

Anders Høydalsvik og Geir Vengen Hansen

Januar 2019

# **Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen**

Masteroppgave

Master of Technology Management

Veileder: Professor Arild Aspelund

Norges teknisk-vitenskapelige universitet

Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse

og

Norges Handelshøyskole

## Innhold

Forord	6
Sammendrag	7
Abstract	8
1 Innledning	9
1.1 Bakgrunn og formål	9
1.1.1 Hvorfor digitalt gjenbruk?	9
1.2 Problemstilling	10
1.3 Oppgavens struktur	10
2 Litteratur	11
2.1 Begrepet digitalisering	11
2.2 Digitalisering i offentlig sektor	12
2.3 Digital transformasjon	14
2.4 Forskning på digitalt gjenbruk	15
2.4.1 Definisjoner og omfang	16
2.4.2 Tidlig forskning på digitalt gjenbruk	17
2.4.3 Fram mot dagens kunnskapsgrunnlag	18
2.5 Styringsstruktur i norsk offentlig sektor	19
2.5.1 Styringssystemet	20
2.5.2 Økonomistyring	20
2.5.3 IKT-politikk	21
2.5.4 Utviklingstrekk og tilpasset virkemiddelbruk til nye behov	22
3 Metode	23
3.1 Valg av metode	23
3.2 Datagrunnlag	24
3.2.1 Casestudier	24
3.2.2 Litteratur og dokumentanalyse	25
3.2.3 Valg av virksomheter og informanter	25
3.3 Innsamling av data	25
3.3.1 Halvstrukturerte intervju	26
3.3.2 Gjennomføring av intervjuene	26
3.4 Analyse av data	27
3.5 Validitet, reliabilitet og refleksjon	28
3.5.1 Validitet	28
3.5.2 Reliabilitet	29

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

3.5.3	Metodekritisk refleksjon	29
3.6	Oppsummering	30
4	Oppgavens kontekst	31
4.1	Samfunnets behov for digitalisering	31
4.2	Dagens overordnede resultater og utfordringsbilde	31
5	Empiri og forskningsfunn	33
5.1	Omtale av de undersøkte virksomhetene og tildelingsbrev	33
5.1.1	Tolletaten	33
5.1.2	Skatteetaten	34
5.1.3	Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)	35
5.1.4	Helse Nord RHF	35
5.1.5	Uavhengige referanseledere	36
5.1.5.1	Referanseleder 1: Kjersti Lauritzen	36
5.1.5.2	Referanseleder 2: Bjørn Erik Thon	36
5.2	IKT-politiske fellesføringer	36
5.2.1	Digital agenda	36
5.2.2	Digitaliseringsrundskrivet	37
5.3	Redegjørelse av funn fra intervjuene	38
5.3.1	Hvordan blir krav til digitalisering og gjenbruk håndtert av etatsledelsen?	39
5.3.2	Hvordan har etaten strategisk tilnærmet seg digital gjenbruk de siste fem år?	43
5.3.3	Hvordan kan digitalt gjenbruk ivaretas i styringsdialog med politisk ledelse i eierdepartement?	46
5.4	Oppsummering av hovedfunn	49
5.4.1	Funn 1: Informasjon, data og løsninger for å løse samfunnsoppdraget krever noe annet enn sektorvise siloer, men tilpasningen av økonomi- og finansieringsmodeller henger etter	50
5.4.2	Funn 2: Arenaer for informasjon og fellesskap kan bidra til å få fram muligheter for gjenbruk, men er i dag uforpliktende og utilstrekkelige	50
5.4.3	Funn 3: Større grad av samkjøring mellom offentlige virksomheters digitale initiativ kan gi totalt sett større samfunnmessig effekt	51
5.4.4	Funn 4: Etatens størrelse påvirker innstillingen til å søke gjenbruk	51
5.4.5	Funn 5: Mangel på forpliktende koordinering og styring hindrer digitalisering og gjenbruk	52
5.4.6	Funn 6: Incentiver for å legge til rette for gjenbruk mangler	52
5.4.7	Funn 7: Deling må følges av gjenbruk	52
6	Diskusjon	53
6.1	Utfordringer knyttet til koordinering av digitale initiativ	53

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

6.2	Utfordringer knyttet til manglende felles arenaer for gjenbruk	54
6.3	Utfordringer knyttet til manglende tverrsektoriell styring og tilpasset finansiering	56
6.4	Deling må følges av gjenbruk	58
6.5	Implikasjoner for toppledere i statlige virksomheter	59
6.6	Muligheter for myndigheter til å øke digitalt gjenbruk	60
6.7	Oppsummering	61
7	Konklusjon	63
8	Referanser	65
	Vedlegg 1: Intervjuguide	69
	Vedlegg 2: Informasjonsskriv	72
	Vedlegg 3: Samtykkeerklæring	73
	Vedlegg 4: Praktisk modell for digitalt gjenbruk	74

## Figurliste

Figur 1 Strukturering av forskningsfunn og forskningsspørsmål.....	39
Figur 2 Praktisk modell for digitalt gjenbruk i offentlig sektor.....	74

## Tabelliste

Tabell 1 Implikasjoner for toppledere i statlige virksomheter .....	60
Tabell 2 Muligheter for myndigheter til å øke digitalt gjenbruk.....	61

## Forord

Oppgaven markerer avslutningen av to år med studier innen teknologiledelse. Programmet Master of Technology Management ved NTNU og NHH har vært lærerikt, inspirerende - og tidvis krevende. Vi føler oss heldige som har fått fordype oss i kombinasjonen av strategiske perspektiver på ny teknologi og mobilisering for økt innovasjon.

Da vi skulle velge tema for undersøkelsen var det naturlig å ta utgangspunkt i digitaliseringen av offentlig sektor. Med en strategisk vinkling har vi fått kombinert nyvunnet kompetanse med problemstillinger fra egen arbeidshverdag. Vi sitter igjen med økt innsikt etter intervjuene med lederne i undersøkelsen. Vi håper oppgaven er i stand til å formidle noe av læringen vår, og være relevant for både ledere og myndigheter.

Mange har bidratt til at vi har kunnet gjennomføre mastergraden. Professor Arild Aspelund har vært faglig ansvarlig for studiet og vår veileder. Han fortjener takk for kloke innspill og raske tilbakemeldinger. Vi ønsker også å takke våre velvillige informanter i undersøkelsen.

Til slutt vil vi takke hverandre for godt samarbeid.

Vi ønsker deg god lesing!

Tromsø og Oslo, 31. januar 2019

Anders Høydalsvik og Geir Vengen Hansen

## Sammendrag

I stortingsmeldingen Digital agenda presenteres regjeringens overordnede politikk for hvordan Norge kan utnytte IKT til samfunnets beste. Regjeringen har høye ambisjoner om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor, samtidig som innbyggere og næringsliv har forventninger om en enklere hverdag. Deling mellom etater vurderes som et sentralt bidrag for å oppfylle målene i meldingen. Men deling er ikke tilstrekkelig for å oppnå effektene i meldingen. Det som deles må også gjenbrukes.

Denne oppgaven tar for seg strategiske utfordringer og muligheter ledere i statlige etater opplever med å velge gjenbruk i digitaliseringen. Dagens forskning tar med få unntak ett av to utgangspunkter. Enten fokuseres det på privat næringsliv og utvikling av konkurransefortrinn, eller så er forskningen på digitalt gjenbruk konsentrert innenfor faget programvareutvikling. Vår undersøkelse tar utgangspunkt i en bredere definisjon av digitalt gjenbruk, og er tilpasset offentlig sektor. Det er gjennomført intervjuer med sentrale ledere i ulike etater. Målsetningen med arbeidet har vært å øke det generelle kunnskapsgrunnlaget på området, samt tydeliggjøre implikasjoner av våre funn for toppledere og myndigheter.

Studien har tre forskningsspørsmål:

- Hvordan blir krav til digitalisering og gjenbruk håndtert av etatsledelsen?
- Hvordan har etaten strategisk tilnærmet seg digital gjenbruk de siste fem år?
- Hvordan kan digitalt gjenbruk bli ivaretatt i styringsdialogen med politisk ledelse i eierdepartementet?

Studien viser at digitalt gjenbruk ikke er en del av styringsdialogen mellom etat og eierdepartement. En følge er manglende insentiver til å tenke langsiktig og helhetlig innen deling og gjenbruk. En forutsetning for gjenbruk, er i tillegg at statlige virksomheter har tilgang til informasjon om hva som er mulig å gjenbruke. Dagens arenaer for informasjonsutveksling, både teknisk og fra et ledelsesståsted, er mangelfulle og uforpliktende. Mange offentlige virksomheter vil oppleve det vanskelig å skaffe seg innsikt i muligheter for digitalt gjenbruk.

Våre funn viser at dagens tverrsektorielle, digitale gjennomføringsevne er svak. Forståelsen av hvordan deler av en etats samfunnsoppdrag kan løses digitalt, og under nye forutsetninger, må øke. Studien viser også at finansieringsmodeller for samarbeid og deling/gjenbruk oppleves kompliserte og til dels urettferdige og suboptimale. Studien viser videre at å fokusere kun på deling ikke er tilstrekkelig. Det som deles må også gjenbrukes, og gjenbruk vil ikke skje av seg selv med de avdekkede utfordringene.

Basert på disse funnene, er konsekvensene at digitalt gjenbruk bør få et økt fokus på strategisk nivå i etatsledelse og departement. Vi presenterer en oversikt over virkemidlene både for toppledere og for myndigheter for å øke graden av digitalt gjenbruk.

Opgaven gir mer kunnskap om offentlig sektors utfordringer og muligheter i arbeidet med digitalisering. Oppgaven drøfter enkelte hovedfunn som i liten grad er påpekt i dagens teorigrunnlag. Vi finner at dette kan skyldes at norsk offentlig sektor, relativt sett mot andre land, har kommet langt i digitalisering.

## Abstract

This thesis is intended to give expression to a new voice in governmental ICT policy. Our object is to address strategic issues in digital reuse, specifically challenges facing a public administration wanting to be open to change, sharing and reusing information efficiently. The purpose of the research is to build theory, not to test it.

Governments and public administrations are important contributors to economic growth. They are under continuous pressure to perform their services ever more efficiently, meeting citizens' and businesses' needs more effectively. Digital reuse can provide leverage, but considerations must be given to both technical, managerial and policy issues in order to achieve success. Systematic reuse will not just «happen» through sharing. Simply providing technical libraries and digital resources will not resolve cross-sectoral governance challenges. To exploit ICT in the best interests of society, other capabilities needed include new financing models and coordinated approaches.

A set of both theoretical and practical implications of the knowledge is presented.



## 1 Innledning

### 1.1 Bakgrunn og formål

I Digital agenda (KMD, 2016a), presenteres regjeringens overordnede politikk for hvordan Norge kan utnytte IKT til samfunnets beste. Norge som nasjon og samfunn må ta i bruk ny teknologi for å øke produktiviteten og for å tilby gode velferdstjenester som innfrir brukernes forventninger. Digital agendas visjon er at offentlig forvaltning er endringsvillig, deler og gjenbruker informasjon sikkert, effektivt og har enklere dialog med brukerne. Forenkling og effektivisering av offentlig sektor er sentrale virkemidler i strategien, samtidig som stadig flere av tjenestene som leveres fra offentlig sektor inneholder digitale komponenter. Teknologi anses ikke bare som virkemiddel for bedre tjenester, men også i økende grad som påvirkende av grunnleggende samfunnsstrukturer.

#### 1.1.1 Hvorfor digitalt gjenbruk?

I meldingen anses det urealistisk at enhver etatsleder skal ta frem de løsninger som behøves for å effektivisere og forenkle leveransen av samfunnsoppdraget. Sentralisering og standardisering angis som forutsetninger, og reduserte budsjetter som virkemidler. Deling mellom etater vurderes som et sentralt bidrag for å oppfylle målene i meldingen. Men deling er ikke tilstrekkelig for å oppnå effektene i meldingen. Det som deles må også gjenbrukes. Gjenbruk og deling av offentlig informasjon og løsninger vurderes som avgjørende for digitaliseringen og effektiviseringen av offentlig sektor. I oppgaven definerer vi digital deling og digitalt gjenbruk som følger:

**Digital deling** - En bestemt handling for å gjøre teknologi, data eller dokumentasjon som er utviklet av og under kontroll av egen organisasjon tilgjengelig for andre organisasjoner eller enkeltpersoner.

**Digitalt gjenbruk** - En bestemt handling for å benytte teknologi, data eller dokumentasjon som er utviklet av og under kontroll av en annen organisasjon eller enkeltperson i den hensikt å oppfylle egen organisasjons målsetning og leveranser.

En grunnleggende egenskap ved alle oppgaver offentlig sektor gjør, er å skape verdi for brukerne av de tjenestene de ulike etatene leverer. Verdi kan være enten økonomisk, sosialt eller av miljømessig art. Dersom man tenker ut over egen sektor, kan verdien som skapes bli mye større og skape nye muligheter. Deling mellom etater vurderes som et sentralt bidrag for å oppfylle mål i Digital agenda. For å realisere nytten av den skapte verdien, må det som deles gjenbrukes. Deling og gjenbruk må balansere gjennom leveransene av tjenester.

Regjeringen har iverksatt flere initiativ for å følge opp strategien. Eksempelvis har Difi fått en rolle som strategisk premissleverandør, og det pågår høring av lovforslag som gir nytt hjemmelsgrunnlag for utveksling og gjenbruk av offentlige data. Målet med ny lovgivning er blant annet å åpne for innovativ utvikling av nye tjenester i samarbeid med innbyggere og næringsliv. Samtidig påpeker Riksrevisjonen at digitaliseringen i offentlig sektor ennå går for sakte. Hovedfunnene er at digitaliseringen er fragmentert og lite samordnet.

Sektorprinsippet står sterkt, og nasjonale fellesløsninger og tverrsektorielle utviklingstiltak er fremdeles få. Trekk i demografisk utvikling og nåværende økonomisk handlingsrom tilsier at ekstra bevilgninger fremover ikke vil kunne være et like hyppig brukt virkemiddel for å «smøre maskineriet» i å løse disse utfordringene. En ytterligere utfordring er at investeringer som gjøres i egen etat ofte kan medføre at gevinster kommer «hos andre». IKT-utviklingen

utfordrer dermed både styringsstrukturen og hvordan produktivitet skal forstås i offentlig sektor.

Samtidig er digitalisering et mål i kontinuerlig bevegelse og endring. Nye anvendelsesområder oppstår, nye behov skapes og etterspørselen endres. I dag er det ofte interne prosesser som digitaliseres. Trenden i samfunnet er behov for digitalisering i retning lengre verdikjeder, eksempelvis tjenestekjeder. Dermed utfordres dagens modeller for finansiering, budsjett- og planprosesser og ulike prioriteringer mellom etater.

I oppgaven ønsker vi å undersøke hvordan utvalgte etater i offentlig sektor har tilnærmet seg kravene om digitalisering gjennom gjenbruk. Vi ønsker å se nærmere på hvilke strategiske utfordringer virksomhetene har hatt og hvilke erfarte forutsetninger og hindre som er håndtert. Til grunn ligger en ambisjon om at systematisering og tolkning av disse erfaringene kan bidra til gode vurderinger om hvordan kommende behov for digitalisering kan løses med økt gjenbruk.

### 1.2 Problemstilling

Formålet med denne masteroppgaven er å bidra til innsikt i strategiske vurderinger offentlige etater gjør i forbindelse med gjenbruk som virkemiddel i digitaliseringen. I et offentlig perspektiv er digitalt gjenbruk interessant, da det vil kunne bidra til en mer effektiv digitalisering av norsk statlig sektor.

Målsetningen med forskningen er således å øke kunnskapen om hvordan styringsprinsipper og –mekanismer påvirker samordning og effektiv realisering av digitale tjenester gjennom gjenbruk. Et mål er å tydeliggjøre teoretiske og praktiske implikasjoner av kunnskapen.

Følgende forskningsspørsmål fremmes:

- Hvordan blir krav til digitalisering og gjenbruk håndtert av etatsledelsen?
- Hvordan har etaten strategisk tilnærmet seg digital gjenbruk de siste fem år?
- Hvordan kan digitalt gjenbruk bli ivaretatt i styringsdialogen med politisk ledelse i eierdepartementet?

### 1.3 Oppgavens struktur

Denne oppgaven er delt inn i 7 kapitler. Kapittel 2 beskriver litteratur om digitalisering, digitalisering i offentlig sektor, digital transformasjon, tidligere forskning på digitalt gjenbruk og en overordnet redegjørelse for hvordan sentrale deler av offentlig sektor er organisert. Kapittel 3 gir et omriss av forskningsmetoden som er benyttet, mens kapittel 4 gir oppdatert kontekst til oppgavens undersøkelse gjennom innsikt i overordnede resultater fra digitaliseringen i offentlig sektor. Empiri redegjøres for i kapittel 5. En nærmere diskusjon og presentasjon av implikasjoner følger i kapittel 6, før konklusjoner gis i kapittel 7.

## 2 Litteratur

### 2.1 Begrepet digitalisering

Ifølge Digitaliseringsrundskrivet (KMD, 2018) dreier digitalisering seg om å benytte teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Å digitalisere innebærer utvikling eller endring hvor IKT utgjør en sentral del, og som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi (KMD, 2018). Det legges med andre ord en konkret forståelse av begrepet til grunn, der bedre tjenester er sentralt. Digitalisering har som målsetning å effektivisere ressursbruk, både i administrative støttefunksjoner og i kunnskapsdeling. Videre understrekes at digitalisering gjør virksomheter i stand til å oppnå økt verdiskaping og økt produktivitet. For å klare oppnå slike ambisiøse målsetninger, oppfordres virksomheter i offentlig sektor til å arbeide på tvers av etater og nivåer i forvaltningen for å lykkes i sin omstilling (KMD, 2018).

Digitalisering kan også sees som nettverket som oppstår i konvergensen mellom mennesker i den virkelige verden, og den virtuelle verden muliggjort av IKT (Kagermann, 2014).

Kagermann hevder digitalisering vil være den fremste driveren for endring og innovasjon i mange år framover for alle sektorer i Tyskland. Samme effekter forventes også i andre lands økonomier (OECD Digital Government Studies, 2017). Kagermann peker særlig på eksponentiell vekst i data og samtidigheten i når flere nye teknologier blir kosteffektive for virksomheter flest, som et sentralt grunnlag (Kagermann, 2014). Et underliggende premiss må være faktisk gjennomføring og utnyttelse av teknologi i en virksomhet.

Den årlige og etter hvert veletablerte IT i Praksis-rapporten fra Rambøll og IKT-Norge definerer vellykket digitalisering som ledelse av en virksomhet fra gammel og etablert praksis, til en ny hverdag med utgangspunkt i teknologiske muligheter (Rambøll Management Consulting, 2018). Spesifikt for privat sektor, anses digitalisering som et sentralt verktøy for å skape konkurransefortrinn og vekst i et turbulent marked.

Forutsetningen er at virksomheten evner endring. Likeså ligger klare elementer av strategisk og langsiktig tilnærming i begrepet. Det samme gjør kombinerings av ulike fagkompetanse og helhetlig tenkning på tvers av ikke bare egen virksomhets enkeltstående initiativer, men også sektorer, styringsstrukturer og -nivåer.

Ross (2017) gir en forenklet definisjon. I henhold til Ross dreier digitalisering seg om standardisering av en virksomhets arbeidsprosesser. En vanlig oppfatning er at digitalisering handler om å redusere kostnader og optimalisere en virksomhets normale drift (Ross, 2017). Å digitalisere innebærer å underlegge prosesser standardisering. Innføring av omfattende IKT-systemer for økonomi- eller virksomhetsstyring er et ofte brukt eksempel. Tradisjonelt ønsker virksomheter da å oppnå økt effektivitet, reliabilitet og sterkere forutsigbarhet. Ross omtaler et slikt innhold i digitalisering som «operational excellence». Her forstås digitalisering som en forutsetning for vekst og for å håndtere økt kompleksitet som følge av nye og endrede tjenester/produkter over tid. Det blir samtidig en premiss for en virksomhets mulighet til å kunne tilby individuelt tilpasset betjening og oppfølging (Ross, 2017). Slik legger digitalisering til rette for nøyaktighet og trygghet i både prosesser og transaksjoner. Digitalisering må da forstås som en driftsmessig nødvendighet for de fleste virksomheter. Ross' hovedpoeng er at slik digitalisering ikke lenger er tilstrekkelig, og at et større digitalt skifte må til. Dette gjøres rede for senere i kapittelet, under «Digital transformasjon».

I sum kan digitalisering forstås som forenkling og fornying av prosesser, muliggjort av teknologi. Digitalisering er en kombinasjon av teknologiutvikling, utvikling av

arbeidsprosesser og i mange tilfeller også utvikling av regelverk og lovendringer for å kunne jobbe på nye måter. Et eksempel fra en av virksomhetene som er intervjuet i oppgaven, er å legge til rette for å samle digital informasjon inn i løsninger slik at også andre hjelpemidler enn bare manuelt og fysisk arbeid kan benyttes for å utføre en oppgave. En annen informant mente det sentrale i digitalisering var å etablere sammenhenger som burde finnes, men som ikke er der per i dag. Slik blir digitalisering å re-tenke en organisasjons arbeidsmåter: Hvilken informasjon behøves egentlig, hva har vi og hva trenger vi samle inn, hvilke kilder kan vi bruke og hvordan går vi fram for å sette sammen prosesser på nye måter.

### 2.2 Digitalisering i offentlig sektor

Å utnytte IKT har lenge vært et tema i arbeidet med å innfri krav om både nye og mer effektive offentlige tjenester. Både innbyggers ønske om egen innflytelse og valgfrihet i bruk på ene siden, og mer overordnede forventninger til modernisering og økt kvalitet på den andre, har gitt stor satsning på digital teknologi i mange land. IKT sees på som vesentlig for å innfri slike nye krav. Forskningen på dette området har særlig vært opptatt av ikke bare forvaltningens bruk av IKT, men særlig virkningen på organisering, resultater og samfunnsmessig merverdi. Utgangspunktet har vært, slik som angitt også i Digital agenda (KMD, 2016a), at digitalisering medfører utfordringer som sektorene ikke kan løse hver for seg. Ett av flere forskningsmessige anliggender har dermed etter hvert blitt å fokusere på sektorovergrepene problemstillinger. I dag anses ivaretagelse av det samfunnsmessige perspektiv som avgjørende for å møte utfordringer med digitalisering. Da forutsettes en koordinert og overordnet tilnærming til utfordringene (KMD, 2016a).

Elektronisk forvaltning (e-forvaltning) var lenge et utbredt begrep for offentlig sektors bruk av IKT. Digital teknologi utgjør den tekniske halvparten, mens forvaltningsbegrepet primært er orientert mot ulike organisasjonsformer disse digitale initiativene skal oppnå (Tranvik, 2008). I mange vestlige land har IKT i det offentlige vært i bruk i 60-70 år. Særlig medførte relasjonsdatabaser nye bruksområder for teknologi i arbeidsprosesser, tilsvarende i privat sektor. Begrepet e-forvaltning blir likevel oftest avgrenset til perioden etter 1990 og utbredelsen av internett. Den gang var fokuset først på økt bruk av kommunikasjonsteknologi (nettsider, portaler). I dag er fokuset mer brukerstyrte toveis-tjenester, der ambisjonsnivået for nye tjenester er å unngå å la etatsgrenser være styrende for hvordan brukeren skal få dekket sine behov. Utnyttelse av IKT til forbedring av egne arbeidsprosesser og enklere samhandling med andre etater er andre viktige områder.

Baum og Di Maio (2000) i analyseselskapet Gartner deler e-forvaltning i fire faser:

- **Første fase:** Enveiskommunikasjon fra det offentlige til borgerne.
- **Andre fase:** Borgerne kan søke informasjon og laste ned dokumenter til videre manuell behandling.
- **Tredje fase:** Enkel saksbehandling ved hjelp av internett.
- **Fjerde fase:** Brukerstyrt kommunikasjon, toveis. Brukers behov styrende, ikke den enkelte etats grenser.

En annen inndeling presenteres av Heeks (2008, 2011). Et vesentlig poeng her er at for å forstå e-forvaltning holder det ikke å forstå mulighetene IKT gir. Det kreves innsikt i hvordan IKT fungerer i en større helhet - både innad i egen virksomhet, overfor andre og mot samfunnet. Teknologien omsluttet av arbeidsprosesser og individer, og utvikling stiller krav om ivaretagelse av både sosiale og tekniske aspekter i et slikt åpent sosio-teknisk system.

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

Heeks klassifiserer områdene innen e-forvaltning i henholdsvis forbedring av interne prosesser, videreutvikling av tjenester samt dialog med innbyggere, og eksterne relasjoner til andre offentlige og private virksomheter. For de fleste virksomheter må en prioritering til: Å velge å utvikle moderne brukerorienterte tjenester kan gi effektive og innovative løsninger for innbyggere. Samtidig skal også interne prosesser forbedres, og det stilles krav om å imøtekomme ny og økt samhandling med andre etater.

Dunleavy et al. (2005) øker forståelsen vår med begrepet det digitale styringsparadigmet DEG (Digital Era Governance). Her hevdes at IKT har spilt en svært sentral rolle i reformer i offentlig sektor, og at IKT har en stadig viktigere rolle i dagens forvaltning. Én årsak er nødvendigheten av og fokuset på standardisering i forvaltningspraksis. Men Dunleavy et al. (2005) påpeker også sammenfallet mellom den klare reverseringen av enkelte reformer innen såkalt «New Public Management» (NPM) og fremveksten av offentlig sektors erkjennelse av at IT-investeringers natur påvirker strukturer og prosesser for både styring og tjenesteyting. NPM sees som samlebegrep for mange reformer og modeller til bruk i effektivisering av offentlig sektor, primært idéer fra 1980-tallet om modernisering av offentlig sektor. En vanlig forståelse av innholdet i NPM vil være at det innebærer virkemidler som oppsplitting, desentralt resultatansvar, måltall, konkurranseutsetting og sterkere vektlegging av kostnader per bruk og økonomiske incentiver. Dunleavy et al. (2005) hevder at flere av NPM-reformene i store vestlige land nå enten er stoppet eller har mistet moment. En viktig faktor er erfaringer med økt kompleksitet og begrensninger i hvordan sosiale utfordringer kan løses med de foreskrevne virkemidlene.

Ifølge Dunleavy et al. (2005) representerer DEG et nytt paradigme, der digitale tjenester går fra å være et supplement til å bli en avgjørende brikke i en offentlig virksomhet. Forutsetninger er en full revidering av eksisterende prosesser og langt sterkere oppmerksomhet på behovsbasert tjenesteyting. Med DEG som tanke sett vil tidligere oppsplittede og ikke-optimalt sammensatte tjenesteleveranser igjen kunne henge sammen naturlig ved bruk av IKT. Tilsvarende kan organisasjonsheter med lav effektivitet kobles med andre enheter til en bedre organisering. Digitale muligheter sees på som avgjørende styringsfaktorer for hvilke endringer offentlig sektor skal gi seg i kast med. DEG anses som et tanke sett for å binde sammen teknologi, organisasjon, kultur og sosiale effekter.

I Norge heter det at offentlig sektor må arbeide på tvers av etater og forvaltningsnivåer for å lykkes i sin omstilling (KMD, 2016a). Difi (2014) slår fast at digitalisering gir drivkraft i slik forvaltningsutvikling og er et virkemiddel for å samordne offentlige tjenester og ressursbruk. Digitalisering legger slik til rette for samarbeid og kunnskapsdeling. Samtidig må omstilling være mer enn digitalisering - omstilling må totalt sett dreie seg om tilpasning til endringer i en virksomhets omgivelser. Selv om teknologi er et viktig aspekt, er det ikke den eneste endringen. Men redegjørelsen så langt viser oss at digitalisering, med alle sine potensielle gevinster, gir noen utfordringer som må håndteres: Digitalisering vil innebære sektorovergrepene problemstillinger for å gi høyest samfunnsmessig verdi, det kreves helhetlig tilnærming og det kreves et mer langsiktig fokus på å bygge opp organisasjonsmessige evner enn å «anskaffe IKT». Digitalisering er ikke noe en offentlig virksomhet kan «kjøpe en gang», og så være ferdig med. Med digitalisering øker kravet til kunnskapsgrunnlag. I påfølgende delkapittel vil vi gjøre rede for hvorfor ledende forskere mener at kravene til gjennomføring av slik forvaltningsutvikling vil øke i årene framover.

### 2.3 Digital transformasjon

Økte krav til digitalisering har medført at temaet nå er en del av hverdagen for toppledere og styre i både privat og offentlig virksomhet. For kommersielle selskaper gjelder et økt press på å tenke nytt om verdiforslag i lys av nye muligheter med teknologi. I offentlig sektor er det en gryende erkjennelse at stadig flere viktige samfunnsoppdrag best løses med fremtidsrettet og brukernær digitalisering. Mange ledere opplever også at trykket for å utnytte ny teknologi øker (Ross, 2017). Grunnleggende er at digitalisering oppleves å påvirke virksomheten fundamentalt, men i tillegg er det kontinuerlig bevegelse og endring i behov, etterspørsel og anvendelse. Å forstå nye muligheter for samhandling, mer innovative tjenester og forbedring av interne prosesser er krevende. Det samme er å finne hensiktsmessig organisering og den rette organisasjonsmessige tilpasningen for å klare oppnå ønskede effekter.

Gjennom utviklingen de siste årene, har digitalisering havnet langt oppe på den strategiske agenda i mange virksomheter - også i offentlig sektor. Opplevelsen av og erfaringene med stadig økte krav på området har gjort at en mer gjennomgripende omstilling, digital transformasjon, har blitt et mye omtalt tema. Ifølge Difi (2018) handler slik omdanning om en erkjennelse av at det ikke lenger er tilstrekkelig å tilby digitale utgaver av tjenester og prosesser. Virksomheter, også i offentlig sektor, må løse sine samfunnsoppdrag på nye måter. Et utbredt utgangspunkt er å starte fra brukers ståsted (KMD, 2018; Rambøll Management Consulting, 2018), og tenke nytt om hvordan både prosesser og individer må styres i tjenesteytingen gitt nye teknologiske muligheter. Samtidig tyder mye på at mange ledere opplever det utfordrende å vite hvordan de skal håndtere økte forventninger og sterkere krav til digital omstilling. For digitaliseringen av forvaltningen blir dette i ytterste konsekvens dermed også en politisk utfordring.

En måte å beskrive utfordringene på, er å systematisere ulike strategier for digital transformasjon. Matt, Hess og Benlian (2015) har utviklet et rammeverk for strategisk sammenbinding av alle vesentlige elementer i å etablere grunnlag for digital transformasjon. De tar utgangspunktet i virksomhetsnivået. Fokuset blir dermed på omdanningen av produkter, prosesser og organiseringen som følge av nye teknologiske muligheter. En naturlig konsekvens er at en virksomhet i digital transformasjon ikke kan ha én virksomhetsstrategi og en annen IKT-/digitaliseringsstrategi - disse må ikke bare ha samme mål, men som et minimum også være tett integrert.

Ifølge Ross (2017) går det et tydelig skille mellom «*digitized business*» og «*digital business*». Mens førstnevnte dreier seg om den tidligere omtalte «*operational excellence*», skal sistnevnte forstås i retning av digital transformasjon med nye verdiforslag og en annen tilnærming. Slik transformasjon hviler også på at virksomheten allerede er «*digitized*». Ross (2017) hevder at utfordringen lenge har vært at mange virksomheter har undervurdert utfordringen. Å legge bort gamle vaner, å endre til standardisering av kjerneprosesser, var mer krevende enn de fleste antok. I for mange virksomheter ble utgangspunktet at man investerte i bedre teknologi - og kun det. Resultatet ble for lav forpliktelse til fundamentale endringer i hvordan arbeidet utføres. En konsekvens var høyere kostnader og færre gevinster enn forutsatt. Nå, hevder Ross, er risikoen at mange virksomheter, både private og offentlige, igjen undervurderer og heller ikke skiller på hva som kreves for digital transformasjon. Det vil ikke være tilstrekkelig å forutsette at det dreier seg om å fortsette å investere i teknologi. Å omdanne virksomheten til nye digitale krav nå kan ikke lykkes med



aldri så sterk «digitization», ifølge Ross. Virksomheten må bruke sin digitaliserte ryggrad til å sikre både omfang og trygghet for sine viktigste prosesser. I både offentlig og privat sektor er det ennå mange virksomheter som strever med slik digitalisering, men hva som kreves og hvordan man gjennomfører slik endring er nå forskningsmessig godt belagt (Ross, 2017). Men selv en slik digitalisert ryggrad er altså ikke tilstrekkelig for digital transformasjon, hvor det kreves mer grunnleggende omdanning av virksomheten.

Ross' forskning dokumenterer flere avgjørende elementer i digital transformasjon. Hun har primært konsentrert seg om kommersielle selskaper, så overføringsverdien til norsk offentlig sektor må sees i kontekst av det. Likevel er det interessant å se at det gjennomgående synes å være behov for først å styrke den digitaliserte ryggraden, dernest øke graden av og kulturen for eksperimentering og utforskning i virksomheten for å klare utvikle både relevante nye tjenester og produkter og tilpassede prosesser. Beslutningsprosesser må bli mer datadrevne, hevder Ross (2017). I tillegg kreves en form for plattform, i ordets rette forstand, der digitale løsninger og komponenter i verdiforslag og prosesser kan inngå og gjøres om på for å møte omskiftelige brukerbehov. Dersom løsninger og komponenter er virksomhetsnære, gjenbrukbare og har gode muligheter for samhandling med både brukere og andre virksomheter, kan utgangspunktet være godt for å klare digital transformasjon. For mange offentlige virksomheter vil en slik dreining innebære å både ivareta optimale interne prosesser og evne bedre samhandling med brukere og andre etater.

Ross (2017) trekker videre fram et annet avgjørende aspekt for å forstå digital transformasjon. Selv om digitaliseringen stadig stiller nye krav, og mange ledere vil oppleve krav om økt fart og responsivitet, vil digital transformasjon ironisk nok nødvendigvis måtte ta noe tid for den enkelte virksomhet. På den ene siden er årsaken at å sette retning i et nytt landskap kan være krevende. På den andre siden hevder Ross at årsaken i stor grad også er at slike helt nye tilnærminger til hvordan tjenester og verdi både skal utvikles, produseres og leveres krever nye organisatoriske ferdigheter. Virksomheten skal gå fra det den alltid har gjort (effektiv tjenesteproduksjon av dagens tilbud), til noe den ikke er laget for. En virksomhet som legger digital transformasjon til grunn, evner både effektiv produksjon og stadige endringer. Det krever nye måter å jobbe på, tenke på og samhandle med omverdenen på. Slikt må naturlig nok ta noe tid å etablere. Å bygge organisatoriske evner over tid passer ikke alltid overens med den til enhver tids rådende politiske ambisjoner. Utfordringen for mange ledere i offentlig sektor er dermed gitt.

### 2.4 Forskning på digitalt gjenbruk

I både forskning og profesjonell sammenheng for øvrig, vil mange kjenne seg igjen i at det er utvikling av ny og innovativ teknologi, systemer og prosesser vi først og fremst tenker på når vi hører om digitalisering (Woerner et al., 2013). Hovedfokuset blir raskt rettet mot at det skal utvikles noe helt nytt. Ideen eller initiativet vil ofte få en innretning analogt med matlaging fra «bunnen av», uten halvfabrikata av noe slag (Woerner et al., 2013). Et prosjekt for å digitalisere anses ofte nytt og unikt.

Innen IT-faget var det McIlroy (1969) som først la fram forskning på systematisering av gjenbruk. Han argumenterte med at det i IT-utvikling ville være store fordeler med å ta utgangspunkt i allerede utviklede komponenter og løsninger. For faget programvareutvikling har det siden vært mange ulike retninger og forsøk på slik forbedring, med varierende hell. Å systematisere gjenbruk av komponenter og kode er noe mer utbredt i dag, ikke minst i lys av teknologiutviklingen de siste 10-15 årene. Gjenbruk av andre digitale aktiva utover ren

programvarekode og grunndata er langt mindre utbredt (Woerner et al., 2013). De siste årene er det gjort noe forskning på både hvilke effekter digitalt gjenbruk kan gi, og hvorfor planer og systemer for gjenbruk ikke kommer mer til overflaten. Forskingen tar med få unntak ett av to utgangspunkter. Enten fokuseres privat næringsliv og premisser om optimal allokering av ressurser i utvikling av konkurransefortrinn for en enkelt virksomhet, eller så er forskningen konsentrert innenfor faget programvareutvikling. Vår undersøkelse tar utgangspunkt i en bredere definisjon av digitalt gjenbruk. Våre undersøkte virksomheter er i tillegg innen norsk offentlig sektor. Vi starter imidlertid her med å gjøre rede for både definisjoner, dokumenterte effekter av digitalt gjenbruk og den globale, historiske utviklingen på området.

### 2.4.1 Definisjoner og omfang

Gjenbruk som begrep kan generelt forstås som at noe brukes på nytt i en ny kontekst, uten modifikasjoner (Hjelset og Ulfsten, 2018). For programvareutvikling kan gjenbruk forstås som å benytte kunnskap, gjenstander eller eiendeler fra eksisterende systemer for å utvikle nye (Frakes & Isoda, 1994). Formålet er å utforske og utnytte muligheter for både økt kvalitet og produktivitet. På individ- og gruppenivå har «ad hoc»-gjenbruk i utvikling av programvare så og si alltid eksistert. En mer systematisk tilnærming på virksomhetsnivå, eller på tvers av virksomheter, er langt fra like utbredt. Fagområdets historikk med gjenbruk preges av utfordringer med å strukturere og formalisere på et område som karakteriseres av praktiske problemer der raske og uformelle løsninger oppnår forrang. I likhet med Woerner et al. (2013), er vi opptatt av å bre ut definisjonen av digitalt gjenbruk. Vi legger til grunn at gjenbruk ikke kun bør forstås avgrenset til programvare og grunndata, men derimot inkludere alle digitale eiendeler og aktiva. Vårt fokus på toppledelsens opplevde utfordringer og muligheter tilsier også et mer strategisk perspektiv enn kun programvaredomenet. Våre forskningsspørsmål omhandler altså potensialet for gjenbruk på også høyere abstraksjonsnivåer enn «kode».

Et annet viktig aspekt i forståelsen av begrepet digitalt gjenbruk, er tidsdimensjonen. Virksomheter kan eksempelvis gå sammen med formål om enten én felles løsning for flere virksomheter eller for å gjøre deler av arbeidet sammen. Men, å utvikle i fellesskap forutsetter naturlig nok sammenfall i tid på når virksomhetene både erkjenner behov, evner prioritere og faktisk starter arbeid med det som skal utvikles. Primært bygger oppgaven og våre empiriske funn på et utgangspunkt hvor det som skal gjenbrukes allerede eksisterer. I kapittelet for diskusjon skal vi komme tilbake til dette temaet. Flere av virksomhetene var opptatt av å skape grunnlag for flerbruk i egen sektor.

I omtale av hvordan vi definerer gjenbruk i oppgaven, kommer vi ikke utenom skillet mellom deling og gjenbruk. Å gjenbruke forutsetter både deling og faktisk ibruktaking. For å oppnå effekter av gjenbruk, er det altså ikke nok å dele - verdien av gjenbruk kommer først når noe tas i bruk. Dette er på den ene siden helt opplagt, men samtidig lett å glemme i fokuset på "deling" som offentlig debatt noen ganger kan gi inntrykk av at er en etterspurt, selvstendig kvalitet ved norske, offentlige virksomheter. Vi skal plukke opp igjen temaet i diskusjonen; intervjuene gav innsikt i hvordan de undersøkte virksomhetene reflekterte rundt både deling og gjenbruk.

Basert på både litteratur og egen kunnskap, vil vi legge til grunn en forståelse av digitalt gjenbruk som bestemte handlinger for å benytte teknologi, data eller dokumentasjon



utviklet og kontrollert av annen person eller virksomhet med hensikt om å oppfylle egen virksomhets mål og leveranser.

### 2.4.2 Tidlig forskning på digitalt gjenbruk

McIlroy (1969) argumenterte for formalisert, standardisert gjenbruk innen programvareutvikling. Forslagene om at slik utvikling burde kjennetegnes av standardiserte komponenter og «hylleware» fikk etter hvert stor innflytelse. Likeså tanken om at større, komplekse systemer burde konstrueres fra mindre, standardiserte og tilgjengeliggjorte «byggeklosser». De såkalte «software factories», som særlig ble etablert i industri-konglomeratene i Japan på 80-tallet (Cusumano, 1991), tok utgangspunkt i McIlroy's prinsipper. Her var formålet sterkere industrialisering for å oppnå skalafordeler gjennom å dele komponenter og prosesser på tvers av relaterte produkter.

Både utover 70-, 80- og 90-tallet var gjenbruk av programvare-komponenter et sentralt tema innen IT-faget. Tanken var at dersom komponenter kan gjenbrukes vil det redusere utviklingstid og kostnader. Hjelset og Ulfsten (2018) hevder at objekt-baserte programmeringsspråk ble utviklet med gjenbrukstanken som utgangspunkt. Det skulle være et mål å evne bygge applikasjoner fra eksisterende, solide komponenter i stedet for å starte på begynnelsen hver gang. Mot slutten av 80-tallet kom mer forskning som pekte på en rekke faktorer som motvirket tilgjengeliggjøring av komponenter og gjenbruk, selv internt i en virksomhet. Blant annet hevdet Fairley et al. (1989) at det såkalte «not-invented-here»-syndromet<sup>1</sup> påvirket betydelig, at det for de fleste utviklere var oppfattet som mer givende å bygge enn å tilpasse og at ulike stiler, kriterier og tekniske begrensninger påvirket mer enn mange forskere antok. I mange tilfeller var ikke strukturer for avlønning og bonus tilpasset gjenbruk heller, og samlet sett ble ikke gjenbruk ansett tilstrekkelig viktig (Fairley et al., 1989).

Ved inngangen til 90-tallet økte oppmerksomheten både om behovet for økt produktivitet i utvikling av programvare, men samtidig på at innføring av systematisk gjenbruk i programvareutvikling var krevende. Hooper & Chester (1991) oppsummerte forskningen så langt, og mente å påvise et klart potensiale for både økt produktivitet, økt kvalitet og reduserte kostnader med gjenbruk. Særlig ble lavere kostnader til vedlikehold og forvaltning påpekt. Men, gjenbruk ville ikke lykkes uten at det ble satt i sammenheng med effektiv programvareutvikling for øvrig. Ledelsesansvar som organisasjonsstruktur, hvordan programvaren ble forvaltet over forventet livssyklus og kompetanseutvikling spilte inn i stor grad. Gjenbruk innen programvareutvikling kunne ikke lykkes dersom byrden ble lagt på det tekniske personalet alene.

Frakes & Isoda (1994) påpekte at gjenbruk måtte forstås som et paradigmeskift fra å bygge enkeltstående systemer til å utvikle «familier» av relaterte komponenter. De hevdet at selskapene som lyktes oppnådde store fordeler, men hadde begrenset empiri å vise til. Fra Japan kom det noe data fra større initiativer i NTT og Toshiba, blant annet et 4-årig prosjekt med 600 utviklere. Her var fokuset innledningsvis på tekniske aspekter, mens lærdommen ble at de kritiske faktorene var forpliktelse hos øverste ledelse, riktig utvalg av domener å etablere gjenbruk på, tillatelse til ekstra utviklingsarbeid for å sikre mer generiske komponenter og flerårig tidshorisont for å oppnå de ønskede effektene. Utfordringer med

---

<sup>1</sup> Her siktes til forutinntatthet mot ideer utenfra, med andre ord tendenser til å forkaste muligheter for å ta i bruk eksterne ideer eller løsninger til fordel for egenutviklede.

«technology transfer» mellom divisjoner med ulikt faglig modenhetsnivå var også en stor utfordring. Gjenbruk var ikke så enkelt som man håpet.

Mot slutten av 90-tallet kom flere studier av adopsjonen av objekt-orientert teknologi. Fichman og Kemerer (1997) fant tre fremtredende utfordringer (Hjelset og Ulfsten, 2018). Læringskurvene som fulgte med ikke bare nye verktøy, men også prosesser og reorganisering ble oppfattet svært bratte. Teknologien var heller ikke tilstrekkelig moden til at nødvendige verktøy var på plass, og dermed heller ikke et nettverk av leverandører og andre aktører å lære av. Verktøyene som skulle legge til rette for gjenbruk ble ofte i stor utstrekning i stedet «ofre» for etablerte arbeidsmønstre (Hjelset og Ulfsten, 2018). Målene om økt produktivitet, reduserte kostnader og mindre vedlikehold stod fast, men erkjennelsen vokste om at det måtte organisatoriske og andre ledelsesmessige endringer til for å oppnå systematisk gjenbruk.

Rothenberger, Dooley & Nada (2003) peker på at det nettopp er å anse alle disse aspektene som sammenvevd at man kan oppnå god praksis for gjenbruk av programvare. Han påviser at objekt-orientert teknologi i seg selv ikke påvirker strategier som leder til god praksis. Teknologiskiftet kan med andre ord gjerne være viktig for gjenbruk, men å lykkes med gjenbruk av programvare er uavhengig av teknologien (Hjelset og Ulfsten, 2018). Avgjørende er kombinasjonen av planlegging og forbedring, formaliserte prosesser, ledelsesstøtte, like prosjekter og likhet i arkitektur. I tillegg legger Rothenberger, Dooley & Nada (2003) vekt på bevisst anerkjennelse av at gjenbrukbare komponenter krever ekstra utvikling. Ledelsen må derfor ha en lengre horisont enn kun det enkelte prosjekts spesifikke behov.

### 2.4.3 Fram mot dagens kunnskapsgrunnlag

Hooper & Chester (1991) viser at tilnæringer til gjenbruk varierte mellom verdensdeler. Asiatiske selskaper, typisk i Japan, fokuserte på kjernefunksjonalitet, design, produktivitet og kvalitet. Idealet i de store japanske selskapene var at å utvikle ny programvare skulle være siste utvei. I USA var fokuset på 90-tallet på verktøy, generisk teknologi og funksjonalitet. I Europa sprang det meste av forskningen ut fra industri og konsortier mellom industri og akademia.

For programvareutvikling generelt har det over tid vært en dreining i retning av at faget anses mer som produksjon av aktiva og eiendeler med et lengre livsløp enn kun isolert leveransefokus for det enkelte prosjekt. Både trender som fokus på livssyklus-kostnader for programvare og dreiningen fra prosjekter til team som ivaretar produkter over tid underbygger denne utviklingen. Med en lengre tidshorisont, har også gjenbruk fått økt oppmerksomhet. Innen programvareutvikling er det i dag ikke kontroversielt å påstå at å lykkes med gjenbruk kan gi nyttige effekter, herunder unngåelse av duplikater og unødvendige investeringer og økt hastighet i utviklingen ved å ta utgangspunkt i noe som eksisterer. Gjenbruk kan dermed spille en viktig rolle i å svare ut forventninger fra en virksomhets kunder og brukere om økt innovasjonstakt. Selv om det må investeres noe mer både initialt for å sikre gjenbrukbarhet, og senere for å tilpasse til det spesifikke behovet, er kostnaden for å kopiere en programvare man allerede har rettighetene til som kjent så og si null.

Med framveksten av digitalisering og et stadig økt digitalt tjenestetilbud, økte potensialet for gjenbruk også av andre digitale aktiva enn kun programvarekode. I Norge har gjenbruk av grunddata hatt oppmerksomhet, ofte eksemplifisert med Altinn-portalen. Å nedfelle

gjenbruk av slike data som prinsipp tilskrives EUs initiativ om «once-only-principle». Det Norge likevel har gått foran på, blant annet gjennom Altinn, er å vise hvordan prinsippet kan gjennomføres i praksis, inkludert håndtering av personvern. Med Digital agenda (KMD, 2016a) gis det nå klare føringer for gjenbruk som en forutsetning for digitalisering og effektivisering av norsk offentlig sektor.

I de senere år tyder mye på at den tidligere nevnte bredere definisjonen av digitalt gjenbruk har ligget implisitt i ambisjoner om gjenbruk, i alle fall fra offentlige organer (European Union ISA Programme, 2016). Utfordringsbildet for å evne økt gjenbruk har også blitt mer tydelig, der både organisatoriske, juridiske, tekniske og kommunikative barrierer må overkommes (European Union ISA Programme, 2016).

I 2013 publiserte Woerner et al. resultater fra en omfattende studie designet for å måle effekter av strategier for gjenbruk av digitale aktiva. Undersøkelsen omfattet øverste ledelse innen IT og IT-nære forretningsområder i 1551 selskaper i 77 land. Ifølge Woerner et al. (2013) har selskaper som lykkes over gjennomsnittet godt med digitalt gjenbruk høyere inntektsvekst, bedre marginer, prioriterer en høyere andel av IT-investeringene sine til vekst og innovasjon og har IT-ledere som bedre innfrir forretningsområdenes forventninger. Å prioritere digitalt gjenbruk, hevder Woerner et al., gir økt effektivitet, kortere time-to-market for nye produkter og tjenester, og dermed totalt sett større vekst og resultater. Publiseringen av artikkelen ble først gjort i European Business Journal, og Woerner et al. omtaler flere av resultatene som «*stunning*». Selskaper med over gjennomsnittlig digitalt gjenbruk hadde i snitt 12 % høyere vekst, 4 % høyere marginer og 15-25 % høyere allokering av IT-budsjettet til nye initiativer - uten økning i totalt IT-budsjett. Selskaper som særlig hadde lyktes, eksempelvis BMW og USAA, kunne vise til reduserte driftskostnader på flere titalls prosenter med digitalt gjenbruk som muliggjør.

Woerner et al. (2013) er tydelige på at å lykkes med digitalt gjenbruk i et slikt omfang er krevende. Selskapene som hadde lyktes godt, hadde lagt for dagen en bred, strategisk tilnærming for hele eller store deler av virksomheten. Å implementere en slik strategi på tvers forutsatte betydelig økt fokus hos ledere for å tenke gjenbruk i både innovasjon, investering, utvikling og utnyttelse av de digitale eiendelene. Erfaringen var at det krevde tilpasset «governance», finansieringsmodeller, insentiver og mer transparent kommunikasjon om målinger og «*feedback*». I tillegg måtte det ligge strukturer i bunn som gjorde at frigjort tid og ressurser faktisk ble reallokert, enten til annet arbeid med innovasjon eller som besparelser.

### 2.5 Styringsstruktur i norsk offentlig sektor

I offentlige forvaltningsorganer gjennomføres vedtatt politikk, og politikerne skal i tillegg gis gode grunnlag for nye beslutninger. Bakteppet for vår undersøkelse er at digitalisering og teknologisk utvikling gir nye muligheter for offentlig forvaltning, men også noen utfordringer. Det er en veletablert forståelse i norsk forvaltning at styringssystemet gir visse strategiske utfordringer som må håndteres, og ofte er det forhold knyttet til samarbeid og samordning på tvers som holdes fram som problematiske (Difi, 2014). I dette delkapittelet redegjør vi overordnet for sentrale deler av hvordan offentlig sektor er organisert og hvilke utfordringer dagens organisering står overfor. Vårt fokus er særlig på avgjørende faktorer for IKT-politikk.

### 2.5.1 Styringssystemet

I Norge har vi en stor offentlig sektor, omfattende overføringer over offentlige budsjetter, samt utbredt offentlig eierskap til rent kommersielle selskaper (Sørensen og Thomsen, 2018). Det historiske perspektivet er at sektoren har vokst fra tidligere tiders konsentrasjon om primært politi, rettsvesen og forsvar, via skatteinnkreving og veiutbygging, til en vidtrekkende ivaretagelse av oppgaver som følger med et moderne velferdssamfunn (Sveen, 2015). Organiseringen blir over tid et resultat av slike endringer. Norsk offentlig forvaltning er i dag fordelt på tre forvaltningsnivåer: Statsforvaltning, fylkeskommunal forvaltning og kommunal forvaltning. Et statlig organ kan i større grad styres enn et kommunalt organ (Sveen, 2015). For kommunesektoren i Norge gjelder selvstyre. Dette forvaltningsnivået styres dermed primært gjennom lovverk og indirekte mekanismer som eksempelvis økonomiske bindinger og øremerkede midler.

Forvaltningsorganene styres øverst sett av Stortinget. Til hvert av forvaltningsnivåene stilles det ulike krav og mål som skal oppfylles. Innen statsforvaltningen har åtte av ti organer faglige rådgivningsoppgaver, mens en av tre virksomheter har myndighetsoppgaver (Sveen, 2015). En hensiktsmessig forståelse av styringsbegrepet kan være summen av strukturer, prosesser og verktøy som benyttes for å bestemme og påvirke aktivitet, ressurser og holdning til risiko (Hagness et al., 2014). Hvordan styringen utøves, avgjøres av på hvilket forvaltningsnivå en virksomhet eller organ befinner seg. Statlige organer styres gjennom både lover, regelverk, rundskriv med mer. Kjernen i dette styringssystemet er såkalt sektorstyring og ministerstyre (Sveen, 2015). Her siktes til styringslinjen fra statsråd og politisk ledelse til departement og videre styringen av de underliggende etatene. En statsråd er ansvarlig overfor Stortinget både for eget departement og underliggende etater.

En konsekvens av dette ansvaret blir et behov for sterk vertikal samordning. På den ene siden har en underliggende virksomhet selv et omfattende ansvar for å sikre at den opptrer lojalt overfor gjeldende politisk ledelse og sørger for faglige innspill til departement (Holmane, 2018). I tillegg skal departementene etatsstyre sine underliggende virksomheter slik at det følges opp at samfunnsoppdrag og nødvendig samordning ivaretas, ressurser utnyttes effektivt og at statsforvaltningen følger både lover, regler og gitte rammer. Dette gjøres gjennom den hierarkiske oppbyggingen og sentrale virkemidler som årlige tildelingsbrev, budsjetter og løpende formell styringsdialog med styringsdokumenter. I tildelingsbrevet fastsettes utgifts- og inntektsrammer, resultatmål, krav til rapportering som virksomheten skal nå og hvilke fullmakter som gjelder.

Tildelingsbrevene inneholder også gjerne såkalte fellesføringer som skal sikre gjennomføring av aktiviteter knyttet til bestemte områder. Et eksempel fra de siste årene er fellesføringen om å «kvitte seg med tidstyver».

### 2.5.2 Økonomistyring

Av dette kan vi forstå styringssystemet i norsk statlig forvaltning som en blanding av tradisjonelt byråkrati og ledelsesparadigmet «New Public Management» (NPM).

Tankegangen innebar kritikk til offentlig monopol på produksjon av tjenester, og vektla i stedet sterkere markedstenkning (Berg, 2006). Mål- og resultatstyring er et sentralt prinsipp, med påfølgende effektivisering som sentralt virkemiddel.

Budsjettssystemet og tilhørende økonomiregelverk i staten har stor betydning for offentlige virksomheters handlefrihet i saker som gjelder drift og investering. Hovedregelen er at

forvaltningsorganer er bruttobudsjettet med bindende vedtak om både inntekter og utgifter. I tillegg er budsjettssystemet basert på kontantprinsippet, der investeringer bokføres det året de betales i stedet for over investeringsens levetid. Muligheter til å lånefinansiere investeringer gjelder i prinsippet ikke statlige forvaltningsorganer (Sørensen og Thomsen, 2018). I sum blir dermed statlig sektor orientert mot aktivitet inneværende og det kommende året. Sørensen og Thomsen (2018) hevder dette gir virksomhetene begrenset rom til strategisk og langsiktig planlegging. Kommunal og fylkeskommunal sektor er selvstendige rettssubjekter, med egne regler om økonomiforvaltning som gir adgang til å lånefinansiere investeringer.

De siste årene har den såkalte ABE-reformen blitt viet en del oppmerksomhet fra mange offentlige virksomheter i budsjettprosessen. Dette er Regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform, hvor utgangspunktet er potensialet for effektivisering i offentlig forvaltning. Reformen skal gi insentiver til mer effektiv drift og gi handlingsrom for andre prioriteringer i statsbudsjettet. Reformen er et årlig krav på 0,5 % av alle driftsutgifter som bevilges over statsbudsjettet.

### 2.5.3 IKT-politikk

Hver sektor i staten har ansvar for egen virksomhetsutvikling. I styringen og samordningen på IKT-området, er utgangspunktet at IKT sees som virkemiddel for å løse en virksomhets samfunnsoppdrag. Gjennom det, har departementer og virksomhetene selv ansvaret for både bruk av og satsninger på IKT. Gjennomføring av Regjeringens IKT-politikk søkes styrket gjennom blant annet Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin rolle som samordningsorgan og strategisk premissleverandør på digitaliseringsområdet. Difi er underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD).

Budsjettprosessen er naturlig nok sentral i gjennomføringen av IKT-politikk, som på andre politikkområder. Både tildelingsbrevene til departement, til underliggende etater og i den enkelte etats budsjettprosesser gis føringer og instruksjoner på området. Over flere år har det vært et økt fokus på at IKT-politikken kan bidra til økt samordning mellom etater og løsninger på utfordringer mellom etatene. Mange etater har dermed blitt pålagt økte krav til digital samhandling. Mål for IKT-politikken spenner vidt, fra høynivå statlige prinsipper som skal legges til grunn ved utvikling av nye systemer og større endringer, rammeverk for felles IKT-arkitektur i offentlig sektor, til Digital agendas også helt konkrete og nær operasjonelle mål. Eksempler på gjeldende mål er både krav om standardisering av tekniske formater og krav om innhenting av informasjon fra andre statlige etater i stedet for egen innhenting («kun-en-gang»-prinsippet).

Koblingen mellom etatsstyring og teknologiutviklingen har historisk vist seg krevende. Effektiviseringsgevinster har til dels vært vanskelige å dokumentere. De fleste rapporter og utredninger på området siste 10-15 år peker på svak digital samordning mellom offentlige virksomheter, med unntak for eksempelvis Altinn-satsningen. Samtidig har det de siste årene vært en betydelig endring i synet på mulighetene med digitaliseringen, herunder at offentlig tjenesteyting ikke nødvendigvis verken må eller bør foregå sektorvis og isolert. Snarere har helhetlige og sammensatte behov fått betydelig økt oppmerksomhet, med tilhørende nødvendighet for informasjonsutveksling mellom både IKT-systemer, virksomheter og sektorer. For å ivareta slike tverrgående tiltak for digitalisering i forvaltningen må det tilsvarende eksistere strukturer for å ivareta ansvaret i informasjonsutvekslingen.

#### 2.5.4 Utviklingstrekk og tilpasset virkemiddelbruk til nye behov

Flere utviklingstrekk er relevante å se til i en oppsummering av hvordan digitaliseringen påvirker styringsstrukturen i offentlig sektor. Utgangspunktet er at offentlig sektor må utvikles over tid for å oppnå størst mulig nytte for den offentlige innsatsen, justert for politiske mål. Andreassen (2017) hevder økonomistyringen i offentlig sektor vil måtte utvikle seg til større oppmerksomhet om effekter, muligheter og produktivitet fremfor detaljert aktivitetsstyring. Ledelse, organisering og kultur for innovasjon vil være viktigere enn tradisjonell styring og kontroll. Bakteppet er nødvendigheten av nytenkning og digitalisering for både å finne gode løsninger på brukeres behov utover egen etat og sektor, samt for å unngå finansielle problemer i Norge.

Økt behov for horisontal samhandling er et viktig utviklingstrekk. Det er kombinasjon av ny teknologi, nye arbeidsformer, krav om effektive løsninger og et økt brukerfokus som ligger bak denne utviklingen (Difi, 2018). Et eksempel er Digital agendas (KMD, 2016a) fokus på tjenestekjeder, der et mål er at en bruker skal kunne rette én henvendelse til offentlig sektor («vi skal få barn»). Slik horisontal samordning utfordrer de byråkratiske styringsmodellene. Behovet er løsninger på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer, som sett «innenfra» kan gjøre offentlig sektor mer kompleks og sammensatt. Samtidig gir digitaliseringen muligheter for å se fysisk og funksjonell organisering som mer uavhengige av hverandre (Difi, 2014). Dermed øker presset på regional og nasjonal spesialisering. Tilsvarende press kommer fra høyere utdanningsnivå i befolkningen, der høyest mulig kompetente fagmiljøer ønskes.

For de kommunale forvaltningsnivåene gjelder i stor grad tilsvarende utviklingstrekk. Flere oppgaver og mer interkommunalt samarbeid berger for at den tradisjonelle generalistkommunen utfordres. Nødvendig dataflyt og informasjonsmodeller respekterer ikke kommunegrensene. For de fleste brukere spiller det i tillegg ofte begrenset rolle om det er statlige eller kommunale tjenester som leveres. I økende grad er også innbygger selv «medprodusent» i tjenestekjeden. En risiko i dette bildet er at det blir uklare ansvarsforhold. I tillegg vil det raskere bli avstand mellom teknologi- og fagmiljøer som må håndteres. Kravet til felles infrastruktur og gode løsninger med informasjonsflyt vil øke.

Av dette kan vi se en utvikling mot problemer preget av mer kompleksitet og uklarhet på tvers av forvaltningsnivåer og siloer. I et styringsperspektiv blir behovet økt samarbeid og samordning.



### 3 Metode

I dette kapitlet redegjør vi for hvordan studien er designet og gjennomført. Vi forklarer valg av metode, datagrunnlag, utvalg og hvordan vi har samlet inn og bearbeidet data. Formålet med kapitlet er primært å sikre samsvar mellom forskningsstrategi og forskningsspørsmålene. Vi ønsker også å få fram et overordnet perspektiv i valgene vi har gjort. Gjennom å drøfte materialets validitet og reliabilitet, samt avslutte i en metodekritisk refleksjon, er hensikten å gi fremgangsmåten vår forskningsmessig kontekst.

#### 3.1 Valg av metode

Alle undersøkelser krever et planlagt og gjennomtenkt opplegg for å nå mål (Askheim og Grennes, 2008). Vår undersøkelse fokuserer på strategiske utfordringer og muligheter ledere i statlige etater opplever med å velge gjenbruk i digitaliseringen. Målet vårt er å samle inn og analysere data for å få belyst både tema og fenomen slik at en teoretisk forklaring kan utvikles. Forskningsdesignet her beskriver vår gjennomføring av undersøkelsen for å besvare problemstillingen og oppnå formålet.

I valget mellom en kvantitativ og en kvalitativ design, er problemstillingen den viktigste styrende komponenten (Askheim og Grennes, 2008). I vårt tilfelle er innsikt viktigere enn årsaksforklaringer. Gitt en begrenset mengde eksisterende forskning på området per i dag, eksempelvis objektivt målbare data og tilgjengelig dokumentasjon, er en mer komplett forståelse av gjenbruk i digitalisering viktigere enn generaliserbarhet. Vi anser dermed kvalitativ forskning som velegnet til vårt formål. Kvalitativ forskning er «[...] ofte brukt som et synonym for enhver teknikk for datainnsamling eller prosedyre for analyse av data som genererer eller bruker ikke-numerisk data» (Saunders et al., 2016). Kvalitativ forskning anses også best egnet til å generere og utvikle nye teorier (Mehmetoglu, 2003). Kvalitativ metode foregår typisk i form av et intervju.

På samme måte som valget mellom kvalitativ eller kvantitativ design, vil også valget mellom ulike kvalitative forskningsstrategier være påvirket av flere forhold; problemstilling, formål, tilgjengelig tid og ressurser samt egen erfaring (Mehmetoglu, 2003). Vi redegjør nærmere for vårt valg om casestudie med kvalitative kilder i delkapitlet om datagrunnlag. Et annet viktig valg er analysemåte. Ifølge Yin (2018) bør dette valget gjøres allerede før datainnsamlingen begynner, slik at forskeren vet at dataene som samles inn lar seg analysere med valgte analysemåte(r) (Mehmetoglu, 2003). Kort fortalt vil dette gjøre at studiens konsistens best sikres. I vår undersøkelse har vi valgt en induktiv tilnærming. Induktiv analyse er å undersøke likheter og ulikheter mellom caser for å kunne utvikle konsepter (Mehmetoglu, 2003). Her resonnerer man med utgangspunkt i dataene, og søker å utvikle teori på denne bakgrunnen. Gitt begrenset forskning på temaet per i dag, mener vi det er sentralt med en utforskende holdning til datagrunnlaget. Vi ønsker å kunne utvikle ny teori som kan relateres til eksisterende litteratur.

Endelig er vår tilnærming til forskningsspørsmålene eksplorativ. En eksplorativ studie stiller «[...] åpne spørsmål for å oppdage hva som skjer og få innsikt om et emne av interesse» (Saunders et al., 2016). Vi oppfatter tilnærmingen verdifull for vårt formål, ikke minst fordi den legger til rette for å utforske og evaluere et fenomen i nytt lys. En annen fordel med eksplorativ forskning er at den generelt anses fleksibel og tilpasningsdyktig til endring (Saunders et al., 2016).

## 3.2 Datagrunnlag

### 3.2.1 Casestudier

For å undersøke forskningsspørsmålene har vi valgt casestudie som metode. Yin (2018) peker ut to dimensjoner i sin definisjon av casestudie. Den ene er omfanget av casestudie som metode når man forsker: En casestudie er en empirisk metode som undersøker et nåværende fenomen i sin virkelige kontekst, og egner seg spesielt når grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er tydelig (Yin, 2018). Hensikten er altså å få forståelse i dybden av fenomenet ved å forske på det i relevante omgivelser. For oss har det i tillegg talt at slike studier egner seg godt dersom en er interessert i å forske på et bestemt tilfelle eller fenomen i ett eller flere caser (Mehmetoglu, 2003). Yins andre dimensjon i å definere forskningsmetoden, er å peke på karakteristikker av casestudier i forskning hvor nettopp grensene mellom fenomen og kontekst kan være utydelig:

*"A case study*

- *cope with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result*
- *benefits from the prior development of theoretical propositions to guide design, data collection, and analysis, and as another result*
- *relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion"*

(Yin 2018, s. 15).

Vi har lagt denne definisjonen til grunn for vårt arbeid. En direkte konsekvens av å hensynta både et slikt omfang og karakteristikkene, er at vi oppnår en forskningsstrategi med en rød tråd gjennom både design, innsamling og tilhørende nødvendig tilnærming til analysen. En slik fremgangsmåte er i tråd med Yin (2018) som mener det er fem elementer som må tas med i betraktningen i designet av en casestudie: Forskningsspørsmålet bør defineres på forhånd, teoretisk rammeverk eller hypoteser må bygges hvis relevant, avgjøre case, relatere innsamlede data til hypoteser/rammeverk på en logisk måte - og det femte elementet er å opprette kriterier for tolkning. Fellesnevneren med andre kvalitative studier er å utvikle teoretiske hypoteser som kan testes. Også til vår eksplorative tilnærming anser vi dermed casestudie velegnet.

Som andre forskningsmetoder har casestudier iboende begrensninger og svakheter. Ifølge Yin (2018) er vanlige innvendinger at forskerne ikke er tilstrekkelig nøyaktige og strikte og at mulig mangel på systematikk skal muliggjøre tvetydige observasjoner. Risiko for skjev informasjon i casene er her søkt bevisst håndtert gjennom både triangulering av innsamlede data, men også utfyllende perspektiver på fenomenene gjennom intervjuer med to uavhengige kilder som har og nylig har hatt tilsvarende topplederroller som våre andre informanter. Disse to intervjuobjektene har spilt en rolle i delvis å støtte tolkningen av svarene og temaene som har kommet opp gjennom de øvrige intervjuene, og supplere med egne erfaringer.

En annen bekymring med casestudier, er manglende mulighet til å generalisere siden vi studerer et fenomen i en gitt kontekst og kan ikke forvente samme robusthet i en annen. Men, med casestudier er målet å bygge på og utvikle teorier (analytiske generaliseringer), ikke å trekke ut sannsynligheter (statistiske generaliseringer) (Yin 2018). Vi kan heller ikke



legge til grunn gyldighet av våre funn utover vår direkte kontekst og vårt analysenivå som er strategiske vurderinger knyttet til digitalisering i statlig sektor.

### 3.2.2 Litteratur og dokumentanalyse

Forskning starter med en idé. For å komme videre, må man bevege seg fra idé til temanivå slik at oversikt oppnås over temaet som er relatert til idéen (Mehmetoglu, 2003).

Litteraturgjennomgangen vår har gitt oss innsikt i hva andre har forsket på relatert til problemstillingen vår, samt hvordan denne forskningen har foregått. Vi har primært benyttet Google Scholar og Business Source Complete som inngang til de akademiske journalene. Vi har i tillegg fått tips til relevante rapporter og kunnskapsoppsummeringer. En artikkels og journals anerkjennelse har i stor grad påvirket vår oppfatning av hvilken vekt innholdet kunne få i vår studie.

Vår primære innsamling av data har foregått gjennom halvstrukturerte intervjuer. Vi redegjør for disse i delkapittelet for innsamling av data. I tillegg har vi gjennomført en analyse av de 1-2 mest relevante styrende dokumenter for de utvalgte virksomhetene. En kort redegjørelse er gjort i omtalen av hver virksomhet i kapittel 5. Dokumentanalysen gjør det mulig med en viss metodetriangulering, som ifølge Yin (2018) bør være et kjennetegn ved casestudier. I forskningssammenheng anses triangulering å være studier av et fenomen eller problemstilling fra flere perspektiver (Mehmetoglu, 2003). Alt annet likt, øker triangulering troverdighet (validitet) til kvalitativ forskning. Yin (2018) hevder i tillegg at dersom man skal evne kombinere dybde med kontekst, der hendelser ofte naturlig vil gå over noe tid, vil det ofte være en forutsetning at det samles inn data fra flere kilder.

### 3.2.3 Valg av virksomheter og informanter

Vi har ønsket å belyse strategiske utfordringer og muligheter ledere i statlige etater opplever med å velge digitalt gjenbruk i etatens digitalisering. Av praktiske årsaker må antall virksomheter i studien begrenses. Creswell (1998) beskriver viktigheten av at utvelgelsen da skjer konsistent og sammenhengende i henhold til valgt problemstilling. Både Creswell (1998) og Miles & Huberman (1994) beskriver ulike strategier for slik formålsutvelgelse innenfor kvalitativ forskning. I oppgaven har vi lagt til grunn en kombinert tilnærming, hvor flere av disse kriteriene er benyttet. Eksempler på kriterier vi har lagt til grunn er ulik størrelse på geografisk ansvar (nasjonalt, regionalt), sektor- versus tverrsektorielt ansvar, ulik størrelse og ulikt tjenestespekter. Samtidig har disse kriteriene vært søkt balansert mot et ønske om å kunne gjøre sammenstillinger og om mulig også sammenligninger av innsikt og funn på tvers av virksomhetene. Til sist har vi lagt et praktisk kriterium til grunn; vår egen kjennskap til virksomheter og informanter av direkte relevans for problemstillingen. Dette kriteriet har veid en del. Forfatterne jobber selv i to av virksomhetene. Ingen av forfatterne har direkte ledelsesmessig relasjon til informantene, men validitet og reliabilitet påvirkes. Vi redegjør for utfordringene og vår håndtering i delkapittelet 3.6.3 Metodekritisk refleksjon.

Basert på kombinasjonen av kriteriene, valgte vi ut Skatteetaten, Toll- og avgiftsetaten, Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) og Helse Nord RHF.

## 3.3 Innsamling av data

I all empirisk forskning er data (bevis) en nødvendighet for å kunne argumentere for sine funn (Mehmetoglu, 2003). Uten gode data, her forstått som en tilfredsstillende mengde relevante data, kan ikke forskning lykkes. Datainnsamlingen er dermed avgjørende for at senere analyseaktivitet kan bidra til kunnskap om et fenomen.

Ifølge Yin (2018) er det seks hovedkilder ved datainnsamling:

1. Dokumenter
2. Arkivmateriale
3. Intervjuer
4. Direkte observasjon
5. Deltakerobservasjon (aktiv observasjon)
6. Fysiske gjenstander

I vår studie er intervjuer primærkilden til data. Videre i kapittelet redegjør vi for hvordan intervjuene er gjennomført. I tillegg til intervjuer har vi, som tidligere redegjort for, også benyttet enkelte styrende dokumenter for de utvalgte virksomhetene.

### 3.3.1 Halvstrukturerte intervju

I kvalitativ forskning er intervjuer svært vanlige, og må kunne sees som en av de viktigste datainnsamlingsmetodene for kvalitativ forskning. Kvalitative intervjuer kan deles inn i ulike typer: Strukturerte, halvstrukturerte og ustrukturerte. Vi har benyttet halvstrukturerte intervjuer. Temaer og spørsmål har hovedsakelig bakgrunn fra den tidligere forskningen på området redegjort for i kapittel 2. En del spørsmål var forhåndsdefinerte, mens intervjuguiden for øvrig var bygget opp med temaer. De samme spørsmålene er stilt alle fire utvalgte virksomheter, og det er stilt oppfølgende spørsmål med utgangspunkt i temaene i intervjuguiden. Standardiserte spørsmål muliggjør sammenligning mellom informantene, samtidig som de mer åpne spørsmålene knyttet til temaer gir mer dybdeinformasjon om et fenomen (Mehmetoglu, 2003).

Halvstrukturerte intervjuer er derfor valgt for å oppnå høyere fleksibilitet og mulighet til å kunne stille oppfølgende spørsmål underveis i intervjuene, basert på svarene respondenten gir. Hensikten vår med valget er å få fram vinklinger vi ikke har kunnet forutse på forhånd. Intervjuguiden har tjent som et tydelig utgangspunkt i intervjuene, men ikke en mal. Å oppnå slik fleksibilitet vil kunne gå på bekostning av mulighet til å sammenligne svar (Grønmo, 2004). Likevel er vår erfaring at valget hjalp i å sikre en tilstrekkelig åpen og tillitsfull kommunikasjon med respondentene. Yin (2018) hevder kvaliteten på et intervju i en casestudie er avhengig av to ulike forhold: Forskerens evne til oppfølging av egen studie og problemstillingene som faller innenfor, og forskerens evne til å håndtere og stille spørsmålene i intervjuet på en åpen og vennlig måte. Totalt sett mener vi selv vi oppnådde en god balanse mellom standardisering og den ønskede fleksibiliteten.

### 3.3.2 Gjennomføring av intervjuene

Alle utvalgte intervjuobjekter svarte positivt på en tidlig muntlig forespørsel om deltakelse. Før intervjuet ble informasjonsskriv og skjema for samtykke sendt ut. Det ble her opplyst om formålet med forskningen, hensikt med intervjuet, at intervjuet ville ha en halvstrukturert form, lydopptak, anonymisering og håndtering av materialet i etterkant av intervju.

På råd valgte vi å planlegge med justering av intervjuguide og spørsmål etter første intervju. Dette viste seg å være nyttig, både med tanke på å oppnå økt presisjon og treffsikkerhet i tema og spørsmål, men også for å justere språk og begreper i intervjuet mer tilpasset toppledelse i statlig sektor.

Intervjuer i alle fire utvalgte virksomheter ble gjennomført i november 2018. Alle intervjuer ble gjort på intervjuobjektets arbeidsplass. Begge forskere var tilstede i alle intervjuer, og

varighet for alle intervju var mellom 45 og 60 minutter. De to intervjuene med uavhengige kilder ble gjennomført i desember, en via videosamtale. Her var lengden i overkant av 60 minutter. For disse to intervjuene forelå en tilpasset intervjuguide, delvis basert på innsamlede data fra intervjuene med de fire utvalgte virksomhetene.

Transkribering av alle intervjuer ble foretatt innen en uke for alle intervjuer. I hovedsak ble alt under intervjuene transkribert. Kommentarer og bemerkninger helt i starten og avslutningsvis i samtalene ble utelatt. For intervjuobjektene ble et fåtall kommentarer til atferd (engasjement) tatt med. Totalt sett viste disse valgene seg arbeidskrevende, men vi vil hevde dette i alle fall har gitt et godt grunnlag for analyse. I praksis vil analyse av kvalitative intervjudata starte idet man skriver ut intervjuer (Askheim og Grennes, 2008). Vi ønsket å minimere risiko for å glemme viktige elementer som kunne bidra til å nyansere de innsamlede dataene. Etter transkripsjon ble lydopptakene slettet.

Videre i kapittelet redegjør vi for analysearbeidet. I tråd med prinsipper for induktiv tilnærming, startet vi med å systematisere og kategorisere innholdet slik at vi la til rette for å bevege oss fra de utvalgte virksomheter til det mer generelle.

### 3.4 Analyse av data

Mehmetoglu (2003) hevder det på mange måter er kunstig å beskrive dataanalyse i kvalitativ forskning som en atskilt aktivitet fra innsamlingen av data. Det er likevel generelt slik at analysearbeidet intensiveres etter innsamlingsfasen. I tillegg ga innsamlingen vår av intervjudata ustrukturerte data som måtte struktureres før meningsinnholdet kunne identifiseres. Vi går her gjennom hvilke valg som ligger til grunn for vår fremgangsmåte i analysen.

Dataanalyse kan defineres som systematisering av data slik at eventuelle mønstre og strukturer trer frem (Askheim og Grenness, 2008). Analysen består både av en sorteringsprosess og en drøfting tett knyttet til problemstillingen og forskningsspørsmålene. Hensikten med dataanalysen er mer enn bare en beskrivelse; vi ønsker å forklare, tolke og forstå handlingene dataene refererer til (Askheim og Grenness, 2008). Vår ambisjon har vært å gå i dybden på de innsamlede dataene, og slik forsøke å avkode informasjon for å forstå den virkeligheten som beskrives. For å redusere risiko for å overse eller feiltolke, har begge forfatterne arbeidet med analysen av datamaterialet. Vår intensjon har vært å styrke validitet og reliabilitet gjennom felles oppfatning om hva dataene egentlig sier.

Yin (2018) foreslår fem spesifikke strategier for å analysere dataene:

1. Mønstermatching
2. Oppbygging av forklaring
3. Tidsserieanalyse
4. Logikkmodeller
5. Krysscasse-syntese

Glaser og Strauss (1967) og senere Strauss og Corbin (1998) viser til tre systematiske prosedyrer som forskeren kan følge når dataene analyseres: Åpen koding hvor datasettet deles, fokusert koding hvor kategorier utvikles og selektiv koding hvor kjernekategori for å forklare problemstillingen finnes.

I vår analyse har vi tatt utgangspunkt i Merriam (1988), som også har utviklet en egen tilnærming til dataanalysen som er spisset mot casestudier. Overens med Merriam (1988) laget vi en casestudie-database hvor vi samlet alle data, både transkriberte intervjuer og de utvalgte styrende dokumentene for virksomhetene i casestudien. Analysens tre hovedprosedyrer forløp ved at vi aller først tolket dataene gjennom koding og kommentering («intensiv analyse»). Her leste vi dataene flere ganger og sammenholdt notater mot problemstilling og forskningsspørsmål. Vi gjorde notater om det som fremstod som sentrale, meningsbærende tekstelementer. Deretter arbeidet vi med kategorisering ut ifra forskningsspørsmålene («kategoriutvikling»). Her var hensikten å «løfte blikket» og forsøke å sette notater og elementer inn i både en større sammenheng og i en rimelig tolkning basert på innsikten vår om hva som er sentralt i teorien på området. Vi beveget oss med andre ord over i tydeligere koding.

Endelig fokus («teoriutvikling») kom gjennom arbeidet med kategoriene, der vi ønsket å abstrahere kategoriene til konsepter slik at vi potensielt kunne forklare ulike aspekter. Fremgangsmåten i arbeidet med dataene har generelt hatt et induktivt preg: Vi har undersøkt likheter og ulikheter mellom flere tilfeller ut ifra en ambisjon om å ønske å utvikle mer generell kunnskap.

### 3.5 Validitet, reliabilitet og refleksjon

Innsikt i kriteriene for kvalitativ forskning, og mer spesifikt for casestudier, har vært viktig for å sikre bevisste vurderinger og selvkritiske blikk på dataene våre. I dette delkapittelet gjennomgås hvordan vi har forholdt oss til vurderingskriterier for å sikre kvalitetsaspekter i forskningsdesignet. De fleste grepene er tiltak vi har måttet foreta og legge til rette for både i den innledende fasen av arbeidet og underveis i casestudiet gjennom innsamlingen, analysen og rapporteringen av dataene. Der kvantitativ forskning er preget av en positivisme hvor evalueringens utgangspunkt er intern og ekstern validitet, reliabilitet og objektivitet, er det i kvalitativ forskning utviklet ulike perspektiver på i hvilken grad de kvantitative prinsippene for evaluering skal legges til grunn (Mehmetoglu, 2003): Kvalitativ forskning bør enten anvende de positivistiske kriteriene, modifisere eller forkaste dem. Lincoln og Guba (1985) modifiserer termene til kriteriene troverdighet, overførbarhet, pålitelighet og bekreftbarhet. En slik tilpasning av kriteriene til kvalitativ kontekst er et hyppig akseptert perspektiv (Mehmetoglu, 2003). Vi benytter likevel validitet og reliabilitet som kjente samlebegreper i den følgende redegjørelsen.

Utgangspunktet for arbeidet med å ivareta kvalitet er ikke komplisert: Det dreier seg om å påse at resultatene er til å stole på og at de er gyldige. Et avgjørende spørsmål har vært hvordan vi skal vurdere innsamlede data mot forskningsspørsmålene. Formålet med undersøkelsen vår tilsier at å øke forståelse og innsikt - essensen av kvalitativ forskning - er viktigere enn detaljert nøyaktighet. Likeså ligger det tidligere omtalte prinsippet om dybdeforståelse over generaliserbarhet som et mål. Sistnevnte vil eksempelvis måtte bety at overførbarhet er begrenset til generelle funn under samme omstendigheter (Mehmetoglu, 2003). Et annet viktig prinsipp for å ivareta kvalitet er å gjøre forskningsprosessen transparent gjennom en utfyllende beskrivelse av fremgangsmåten vår.

#### 3.5.1 Validitet

Validitet kan defineres som et mål for hvor gyldig og relevant innsamlede data er for problemstillingen som skal belyses (Grønmo, 2004). Tilsvarende mener Mehmetoglu (2003) at validitet sier noe om hvorvidt studiens konklusjoner er troverdige. Våre innsamlede data

må derfor reflektere formålet med studien og representere den virkeligheten som undersøkes. Men å evaluere validitet i kvalitativ forskning er likevel vanskelig, hevder Askheim og Grenness (2008). Som tidligere omtalt har vi benyttet noe metodetriangulering for å øke gyldighet og relevans i casestudien. Våre to uavhengige informanter i studien har delvis støttet i vurderinger av og refleksjoner over sentrale funn fra intervjuene. Vi har søkt å behandle og påpeke eksplisitt mulige rivaliserende funn i intervjuene (Yin, 2018). Det er selvsagt samtidig slik at bruk av kvantitative data eller ytterligere andre kvalitative data kunne styrket funnene i undersøkelsen.

### 3.5.2 Reliabilitet

Reliabilitet handler om hvorvidt studiens konklusjoner er konsistente, etterprøvbare og reproducerbare (Yin, 2018). I dette aspektet ligger evalueringer av hvorvidt en ny datainnsamling vil gi konsistente funn og om andre forskere vil komme frem til de samme resultatene. Slik vi vurderer det, må reliabilitet dermed vurderes ut ifra nøyaktigheten i våre data, hvilke data som er benyttet, måten vi har samlet data inn på og hvordan dataene er bearbeidet. Halvstrukturerte intervjuer må generelt vurderes å ha lav reliabilitet. Vi har forsøkt å imøtegå dette noe med å gi en beskrivelse av både virksomhet, kontekst og å være transparent om fremgangsmåten for hele forskningsprosessen.

Det er enkelte trusler for reliabiliteten i studien. Forskerfeil, eksempelvis gjennom å lokke frem ønskede svar, er forsøkt redusert ved å forsikre oss om at spørsmål er forstått og at vi alltid holdt oss til åpne spørsmål i starten av hvert nytt tema i intervjuguiden. Studiens eksplorative karakter tilsa også i noen grad at ledende spørsmål ikke var en stor utfordring siden hensikten var å avdekke ukjent innsikt. Feil hos intervjuobjektene er forsøkt motvirket ved at de har fått kjennskap til tema på forhånd. De har også i stor grad fått velge intervjutidspunkt selv, innenfor fire aktuelle uker. Trussel for at respondenter har svart slik man tror vi har ønsket, har vi forsøkt å minimere ved å holde tilbake om våre forventninger og ved anonymisering. Respondentskjevhet kan naturlig nok likevel ikke utelukkes.

### 3.5.3 Metodekritisk refleksjon

Vi har her gjort rede for mange av vurderingene i arbeidet med undersøkelsen. Det er både svakheter og styrker i forskningsdesignet, men vi mener avveiningene mellom dem er godt tilpasset casestudie. Begrensninger er det likevel flere av, og måten å håndtere dem på har vært åpenhet om hvordan vi har gått fram. Slik har vi ønsket få frem hvordan vi har vurdert hensiktsmessigheter i valgene som er tatt underveis i arbeidet.

Som nevnt i omtalen av utvalget av virksomheter, arbeider forfatterne i hver sin av to av virksomhetene som er med i studien. Ingen av forfatterne har direkte ledelsesmessig relasjon til informantene. Likevel påvirkes validitet og reliabilitet siden vår tolkning kan farges av at vi har innsikt og en rolle, om enn ikke direkte strategisk. Dermed kan det forekomme "tolkningsbias", og en ekstern intervjuer vil potensielt kunne oppfatte og tolke svar på en annen måte. Samtidig gir våre roller oss mer umiddelbar forståelse av kontekst, prosesser og trolig også meningsinnhold i kommentarer enn om vi ikke hadde hatt direkte tilknytning til virksomhetene. I intervjuer av informantene hos de to aktuelle virksomhetene, valgte vi å la den av forfatterne med ansettelsesforhold ikke være intervjuer. I arbeidet med empiri har vi vært oppmerksomme på utfordringen med forutinntatthet, men mener selv at i arbeidet med det empiriske underlaget og hovedfunn kom organisatorisk innsikt til god nytte. Den påfølgende diskusjonen og implikasjoner kan tilsvarende påvirkes. Sistnevnte er forsøkt kompensert ved at begge forfatterne har arbeidet med analysen som ligger til grunn.

Vi tror en nøkkel til innsikten som har ledet til studiens bidrag har vært velvillighet fra øverste ledelse i de utvalgte virksomhetene. I lys av problemstillingens natur (forståelse over generaliserbarhet) og den begrensede tiden til rådighet mener vi selv metodevalgene har vært både relevante og riktige.

### 3.6 Oppsummering

Vår undersøkelse fokuserer på strategiske utfordringer og muligheter ledere i statlige etater opplever med å velge gjenbruk i digitaliseringen. Målet vårt er å samle inn og analysere data for å få belyst både tema og fenomen slik at en teoretisk forklaring kan utvikles. Det beskrevne forskningsdesignet detaljerer vår gjennomføring av undersøkelsen. Vi har undersøkt likheter og ulikheter mellom flere tilfeller ut ifra en ambisjon om å ønske å utvikle mer generell kunnskap. Et viktig prinsipp for å ivareta kvalitet, er å gjøre forskningsprosessen transparent gjennom å gi en utfyllende beskrivelse av fremgangsmåten vår.

## 4 Oppgavens kontekst

Regjeringen har høye ambisjoner om å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor, samtidig som innbyggere og næringsliv har forventninger om en enklere hverdag. Bevisst utnyttelse av digitaliseringens muligheter gjør at vi kan oppnå begge deler, slår Digital agenda fast. Hensikten med dette kapitlet er å gi en innføring i overordnede resultater og anerkjente vurderinger av digitaliseringen i offentlig sektor i Norge. Det er viktig med slik innsikt for å forstå utfordringene og mulighetene som informantene i vår undersøkelse gir uttrykk for.

### 4.1 Samfunnets behov for digitalisering

Den økonomiske situasjonen i Norge preges for tiden av lav oljepris, bekymring for stigende arbeidsledighet, svak produktivitetsutvikling, økende andel eldre og et høyt antall mennesker som søker beskyttelse i Norge. Endringen i Norges økonomiske utsikter gir utfordringer både for enkeltmennesker, næringslivet og offentlig sektor (OECD Digital Government Studies, 2017).

Et sentralt bidrag i å møte utfordringene, er digitaliseringen av offentlig sektor. Driverne for digitalisering er kraftige, sektorovergripende og anses varige. I tillegg er tempo en sentral faktor. Dersom man skal digitalisere norsk offentlig sektor i den grad styrende dokumenter peker på, må det skje store endringer raskt (KMD, 2016a; KMD, 2016b).

Av dette ser vi at behovene er store i samfunnet generelt, og i offentlig sektor spesielt, knyttet til digitalisering. Både utvikling av sektorovergripende tjenestekjeder og økte krav til responsivitet fra brukere og interessenter er eksempler som illustrerer slike nye, sammensatte behov. Analysebyrået Gartner antar at 85 % av alle tjenester fra offentlig sektor vil være digitaliserte eller inneholde digitale elementer innen 2021 (Gartner Group, 2016). I en slik antakelse ligger det forutsetninger om både mange, varige, store og krevende endringer.

### 4.2 Dagens overordnede resultater og utfordringsbilde

Holmane (2018) peker på at OECDs funn viser at Norge er et av landene i Europa og i OECD som har kommet lengst i digitaliseringen av offentlig sektor. Videre hevdes at arbeidet med digitalisering har, ifølge OECD, bidratt til å forbedre offentlige tjenester gjennom å sette brukeren i sentrum, øke digital kompetanse i befolkningen og gi et mer konkurransedyktig næringsliv. Norges offentlige sektor, næringsliv og samfunnet generelt blir stadig mer digitalisert og dette gjør at Norge blir sett som et av verdens ledende land på området.

Selv om Norge ligger langt fremme i digitaliseringen, er det flere utfordringer som beskrives. Et kjennetegn ved digitalisering er at utviklingen går raskt, som gjør at også kravene til digitalisering endres ikke bare kontinuerlig, men også hurtig. Disse nye behovene stiller nye krav til både samhandlingsformer og tjenester. Som vi tidligere har redegjort for, er digitalisering per i dag først og fremst rettet mot effektivisering av egen drift (Ross, 2017). Men det er økende krav om at offentlig sektor i tillegg må gi nye digitale verdibidrag som skaper grunnlag for innovative tjenester. Slik blir kunnskap om digitaliseringen, og hvordan nye digitale verdibudskap varig endrer offentlig sektor, strategisk viktig. På kort sikt vil man kanskje kunne «kjøpe seg ut av problemet», men det er en knapphet i Norge på nødvendig kompetanse. Mange mener denne utfordringen vil merkes særlig godt i offentlig sektor kommende år, dersom forventningen om strammere budsjetter slår til.



## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

Riksrevisjonen (2018) har beskrevet hvorfor digitaliseringen i offentlig sektor ikke går hurtig nok. Hovedfunnene er:

- Digitaliseringen er fragmentert og lite samordnet.
- Tiltak som Skate, Medfinansieringsordningen og Digitaliseringsrådet er gode tiltak, men har bare i begrenset grad gitt ønskede effekter fordi tiltakene er frivillige for statlige virksomheter, og enkelte tiltak kan bare brukes av deler av statlig sektor.
- En må ha sterkere og mer samordnet satsing.

Et annet område som ofte holdes fram i digitaliseringen av norsk offentlig sektor, er etableringen av nasjonale felleskomponenter: Enhetsregisteret (grunndata om virksomhet), Folkeregisteret (grunndata om person), Matrikkelen (grunndata om eiendom), Altinn (-komponentene) og felles infrastruktur for e-ID i offentlig sektor. Felleskomponentene har bidratt til mange gode resultater, og anses sentralt i digitaliseringen av offentlig sektor fram til i dag. Hvorvidt felleskomponentene er en viktig driver for videre digitalisering, er likevel mer omdiskutert. I offentlig debatt trekkes ofte Difis rolle, funksjon og handlingsrom fram som en utfordring.

Endelig legges det opp til flere enkeltstående initiativer og tiltak for mange virksomheter i offentlig sektor. Å skape samtidighet og moment i løsning av slike behov for digitalisering utfordres av ikke-obligatoriske krav og fellesføringer som gis kun som anbefalinger. I vårt referanseintervju med Kjersti Lauritzen peker hun på at Altinns initielle moment var hjulpet av den regulatoriske «drahjelpen» Altinn fikk.

Oppsummeringsmessig kan det slås fast at sammenlignet med mange land, ligger norsk offentlig sektor totalt sett langt fremme når det gjelder digitalisering. Særlig har «lokomotiv» som eksempelvis Skatteetaten og Altinn bidratt til dette. Sentrale virkemidler som nasjonale felleskomponenter, Difi, samarbeidsorganet Skate og Digitaliseringsrådet gir et grunnlag for gode initiativer. Spørsmålet er om dagens styringsgrep for å sikre fortsatt digitalisering er tilstrekkelige, og om de strategiske utfordringene og mulighetene som ligger på virksomhetsnivå håndteres og utnyttes godt. Med utgangspunkt i at digitalt gjenbruk er en stor mulighet for å skape bedre resultater, er nettopp dette utspringet for at vi nå skal se nærmere på hver av virksomhetene og deres synspunkter.



## 5 Empiri og forskningsfunn

Oppgavens formål er å belyse strategiske utfordringer og muligheter ledere i statlige etater opplever med å velge digitalt gjenbruk. I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra casestudiene som er gjennomførte. Vår primære datainnsamling har foregått gjennom halvstrukturerte intervjuer. I tillegg er det gjennomført enkel dokumentanalyse på de 1-2 mest relevante styrende dokumenter for de utvalgte virksomhetene. Tema og overordnede funn er også drøftet i intervjuer med to uavhengige kilder med lang erfaring fra lederroller og digitalisering i offentlig sektor.

Først omtaler vi hver av de utvalgte virksomhetene, dokumentanalysen og referansepersonene. Deretter gjennomgår vi digitale fellesføringer, som statlig sektor i utgangspunktet må forholde seg til. Hoveddelen av kapitlet er viet redegjørelse av funn fra intervjuene. Forskningsspørsmålene våre danner utgangspunktet for strukturen. Avslutningsvis oppsummeres hovedfunnene.

### 5.1 Omtale av de undersøkte virksomhetene og tildelingsbrev

#### 5.1.1 Tolletaten

Tolletaten, underlagt Finansdepartementet, er organisert i et sentralt direktorat med seks underliggende tollregioner: Tollregion Nord-Norge, Tollregion Midt-Norge, Tollregion Vest-Noreg, Tollregion Sør-Norge, Tollregion Øst og Tollregion Oslo og Akershus. Det sentrale Tolldirektoratet leverer fellestjenester gjennom Kontrollavdelingen, Toll- og vareførselsavdelingen, Tolletatens etterretningssenter, IT-avdelingen og Avdeling for virksomhetsstyring og fellesfunksjoner. Det er om lag 1650 ansatte i Tolletaten, hvorav rundt 70 personer jobber i IT-avdelingen.

Vi har hatt kontakt med Jan Erik Ressem som er avdelingsdirektør i IT-avdelingen i Tolletaten. Sammen med vår intervjuguide dannet etatens størrelse, funksjon og sektor grunnlaget for vårt intervju med ham.

Tildelingsbrevet 2019 (FIN, 2019b) for Tolletaten peker på at etaten må i større grad ta i bruk IKT som støtte til kontrollprosessen og som virkemiddel for å gjøre det enklere for reisende og næringslivet, og for å effektivisere interne prosesser. Videre at etaten skal fortsette arbeidet med å vurdere hvordan ny teknologi, på flere felt, kan brukes i etatens oppgaveløsning.

Tildelingsbrevet beskriver et hovedmål (av flere hovedmål) som er knyttet til tverrsektorielle digitale leveranser for Tolletaten: *“Tolletaten støtter oppunder virksomheten til andre myndigheter, og skal måles gjennom samarbeidende myndigheters opplevelse av Tolletatens tjenesteleveranser.”*

Ved større IKT-utviklingstiltak forventer Finansdepartementet at den samfunnsøkonomiske nytten overstiger kostnadene og at tiltakene dermed skal medføre gevinster i form av lavere bemanningsbehov, resultatforbedringer for Tolletaten og/eller økt nytte for brukere og samfunnet for øvrig. Tolletaten skal i tillegg arbeide systematisk og kontinuerlig med å identifisere og iverksette tiltak som kan gi en bedre og mer effektiv oppgaveløsning i etaten og bedre tjenester for brukerne. Anvendelse av ny teknologi og digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester må vurderes særskilt i arbeidet (FIN, 2019b).

### 5.1.2 Skatteetaten

Skatteetaten er et statlig forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Departementet har gitt etaten samfunnsoppdraget *“Skatteetatens virksomhet utgjør det finansielle hovedgrunnlaget for offentlig virksomhet.”* Skattedirektoratet står for den faglige, strategiske og administrative ledelsen av etaten og ledes av skattedirektør.

Skatteetaten har fem regioner: Skatt Nord, Skatt Midt-Norge, Skatt Vest, Skatt Sør og Skatt Øst, med til sammen 94 skattekontor. I tillegg omfatter etaten Sentralskattekontoret for storbedrifter, Statens innkrevingssentral og Skatteopplysningen. Direktoratet har også helhetlig ansvar for styringen av Oljeskattekontoret. Det er om lag 6500 ansatte i Skatteetaten, hvorav 880 jobber i Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS).

Vi har hatt kontakt med Torstein Hoem som er direktør for Etatenes fellesforvaltning (Skatteetaten, NAV og SSB) og Geir Hegre Romundset som er avdelingsdirektør i SITS. Sammen med vår intervjuguide dannet etatens størrelse, funksjon og sektor grunnlaget for vårt intervju med dem.

Tildelingsbrevet 2019 (FIN, 2019a) for Skatteetaten beskriver at Skatteetaten skal arbeide systematisk og kontinuerlig med å identifisere og iverksette tiltak som kan gi en bedre og mer effektiv oppgaveløsning i etaten og bedre tjenester for brukerne. Anvendelse av ny teknologi og digitalisering av arbeidsprosesser og tjenester må vurderes særskilt i arbeidet.

Tildelingsbrevet beskriver et hovedmål (av flere hovedmål) som er knyttet til tverrsektorielle digitale leveranser for Skatteetaten: *“Skatteetaten skal sikre brukerne tilgang til registerdata og informasjon med god kvalitet, og skal måles gjennom brukernes tilgang på formålstjenlig informasjon samt registerdata og informasjon fra Skatteetaten av god kvalitet.”*

I tillegg har Skatteetaten noen prioriterte tiltak i 2019 for å nå dette tverrsektorielle målet:

- ID-kontroll - Skatteetaten må i 2019 bevisstgjøre brukere av opplysninger i Folkeregisteret om aktivt å ta i bruk informasjon om identitetsgrunnlag i registeret.
- Unik identitet i Folkeregisteret - Skattedirektoratet skal i 2019 samarbeide med Politidirektoratet og Utlendingsdirektoratet om hvordan en kan etablere unik identitet og overføre opplysning om det til Folkeregisteret.
- Områdegjennomgang av ID-forvaltningen - Arbeidet skal gjennomføres med bidrag fra blant annet politiet, Utlendingsdirektoratet og Skatteetaten.

Skatteetaten skal gjennom utviklingsaktiviteter arbeide for en ny helhetlig IT-arkitektur som gir etaten forbedret endringsevne og mer forutsigbar kostnadsutvikling. Departementet forventer at etaten arbeider kontinuerlig med en samordnet utvikling av regelverk, prosesser, kompetanse, organisasjon og teknologi. Videre skal Skatteetaten i tjenesteutviklingen legge vekt på hvordan IKT kan styrke etterlevelsen, frigjøre ressurser for både brukerne og Skatteetaten og bidra til at brukernes møte med det offentlige blir enklere.

Det er i økende grad tekniske og forretningsmessige avhengigheter mellom ulike deler av Skatteetatens IT-portefølje, blant annet som følge av økt bruk av felleskomponenter i etaten. (FIN, 2019a).

### 5.1.3 Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS)

DSS ble etablert som en etat underlagt Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2006. Etaten er hovedleverandør av sikkerhets-, fasilitets- og digitale tjenester til departementsfellesskapet og skal være et kompetent og effektivt administrativt verktøy for regjeringen. I tillegg skal DSS betjene departementene med fellestjenester tilpasset behov. I samarbeid med departementene skal DSS være en pådriver for gode og kostnadseffektive fellestjenester. Det er omlag 615 tilsatte i DSS, der 170 jobber i avdeling for digitale tjenester.

Vi har hatt kontakt med Erik Hope som er direktør i DSS og Erik Bollestad som er avdelingsdirektør i avdeling for digitale tjenester i DSS. Sammen med vår intervjuguide dannet etatens størrelse, funksjon og sektor grunnlaget for vårt intervju med dem.

Tildelingsbrevet 2019 (KMD, 2019) for DSS peker på at DSS skal bistå KMD med nødvendig informasjon, kompetanse og ressurser for å gjennomføre et prosjekt for gjennomføring av effektiviseringstiltak, et annet prosjekt for å få alle departementene, SMK og DSS over på felles IKT-løsning samt "Økonomiprojektet".

Tildelingsbrevet beskriver ingen hovedmål (av flere hovedmål) som er knyttet til tverrsektorielle digitale leveranser for DSS. Målene er knyttet opp mot at IKT-systemer driftes i tråd med Nasjonal strategi for informasjonssikkerhet og departementenes styringssystem for informasjonssikkerhet. I tillegg stilles det krav om at de tekniske sikringssystemene skal ha en oppetid på 99,9% (KMD, 2019).

### 5.1.4 Helse Nord RHF

Helse Nord RHF (regionalt helseforetak) skal sørge for at befolkningen i Nord-Norge og på Svalbard får de beste spesialisthelsetjenestene i landsdelen. Helse Nord RHF eier seks helseforetak, hvorav fire er sykehus som tilbyr pasientbehandling. I tillegg består foretaksgruppen av sykehusapotek som leverer medisiner til helseforetakene og publikum, og Helse Nord IKT som drifter og forvalter felles IKT-systemer. Noen oppgaver, som innkjøp, pasienttransport og luftambulansetjenester, løses av felleseide nasjonale selskaper som de fire helseregionene eier sammen. Det er om lag 19 000 tilsatte i foretaksgruppen i Helse Nord. På IKT-området er Helse Nord IKT største arbeidsgiver med omlag 280 medarbeidere. I tillegg arbeider det IT-medarbeidere i hvert helseforetak.

Vi har hatt kontakt med Bjørn Nilsen som er IT-sjef i Helse Nord RHF. Han er sentral i eierstyring av IT-området i Helse Nord. Sammen med vår intervjuguide dannet virksomhetens størrelse, funksjon og sektor grunnlaget for vårt intervju med ham.

Oppdragsbrevet 2019 (HOD, 2019) peker på at Helse Nord RHF har ansvar for at befolkningen i regionen får tilgang til spesialisthelsetjenester slik dette er fastsatt i lover og forskrifter. Helse Nord RHF skal sammen med de andre helseforetakene bidra til å samle og dele erfaringer fra relevante ressurser på tvers av regionene som jobber med forbedring i effektivitet og kapasitetsutnyttelse, med sikte på å identifisere hvilke faktorer som bidrar til vellykket forbedringsarbeid.

Oppdragsbrevet beskriver ingen hovedmål (av flere hovedmål) som er knyttet til tverrsektorielle digitale leveranser for Helse Nord RHF.

Helse Nord RHF skal øke både antallet offentlig initierte kliniske studier og studier initiert av næringslivet. Det skal legges til rette for økt samarbeid med næringslivet, blant annet

gjennom tilrettelegging av infrastruktur for uttesting av medisinsk-teknisk utstyr og for industri-finansierte kliniske studier. Innovasjonseffekten av anskaffelser i helseforetakene bør økes, eksempelvis innen bygg, medisinsk-teknisk utstyr og IKT (HOD, 2019).

Helse Nord RHF utarbeider oppdragsdokumenter til helseforetakene<sup>2</sup> i regionen. Her er IKT-området omfattet. Økonomisk ansvar og arbeidsform for helseforetakene er definert i helseforetaksloven. På mange måter ligner helseforetakene på aksjeselskaper, med den vesentlige forskjellen at eier (staten) hefter ubegrenset for foretakets forpliktelser.

### 5.1.5 Uavhengige referanseledere

I studien har vi benyttet to uavhengige referansepersoner. Hensikten er å sikre perspektiver fra toppledere med lang erfaring fra både strategisk ledelse og digitalisering. Disse har tjent rolle som delvis "ekspertkommentatorer" over temaene som kom opp gjennom de fire halvstrukturerte intervjuene, men også hatt en utdypende funksjon basert på deres egen erfaring.

#### 5.1.5.1 Referanseleder 1: Kjersti Lauritzen

Lauritzen er i dag direktør for forretningsutvikling i Studentsamskipnaden i Gjøvik, Ålesund og Trondheim. I tillegg deltar hun i en rekke styrer, både i offentlig og privat virksomhet. Lauritzen har hatt ledende roller innen leveranse av programvare og konsulenttjenester til rigg- og rederibransjen. Som avdelingsdirektør for nasjonal e-forvaltning og infrastruktur hadde hun en sentral rolle i styringen av Altinn. Hun har lang erfaring med teknologiledelse i både privat og offentlig sektor.

#### 5.1.5.2 Referanseleder 2: Bjørn Erik Thon

Thon har siden 2010 vært direktør i Datatilsynet. I tillegg har han vært forbrukerombud fra 2000 til 2010. Thon har også erfaring som politisk rådgiver for Odd Einar Dørum i Justisdepartementet (1999–2000). Som forbrukerombud fikk Thon internasjonal oppmerksomhet da ombudet la an sak mot Apple for selskapets låsing av digital musikk kjøpt i iTunes Store til avspilling kun på Apples egne produkter. Søksmålet ble senere etterfulgt av flere europeiske land og fikk støtte fra den europeiske forbrukerorganisasjonen BEUC. Saken ble løst da Apple i 2009 bestemte å fjerne kopibeskyttelse på musikkfiler kjøpt gjennom iTunes. Thon har møterett for det offentlige digitaliseringsorganet Skate<sup>3</sup> og har lang erfaring med utfordringer knyttet til offentlig digitalisering.

## 5.2 IKT-politiske fellesføringer

### 5.2.1 Digital agenda

Fellesnevneren for alle etatene er krav beskrevet i Digital agenda (KMD, 2016a) om effektiv digitalisering av offentlig sektor. Digital agenda angir hovedmålene med IKT-politikken i Norge slik:

- **Brukeren i sentrum:** Innbyggere, offentlige og private virksomheter samt frivillig sektor og deres behov skal være det sentrale utgangspunkt.

---

<sup>2</sup> Helseforetak - en samlebetegnelse på regionale helseforetak (RHF) og helseforetak (HF) som ble opprettet etter at staten tok over ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene 1. januar 2002 - Store Norske leksikon (<https://sml.sn.no/helseforetak>)

<sup>3</sup> Skate er et strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ som skal bidra til at digitaliseringen av offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen.

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

- **IKT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet:** Effektiv bruk av IKT styrker næringslivets konkurranseevne og øker samfunnets totale produktivitet.
- **Styrket digital kompetanse og deltakelse:** Digital kompetanse, fra grunnopplæringen og gjennom alle faser i livet, skal styrkes for å sikre deltakelse og tillit til digitale løsninger.
- **Effektiv digitalisering av offentlig sektor:** Offentlige digitaliseringsprosjekter skal planlegges og gjennomføres profesjonelt, og på en måte som reduserer kompleksitet og risiko slik at gevinster realiseres.
- **Godt personvern og god informasjonssikkerhet:** Personvern og informasjonssikkerhet skal være en integrert del av utviklingen og bruken av IKT.

Det settes i stortingsmeldingen økt fokus på at varige, tverrsektorielle endringer ved bruk av teknologi er pekt på som viktig verktøy for å effektivisere og forenkle offentlig sektor. Særlig fokuseres helhet, kvalitet og effektivitet.

I meldingen påpekes at de administrative funksjonene i hovedsak er like i alle etater. Det gir mulighet for effektivisering. Felles løsninger, samlet kompetanse, standardisering og ny teknologi vil kunne gi stordriftsfordeler og tjenester med bedre kvalitet. For å ta ut gevinstene må etatene i større grad ta i bruk fellesløsninger og gjenbruke eksisterende løsninger.

Teknologisk utvikling er en viktig driver for endringer av arbeidsformene i etatene, sier meldingen. Standardiserte og forbedrede IKT-løsninger gir mulighet for å realisere effektiviseringsgevinster og dermed redusere kostnader. Tjenester som er felles mellom etatene og som langt på vei løses likt, skal standardiseres og er et viktig skritt på veien mot kostnadseffektiv drift og til utvikling av felles kompetansemiljøer.

I tillegg understrekes viktigheten av at det etableres tydelige roller, ansvar og myndighet, både tverrsektorielt, i den enkelte sektor og i styringsdialogen mellom den enkelte etat og eierdepartement. Skal man lykkes med digitaliseringen av offentlig sektor, må alle interessentene slutte opp om de overordnede føringene i strategien, sies det i Digital agenda (KMD, 2016a).

### 5.2.2 Digitaliseringsrundskrivet

Tildelingsbrevet for Tolletaten og Skatteetaten peker til Digitaliseringsrundskrivet (KMD, 2018). Dokumentet er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor. Rundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Tildelingsbrevet for DSS og Helse Nord RHF har ingen slik referanse.

Av relevans for deling og gjenbruk, pålegges virksomhetene gjennom Digitaliseringsrundskrivet både krav om, anbefalinger og veiledning til gjenbruk og viderebruk av informasjon. Det stilles krav om at den enkelte virksomhet skal ha tilstrekkelig oversikt over hvilke data den håndterer. Offentlige virksomheter skal ikke spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Dette omtales gjerne som "kun-én-gang"-prinsippet, er et langsiktig mål og en av hovedprioriteringene i IKT-politikken. Prinsippet slår fast at dersom data finnes hos en annen offentlig virksomhet, skal data hentes derfra, forutsatt at det foreligger rettslig grunnlag. Utveksling av data som andre offentlige virksomheter har krav på, skal prioriteres. Gjenbruk av informasjon bidrar til raskere og enklere saksgang både for brukerne og for de offentlige virksomhetene. Virksomheter som

etablerer nye eller oppgraderer eksisterende fagsystemer eller digitale tjenester, skal legge til rette for at maskinlesbare data fra disse tjenestene kan deles og brukes av andre. Data skal gjøres tilgjengelig i tråd med bestemmelsene om viderebruk i Offentleglova og KMDs *“Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data”*.

For denne studiens problemstilling er følgende bestemmelser i rundskrivet særlig relevant:

- Den enkelte virksomhet bør synliggjøre data som de er i stand til å dele med andre i Felles datakatalog og på data.norge.no.
- Virksomheten bør sørge for at data skal kunne gjøres tilgjengelig i et langtidsperspektiv, med opprettholdt integritet, autentisitet, anvendbarhet og pålitelighet.
- Departementene skal innen utgangen av 2018 ha gjort en vurdering av hvilke tjenester som bør ses i sammenheng med andre virksomheters tjenester, og om tjenestene egner seg for utvikling av tjenestekjeder. Det skal også utarbeides planer/strategier for utvikling av tjenestene. Departementet skal samarbeide med underliggende virksomheter, og eventuelt virksomheter i andre sektorer.
- Virksomhetene bør forberede seg på det kommende moderniserte folkeregisteret, og sørge for å gjøre nødvendige tekniske tilpasninger.
- Virksomhetene skal følge krav om deling og tilgang til geodata og bruke infrastruktur for geografisk informasjon i Det europeiske fellesskapet (INSPIRE).
- Regelverk skal være teknologinøytralt. Det skal ikke lages nye regelverks-hindringer og eksisterende, utilsiktede hindringer skal fjernes. Det enkelte departement er ansvarlig for å gjennomføre de regelverksendringene som er nødvendige for å kunne oppnå gevinster ved digitalisering på eget område.

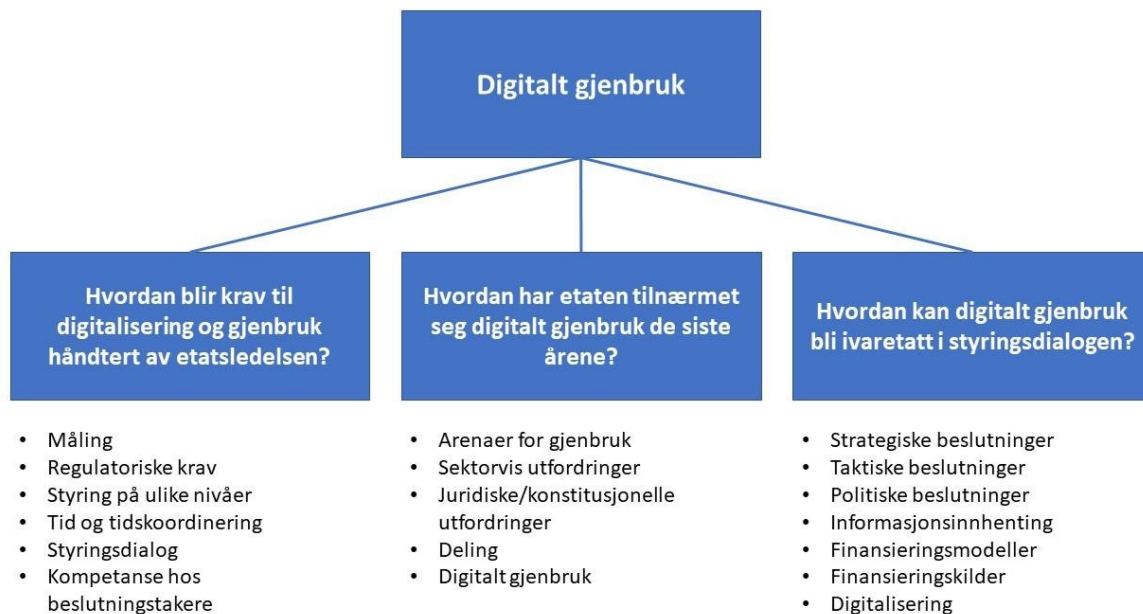
Videre peker Digitaliseringsrundskrivet (KMD, 2018) på bruk av nasjonale felleskomponenter og fellesløsninger. Det er et krav at virksomheten skal følge regjeringens strategiske prinsipper for nasjonale felleskomponenter. Disse gir rammer og føringer for bruk og utvikling av felleskomponentene.

Virksomhetene skal i utgangspunktet ta i bruk Altinns infrastruktur og tjenesteplattform for produksjon av relevante tjenester. Virksomheter som på kort sikt ikke kan få dekket sine behov i Altinn på en hensiktsmessig måte, kan benytte løsninger i markedet eller utvikle løsningen selv.

### 5.3 Redegjørelse av funn fra intervjuene

Empirikapittelet er i det videre strukturert etter forskningsspørsmålene. Ulike deler av empirien vil være overlappende og vil være relevant for flere av forskningsspørsmålene. For å unngå repetisjon vil noen av funnene bare bli nevnt under det beskrevne forskningsspørsmål. Fremstillingen i kapittelet har en oppbygning som vist under i Figur 1 *Strukturering av forskningsfunn og forskningsspørsmål*.





Figur 1 Strukturering av forskningsfunn og forskningsspørsmål

### 5.3.1 Hvordan blir krav til digitalisering og gjenbruk håndtert av etatsledelsen?

Denne delen av empirien omhandler tematikken rundt hvordan digitalt gjenbruk blir strategisk vurdert av etatsledelsen som en kilde for å løse behov i egen virksomhet. Intervjuspørsmålene vi brukte for å få opplysninger fra informantene om dette varierte mellom å være helt presise på at det var dette vi ville ha synspunktene deres på, til å være mer indirekte i tilnærmingen. Kun to av informantene mener, på direkte spørsmål, at digitalt gjenbruk vurderes strategisk. De andre informantene mente at det ikke ble vurdert, da man ikke blir målt på det. Disse påpekte at det ikke er absolutte føringer knyttet til det i styrende dokumenter.

*“Det er knapt noe måling. Lite måling av om man følger disse påleggene.”*

En informant pekte på utfordringen med regulatoriske krav. Ofte er det få, om noen, sanksjoner for å ikke følge ulike påbud/lovverk.

*“Disse spillereglene kommer til uttrykk på forskjellige måter: Lover, forskrifter - men også eksempelvis standardkatalogen fra Difi. Her er også en mengde IKT-standarder. Men et fåtall av offentlige virksomheter som følger alt dette. Årsaker til dette kan være økonomi, altså at man prioriterer eller velger bort av nødvendighet fordi man ikke har midler til å oppfylle alle idealistiske krav, eller utfordringer med samordning i tid - å få til å “hoppe samtidig” der en annen offentlig aktør ikke prioriterer å oppfylle de samme kravene samtidig. Det gir ofte ingen annen konsekvens enn muntlig eller skriftlig avvikshåndtering.”*

Vi forsøkte i det neste intervjuspørsmålet å få informantene til å si noe om styring. Dette siden mange kilder peker på styring (“governance”) som sentralt for å lykkes med digitalisering. Samtidig er vi åpne for at styring skjer på ulike nivåer og kan skje med basis i en etablert sedvane eller en uformell «forståelse» mellom personer på ulike nivå i

ledelseshierarkiet. Vi ba derfor også om at informantene kunne komme med eksempler på styring fra egen virksomhet. En informant ordla seg slik:

*“Det ene er sektorutfordringen som vi har snakket litt om. Det andre er forvaltningsnivåene og kommunal sektor: Selvstyre lokalt gir utfordringer med nasjonale fellesløsninger. Her trengs andre rammer, måter å styre og prioritere på for å få ordentlig gjennomslag og gevinster. Dette blir gjennomsyrende i «alt» - fordi det gjelder både i beslutning, i regelverksutvikling, og avstanden fra det kommunale nivået opp til de som driver regelverket.”*

En annen informant trakk fram viktigheten av å koble makt, myndighet og lovverk. Altinn ble betegnet som en suksess fordi man der har lovpålagte krav. I motsatt ende er eksempelvis Digitaliseringsrådet og Skate kun rådgivende og valgfrie organer. Manglende “økonomisk krise” nasjonalt ble trukket fram som bakteppe for en “flora” ulike tilnærminger.

Våre uavhengige referanseledere pekte på virkemidler som var iverksatt, som for eksempel toppledermøter i offentlig sektor og den årlige samlingen i regi av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Her ble det uttrykt at tiltakene kunne hjulpet noe, men fungerer ikke tilstrekkelig per i dag. Videre beskrives forskjellen i tempo og modenhet i ulike organisasjoner. Betalingsmodeller kunne være strukturert slik at man betaler for et potensiale og etatene velger eller evner ikke å ta ut muligheter som skapes av andre etater. Resultatet blir dermed gjerne at etatene ofte betalte mer enn hva man klarte å ta ut i effekt, ble det hevdet.

Informantene ble spurt om å beskrive og reflektere over deres opplevelse av styring på ulike nivåer, nasjonalt og internasjonalt. En informant ordla seg slik om den nasjonale styringen:

*“Da er vi jo inne i den konstitusjonelle retten, hadde vi hatt en innenriksminister slik som mange land vi kan sammenligne oss med har... da ville de ha hatt en styringsrett, og da har du konsernmodellen.”*

To av informantene trakk fram at lokalt selvstyre gir utfordringer med nasjonale fellesløsninger. Det ble hevdet at man her trenger andre måter å styre og prioritere på for å sikre gjennomslag og gevinster. En informant trakk fram at deres tilnærming over mange år hadde vært å jobbe regionalt, men tenke nasjonalt i sektoren.

To informanter trakk fram at virksomheten eksplisitt holdt seg orientert om god praksis utenfor Norges grenser. På spørsmål om forhold til internasjonal styring, var følgende sitat betegnende for informantenes refleksjoner:

*“Andre land vi kan sammenligne oss med, har opplevd en type grunnleggende økonomiske utfordringer som har gjort at de har vært nødt til å gjøre en form for strukturrasjonalisering og sentralisering av for eksempel IT-funksjonen... Danmark og delvis Sverige, men også andre europeiske land har gjort det. Og sånn sett hatt en annen tilnærming enn oss. Jeg vet for lite om det til å kunne si om det har vært smartere, men det har formodentlig gitt noen økonomiske effekter.”*

I et av intervju spørsmålene innenfor tematikken styring hadde informantene anledning til å si noe om ambisjonsnivået, både for egen etat og for offentlig sektor generelt, innen digitalt gjenbruk. Vi fant her at ingen av informantene hadde et tydelig bilde av ambisjonsnivået på



området for offentlig sektor generelt. Informantene brukte ulike tilnærminger i svarene de gav, men fellesnevneren var tilkjennevisning av ulik oppfattelse av et fragmentert ambisjonsnivå. En gjennomgående refleksjon var at gitt hvordan styring og rammer er per i dag, må ambisjonsnivået for gjenbrukbare tjenester nødvendigvis måtte holdes til enkle, viktige fellesløsninger. For komplekse behov kommenterte to informanter eksplisitt at gjenbruks- og koordineringskostnader blir "veldig store".

*"Problemet er at man har latt offentlig virksomhet flakse i alle retninger, at vi ikke har en felles plattform for offentlig virksomhet er helt sykt. Så kan man legge applikasjonene på toppen og gi tilgang ut i fra behov. Hvor mange millioner vi hiver ut av vinduet på grunn av at man ikke har skjønt det..."*

De uavhengige lederne peker på at det ofte er en tydelig strategi hos de fleste etatene, og en mer eller mindre tydelig digitaliseringsstrategi. En av utfordringene er tildelingsbrevet som sier noe om forventningene fra eierdepartement. Her benyttes det til dels runde formuleringer og føringer kan raskt fremstå ukoordinert.

I intervjuene ba vi om synspunkter på problematikken med samordning i tid mellom virksomheter. Her var alle informanter i hovedtrekk samstemte: Det ble kommentert at ulik modenhet og tempo hos samarbeidende etater ofte medfører at gjenbruk blir nedprioritert. Andre peker på at koordinering tar tid og kompleksitet, risiko og kostnad med å involvere mange mennesker ofte er både undervurdert og underkommunisert. En informant uttrykte ganske direkte:

*"..blir ofte spillsituasjoner der man venter på hverandre."*

De uavhengige ekspertene ser at felles arenaer som Skate og Difi ofte er preget av maktkamp om finansiering, posisjoner og om muligheter til å drive frem endringer. Å skape konsensus med mange aktører var og er særdeles krevende. Samtidig vil hver virksomhets størrelse bety mye for hvilket moment som kan skapes og dermed innflytelse på retning og gjennomslag. For de nevnte felles arenaene er resultatet dermed i praksis at Skatteetaten avgjør mye.

Vi ba også om svar fra informantene på spørsmål som koblet styringsnivå, styringsdialog og kompetanse hos beslutningstakere. En informant kommenterte her at økonomisk bærekraft var direkte premiss for hvordan styringen var lagt opp. Det ble av flere i tillegg gitt uttrykk for at utredninger og initiativer innen styringsdimensjonen, på lavere nivåer, kan ha begrenset nytteverdi dersom nødvendig struktur i rammebetingelser likevel ikke er tilstede. Opplevelsen var avstand mellom politiske ambisjoner og praktisk gjennomføring i den enkelte etat:

*"Vi bruker mye tid på samordning på lavere nivå. Vi blir trukket inn i arbeid som skal utrede hvordan vi i Norge kan ha arkitekturstyring på tvers i det norske samfunnet. Dette er verdiløst og tilslører at problemet er styring og økonomi. Arkitekturstyring har kun effekt når midler og myndighet finnes."*

Vi spurte informantene om hvordan styringsdialogen ble gjennomført og om digitalt gjenbruk var et tema. Svarene gir et klart bilde av at de ulike departementene gjennomfører eierstyringen på veldig ulik måte. Flere av informantene gav klart uttrykk for at dette var krevende for oppfølgingen av IT-politiske mål på tvers av virksomhetene.

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

*“Stor åpenhet om disse utfordringene. Men, det er ikke enkelt. Behov for gode utredninger og prosesser. ”*

For ingen av virksomhetene hadde digitalt gjenbruk vært et eget tema i styringsdialogen. Informantenes svar gav et klart bilde av høyst ulik oppmerksomhet i eierdialog om samarbeid med andre virksomheter og utveksling av informasjon på tvers. Der noen opplever liten oppmerksomhet om det digitale området så lenge virksomheten evner å levere “i forkant av når forventningene ligger der”, opplevde andre mer detaljerte diskusjoner om hva virksomheten skulle og ikke burde bygge av løsninger.

Til slutt i denne delen ba vi informantene vurdere hvordan de opplevde kompetansenivået innen det digitale området hos beslutningstakerne de jobbet opp mot. Informantene kommenterte gjennomgående at dette var utfordrende, men kanskje også i sin natur ikke overraskende:

*“Det er en illusjon å tro at et departement skal sitte med høyere kompetanse innen et område enn de som skal utføre tjenestene.”*

En informant ga tydelig uttrykk for at utilstrekkelig kunnskap på beslutningsnivå, og lav forståelse for det, var et stort problem.

*“Kunnskapsnivået er veldig lavt. Den største utfordringen på IKT-området i årene framover er at beslutningstakere ikke er kompetente på området.”*

Referanselederne var opptatt av å få fram at det er betydelig variasjon i digital modenhet og kompetanse mellom enkeltetater. Flere store etater står på langt nær tilbake for store private virksomheter (og foran store deler av næringslivet). Enkelte mindre offentlige virksomheter har også lyktes godt med å skape effekter fra sine digitale satsninger. Men den store mengden av offentlige aktører trenger veiledning og råd for å ta rette valg.

Oppsummeringsvis gav denne delen av empirien oss flere interessante momenter.

Statlige toppledere blir målt på det som er beskrevet i deres årlige tildelingsbrev. Den etablerte styringsdialogen mellom etat og eierdepartement dreier seg om rapportering på de krav og føringer som er satt i tildelingsbrevet. Intervjuene tilsier at det er ingen føringer i tildelingsbrevene knyttet til digitalt gjenbruk, ei heller incentiver for å prioritere digitalt gjenbruk.

Når det iverksettes ulike digitale initiativ med tverrsektorielle bindinger, har etatene ulik modenhet og ofte veldig ulike tidsplaner. Dette gir “usynkroniserte” muligheter for å hente gevinster og nytte ut av initiativet. Intensjonene om gjenbruk kan være gode, men dersom tidsplan og kostnader (vidt forstått) til koordinering blir store, vil etater raskt kunne komme til å velge å bygge egne løsninger fremfor å velge delvis eller helt digitalt gjenbruk fra andre etater.

Norsk offentlig sektor er relativt konsensusorientert. Mange interessenter involveres og mye tid går med til å skape en felles enighet før beslutning og gjennomføring. Dette kan gi håndtering av utfordringer på forhånd. Men en ulempe kan bli tidsbruken som kreves. Innen IKT og digitale satsninger er utviklingen rask, og kort tidsbruk kan være avgjørende for å oppnå effekter av en investering.

Det er lite kunnskap om hva som finnes tilgjengelig for digitalt gjenbruk i offentlig sektor i Norge. I Digital agenda (KMD, 2016a) sier Regjeringen at brukerne skal levere informasjon til offentlig forvaltning kun en gang, fordi forvaltningen selv skal sørge for å dele nødvendig informasjon med hverandre. Et sentralt virkemiddel er blant annet Felles datakatalog. Det er få dokumenterte historier om suksessfullt digitalt gjenbruk. Pålegg og lovregulering har gitt drivkraft. I øvrige tilfeller som trekkes fram i intervjuene, pekes det ofte på personlige nettverk og gjennomføringsevne hos enkeltpersoner som viktigste faktorer.

### 5.3.2 Hvordan har etaten strategisk tilnærmet seg digital gjenbruk de siste fem år?

Her omhandler tematikken bevisste strategiske valg etaten har gjort de senere år i forbindelse med digitalt gjenbruk. Et utgangspunkt for dialog og intervjuene er oppnåelse av målene i Digital agenda. Viktige områder informantene ble intervjuet om, var arenaer for gjenbruk, sektorvise utfordringer, juridiske og konstitusjonelle rammebetingelser og spørsmål direkte på digital deling og gjenbruk i kontekst av virksomheten.

En vinkling vi ønsket mer informasjon om, var i hvilken grad tilnærmingen til digitalt gjenbruk ble påvirket av hvordan etatene navigerte i å finne og avdekke muligheter for gjenbruk. På spørsmål om hvilke arenaer som fantes, pekte alle informantene på personlige og faglige nettverk. Informantene uttrykker det på ulike måter, men en gjennomgående fellesnevner er lav eller fraværende struktur og styring.

*“Suksesshistorier innen digitalisering i offentlig sektor er knyttet til personlige ambisjoner og ønsker. Altinn oppstod pga vennskap mellom Bjarne Hope (Skatteetaten), Erik Fossum (Brønnøysundregisteret) og Svein Longva i SSB. Ingen styringssignaler samordnet mellom departementene her - som sa at Altinn skulle skapes. De bare fant ut at det var det beste. Det mangler generelt retning og samordning. Vi er heldige, vi har et proft departement, men all koordinering er vanskelig, ulike behov skal ivaretas, dette er komplisert...”*

Alle informanter er klare på at ambisjonen må være å unngå valg av løsninger som optimaliserer kun for den enkelte virksomhet. Det optimale er å bruke penger én gang og gjenbruke flere ganger.

*“Få om noen (tenker på) helhet, det leveres for mye suboptimale løsninger... (...) Ønsker å bruke penger én gang, gjenbruke flere ganger.”*

Her understreket også referanselederne at også deres erfaringer er at personlige relasjoner og nettverk er veldig viktige med tanke på gjennomføringsevne. Skal man lykkes med ambisiøse digitale mål, er det viktig å ha en dialog også utenom de formelle kanaler og sikre aksept for å holde fokus på det som må til.

I teorigrunnet på området vises det til ikke bare sektorvise men også tverrsektorielle utfordringer som en sentral del av årsakene til at digitalt gjenbruk er krevende. En av informantene var ikke enig i at tjenestekjeder på tvers av sektorer behøvde være en så stor utfordring som både mye av teori og til dels offentlig debatt på området gir inntrykk av:

*“Offentlig sektor er vant til at gevinster kommer andre steder - det er jo derfor vi eksisterer. Så poenget med akkurat det er ikke prinsipielt et stort problem. Problemet er manglende utredning hvor man ikke rigger en prosess for utredning og beslutning hvor man hensyntar konsekvenser begge steder, og kanskje heller ikke forplikter seg*

*til å ta ut gevinster. Da er det lettere når man er i samme akse, sektor eller forvaltningsnivå. Da har vi insentivene til å løse ut gevinstene.”*

Øvrige svar her dreide seg om opplevd ubalanse i transaksjonskostnader og et for suboptimalt tankesett i analyser som skal gi underlag til beslutninger. Resultatet kan bli “luftslott” som tar bort gjennomførbarhet ved at praktiske kostnader med gjenbruk underdrives. Én informants erfaring var at med måten slike vurderinger gjøres i dag, er det mer enn nok krevende å koordinere internt i egen etat. Løser man ikke slike behov på en annen måte enn koordinering, samhandling og konsensus, risikerer man store forsinkelser i utviklingen. Resultatet kan bli økt risiko for å underdrive kostnader.

To av informantene mente departementene burde koordinere oppdragene bedre, og at det ville øke måloppnåelsen. For én av informantene var refleksjonen at virksomhetens størrelse tilsa at de måtte ta et visst utvidet ansvar i sin sektor.

Flere av informantene pekte på et for høyt kostnadsnivå som årsak til at de var avventende til å ta i bruk ytterligere nasjonale fellestjenester.

Et annet tema vi ønsket undersøke, var hvilke vurderinger som ble gjort om konstitusjonelle utfordringer begrenser muligheter til digitalt gjenbruk. På spørsmål om hvordan etaten oppfattet temaet, pekte alle informantene på ulik og svak styring fra funksjonene i offentlig sektor som er satt til å sette retningen på området. Det er en opplevd mangel på makt og myndighet. Det var ulike meninger om problemet var mangelfullt sentral styringsrett på området, men enighet om at mangel på insentiver er en viktig del av bildet. Økonomiske insentiver for virksomheten må kombineres med styringsmessige insentiver slik at ikke styringsstrukturen utsettes for suboptimalisering.

*“Svakt regime for oppfølging, særlig kommunalt. Noe bedre hos større aktører. (..) Skikkelige, planlagte tilnærminger til ting mangler ofte.”*

For en av informantene var erfaringen at det tjente begge parter å vedlikeholde en aktiv forvaltning av forholdet: Virksomhetens forventninger til departementet må være tydelige - en styringsmodell går begge veier. Samtidig måtte virksomheten være påpasselig med å unngå å sette departementet i forlegenhet.

Uklarhet i det politiske ambisjonsnivå for den enkelte virksomhet kom opp i flere intervjuer. Flere av informantene trakk fram forskjellen på “enkel digitalisering” og at det som én informant omtalte som en “fulldigitalisert tjeneste” krever noe helt annet.

I referansesamtalene kom det opp at lovkrav naturlig nok er enklere å få resultater av enn tradisjonell effektivisering. Mange virksomhetsledere vil i perioder oppleve ubalanse mellom mål og virkemidlene de oppfatter at de rår over.

I intervjuene tok vi også opp deling spesifikt. I både teori og offentlig debatt knyttet til digitaliseringen av offentlig sektor, vises det til deling som et viktig virkemiddel. Vi ønsket derfor gjennom intervjuene å undersøke hvordan informantene forholdt seg til deling som virkemiddel i digitaliseringen av offentlig sektor. Informantene uttrykker det på ulike måter, men har felles fokus på at selv om deling er viktig er det ikke lett å se effekter.

*“Deling er ikke et mål. For mye fokus. Er kun en måte å se sammenhenger på. Deling er et virkemiddel for å oppnå gevinster.”*

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

*(..) Du trenger uansett hjemler som styrer hvilke kilder du skal kunne ha. Deling er en konstruksjon for å plastre på at vi ikke er én organisasjon i Norge.”*

På spørsmål om digital gjenbruk de siste årene, er det få erfaringer med gjenbruk utover de nasjonale felleskomponentene. I én av de undersøkte virksomhetene har man arbeidet strategisk med gjenbruk på tvers i sektoren og oppnådd resultater.

Alle informanter tar opp utfordringer knyttet til ulik modenhet, ulikt tempo (“(..) når ting haster, får vi ikke til gjenbruk”) og at andre valg vinner fram blant annet på grunn av få insentiver. En av informantene kunne fortelle at utfordringene ikke er nye, og også ble opplevd på midten av 90-tallet:

*“(..) folk med fra toneangivende departementer og de tunge etatene som Skatt, Toll, Statens vegvesen, forløperen til NAV. Alle de tunge motorene var med. Man skulle gjennom en konsensus finne en felles retning for utviklingen av digitalitet i Norge. Vi hadde en sekvens av flere møter og det ble færre og færre møtedeltakere. Først forsvant jo Skatt, de hadde jo ikke tid til å vente på dette her, så forsvant Toll, så forsvant Statens vegvesen, så forsvant de en for annen. Så satt det en serie av små og mellomstore statlige virksomheter igjen som skulle lage en felles løsning. Og det er en beskrivelse av hvordan vi klarer å gjenbruke digitalitet i norsk offentlig sektor.”*

Et annet aspekt som kom opp i to av intervjuene, var at forvaltning og risikohåndtering av det som gjenbrukes kan spille inn. Dersom en tjeneste tas i bruk hos en annen virksomhet, kan det bli en diskusjon om forpliktelser som avgivende virksomhet påtar seg. En aktuell problemstilling kan være at tjenesten skal benyttes til et annet formål enn den opprinnelig ble ytelsesmessig utviklet for, eksempelvis til bruk i helsesektoren med andre krav til oppetid og redundans. Helt konkret kunne to virksomheter fortelle om betydelige utfordringer med å få etablert bærekraftig finansiering av forvaltningskostnadene.

I referansesamtalene ble formålsprinsippet om tilgang til data og personvern i forbindelse med deling sentralt. Fokuset i arbeid med deling og gjenbruk vil ofte bli på teknisk infrastruktur, løsninger og informasjonsobjekter. I tillegg må altså en rekke etiske problemstillinger håndteres.

Intervjuene ga en rekke momenter til forståelsen av forskningsspørsmålet.

Det som uttrykkes, er til dels strukturelle utfordringer som påvirker arbeidet med digitalisering av offentlig sektor. Gjennom intervjuene kommer det frem at det er stor avstand mellom hva som er de overordnede politiske målene og hvordan de ulike etatene styres i løpende oppfølging. Det er få eller ingen opplevde føringer knyttet til deling eller for å tilrettelegge for gjenbruk hos andre.

Tidsakse og utfordrende koordinering er gjennomgående sentrale tema. I praksis blir det slik at virksomhetene velger egne løsninger på behov andre i sektoren har løst tidligere. Dette forsterkes av det som oppleves som kompliserende faktorer på økonomiområdet.

Gjenbruk oppfattes som et bidrag i digitaliseringen og som en mulighet for å løse etatens samfunnsoppdrag bedre. Digitalt gjenbruk oppfattes i én retning som taktiske løsninger og komponenter, men også i en annen retning som gjenbruk av informasjon og samhandling.

### 5.3.3 Hvordan kan digitalt gjenbruk ivaretas i styringsdialog med politisk ledelse i eierdepartement?

I denne delen av redegjørelsen av funnene, er oppmerksomheten på hvordan digitalt gjenbruk er del av formell styringsdialog mellom ledelse og eierdepartement. Intervjuene dreide seg både om politiske, strategiske og mer taktiske beslutninger.

I tildelingsbrevene beskriver eierdepartementet hvilke mål og fullmakter etaten skal ha innen et gitt kalenderår. Dokumentet sier tradisjonelt lite om de strategiske beslutninger etatene må ta for å oppnå retningen som er satt politisk. Av interesse i intervjuene var derfor også hvilke beslutninger etaten selv tar og hvilke beslutninger som krever en forankring hos eierdepartement. Informantene gir uttrykk for en felles oppfatning om at prosessene med departementet sitt ofte tar lang tid og at det kan være til dels stor avstand i oppfatninger om hva som kreves for å nå ønsket digitalisering.

*“(..) men fra et styringsperspektiv er det ganske upraktisk fordi (vi) blir jo da etterlatt i et slags beslutningsvakuum. Vi har ikke et “innenriksdepartement”, ingen person eller organisasjon som kan peke ut retning på vårt område eller det digitale området.”*

Når det gjelder mer taktiske valg, så ga tre av fire informanter klart uttrykk for et vesentlig opplevd handlingsrom. For enkelte virksomheter var det naturlig å forankre også mer taktiske beslutninger i styringsstrukturen. Nødvendig koordinering var her til dels betydelig for flere av etatene. Frekvens og grad av involvering med eier var varierende.

*“I prinsippet treffer jeg (departementet) tre ganger i året. Mellom de tre møtene, hvor de spør oss om hvordan vi har levert på tildelingsbrevet, kan vi i praksis gjøre som vi vil.”*

Svar fra informantene gir belegg for å hevde at etatens størrelse i stor grad påvirker hvilken rolle de kan spille og hvilket handlingsrom de kan regne med å ta. En av virksomhetene var opptatt av at dette ga mange muligheter, men også kom med forventninger om at man viste seg fortjent til tillit ved å ta utvidet ansvar.

*“Vi er en proff aktør. «Maskineri». Andre i offentlig sektor må søke midler, må gjennom lange runder for å godtgjøre at de skal gjøre det-og-det, og bruker lang tid...Når du vet at du har en slik leveransekraft, kan du fronte noe ambisiøst. Kan skape konsensus for ambisiøsitet. Det vil finnes rom for å ta på seg oppgaver.”*

For å besvare forskningsspørsmålet, var det også viktig å få bedre forståelse av hvordan disse virksomhetene opplever politisk dialog både i egen sektor og på tvers. Det som tydelig kom fram, er at kostnadene er høye til det som oppfattes som nødvendig for samordning - og at politisk drahjelp er viktig for egen gjennomføringsevne. Måten slik drahjelp forsøkes mobilisert på var ulik. To av virksomhetene uttrykte, én direkte og én indirekte, at de la seg tett opp til “ministerens ord” og mente nøkkelen var å svare opp eiers intensjon nærmest “i forkant”. En annen virksomhet var klar på at det som gjaldt var å etablere moment gjennom små suksesser som senere kunne skaleres til mer omfattende utrullinger. Slik kunne man unngå prosesser som drar veldig ut i tid. Her er det valgt ulike strategier for å nå samme mål, der det største skillet er om man velger forankring “up front” eller “after the fact”.

*“Den største driveren på utviklingskost og utviklingstid er hvor mange mennesker som må være involvert. Små piloter først, så senere vid utrulling. Forankring senere. I*

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

*motsatt fall blir det hundrevis av mennesker involvert med lang tid å finne ut av hva man skal bygge.”*

Tre av fire informanter trakk fram konstitusjonell struktur i Norge som sterkt medvirkende til utfordringene. Departementene er uavhengige av hverandre - slik må det være av politiske årsaker. En konsekvens er også at de dermed er å regne som selvstendige rettssubjekter. Ingen departement kan bestemme på vegne av et annet.

*“Sterke departement som har lite eller ingen samordning mellom seg. Drives av en politiker som drives av sine mål for sin sektor. I Danmark står Finansdepartementet sentralt for IT i staten. I Norge er det ingen sentral styring. Suksesshistorier innen digitalisering i offentlig sektor er knyttet til personlige ambisjoner og ønsker.”*

I intervjuene med referanselederne kom det opp meninger om at flere felles arenaer er preget av maktkamper. En viktig faktor i å lykkes, selv om man eventuelt har lovverket bak seg i at andre skal ta i bruk en løsning eller tjeneste som er utviklet, er å jobbe som om ibruktaking er frivillig.

Når det gjaldt arbeidet med informasjonsinnhenting og interne prosesser før større valg innen digitalisering, etterlot alle intervjuer data på at virksomhetene jobbet systematisk. Hvilke og antallet personer som tok del i analyser, underlag og beslutningsprosesser varierte betydelig. Der enkelte virksomheter holdt fokus på et bredt erfaringsgrunnlag og også så mot hva andre, gjerne internasjonale, tilsvarende aktører investerte i, var øvrige mer orientert mot spilleregler overfor eget departement og til dels også interne rutiner for samordning før beslutninger.

*“Vi har jo våre rutiner og prosesser, strategisk og i planperspektivet internt her i virksomheten som innebærer at digital utvikling skal på et vis samordnes i en felles prosess frem mot beslutningspunktet som skjer i disse dager. Så hva vi skal gjøre i 2019 og 2020 er gjenstand for diskusjon i ledergruppen i disse dager.”*

Økonomi og finansieringsmodeller var et tema ikke bare vi tok opp eksplisitt i de halvstrukturerte intervjuene - temaet kom også gjennomgående opp fra informantene selv. Uoversiktlig, krevende, fragmentert var tre begreper som ble nevnt. Vi var særlig interessert i hvordan dagens finansieringsmodeller påvirker digitalt gjenbruk. For en av virksomhetene var det en konkret og ikke ubetydelig utfordring å få finansiering for økte krav til ikke-funksjonelle aspekter av digitale tjenester de hadde utviklet. Virksomheten ønsket at andre aktører skulle kunne ta i bruk deres tjenester, men organisasjonen var i utgangspunktet rigget for et annet tjenestenivå. De opplevde at totalrisiko økte med flere og andre typer konsumenter av deres tjenester. Å få økt forvaltningskostnader tilsvarende opplevdes vanskelig.

Det er ellers godt belegg i intervjudataene til å hevde at informantene gjennomgående mener dagens ordninger er for tidkrevende. Ulike styringsråd kom opp i intervjuene, og en gjenganger var fokuset i disse fora på finansieringsordninger og betalingsmodeller.

*“Skal vi bytte penger i offentlig sektor, skal vi vite godt hvorfor. Stykkprisfinansieringen er en utfordring. Et eksempel for å illustrere problemet: SSB var i sin tid med å utvikle Altinn. Men, etterpå startet de å lage sine egne skjema fordi de mente det var for dyrt å ta i bruk.”*



## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

En informant mente det ennå var for mange tilfeller av slike suboptimale valg. I en virksomhet hadde man opponert mot et opplevd altfor høyt kostnadsnivå på en obligatorisk nasjonal tjeneste, der gevinstene ved tjenesten ville komme kun hos virksomheten som eide tjenesten. Departementet la for dagen at det var et "innarbeidet prinsipp" i offentlig sektor å håndtere slike utfordringer, og det ble oppfattet som et pålegg om å ta tjenesten i bruk.

*"Det må være obligatorisk, man må samles med sverd, eller så må det være gratis. Når det ikke lønner seg for den ene, lille aktøren, kan det lønne seg for samfunnet, fordi man kanskje kan oppnå ett felles inngangspunkt, en enhetlig løsning for Norge. Hvorfor bruker vi ikke mer sjablonmessige modeller?"*

En av virksomhetene så fram til en enklere hverdag fra og med kommende år:

*"For 2019 bortfaller brukerbetaling for digitale tjenester. Den blir bevilgningsfinansiert gjennom rammeoverføringer fra de ulike departementene til vår del av statsbudsjettet. Og da får jo vi en større stabilitet i forhold til finansieringsgrunnlaget og de ulike postene over potten jeg diskuterte i sted for utvikling av ny funksjonalitet - den er også rammeoverført. Så dialogen om anvendelsen av den er nå redusert til å være mellom oss og departementet, så får departementet på eget grunnlag ta stilling til om de trenger å løfte det og diskutere med de andre departementene på ulike nivåer."*

De uavhengige referansene mener at Medfinansieringsordningen ofte passer dårlig for mindre offentlige virksomheter. Og de er det flest av. Et annet poeng som kom opp hos begge var at gevinstrealisering gjennom budsjettkutt ofte blir relativt små justeringer per år, og i praksis risikerer man at etatene opprettholder samme tjenestetilbud bare med en lavere kvalitet. Dette påvirkes naturlig nok av politiske signaler og styring knyttet til opprettholdelse av tjenestetilbudet. Det påpekes også at det skjer endringer i ulike finansieringsmodeller over tid, eksempelvis knyttet til Altinn som går fra en modell hvor det betales for potensialet for effekt til betaling for faktisk bruk.

Før vi oppsummerer, er det relevant å ta med noen sitater som gir et bilde av hva de undersøkte virksomhetene legger i begrepet digitalisering. Fellestrekk som gikk igjen, var blant annet å "re-tenke" informasjonsbehovet på et område eller i en prosess fra virksomhets- til samfunnsfokus, og flere informanter var opptatt av digitalisering som noe mer enn effektivisering av dagens drift. To av informantene var tydelige på at det som gjaldt var å jobbe ut i fra praktiske implikasjoner og et pragmatisk ambisjonsnivå.

*"For meg er digitalisering å re-tenke prosessene, hvilken info man faktisk trenger, hva man må samle inn, få fra andre kilder og sette sammen prosesser på en helt ny måte. Etablere sammenhenger som burde vært der, men som ikke er der."*

*"En kombinasjon av utvikling av teknologi, utvikling av arbeidsprosesser og regelverksutvikling for å jobbe på nye måter ved bruk av teknologi. Det handler også om å få mye mer digital informasjon om det vi faktisk driver med inn i løsninger slik at vi kan bruke andre hjelpemidler enn bare manuelt og fysisk arbeid til å gjøre etatens jobb."*

Oppsummeringsvis sitter vi igjen med flere poenger fra intervjuvarene knyttet til styringsdialog.

For det første ser alle informantene selve teknologiutviklingen som en liten del av utfordringen med digitaliseringen. Først og fremst anses teknologi å gi økte muligheter til å etablere flere kvalitativt gode kilder og tjenester.

Derimot er utfordringer med finansiering krevende. Én virksomhet sier direkte at de ser mange flere muligheter for gjenbruk, men at det vil påføre dem kostnader de ikke ser hvordan de kan sikre finansiering for. I tillegg gjør en modell med årlige, små kutt i bevilgninger at mange etater opprettholder eksisterende tjenester, som da over tid ikke "pleies" tilstrekkelig teknisk og funksjonelt med påfølgende lavere kvalitet eller manglende nødvendig utvikling som resultat. Innføring og ibruktaking av nye tjenester i etater kan i tillegg dra ut i tid i Norge. Eksemplet med innføring av eFaktura ble nevnt av en virksomhet: Der man i Danmark beregnet besparelsene sentralt og varslet at midlene ville bli trukket ut året etter, med påfølgende rask adopsjon også i offentlig sektor, var tilnærmingen i Norge å rose tjenesten, anbefale og oppfordre til at tjenesten ble benyttet. Slik påvirker også kultur og styringsprinsipper faktisk utbredelse og gjenbruk.

Det ble påpekt at å etablere slagkraftig, nasjonal IT-arkitektur forutsetter at hver og en av komponentene som skal ha en rolle ikke kan finansieres av alle som skal bruke arkitekturen.

Kompetanse-aspektet kom hyppig opp i intervjuene. De fleste virksomhetene opplever varierende grad av anerkjennelse for at IKT-domenets krav til kunnskap var avgjørende for gode beslutninger. Der virksomhetens primære funksjon og "forretning" i sterkere grad ble "matchet" hos eier, opplevde informantene at det samme ikke alltid var tilfellet på digitalområdet.

Utfordringer med lovhjemler som kunne sikre gjenbruk og tilgang til data kom i liten grad opp i intervjuene. Vi spurte ikke direkte etter svar på dette temaet, så vi skal ikke legge for mye i det. Et tema som derimot kom opp, var utfordringer med semantikk. På den ene siden er utfordringen at et begrep kan ha ulikt innhold, og til dels bety svært mange ulike ting. På den andre siden mente en informant at for å øke gjenbruk måtte regelverket endres slik at semantikk i kilden, i avgivende system, ble lagt til grunn. Utfordringen da ville bli materielle endringer i hva den nye virksomheten faktisk leverte og utøvde i samfunnsoppdraget sitt. Eksempelvis vil kostnader til en sykehjemsplass kunne endres ved en slik praksis. Andre enkeltgrupper kan komme bedre ut av et regelverk enn tidligere. Dermed får slik mulig endring av praksis, gjennom økt gjenbruk, en politisk dimensjon som selvsagt vil veie tungt. Informanten mente at slike konsekvenser som et minimum vil innebære at konsekvenser må vurderes grundig, og politisk forankring vil måtte finne sted. Likevel mente man det lå store samfunnsøkonomiske muligheter i slik tenkning.

Realisme i gjenbruksvisjoner er et annet tema vi kan oppsummere med. En av informantene trakk fram perioden hvor Altinn var ment å ligge til grunn for "all digital utvikling i offentlig sektor". En slik visjon tar ikke hensyn til alle hundretalls virksomheter som må samarbeide for å få det til, ei heller at Altinn ville blitt en stor flaskehals for utvikling i sektoren, mente denne informanten. Likeledes måtte IT-markedet få fungere. Når det er mange felles behov, vil også markedsmekanismer sørge for å dekke opp effektivt.

### 5.4 Oppsummering av hovedfunn

Vi har i empirien kommet frem til syv hovedfunn. Vi gir et sammendrag av funnene her. I diskusjonskapittelet går vi nærmere inn på fire av funnene.

#### 5.4.1 Funn 1: Informasjon, data og løsninger for å løse samfunnsoppdraget krever noe annet enn sektorvise siloer, men tilpasningen av økonomi- og finansieringsmodeller henger etter

I alle intervjuer gjengir informantene eksempler fra egen virksomhet på at digitale løsninger benyttes, er avhengig av eller burde vært lagt opp til å benytte tjenester, komponenter eller informasjon fra andre sektorer. For det som omtales som felleskomponenter, viser empirien at det stort sett har kommet på plass økonomiske ordninger som gjør at disse kan brukes effektivt, sett fra samfunnets perspektiv. Likevel er et hovedtrekk i vår empiri at det er mange gjenstående utfordringer her. Empirien etterlater ikke tvil om at potensialet for flerbruk, viderebruk og gjenbruk ikke utnyttes.

Fra empirien kan vi utlede at hver virksomhets egen finansiering over år har vært såpass romslig at det har vært handlingsrom til å anskaffe, forvalte og drifte egne digitale løsninger. For å sette en slik situasjon i kontekst, kan man se til våre naboland hvor økonomiske kriser kan ha satt kraftigere press på å finne enda mer effektive løsninger for IKT i offentlig sektor. Mens man der har hatt større endringer i rammebetingelser over enkelte perioder, har norske myndigheter valgt en gradvis reduksjon av budsjetter i form av "ostehøvel"-kutt (ABE-reformen). Vår undersøkelse viser at virksomhetene ikke oppfatter disse kuttene som insentiver til å søke helt andre typer løsninger. Snarere absorberes kuttene i eksisterende vekst, også på IKT-området, eller man velger å redusere kvalitet i eksisterende tjenester. Vi har ingen data på at disse kuttene gir insentiver til å søke sammen.

Empirien viser også en oppfatning om ubalanse mellom oppdrag og tilhørende finansieringsstrøm. Resultatet ble hevdet å være, som en informant uttrykte det, "*(..) at virksomheten ble påført mye større kostnader enn det vi får igjen*". Fra andre informanter hørte vi i liten grad dette synet, men også de ga uttrykk for utfordrende diskusjoner om finansiering både på tvers av virksomheter i egen sektor, og tverrsektorielt.

Intervjuene dokumenterer at noe økt finansiering av tverrsektorielle tiltak har kommet til over de senere årene. Våre informanter rapporterer like fullt om krevende styringsutfordringer, kompliserte og opplevd urettferdige finansieringsmodeller - og det de mener er suboptimale innretninger - på flere av disse. Det gis uttrykk for at rasjonale oppleves uklart med tanke på hvor kostnader oppstår, blir belastet og hvem sin tur det er til å "ta en for laget". Vår undersøkelse viser at den strategiske vurderingen raskt kan bli at det lønner seg å gjøre andre valg. Det blir enklere og svare opp tidspress med "å bare løse det på egen hånd" i stedet for å velge en mer prinsipielt riktig måte. "*Det er hver mann for seg - og det har vi hatt finansiering til å kunne holde på med i mange år*", sier en av informantene.

#### 5.4.2 Funn 2: Arenaer for informasjon og fellesskap kan bidra til å få fram muligheter for gjenbruk, men er i dag uforpliktende og utilstrekkelige

Der det er mange sammenfallende behov, viser empirien at én sentral premis for deling og digitalt gjenbruk er til stede. Det eksisterer en rekke samarbeidsorganer på faglig- og operativt nivå mellom ulike offentlige virksomheter. Empirien vår etterlater likevel liten tvil om at dette kun unntaksvis kan tjene som forpliktende arenaer og interessefellesskap som gjør at virksomhetene søker effektivt sammen.

Ofte vet ikke virksomheter om hverandres behov, planer eller løsninger. Personlige nettverk, enkeltpersoners gjennomføringskraft og tilfeldige henvendelser er forklaringsfaktorer når suksesshistorier omtales. I mange tilfeller oppleves det uhensiktsmessig å søke mot andre

for et møysommelig arbeid om felles eller overlappende virksomhetsprosesser, informasjonsmodeller og data. Bildet er selvsagt noe varierende mellom sektorene her - eksempler på det motsatte finnes, men også her gjengis erfaringen å være at å skape forpliktende og gjensidig samarbeid er krevende.

Felles Datakatalog, i regi av Difi, er startet opp blant annet for å øke oppmerksomheten om hvilke digitale tjenester og data som finnes hvor i sektoren. Katalogen er en oversikt over hvilke data de ulike offentlige virksomheter har, hvordan de henger sammen og hva de betyr. Initiativet er tett knyttet til prinsippet om at data skal avgis til offentlig sektor "kun en gang". Ingen av våre informanter tok opp dette initiativet i sine svar.

### 5.4.3 Funn 3: Større grad av samkjøring mellom offentlige virksomheters digitale initiativ kan gi totalt sett større samfunnsmessig effekt

Vi har allerede avdekket at en betydelig andel av digitale initiativ vil ha bindinger til både andre virksomheter og andre sektorer. Ulike tidsplaner, modenhetsnivå og effektmål gir i dag usynkron utviklingsløp mellom virksomhetene. Av informantenes svar gjøres vi kjent med flere tilfeller som viser gjentakende og store utfordringer med dette. Problemer og ulike oppfatninger om prioriteringer må håndteres både i planlegging, utviklingsfase og ikke minst i etterkant når effekter og gevinster skal realiseres. I praksis kan våre data tyde på at mange offentlige virksomheter velger løsninger som, over tid, kan oppfattes ikke optimale fra et samfunnsmessig ståsted. Gjenbruket blir begrenset, men den enkelte virksomhet har likevel trolig levert på oppdraget sitt.

En av informantene gir oss et innblikk i hva som kan bli utkommet dersom kostnadsutfordringene blir ekstra krevende: En spillsituasjon hvor man venter på hverandre.

Endelig viser empirien at det også er slik at koordinering og involvering på tvers av aktører kan bli ekstra problematisk når modenhet, tidsskjema og forventninger er svært ulike til et felles initiativ mellom virksomheter. En av informantene lot det tydelig skinne igjennom at virksomheten tenkte seg om minst to ganger før man bevisst valgte å gå inn i et slikt omfattende samarbeid, kontra andre initiativer hvor tidsplaner og modenhet var noenlunde lik. Et krav måtte være at problemstillingene som skulle løses i fellesskap som et minimum var svært tydelige og enkle.

Et funn er også at flere informanter mener det er betydelig fare for at "den tregeste part" i praksis får tillatelse til å sette farten i samarbeidet - som en følge av manglende konsekvenser. Fokus blir dermed å sette "flaskehalsen" i stand til å levere i et økt tempo.

### 5.4.4 Funn 4: Etatens størrelse påvirker innstillingen til å søke gjenbruk

Intervjuene våre tyder på at egen daglig drift dominerer ledelsesmessig oppmerksomhet. Dermed blir strategiske vurderinger om hvorvidt gjenbruk er mulig i å dekke etatens behov, avhengig av kompetente og mer spesialiserte funksjoner i virksomheten. Større etater har mer slik kompetanse. Empirien viser også at etatens oppgaver spiller inn. Dersom etaten naturlig er orientert tverrsektorielt i motsetning til mer spesialisert, er det grunn til å tro at mer påkrevd kompetanse til slike vurderinger finnes i organisasjonen.

Empirien viser videre at små offentlige virksomheter har problemer med å "passe" i de etablerte regimene for medfinansiering og effektivisering. Terskelverdier for investeringer og forventede gevinstuttak kan oppleves for krevende dersom virksomheten er "liten".

#### 5.4.5 Funn 5: Mangel på forpliktende koordinering og styring hindrer digitalisering og gjenbruk

Vi har klare funn på at etatene oppfatter at det er strukturelle mangler i å sikre samarbeidet og styringen av digitaliseringen, både innad i og på tvers av sektorene. Mangelfull forpliktende koordinering og styring kompliserer utviklingen i stort, selv om empirien gir flere eksempler på at den enkelte virksomhet kan ha lyktes godt både med enkeltinitiativer og over tid. En fellesnevner i det informantene gir uttrykk for, er at samordning og bedre tverrgående prosjekter i stor grad avhenger av hvordan styring og finansiering er løst. Funnene tyder på at meningene er at å lykkes med å etablere løsninger som gjenbruker på tvers, krever et styringsparadigme som optimaliserer på helhet mer enn for den enkelte virksomhet.

Empirien viser at meninger om hva som er "rette medisin" varierer. Sterkere sentral styring på digitalområdet, færre konsensusdrevne beslutningsprosesser og mindre frivillighet nevnes av flere. To informanter peker på at dette likevel ikke løser utfordringene, dersom ikke regimet endres for hvordan offentlig sektor "i stort" styres og finansieres.

#### 5.4.6 Funn 6: Incentiver for å legge til rette for gjenbruk mangler

Empirien viser at for å lykkes med digitalisering generelt og gjenbruk spesielt, må ikke bare tekniske men også strategiske utfordringer håndteres. Det fremkommer klart at statlige toppledere opplever at det som teller, er det som er beskrevet i det årlige tildelingsbrevet. Videre danner den etablerte styringsdialogen mellom etat og eierdepartement rapporteringen på de krav og føringer som er satt i tildelingsbrevet. Det er ingen føringer i tildelingsbrevene knyttet til digitalt gjenbruk, og våre informanter mener det ikke er klare incentiver som motiverer til å prioritere digitalt gjenbruk over andre måter å løse et behov på.

Enkelt sagt viser funnene at få, om noen, etater har i oppdrag å legge til rette for gjenbruk hos andre, med andre ord digital verdiskaping hos andre etater. Empirien viser at konsekvensen er at det blir et begrenset rasjonale for å søke sammen om løsninger som kan gi bedre effekter totalt sett. De årlige, jevnlig budsjettkuttene ansporer til å minimere risiko i utviklingsløp.

#### 5.4.7 Funn 7: Deling må følges av gjenbruk

I Digital agenda (KMD, 2016a) og offentlig debatt om digitalisering, vises det til deling som et viktig virkemiddel. I stortingsmeldingen anses det urealistisk at alle etater selv skal utvikle og innføre de løsninger som behøves for effektiv digitalisering og omstilling. Empirien viser at flere virksomheter er villige til å dele, selv om det er ulik tilnærming til hvor formålstjenlig man mener det er å legge egne midler i å sikre at løsninger og tjenester skal kunne passe for andre. Vi finner også at enkelte virksomheter, direkte eller indirekte, måles på at de bidrar til egen sektor med å dele. Men, empirien avdekker også at det er fare for at deling i seg selv har fått et for stort fokus. I liten grad finner vi at delingen fører til gevinster. Av en informant ble det tydelig slått fast at *"deling er ikke tilstrekkelig for å oppnå noe (..). Vi ser at for å skape verdi må det som deles også gjenbrukes"*.

Våre intervjuer viser at deling er viktig, men samtidig kun et delbidrag i digitaliseringen. Et viktig funn er at systematisk gjenbruk vil ikke "skje av seg selv", gitt de utfordringer som informantene for øvrig peker på i intervjuene.

## 6 Diskusjon

I dette kapitlet diskuterer vi årsaker til og implikasjoner av fire sentrale hovedfunn fra studiet. Utgangspunktet er forskningsspørsmålene. Vi ser tilbake mot teorigrunnet, diskuterer årsaker og muligheter som gir seg ut av våre funn og hvilke følger disse bør ha.

### 6.1 Utfordringer knyttet til koordinering av digitale initiativ

Offentlige etater opplever krav til omstilling for å tilpasse seg nye behov og endringer i samfunnet for øvrig. Teknologiutvikling er én slik endring. Alle etatene vi undersøkte, hadde en rekke pågående digitale initiativ. Samtidig er det ulike tilnærminger i tildelingsbrevet for den enkelte etat knyttet til digitale initiativ.

Gjennomføring av Regjeringens IKT-politikk styres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Som påpekt tidligere, er det samtidig slik at hver sektor har ansvar for egen virksomhetsutvikling. Fra vår empiri avleder vi at dette er med på å gjøre det krevende å sette en felles retning for det digitale området. Teorigjennomgangen vår forsterker ytterligere et slikt syn. Sektorstyring og ministerstyre sikrer styringslinjen fra statsråd til underliggende etater (Sveen, 2015). En konsekvens er sterkt fokus på vertikal samordning. Når vi da ser, både i litteraturgjennomgangen og fra intervjuene, at utviklingen over år nå har gått i retning av at digitale tjenester får flere bindinger til andre virksomheter og sektorer, så blir koordineringen krevende. Involvering på tvers av aktører kan bli ekstra problematisk når modenhet, tidsskjema og forventninger er svært ulike til et felles initiativ mellom virksomheter.

Det kan virke som koordineringen mellom den IT-politiske delen av KMD og organer for etatsstyring hos øvrige departementer ikke er tilstrekkelig strukturert. Påstanden underbygges av klare beskrivelser i empirien vår, hvor valg av løsninger og tilnærminger gjøres ut i fra en optimalisering av egen etats rammer og behov, til tross for kjennskap til at andre valg kan være mer optimale sett fra samfunnsmessig ståsted. Etaten leverer på oppdraget som er gitt, men måten det leveres på er gjennom virkemidler som i mange tilfeller gir liten grad av gjenbruk andre steder. Ved å unnlate å legge bedre til rette for gjenbruk, kan offentlig sektor påføres høyere kostnader, mer utviklingsarbeid og miste muligheter til å sikre enklere forvaltbare digitale løsninger.

Både litteraturgjennomgangen og våre funn viser at nødvendig koordinering og samkjøring er krevende, men ikke umulig. Vi vil hevde at det er mangler i beskrivelser av både påkrevd helhet og gjennomføringsevne. KMD er naturlig adressat for en slik påstand, samtidig som styringsstrukturen i offentlig sektor gjør at øvrige departementer heller ikke «går klar». Gitt dagens styringsstruktur, må det stilles spørsmål ved både kompetanse, nødvendig lovverk og virkemidler.

Våre funn viser at dagens tverrsektorielle, digitale gjennomføringsevne er svak. Forståelsen av hvordan deler av en etats samfunnsoppdrag kan løses digitalt og under nye forutsetninger må øke. Ett mulig virkemiddel er en "innenriksminister"<sup>4</sup> som kan ta valg på vegne av andre, eller sikre at dagens aktører og virkemidler har nødvendig forankring, effekt og kraft. Litteraturgjennomgangen av det konstitusjonelle systemet i Norge, hvor den enkelte

---

<sup>4</sup> 23. januar 2019 utnevnte statsminister Erna Solberg Nicolai Astrup som digitaliseringsminister i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vi mener dette er spennende, men effekten på spesifikt digitaliseringen av offentlig sektor avhenger av om - og hvordan - den nye ministeren får et tverrsektorielt mandat.

statsråd er suverent ansvarlig for sin styringslinje i egen sektor (Sveen, 2015), viser at et slikt virkemiddel i beste fall vil være styringsmessig utfordrende. Et kortsiktig tiltak kan være å kompensere med digitale krav og føringer for den enkelte etat som er lagt mer helhetlig. Gitt dagens ansvar, faller det et ansvar på KMD og underliggende fagetater for et slikt tiltak. Tverrsektorielle krav og føringer må forankres i Regjeringen. Vår empiri viser også behov for vurderinger av ytterligere harmonisering av regelverk. Dersom økt samkjøring av digitale initiativ skal oppnås, tyder våre funn på at måling og oppfølging av den enkelte virksomhet også må endres.

I teorigrunnet merket vi oss at Andreassen (2017) peker på at økonomistyringen i offentlig sektor må utvikle seg til å ha større oppmerksomhet på effekter, muligheter og produktivitet fremfor detaljert aktivitetsstyring. Utfordringen hun peker på samsvarer med de funn vi har gjort i etatenes tildelingsbrev, der styringen er detaljert aktivitetsstyring og fokuset er på økonomiske fullmakter. Skal mål i Digital agenda lettere nås, og digitalt gjenbruk øke, indikerer vår empiri at økonomiske virkemidler i digitaliseringen må endres. Mye tyder på at dagens virkemidler er langt mer tilrettelagt for de største etatene. Terskler for bruk må senkes og tilgjengeligheten må kommuniseres på en annen måte.

Empiri i denne oppgaven viser at noe av potensialet for økt digitalt gjenbruk kan utløses ved å gjøre tilgjengelig finansielle incentiver. Incentivene kan struktureres slik at etater med like behov søker sammen. Tilsvarende det nasjonale, felles innkjøpsorganisasjoner tilbyr til virksomheter med sammenfallende behov, kan også digitalt gjenbruk øke ved at økonomiske incentiver tydeliggjøres. Prosjekter og investeringer med høyt potensiale for deling og gjenbruk kan tilgodeses.

Dersom dagens praksis med ukoordinert og lav grad av samkjøring i utvalg og gjennomføring av digitale initiativ opprettholdes, vil det ta lang tid før norsk offentlig sektor når målsettingene i Digital agenda (KMD, 2016a).

### 6.2 Utfordringer knyttet til manglende felles arenaer for gjenbruk

Forskningen viser flere fordeler med å vurdere digitalt gjenbruk når en virksomhet står overfor større IKT-endringer. Men for at slike vurderinger skal bli både reelle og kunne gjøres effektivt, må man naturlig nok ha tilgang til informasjon om hva som er mulig å gjenbruke. Vår empiri viser at dagens arenaer for informasjonsutveksling og kontakt er mangelfulle og uforpliktende. Dermed vil mange virksomheter oppleve det vanskelig å skaffe seg innsikt i muligheter for digitalt gjenbruk.

Enkelte initiativer har blitt satt i verk de siste årene. Brønnøysundregistrene forvalter Felles datakatalog. Tjenesten er en samlet oversikt over data og begreper i offentlig sektor som understøtter digitalisering, regelverksutvikling og øvrig forenkling. Katalogen gir informasjon om hvor data finnes, hvordan de henger sammen og hva de betyr. Veikartet for tjenesten er, over tid, å gå fra felles oversikt til å tilgjengeliggjøre felles API-grensesnitt og dermed på lang sikt tilrettelegge for gjenbruk av data (kun-en-gang-prinsippet). Per i dag er initiativet frivillig for alle offentlige virksomheter. Tilsvarende er også Difis tjeneste data.norge.no et frivillig register over åpne datasett i Norge. Vår oppfatning etter studien, er at dette er tjenester som i liten grad har oppmerksomhet blant sentrale etater i den grad ambisjonsnivåer tilsier. Det kan virke som det er relativt få enkeltpersoner som er hyppige gjengangere i de ulike fora der disse tjenestene videreutvikles. Vi mener at de sentrale funksjonene for



digitalisering av offentlig sektor må favne bredere. Slik det er nå, går disse tjenestene “under radaren” for sentrale deler av offentlig sektor.

Vår empiri indikerer at disse initiativene ikke enkelt vil nå sine mål. Verken Felles datakatalog, eller andre arenaer for strukturert utveksling av informasjon om gjenbruksmuligheter, kommuniseres slik at virksomhetene oppfatter dem som betydningsfulle arenaer. Det finnes ingen felles oversikt over digitale tjenester, og heller ikke kommunikasjon per i dag som ser ut til å «nå ut» i tilstrekkelig grad. Samtidig peker Digitaliseringsrundskrivet (KMD, 2018) på at den enkelte virksomhet bør synliggjøre data som man er i stand til å dele med andre. I tillegg må data gjøres tilgjengelig i tråd med bestemmelsene for viderebruk i Offentleglova og Retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data. En forutsetning blir da at den enkelte virksomhet har tilstrekkelig oversikt over hvilke data som håndteres, som ytterligere understrekes i de nylig innførte GDPR-bestemmelsene. Totalt sett blir dette et krevende landskap for mange offentlige virksomheter, både små og kanskje også store. Intensjonen med Felles datakatalog er god, men vi mener dagens struktur og manglende støtte til den enkelte virksomhet vil gi store utfordringer med å skalere opp og favne bredere.

Et annet aspekt verdt å drøfte, er personlige nettverk og kontakter mellom virksomheter. Mange ledere i offentlig sektor har opplevd henvendelser knyttet til deling eller gjenbruk. De aller fleste henvendelsene er knyttet til personlige nettverk eller presentasjoner i det offentlige rom. Våre erfaringer er at det sjelden blir noen form for effekt ut av slike henvendelser. Årsakene kan være at kunnskapen om hva som er mulig å gjenbruke er for dårlig, at det ikke er kjente arenaer for gjenbruk og at det såkalte “not invented here”-syndromet står sterkt (forutinntatthet mot ideer utenfra til fordel for egenutviklede). Gjennom våre funn bekreftes en slik tendens, og det påpekes av våre informanter at mulige forklaringer blant annet er manglende føringer og sterkere spesialiseringer. Sveen (2015) påpeker at også presset om sterkere vertikal samordning vil kunne påvirke i samme retning.

Vi mener våre funn viser en grunnleggende mangel på struktur for å skape arenaer der gjenbruk kan skje. Digitaliseringen av norsk offentlig sektor må ikke bare være avhengig av driftige enkeltpersoner med god gjennomføringsevne og stort kontaktnettverk. Kjente «suksesshistorier» om digitalt gjenbruk gir et bestemt inntrykk av «på tross av», og ikke «på grunn av».

Å skape gode oversikter og arenaer for gjenbruk må starte med at hver virksomhet har innsikt i hva de kan dele. Deretter må mekanismer for å skape nødvendige arenaer, per i dag eksempelvis Felles datakatalog og data.norge.no, gjøres obligatoriske. I tillegg påpeker Grina og Jendal (2018) at behandlingsansvaret ved utlevering og bruk må sikres. Her ligger de største utfordringene på nivåene mellom politiske føringer og tekniske løsninger (Grina og Jendal, 2018). Øvelsen er å balansere en rekke ulike momenter for å sikre forholdet mellom tilbyder og konsument av det som gjenbrukes: Politiske føringer samt juridisk-, organisatorisk-, semantisk- og teknologisk samhandlingsevne.

Våre funn viser at et økt fokus på arenaer for gjenbruk også kan oppnås gjennom nye føringer i etatenes tildelingsbrev. Her kan en tilnærming være tilsvarende med hva som er gjort i nasjonal strategi for bruk av skytjenester, hvor det spesifiseres at skytjenester skal vurderes på linje med andre løsninger når virksomheten står overfor større endringer eller omlegginger (knyttet til IKT).

### 6.3 Utfordringer knyttet til manglende tverrsektoriell styring og tilpasset finansiering

I empirien finner vi at å etablere løsninger som gjenbruker på tvers, krever et styringsparadigme som optimaliserer på helhet mer enn for den enkelte virksomhet. Dette samsvarer overens med Woerner et al. (2013), selv om fokuset der primært er mot divisjoner i store konserner. En bred og strategisk tilnærming er nødvendig, der «governance» og finansieringsmodeller er tilpasset at ønsket effekt skal være på noe utover den enkelte virksomhet. Som vi så i teorigrunnlaget, understreker også Matt, Hess og Benlian (2015) at tett integrering av digitale strategier og økonomiske aspekter i en virksomhets overordnede strategier er avgjørende.

Diskusjonen kan også trekkes videre, utover kun statlig sektor. Én måte kommunesektoren kan bli mer effektiv på - en sektor som i dag produserer rundt 85 % av offentlige tjenester i Norge - er å ha tilgang til data og løsninger på en annen måte enn i dag. En annen styring for samarbeid vil trolig være påkrevd. I tillegg må eventuelle utfordringer knyttet til lovhjemler løses.

I likhet med Sveen (2015), finner også vi konsensusorientering i norsk offentlig sektor. Konsensusorientering påvirker gjennomføringsevnen av IKT-politikken. På den ene siden styrkes innføringen av endringer, ved at det er oppnådd en høyere grad av enighet for besluttede endringer. Men, slike forankringsprosesser tar oftest også ekstra tid. Vår gjennomgang av litteratur viser at digitaliseringen stiller nye krav, og mange ledere vil oppleve krav om økt fart og responsivitet (Ross, 2017). Når digitalisering velges som virkemiddel for omstilling, kan kort tidsbruk derfor være vesentlig for å oppnå ønskede effekter. Ross (2017) anerkjenner imidlertid behovet for å bruke tid i større digitale transformasjoner på å bygge organisatoriske evner for å jobbe, tenke og samhandle på nye måter. Det er tvilsomt om Ross hadde skandinavisk konsensusorientering i tankene i sin forskning, men konsekvensene er uansett en lengre tidsakse før effekt.

Våre funn argumenterer slik sett for sterkere sentral styring for å øke både tempo og gjenbruk i digital omstilling. På lignende vis peker Haraldsen (2018) på at det er styrings- og samordningsprinsippene i offentlig forvaltning som er det største hinderet for fortgang i digitaliseringen. En strategi for økt gjenbruk, kunne da være sterkere styring ved å utarbeide felles og tverrgående tiltak for digitalisering - styrt av et sentralt organ. I likhet med funn fra deler av våre informanter, påpeker også Haraldsen (2018) at dagens problemer ikke kan løses dersom ikke prinsippene for målstyring og finansiering samtidig endres. Digital agenda slår fast at offentlig sektor må arbeide på tvers av etater og forvaltningsnivåer for å lykkes med omstilling. På den ene siden kan vi peke mot Dunleavy et al. (2005) her, og vårt teorigrunnlag om begrepet det digitale styringsparadigmet (DEG). Essensen hos Dunleavy et al. (2005) er nettopp erkjennelse av at IT-investeringers natur påvirker strukturer og prosesser for både styring og tjenesteyting. Med DEG lagt til grunn, forstås digitale tjenester som avgjørende brikker i offentlig virksomhet. Men, også her forutsettes at nettopp målstyring og ikke-optimale finansieringssystemer er byttet ut med oppmerksomhet på behovsbasert tjenesteyting - på tvers. Vi finner begrenset belegg for at forutsetningen oppfylles blant våre undersøkte virksomheter og sektorer.

Vi vil derfor hevde at KMD, som er et samordningsdepartement og satt til å gjennomføre IKT-politikken slik den er beskrevet i Digital agenda, må styrke verktøykassen. Mye tyder på at uten øvrig endring i et NPM-assosiert styringsparadigme, er KMDs beste mulighet til økt digital måloppnåelse å vesentlig styrke sin myndighet på området. Å se til dagens fagorganer

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

under KMD for utøvelse av slik myndighet, gir vår empiri likevel lite belegg for å hevde blir en enkel øvelse. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har rollen som samordningsorgan og strategisk premissleverandør på digitaliseringsområdet for KMD. Det er riktig å si at vår empiri støtter et syn på at Difi til nå ikke anses å ha lyktes på det strategiske området, men har lyktes godt operasjonelt (felleskomponenter).

Våre funn viser at etatene mener styring av finansieringen av tverrsektorielle digitale tiltak er mangelfull. Det er ulikt hvordan departementene styrer sine etater gjennom tildelingsbrev og styringsdialog. Mål for digitale tiltak er ofte fraværende, og i særdeleshet når det gjelder på tvers av sektorer. I noen grad gir empirien belegg for å hevde at etatene mener det er mer samarbeid på etatsnivå enn det er felles prioriteringer på departementsnivå. Få etater følges direkte opp på at de skaper verdi for andre etater.

Sørensen og Thomsen (2018) hevder statlig sektor i stor grad er orientert mot aktivitet inneværende og det kommende året. Vi finner ikke at etatene anser dette eksplisitt som en vesentlig utfordring. Det er derimot empiriske funn på at etatene mangler strategiske insentiver til å tenke langsiktig og helhetlig. Finansieringsmodeller for samarbeid og deling/gjenbruk oppleves kompliserte og til dels urettferdige og suboptimale. Vi mener KMD og Finansdepartementet bør samarbeide tettere for å avklare tydeligere prinsipper for hvor kostnader oppstår og blir belastet. Et annet aspekt i diskusjonen, er at finansieringsordninger oppfattes å være langt bedre tilpasset store virksomheter enn de mindre og spesialiserte. Budsjett- og planprosesser oppfattes koordinerte, men uten tilstrekkelig styring til at tverrgående behov ivaretas. I sum blir tildeling og styring av økonomi altoverskyggende optimalisert mot nytte for den enkelte etat.

Vi finner ikke at ABE-kuttene (årlige «ostehøvel-kutt») til nå gir insentiver til å søke helt andre typer løsninger på behovene, eksempelvis ved å søke sammen med andre etater eller se til gjenbruk. Kuttene virker å håndteres gjennom annen vekst og/eller ved å redusere kvalitet på tjenester. Gitt vår litteraturgjennomgang og empiri, er en diskusjon om styringsutfordringer knyttet til økonomi på digitalområdet ikke komplett uten én ytterligere kommentar: Det virker ikke som økonomisk situasjon eller finansieringsutfordringer totalt sett er på «topplisten» over utfordringer. Vi finner at det er en oppfatning om en viss ubalanse mellom oppdrag og tilhørende finansieringsstrøm. Men det er ikke hovedproblemet for å øke graden av gjenbruk.

I 2017 gjennomførte OECD et tilsyn med den digitale tilstanden i Norge (OECD Digital Government Studies, 2017). Den konsensusbaserte tilnærmingen til roller, ansvar og ambisjonsnivå ble også der påpekt. Å oppnå nødvendig koordinering, samhandling og felles mål ville kreve større tydelighet om ansvar og sterkere ledelse på området, ble det hevdet. I tillegg måtte det etableres en tilpasset «governance» for området, slik at roller kunne utøves med tilstrekkelig myndighet (OECD Digital Government Studies, 2017). Andre utfordringer knyttet seg til kompetanse, regelverk og insentiver (i dette tilfellet for å dele data). Langt på vei finner vi tilsvarende. Vi hevder vår empiri et stykke på vei gir innsikt i forhold som gjør bildet sammensatt. Der styring tradisjonelt har blitt fokusert i sektorvise vertikaler, viser vår empiri nødvendigheten av også et mer tverrgående, horisontalt perspektiv. Utfordringen, som også våre funn underbygger, er at slik styring er for anstrengende per i dag.

#### 6.4 Deling må følges av gjenbruk

En grunnleggende egenskap ved alle oppgaver offentlig sektor gjør, er å skape verdi for brukerne av de tjenestene som leveres. Verdi kan være av enten økonomisk, sosial eller for eksempel miljømessig karakter. Innen digitale løsninger og informasjon i offentlig sektor, ligger det grunnleggende til rette for at verdier burde kunne deles og skape nye muligheter. Både Digital agenda og offentlig debatt har vært preget av fokus på å øke slik deling. Ved å tenke utover egen sektor, kan skapt verdi økes. Imidlertid viser vår empiri at deling ikke er tilstrekkelig til at offentlig sektor skal kunne øke verdien. Dersom deling er å skape verdi, må verdien også «fanges». Verdifangst gjøres av den eller de som konsumerer hele eller deler av de tjenester som er delt. Vi finner at slik systematisk verdifangst ikke vil «skje av seg selv», gitt de utfordringer som er belyst i denne oppgaven. Deling er nødvendig for å nå målene som er satt i Digital agenda (KMD, 2016a), men er kun et delbidrag.

Våre funn peker på viktige strategiske utfordringer som forhindrer ibruktakelse av delte data og løsninger. Målene er det stor oppslutning om - økt produktivitet, reduserte kostnader og mindre vedlikehold. Men vi finner at det må større styrings- og ledelsesmessige endringer til for å oppnå systematisk gjenbruk. Ser vi tilbake til teorigrunnet for digitalt gjenbruk, finner vi at eksempelvis Rothenberger, Dooley & Nada (2003) hevder det nettopp er ved å anse både tekniske, organisatoriske og strategiske aspekter som sammenvevd at god praksis for gjenbruk kan oppnås. Hjelset og Ulfsten (2018) mener et teknologiskifte kan være viktig for gjenbruk, men samtidig at å lykkes med gjenbruk av programvare er uavhengig av teknologien. De peker på at det avgjørende er kombinasjonen av planlegging og forbedring, formaliserte prosesser, ledelsesstøtte, like prosjekter og likhet i arkitektur. I vår oppgave har fokuset vært på mer strategiske aspekter, men innen mer operasjonelle utfordringer vil også denne oppgavens informanter trolig bekrefte flere av disse funnene.

I tillegg legger Rothenberger, Dooley & Nada (2003) vekt på at å skape gjenbrukbare komponenter krever ekstra utvikling. Våre funn bekrefter at dette er en reell problemstilling for offentlige ledere, som i liten grad måles på slik tilrettelegging for andre, ei heller har finansiering for det.

På bakgrunn av våre funn argumenterer vi for at den offentlige debatten knyttet til digitaliseringen av offentlig sektor må balansere mellom deling og gjenbruk. Gjenbruk er et naturlig følgeelement for at myndigheter og den enkelte etat skal kunne høste effekter og økt verdi av at noe er delt.

Det er relevant å undersøke hva andre trekker fram som mulige virkemidler for å øke gjenbruk. Grina og Jendal (2018) peker på flere forhold som må håndteres for å øke gjenbruk i offentlig sektor. De hevder at man må unngå å rapportere samme informasjon flere ganger samt skape forenkling og forbedring gjennom automatisering, kvalitativ forbedring, likebehandling og kostnadsreduksjon. I tillegg peker Grina og Jendal på begrepet viderebruk utenfor offentlig sektor. Da forutsettes nødvendig åpenhet og innsyn samt disposisjonsrett over «egne data».

Ser vi utover Norges grenser, har Europakommisjonen gitt ut «Sharing and Reuse Framework for IT Solutions» (European Union ISA Programme, 2016). Der pekes på at for å utnytte potensialet med digitale teknologier, er det nødvendig å sikre elektronisk interaksjon mellom offentlig sektor, borgere og næringsliv både tverrsektorielt, nasjonalt og internasjonalt. Rammeverket gir veiledning og anbefalinger til offentlig sektor om hvordan implementere og

levere mer interoperable tjenester med høyere kvalitet. De peker på at deling og gjenbruk er en nødvendig forutsetning for at interoperabilitet skal fungere i et felles marked.

Europakommisjonen peker i rapporten på følgende sentrale begrensninger for deling og gjenbruk: Organisatoriske barrierer (fragmenterte IT-løsninger basert på utdaterte virksomhetsmodeller som ikke tillater samordning i og mellom sektorer), regulatoriske barrierer (usikkerhet knyttet til begrensninger og unntak), tekniske barrierer (manglende bruk av felles standarder, dårlig dokumentasjon og silotenkning innen utvikling av IT-løsninger) samt kommunikasjonsmessige barrierer. I Danmark har Center for offentlig innovation utviklet «Spredningsguiden» (Center for offentlig innovation, 2019). Her beskrives en systematisk tilnærming til deling og gjenbruk av innovasjon. Spredningsguiden er relevant for alle som vil samarbeide med å oversette en innovasjon fra en kontekst til en annen. Guiden inneholder seks faser med tilhørende verktøy som bistår med å strukturere dialogen i prosessen.

### 6.5 Implikasjoner for toppledere i statlige virksomheter

Gjennom oppgaven er det avdekket mange utfordringer på området for ledere i statlig sektor. Digital agendas visjon er at offentlig forvaltning er endringsvillig, deler og gjenbruker informasjon sikkert, effektivt og har enklere dialog med brukerne. For å legge til rette for å lykkes, er det mange grep offentlige ledere bør vie oppmerksomhet til. Vår empiri viser at anbefalingene vi har gjengitt i *Tabell 1 Implikasjoner for toppledere i statlige virksomheter* bør sees som muligheter til å øke graden av digitalt gjenbruk.

Utfordring	Muligheter til å øke graden av digitalt gjenbruk
Manglende koordinering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etatsledelsen må sikre digital modenhet i egen etat</li> </ul>
En antagelse om høyere koordinerings- og livsløpskostnader ved gjenbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>Involvere fagkompetanse i strategiske vurderinger, slik at livssyklus-kostnader og eventuelle kompetanse-utfordringer også vurderes</li> <li>Etatsledelsen må se egen virksomhet i et større samfunnsperspektiv, og be om å bli målt på det</li> </ul>
Konsensusorientering er en utfordring i en digital hverdag	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etatsledelsen må opprettholde tid og tempo i digitaliseringen</li> </ul>
Teknologi er bare en del av utfordringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etatsledelsen må se helheten, der teknologi er en av faktorene. Forstå hvordan samfunnsoppdraget best løses, gitt nye forutsetninger.</li> </ul>
Marginal effekt av små kutt	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etatsledelsen må vurdere nøye hvordan reduksjoner i budsjetter påvirker tjenesteleveranse</li> <li>Etatsledelsen må vurdere oftere nedleggelse/ bortsetting av tjenester v/ reduksjoner i budsjetter</li> </ul>
Manglende kompetanse i flere ledd	<ul style="list-style-type: none"> <li>Den digitale forståelsen må økes, både hos etatsledelsen og etatsstyrer</li> </ul>
Etatens størrelse påvirker tilnærmingen til digitalt gjenbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etatsledelsen må forstå det store bildet og realitetsorientere seg i henhold til det</li> </ul>
Strukturell utfordring med	<ul style="list-style-type: none"> <li>Etatsledelsen og etatsstyrer må sikre tilstrekkelig</li> </ul>

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

digitalisering av offentlig sektor	<p>kompetanse og forståelse om det digitale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Både etatsledelsen og etatsstyrer må sikre tilstrekkelig digital kapasitet</li> </ul>
Deling må følges av gjenbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Når noe skal deles må det lages en plan for hvordan det skal kunne gjenbrukes</li> <li>● Etatsledelsen må sikre at deling følges av gjenbruk</li> <li>● Innføre krav i egne prosjektmodeller om undersøkelse av muligheter for gjenbruk før anskaffelse eller egen utvikling.</li> </ul>

Tabell 1 Implikasjoner for toppledere i statlige virksomheter

Bildet av utfordringer er komplekst, men dette er konkrete muligheter for å legge bedre til rette for å øke graden av digitalt gjenbruk for ledere i offentlig sektor.

### 6.6 Muligheter for myndigheter til å øke digitalt gjenbruk

I Tabell 2 *Muligheter for myndigheter til å øke digitalt gjenbruk* gis en oppsummering av utfordringer og mulige virkemidler for å øke graden av digitalt gjenbruk for myndigheter.

Utfordringer	Muligheter til å øke graden av digitalt gjenbruk
Ingen føringer knyttet til digitalt gjenbruk i tildelingsbrev	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etatsstyrer må sørge for føringer i tildelingsbrevet knyttet til digitalt gjenbruk</li> <li>● KMD må sikre digitale fellesføringer i tildelingsbrev</li> </ul>
Mangel på insentiver for å prioritere digitalt gjenbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>● KMD må i samarbeid med Finansdepartementet etablere en insentivstruktur</li> <li>● Etatsstyrer må sikre at insentivene er reflektert i tildelingsbrev</li> </ul>
Manglende koordinering	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etatsstyrer må sikre digital modenhet i egen sektor</li> </ul>
Tverrsektoriell styring	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etablere "innenriksminister" for det digitale området i Norge</li> <li>● "Innenriksministeren" må være nært knyttet til Finansdepartementet</li> </ul>
Konsensusorientering er en utfordring i en digital hverdag	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etablere funksjon som tar beslutninger på vegne av andre</li> <li>● Etatsstyrer må opprettholde tempo i digitalisering</li> <li>● KMD må sikre at tempo opprettholdes innen det digitale området</li> </ul>
Manglende kunnskap om hva som er tilgjengelig for digitalt gjenbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>● KMD må sette Difi i stand til å sikre at kunnskapen om hva som er tilgjengelig for digitalt gjenbruk er godt kjent i offentlig sektor</li> <li>● KMD må etablere obligatorisk registrering av hva som er tilgjengelig for digitalt gjenbruk</li> <li>● Etatsstyrer må kreve gjenbruk i tildelingsbrev</li> </ul>
Ustrukturerte arenaer for gjenbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>● KMD må etablere formelle arenaer, med mandat og</li> </ul>

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

	<p>hjemmel, der gjenbruk kan gjennomføres</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● KMD må sikre tilstrekkelig gjennomføringsevne i de formelle arenaene</li> </ul>
Stor avstand mellom politisk ambisjon og praktisk gjennomføring	<ul style="list-style-type: none"> <li>● KMD må forankre politisk ambisjonsnivå hos etatsstyrer</li> <li>● Etatsstyrer må gi føringer til etatsledelsen om ambisjonsnivå i tildelingsbrev</li> <li>● Etatsstyrer må etablere målepunkter i tildelingsbrev for å møte den politiske ambisjonen</li> </ul>
Finansierungsordninger er komplekse og uoversiktlige	<ul style="list-style-type: none"> <li>● KMD og Finansdepartementet må forenkle og forbedre eksisterende finansierungsordninger</li> <li>● Etatsstyrer må sikre etatene tilstrekkelig handlingsrom i tildelingsbrev</li> </ul>
Teknologi er bare en del av utfordringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etatsstyrer må se helheten, der teknologi er en av faktorene</li> <li>● KMD må sikre at teknologi blir tilstrekkelig ivaretatt</li> </ul>
Marginal effekt av små kutt	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Etatsstyrer må vurdere nøye hvordan reduksjoner i budsjetter er knyttet mot ambisjonsnivå og kvaliteten i tjenestene som leveres i egen sektor</li> </ul>
Manglende kompetanse i flere ledd	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Den digitale forståelsen må øke, både hos etatsledelse og etatsstyrer</li> <li>● Den digitale kompetansen må økes gjennomgående i offentlig sektor</li> </ul>
Etatens størrelse påvirker tilnærmingen til digitalt gjenbruk	<ul style="list-style-type: none"> <li>● KMD må sikre virkemidler som hensyntar alle etater i offentlig sektor uavhengig av størrelse</li> </ul>

Tabell 2 Muligheter for myndigheter til å øke digitalt gjenbruk

### 6.7 Oppsummering

I kapittelet diskuterer vi årsaker til og følger av fire sentrale hovedfunn fra studiet. Utgangspunktet har vært forskningsspørsmålene, der bakteppet er at offentlige etater opplever krav til omstilling for å tilpasse seg nye behov og endringer i samfunnet. Digital agendas visjon er at offentlig forvaltning er endringsvillig, deler og gjenbraker informasjon sikkert, effektivt og har enklere dialog med brukerne.

En forutsetning for gjenbruk, er at statlige virksomheter har tilgang til informasjon om hva som er mulig å gjenbruke. Vi har drøftet dagens arenaer for informasjonsutveksling og kontakt, og hvilke følger det har at disse oppleves mangelfulle og uforpliktende. Mange offentlige virksomheter vil oppleve det vanskelig å skaffe seg innsikt i muligheter for digitalt gjenbruk. Vi har også diskutert årsaker til og konsekvenser av at etater har en rekke digitale initiativ pågående - samtidig som hver av etatene følges opp ulikt i styringsdialogen. Våre funn viser at dagens tverrsektorielle, digitale gjennomføringsevne er svak. Imidlertid kan insentivene struktureres slik at etater med like behov søker mer sammen.

Dersom gjenbruk på tvers skal øke, må dagens styringsparadigme endres i retning å optimalisere mer på helhet og totalt samfunnsoppdrag enn på den enkelte virksomhet. En



## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

følge av dagens styringsdialog er manglende strategiske insentiver til å tenke langsiktig og helhetlig. I tillegg har vi hevdet at debatten knyttet til digitaliseringen av offentlig sektor må balansere mellom deling og gjenbruk. Deling er ikke tilstrekkelig. Dersom deling er å skape verdi, må verdien også «fanges».

Vi har presentert en rekke virkemidler for å øke graden av digitalt gjenbruk både for toppledere og for myndigheter. Det gis i Vedlegg 4 en ytterligere, praktisk modellering av relevante sammenhenger.

Oppgaven gir etter vårt syn et bidrag i kunnskapen om offentlig sektors utfordringer og muligheter i arbeidet med digitalisering. Oppgaven drøfter enkelte hovedfunn som i liten grad er påpekt i dagens teorigrunnlag. Vi mener hovedfunnene kan sees som konsekvenser av at norsk offentlig sektor, relativt sett mot andre land, har kommet langt i digitalisering.

Gitt oppgavens funn, er det flere hensiktsmessige muligheter for videre forskning. Det bør forskes videre på hvorvidt og på hvilken måte dagens teoretiske modeller for e-forvaltning og digital modenhet i offentlig sektor bør utvides, nå som nye nyanser og nye utfordringer melder seg i land som har kommet langt i digitaliseringen. Vi mener også at forskning på hvordan tverrsektorielle beslutninger på det digitale området bør innrettes og tas er et relevant tema, spesielt i lys av nylig utnevning i Norge av en digitaliseringsminister. Et annet aktuelt tema er hvilke endringer i lovverk som kan avhjelpe realiseringen av Digital agenda (KMD, 2016a).

## 7 Konklusjon

Forskningsarbeidet har tatt for seg strategiske utfordringer og muligheter ledere i statlige etater opplever med å velge gjenbruk i digitaliseringen. Temaet er av interesse siden forskning dokumenterer muligheter for mer effektiv digitalisering ved å nyttiggjøre digitalt gjenbruk. Dagens forskning tar med få unntak ett av to utgangspunkter. Enten fokuseres privat næringsliv og utvikling av konkurransefortrinn, eller så er forskningen på digitalt gjenbruk konsentrert innenfor faget programvareutvikling. Vår undersøkelse tar utgangspunkt i en bredere definisjon av digitalt gjenbruk, og er tilpasset offentlig sektor. Målsetningen med arbeidet har vært å øke det generelle kunnskapsgrunnlaget på området, samt tydeliggjøre implikasjoner av våre funn for toppledere og myndigheter.

Arbeidets utgangspunkt har vært følgende tre forskningsspørsmål:

- Hvordan blir krav til digitalisering og gjenbruk håndtert av etatsledelsen?
- Hvordan har etaten strategisk tilnærmet seg digital gjenbruk de siste fem år?
- Hvordan kan digitalt gjenbruk bli ivaretatt i styringsdialogen med politisk ledelse i eierdepartementet?

Studien viser at digitalt gjenbruk ikke er en del av styringsdialogen mellom etat og eierdepartement. Heller ikke i etatens tildelingsbrev, som brukes av eier for å gi oppdrag, er deling eller gjenbruk tema. Oppfølging av Digital agendas mål om gjenbruk er av eier vilkårlig og overlatt til den enkelte etatsleder å ta stilling til. En følge av dagens styringsdialog er manglende strategiske insentiver til å tenke langsiktig og helhetlig på området.

Etatene anser digitalisering i noen grad som nye betingelser for å løse samfunnsoppdraget sitt. Hvordan en etat klarer å tilpasse seg og nyttiggjøre digitalt gjenbruk varierer blant annet med etatens størrelse og sektorvise tilhørighet. Studien viser at dagens tverrsektorielle, digitale gjennomføringsevne er svak. Der styring tradisjonelt har blitt fokusert i sektorvise vertikaler, viser forskningen nødvendigheten av et mer horisontalt perspektiv. Skal målene i Digital agenda (KMD, 2016a) nås, må det tas effektive tverrgående beslutninger. Studien viser også at finansieringsmodeller for samarbeid og deling/gjenbruk oppleves kompliserte og til dels urettferdige og suboptimale. Økonomidomenet henger etter måten informasjon, data og løsninger må benyttes på i et gjenbruks-perspektiv.

En forutsetning for gjenbruk, er at statlige virksomheter har tilgang til informasjon om hva som er mulig å gjenbruke. Vi finner at dagens arenaer for informasjonsutveksling, både teknisk og fra et ledelsesståsted, er mangelfulle og uforpliktende. Mange offentlige virksomheter vil oppleve det vanskelig å skaffe seg innsikt i muligheter for digitalt gjenbruk.

Deling mellom etater vurderes som et sentralt bidrag for å oppfylle mål i Digital agenda. Studien viser at deling ikke er tilstrekkelig for å oppnå effektene i meldingen. Det som deles må også gjenbrukes, og gjenbruk vil ikke skje av seg selv med utfordringene som er påpekt.

Konsekvensene av funnene i studien, er at digitalt gjenbruk bør få et økt fokus på strategisk nivå i etatsledelse og departement. Dette arbeidet presenterer en oversikt over virkemidlene både for toppledere og for myndigheter for å øke graden av digitalt gjenbruk.

Oppgaven gir mer kunnskap om offentlig sektors utfordringer og muligheter i arbeidet med digitalisering. Oppgaven drøfter enkelte hovedfunn som i liten grad er påpekt i dagens

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

teorigrunnlag. Vi finner at dette kan skyldes at norsk offentlig sektor, relativt sett mot andre land, har kommet langt i digitalisering.

## 8 Referanser

Andreassen, M. (2017) *Økonomistyring i fremtidens offentlige sektor*. Praktisk økonomi & finans 01/2017 (Volum 33).

Askheim, O.G.Aa. & Grenness, T. (2008). *Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag* (2. opplag). Oslo: Universitetsforlaget.

Baum, C.H., og Di Maio, A. (2000): *Gartners four phases of e-Government Model*. Gartner Group, artikkel G0094235.

Berg, O. (2006). *Fra politikk til økonomikk. Den norske helsepolitikks utvikling det siste sekel*. Oslo: Den norske lægeforening.

Center for offentlig innovation (2019) *Spredningsguiden*. <https://www.coi.dk/det-g%C3%B8r-vi/spred-innovation/spredningsguiden/>. Aksessert 30. januar 2019.

Creswell, J.W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions*. London: Sage.

Cusumano, M.A. (1991) *Japan's Software Factories*. Oxford University Press, New York.

Det kongelige finansdepartement (FIN) (2019a) *Tildelingsbrev Skatteetaten*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2019\\_skatteetaten\\_tildelingsbrev.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2019_skatteetaten_tildelingsbrev.pdf). Aksessert 27. januar 2019.

Det kongelige finansdepartement (FIN) (2019b) *Tildelingsbrev Tolletaten*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2019\\_tolletaten\\_tildelingsbrev.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2019_tolletaten_tildelingsbrev.pdf). Aksessert 27. januar 2019.

Det kongelige helse- og omsorgsdepartement (HOD) (2019) *Oppdragsbrev Helse Nord RHF*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/bd8a11644b744dec8a8dc452794000e4/oppdrag\\_sdokument-2019-hn-rhf.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bd8a11644b744dec8a8dc452794000e4/oppdrag_sdokument-2019-hn-rhf.pdf). Aksessert 27. januar 2019.

Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement (KMD) (2016a) *Meld. St. 27 (2015–2016). Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/sec1?q=digital%20agenda#match\\_0](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/sec1?q=digital%20agenda#match_0). Aksessert 11. november 2018.

Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement (KMD) (2016b) *Helhet, kvalitet og effektivitet. Strategi for bedre og mer effektive administrative tjenester i departementsfellesskapet (2016–2020)*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/e6079ad76a1041578d57561128aa07f8/helhet\\_kvalitet\\_effektivitet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/e6079ad76a1041578d57561128aa07f8/helhet_kvalitet_effektivitet.pdf). Aksessert 30. januar 2019.

Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement (KMD) (2018) *Digitaliseringsrundskrivet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2623277/?q=digitaliseringsrundskriv>. Aksessert 27. januar 2019.

Det kongelige kommunal- og moderniseringsdepartement (KMD) (2019) *Tildelingsbrev DSS*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/7272ed1a597a41b395a36e4d2ca522c5/2019\\_dss.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7272ed1a597a41b395a36e4d2ca522c5/2019_dss.pdf). Aksessert 27. januar 2019.

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. [https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7\\_0.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/mot-alle-odds.-veier-til-samordning-i-norsk-forvaltning-difi-rapport-2014-7_0.pdf). Aksessert 30. januar 2019.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2018) *Organisasjonsformer i offentlig sektor. En kartlegging*. [https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport\\_2018-8\\_organisasjonsformer\\_i\\_offentlig\\_sektor\\_en\\_kartlegging.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2018-8_organisasjonsformer_i_offentlig_sektor_en_kartlegging.pdf). Aksessert 30. januar 2019.

Dunleavy, P. et al. (2005) *New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory* (16), pp.467-494.

European Union ISA Programme (2016) *The Sharing and Reuse Framework for IT Solutions*. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/sharing-and-reuse-it-solutions/sharing-and-reuse-framework-it-solutions-pdf?page=1>. Aksessert 30. januar 2019.

Fairley, R. et al. (1989). *Final Report: Incentives for Reuse of Ada Components, vols. 1-5*. George Mason University, Fairfax, Va.

Fichman, R., & Kemerer, C. (1997). *Object Technology and Reuse: Lessons from Early Adopters*. *Computer*, 30(10) 47-59.

Frakes, W. & Isoda, S. (1994) *Success factors of systematic reuse*. *IEEE Software*, 11 (5) (1994), pp. 15-19.

Gartner Group (2016) *2016 CIO Agenda: Global Perspectives on Building the Digital Platform*. Gartner Group, artikkel G00297534

Gartner Group (2018) *Key Factors to Achieve Open Government Data Impacts, based on the French Governments's Experience*. Gartner Group, artikkel G00355795.

Glaser, B.G. & Strauss A.L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Chicago: Aldine.

Grina, T. I. og Jendal, H. (2018) *Roller og ansvar ved deling av personopplysninger – erfaringer fra NAV og Skatteetaten, møte i Skate 5. desember 2018*. [https://www.difi.no/sites/difino/files/sak\\_20-18\\_presentasjon\\_-\\_roller\\_og\\_ansvar\\_ved\\_deling\\_av\\_opplysninger\\_-\\_erfaringer\\_fra\\_nav\\_og\\_skatteetaten.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/sak_20-18_presentasjon_-_roller_og_ansvar_ved_deling_av_opplysninger_-_erfaringer_fra_nav_og_skatteetaten.pdf). Aksessert 30. januar 2019.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hagness, K., Vatne, M., Nordheim, K. (2014). *Effektiv virksomhetsstyring*. <https://www.magma.no/effektiv-virksomhetsstyring> Aksessert 30. januar 2019.

Haraldsen, A. (2018). *Hvordan organisere digitaliseringen i forvaltningen?* <https://www.digi.no/artikler/kommentar-hvordan-organisere-digitaliseringen-i-forvaltningen/448661>. Aksessert 30. januar 2019.

Heeks, R. (2008). *eGovernment for Development Information Exchange*. <http://www.egov4dev.org/success/definitions.shtml#eAdmin>. Aksessert 30. januar 2019.

Heeks, R. (2011). *Implementing and managing eGovernment - An international text*. London: Sage publications Ltd.

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

- Hjelset, S. & Ulfsten, A. (2018) *Gjenbruk av RPA i norske kommuner*. <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/2561654>. Akseptert 27. januar 2019.
- Holmane, V. (2018) *Skates handlingsrom for oppfølging av den nasjonale IKT-politikken*. <https://drive.google.com/file/d/18s2x6Dsx9vcTiZhKJGv03PJLu7nfKHmT/view>. Akseptert 30. januar 2019.
- Hooper, J.W. & Chester, R. (1991). *Software Reuse - Guidelines and Methods*. New York: Plenum Press.
- Kagermann, H. (2014). *Change through digitization—value creation in the age of industry 4.0*. Management of Permanent Change, pp. 23-45.
- Lincoln, Y.S. & Guba E.G. (1985). *Naturalistic Inquiry*. London: SAGE.
- Matt, C., Hess, T. & Benlian, A. (2015) *Digital transformation Strategies*. Business & Information Systems Engineering. October 2015, volume 57, issue 5, pp. 339-343.
- McIlroy, M.D. (1969) *Mass-Produced Software Components*. Software Eng. Concepts and Techniques 1968 NATO Conf. Software Eng., J.M.Buxton, P.Naur and B. Randell, eds., Petrocelli/Charter, New York, pp. 88-98.
- Mehmetoglu, M. (2003). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Merriam, S. (1988). *Case Study Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Miles, M.B. & Huberman, M.A. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook*. London: Sage.
- OECD Digital Government Studies (2017) *Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/digital-government-review-of-norway\\_9789264279742-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/digital-government-review-of-norway_9789264279742-en#page1). Akseptert 30. januar 2019.
- Rambøll Management Consulting (2018) *IT i Praksis 2018*. 11. årgang, 1. opplag.
- Riksrevisjonen (2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i statlige virksomheter*. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2017-2018/digitalisering.pdf>. Akseptert 30. januar 2019.
- Ross, J. (2017). *Don't Confuse Digital With Digitization*. <https://sloanreview.mit.edu/article/dont-confuse-digital-with-digitization/>. Akseptert 27. januar 2019.
- Rothenberger, M., Dooley, K., Kulkarni, U., & Nada, N. (2003). *Strategies for Software Reuse: A Principal Component Analysis of Reuse Practices*. IEEE Transactions on Software Engineering, 29(9), 825-837.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research Methods for Business Students*. Harlow, Essex, England: Pearson Education Limited.

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

Strauss, A. & Corbin, J. (1998). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory* (2nd ed.). London: SAGE.

Sveen, M. (2015) *Digitaliseringen av offentlig forvaltning*.

<https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/47817/Digitaliseringen-av-offentlig-sektor-Rettslig-status--virkemidler-og-faktiske-utfordringer-ved-digitalisering.pdf?sequence=1>. Aksessert 30. januar 2019.

Sørensen, R.J. & Thomsen, C. (2018). *En effektiv offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Tranvik, T.(red) (2008): *Digital teknologi og organisasjonsendring, Studier av offentlig og frivillig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.

Woerner, S.L. et al. (2013) *Turn Time Into Money: Faster Growth Through Digital Reuse*.

<http://www.europeanbusinessreview.com/turn-time-into-money-faster-growth-through-digital-reuse/>. Aksessert 30. januar 2019.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Los Angeles, California: SAGE.



## Vedlegg 1: Intervjuguide

# Intervjuguide NTNU

## Praktisk informasjon

- Definere situasjonen: Presentasjon av forskerne og studien.
  - Problemstilling:
    - Hvilke strategiske utfordringer og muligheter opplever ledere i statlige etater med å velge digitalt gjenbruk i digitaliseringen?
  - Forskningsspørsmål:
    - Hvordan blir krav til digitalisering og gjenbruk håndtert av etatsledelsen?
    - Hvordan har etaten strategisk tilnærmet seg digitalt gjenbruk siste fem år?
    - Hvilke hindre for gjenbruk erfarer etatene, og hvilke muligheter skisseres overfor politisk ledelse i eierdepartementet?
  - Sentrale avgrensninger.
- Presentere formålet med intervjuet (datainnsamling masteroppgave)
- Informere om anonymitet og at lydopptaket vil bli slettet på en sikker måte etter transkribering. Presisere at informantens identitet vil ikke bli avslørt i oppgaven.
- Informere om at intervjuobjektet kan trekke seg ved opplevd ubehag. Dersom det skulle være behov for avklaringer, står respondenten fritt til å stille spørsmål.
- Respondenten kan også velge å avstå fra å svare på spørsmål
- Presentere samtykkeerklæring for signering
- Har du noen spørsmål før vi starter?

## Introduksjon

Vi ønsker å stille så åpne spørsmål som mulig, fordi det er du som sitter på erfaringene og kunnskapen rundt de strategiske vurderingene knyttet til digitalt gjenbruk. Det er begrenset forskning på digitalt gjenbruk - derfor ønsker vi ikke å styre samtalen for mye. Det ligger likevel et fokus her i retning strategiske vurderinger før beslutninger tas, og vi ønsker komme inn på dette i relasjon til digitalt gjenbruk.

(Med vurderinger mener vi informasjonsinnhenting og vurdering av alle sider som gjøres før viktige beslutninger – IT-infrastruktur, personell, sourcing, ledelse, organisatoriske strukturer m.m.)

## Innledende spørsmål

- Når det gjelder innledende spørsmål, så foreslår vi at virksomhetens rolle, størrelse, organisering, din rolle og tilhørende ansvar sendes deg som et utkast for kommentarer, så sparer vi litt tid. Er det greit for deg?
  - Beskriv etatens rolle, størrelse og sektorvis oppheng
  - Kan du beskrive deres organisering?
  - Beskriv din rolle, hvilket ansvar ligger i denne rollen?
  - Hvilke andre roller er jobber du nærmest med?

## Strategiske vurderinger og gjenbruk

- Kan du fortelle om hvordan dere har gått fram for å møte kravene til det som ofte omtales som digitalisering?
- Kan du si litt om hvilke strategiske IKT-spørsmål dere har vært opptatte av de siste 5 årene?
  - Med strategiske spørsmål, mener vi valg som øverste ledelse tar som sikrer bærekraftige, varige fordeler sammenlignet med å gjøre andre valg
- Kan du beskrive hvordan dere gjør informasjonsinnhenting før strategiske beslutninger?
  - Hvem har den avgjørende stemmen, eller om dette er konsensusbasert?
- Kan du si litt om hvordan vurderinger av det innhentede informasjonsunderlaget gjøres? Hvem involveres? Hvordan håndteres uenigheter?
- Hva betyr begrepet digitalt gjenbruk for deg?
- Kan du si litt om hvordan dere blir kjent med mulige gjenbruks scenarier? Dersom nei, hvordan kunne dette ha sett ut i deres sektor?
- Kan du si litt om hvordan dere særskilt vurderer gjenbruk fra andre etater som en kilde for å løse behov i egen virksomhet?
- Har du eksempler fra de siste 5 år på hvordan digitalt gjenbruk har vært benyttet; strategier, data og løsninger? Hva mener du ledet til disse vurderingene?
- Kan du fortelle om erfaringene med disse aktivitetene innen gjenbruk? Hva har vært mulighetsrommet? Har noe vært krevende?
- Hvilke muligheter ligger for dere som virksomhet her? Hvilken dialog har dere med eierdepartement om disse mulighetene?
- Kan dere beskrive handlingsrommet for de strategiske beslutninger etaten selv kan gjøre og hvilke beslutninger som vil kreve en eskalering/forankring i eierdepartementet?
- Har du tanker om hva som er sentrale strategiske utfordringer for å øke digitalt gjenbruk i offentlig sektor?
- Hvilke incentiver for digitalt gjenbruk (fra andre etater) opplever dere å ha som virksomhet?

## Avsluttende spørsmål

- Er det noe du vil legge til?
- Vi har ikke flere spørsmål. Har du noe mer du vil si eller spørre om før vi avslutter intervjuet?

## Vedlegg 2: Informasjonsskriv

# Informasjonsskriv NTNU

Kjære deltaker,

Som en del av en executive mastergrad ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) er vi to studenter som skriver en masteroppgave om digitalt gjenbruk i offentlig sektor – en casestudie av utvalgte statlige etater sin tilnærming til gjenbruk fra andre etater som en kilde for å løse behov i egen virksomhet sett opp mot Digital agenda for Norge (Meld. St. 27).

Vår problemstilling er: *Hvilke strategiske utfordringer og muligheter opplever ledere i statlige etater med å velge digitalt gjenbruk i digitaliseringen?*

For å analysere digitalt gjenbruk i offentlig sektor på en hensiktsmessig måte har vi behov for å intervju sentrale personer i ulike statlige etater. Intervjuene vil ha fokus på bakgrunn, vurderinger, gjennomførelse og kritiske punkter knyttet til digitalt gjenbruk.

Intervjuene vil være semi-strukturerte, og bygger på en intervjuguide med aktuelle temaer. Målet er at du som deltager snakker fritt, og at din oppfattelse kommer tydelig frem. Lengden på intervjuene vil variere, men vi beregner å bruke rundt 45 minutter.

Vi ønsker også å ta opptak av intervjuene, og slik sikre at vi fanger opp all relevant informasjon korrekt. I all videre bruk av informasjonen vi samler inn vil du som deltager være anonym. Det er bare deg, vi og vår veileder ved NTNU som vil ha tilgang til transkriberte intervjuer. Etter at intervjuet er transkribert vil det bli slettet på en sikker måte.

Dersom du har spørsmål, eller har behov for mer informasjon må du gjerne ta kontakt med oss.

På forhånd, tusen takk for din hjelp!

Med vennlig hilsen,

Anders Høydalsvik og Geir Vengen Hansen

## Vedlegg 3: Samtykkeerklæring

# Samtykkeerklæring NTNU

Samtykkeerklæring for intervju om “*Digital gjenbruk i statlig sektor: Erfaringer og strategiske utfordringer*” en casestudie av utvalgte statlige etater sin tilnærming til gjenbruk fra andre etater som en kilde for å løse behov i egen virksomhet, våren 2019.

**Forskere:** Anders Høydalsvik og Geir Vengen Hansen

**Veileder:** Arild Aspelund (NTNU)

**Samtykke:** Jeg bekrefter herved å ha lest informasjonsbrevet “Informasjonsskriv” fra Anders Høydalsvik og Geir Vengen Hansen. Jeg gir med dette mitt samtykke til datainnsamling i forbindelse med masteroppgaven ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet:

- Lydopptak av intervjuet.
- Transkribering av intervjuet i sin helhet
- At forskerne i studien og veileder har tilgang til transkripsjonen i sin helhet etter transkribering
- Sitering anonymisert form (stilling/rolle) til bruk i masteroppgaven.

Intervjuet blir gjennomført av Anders Høydalsvik og Geir Vengen Hansen.

Jeg bekrefter med dette min frivillige deltakelse i studien, og at jeg er informert om at jeg kan trekke meg fra deltakelse ved opplevd ubehag under intervjuet.

Sted og dato:

.....

Signatur intervjuobjekt:

.....

## Vedlegg 4: Praktisk modell for digitalt gjenbruk

Gartner Group har beskrevet modellen "Key Factors to Achieve Open Government Data Impacts, based on the French Government's Experience" (Gartner Group, 2018). Fra denne modellen har vi utledet en modell i Figur 2 Praktisk modell for digitalt gjenbruk i offentlig sektor som beskriver hvordan digitalt gjenbruk kan gjøres i offentlig sektor:



Figur 2 Praktisk modell for digitalt gjenbruk i offentlig sektor

- **Sentral styring** - Det må etableres en funksjon som kan ta tverrsektorielle obligatoriske valg innen det digitale domenet. Videre må denne funksjonen knyttes tettere mot den finansielle styringen i offentlig sektor. Difi har antakeligvis blitt tiltenkt denne rollen, men har ikke klart å fylle den rollen godt nok. KMD har heller ikke satt Difi i en slik posisjon at de har muligheter til å lykkes.
- **Visjon og målsetting** - Det må etableres tydelige mål som blir forstått av alle etater. Regjeringen har etablert Digital agenda (KMD, 2016a) og utgir med jevne mellomrom et oppdatert Digitaliseringsrundskriv. Utfordringen er at selv om målene er tydelige, er kommunikasjonen og virkemidlene for å nå målene utydelige.
- **Lovverk** - Lovverket vil alltid henge etter den digitale utviklingen. Det vil være hensiktsmessig at relevant lovverk oppdateres og at det etableres konkrete sanksjonsmekanismer både for virksomheter og virksomhetens ledelse. Videre må departementene sørge for at lovverket er basert på prinsipper, mens detaljeringen må reguleres til underliggende etater for å understøtte tempoet i den digitale utviklingen.
- **Gevinster** - Det må synliggjøres konkrete gevinster både for etater, sektorielt og tverrsektorielt. Man må knytte dette opp mot områder der gevinstene er enkle og lett tilgjengelige. En mulighet kan være å gjøre bruk av nasjonale felleskomponenter obligatorisk. Videre må man sikre at transaksjonskostnadene knyttet til gevinstene er balansert og sikrer incentiver for ytterligere digitalt gjenbruk.

## Strategiske utfordringer og muligheter i statlige etater med gjenbruk i digitaliseringen

- **Deling og gjenbruk** - Det må etableres konkrete og tydelige arenaer for hvordan deling og gjenbruk i offentlig sektor kan håndteres. Videre må det etableres mekanismer som sikrer at deling og gjenbruk følger hverandre knyttet til effektivisering av offentlig sektor.
- **Dokumentasjon** - Det må dokumenteres hvilke effekter digitalt gjenbruk har. Videre må det beskrives helhetlig og tydelig i styrende dokumenter, for eksempel tildelingsbrev, hvilke måleparametere etatene har knyttet til digitalt gjenbruk.
- **Internasjonalt** - Norsk offentlig sektor må være involvert i og oppdatert på den internasjonale utviklingen. Både den teknologiske, men også den sikkerhetsmessige og flernasjonale utviklingen. Videre se på god praksis fra andre land og benytte felles standarder der det er hensiktsmessig.