragmatic – situational (SPS) approach to conducting case studies*. Published on Elsevier – Information and organization 21 (2011) 161-176.

Thagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget

Weill, P og Ross, J. (2004) *IT- governance: How top performers Manage IT Decision Rights for Superior Results*, Harvard Business School Press, 20041-59139-253-5.

Weill, P. (2004) *Don't Just Lead, govern: How top-performing firms govern IT*, MIS Quarterly Executive Vol. 3. No. 1 / March.

Vedlegg

Vedlegg 1 Intervjuguide

Appendiks Intervjuguide

Tema

Implementering av Digibarnevern – et statlig prosjekt implementert via kommunene

Problemstilling:

I hvilken grad er styringsmodellen og virkemidlene i offentlig sektor tilpasset digitaliserte tjenester utviklet av statlige aktører som skal iverksettes i kommunene?

Hvilke utfordringer knytter seg til implementering av Digibarnevern i kommunene?

Hvilke tiltak kan benyttes?

Intervjuguiden

Del 1 Intervjuobjektet

1. Navn:
2. Organisasjon:
3. Stilling:
4. Erfaring med implementering av digitaliseringsprosjekter:

Del 2 Tema

Styringsmodellen i offentlig sektor

I regjeringenes digitaliseringsstrategi legges det stor vekt på at norske innbyggere opplever innovasjon, digitaliserte sammenhengende tjenester og en offentlig sektor. Disse målsetningene har ført til økte krav fra politikere og departementer ned mot direktoratene. Kommuner opplever også et økende behov for å utvikle sine tjenester. Summen av disse initiativene betyr igangsetting og utvikling av flere tjenester. Utfordringen ligger i å iverksette løsningene ut mot norske innbyggere.

Digibarnevern er et statlig digitaliseringsprosjekt som er avhengig av at kommunene anskaffer et nytt IT system for å ta i bruk løsningen.

1. Hvilke erfaringer har du med statlige digitaliseringsprosjekter som er implementert i din kommune?
2. Hva var utfordringen?
3. Hvilke tiltak ble benyttet?
4. Kjenner du til det statlige Digitaliseringsprosjektet Digibarnevern?
5. Visste du at forutsetningen for å benytte de digitaliserte løsningene i Digibarnevern er at din kommune anskaffer et nytt fagsystem hvor disse løsningene er integrert?
6. Planlegger din kommune å skifte barneverns system?
7. Hvordan og hvem er det som beslutter anskaffelse av nytt system?

8. Hva skal til for at dere skifter system?
9. Hvilke utfordringer er det knyttet til beslutning om å skifte system?
10. Er det noen virkemidler du kunne tenke deg?
11. Hva faktorer kan hindre en vellykket implementering?
 - a. Beskriv disse faktorene
 - b. Når i prosessen oppstår disse hindringene?
 - c. Hvilke tiltak kan redusere disse utfordringene?
12. Nevn noen prosjekter som etter din mening har vært vellykket?
 - a. Hva karakteriserer disse prosjektene?
 - b. Hva kan vi lære?
13. Nevn noen prosjekter som etter din mening har vært lite vellykket
 - a. Hva karakteriserer disse prosjektene?
 - b. Hva kan vi lære?

Vedlegg 2

Forslag til forbedringer i prosjektmodellen

1. Konseptfasen



Er prosjektets suksess avhengig av at kommunene foretar beslutninger om implementering av løsningen?

- Dersom ja
 - Er det foretatt en kartlegging av aktører, nettverk, avhengighet og posisjon?
- Er følgende virkemidler vurdert?
 - Juridiske: Lovverk, forskrift, normering
 - Markedet: IT-leverandører
 - Arkitektur, er det avvik fra offentlige føringer?
 - Finansiering – hvordan er finansieringen hensyntatt hos de kritiske interessentene?

2. Planleggingsfasen



- Nettverk og avhengigheter
 - Grupper aktørene etter viktighet
 - Etabler en felles problemforståelse
 - Etabler systemer og avtaler som regulerer organisering og styring mot de viktigste interessentene?
 - Etabler kriterier for beslutning
 - Etabler regler for eskalering ved uenighet
 - Avklar deltagernes mandat
 - Kartlegg viktige hendelser/beslutningsprosesser

- Synliggjør gevinstene for de ulike aktørene – Her kan det være ulike gevinster for ulike etater og kommuner
- Virkemidler
 - Sjekk om det er beslutninger som mangler og som har konsekvens for videre gjennomføring?
 - Juridiske
 - Finansiering
 - Arkitektur
 - Bruk av markedet

3. Gjennomføringsfasen og videre faser



- Nettverk og avhengigheter
 - Etabler strukturer
 - Fastsett tidspunkt for evaluering/justering
 - Lag informasjonsplan til deltagere som er berørt, men som ikke er med i organiseringen
- Kommunal beslutningsstruktur
 - Kartlegg beslutningsstruktur hos kommunene
 - Lag en plan for hvordan prosjektet skal arbeide med dette
 - Gjennomfør planen
- Virkemidler
 - Kvalitetssikre virkemiddel
 - Juster ved behov