



UNIVERSITETET I AGDER

Muligheter og utfordringer ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien

HÅVARD HØGSTMYR OG KJETIL STULEN

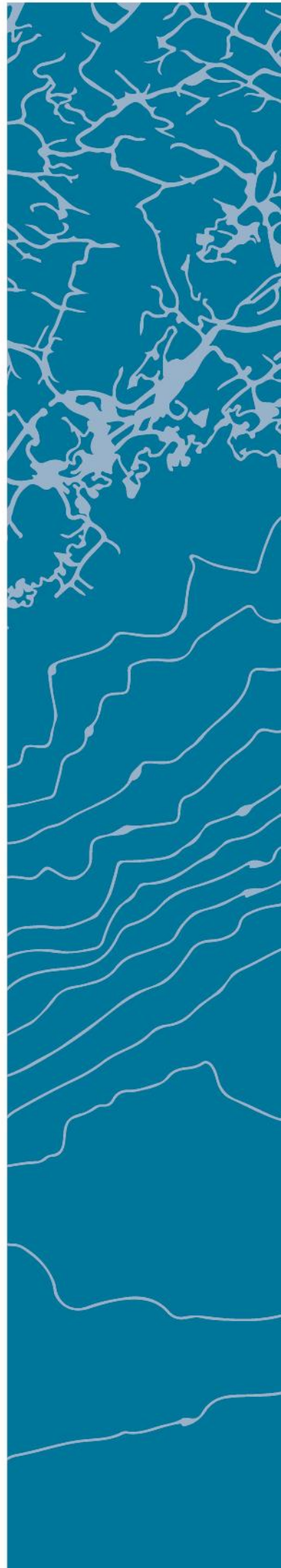
VEILEDERE

Leif Skiftenes Flak og Øystein Sæbø

Universitetet i Agder, 2017

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for informasjonssystemer




Forord

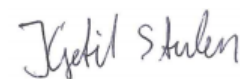
Denne avhandlingen er skrevet i forbindelse med faget IS-501 Masteroppgave i informasjonssystemer, og avslutter vår toårige mastergrad i informasjonssystemer ved Universitetet i Agder. I løpet av dette semesteret har vi gjennomført en kvalitativ studie som er dokumentert i denne masteroppgaven. Hovedtematikk for studien har vært delingsøkonomiens påvirkning på offentlig sektor. Delingsøkonomien og de tilknyttede tjenestemodellene ser ut til å bli en viktig del av samfunnet i fremtiden, og dette er noe offentlig sektor må ta stilling til. Mer spesifikt ønsker vi å se på muligheter og utfordringer ved offentlig involvering i delingsøkonomien.

I avhandlingen har vi intervjuet respondenter fra offentlig og privat sektor, med tilknytning til eller spesiell kunnskap om delingsøkonomi. Vi har blitt godt mottatt av disse, og ønsker derfor å takke alle våre respondenter for deres deltakelse. Vi ønsker også å takke veiledere Leif Skiftenes Flak og Øystein Sæbø for god støtte og nyttige tilbakemeldinger under arbeidet med avhandlingen.

Kristiansand 29.05.2017



Håvard Høgstmyr



Kjetil Stulen

Sammendrag

Delingsøkonomi er et nytt fenomen i hurtig vekst som allmennheten ikke er godt opplyst om, og som med sine alternative forretningsmodeller utfordrer eksisterende næringer. Utbredelsen av disse forretningsmodellene har også ført til at eksisterende markedsreguleringer utfordres. Det eksisterer et stort potensiale for samfunnet i utnyttelse av stillestående ressurser, og dette konkretiseres ved delingsøkonomiens vekstprognose i Norge (~42 mrd. kroner innen 2025). Studiens hensikt har vært å belyse hvordan det offentlige skal involveres for realisering av dette potensialet. Vi har derfor formulert følgende forskningsspørsmål:

Hvilke muligheter finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien?

Hvilke utfordringer finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien?

Hvilken rolle kan/bør det offentlige ta ved involvering i delingsøkonomien?

Denne rapporten beskriver en utforskende og fortolkende kvalitativ studie av et relativt nytt fenomen. Resultatene har blitt syntetisert til følgende tre hovedkategorier av muligheter og utfordringer ved offentlig involvering i delingsøkonomi:

Organisering

Offentlige og private ressurser med lav bruksfrekvens kan utnyttes bedre for å redusere anskaffelses- og driftskostnader, samt tilføre samfunnet et bredere tjenestetilbud. Fleksibilitet i sysselsetting i det private og det offentlige identifiseres som en mulighet for bedre utnyttelse av arbeidskraft, men kan ha utfordringer knyttet til arbeidssikkerhet. En overordnet utfordring er at det offentlige kan risikere å utkonkurrere private tjenesteleverandører, avhengig av hvordan og hvilke ressurser som skal distribueres.

Teknologi

Ved å integrere delingstjenester i det digitale offentlige tjenestetilbudet kan sektoren skape et større datagrunnlag for beslutningstaking. Et større datagrunnlag skaper også nye muligheter for digital innovasjon. Ved å innføre et offentlig digitalt tillitsledd for transaksjoner mellom delingsvirksomheter og brukere, kan utfordringer knyttet til beskatning og brukerverifisering elimineres. Vertikalt integrerte systemer i offentlig IT-infrastruktur er en stor utfordring dersom offentlige IKT-ressurser skal samhandle med delingsvirksomheter. Det foreligger også utfordringer knyttet til eierskap over dataene som genereres i et slikt privat-offentlig samarbeid.

Kultur

Delings- og innovasjonskultur kan være delingsøkonomiens største bidrag, og måten fenomenet reguleres på vil ha innvirkning på norsk næringsutvikling. Manglende kultur for samhandling og plattformatsing som er synlig i offentlig sektors mange isolerte tjenester, kan være til hinder for verdiskaping på ressurser delt mellom offentlig og privat sektor.

Vi presenterer tre mulige roller det offentlige kan ta, i tillegg til dagens regulerende rolle. Rollene vi beskriver innebærer å aktivt utnytte delingsøkonomiens potensiale og er som følger:

Innkjøper

Ved å kjøpe tjenester av delingsvirksomheter, vil denne rollen tilføre den enkelte etat eller offentlige virksomhet muligheter for ressursbesparelser og muligheter for skalering av tjenestetilbud.

Ressursplattform

Rollen som ressursplattform innebærer å tilgjengeliggjøre offentlige ressurser via en digital plattform, med en transaksjonsmodell som minner om tradisjonelt utleie. Denne rollen innebærer en utfordring ved at det offentlige kan gå i konkurranse med privat næring. Dette viser seg å være en konkurransevridning som ikke er ønskelig.

Tilrettelegger

Det offentlige som tilrettelegger innebærer flere muligheter enn de to overnevnte rollene. Offentlig forsyning av infrastruktur setter visse rammer for hvilken retning utviklingen av delingsøkonomien kan ta. Rollen legger til rette for å skape og utvikle et innovasjonsmiljø bygget på et gjensidig styrkende forhold gjennom datautveksling mellom offentlig sektor og privat næring.

Våre funn viser at rollen som tilrettelegger gir størst mulighet for realisering av delingsøkonomiens potensiale.

Denne studien bidrar til kunnskap ved å sette søkelyset på mulighetsrommet ved offentlig involvering i delingsøkonomien. Dette viser seg å være større enn kun å utnytte stillestående ressurser. Det kan være direkte verdiskapende dersom det offentlige legger fundamentet for den orkestrerende rollen som tilrettelegger.

Innholdsliste

Forord	I
Sammendrag	III
Innholdsliste	V
Figurliste	VII
Tabelliste	VII
1.Introduksjon	1
2.Bakgrunns litteratur	5
2.1 Delingsøkonomi	5
2.1.1 Delingsøkonomiens utvikling.....	8
2.1.2 Offentlig involvering i delingsøkonomien	10
2.1.3 Det offentlige som regulator	12
2.1.4 Offentlige analyser og strategier for delingsøkonomien	14
2.2 E-forvaltning	16
2.2.1 Utviklingsstadier i e-forvaltning	18
2.3 Skjæringspunkt mellom forvaltning og delingsøkonomi.....	20
2.4 Oppsummering av litteratur	23
2.4.1 Organisering.....	23
2.4.2 Teknologi.....	23
2.4.3 Kultur	24
3. Metode	25
3.1 Forskningstilnærming.....	25
3.2 Forskningsmetode	26
3.3 Respondentutvalg	26
3.4 Datainnsamling	28
3.5 Dataanalyse.....	28
3.6 Validering av funn	29
3.7 Begrensninger	30
4. Resultater.....	31
4.1 Hva er delingsøkonomi?	31
4.2 Muligheter	32
4.2.1 Digital innovasjon	33
4.2.2 Arbeid og sysselsetting.....	34
4.2.3 Utnyttelse av delbare ressurser	36
4.2.4 Det offentlige som digitalt bindeledd.....	36

4.2.5 Delingskultur	37
4.3 Utfordringer	38
4.3.1 Regulatoriske utfordringer	38
4.3.2 Konkurransen med privat næring	40
4.3.3 Eierskap over data.....	40
4.3.4 Manglende plattformsatsing.....	41
4.4 Oppsummering av resultater.....	42
4.4.1 Organisering.....	42
4.4.2 Teknologi.....	43
4.4.3 Kultur.....	43
5. Diskusjon.....	45
5.1 Ulik begrepsforståelse	45
5.2 Det offentliges rolle i delingsøkonomi	46
5.3 Potensiale ved det offentliges rolle i delingsøkonomien	54
6. Konklusjon.....	59
6.1 Implikasjoner for teori	62
6.2 Implikasjoner for videre forskning	62
6.3 Implikasjoner for praksis	63
Referanser	65
Vedlegg	68
Vedlegg A – Intervjuguide	68

Figurliste

Figur 1: Peer-to-Peer interaksjonsmodell	7
Figur 2: Business-to-Peer/Organization-to-Peer	7
Figur 3: Grader av integrasjon, satt opp mot grad av kompleksitet i system (Layne & Lee, 2001)	19
Figur 4: «Synthesized and adapted stakeholder mode», (Chasin & Scholta, 2015)	22
Figur 5 - Forenklet dataanalysemodell basert på Creswell (2009)	28
Figur 6: Peer-to-Peer-modell med det offentlige som aktiv deltaker	48
Figur 7: Government-to-Peer-modell på offentlig plattform	49
Figur 8: Offentlig fasilitert plattform og samspill med interessenter (Janssen & Estevez, 2013)	52
Figur 9: Modell som viser forhold mellom kompleksitet og potensiale.....	55

Tabelliste

Tabell 1 - Interaksjonsmodeller mellom det offentlige og andre aktører	18
Tabell 2: Oversikt over respondenter	27
Tabell 3: Oversikt over muligheter og utfordringer	60

1. Introduksjon

Delingsøkonomien ble estimert til å ha en verdi på 15 mrd. dollar i 2014, med et potensiale til å nå 335 mrd. dollar innen 2025 (PWC, 2015). I Norge ble verdien estimert til om lag 500 mill. kroner i 2015 og med et potensiale til å nå om lag 42 mrd. kroner i 2025 (Pedersen, Haavardsholm, & Vennemo, 2016). Den beregnede veksten til delingsøkonomien tyder på at fenomenet vil fortsette å utvikle seg i årene fremover, og at regulatoriske utfordringer må adresseres. Dette betyr at det offentlige må ta et standpunkt til om fenomenet skal reguleres for å stimulere innovasjon og vekst, eller for å beskytte utsatte næringer i samme bransjer som delingsøkonomien trer inn i.

Formålet med denne studien er å undersøke muligheter og utfordringer ved offentlig involvering i delingsøkonomien i norsk kontekst. Det er viktig å belyse denne problemstillingen nå mens delingsøkonomien er i et tidlig stadium, for å legge grunnlaget for å tidlig adressere hvordan fenomenet kan reguleres for å gi en samfunnsnyttig utvikling. Vi har sett at det ikke finnes mye forskning som beskriver offentlig involvering i delingsøkonomien, og mye av grunnen til dette er nok at delingsøkonomi hittil stort sett har handlet om å gi gevinster til privatpersoner og tjenesteleverandører.

Høsten 2016 utførte vi en litteraturstudie om fenomenet delingsøkonomi, og avdekket drivere og barrierer. Vi fant ut at sosiale, økonomiske og teknologiske aspekter representerte drivere, og at barrierer i hovedsak var utfordringer knyttet til regulering. Dette gjorde det interessant for oss å se på kobling mellom delingsøkonomi og det offentlige. På grunn av delingsøkonomiens digitale karakter i form av skybaserte plattformer, samt forvaltningsmessige utfordringer, er det interessant å undersøke en potensiell kobling til e-forvaltning.

På bakgrunn av hva vi har lest i litteratur om hvordan enkelte byer utnytter delingsøkonomien, er vi overbeviste om at det foreligger et underutnyttet potensiale for offentlig involvering. Dermed eksisterer det et behov for å få kartlagt dette potensialet. Vår fremgangsmåte har vært å lete etter svar i litteratur om delingsøkonomi og e-forvaltning, i offentlige rapporter om delingsøkonomi, samt å foreta intervju med aktører innen forvaltning, offentlig rådgivning og privat næringsliv. Videre følger en kort introduksjon til tematikken.

Deling er en aktivitet som lenge har eksistert som et alternativ til privat eierskap, og er grunnlaget i tradisjonelle byttehandler og donasjoner. I en delingsprosess vil to eller flere personer dra nytte av å kunne ha tilgang til noe i fellesskap. I stedet for å skille mellom mitt og ditt, definerer deling noe som vårt (Belk, 2007). Man skiller gjerne mellom målbare og ikke-målbare ressurser i delingsprosesser. Målbare ressurser kan for eksempel være eiendom, inventar, transportmidler eller lignende, mens ikke-målbare ressurser kan være kunnskap og tid (Kathan, Matzler, & Veider, 2016).

Tradisjonelt sett har det vært mest vanlig å dele med familie, naboer og nære venner, mye på grunn av det sterke tillitsforholdet som er tilstede. Når deling blir en inkluderende handling som resulterer i at et individ blir en del av en utvidet familie, kaller man dette for å dele inn. Når man på den annen side deler noe med ukjente eller relativt ukjente individer eller grupper, kaller man det ofte for å dele ut (Belk, 2014). Det å dele ut ved hjelp av digitale plattformer blir ofte kalt delingsøkonomi.

I de senere år har forbruksmentaliteten endret seg, og brakt med seg økt bekymring rettet mot økologiske, samfunnsmessige og utviklingsmessige konsekvenser forbundet med den typiske bruk-og-kast-mentaliteten. Økt bekymring for klimaendringer, økt behov for tilhørighet i samfunnet, samt utvikling av internett som formidlende infrastruktur via mobile plattformer, har gjort delingsøkonomien til et lukrativt forbruksalternativ for mange (Hamari, Sjöklint, & Ukkonen, 2016). Delingsøkonomien er et fenomen i skjæringspunktet mellom teknologi og økonomi, og er drevet av utvikling i informasjons- og kommunikasjonsteknologi, økende forbruksbevissthet, økt spredning av samskapende nettsamfunn, og sosial deling (Botsman & Rogers, 2010).

Fremskritt innen informasjonsteknologi og digitale enheter er blant de største drivkreftene for virksomheter i delingsøkonomien (Kenney & Zysman, 2016). Informasjonsteknologiske konsepter som Web 2.0 og peer-to-peer-nettverk, gjør det mulig for enkeltpersoner å operere som både tjeneste- og produktyttere og forbrukere på samme tid. Samtidig muliggjør denne teknologien mer uvanlige delingsmodeller, hvor for eksempel lokale myndigheter eller organisasjoner kan fungere som mellomledd i delingsprosesser (Chasin & Scholta, 2015). Digitale plattformer som distribuerte tillitsskapende bindeledd mellom brukere er en svært viktig faktor i delingsøkonomi. Det kan argumenteres for at det er nettopp denne typen teknologi som gjør at man nå kan dele ut slik man tidligere bare har delt inn.

Kommunikasjon som foregår mellom brukere av diverse tjenester drar nytte av internettets desentraliserte, frie og demokratiske nettverksegenskaper, som frigjør fysiske begrensninger og styrker den enkelte (Schor, 2016). Man kan se på internett som en plattform hvor individer kan skape verdi rundt egne ressurser, ferdigheter eller egen tid. Det er ofte ting eller ferdigheter med lav bruksfrekvens som distribueres, slik at de kan utnyttes av andre (Martin, 2016).

Vi tar utgangspunkt i at delingsøkonomi er et fenomen som omfatter aktiviteter fasilitert av digitale peer-to-peer-plattformer som oppfordrer individer til å se og benytte potensiale i egne og andres underutnyttede ressurser. Denne beskrivelsen utvider vi med å inkludere virksomheter som distribuerer sine ressurser ved hjelp av lignende plattformer.

Vi har sett i delingsøkonomidebatten at det er mye fokus på hvilke barrierer og regulatoriske utfordringer delingsøkonomien bringer med seg, men vi ønsker også å finne

ut hvilke muligheter forvaltningen har ved delingsøkonomien. Spesielt er det interessant å kartlegge sammenhengen mellom e-forvaltning og delingsøkonomi, på bakgrunn av at begge fenomener i stor grad handler om digital tjenesteleveranse og informasjonsbehandling. Samtidig kan digitale registre for personopplysninger bidra til å løse flere av delingsøkonomiens regulatoriske utfordringer. Vi mener derfor at e-forvaltning kan knyttes til delingsøkonomi og det offentlige, og vi vil videre belyse denne koblingen.

E-forvaltning handler om håndtering av informasjon, kommunikasjon og andre transaksjonsprosesser via digitale kanaler for å bedre samspill mellom myndighetsorganer, samt mellom myndigheter og privatpersoner eller bedrifter (Fang, 2002). Dette samspillet handler om deltakelse og involvering fra privatpersoner og bedrifter i form av samproduksjon (co-production), hvor innbyggere ikke kun bruker tjenester, men også er med på å skape og utvikle disse tjenestene (Chasin & Scholta, 2015). Denne samproduksjonen kan relateres til delingsøkonomi, ved at verdien av delingstjenestene ligger i brukerbasen som tilbyr ressursene de besitter.

Basert på vårt innledende litteratursøk har vi sett at koblingen mellom e-forvaltning og delingsøkonomi kan praktiseres på flere måter. På en side har vi sett at tjenester som Munirent, en delingsplattform for deling av ressurser mellom offentlige organ (Munirent, 2017), kan være et eksempel på en slik kobling. På den andre siden kan det være fundamentale likhetstrekk med delingskultur og bruker/innbygger i sentrum for tjenesteleveranse. Begge disse konseptene strekker seg mot effektivisering, bedre utnyttelse av eksisterende ressurser og demokratisering (for e-forvaltning betyr demokratisering å nå en større brukermasse og deltagelse fra flere innbyggere/brukere, innen delingsøkonomi betyr dette frihet til å velge hvordan man yter tjenester og hvordan man bruker ressurser og tjenester).

Overordnet målsetning i denne studien er å kartlegge fenomenet delingsøkonomi i kontekst av offentlig sektor. Videre lyder våre forskningsspørsmål som følger:

Hvilke muligheter finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien?

Hvilke utfordringer finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien?

Hvilken rolle kan/bør det offentlige ta ved involvering i delingsøkonomien?

Rapporten starter med å presentere relevant bakgrunns litteratur i kapittel 2. Forskningsdesign og -metode følger i kapittel 3, i tillegg til beskrivelse av datainnsamling, -analyse og -validering. Deretter følger kapittel 4, hvor resultater blir presentert. Disse resultatene analyseres og diskuteres opp mot teori i kapittel 5. Til slutt konkluderer vi studien i kapittel 6, med tilhørende implikasjoner for teori, videre forskning og praksis. Kapittel 2 og 4 avsluttes med oppsummeringer for å forenkle gjennomlesing.

2. Bakgrunns litteratur

I dette kapitlet presenterer vi litteratur som er relevant for vår studie. Første del av kapitlet gir en oversikt over hva delingsøkonomi er, etterfulgt av en definisjon. Deretter forklarer vi hvordan fenomenet har vokst og utviklet seg over tid, samt hvilke muligheter og utfordringer det bringer med seg. Dette vil være nødvendig bakgrunnskunnskap for å forstå koblingen mellom delingsøkonomi og det offentlige, samt for å forstå resultatene og diskusjonen i kapittel 4 og 5. Del to av dette litteraturkapitlet tar for seg hva e-forvaltning er, og hvordan e-forvaltning kan knyttes til delingsøkonomi. Siden delingsøkonomien er et digitalt fenomen og vi ønsker å se på koblingen til det offentlige, vil e-forvaltning være naturlig å beskrive i denne delen av rapporten. Denne koblingen vil også bli mer åpenbar i diskusjonsdelen. Vi avslutter kapitlet ved å se på skjæringspunktet mellom disse to fenomenene, og vil se at det kan være hensiktsmessig for offentlig sektor å involvere seg i delingsøkonomien da dette kan åpne for en rekke muligheter som kan gagne samfunnet. Modellene som presenteres i dette kapitlet er grunnlag for diskusjon om hvordan delingsøkonomiens tjenestemodeller kan tilpasses offentlig involvering. Dette er nødvendig for å svare på vårt tredje forskningsspørsmål; hvilken rolle bør det offentlige ta ved involvering i delingsøkonomien?

2.1 Delingsøkonomi

Delingsøkonomi er et samlet begrep på digitale markedsplasser og plattformer for deling og salg av ressurser og tjenester. Begrepet forbindes ofte med smarte, grønne og bærekraftige alternativ og økt individuell økonomisk frihet, ved tilgjengeliggjøring av egne stillestående ressurser med eller uten kompensasjon (Schor, 2016).

Fenomenet omfatter et stort spenn av aktiviteter som innebærer bytte, lån og leie av eiendom og tjenester (Agyeman, McLaren, & Schaefer-Borrego, 2013). Det som skiller delingsøkonomien fra tradisjonell deling, er at transaksjonene utføres ved hjelp av digitale plattformer. Disse er ofte skybaserte og er dermed godt egnet for oppskalering, i tillegg til at transaksjonskostnadene blir lave (Schor, 2016). Ressursen som deles er ofte eid av et individ, og delt med et annet individ. Det finnes også andre forretningsmodeller som inngår i delingsøkonomien, hvor ressursen som deles besittes av den distribuerende virksomheten. I en rapport til EU-kommisjonen, skrevet av Codagnone et al., (2016, s. 22), beskrives delingsøkonomien som følgende:

«The expression 'sharing economy' is commonly used to indicate a wide range of digital commercial or non-profit platforms facilitating exchanges amongst a variety of players through a variety of interaction modalities (P2P, P2B, B2P, B2B, G2G) that all broadly enable consumption or productive activities leveraging capital assets (money, real estate property, equipment, cars etc.), goods, skills or just time.»

Dette er et forsøk på å forklare hva som inngår i delingsøkonomi, da det ikke foreligger konsensus i forskningsmiljøet om hvordan delingsøkonomien defineres (Codagnone &

Martens, 2016). Felles for mye av forskningen er at fenomenet handler om forretningsmodeller som er grunnleggende annerledes enn de tradisjonelle B2C-modellene (business-to-consumer), ved at tjenestemodellene i delingsøkonomien stort sett opererer med en peer-to-peer-transaksjonsmodell. Da dette ser ut til å være en hensiktsmessig måte å illustrere forskjellene på, ønsker også vi å presentere fenomenet med samme tilnærming.

Det som gjør at delingsøkonomien skiller seg fra tradisjonell deling, og som gjør at den er interessant å studere fra et informasjonssystem-perspektiv, er plattformene som drifter delingstjenestene. Man kan si at digitale plattformer er komplekse sammensetninger av programvare, maskinvare, operasjoner og nettverk, og det er disse plattformene som fungerer som digitale rammeverk og muliggjør samhandling mellom deltakere (Kenney & Zysman, 2016). Eksempelvis har både AirBnB og Uber utmerket seg de siste årene som Peer-to-Peer-plattformer med stor vekst. Mye av suksessen kan skyldes at plattformer har mulighet til å redusere transaksjonskostnader betraktelig, og mulighet til å integrere tjenester og teknologi (Westerbeek, Ubacht, Voort, & Heuvelhof, 2016). Delingsplattformer fasiliterer kontakt mellom brukere, i motsetning til digitale salgsplattformer, som formidler tjenester på infrastruktur.

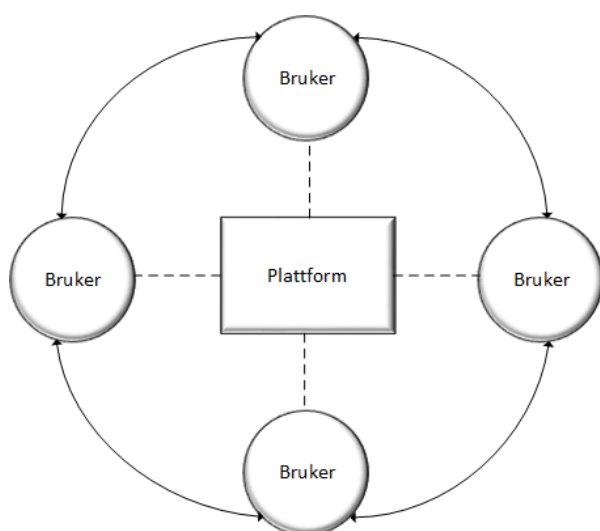
Mye av verdien i disse plattformene, kan forklares ved å se på nettverkseffekter. Verdien ligger i hvor mange brukere en tjeneste har (Agyeman et al., 2013). Det eksisterer stordriftsfordeler på etterspørselssiden ved at betalingsviljen for et produkt eller et system øker med antall brukere (Gabrielsen, 2005). Tosidige nettverkseffekter beskriver hvordan nytten til en bruker av en gruppe på den ene siden av markedet, avhenger av hvor mange medlemmer gruppen på den andre siden har (Armstrong, 2006). Dette kan enkelt illustreres ved å se på Ubers forretnings- og prisingsmodell; ved høyere etterspørselen er i et område, vil sannsynligvis betalingsviljen være høyere, og dermed vil det også eksistere et større behov for tilbydere (Kathan et al., 2016).

Noe av det som gjør at plattformtankegangen har fått så godt fotfeste, er skyteknologi (Kenney & Zysman, 2016). Dette omfatter både lagring og datakraft. Innleid digital infrastruktur fra en skyleverandør gjør at anskaffelse av maskin- og programvare går fra å være anskaffelseskostnader til å være driftskostnader. At man kun betaler for ressurser etter behov kan føre til store reduksjoner i utgifter for tjenesteleverandør, og kan gjøre at tjenesten oppleves mer pålitelig og responsiv for brukerne, grunnet skytjenesters skalerbarhet (Kenney & Zysman, 2016).

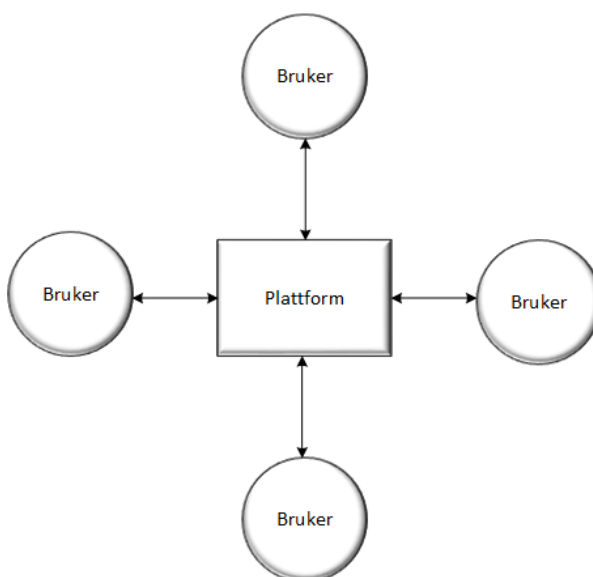
Delingsøkonomien kan oppleves som et vidt begrep, og flere forskere har derfor forsøkt å kategorisere forretningsmodellene ytterligere. Vi introduserer ytterligere to begrep for å illustrere noe av spredningen i begrepene som benyttes for å omtale delingsøkonomien. Disse to begrepene har gjentatte ganger blitt nevnt i litteratur om delingsøkonomi, og vi ser derfor på det som nyttig å inkludere en beskrivelse av dem her. «Access-based consumption» er et begrep som god beskriver hva bedrifter som driver B2P (Business-to-

Peer) utleie av ressurser tilbyr forbrukere (Bardhi & Eckhardt, 2012). Begrepet er også treffende for andre forretningsmodeller som baserer seg på at brukeren går til anskaffelse av tilgang til en ressurs istedenfor eierskap over en ressurs. Dette begrepet, sammen med delingsøkonomi, faller begge inn under en bredere definisjon: «Collaborative consumption» (Botsman & Rogers, 2010).

Begrepet «collaborative consumption» (Botsman & Rogers, 2010) er også omdiskutert. Det har blitt kritisert for å være for omfattende og har også spredte definisjoner (Codagnone & Martens, 2016). Hamari et al. (2016) definerer begrepet «collaborative consumption» slik: «*a peer-to-peer-based activity of obtaining, giving or sharing the access to goods and services, coordinated through community-based online services.*» Denne spredte forståelsen kan ha hatt innvirkning på kartlegging av fenomenet og diskursen rundt plattformøkonomier. I delingsøkonomien finnes det hovedsakelig to tjenestemodeller, henholdsvis «Peer-to-Peer» og «Business/Organization-to-Peer» (Codagnone, Biagi, & Abadie, 2016; Schor, 2016).



Figur 1: Peer-to-Peer interaksjonsmodell



Figur 2: Business-to-Peer/Organization-to-Peer

«Peer-to-Peer» (figur 1) innebærer at transaksjoner og tjenesteyting foregår mellom en bruker og en tilbyder, med en plattform som fasiliterer kommunikasjon for transaksjoner, og uten at eierskap over ressursene endres. Interaksjonsmodellen «Business/Organization-to-Peer» (figur 2) innebærer at en tilbyder (ofte en organisasjon med plattform) yter en tjeneste for en bruker, uten skifte i eierskap over ressursen.

Den stiplede linjen i figur 1 viser til at plattformens rolle er å fasilitere samhandling mellom brukere. Plattformens oppgave er initiering og avslutning av samhandling, transaksjonene foregår kun mellom brukerne. Det er altså ingen direkte ressursoverføring som foregår mellom bruker og plattform. I motsetning til figur 1

fungerer interaksjonsmodellen i figur 2, ved at den eneste samhandlingen som eksisterer er ressuroverføring mellom bruker og plattform. Brukere har i denne typen interaksjon ingen direkte kontakt med hverandre. For å utdype vår forståelse av disse modellene, ønsker vi å se på hvor utvekslingen av ressursene finner sted. I figur 1 er det brukerne som besitter ressursene, mens i figur 2 er det plattformene som besitter disse. Figur 2 kan på denne måten minne mye om tradisjonell utleievirksomhet eller som beskrevet tidligere; «access-based consumption».

Det ser ut til å være en trend at gründerbedrifter ønsker å kategorisere bedriften sin som en del av delingsøkonomien, selv om forretningsmodellen baseres på utleie (Martin, 2016). Dette ser ut til å være på grunn av positive assosiasjoner til bærekraftighet og til rettferdig fordeling av goder, til tross for at deling er grunnleggende forskjellig fra utleie eller salg (Martin, 2016; Schor, 2016). For bedrifter med forretningsmodellen «Business-to-Peer» er nok begrepet «collaborative consumption» mer treffende, fordi modellen er basert på delt tilgang til en ressurs, og ikke at en ressurs deles fra bruker til bruker. Delingsøkonomi eller «sharing economy» er et begrep som er bedre kjent, selv om det ofte er mindre treffende for enkelte aktørers forretningsmodeller. Kollektivt forbruk (collaborative consumption) er en modell vi allerede er godt kjent med både i forhold til transport (buss, tog, taxi) og losji (hotell, korttidsutleie), og baseres på at mennesker koordinerer anskaffelse og distribusjon av ressurser for en form for kompensasjon (Belk, 2014).

Med utgangspunkt i hva vi har lest, definerer vi delingsøkonomi som transaksjoner mellom brukere av en tjeneste som er fasilitert av digitale peer-to-peer-plattformer, eller mellom brukere og distribuerende «business-to-peer»-plattformer. I disse transaksjonene deles ressurser som regel uten at eierskapet endres. Som vi skal se litt senere i dette kapittelet (2.1.3 og 2.1.4), bringer delingsøkonomien med seg en rekke muligheter og utfordringer for forvaltningen, og vi vil først beskrive delingsøkonomiens utvikling og mulige forklarende faktorer for dette.

2.1.1 Delingsøkonomiens utvikling

Det kan være vanskelig å gi en fullstendig forklaring på delingsøkonomiens vekst. Vi velger derfor å belyse de mest sentrale drivkreftene vi har identifisert ved litteraturgjennomgang; *ressursutnyttelse, miljøhensyn, samfunnsbygging og teknologi*. Prinsippene som ligger til grunn for disse drivkreftene kan også være aktuelle for offentlig sektor å adressere, men da heller på samfunnsnivå enn på individnivå.

Delingsøkonomi blir sett på som en teknologisk makrotrend. Internettets allestedsnærvær og skaleringspotensial i digitale plattformer kan ses på som en viktig muliggjørende faktor for delingsøkonomiens vekst. Teknologien gjør at geografisk lokasjon, egne bekjentskaper samt tillit, ikke trenger å begrense utveksling av ressurser, (Kathan et al., 2016) samtidig som mobile betalingsløsninger forenkler økonomiske transaksjoner. Sentrale aspekter er bruk og tilgang til internett og smarttelefoner,

sammen med søkealgoritmer og rangeringssystemer som reduserer kostnader for å legge ressurser ut for salg (Codagnone et al., 2016). Dette har bidratt til å styrke tillitsmekanismer, som igjen har gjort det enklere for fremmede å samhandle. Sosioøkonomiske og sosiokulturelle endringer går hånd i hånd ved at folks forhold til eierskap endres. Man er ikke lenger like opptatt av å eie bil, båt, hytte osv. *Tilgang* til disse godene er viktigere (Botsman & Rogers, 2010).

Ressursutnyttelse ser ut til å være en svært motiverende faktor for deltakelse i delingsøkonomien (Barnes & Mattsson, 2016; Hawlitschek, Teubner, & Gimpel, 2016), dette gjelder både i forhold til utnyttelse av egne ressurser for økonomiske besparelser (Bellotti et al., 2015; Hamari et al., 2016), men kan også forklares av et sosiokulturelt skifte vekk fra tradisjonelt forbruk i retning av tilgangsbasert forbruk (Codagnone et al., 2016; Kathan et al., 2016).

Dagens miljøproblematikk kan påvirke et ønske eller behov for gjenbruk og lavere produksjonsutslipp, og dette er noe som motiverer for å delta i delingsaktiviteter (Codagnone et al., 2016). Redistribusjon av varer og økt produktlevetid fører til avfallsreduksjon (Kathan et al., 2016). Som et verdenssamfunn har vi blitt mer opplyste og enige om jordas ressursers endelighet. Dette kan være en forklarende faktor for delingsøkonomiens oppslutning, på grunn av det grunnleggende prinsippet i delingsøkonomien om å dele mer for å produsere mindre (Agyeman et al., 2013; Prothero et al., 2011).

Det å delta i noe større enn seg selv er fundamentalt i delingsøkonomien, og teknologien som delingsøkonomien baserer seg på, gjør terskelen for dette lavere (Richardson, 2015). To viktige motivasjoner for deltagelse ser ut til å være sosial relasjonsbygging og tilhørighet i samfunnet (Agyeman et al., 2013; Albinsson & Yasanthi Perera, 2012; Bellotti et al., 2015; Hawlitschek et al., 2016). Fornøyelse ser også ut til å positivt påvirke både holdninger til og deltakelse i delingsøkonomien, noe som kan kobles mot positive følelser knyttet til tilhørighet i samfunnet (Belk, 2007; Hamari et al., 2016).

Vekst og utvikling av dette nye fenomenet avhenger mye av hvordan og i hvor stor grad det offentlige engasjerer seg. Codagnone et al. (2016) beskriver fire mulige utviklingsstier delingsøkonomien kan følge basert på ulik grad av offentlig involvering. Den mest aktuelle av disse i en norsk kontekst vil være «regulated sustainability». I denne utviklingsstien griper det offentlige inn, og legger rammer rundt delingsøkonomiens utviklingsrom. Vi har sett at det offentlige utarbeider planer for hvordan delingsøkonomien på sikt skal reguleres, blant annet i offentlige dokumenter som NOU 2017:4. Under følger de fire utviklingsstiene, og hva som inngår i hver av dem:

«Great transformation»: Mest optimistisk av de fire utviklingsstiene, hvor både positive følger for miljøet, samfunnet og den økonomiske veksten realiseres. Denne stien er ledet av samfunnet, og behøver ingen stor regulatorisk inngripen fra myndighetene. Individuer

og virksomheter internaliserer nye verdier for samhandling og bærekraftig utvikling. Plattformer kan brukes for å tilby offentlige goder og tjenester, og eventuelt også bli brukt som bindeledd av lokale myndigheter for disse formålene.

«Regulated sustainability»: Det offentlige griper inn på en tradisjonell, regulatorisk måte. Målet er å styre samfunnet mot bærekraftighet, som et resultat av at nye samfunnsverdier ikke har fått fotfeste. Samtidig er et av målene med denne stien å finne midler for å motvirke umyndiggjøringen og ulikhetene delingsøkonomien har brakt med seg.

«Growth-oriented globalisation»: Individuer og virksomheter er myndiggjort på en mer konkurransefokustert og individualisert måte. Markedskreftene er ukontrollerte da myndighetene ikke har gjort noen større inngripen. Dette kan til en viss grad kalles 'status quo'-utvikling, hvor ulikhet og sosial polarisering øker, og miljøhensyn og bærekraftighet blir satt på vent til fordel for økonomisk vekst. Delingsplattformer, spesielt nettbaserte arbeidsmarkeder, bidrar til utvisking av geografiske utfordringer og bidrar til virtuell arbeidsmigring.

«Barbarisation»: Tradisjonelle firmaer blir desentraliserte og dekonstruerte til mindre elementer, og blir så satt sammen igjen via panoptiske kontrollalgoritmer. Arbeidere kan så bli erstattet av roboter, eller får arbeidsoppgaver som får dem til å arbeide som roboter ved repetitive prosessbaserte mikrooppgaver. Dette øker arbeidsledighet og ulikhet til uvanlig høye nivåer, og skaper en tankegang grunnet i motstand og fiendskap.

Selv om disse stiene beskriver potensielle ytterpunkter av utvikling, er de allikevel nyttige i det at viktigheten og effekten av offentlig involvering kommer godt frem. Vi mener at både de potensielle mulighetene og problemene som fremlegges ved de ulike stiene er såpass omfattende at de må tas i betraktning når det offentlige skal ta stilling til hvordan delingsøkonomien skal reguleres. Disse stiene syntetiserer litteraturen om hvordan fenomenet delingsøkonomi kan påvirke samfunnet, og illustrerer derfor godt hvilke ytterpunkter som er synlige i diskursen om delingsøkonomien, både for befolkning og forvaltning.

2.1.2 Offentlig involvering i delingsøkonomien

Det finnes mange muligheter forbundet med innføring av delingsøkonomi som en forretningsmodell, både i det private og det offentlige. Vi har funnet at de største mulighetene delingsøkonomien bringer med seg er 1) miljøbesparelser og økt bærekraftighet, 2) økt ressursutnyttelse, 3) økt grad av sosial samfunnsbygging, og 4) fleksibilitet i sysselsetting. Det offentliges rolle er blant annet å forvalte ressursene i samfunnet. Og vi finner det dermed hensiktsmessig å nevne disse mulighetene i et bredere perspektiv som potensielt kan gagne samfunnet. Disse mulighetene vi beskriver som samfunnsmessig gunstige ved delingsøkonomien kan i større grad realiseres ved at det offentlige påtar seg rollen som pådriver.

Mange private og offentlige virksomheter sikter mot grønnere drift. Grønnere drift er en utfordring som også kan åpne for nye måter å drive forretninger og tjenesteleveranser på (Belk, 2014). Delingsøkonomien omfatter bærekraftige tjenestemodeller, med fokus på å redusere utslipp blant annet innen produksjon og transport. Avfalls- og klimagassreduksjon kan bli en effekt av delingsøkonomien, ved redistribusjon av varer, samt økt produktlevetid for disse varene. På generell basis kan man si at redistribusjon av varer forurenser mindre enn produksjon av nye varer (Kathan et al., 2016). Man kan derfor si at en mulig effekt av delingsøkonomien er reduksjon i bruk-og-kast-mentaliteten som har vært fremtredende i dagens samfunn. Det ser ut til at mennesker i økende grad leter etter et alternativ til denne tankegangen, noe som kan forklares ved en større bevissthet om jordas ressursknapphet (Agyeman et al., 2013; Prothero et al., 2011).

Delingsøkonomien ser ut til å kunne bringe med seg positive effekter knyttet til tilhørighet i samfunnet (Codagnone & Martens, 2016). Deltakelse i noe større enn seg selv er viktig for mange, og sosial relasjonsbygging forbundet med dette har vist seg å være en vesentlig motivasjonsfaktor for deltakelse i delingsøkonomien (Hamari et al., 2016). For mange er det også viktig at fornøyelse og enkelhet inngår i bruken av en delingstjeneste. Videre er det ønskelig å oppnå gode vurderinger i delingsapplikasjoner (både for tjenesteytere og brukere), noe som kan føre til flere transaksjoner. Gode vurderinger og omtaler kan i delingsplattformene anses som en form for valuta, i det at tillit tradisjonelt sett har vært en utfordring ved anonymitet eller delvis anonymitet på internett (Botsman & Rogers, 2010). Ved å ha gode vurderinger og omtaler om seg selv, vil man stille sterkere som en mer legitim samhandlingspartner. God tjenesteytelse vil også tiltrekke seg flere samarbeidspartnere, som til slutt vil kunne resultere i bedre kvalitet i tjenester og flere transaksjoner (Richardson, 2015).

Fleksibilitet i sysselsetting eller demokratisering av arbeidskraft har gått igjen som en mulig positiv effekt av delingsøkonomien. På individnivå skaper dette mulighet for å komme seg i arbeid, eventuelt å arbeide mer fleksibelt. På organisasjonsnivå kan dette gi mulighet til å skalere arbeidsstokk etter behov. Det finnes flere store digitale tjenester som baserer seg på sysselsetting, og kjernen i disse tjenestene er digitale plattformer som muliggjør forenklet ansettelse av midlertidig arbeidskraft. Disse ansettelsesplattformene tar i bruk flere interessante markedsdesignfunksjoner, blant annet tilbakemeldinger på utført arbeid, algoritmeassisterte anbefalinger, spesifisering av arbeidskategorier, og kostnadsveiledning (Agrawal, Horton, Lacetera, & Lyons, 2013).

Plattformteknologien og utbredt infrastruktur (internett) gjør det enklere å etablere heldigitale bedrifter. Lavere transaksjonskostnader som er typisk for plattformtjenester, kan innebære lavere terskel for å etablere nye tjenester. Dette kan igjen føre til konkurranse, lavere priser, bedre produkter og flere valgmuligheter for forbrukere (NOU 2017:4, 2017). Så lenge utfordringene knyttet til beskatning og forbrukerrettigheter

løses, kan dette ses på som samfunnsmessig gunstig, også dersom uheldige eksisterende reguleringer avdekkes og utbedres. Dette betyr at det offentlige bør ta et informert standpunkt til hvordan delingsøkonomien skal reguleres.

2.1.3 Det offentlige som regulator

Flere av utfordringene knyttet til delingsøkonomien har vært mye omtalt i forskningslitteratur de siste årene (Albinsson & Yasanthi Perera, 2012; Hawlitschek et al., 2016; Ranchordás, 2015). Delingsøkonomien har blitt kritisert for å være nyliberalistisk og destabiliserende på grunn av hvordan tjenestene tidligere har operert uregulert i etablerte markeder (Martin, 2016). Regulering blir ofte trukket frem som en utfordring knyttet til delingsøkonomien, og blir håndtert forskjellig i ulike land. Det er stort sett innenfor regulering at offentlig sektor i Norge involveres i delingsøkonomien per i dag (NOU 2017:4, 2017). Næringer føler seg truet av nye aktører som får fotfeste i bransjer ved å tilby konkurransedyktige priser, fordi delingsvirksomheter benytter forretningsmodeller som opererer i regulatorisk vakuum (Codagnone et al., 2016). I enkelte byer har boligmarkedet blitt negativt påvirket fra et leietakers ståsted, fordi det er mye mer økonomisk gunstig å drive korttidsutleie via AirBnB enn privat langtidsutleie. Også tjenestetilbydere på disse plattformtjenestene har fått erfare hva det vil si å operere uregulert. Uber-sjåfører har blitt bøtelagt for sin virksomhet og brukere av korttidsutleieplattformer har fått sine leiligheter og eiendeler vandalisert (Cheng, 2014). Skatteunndragelse kan inntil videre også være et problem i alle inntektsgenererende aktiviteter som ikke går via en tradisjonell arbeidsgiver.

I en rapport for Kommunal- og moderniseringsdepartementet utheves utfordringer knyttet til arbeidsrettigheter, forbrukerrettigheter, skattebetaling og beskyttelse av personinformasjon (Pedersen et al., 2016). Krav som tradisjonelle næringer må følge for sikkerhet, utdanning og tilgjengelighet er ofte fraværende hos konkurrenter innen delingsøkonomien. Kravene som stilles fra en delingsvirksomhet til en tilbyder er ofte de samme som for en privatperson. For eksempel er kravene som stilles til en Uber-sjåfør stort sett de samme som for en privat bilist. Tilsynelatende mildere regulatoriske krav til delingsvirksomheter enn for eksisterende næringer kan være en av årsakene til delingsøkonomiens voldsomme vekst. Rapporten påpeker likevel at enkelte tjenester som UberBLACK utvilsomt opererer innenfor norsk lov, med krav om selskapsvognløyve og kjøreseddel utstedt av politiet (Pedersen et al., 2016).

Delingstjenester bringer med seg risiko for unndragelse av skatt, noe som kan komme av manglende offentlig innsyn i transaksjonene til disse nye tjenestene. Mye på grunn av uforutsigbare inntektsstrømmer kan skatteregler være kompliserte for tjenesteytere å sette seg inn i (Skatteetaten, 2017). I en rapport fra Skattedirektoratet presenteres to mulige løsninger på problematikken knyttet til skatt. Løsningen «Digital støtte til egenrapportering» innebærer at delingsplattformer som opererer i Norge inkluderer funksjonalitet for direkte rapportering av tjenesteyters inntekter for å forenkle tjenesteyters (sjåfører, utleiery osv.) oversikt og rapportering. Denne løsningen krever

tillatelse fra tjenesteyter og tilgang til data fra plattform. Den andre løsningen er «Automatisk tredjepartsrapportering fra formidleren til myndighetene» og innebærer at plattformene pålegges å rapportere den enkelte tjenesteyters omsetning til Skatteetaten. Ved denne løsningen kan det være en utfordring å håndheve eventuelle sanksjoner mot plattformer som ikke har fast driftssted i Norge, dersom pålegget ikke etterleves. Skatteetaten jobber ut ifra at de store plattformene vil etterkomme pålegg (Skatteetaten, 2017).

Det eksisterer utfordringer knyttet til regulering av delingsøkonomien, spesielt med tanke på balansegangen mellom regulering for å beskytte eksisterende næringer og regulering for å stimulere digital innovasjon. Mye av problematikken rundt reguleringen av teknologisk innovasjon, ligger i det faktum at lovgivning er en tidkrevende prosess. Det vil ofte være en utfordring å holde følge med et marked og en verden som stadig er i endring (Ranchordás, 2015). Det viser seg altså at problemet ikke er regulering i seg selv, men heller prosessen hvor lover og regler blir utformet, da denne prosessen ofte kan ha dype ringvirkninger for tradisjonelle aktører og forretningsmodeller i eksisterende markedssegmenter hvor delingsøkonomien trer inn.

Materialistisk tankegang blir sett på som en kulturutfordring og et hinder for deling. Mennesker har en tendens til å knytte sterke bånd til sine eiendeler. Dette forklares også ved at materialister i all hovedsak ser på eiendeler som en hovedkilde til både lykke og sorg (Belk, 2007). På den annen side hevder enkelte at forbruksmentaliteten som har vært utbredt i Vesten siden tidlig i det 20. århundret samtidig er en av årsakene til at delingsøkonomien har oppstått som en motkultur (Botsman & Rogers, 2010).

Beskyttelse av personinformasjon kan være en utfordring ved digitale tjenester, spesielt tjenester som krever innsyn i sensitive opplysninger. I vår forstudie til denne masteroppgaven så vi at Altinn har jobbet med en løsning på dette, som blant annet tillater at brukere kan godkjenne midlertidig innsyn i persondata, noe som løser utfordringer knyttet til Personopplysningsloven (dette kommer vi tilbake til i kapittel 5) og har klare fordeler over dagens løsninger ved at digitale eller fysiske dokumenter ikke lagres på ubestemt tid.

Forbrukerbeskyttelsen tar i dag utgangspunkt i forhold mellom en profesjonell næringsdrivende og en privat bruker. I delingsøkonomien er ofte forholdene som følger: profesjonell plattform tilbyr infrastruktur til en ikke-profesjonell tilbyder som gjør sine transaksjoner med en forbruker. Dette gjør det vanskeligere å beskytte forbruker ved eventuelle tvister eller erstatningssaker. Det finnes også utfordringer knyttet til tilbyderes rettigheter i forhold til arbeidsmiljøloven og folketrygd (NOU 2017:4, 2017).

I rapporten utformet av Delingsøkonomiutvalget kommer det tydelig frem at det er utfordringer knyttet til generelt manglende kunnskap om hvordan forbrukere, tilbydere og plattformer i delingsøkonomien skal forholde seg til beskatning, konkurranseloven,

forbrukerloven og arbeidsmiljøloven. Utvalget foreslår både forenkling av lovverk og systemer, samt utvikling av informasjonsportaler for de overnevnte regelverkene. Eventuelle lovendringer må også være «teknologinøytrale», på bakgrunn av hvor raskt digitale marked kan endres. Utover dette virker det som at utvalget foreslår å være avventende for å se hvordan dette skal reguleres i EU, og for å ikke gjøre for store inngrep og «regulere bort» gode ideer og innovative aktører. Et slikt resultat kan være et samfunnsøkonomisk tap (NOU 2017:4, 2017).

Det har også blitt ytret stor skepsis mot delingsøkonomien på bakgrunn av en frykt for redusert arbeidstrygghet og et steg i retning av et løsarbeidersamfunn. Det er i det hele tatt lite forskning som støtter denne påstanden, og den forskningen som har blitt gjort blir i stor grad tilbakevist av Codagnone og Martens (2016).

2.1.4 Offentlige analyser og strategier for delingsøkonomien

Vi presenterer det vi anser som det mest relevante innholdet i rapporter utarbeidet av eller for offentlige organ som tar stilling til hvordan delingsøkonomien kan påvirke samfunnet og hvordan den bør reguleres. Skattedirektoratet har utarbeidet en rapport som beskriver de skatte- og avgiftsmessige utfordringene og mulighetene rundt delingsøkonomien. I tillegg legger «*Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*» (Meld. St. nr. 27 (2015-2016), 2016) visse føringer for hvordan myndighetene må balansere regulering og tilrettelegging for innovasjon. Rapporten NOU 2017:4 «*Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer*» er utarbeidet av Delingsøkonomiutvalget (DØU) på vegne av Finansdepartementet. Rapporten presenterer flere konkrete forslag til løsninger på utfordringer i møte med delingsøkonomien. Rapportene vi har gjennomgått vitner om at det offentlige retter seg inn mot utviklingsstien «regulated sustainability» (Codagnone et al., 2016) i det at delingsøkonomien skal reguleres med hensyn til både næringsutvikling, og arbeidere og forbrukeres rettigheter.

Rapporten fra Skattedirektoratet om delingsøkonomi handler i stor grad om fasilitering av regeletterlevelse ved forenkling av beskatning av inntekt for tjenesteytere og plattformer. Rapporten tar kun for seg beskatning av tjenester i delingsøkonomien. Den tar ikke stilling til lovlighet, og presiserer at selv inntekt fra ulovlig virksomhet er skattepliktig. Skatteetaten ønsker at det skal være enkelt å drive virksomhet innenfor lovlige rammer både for formidlere og tjenesteytere.

Denne rapporten viser flere utfordringer knyttet til plattformenes forretningsmodell (regelverk for tilbydere er allerede på plass), blant annet på grunn av manglende standardisering og prosesser mellom plattformene og skattemyndighetene. Dette kan være en utfordring da de største plattformtjenestene opererer internasjonalt, og ønsker kanskje ikke å måtte gjøre lokale tilpasninger. Den viktigste tilpasningen eller muligheten identifiseres som brukerregistrering med fødselsnummer. En utfordring for tjenesteytere knyttet til våre skatteregler er at tjenesteytere i delingsøkonomien selv må rapportere inn inntekt og transaksjoner.

Rapporten presenterer muligheter ved å benytte delingsøkonomiens digitale natur til å forenkle informasjonsflyt til skattemyndighetene for å sikre rett skatt ved å involvere plattformer og tjenesteytere. Dette kan gjøres ved at plattformer pålegges å gi støtte til Skatteetaten ved dokumentasjon og rapportering av tjenesteyterne i sin plattform (automatisk tredjepartsrapportering). En annen løsning er at plattformer forenkler innrapportering for sine tjenesteytere med utvidelser i rapporteringsfunksjonalitet i plattformen (digital støtte til egenrapportering). Dersom det skal gjøres endringer for å tilrettelegge for tjenesteytere i delingsøkonomien, kan dette bidra til forenkling og bedre etterlevelse også for andre selvstendig næringsdrivende (Skatteetaten, 2017).

I Stortingsmelding nr. 27 2016; «Digital agenda for Norge» uttrykkes et ønske om å få til en bedre digital samhandling i forvaltningen. Innledningsvis i Stortingsmeldingen står det: «Digitaliseringen medfører utfordringer som sektorene ikke kan løse hver for seg» (Meld. St. nr. 27 (2015-2016), 2016, s. 11). Dette kan vitne om en eksisterende vertikal og isolert organisering. I tillegg til å dekke delingsøkonomiens muligheter og utfordringer, dekker også kapittelet «Datadrevet innovasjon og verdiskapning» i stortingsmelding nr. 27 viderebruk av offentlige data. Med offentlige data menes alle typer informasjon som er produsert eller samlet inn av offentlige virksomheter. Offentlige data er i all hovedsak informasjon som er eller kan bli digitalisert og lagret elektronisk (Meld. St. nr. 27 (2015-2016), 2016). Digital agenda nevner hovedsakelig tre grunner til at tilgang på åpne offentlige data er viktig for samfunnet:

- Effektivisering og innovasjon: Når data blir delt mellom virksomheter får vi bedre samhandling, mer rasjonell tjenesteutvikling og bedre offentlige tjenester.
- Næringsutvikling: Næringslivet får mulighet til å utvikle nye tjenester, produkter og forretningsmodeller basert på tilgang til offentlig informasjon.
- Et åpent og demokratisk samfunn: Tilgang til grunnlag for beslutninger og prioriteringer i offentlig sektor gir bedre mulighet til å få innsyn i hvordan beslutninger følges opp og hva effekten av politiske tiltak er.

Digital agenda beskriver flere virkemidler som skal fremme tilgang til og viderebruk av offentlige data, blant annet tjenesten «data.norge.no» som er en nasjonal katalog for datasett som er tilgjengelige for viderebruk. I tillegg omtales konkurranser hvor diverse utviklingsmiljø skaper nye tjenester basert på de åpne dataene. Dette trenger ikke nødvendigvis å være tradisjonelle offentlige tjenester, men kan også være delingstjenester.

En hovedprioritering i IKT-politikken er digitaliseringen av offentlig sektor. Bruk av fellesløsninger eller plattformer nevnes som et hensiktsmessig virkemiddel, både for mer effektiv samhandling nasjonalt, men også for samarbeid med europeiske løsninger. Et annet viktig poeng som trekkes frem i Digital agenda er knyttet til regulering av

innovasjon (Meld. St. nr. 27 (2015-2016), 2016, s. 103): «*Myndighetene bør unngå forhåndsregulering som hindrer innovasjon og nye markeder fra å utvikle seg.*»

Delingsøkonomiutvalget (DØU) foreslår at det opprettes en informasjonsportal for brukere, tilbydere og plattformen, som beskriver plikter og rettigheter for aktører i delingsøkonomien. Videre foreslår utvalget at dagens løyveplikt for drosjetransport oppheves, og med det en del andre plikter som tilknytning til drosjesentral, maksprisregulering og behovsprøving av antall drosjeløyver. Det blir foreslått innføring av forhåndspris for bestilte turer, godkjenning av GPS-basert teknologi som erstatning for taksameter, og at kravet om kjøreseddel beholdes. DØU vurderer også en forenklet skattebehandling av småinntekter som ellers ikke beskattes. DØU vurderer videre om den reduserte årsavgiften på drosjebiler må oppheves, eller om biler som brukes til persontransport i delingsøkonomien må få samme reduksjon i årsavgift. Dette må i så fall vurderes opp mot hvor mye kjøretøyene brukes til betalt persontransport. Skattefritak for utleie av bolig skal avgrenses til langtidsutleie. Inntekter fra korttidsutleie av bolig skal være skattefritt opp til 10 000 kr, på lik linje med dagens regler for utleie av fritidsbolig.

En del av utfordringene beskrevet i litteratur og offentlige rapporter må løses av forvaltningen. Vi finner det derfor hensiktsmessig å introdusere fenomenet e-forvaltning, da mesteparten av transaksjonene i delingsøkonomien foregår digitalt. Derfor kan det også tenkes at digitale utfordringer kan ha digitale løsninger. Som nevnt i Digital agenda er det også en rekke gevinster ved en bedre digitalisert forvaltning.

2.2 E-forvaltning

For å kartlegge hvordan delingsøkonomi og offentlig sektor kan henge sammen, mener vi det er naturlig å se til e-forvaltning for løsninger for digital tjenesteyting og informasjonsbehandling. I likhet med delingsøkonomi, er e-forvaltning også et relativt nytt fenomen, dog noe mer modent. Den grunnleggende plattformtankegangen som eksisterer som en del av delingsøkonomien, kan sammenlignes med e-forvaltningstjenester som Altinn. Ubers applikasjon er et godt eksempel på digitale grunnkomponenter som spiller sammen for å skape en mer integrert tjeneste, i likhet med grunnkomponentene som eksisterer i Altinn. På samme måte som Ubers applikasjon består av flere enkeltstående komponenter, eksempelvis GPS- og karttjeneste, betalingstjeneste og funksjonalitet for kommunikasjon, består Altinn av flere digitale grunnkomponenter knyttet til forvaltningen.

De to siste tiårene har man sett at informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) har spilt en stadig større rolle i folks liv. Både ved å revolusjonere måten man gjør forretninger på, men også hverdagslige gjøremål. Dette er også gjeldende i forvaltningen. Ved å forbedre tjenesteleveranse i det offentlige, samt redefinere tradisjonelle konsepter knyttet til borgerskap og demokrati, er IKT en viktig del av dagens samfunn (Guo, 2010). Økt bruk av digitale verktøy og tjenester i det offentlige gjør det enklere for innbyggere

og bedrifter å få tilgang til offentlige tjenester, eksempelvis ved bruk av web-baserte portaler hvor interaksjoner og transaksjoner er i fokus (Scholl & Klischewski, 2007).

Som med mange andre fenomener og begreper, finnes det spredte definisjoner rundt hva e-forvaltning er, og hva som inngår i fenomenet. Vi har sett på flere definisjoner av fenomenet (Fang, 2002; Guo, 2010; Scholl & Klischewski, 2007), og har valgt å syntetisere disse til følgende definisjon:

Forvaltningens bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi for å skape smidige, stabile, transparente og effektive offentlige tjenester ut mot innbyggere, bedrifter og offentlige virksomheter.

Denne definisjonen forklarer *hvordan* tjenestene skal være, og *hvem* de skal nå, men ingenting om *hva* slags tjenester som skal leveres. Pardo (2000) beskriver hva slags tjenester e-forvaltning i all hovedsak dreier seg om; innbyggertilgang til offentlig informasjon, innbyggerdeltakelse, fasilitering av regeletterlevelse, individuelle fordeler for innbyggere, anskaffelser mellom offentlige instanser og/eller private virksomheter og informasjons- og tjenesteintegrasjon mellom offentlige instanser (Pardo, 2000).

Disse punktene illustrerer e-forvaltningens virke. Punktene ser ut til å kunne adressere flere av delingsøkonomiens regulatoriske utfordringer, samt utfordringer knyttet til informasjonsformidling og tjenesteintegrasjon for individer, private og offentlige virksomheter.

Blant disse punktene nevnes interaksjoner mellom det offentlige og private, men det finnes også flere forskjellige andre interaksjonsmoduser. Vi tror at disse modusene også kan være beskrivende for involvering i delingsøkonomien, og vi velger derfor å presentere dem her i tabell 1. Begrepene vil da se noe annerledes ut, ved at «citizen» byttes ut med «peer». Disse interaksjonsmodellene er nødvendige å forstå for vår forklaring av skjæringspunktet mellom delingsøkonomi og offentlig sektor, noe vi vil komme tilbake til i kapittel 2.3. Modusene kan kategoriseres inn i seks kategorier, og er som vist i tabell 1 (Fang, 2002) (Government-to-nonprofit har vi her valgt å utelate, grunnet modellens sjeldne forekomst):

Tabell 1 - Interaksjonsmodeller mellom det offentlige og andre aktører

Interaksjon	Beskrivelse
Government-to-citizen	Elektronisk tjenesteytelse, tilbud om digital informasjon og kommunikasjon.
Citizen-to-government	Elektronisk kommunikasjon, skjemainnsendelse, utveksling av informasjon.
Government-to-business	Drift av e-transaksjonsinitiativer som e-anskaffelse, samt utvikling av et elektronisk marked for offentlige kjøp.
Business-to-government	Drift av e-transaksjonsinitiativer som e-anskaffelse, samt utvikling av et elektronisk marked for offentlige kjøp.
Government-to-employee	Initiativer som skal fasilitere administrasjon av intern kommunikasjon mellom offentlige ansatte. Disse er ofte digitaliseringsinitiativer.
Government-to-government	Samarbeid og kommunikasjon på tvers av offentlige organer. Inkluderer internutveksling av informasjon og andre ressurser.

Disse kategoriene har mange like karakteristikk, og skiller seg fra hverandre i all hovedsak ved hvem eller hva det offentlige samhandler med, samt hva slags informasjon som blir utvekslet. Vi illustrerer hvordan disse interaksjonsmodellene kobles til delingsøkonomien ved figur 4 i slutten av kapittel 2.3.

Tradisjonelt sett har det vært slik at digital kommunikasjon mellom det offentlige og andre interessenter kun har gått én vei, men i de siste årene har det blitt mer vanlig at interaksjoner fungerer begge veier. Dette har mye å gjøre med en økt digital modenhet i det offentlige (Layne & Lee, 2001). Forståelse av modenhet og utviklingsstadiene er også viktige for å kunne diskutere realisering av muligheter ved offentlig involvering i delingsøkonomien. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

2.2.1 Utviklingsstadier i e-forvaltning

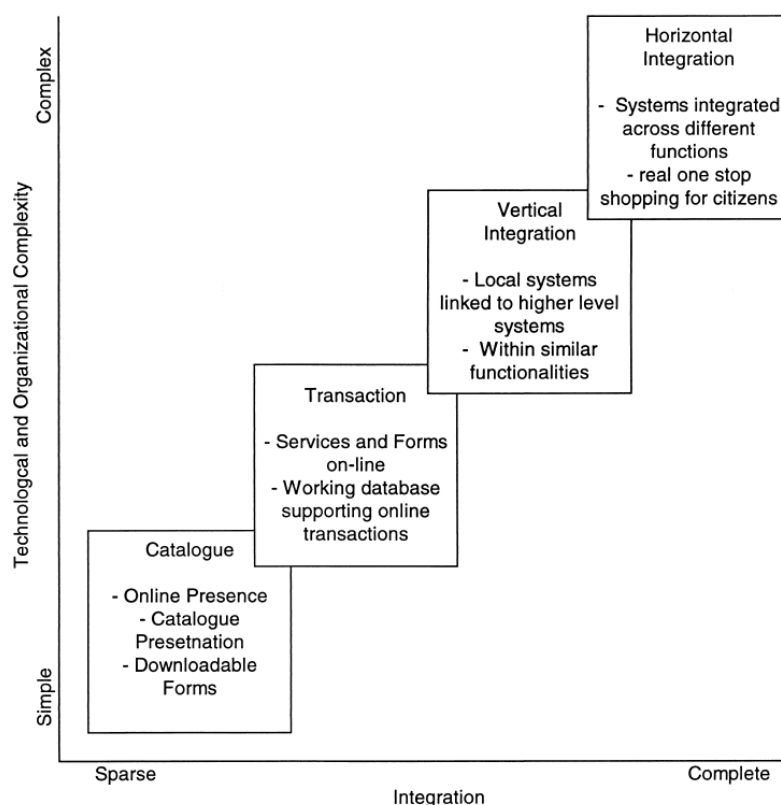
Denne digitale modenheten er et interessant aspekt ved e-forvaltning. Vi ser på utviklingsstadiene som nødvendig bakgrunns litteratur for å beskrive hvilke mulige roller det offentlige kan ta ved involvering i delingsøkonomien. Dette henger igjen sammen med våre forskningsspørsmål, da det offentliges rolle påvirker hvilke muligheter og utfordringer som finnes ved offentlig involvering i delingsøkonomien. Som nevnt i kapittel 2.2.1 har en økt digital modenhet mye å gjøre med det faktum at informasjonsdeling og kommunikasjon mellom det offentlige og andre interessenter fungerer begge veier, i stedet for kun én vei. Dersom e-forvaltningsverktøy skulle fungert som en mediator for delingsvirksomheter og brukere, ville det vært nødvendig å ha

horisontalt integrerte grunnkomponenter (Altinn, folkeregisteret, matrikkelen osv.). Et eksempel kan være som følger (Bygstad & D’Silva, 2017, s. 4):

«Man kan tenke seg en situasjon der en skole trenger en vikar på kort varsel. Dette vil kunne lyses ut på en vikarapplikasjon, og interesserte kan melde seg. For å sjekke om personen som har meldt seg er kvalifisert kan det gjøres et oppslag i utdanningsregisteret, samt i politiregisteret for å hente ut politiattest. Med gode basisregistre, samt elektronisk samtykke, kan dette gjøres på noen sekunder i applikasjoner.»

Dette eksempelet peker på hva som kan gjøres ved å ha horisontalt integrerte grunnkomponenter, og enkelheten som medfølger. Å ha en dataflyt som åpner for å gi tillatelse og tilgang til ressurser via et par tastetrykk, kan være verdifullt for både forvaltning, bedrifter og enkeltpersoner ved at prosesser blir mer fleksible og effektive. Grunntanken med tjenester som har brukeren i sentrum er typisk for delingsøkonomien, og det er også sentralt i den offentlige IKT-politikken. Slike tjenester krever imidlertid god horisontal integrasjon av systemer og høy modenhet hos digitale forvaltningsorgan.

Layne og Lee (2001) forklarer hvordan denne teknologiske modenheten henger sammen med kompleksitet i systemer, vist i figur 3 under. X-aksen i figuren representerer graden av integrasjon og spenner seg fra liten til fullstendig. Utvikling langs x-aksen har en direkte sammenheng med y-aksen, som beskriver grad av kompleksitet. Jo høyere grad av integrasjon i systemer, jo mer teknologisk komplekse vil disse systemene og løsningene bli (Layne & Lee, 2001).



Figur 3: Grader av integrasjon, satt opp mot grad av kompleksitet i system (Layne & Lee, 2001)

Figuren er delt inn i fire nivåer av modenhet, fra katalog til horisontal integrasjon. Første modenhetstrinn tar for seg enveiskommunikasjon fra forvaltning til innbyggere og organisasjoner. Andre trinn baseres på toveiskommunikasjon ved nettbaserte tjenester og transaksjoner. Tredje trinn fokuserer på å bevege seg mot transformasjon av forvaltningsprosesser istedenfor digitalisering og automatisering av eksisterende prosesser. Fjerde steg handler om systemintegrasjon på tvers av forskjellige organisatoriske enheter, slik at en transaksjon i én enhet fører til sanntidsoppdateringer av data i andre tilknyttede systemer.

Tilbake til eksempelet om vikarapplikasjon, ser man at den foreslåtte løsningen vil ligge på trinn 4, ved at informasjon om vikaren som skal ansettes hentes fra flere offentlige digitale grunnkomponenter (Bygstad & D'Silva, 2017). Vi argumenterer for at dette prinsippet om økende grad av både integrasjon og kompleksitet kan overføres til delingstjenester også. Den digitale utviklingen viser tendenser mot at også mobilapplikasjoner og annen programvare får økende grad av funksjonalitet fra flere samspillende digitale komponenter.

Delingsøkonomi og e-forvaltning har nå blitt presentert hver for seg, og med dette retter vi fokus mot vår oppgaves hovedtematikk.

2.3 Skjæringspunkt mellom forvaltning og delingsøkonomi

Vi har sett at det er et vesentlig større fokus på kartlegging av delingsøkonomi sett fra et privat perspektiv, enn fra et offentlig. Etter et innledende litteratursøk har vi sett at det finnes et mulighetsrom for kobling av delingsøkonomi og e-forvaltning. Eksempelvis kan det å tilrettelegge for å la innbyggere løse økonomiske, sosiale og miljømessige utfordringer ved delingsøkonomi og plattformøkonomi vise seg å være hensiktsmessig. Rundt om i verden er byer som Chicago, San Fransisco og Seoul allerede i gang med tidlige stadier av å utnytte dette mulighetsrommet. Chasin og Scholta (2015) beskriver fire store fordeler ved offentlig involvering i delingsøkonomien, og disse danner utgangspunktet for løsningen på våre forskningsspørsmål. Disse punktene nevnes først her, og vil senere inngå i kapittel 5.2:

- 1) Forvaltningen kan stå som et tillitsskapende ledd, da tillit er en utfordring innen delings- og plattformøkonomien. Eksempelvis kan offentlige person-identifiserbare data kan brukes for å verifisere brukers identitet.
- 2) En plattform for deling tilbudt av forvaltningen kan utnytte eksisterende IT-infrastruktur og dermed redusere den økonomiske terskelen for nye aktører. Dette kan bidra til å tilrettelegge for et miljø som fostrer innovasjon, og kan legge til rette for at oppstartsbedrifter kan være med på å utvikle det generelle tjenestetilbudet i samfunnet.
- 3) Offentlig deltakelse kan gjøre at forvaltningen i større grad kan styre hvilken retning delingsøkonomien vil ta, og hvordan den skal reguleres. Dette kan ses i

sammenheng med de fire utviklingsstiene. Spesielt beskriver «regulated sustainability» hvordan det offentlige kan lede samfunnet i en bærekraftig retning.

- 4) Enkelte delings- og plattformtjenester som ikke kan overleve i privatmarkedet, men som utfører en nyttig tjeneste for innbyggere kan subsidieres for å levere sine tjenester som en del av offentlige e-forvaltningstjenester.

E-forvaltning opererer på flere ulike nivå og nå har også flere byer begynt å utvide sin digitale forvaltning av tjenester til å inkludere delingstjenester. Agyeman et al., (2013) beskriver at byer alltid har handlet om delt plass, interaksjon og utveksling av goder og tjenester. En vellykket by må forvaltes på en god måte med samfunnsstrukturer som fasiliterer og regulerer samhandlingen mellom det offentlige og det private, og muliggjør effektiv og rettferdig deling av ressurser og muligheter. Dette betyr at det som deles ikke nødvendigvis trenger å være plass, objekter eller tjenester, men byen i seg selv; et produkt av samproduksjon. Dette fenomenet kalles populært «sharing cities» (Agyeman et al., 2013). Seoul, som nevnt tidligere, har påbegynt et ambisiøst prosjekt kalt «Sharing City Seoul». Prosjektet går ut på å konvertere byen til verdens delingshovedstad. Grunnen til at dette prosjektet har fått medvind henger sammen med delingsøkonomiens fremvekst, og at dagens samfunn i økende grad møter ressursbegrensninger og miljømessige utfordringer. Dette, kombinert med internettets allstedsnærvær og økende kapasitet, samt høy befolkningstetthet, resulterte i at politiske ledere besluttet å posisjonere byen som fremtidsrettet, bærekraftig og sammenkoblet (Cohen & Muñoz, 2016). Cohen & Muñoz (2016) legger også frem tre hovedkomponenter som inngår i Seouls strategi:

- Endre lover for å støtte opp under delingsøkonomien, i stedet for å begrense den.
- Gi finansiell støtte og rådgivning for delingsbedrifter.
- Fasilitere innbyggerdeltakelse.

Tjenester som inngår i dette initiativet er blant annet åpning av offentlige bygg for innbyggere utenfor arbeidstider, delingsnettverk for verktøy i nabolag, samt offentliggjøring av ulike datasett for utvikling av nye tjenester.

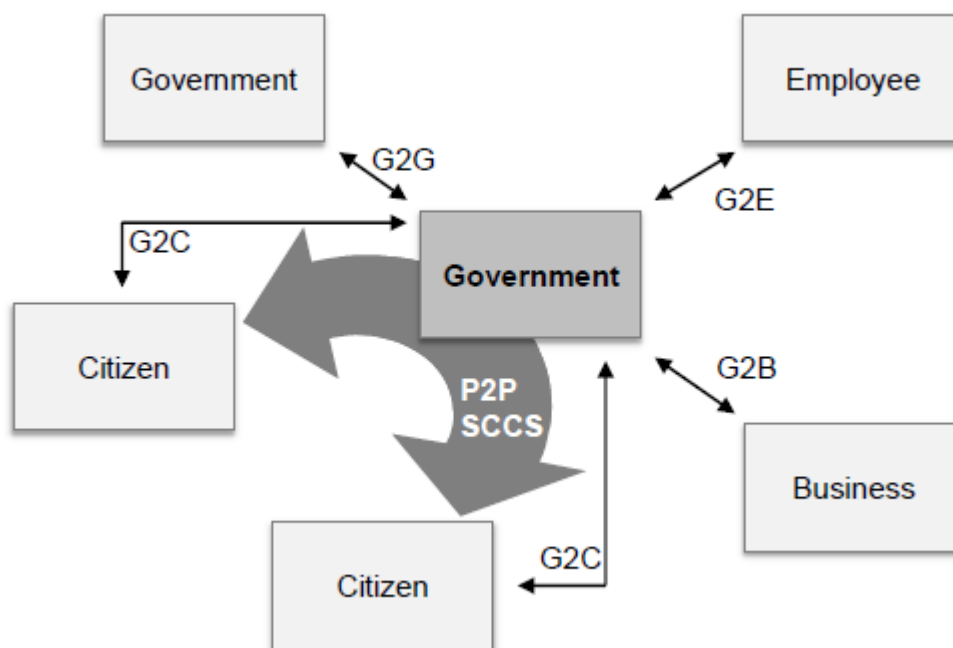
I eksempelet fra Seoul kan man se at det offentliges involvering i delingsøkonomien kan være mangefasettert. Lokale myndigheter, kommuner eller lignende kan for eksempel fungere som utviklere, fasilitatorer, aktive støttespillere eller ikke-deltakende.

For å relatere modellene fra kapittel 2.1 til offentlig involvering i delingsøkonomien, må man se på hvilken rolle det offentlige kan ta.

Det offentlige kan tilgjengeliggjøre ressurser direkte mot sine borgere på samme måte som Cohen & Munoz (2016) beskriver over. Transaksjonsmodellen vil da være som i figur 2 (Business/Org.-to-Peer). Dette er en modell som allerede er i bruk, kommuner i Norge har flere ressurser som grendehus, idrettsanlegg og annet fritidsutstyr som lånes ut til innbyggere. Tilgjengelige ressurser kan gjøres synlige ved hjelp av en plattform

(Codagnone & Martens, 2016), og kan potensielt øke bruksfrekvensen på disse ressursene, og dermed øke ressursenes samfunnsmessige verdi.

Vi ser også for oss at det offentlige kan ta en faciliterende rolle, hvor infrastruktur, lovverk og data kan tilrettelegges for nye og eksisterende aktører innen delingsøkonomien og andre digitale tjenesteleverandører, og at dette kan løse en del utfordringer vi ser ved delingsøkonomien. For å se dette opp mot figur 1 (Peer-to-Peer), vil det offentlige være «Plattform» og delingstjenester og brukere av disse tjenestene være «Bruker». Det tidligere nevnte eksempelet til Bygstad og D'Silva (2017), viser hvordan dette kan fungere i praksis. Chasin & Scholta (2015) beskriver og visualiserer denne tilnærmingen godt med en modell vist i figur 4, i en interaksjonsmodus de kaller C2G2C (Citizen-to-Government-to-Citizen). Figuren illustrerer en transaksjon mellom to innbyggere, med det offentlige som mediator. Denne typen transaksjon kan også utvides til samhandling mellom en innbygger og en virksomhet (C2G2B), innbygger og en offentlig etat (C2G), eller interaksjoner mellom det offentlige og deres ansatte (G2E). I kapittel 5 diskuterer vi denne tilretteleggende rollen videre.



Figur 4: «Synthesized and adapted stakeholder mode», (Chasin & Scholta, 2015)

Modellen til Chasin & Scholta (2015) beskriver på et overordnet plan interaksjon i skjæringspunktet mellom delingsøkonomi og e-forvaltning. Av figuren kan man se at interessentgruppene som er representert her er de samme som i Fangs konseptavklaring fra 2002, nevnt i kapittel 2.2.1. Det er mulighetene og utfordringene ved slik involvering vi er spesielt interessert i, og som vil bli videre diskutert i kapittel 5.

2.4 Oppsummering av litteratur

Vi har etter litteraturgjennomgang identifisert flere muligheter og utfordringer ved delingsøkonomien, og ved offentlig involvering i delingsøkonomien. Under bearbeiding av resultater og litteratur har vi funnet at mulighetene og utfordringene i hovedsak kan plasseres i tre overordnede kategorier. Denne kategoriseringen ble utarbeidet basert på gjentakende tematikk fra litteratur og intervjuer. Kategoriene er som følger: **organisering**, **teknologi** og **kultur**. Kategoriseringsprosessen beskrives ytterligere i metodekapittelet (kapittel 3). Vi har valgt disse tre grupperingene da de er beskrivende for våre funn, uten å være så spesifikke at enkelte funn faller utenfor en gruppering.

Enkelte muligheter og utfordringer kan høre hjemme i flere av de overordnede grupperingene, men vi velger for ordens skyld å kun liste dem opp én gang.

2.4.1 Organisering

Denne kategorien oppsummerer viktige funn i litteraturkapittelet innen områdene; forretnings- og tjenestemodeller, politikk og struktur.

Ressursutnyttelse er en mulighet som går igjen i veldig mye av litteraturen om delingsøkonomi, også spesifikt i litteratur gjeldende for offentlig sektor i forbindelse med «sharing cities» (Agyeman et al., 2013) og offentlig digitalisering. Bevissthet rundt et behov for bedre ressursutnyttelse kan ha sitt opphav av at den globale miljøproblematikken er mer synlig enn tidligere (Codagnone et al., 2016; Kathan et al., 2016).

Syssetning og fleksibilitet i arbeidskraft blir trukket frem som en mulighet. Delingsøkonomien kan bringe med seg en ny måte å organisere arbeidskraft og arbeidsmengde på (Agrawal et al., 2013). Det kan også eksistere en utfordring tilknyttet denne fleksibiliteten, og det er en uttalt bekymring for manglende jobbsikkerhet i delingsøkonomien. Dette mangler det for øvrig forskning på som ikke er blitt tilbakevist (Codagnone & Martens, 2016).

Beskatning blir trukket frem som en viktig utfordring tilknyttet delingsøkonomien. Denne utfordringen handler ikke så mye om det teknologiske aspektet, da det allerede finnes planer for løsninger for dette. Utfordringen handler mest om hvorvidt lovverk må endres og tilpasses nye forretnings- og tjenestemodeller, og hvordan best mulig informere de involverte aktørene (Pedersen et al., 2016; Skatteetaten, 2017).

2.4.2 Teknologi

Denne kategorien oppsummerer litteraturkapittelet fra det teknologiske perspektivet ved offentlig involvering i delingsøkonomien.

Datadeling mellom virksomheter og det offentlige blir omtalt i Digital agenda som ønskelig. Man har tidligere sett at nye virksomheter og arbeidsplasser kan oppstå ved å åpne offentlige datasett, noe KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) ønsker

en utvikling på. Delingsøkonomiens forretnings- og tjenestemodeller er også i seg selv utfordrere til tradisjonelle næringer grunnet deres lave etablerings-, drifts- og distribusjonskostnader, en effekt av at plattformene er digitale og ofte skybaserte. Det bør imidlertid ikke reguleres kun med hensyn til eksisterende næringer, da dette kan ha negative konsekvenser for digital innovasjon (Meld. St. nr. 27 (2015-2016), 2016).

Det offentlige kan fungere som digitalt bindeledd mellom brukere/borgere og delingsaktører (Chasin & Scholta, 2015), ved bruk av personidentifiserbare data og digitale plattformer. Dette er en mulighet til å forvalte delingsøkonomien på en måte som tar hensyn til brukere, tilbydere og det offentlige, ved at det offentlige fungerer som et digitalt tillitsledd. KMD uttaler også et ønske om at offentlig sektor skal satse mer på digitale plattformer, noe som kan vitne om vertikal oppdeling av sektoren og manglende satsing på integrerte offentlige plattformer (Meld. St. nr. 27 (2015-2016), 2016).

2.4.3 Kultur

Denne kategorien oppsummerer det vi anser som kulturelle drivere for delingsøkonomien og innovasjon.

Delingskultur og samfunnsbygging ser ut til å være både muligheter for delingsøkonomien i tillegg til å være motivasjonsfaktor for deltagelse i delingstjenester (Agyeman et al., 2013; Albinsson & Yasanthi Perera, 2012; Bellotti et al., 2015; Hawlitschek et al., 2016). Historisk sett er man vant til å dele med sine nærmeste, men det ser nå ut til at denne interne delingskulturen er i ferd med å ekspandere og inkludere individer utenfor nærmeste sosiale krets (Belk, 2007). Dette kan forklares ved at individer og organisasjoner har et ønske om å delta i noe som er større enn seg selv og bidra til felleskapet, samt et minkende behov for eierskap over ressurser som i store deler av sin levetid står ubrukt (Kathan et al., 2016).

Smitteeffekter fra delingsøkonomien over i tradisjonelle næringer kan bidra til å stimulere en innovasjonskultur. Dette kan føre til at bedre tekniske og kostnadseffektive løsninger blir tatt i bruk (Pedersen et al., 2016). Selv om data ikke nødvendigvis er en begrenset ressurs, kan initiativene til frigjøring av offentlig data være en mulighet som har samme kulturelle grunnlag som delingsøkonomien. Det er et uttrykt ønske fra det offentlige om å gjøre mer med mindre, og å forsøke å regulere utviklingen på en måte som ikke hemmer innovasjon. Ønske om å fremme innovasjonskulturen er godt forankret i IKT-politikken (Meld. St. nr. 27 (2015-2016), 2016).

3. Metode

Dette kapitlets hovedformål er å beskrive vår forskningsmetode og -tilnærming. Vi beskriver her våre kriterier for valg av litteratur og metode, hvilke teknikker for datainnsamling som har blitt benyttet, og hvordan innsamlet data har blitt bearbeidet og analysert. Kapitlet starter med en redegjørelse av vår forskningstilnærming og overordnet beskrivelse av studiens forskningsdesign. Videre tar vi for oss fremgangsmåte for datainnsamling, før vi beskriver vår dataanalyse. Vi avslutter kapitlet med å forklare hvordan vi har gått frem for å sikre validitet i forskningen.

3.1 Forskningstilnærming

Det overordnede formålet med denne studien er å kartlegge muligheter og utfordringer ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien, og hvilke roller det offentlige kan ta i denne sammenheng. Dette gjør vi ved en kvalitativ utforskende tilnærming, da temaet er relativt nytt.

Man skiller gjerne mellom tre filosofiske perspektiv for kvalitativ forskning (Oates, 2006); Fortolkende, positivistisk og kritisk forskning. Positivismen handler om at den sosiale verden blir sett på som objektiv, og at denne objektive oppfatningen av virkeligheten blir studert på en objektiv måte. Motstykket til denne positivistiske tilnærmingen er fortolkningsbasert. Denne tilnærmingen tilsier at det er meningsløst å snakke om én objektiv virkelighet hvor alle mennesker oppfatter et fenomen på samme måte.

Både fenomenet vi ønsker å belyse i denne studien, og våre forskningsspørsmål tilsier at vi som forskere bør ha fortolkende perspektiv. Fenomenet delingsøkonomi i konteksten norsk offentlig sektor er lite forsket på, vi finner det derfor hensiktsmessig å strukturere forskningen på en utforskende måte. En fortolkende tilnærming gjør også at resultater kan avdekkes til tross for spredning i forståelse av dette nye fenomenet. Da det ikke finnes konsensus om hvordan delingsøkonomien skal defineres, og heller ikke om hvordan det skal reguleres, er det viktig å ikke utelukke noen synspunkter. Vi har valgt å ikke stille lukkede spørsmål til våre respondenter, men heller åpne spørsmål for å avdekke eventuelle ukjente forhold knyttet til vårt interesseområde. Vår hensikt med studien er å skape forståelse for et fenomen i en kontekst, ikke å tallfeste det.

Ved bruk av et fortolkende perspektiv bruker man ofte ikke forhåndsdefinerte variabler og bekrefter eller avkrefter heller ikke noen hypoteser. Man tar utgangspunkt i at kunnskap om virkeligheten kun skapes gjennom sosiale konstruksjoner som språk, menneskets bevissthet og oppfatninger av delte betydninger, dokumenter, verktøy og andre medier (Myers & Avison, 2002). Informasjonssystemer handler om mennesker, informasjonsteknologi og organisasjon. Sosiale konstruksjoner er derfor en stor del av dette, og gjør at en fortolkende tilnærming er passende.

3.2 Forskningsmetode

Vi har valgt å benytte en kvalitativ forskningsmetode som arbeidsform i denne studien, av flere grunner. Ved kvalitative undersøkelser vil man kunne samle inn store mengder detaljerte data, som kan brukes til å kartlegge et fenomen, og belyse og oppklare komplekse årsaksforhold (Miles & Huberman, 1994). I tillegg egner kvalitative undersøkelser seg godt når fenomenet man skal undersøke er lite kjent på forhånd (Creswell, 2009). Dataene som samles inn ved en kvalitativ forskningsmetode vil være mer detaljerte enn data fra kvantitative metoder. Detaljerte data kan være supplerende eksempler eller dypere forklaringer. Det er nettopp på grunn av dette vi har valgt å bruke en fortolkende tilnærming; vi ønsker å foreslå hvordan fenomenet *kan* forklares, men ikke fastslå hvordan det *må* være.

Da dette er en kvalitativ studie og målet er å belyse fenomenet delingsøkonomi i kontekst av offentlig sektor i Norge, er det ikke meningen at våre funn skal kunne generaliseres til en populasjon. Det finnes ikke én konkret fasit på vår problemstilling, og vi er derfor opptatte av å komme frem til flere tolkninger og oppfatninger som til slutt skal kombineres og drøftes for å svare på problemstillingen. Studien kommer til å være preget av egne tolkninger av hva vi har lest av litteratur tidligere, samt egne tanker. Intervjuene med våre respondenter vil også til en viss grad være preget av dette. Vi vil sette svar fra de ulike respondentene opp mot hverandre, og diskutere hva resultatene har å si for vår problemstilling.

Denne metoden inneholder datainnsamling ved semistrukturerte intervjuer. Da våre forskningsspørsmål befinner seg innenfor et relativt nytt og lite utforsket domene ser vi det som hensiktsmessig å ta i bruk en slik tilnærming. Vi er opptatte av hvordan våre respondenter oppfatter og tolker et fenomen i en kontekst. Oates (2006) sier at om man skal skape forståelse for et konsept eller et fenomen, fremfor å måle det, er det mest hensiktsmessig å bruke kvalitativ metode (Oates, 2006).

3.3 Respondentutvalg

Vi har brukt en kombinasjon av metoder for å velge respondenter til denne studien. Forfattere av artikler, offentlige utredninger og konferansebidrag ble brukt som utgangspunkt for respondentsøk. I søkeprosessen var det essensielt å finne respondenter som har kunnet gi oss mye og god informasjon, derfor søkte vi respondenter etter kriterier som er nevnt i neste avsnitt. Denne metoden ble kombinert med en snøballeffekt (Jacobsen, 2000). Alle intervjuobjektene ble spurt om de hadde forslag til andre informanter innenfor gitte kriterier, som kunne bidra til studien.

Vi har valgt å konsentrere vårt respondentutvalg i denne studien til personer som er tilknyttet en virksomhet som opererer innenfor det som kan kalles delingsøkonomiens domene, og som vi dermed anser for best egnet til belyse våre forskningsspørsmål. Vi har søkt respondenter fra både privat og offentlig sektor for å få et bredere bilde av vårt problemområde. Respondentene opererer innen følgende felt:

- Offentlige forvaltningsorgan
- Offentlig rådgivning
- Forskning
- Tjenesteleverandører (aktører i delingsøkonomien og e-forvaltningen)
- Politikk

Vi har sett på det som nødvendig å ha et bredt perspektiv for å besvare vår problemstilling, og vi har på grunn av dette valgt å ikke inkludere respondenter på kommunalt nivå. Respondenter er valgt ut ifra egen vurdering, og det har under hele prosjektet vært viktig for oss å prøve å gjøre utvalget så variert som mulig. Vi har derfor valgt å hente respondenter fra både offentlig og privat sektor. En fullstendig liste over studiens respondenter vises i tabell 2. Respondentene har blitt anonymisert for å gi dem større frihet til å svare oppriktig under intervjuene.

Tabell 2: Oversikt over respondenter

Respondentnr.	Stilling	Sektor	Fagfelt	Intervjutype
R1	Senior-rådgiver	Offentlig	Strategi, innovasjon og næringsutvikling	Videokonferanse
R2	Statssekretær	Offentlig	Forvaltning og innovasjon	Telefon
R3	CEO	Privat	Transport	Videokonferanse
R4	Senior principal	Privat	Forretningsteknologi	Videokonferanse
R5	Professor	Offentlig	Økonomisk teori og anvendt økonomi	Telefon
R6	Prosjektleder	Offentlig	Digitalisering og offentlig sektor	Videokonferanse
R7	Direktør	Privat	IKT og digital næring	Intervju
R8	Fagsjef	Privat	Digitalisering og fornying	Intervju
R9	Forsker	Offentlig	Teknologiinnovasjon og digitale medier	Videokonferanse
R10	Politiker	Offentlig	Digital økonomi, sosiologi	Videokonferanse
R11	Professor	Offentlig	Teknologi og samfunn	Videokonferanse

I denne tabellen har vi valgt å inkludere respondentenes stillinger, fagfelt og sektor for å illustrere utvalgets variasjon.

3.4 Datainnsamling

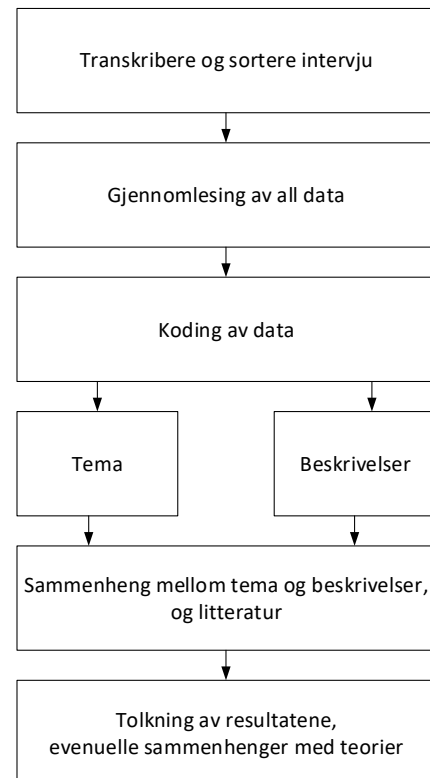
Vi har benyttet oss av semi-strukturerte intervjuer som datainnsamlingsmetode. Vi har stilt åpne spørsmål, slik at intervjuobjektet har fått snakke fritt i størst mulig grad. Disse spørsmålene har begynt med ord som «hva», «hvordan» og «hvorfor». Fordi intervjuets hovedmål er utforskning, ikke verifisering, har disse spørsmålsformuleringene vært mest nærliggende. Vi har forsøkt å holde oss innenfor en intervjulengde på 30-45 minutter. Denne intervjulengden gir nok rom til noe utdypning i tanker fra intervjuobjektet uten at det griper for mye inn i den planlagte tiden til de resterende spørsmålene i intervjuet. Vi har bedt om tillatelse til å få ta opp intervjuene på mobiltelefon, og om mulighet til å komme med oppklarings spørsmål per e-post i etterkant av intervjuet. Begge disse punktene har blitt innvilget av samtlige intervjuobjekter.

3.5 Dataanalyse

For å velge analyserammeverk til denne studien, foretok vi en utvalgsprosess ved å se på flere mulige analysemodeller. Vi så at John W. Creswells modell fra boken «*Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches*» la til rette for å systematisere funn på en måte som for oss gjorde det enkelt å skille ut interessante funn fra mindre interessante funn. På grunn av denne studiens utforskende natur, virket denne metoden mest hensiktsmessig. Metoden har en strukturert og enkel måte å behandle resultater på, noe som er viktig når man skal håndtere store mengder rådata. Vi tok utgangspunkt i en modell fra denne boken, og gjorde enkelte justeringer for validering av funn (analyse og validering har blitt beskrevet i to forskjellige avsnitt) og presenterer dermed følgende forenklet modell (figur 5):

Etter å ha gjennomført en pilotstudie høsten 2016, erfarte vi at Creswells metode for dataanalyse egnet seg godt for analyse av store mengder data, og vi valgte derfor å benytte denne metoden også i denne studien. Analysen startet med å transkribere og sortere resultatene fra intervjurunden. For å tidlig kunne luke ut funn som ikke var relevante for vår studie, valgte vi å supplere Creswells modell med overordnet kategorisering hentet fra Oates (2006). Data fra intervjuene ble kategorisert i tre hovedkategorier:

1. Segmenter som er irrelevant for forskningsspørsmålet.
2. Segmenter som er generelt beskrivende for settingen for forskningsspørsmålet.
3. Segmenter som er relevant for forskningsspørsmålet.



Figur 5 - Forenklet dataanalysemodell basert på Creswell (2009)

Segmenter som hører til i kategori 1, ble luket ut ved renskrivning av transkriberte intervjuer.

Deretter ble all data gjennomlest for å skape et overordnet bilde av all informasjonen, og for å identifisere sammenhenger i resultatene (Creswell, 2009). Denne fasen av analysen var også verdifull ved at det overordnede bildet gjorde det mulig for oss å avdekke nye sammenhenger og identifiserte ny informasjon om vårt forskningsdomene.

Videre ble innholdet fra kategori 3 kategorisert ytterligere. Da vi ønsket å knytte intervjudata opp mot teorigrunnet (kapittel 2) som problemstillingen er basert på, ble dette en deduktiv fremgangsmåte. Vi kategoriserte intervjudata i tråd med tematikk fra intervjuguide (basert på kapittel 2), og ny tematikk som ble avdekket i intervjuene (Oates, 2006).

Deretter organiserte vi våre resultater inn i biter og segmenter, for å senere kunne dra ut mening av disse. Dette ble gjort ved å kode og temakategorisere ulike svar fra våre respondenter. Identifisering av koder/kategorier ble utført i gjennomgangen av datagrunnet, og ble basert på gjentakende tematikk i intervjuene. Creswell beskriver koder som kan være hensiktsmessige (Creswell, 2009). Disse har blitt inkludert i vår kodingsprosess, og lyder som følger:

1. Tema som leser forventer å finne, basert på litteratur og fornuft.
2. Tema som er overraskende og som ikke var forventet i forkant av studiet.
3. Tema som er uvanlige og som er konseptuelt interessante.
4. Tema som omhandler større teoretiske perspektiver i forskningen.

Vi valgte å bytte ut miljø- og hendelsesbeskrivelser fra Creswells originale modell med temakategorier, henholdsvis muligheter, utfordringer, roller og andre funn. Dette gjorde vi for å belyse vår problemstilling, og for å legge til rette for systematisering av andre interessante funn. Funn identifisert fra litteratursøk, samt resultatene fra undersøkelsen blir oppsummert og kategorisert i **organisering, teknologi og kultur** i kapittel 2.4 og 4.4. Kategoriene ble valgt på grunnlag av gjentakende tematikk fra intervjuene og litteratur.

I nest siste steg i analyseprosessen ble studiens funn diskutert, og resultater fra intervjurunden ble sammenlignet med hva som er representert i litteraturen. Dataanalyseprosessen ble så avsluttet med vår tolkning av resultatene. Resultatene blir presentert i kapittel 4, og videre diskutert i kapittel 5.

3.6 Validering av funn

Validering av funn innen kvalitativ forskning foretas underveis i forskningsprosessen, i motsetning til i kvantitativ forskning, hvor validering foretas *etter* studiens slutt. Vår forskningsmetode har vært basert på intervjuer, og det faktum at alle intervjuer har blitt tatt opp og transkribert, har gjort at eventuelle validitetsutfordringer ikke ligger i datainnsamlingen. Bruk av lydopptak har gitt oss mulighet til å gå tilbake og forsikre oss

om at all innsamlet data er korrekt ved å se på transkriptene. Vi har også hatt mulighet til å stille våre respondenter oppfølgings- eller tilleggsspørsmål over telefon eller e-post i ettertid, hvis det har vært behov for oppklaring av utsagn eller tanker vi har ønsket å drøfte med respondentene. Vi har i tillegg gjort andre grep for å sikre validitet (Oates, 2006):

Sitater: Ved å bruke verbale sitater fra intervjuene sikret vi at respondentenes utsagn har blitt korrekt fremstilt.

Variasjon i utvalg: Ved å intervjuere flere forskjellige respondenter om det samme temaet fant vi at flere av svarene vi fikk og var gjeldene for andre respondenter, som igjen bidro til å sikre validitet.

Refleksivitet: Vi har gjennom hele studien vært bevisste på vår rolle i forskningen. Dette har gitt oss mulighet til å reflektere over egen påvirkningsgrad i form av egne tanker og meninger overfor intervjuobjektene. Ved kvalitative studier kan det være en utfordring å opprettholde et kritisk blikk på eget arbeid. I denne studien har dataene blitt behandlet av to personer, og dette kan hjelpe mot ukritiske slutninger.

Rent praktisk har disse punktene blitt tatt hensyn til ved at vi tidlig i intervjuene etablerte en felles forståelse med respondentene for området vi forsker på. Opptak av intervjuene gjorde det mulig for oss å presist notere ned respondentenes sitater. Etter hvert intervju ble avsluttet, diskuterte vi intervjuets innhold og hvordan vi hadde fulgt opp respondentenes tilbakemeldinger i intervjuet.

3.7 Begrensninger

Kategorisering og sammenfatting av data er sentrale deler av dataanalysen i denne rapporten. Man kan aldri være helt sikker på at kategoriene som opprettes er de mest hensiktsmessige, siden datainnsamling i utforskende kvalitative forskningsmetoder bærer preg av åpenhet foreligger det heller ingen åpenbar fasit.

De fleste intervjuene ble foretatt over telefon og Skype. Det kan være en mulig begrensning at vi ikke hadde mulighet til å lese kroppsspråk, og snakke ansikt-til-ansikt i disse intervjuene. Vi brukte også lydopptaksverktøy i samtlige intervju, og samtykke ble innhentet i forkant av disse. Vi kan ikke utelukke at dette kan ha påvirket våre respondenter, men vi har heller ikke oppdaget noen indikasjon på at respondentenes tilbakemeldinger har vært farget av dette.

4. Resultater

I dette kapitlet presenterer vi resultater knyttet til hvilke muligheter og utfordringer som finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien, samt hvilken rolle det offentlige skal ta i forbindelse med dette. Resultatene blir presentert etter tematikk. Det eksisterer ulik forståelse for hvordan delingsøkonomien defineres, derfor er det interessant å også inkludere våre respondenters oppfatning av hva delingsøkonomi er. Dette er et nyttig bakteppe for videre presentasjon av det våre respondenter anser som muligheter og utfordringer ved offentlig involvering i delingsøkonomien, og drøfting av hva dette kan ha å si for det offentliges holdning til involvering i delingsøkonomien. Dette drøftes videre i kapittel 5.1.

Kapitlet avsluttes med en kort oppsummering av resultatene, som deles inn i kategorier basert på identifiserte tema, med samme struktur som i kapittel 2.4; **organisering, teknologi** og **kultur**. Behandlingen av resultater er beskrevet nærmere i kapittel 3.5.

4.1 Hva er delingsøkonomi?

Innledningsvis i våre intervju ble respondentene spurt om hva de legger i begrepet delingsøkonomi, og hva de mener kjennetegner delingsøkonomien. De fleste respondentene mente at uttrykket «delingsøkonomi» ikke er spesielt treffende. Det var også bred enighet om at delingsøkonomi handler om å koordinere behov og ledig kapasitet på en smartere måte. Fenomenet inneholder forretningsmodeller som baserer seg på transaksjoner mellom brukere og tilbydere ved mobilisering av stillestående ressurser ved hjelp av digitale plattformer og applikasjoner. Det var bred enighet om at det er det teknologiske aspektet som gjør dette mulig, og at det er synliggjøringen, skalerbarheten og utbredelsen som er nytt.

«Det jeg legger i delingsøkonomi er at det er nye forretningsmodeller som baserer seg på transaksjoner mellom i all hovedsak privatpersoner som da blir formidlet via digitale plattformer.» - Respondent 1

Enkelte av respondentene hevdet at begrepet «delingsøkonomi» ikke er treffende så lenge delingen kompenseres økonomisk. Andre respondenter utfordret denne oppfatningen, ved å si at det er tilgangen til en ressurs som deles, og at begrepet ikke betyr at noe skal deles uten kompensasjon.

Det ble også nevnt at det kanskje ikke er ønskelig å ha en altomfattende definisjon på hva delingsøkonomi er, fordi delingsøkonomi kan bety forskjellige ting i forskjellige settinger. Et annet aspekt som ble nevnt er at man risikerer å stoppe utvikling og innovasjon ved å regulere ulike tjenestemodeller for generelt.

«Det er ikke ønskelig å ha en definisjon, det er et argument jeg egentlig kjøper, fordi hvis man definerer det, hva skal delingsøkonomien være? Da risikerer man at man stopper utviklingen, at man forholder seg til den definisjonen i stedet for å bidra til å utvikle praksisfeltet, at det blir litt utenfor det man tenker det omfatter nå da.» - Respondent 11

Noen respondenter identifiserte reduserte transaksjonskostnader og eliminering av mellomledd som et viktig kjennetegn ved forretningsmodellene i delingsøkonomien. En av respondentene påpekte at delingsøkonomien ikke er så infrastrukturavhengig som andre industrier, og at dette senker oppstartskostnader og driftskostnader. Dette ble fulgt opp med et utsagn om at uavhengighet fra infrastruktur kan være en tilretteleggende faktor for gründerbedrifter.

«En annen ting er tillitsøkonomi, og tillit er på en måte en slags valuta da, i delingsøkonomien, og der handler det om å forvalte tillit. Man kan jo tenke seg at delingsøkonomien vil opprette en slags tillitsbank, hvis man feks har god rating i Airbnb, kan man bruke den ratingen i Uber eller andre tjenester også da.» - Respondent 11

Tillitsmodellen i delingsøkonomien ble også nevnt som et klart kjennetegn. En av respondentene uttrykte at tillit kan fungere som en slags valuta. Det handler om å forvalte tillit og overgangen fra tillit via tiltrodde tredjeparter til det som kan kalles for distribuert tillit. Med andre ord et gjensidig tillitsforhold mellom tilbydere og brukere.

Tre av respondentene hevdet at det er en underliggende *delingskultur* som tillater denne forretningsmodellen.

«Økt deling av ressurser, økt utnyttelse eksisterende ressurser. At det på en måte plantes inn i en kultur da. Så trenger ikke det være en ren delingstjeneste, men at man bidrar inn i ulike former med disse delingsprinsippene.» - Respondent 9

Denne kulturen innebærer at man er mer opptatt av å ha tilgang til en ting eller en tjeneste, enn å eie det selv. En av disse respondentene mente at en mulig forklarende faktor for utbredelsen av delingsøkonomi er at nye generasjoner i moderne velstående samfunn tilsynelatende har et mindre behov for å være like selvforsynt som tidligere generasjoner.

4.2 Muligheter

Våre respondenter ble bedt om å reflektere rundt hvilke muligheter som eksisterer for offentlig involvering i delingsøkonomien. Svarene vi fikk har blitt samlet i noen overordnede kategorier, basert på gjentakende forekomster av tema. Kategoriene er som følger: innovasjon, arbeid og sysselsetting, utnyttelse av delbare ressurser, det offentlige som digitalt bindeledd, og delingskultur.

4.2.1 Digital innovasjon

Om lag halvparten av våre respondenter nevnte innovasjon som en betydelig mulighet for offentlig sektor i delingsøkonomien. Blant annet ble det nevnt at det finnes et potensiale for privat innovasjon ved å åpne og bruke offentlige data som i dag brukes til ensartede formål. Eksempelvis kan dette være kartdata, trafikkdata og økonomiske data. En av respondentene påpekte at data ikke er en begrenset ressurs, og at data kan brukes flere steder av gangen, og fordelene av dette.

En respondent beskrev muligheten for at det offentlige kan stå bak og støtte oppstartsfirmaer. Dette kan blant annet bidra til å raffinere utvikling i arbeidsprosesser. Eksempelvis ble det trukket frem manglende arbeidstestingskultur, hvor man ved digitalisering ikke tar i bruk nye arbeidsmetoder, men bruker nye systemer og nye digitale hjelpemidler på gammeldagse måter.

«Oppstartsfirmaer endrer på ting hele tiden, mens det offentlige ofte kanskje er mer avhengig av å støtte seg på lovverk. For fremtiden vil denne tungroddede tankegangen kanskje ikke holde mål, og det vil være behov for et mer fremoverlent tankesett.»

- Respondent 3

Det er ikke bare oppstartsbedrifters arbeidsmetodikk som ble presentert som verdifull, men også måten man kan skape verdi fra frigjorte data på tvers av organisasjoner. En respondent påpekte at det bør være spesielle grunner for at offentlige data ikke skal være åpne, og illustrerte et eksempel for verdiskaping på åpne data i transportsektoren med følgende utsagn:

«Man kan nok tenke seg utviklingen transportsektoren har, og muligheter for autonome kjøretøy og det å styre trafikken der det er ledig kapasitet. Den typen plattformer som handler om å dele data på kryss og tvers, det har jeg veldig stor tro på.»

- Respondent 2

En annen respondent illustrerer også et mulighetsrom for offentlig sektor å bli mer plattformorientert, og at dette kan ses på som en digital innovasjonsmulighet. Et eksempel som ble dratt frem i forbindelse med dette, var Statens Vegvesen. Respondenten sammenlignet infrastrukturen Statens Vegvesen driver med digital infrastruktur. På samme måte som Vegvesenet drifter infrastruktur med informasjon, regelverk og oppdrag, hvor jobber blir lyst ut på anbud, kan digitale plattformer være rammeverk for utvikling av nye digitale tjenester. Tjenesteutviklere kan sees på samme måte som NSB og Flytoget, og taxinæringen og Ruter, i det at de alle tilbyr tjenester bygget på felles infrastruktur.

«Vi er våre egne små databanker alle sammen. Med det besitter vi en del nyttig informasjon som kan brukes og som inngår i vekslingen av data frem og tilbake, og da kan man tenke seg at man kan få bedre beslutningsgrunnlag.» - Respondent 8

En av respondentene kom med et forslag til hvordan det offentlige som leverandør av infrastruktur, og private tjenesteutviklere kan ha et gjensidig styrkende forhold. Respondenten påpekte at tjenestene som bygges på den felles infrastrukturen genererer store mengder data. Det blir fulgt opp med at disse dataene bør bli pålagt delt, slik at de for eksempel kan fremstilles på en visuell måte, og kan brukes i forbindelse med byplanlegging.

«Næringslivet lager løsninger, og noen av de løsningene vil jo også være avhengige av datainnsamling fra den enkelte. Det den enkelte genererer føres tilbake til en leverandør. Jeg tenker at det ville vært et veldig heldig utgangspunkt hvis den typen data igjen kunne gå tilbake til det offentlige for å gi et bedre beslutningsgrunnlag.»

- Respondent 8

Det offentlige kan gjøre infrastruktur og data tilgjengelig, som privat næringsliv kan utvikle og drive tjenester på. Dataene som disse tjenestene genererer kan igjen gå tilbake til det offentlige og bidra med støtte for beslutningstaking ved at man får et større datagrunnlag. På denne måten kan dette fungere som en informasjonsløkke.

4.2.2 Arbeid og sysselsetting

De fleste av respondentene identifiserte muligheter knyttet til sysselsetting, fleksibilitet i arbeidsmarked eller aktivering av ubrukt arbeidskraft.

På grunn av vekst i offentlig sektor og et stort forventet fremtidig behov for arbeidskraft innen offentlig tjenesteyting, ble løsninger fra delingsøkonomien sett på som interessante. Flere av respondentene kunne se for seg at det offentlige kunne benytte seg av tjenesteytere med løsere tilkobling til staten enn fast ansettelse.

«Jeg tror at man kan egentlig ta en hvilken som helst oppgave som det offentlige løser og si; hvordan kan man bruke teknologi, sosial teknologi til å lede ressurser for bruk?» -

Respondent 3

Det å kunne øke eller redusere antall ansatte etter behov blir nevnt som en mulighet, og dette er noe som kan dekke et stort fremtidig behov for arbeidskraft i offentlig sektor.

«Gjennom en delingsøkonomi-inngang kan man skalere arbeidsstokken sin i takt med det offentliges behov. Man ser for eksempel at i skole og helseomsorg kommer det til å bli helt enormt press på de som jobber der de neste årene. Kanskje kommuner i større grad kan koordinere tjenester, selvfølgelig skal de tilby noen tjenester selv, men kanskje er det andre ting som kan settes ut, at de i større grad får en koordinerende rolle istedenfor en tilbyder på alle områder.» - Respondent 6

Lavere terskel for deltagelse i arbeidslivet ble også identifisert som en viktig mulighet. To av respondentene beskrev et konkret eksempel hvor NAV har samarbeidet med en delingsvirksomhet for å få brukere i arbeid. Dersom man i større grad kan styre arbeidsmengden selv, kan dette bidra til økt deltagelse i arbeidslivet.

«Det at de får være med litt, gjør at de får økt motivasjon og det er en veldig, veldig sterk driver for å komme seg ut i fullt arbeid igjen. Her tenker jeg at det offentlige har en ganske stor rolle på den siden der også, hvis man kan ta det i bruk kan man gjøre en forskjell på ganske store problemstillinger i landet.» - Respondent 7

En respondent viste til et eksempel fra en kommune i Sverige under samtale om sysselsetting og fleksibiliteten rundt dette. Det blir referert til uttrykket «gig economy», og hvordan tankegangen bak jobbing knyttet til ulike arrangementer kan skape fleksibilitet i arbeidslivet, også i det offentlige. Falun kommune i Sverige har begynt å bruke delingsprinsipper internt i kommunen, for å sette opp prosjekter og for å organisere ulike andre virker. Dette åpner for at man i stedet for å jobbe åtte timer om dagen, får et visst timeantall som må dekkes i løpet av et år. Den enkelte står så fritt til å planlegge når og hvordan timene skal leveres. Plattformer kommer så inn i bildet for å delegere ressurser på tvers av organisatoriske enheter. På denne måten får man omfordelt ressurser internt i organisasjonen, utnyttet tilgjengelige ressurser på en bedre måte, samt fullt utnyttet engasjementet hos den enkelte ansatte. Respondenten viste så til et konkret eksempel ved denne plattformbaserte oppbyggingen; En kommune kan ha flere sykehjem, hvor hvert enkelt sykehjem har et gitt antall ansatte, deltidsansatte eller ansatte på fulltid. I stedet for å ha det organisert på denne måten, vil det være mulig å kunne velge vakter via en plattformtjeneste. Man kunne gjort det litt mindre attraktivt å jobbe på dagen i en gitt periode, og mer attraktivt å jobbe på natten dersom behovet skulle være der. Denne måten er et alternativ til tradisjonell arbeidsfordeling, uten nevneverdig økt total kostnad for kommunen. Man utnytter personalressurser bedre, og kan tilby flere ansatte litt større stillingspakker.

Videre nevnes også at denne ansettelsesmodellen vil kunne være en mulighet for organisasjoner som grenser mellom offentlig og privat sektor. En respondent nevner at man kan benytte plattformer hvor også personer som ikke er ansatt i kommunen kan utføre oppgaver i regi av kommunale foretak.

«Dette er et stort område i offentlig sektor som heter velferdsteknologi. I dag er det hjemmesykepleiere som reiser rundt når noen trenger hjelp. Om man hadde hatt et slags kommunalt arbeid, hvor du eller jeg kunne tatt en time nå og da, og løst noen av de oppgavene, så hadde vår tjenestekvalitet blitt vurdert på samme måte som Uber og Airbnb. Det er ikke vanskelig å tenke seg at dette kan bli kjempestort i offentlig sektor.»

- Respondent 11

Dette gjelder spesielt vikartjenester. Også eldreomsorg og integreringsarbeid i forbindelse med flyktningmottak blir nevnt som eksempler hvor personer som ikke er offentlig ansatte kan bidra. En interessant modell ble også foreslått: sammenkobling av to eller flere demografiske grupper for gjensidig tjenesteyting. Opprettelse og bruk av digitale plattformer kan fungere som en kobling mellom innvandrere som trenger språkopplæring, og pensjonister som ønsker sosialt selskap. I USA har man laget en plattform der brasilianske studenter som vil lære engelsk spleises med amerikanske pensjonister. Pensjonistene snakker engelsk, og mange av dem er glade for å ha noen å snakke med. Det offentlige kunne tilbudt slike plattformer, da denne typen tjenester skaper verdi i samfunnet, i tillegg til å bidra til å utvikle den digitale infrastrukturen generelt.

4.2.3 Utnyttelse av delbare ressurser

Vi spurte våre informanter om hvilke offentlige ressurser som kunne være hensiktsmessige å dele. Offentlige lokaler, offentlig eide transportmidler og maskiner, offentlige data, offentlig infrastruktur og arbeidskraft var ressurser som ble nevnt flere ganger av våre respondenter.

«Jeg tror det vil være veldig mye i offentlig sektor som kan deles i en eller annen delingsøkonomisk plattformtjeneste.» - Respondent 1

Flere respondenter belyste et interessant perspektiv som man kanskje ikke umiddelbart kobler til delingsøkonomi, som innebærer det å dele ressurser mellom offentlige organ. Slike ressurser kan være kjøretøy, maskiner eller utstyr. Infrastruktur og data kan også inngå i dette perspektivet. Deling av ledig kapasitet kan bety færre anskaffelser, noe som kan innebære store besparelser.

«Jeg tenkte også på det med deling internt i offentlig sektor. For eksempel mellom kommuner eller mellom etater, bydeler eller hva det skal være. Det behøver vel ikke være sånn at alle kommuner trenger å investere i alt dyrt utstyr som trengs.» - Respondent 6

I forbindelse med offentlig ressursdeling nevnte en respondent at det offentlige ikke nødvendigvis trenger å håndtere delingen selv, og at en mulighet kan være å involvere frivillige organisasjoner for å hjelpe til med å distribuere goder. Slike frivillige organisasjoner kan for eksempel være lag og grupper fra barne- og ungdomsidrett.

4.2.4 Det offentlige som digitalt bindeledd

To av respondentene identifiserte en mulighet for det offentlige å stå som et digitalt bindeledd mellom delingsplattformer og forbrukere. Det offentlige bindeleddet kunne benyttet personidentifiserbare data fra offentlige registre som en tillitsskapende verifisering av tilbydere og tjenesteytere, i tillegg til å sikre korrekt beskatning ved å innhente transaksjonsdata mellom plattform og tilbydere.

«Delingsløsninger som er digitale, krever jo ikke bare en app, det jeg tror er veldig viktig her, og det jeg tror de er avhengige av, er tillit. Tillit til at den informasjonen som er oppgitt er korrekt.» - Respondent 1

En slik løsning kan benytte eksisterende offentlige data og registre, men krever en integrasjon på tvers av offentlige registre og et samarbeid med delingsvirksomhetene. Respondentene så for seg at et samarbeid med norske plattformtjenester ville by på gjensidige fordeler, men at et samarbeid med internasjonale plattformtjenester kunne by på utfordringer knyttet til eierskap av data og innsyn i data.

«Hva bruker man Altinn til i dag? Man kunne brukt det til å gjøre alle disse delingstjenestene mye bedre og mer ufarlig.» - Respondent 1

To respondenter nevnte at Altinn har mange bruksområder, og beskrev at informasjonen som ligger i Altinn enkelt kan deles mellom etater, som igjen kan fungere som databanker for tredjepartsleverandører som for eksempel Uber. På den måten vil etatene, med Altinn i forgrunnen, kunne redusere innrapporteringstid og -kostnader, ved å skape en «one-stop-shop»-løsning for brukere og tilbydere.

4.2.5 Delingskultur

Delingskultur kan i seg selv anses som verdifullt. Et eksempel som har blitt drøftet med flere respondenter er forskjellen på å «dele inn» og «dele ut» (Belk, 2007). For offentlig sektor kan dette bety å «dele ut» ressurser som utstyr, eiendom og data til innbyggere og bedrifter. Det kan også bety å «dele inn» ressurser som andre offentlige instanser kan ha behov for, for å redusere anskaffelsesutgifter.

«Hvis man har gode statlige plattformer vil det være et konkurransefortrinn for Norge på et statlig nivå.» - Respondent 1

Denne tankegangen kan også utvides til deling av data og registre både for intern og ekstern verdiskaping. På grunn av de tekniske og juridiske utfordringene ved eventuell utnyttelse av dette mulighetsrommet, kan selve utforskningen av mulighetsrommet føre til en mer plattformorientert forvaltning.

*«Jeg tror det er viktig at man knepper opp et hakk og tar til seg litt av den grunntankegangen delingsøkonomien bringer med seg, og spør; Kan vi bruke dette? Kan vår bedrift ta del i dette, eller er det deler av dette vår bedrift, kommune, etat eller lignende kan dra nytte av?»
- Respondent 7*

Det er stor enighet blant respondentene at redistribusjon, gjenbruk og samhandling som er grunnleggende i delingsøkonomien, er verdifullt. En av respondentene beskrev hvordan myndighetene i Seoul gjør grep for å utvikle potensialet i denne kulturen.

«I Seoul har de tatt det ned på skolenivå også, og lærer opp barn i delingskultur og å tenke mulighet for delingstjenester, man øver seg i workshops. Da kan det offentlige være med på å så dette inn tidlig i befolkningen.»

En respondent utvider utsagnet ved å si at man på generell basis må tenke økt samhandling og økt ressursutnyttelse hver gang man skal tenke nytt, og at man må jobbe for å fremme og vedlikeholde denne kulturen.

«Det finnes ikke så veldig mange rene delingstjenester, men hele poenget her er at alle typer aktører bør følge disse delingsprinsippene i større grad.»

-Respondent 9

Med bakgrunn i dette vil vi anse delingskultur som noe som kan være verdifullt i seg selv. Dette betyr at det kan eksistere en mulighet for kulturell omstilling som på mange måter er i tråd med det politikere omtaler som «det grønne skiftet». En generell digitalisering av offentlig sektor har blitt omtalt som en ønsket retning for fremtiden, dette er beskrevet i Digital agenda.

4.3 utfordringer

Som et motstykke til forrige delkapittel ble våre respondenter også bedt om å reflektere rundt hvilke utfordringer offentlig involvering i delingsøkonomien kan medføre. Kategoriene som følger under, er i likhet med kategoriene i kapittel 4.2 basert på gjentakende forekomster av tema. Kategoriene er som følger: regulatoriske utfordringer, konkurranse med privat næring, eierskap over data og manglende plattformsatsing.

4.3.1 Regulatoriske utfordringer

Problematikk

rundt regulering var helt klart mest omtalt av alle utfordringene. Her inngikk både diskusjon rundt hva som skal reguleres, hvordan det skal reguleres og når det skal reguleres.

«Et forhold er knyttet til skatt, samfunnet er avhengig av at inntekter, særlig av at inntekt av arbeid beskattes. Så er det viktig å sørge for at man har modeller som sikrer at betydelige inntekter fra delingsøkonomien beskattes på lik linje med andre typer inntekter.» - Respondent 5

De fleste av våre respondenter nevnte beskatning som en stor regulatorisk utfordring. En av respondentene hevder at det foreligger færre utfordringer knyttet til beskatning innenfor B2B-segmentet, og at beskatningsutfordringer heller foreligger i B2P- og P2P-segmentene. Dette kommer av at plattformselskapene som har en transaksjonsmodell innebygd i applikasjonen sin per nå ikke behøver å oppgi sine tjenesteyteres inntekter. Denne mangelen på transparens er en utfordring for skattemyndighetene. Det ble nevnt

at et av forslagene til delingsøkonomiutvalget er at delingsvirksomhetene skal ha tredjepartsrapportering. I denne sammenheng ble det eksemplifisert med at Nabobil innrapporterer alle som har leid ut bilen sin via plattformen, og deres inntekt til myndighetene. Man får på denne måten synliggjort skatteinntektene og på sikt er det mulig at dette vil komme automatisk på selvangivelsen. På denne måten kan man se når tjenesteytere overskrider unntaksgrensene for inntekt ved arbeidsintensiv drift, og at de må skatte på samme måte som om de drev virksomhet eller næring. Virksomhetene skal selv ha bedt om dette, da de ikke ønsker å assosieres med svart arbeid.

En respondent beskrev videre en utfordring knyttet til beskatning av internasjonale selskaper. Denne utfordringen nevnes ofte som en utfordring typisk for delingsvirksomheter, men den ikke er eksklusiv for aktører i delingsøkonomien. Dette poengteres ved at den samme problematikken eksisterer for selskaper som Microsoft, Apple, Starbucks og en hel del andre globale selskap.

Flere av respondentene beskrev også treghet i utvikling og mangel på tydelighet i lovverk som en utfordring. Deler av eksisterende lovverk beskrives som godt nok til å omfatte delingsøkonomien, men det eksisterer et behov for å tolke lovverket i lys av dagens samfunn. Dersom regulatoriske instanser ikke er klare på skillet mellom hobbyvirksomhet og næring, hvordan skal da tjenesteytere i delingsøkonomien forholde seg til dette lovverket? Et eksempel fra samferdselsnæringen, er hvorvidt alle bedrifter i samme marked skal reguleres likt. Skal aktører i delingsøkonomien behøve løyve på samme måte som taxinæringen? Skal man kvitte seg med hele løyveordningen? Ordninger som dette og krav om taksameter er på plass for en grunn, men er grunnen fremdeles gyldig i dag med dagens teknologiske muligheter?

«Man må se på det regelverket som er i dag. Så må man se på hvilken intensjon som lå bak utarbeidelsen av det regelverket, og så må du speile den intensjonen i dagens samfunn.»
- Respondent 7

Problematikk knyttet til hvorvidt en tjenesteyter i delingsøkonomien skal anses for å være en arbeidstaker eller en selvstendig næringsdrivende, faller også inn under regulatoriske utfordringer. Dette har å gjøre med hvilke rettigheter en tjenesteyter har, og hvilke krav som skal stilles til selvrappotering. Dette er en utfordring som flere respondenter har nevnt, hvor det også har blitt drøftet en løsning. Nesten alle transaksjoner i delingsøkonomien foregår digitalt, og det bør derfor være mulig å integrere med offentlige forvaltningssystemer for å forenkle innrapportering. Flere respondenter nevner at en slik løsning er noe flere delingsvirksomheter har bedt om, da disse bedriftene ønsker å unngå at virksomheten deres opptrer i en regulatorisk gråsoner.

«Det at disse plattformteknologiene bygger på digitale plattformer gjør det lettere å holde oversikt over transaksjoner, og hvordan ting skal betales, eventuelle skatter og avgifter. Man har jo alle dataene der.» - Respondent 1

Dette viser at det allerede finnes teknologiske løsninger som kan bidra til å overkomme enkelte regulatoriske utfordringer, og at det heller er langsomme beslutningsprosesser som er hovedutfordringen.

4.3.2 Konkurransen med privat næring

Flere av våre respondenter nevnte at en mulig utfordring ved offentlig involvering i delingsøkonomien er at det offentlige kan risikere å konkurrere med private næringer, og presse private aktører ut av markedet. Det er ikke samfunnsøkonomisk gunstig dersom besparelsene det offentlige gjør via delingstjenester innebærer mer monopol for det offentlige, slik at private næringer legges ned. Man må ta i betraktning at privat sektor i mange tilfeller, og på mange områder, er best rustet til å levere løsninger og nye tjenester. Det er ingen grunn til at det offentlige skal ta en rolle som konkurrent til det private. En av respondentene forteller at det kanskje er størst potensiale i det offentlige som en tilrettelegger og lovgiver, i motsetning til å være en operativ aktør i delingsøkonomien.

«Det offentlige burde ikke bygge opp noe som går allerede eksisterende private tjenester i næringen. Det vil vi si nei til. Da kan de heller gå ut og kjøpe de tjenestene.»
- Respondent 8

En annen respondent uttrykte videre at det kan foreligge utfordringer knyttet til konkurransevidning mellom privat og offentlig sektor. Rollebevissthet er spesielt viktig for offentlig sektor i Norge, da en stor del av privat sektor livnærer seg på tjenesteleveranse til offentlig sektor.

«Noen vil si at av og til kommer man i konkurranse med private som kunne gjort det samme eller gjør det samme. Og da gjelder det å holde styr på hvilken rolle man har.»
- Respondent 2

Det ble foreslått av en respondent at en mulig løsning på utfordringen ved konkurransevidning, er at det offentlige kan stå som innkjøper (bruker) av delingstjenester, istedenfor å være en deltagende tilbyder.

4.3.3 Eierskap over data

En av respondentene uttrykte en bekymring ved involvering av private tredjeparter på offentlig infrastruktur og data. Denne bekymringen handler om at det offentlige må ivareta integritet i forhold til personvern. Respondenten mente at det offentlige bør utvikle sin egen kompetanse for infrastruktur og dermed sikre denne integriteten.

«Man må sørge for at det er det offentlige som sitter på infrastrukturen slik at ikke offentlige data brukes til å bygge opp noen av de andre allerede store digitale kjempene.»
- Respondent 6

Dette kan være en utfordring dersom det offentlige skal involvere seg som et økosystem for privat innovasjon eller dersom tredjepartsleverandører skal stå for integrasjon av offentlige data.

«Man kan godkjenne på samme måte som man gjør med apper allerede. Man tar eierskap til sine data, mens Altinn kan være en fasilitator av disse. Det blir en måte å omgå et komplisert og gammeldags regelverk på.» -Respondent 8

Eierskap over data kan også være en utfordring ved deling av data mellom offentlige etater. Personopplysningsloven § 8 setter krav til godkjenning fra individet for databehandling. Godkjenning av databruk bør også ses i sammenheng med avsnitt om det offentlige som digitalt bindeledd, og er et eksempel på en teknisk løsning på en regulatorisk utfordring.

4.3.4 Manglende plattformsatsing

En respondent nevnte flere ganger mangel på en tydelig politikk fra statens side for å fremme bedre samhandling mellom digitale plattformer. Denne plattformsatsingen kan eksemplifiseres ved å snakke om plattformøkosystemer. Slike økosystemer innebærer plattformkjerner som har en eier (for eksempel Altinn), og tilknyttede tjenester (applikasjoner som kan bygges på plattformen, ofte utviklet av en tredjepart). I denne typen økosystem er eier av plattformkjernen, tjenesteleverandører og brukere avhengige av hverandre. Plattformer som klarer å tiltrekke seg innovative aktører gir sterke strategiske posisjoner for eierne.

Den samme respondente nevnte at dersom Altinn skal fungere som plattformkjerner er det kritisk at tverrsektorielle grunnkomponenter fungerer sammen, og at dataflyten mellom disse er så effektiv som mulig. Respondente la til at standardiserte data og integrerte digitale grunnkomponenter kan bidra til å bedre sikkerheten rundt håndtering av offentlige personidentifiserbare data.

«Jeg tror ikke delingsøkonomien er umoden, men at kunnskapsnivået ikke er på plass enda. Jeg tror det er et stort potensiale der, men jeg tror det trengs at man tenker litt større, med tanke på hva man ønsker å gjøre» -Respondent 1

Respondente etterspurte et kunnskapsmiljø i det offentlige for å opplyse om mulighetsrommet ved integrerte systemer. Respondente mente offentlig sektor må tenke større og revidere gammel arbeidsmetodikk og organisering, for å få effektivisert e-forvaltningen. Man kan bruke eksempler for hvordan delingsøkonomien kan og bør

reguleres ved bruk av eksisterende digital infrastruktur, og ved dette kan man peke på et gap mellom dagens digitale forvaltning og hva som faktisk er mulig ved omstrukturering.

Relatert til dette, snakket en respondent om hvordan bruk av plattformer og nettverkseffekter kan effektivisere offentlig sektor og offentlig politikk, som et alternativ til den tradisjonelle hierarkiske oppbyggingen i offentlig sektor. Respondenten nevnte at hierarkiet ble opprettet som et alternativ til å kjøpe tjenester i markedet, for å spare transaksjonskostnader og redusere behovet for å forhandle – hvis den samme oppgaven skal utføres flere ganger, kunne man slippe å gå ut og forhandle med tilbydere hver gang. Videre fortalte respondenten at plattformene med sitt inntog har klart å ytterligere redusere transaksjonskostnader, samtidig som plattformene har gitt tilbake den fleksibiliteten som markedet hadde. Dette er en slags trinnvis utvikling i teknologi som gjør at man kan koordinere oppgaver på andre måter enn før. Det ble nevnt at denne teknologiske evolusjonen utfordrer også tidligere maktforhold, og legger til rette for bedre og mer åpen kommunikasjon som en følge av kortere maktavstand og lavere terskel for bidrag fra innbyggere.

4.4 Oppsummering av resultater

Vi har i dette kapittelet presentert de mest relevante resultatene fra intervjurunden. Svarene vi har fått har vært både interessante og varierte, og vi har etter hvert intervju endt opp med minst én ny bit med informasjon som ikke har vært nevnt før. Det kom tydelig frem fra våre intervjuer at det finnes et stort potensiale for offentlig involvering i delingsøkonomien, og at det er på tide med en diskusjon for hvordan dette kan gjøres.

Det ble avdekket at det ikke finnes enighet om hvordan man skal definere delingsøkonomien. Mange har forskjellige meninger om hva som inngår og ikke inngår i delingsøkonomien, og det er derfor vanskelig å sette rammer rundt begrepet. Våre respondenter har for det meste holdt seg til begrepene delingsøkonomi og plattformøkonomi, men det har også vært enkelte innslag av andre begrep.

4.4.1 Organisering

Respondentene uttrykte et mulighetsrom for bedre utnyttelse av ressurser også i det offentlige (lokaler, bilpark og lignende). Tjenestemodellene i delingsøkonomien ble trukket frem som mulige tilnærminger, og det eksisterer spredning i meningene i knyttet til hvilken rolle det offentlige skal ta; tilrettelegger, ressursplattform eller innkjøper.

Det finnes også et mulighetsrom innen delingsøkonomien for sysselsetting. Både individer og det offentlige kan få dekket sine bemanningsbehov på en mer fleksibel måte.

Videre identifiserte respondentene utfordringer ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien. Dette handler i stor grad om regulatoriske utfordringer, spesielt i forhold til beskatning og at lovverk bør oppdateres eller erstattes. En annen utfordring

mer direkte knyttet til offentlig deltakelse er at det offentlige ikke skal konkurrere med privat næring på noen måte, og derfor må være bevisst på sin rolle.

4.4.2 Teknologi

I forbindelse med åpning av offentlige datasett, nevner respondentene et stort mulighetsrom for digital innovasjon og tilrettelegging for tjenesteutvikling på åpne data. Det offentliges rolle beskrives her som en tilbyder av datasett, men kan også innebære å ta en større rolle som en fasilitator som i tillegg stiller med digital infrastruktur bygget på data fra offentlige registre. På denne måten kan offentlige digitale ressurser benyttes i et gjensidig styrkende forhold med private virksomheter, noe som ytterligere kan forsterke veksten av tilgjengelige datasett. Denne datadelingen kan skape en tosidig nettverkseffekt dersom det offentlige tar en fasiliterende rolle, og innhenter data fra plattformene som opererer i deres miljø.

Våre respondenter påpekte også et underutnyttet mulighetsrom til å benytte det offentlige som et digitalt bindeledd mellom forbrukere og delingsplattformer. Offentlige personidentifiserbare data kan brukes som et tillitsledd for å verifisere identiteten til en bruker eller tjenesteyter av en plattformtjeneste.

Det er gode muligheter for å utvikle digitale løsninger som kan løse utfordringer forbundet med innrapportering. Det er bred enighet blant våre respondenter om at utfordringer knyttet til innrapportering av skattepliktige inntekter i hovedsak er regulatoriske, og at verktøy for digital innrapportering av inntekt kan løse disse utfordringene.

En av de større utfordringene er mangel på plattformatsing, i tillegg til hvordan data som genereres av plattformtjenester skal behandles, hvordan eierskap til disse dataene skal betraktes og hvordan sikkerhet skal ivaretas.

4.4.3 Kultur

Delingskulturen er kanskje den største muligheten som delingsøkonomien bringer med seg, men dette indirekte bidraget er vanskelig å påvise. Den grunnleggende måten å tenke på, samt den teknologiske oppbygningen til delingstjenester, er noe offentlig sektor kan lære av. Dette kan være verdifullt ved modernisering av tjenestetilbud og strukturelle endringer i organiseringen. Delingskulturen trekkes også frem som en kritisk suksessfaktor for at delingsøkonomien skal ha en fremtid. Måten delingsøkonomien skal reguleres på kan også ha betydning for landets innovasjonskultur. Dette vil drøftes videre i diskusjonskapittelet under.

5. Diskusjon

I dette kapittelet diskuteres vår tolkning av resultatene opp mot relevant litteratur. Denne metoden er beskrevet i kapittel 3.5: «Dataanalyse». Diskusjonen baseres på våre tre forskningsspørsmål:

*Hvilke muligheter finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien?
Hvilke utfordringer finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien?
Hvilken rolle kan/bør det offentlige ta ved involvering i delingsøkonomien?*

Kapittelet begynner med en diskusjon rundt våre respondenters forståelse av fenomenet delingsøkonomi og potensielle konsekvenser av at forståelsen er såpass ulik fra respondent til respondent. Denne diskusjonen vil være et bakteppe for enkelte deler av diskusjonen videre. Deretter følger et delkapittel hvor muligheter og utfordringer drøftes ut ifra hva slags rolle det offentlige kan ta ved involvering i delingsøkonomien. Vi presenterer her tre ulike roller; aktiv deltaker, innkjøper, og tilrettelegger. Vi vil også kort beskrive vårt forslag til det offentliges rolle i lys av en av de fire utviklingsstiene for delingsøkonomien, nevnt i kapittel 2.

Etter denne drøftingen følger en presentasjon av hvilken grad av kompleksitet de ulike rollene vil innebære og hvilket potensiale disse rollene kan bringe med seg.

5.1 Ulik begrepsforståelse

Først og fremst har vi sett på det som nødvendig å finne en felles forståelse for hvordan delingsøkonomien kan defineres, og hva som kjennetegner den. Dette legger fundamentet for denne studien, og det faktum at det er stor spredning i svar om hva som inngår i fenomenet, ser vi på som et svært interessant funn.

Det viser seg å være vanskelig å definere delingsøkonomien og hva som inngår i fenomenet. Denne spredningen i forståelse er interessant, og vi mener at den kan forklare offentlig sektors avventende tilnærming til involvering i delingsøkonomien. Vi har sett at flere av begrepene omtalt under til tider har vært negativt omtalt i media. Det faktum at det har vært mange forståelser av hva delingsøkonomi er i tillegg til den negative mediedekningen, kan ha gjort det vanskelig for det offentlige å se et mulighetsrom ved fenomenet.

Enkelte respondenter har uttrykt at «delingsøkonomi» i seg selv er et lite beskrivende begrep, og har lent seg mot at begrepet «plattformøkonomi» er mer beskrivende. Et interessant poeng fra en av respondentene går ut på at det å finne en felles definisjon kanskje kan være ugunstig. Dersom alle aktører som kan inngå i en bred definisjon av delingsøkonomi skal reguleres på samme måte, uavhengig av forretningsmodell, kan dette føre til stagning av innovasjon av plattformtjenester.

Noen respondenter har nevnt at begrepet delingsøkonomi enkelte ganger blir brukt som et markedsføringsstempel for å skape blest rundt egen virksomhet, ofte uavhengig av hva slags forretningsmodell virksomheten bygges på. Vi har tidligere nevnt at delingsøkonomien i hovedsak har forretningsmodeller som enten er peer-to-peer-basert eller business-to-peer-basert. Disse modellene skiller seg fra tradisjonelle modeller ved at transaksjoner ofte foregår mellom brukere, og dermed kutter ut mellomledd og reduserer transaksjonskostnader. Av litteratur har vi sett at gründere ofte ønsker å kategorisere sin bedrift som en delingsvirksomhet på grunn av positive assosiasjoner til bærekraftighet og rettferdig fordeling av goder. Denne typen assosiasjonsstrategi kan forklares ved ideologisk og økonomisk motiverte aktørers ønske om å starte en form for sosial endring på samfunnsbasis. Virkemidler som ofte brukes for å fremme dette er fortellinger om positive kundeopplevelser, eller utopiske bilder av fremtiden (Martin, 2016). Denne assosiasjonsstrategien kan være en av grunnene til at tradisjonelle forretningsmodeller som omhandler *utleie* av varer har fått innpass i delingsøkonomien. Denne typen forretningsmodell bør kanskje ikke defineres som delingsøkonomi i utgangspunktet, men det kan argumenteres for at den inngår i delingsøkonomien ved at *tilgangen* på en ressurs deles. Eksempelvis kan en kunde leie en bil i en periode, mens en annen kunde leier bilen en annen periode. Dette blir et mer «on-demand»-preget alternativ til eierskap (Richardson, 2015). Tilgang og deling har enkelte likhetstrekk, som at begge handler om å distribuere en ressurs til noen andre for deres bruk (Bardhi & Eckhardt, 2012). Disse begrepene skiller seg for øvrig fra hverandre i hvordan eierskap oppfattes. Ved deling har man delt eierskap over noe, mens man i tilgangsmodellen kun får midlertidig tilgang til ressurser. I tillegg preges tilgang av gjensidige økonomiske transaksjoner, ikke av altruistiske og sosiale hensikter som er mer typisk for deling.

Vi ønsker å gjenta viktigheten av en felles forståelse av fenomenet. Det er ikke nødvendigvis slik at viktigheten ligger i å sette en merkelapp på det vi i dag kaller delingsøkonomi, men heller det å forstå begrepet i sin helhet. De ulike oppfatningene av betydningene av delingsøkonomi er åpenbare både i litteraturen og hos våre respondenter, og dette vil igjen prege hvordan fenomenets forretnings- og tjenestemodeller, utfordringer og muligheter oppfattes for både for private og offentlige aktører.

5.2 Det offentliges rolle i delingsøkonomi

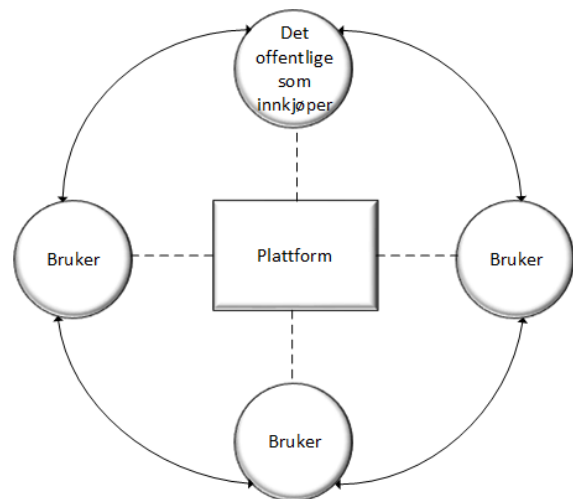
Tidligere i studien har vi definert både delingsøkonomi og e-forvaltning, og deretter forsøkt å identifisere muligheter for samspill mellom disse. Vi har i tillegg kartlagt muligheter og utfordringer knyttet til eventuelle samspill mellom de to domene, og presentert hvilke roller det offentlige kan ta ved involvering i delingsøkonomien. Rollene er en utvidelse av dagens rolle som regulator. Dette ble undersøkt i intervjurunden hvor hver respondent ble spurt om hvilken rolle det er mest hensiktsmessig at det offentlige tar, om det offentlige i det hele tatt bør involveres, og hvordan dette eventuelt kan gjøres.

Det er bred enighet blant respondentene om at det offentlige må regulere delingsøkonomien, men det er få som mener at dette bør være det offentliges eneste rolle. Vi ser fra Digital agenda at det er ønskelig at det offentlige regulerer med hensyn til hvilke innvirkninger det kan ha på innovasjon. Rapporten om delingsøkonomi fra Skattedirektoratet viser til praktiske grep for å forbedre regeletterlevelse for beskatning. Dette innebærer bedre opplysning rundt skatteplikt ved plattformøkonomi, utvikling av teknologi for tredjepartsrapportering for plattformtjenester, samt forslag til endring av lovverk rundt skattlegging av utleie av eiendom, gjenstander og tjenester. Delingsøkonomiutvalget ser ut til å ta hensyn til både IKT-politikken og forslag fra Skattedirektoratet. Utvalget anbefaler forenkling av lovverk som omhandler beskatning av inntekter fra utleie av eiendom og gjenstander, oppheving av konkurransehemmende lovverk i persontransportbransjen. Utvalget foreslår også opprettelse av informasjonsportaler for selvstendig næringsdrivende, plattformer og tilbydere i delingsøkonomien.

Det er interessant at Delingsøkonomiutvalget ikke fremmer Skatteetatens løsning for automatisk innrapportering fra plattformer eller brukere, og at DØUs foreslåtte teknologiske løsning ikke strekker seg lenger enn til å anbefale et tett samarbeid mellom Skatteetaten og delingsplattformer samt opprettelse av en informasjonsportal for deltakere i delingsøkonomien. Utvalget beskriver Skatteetatens løsning for innrapportering av inntekter, men ytrer en bekymring for denne løsningen på bakgrunn av Personopplysningsloven § 8, som i hovedsak omhandler at personopplysninger kun kan behandles dersom den registrerte har samtykket til dette, eller at det er fastsatt i lov. Av våre respondenter har vi fått beskrevet og blitt presentert en samtykkeløsning som kan integreres med offentlig infrastruktur som behandler personopplysninger og skatt. Flere av respondentene uttrykker også at DØU har vist en passiv tilnærming, og at det er en tendens til å adressere de mest synlige utfordringene med delingsøkonomien og ellers avvende. Vi mener at dette mulighetsrommet for tekniske løsninger på juridiske utfordringer er for lite opplyst om. Dette kan være en underliggende årsak til den tilsynelatende avvende holdningen.

I tillegg til den regulatoriske rollen, kan det offentlige også ta en mer deltagende rolle i delingsøkonomien. Innledningsvis i kapittel 2, hvor delingsøkonomien ble presentert, presenterte vi to interaksjonsmodeller som er beskrivende for de fleste delingsvirksomheter, henholdsvis *peer-to-peer* og *business-to-peer*. Disse to modellene er basert på digitale plattformer, som enten kun fasiliterer kommunikasjon og transaksjoner mellom brukere, eller selv besitter og distribuerer ressurser til brukerne.

Den første av disse modellene (figur 6) kan ifølge litteraturen og ifølge svar fra våre respondenter, brukes for å illustrere en mulig rolle offentlig sektor kan ta ved involvering i delingsøkonomien. Denne rollen kan beskrives som *aktiv*, ved at en offentlig virksomhet kan ta rollen som en *peer* og benytte ressurser som andre brukere deler (Chasin & Scholta, 2015). Disse brukerne kan enten være privatpersoner, bedrifter eller andre offentlige virksomheter som besitter ressurser som det offentlige har bruk for. Offentlig sektor vil her kunne utnytte flere muligheter, blant annet ressursutnyttelse



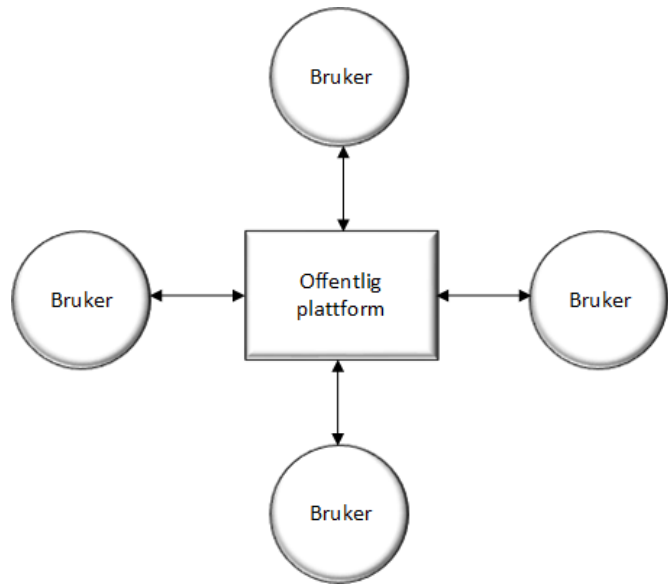
Figur 6: Peer-to-Peer-modell med det offentlige som aktiv deltaker

(Agyeman et al., 2013; Barnes & Mattsson, 2016), ved at det kan bli et mindre behov for offentlig eide ressurser som er stillestående mesteparten av sin levetid. Også ressurser som transportmidler og arbeidskraft kan etterspørres etter behov. Dette kan på sikt føre til ressursbesparelser i form av kapital for den enkelte virksomhet, og kan i tillegg ha positive miljøeffekter (Codagnone et al., 2016; Kathan et al., 2016).

Verdien for en offentlig instans ligger her i tjenestens brukerbase. Flere brukere av tjenesten gir et bredere og mer fleksibelt tjenestetilbud i plattformen. På samme måte kan dette bety at færre brukere av en tjeneste, kan bety et smalere tjenestetilbudet. Dette er en effekt flere av våre respondenter har ytret en bekymring rundt. Det kan oppstå geografiske ulikheter på bakgrunn av befolkningstetthet, og dette kan føre til ulikheter i tjenestetilbud i områder utenfor de største byene. Vi mener at mulighetene rundt delingstjenester kan utnyttes på en annen måte. Vi illustrerer dette med et eksempel fra San Francisco, hvor lokale myndigheter har vurdert å kvitte seg med byens bilpark til fordel for bildelingstjenester (Rauch & Schleicher, 2015). Det kan tenkes at dette også kan gjøres i Norge, som en fullstendig erstatning av kommunale bilparker. Det er kanskje mer hensiktsmessig å redusere antall kjøretøy i bilparken til å dekke gjennomsnittlig behov, og heller bruke bildelingstjenester som midlertidige utvidelser i perioder med spesielt høy etterspørsel for kjøretøy.

En utfordring ved denne modellen, er at det i utgangspunktet ikke er lov å bruke offentlige ressurser til å vri konkurransen mellom private aktører i Norge. Vi kommer for øvrig ikke til å gå nærmere inn på utfordringer knyttet til offentlige anskaffelser i denne studien, grunnet dette temaets omfang.

Vi illustrerer en annen rolle det offentlige kan ta ved involvering i delingsøkonomien, med en modell som er basert på transaksjonsmodellen *business-to-peer*. I kontekst av offentlig sektor kalles denne transaksjonsmodellen *government-to-peer* (Schor, 2016). I denne rollen besitter offentlig sektor selv ressursene som leies ut til borgere eller bedrifter for å minke tiden ressursene står stille. Respondentene nevner at transportmidler (f.eks. bysykler, kommunale bilparker) og lokaler (f.eks. kantine- og foredragslokaler) er ressurser som er spesielt aktuelle å dele ved denne rollen. Denne modellen bringer også med seg ressursutnyttelse som en vesentlig effekt, noe som potensielt kan gagne miljøet. Denne typen ressursdeling har mange likhetstrekk med offentlige goder, og det kan kanskje være vanskelig å skille mellom disse to. Individuer og bedrifter kan få et annet eierskapsforhold til ressurser dersom man deler disse via en delingsplattform hvor bruken av en ressurs blir registrert, enn ved offentlig tilgjengelige ressurser slik som offentlige parker (Bardhi & Eckhardt, 2012).



Figur 7: Government-to-Peer-modell på offentlig plattform

Denne modellen åpner for muligheter til å flytte tjenestetilbud fra byer og ut i distriktene i regi av offentlig sektor. Folk flytter fra distriktsområder til urbane områder, og det finnes tegn til at denne trenden vil fortsette i flere tiår fremover (Chourabi et al., 2012). Det er derfor grunn til å tro at nye tjenestetilbud ofte vil oppstå i byene. Delingstjenester blir sterkt påvirket av nettverkseffekter, og siden flere brukere av en tjeneste betyr større grad av verdiskapning i gitt tjeneste, kan offentlig fasilitering og tilrettelegging bidra til å kunne gi innbyggere i distriktsområder lik tilgang på tjenestetilbud som innbyggere i byer. Dette kan være tjenester som bildeling, fellesskapshager eller delingstjenester for nabolag (Bardhi & Eckhardt, 2012).

En klar utfordring ved denne modellen er å balansere mellom offentlig effektivisering og utnyttelse av eksisterende ressurser, med det å unngå å konkurrere ut privat næringsliv som leverer tjenester til offentlig sektor. Flere av våre respondenter har ytret at det ikke er samfunnsøkonomisk gunstig dersom de offentlige besparelsene innebærer mer monopol for det offentlige, og at næringer som leverer tjenester til offentlig sektor legges ned. Offentlige tjenestetilbud har ikke som mål å tjene penger, og det kan derfor bli vanskelig for privat sektor å konkurrere med tjenesteleverandører som ikke trenger å ta hensyn til prislegging. Derfor er det viktig at offentlig tjenesteyting ikke tar over for privat næringsvirksomhet.

Med hensyn til konkurranseutfordringene nevnt over, vil vi også beskrive et mulighetsrom for sysselsetting ved tjenestemodeller som er typisk for delingsvirksomheter. Det finnes mange delingsplattformer som kobler ledig arbeidskraft med oppgaver annonsert av arbeidsgivere, en organisering som omtales i rapporten fra Delingsøkonomiutvalget som «gig-economy» (NOU 2017:4, 2017, s. 32). I privatmarkedet eksisterer tjenester som Finn-småjobber og Mittanbud.no, og vi mener at denne tjenestemodellen også er overførbar til organisering av arbeidskraft i en stadig voksende offentlig sektor. Vi ser vi for oss flere måter det offentlige kan dra nytte av denne måten å organisere på.

En mulighet er å benytte ressurser tilgjengelige via private delingsplattformer for å gi fleksibilitet ved svingninger i ressursbehov. Dette kan fungere som en midlertidig utvidelse av det offentliges ressurser. Denne måten å organisere på kan bety at man ikke trenger å ha ressurser tilgjengelig for maksimal etterspørsel, men at det offentlige kan inneha egne ressurser tilpasset gjennomsnittlig bruk. Det er kanskje enklere å forestille seg at en slik modell kan gjelde gjenstander og eiendom, men flere av våre respondenter har også påpekt et mulighetsrom for å inkludere fleksibel arbeidskraft. Fleksibel arbeidskraft kan senke terskelen for deltagelse i arbeidslivet for arbeidsledige. Dette mulighetsrommet kan også gjelde utvidelse av arbeidsmengde og større stillingspakker for deltidsansatte. Denne muligheten omtales også i NOU 2017:4, samtidig som det uttrykkes en bekymring for arbeideres rettigheter ved en slik ad-hoc-basert tilkobling til arbeidslivet. Ved plattformtjenester kan arbeidskraft som en stillestående ressurs utnyttes. Flere av respondentene nevner et eksempel hvor dette har blitt utført med god effekt i et samarbeid mellom arbeidsplattformen Yelpi (Yelpi, 2017) og NAV Sandefjord. Flere av respondentene nevner også at den løse tilkoblingen til arbeidslivet ikke nødvendigvis bare innebærer usikkerhet, men at en løs tilkobling til arbeidslivet kan være bedre enn ingen tilkobling, og at det ligger en viss sikkerhet i det å ha flere inntektskilder.

Det finnes også en annen mulighet for måten det offentlige organiserer sin interne arbeidskraft på. En av våre respondenter nevnte i sitt intervju at offentlig sektor er svært hierarkisk organisert, og at delingsøkonomiens nettverksbaserte oppbygning kan smitte over på offentlig sektor og skape muligheter for omstrukturering. Eksempelet respondenten trakk frem handlet om sysselsetting i helsetjenesten og illustrerer hvordan organisering av arbeidskraft kan gjøres smidigere. I stedet for at deltidsansatte ved en virksomhet jobber et gitt antall timer i uken, måneden og året, kan en sysselsettingsmodell inspirert av delingsøkonomien føre til større stillingspakker for de ansatte, og en mer skalerbar arbeidsstokk for arbeidsgivere.

Hittil har vi beskrevet flere eksempler med muligheter og utfordringer for de forskjellige måtene offentlig involvering i delingsøkonomien kan organiseres. Hver av de forskjellige tjenestemodellene kan være verdifulle i seg selv, men vi mener at disse måtene å organisere på bærer preg av vertikal organisering og ensartede løsninger som kan føre til

at man kan gå glipp av det vi anser for å være de største mulighetene ved offentlig involvering i delingsøkonomien.

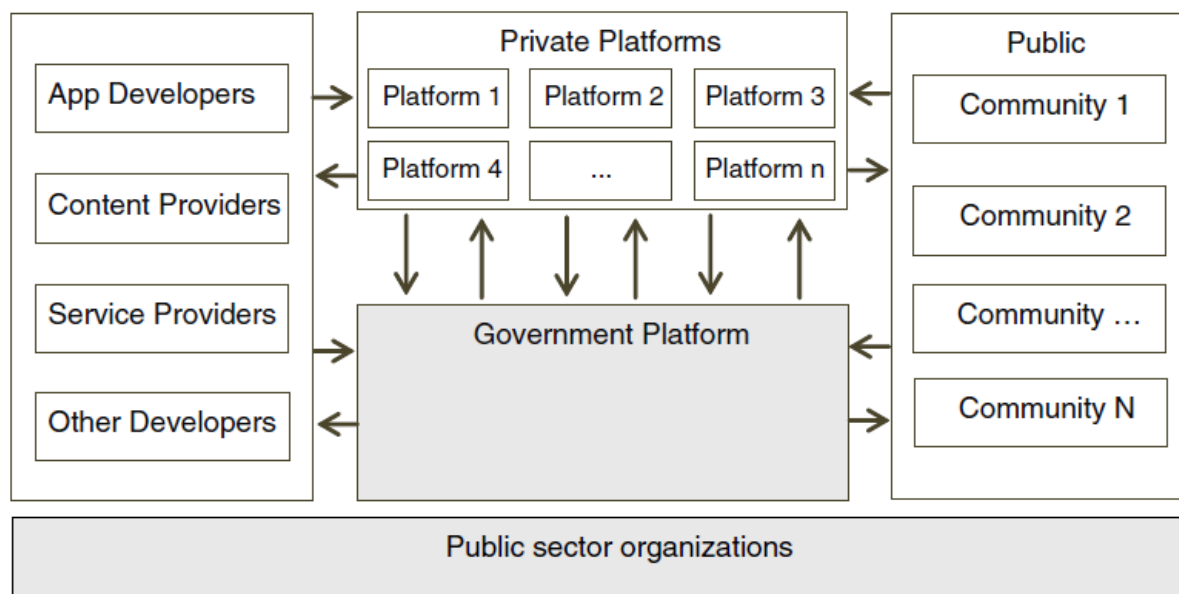
Blant våre respondenter har tilretteleggerrollen vært den mest omtalte, og har blitt beskrevet som den mest hensiktsmessige. Denne rollen baserer seg på at offentlig sektor legger til rette for delingsøkonomien og plattformtjenester, blant annet ved å tilby sin digitale infrastruktur som det kan bygges tjenester på både for private og offentlige aktører. Infrastruktur innebærer teknologisk sammenflettede enheter, åpne offentlige data, samt personidentifiserbare og ikke-personidentifiserbare offentlige data. I tillegg til deling av infrastruktur, bør tilretteleggerrollen formidle informasjon om lover og regler til opplysning for virksomheter og brukere i delingsøkonomien. På denne måten kan det offentlige fungere som en veileder i utviklingen av delingsøkonomien. Denne rollen bringer med seg en rekke muligheter (Chasin & Scholta, 2015). Disse mulighetene stemmer godt overens med hva vi har funnet fra våre intervjuer, og lyder som følger:

- Tillit er et viktig aspekt ved alle P2P- og B2P-delings tjenester (Botsman & Rogers, 2010), og det er mulig at et offentlig mellomledd kan bidra som en tillitsplattform i forbindelse med samhandling mellom fremmede.
- Videre kan offentlig forsyning av digital infrastruktur utnytte det faktum at infrastrukturen allerede finnes i forvaltningen, noe som kan føre til at oppstartskostnader for opprettelse av delingsplattformer vil reduseres.
- I tillegg vil dette gi gode muligheter for å aktivt kunne holde oppsyn med utviklingen av tjenester, for å raskt kunne adressere regulatoriske utfordringer og eventuelt tilpasse lover og regler dersom det regnes for mest hensiktsmessig.
- Det er også verdt å nevne at mange samfunnsnyttige tjenester i P2P- og B2P-segmentet ikke kan overleve på egenhånd i det kommersielle forretningsmarkedet på grunn av lav brukermasse. Det offentlige kan sørge for at slike typer tjenester blir synlige og har et godt datagrunnlag for innovasjon.

Vi mener at en løsning med det offentlige som en tilrettelegger har mye til felles med utviklingsstien Codagnone et al. (2016), beskriver som «regulated sustainability», ved at det offentlige kan regulere og styre utviklingen i en retning mot bærekraftighet, og redusere de uønskede effektene delingsøkonomien kan ha for samfunnet. Mulighetene for ressursbesparelser, innovasjon og sysselsetting kan ivaretas, og utfordringer knyttet til beskatning og offentlig konkurranse med det private kan løses organisatorisk og teknologisk.

Denne tilretteleggerrollen illustreres i figur 8, og viser hvordan det offentlige forhold til ulike interessentgrupper kan henge sammen ved offentlig tilrettelegging for delingsøkonomi. Offentlige virksomheter og tilhørende infrastruktur ligger til grunn for den offentlige plattformen, disse virksomhetene er illustrert ved rektangelet «Public sector organizations» i bunn av figuren. En samlet plattform for involverte offentlige etater, illustrert ved rektangelet merket «Government Platform», fungerer som en felles

front som administrerer tilgang på plattformens felles datagrunnlag. Denne plattformen kan gjøres tilgjengelig for private og offentlige plattformutviklere, slik at flere utviklere og tjenestetilbydere kan bygge tjenester og plattformer på offentlig infrastruktur og data. Dette samspillet er illustrert ved piler mellom rektanglene «Private Platforms», «App Developers» og «Government Platform». Disse tjenestene som bygges på delt infrastruktur kan ha alle tidligere nevnte transaksjonsmodeller. Tjenestene er tilgjengelige for allmennheten som illustrert ved forholdet mellom rektanglene «Public» til høyre, «Private Platforms» og «Government Platform». Flere av våre respondenter har nevnt at utvikling av plattformer i et plattformmiljø på sikt kan resultere i et plattformøkosystem. I slike økosystem vil plattformkjernen og tjenesteleverandører være gjensidig avhengig av hverandre for verdiskaping for seg selv og sine brukere. Denne verdiskapningen kan også forsterkes dersom dataene som genereres av de private plattformene føres tilbake til den offentlige plattformen, og dermed blir tilgjengelige for andre utviklere. Dette kan skape synergieffekter mellom offentlige og private tjenesteleverandører, som kan resultere i et selvforsterkende datadelingsmiljø.



Figur 8: Offentlig fasilitert plattform og samspill med interessenter (Janssen & Estevez, 2013).

Vi nevnte i kapittel 4 at offentlig sektor og tjenesteutviklere og -leverandører kan ha et gjensidig styrkende forhold ved utvikling av tjenester på en offentlig plattform. På samme måte som Airbnb bruker data generert av brukerne av tjenesten sin til å utvikle nye algoritmer og produkter (Fradkin, Grewal, Holtz, & Pearson, 2015), vil offentlig sektor kunne innhente data fra ulike delingstjenester. Disse dataene kan igjen brukes eksempelvis i forbindelse med byplanlegging og tjenesteutvikling. Trafikk- og kartdata hentet fra ulike transportplattformer kan brukes for å kartlegge innbyggers kjøremønstre, dette kan være nyttig ved planlegging og utbygging av veinettet. Vi foreslår at denne måten å dele data på kan kalles en informasjonsløkke, ved at det offentlige frigjør infrastruktur og data som både private og offentlige aktører kan bygge og drive tjenester

på. Dataene som genereres av disse tjenestene bør være tilgjengelige for det offentlige, og bidra med støtte for beslutningstagning eller kartlegging av befolkningen.

En naturlig utfordring knyttet til denne modellen omhandler eierskap over data. Det kan diskuteres om det skal være lovpålagt at tredjepartsleverandører må dele dataene de besitter, eller om dette kan gjøres på en annen måte. En mulig løsning på dette kan være å bruke prinsipper fra åpen kildekode. Det kan tenkes at tjenesteutviklere på offentlig eid infrastruktur kan stå fritt til å bruke åpne offentlige data, så lenge tjenestene som blir utviklet deler dataene de genererer med andre utviklere som benytter samme infrastruktur. Dette er ikke bare gunstig for utviklerne og det offentlige som infrastrukturleverandør, men også for brukere av de offentlige og private tjenestene. Denne typen modell åpner opp for innovasjonsprosesser som fostrer nye ideer og tilnærminger til eksisterende problemer, da den ikke holdes tilbake av kommersiell hemmeligholdelse av kunnskap og ressurser (Agyeman et al., 2013).

Flere av respondentene i vår undersøkelse nevnte at en viktig forutsetning for at det offentlige skal kunne stille som tilrettelegger med en effektiv digital infrastruktur, er at alle offentlige digitale grunnkomponenter samspiller og har god dataflyt. I en norsk kontekst kan digitale grunnkomponenter være Altinn, ID-porten, enhetsregisteret, folkeregisteret og matrikkelen. Disse tverrsektorielle grunnkomponentene mangler sømløs samhandling, og dette kan være et tegn på lav digital modenhet i det offentlige. Dette kan også være en forklarende faktor for manglende kunnskap i offentlig sektor om muligheter innen plattformsatsing og plattformøkonomi.

5.3 Potensiale ved det offentliges rolle i delingsøkonomien

I kapittel 5.2 har vi presentert og drøftet tre mulige roller det offentlige kan ta ved involvering i delingsøkonomien (innkjøper, offentlig ressursplattform, og tilrettelegger), samt mulighetene og utfordringene ved disse rollene. Basert på denne drøftingen, vil vi nå presentere hvilken grad av omorganisering de tre rollene vil innebære, og hvordan denne omorganiseringen henger sammen med rollenes potensiale. Dette vil oppsummere denne delen av diskusjonen, og illustrerer det vi tidligere har diskutert om hvilke interaksjonsmodeller som har størst potensiale. Vi illustrerer denne koblingen i figur 9.

Som nevnt i Digital agenda og av flere respondenter er det ønskelig med en mer moden offentlig digital infrastruktur. Respondentene nevner viktigheten av å se det store bildet, samt å utfordre silotankegangen som preger digitaliseringen av den offentlige forvaltningen. Denne silotankegangen kan forklares ved at mange ledere kun fokuserer på behovene i egen avdeling eller seksjon, og dermed overser mulighetsrommet for samhandling med avdelinger eller seksjoner som kan ha tilsvarende behov. Denne silostrukturen kan ha fungert godt i industrielle settinger hvor funksjonene i en virksomhet er sterkt spesialisert for stordriftsfordeling, men egner seg dårlig for digitale offentlige prosesser, da den hverken er effektiv eller brukervennlig (Layne & Lee, 2001). Det er en risiko i offentlig forvaltning at ulike etater utvikler sine egne plattformer, noe som resulterer i fragmenterte tjeneste. Dette kan ha negative følger for samhandling med innbyggere (Janssen & Estevez, 2013).

Vi foreslår derfor å se til en firestegsmodell utviklet av Layne og Lee (2001), for å illustrere viktigheten av å ha horisontalt integrerte offentlige digitale grunnkomponenter. Dette må ligge til grunn for at offentlig sektor skal kunne ha en tilretteleggerrolle i delingsøkonomien, som vist i figur 8. Senere i kapittelet vil vi også bruke grunntanker fra Layne og Lee (2001) for å visuelt kunne illustrere de forskjellige mulige offentlige rollene med hensyn til kompleksitet og potensiale i figur 9.

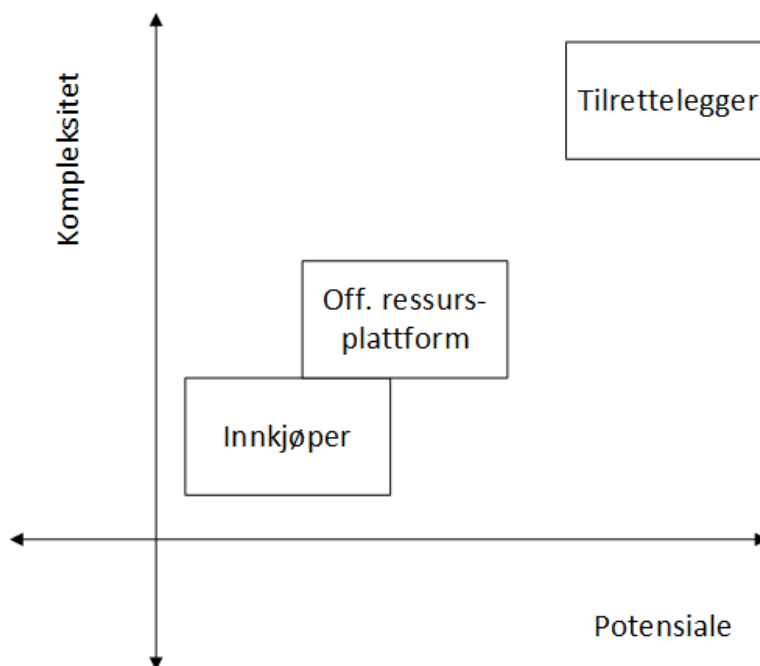
Grunnkomponentstrukturen i figur 8 finnes allerede i en stor del av moderne programvareapplikasjoner. Delingstjenester har ofte spesielt integrerte applikasjoner som består av flere forskjellige grunnkomponenter, som hver for seg utfører ulike funksjoner. Disse funksjonene kan inkludere kart og GPS, kobling mot sosiale nettverk, chattefunksjoner eller lignende. Denne kombinasjonen kan i seg selv skape synergiske fordeler, som økt bruk av en tjeneste, lock-in-effekter, eller fasilitering av tjenesteutvikling (Reuschl, Bouncken, & Laudien, 2017).

Den største gevinsten ved horisontal integrering av systemer (fjerde steg i Layne & Lee, 2001), er at man får ett enkelt kontaktpunkt for flere forskjellige tjenester. I vår kontekst er dette viktig i forbindelse med hvordan data kan hentes ut fra plattformer. Dersom tjenesteutviklere på en offentlig digital infrastruktur skal hente ut informasjon fra flere forskjellige avgrensede databaser i sine tjenester, ville tjenesten vært veldig lite effektiv, og veldig lite brukervennlig. Tjenesteutvikling på vertikalt integrert offentlig

infrastruktur (Layne & Lee, 2001) insentiverer kanskje ikke private utviklere. Motivasjon, mulighet og evne for private aktører til å benytte åpne data for verdiskapning, er direkte påvirket av flere faktorer: juridisk og teknologisk tilgjengelighet av ressurser, moden dataressursstyring, og modenhet og utbredelse av teknologisk kompetanse i samfunnet (Jetzek, Avital, & Bjørn-Andersen, 2014).

Figuren til høyre illustrerer hvordan de tre rollene (innkjøper, offentlig ressursplattform og tilrettelegger) og modellene (figur 7,8 og 9) beskrevet i kapittel 5.2 kan plasseres med hensyn til potensiale og kompleksitet. Figuren er løst basert på Layne og Lees (2001) firetragsmodell. Vi har valgt å sammenfatte grad av integrasjon og teknologisk organisatorisk kompleksitet i kompleksitetsaksen.

Potensialaksen illustrerer hvor stort mulighetsrommet er for å skape verdi ved de forskjellige måtene offentlig sektor kan involveres i delingsøkonomien.



Figur 9: Modell som viser forhold mellom kompleksitet og potensiale

Rollen «innkjøper» er plassert lavt nede på begge aksene av flere grunner. For det første kan kompleksiteten i denne rollen kategoriseres mer som juridisk enn teknologisk og organisatorisk. Denne rollen har få utfordringer knyttet til integrasjon med delingsvirksomheter. Utfordringene ved denne rollen omfatter juridiske hensyn i forbindelse med offentlige innkjøp og anskaffelser. Potensialet ved denne rollen vil være begrenset fordi denne modellen kun påvirker den enkelte offentlige virksomhet, og at samfunnet generelt sannsynligvis ikke vil merke forskjell i tjenestetilbudet.

«Offentlig ressursplattform» ligger lavt både på kompleksitet og potensiale, og bør ses i sammenheng med de laveste modenhetstrinnene til Layne og Lee (2001) som innebærer enkle web-baserte transaksjoner og liten grad av horisontal integrasjon. Denne rollen vil være noe mer kompleks enn innkjøperrollen, men vil også kunne ha større potensiale både fordi underutnyttede ressurser får høyere bruksfrekvens, og at det generelle tjenestetilbudet i samfunnet blir utvidet. Vi plasserer rollen høyere på kompleksitetsaksen fordi det offentlige selv stiller med ressursdelingsplattformen. Denne

plattformen er et enkeltstående system som vil bli et tilskudd i det offentlige tjenestetilbudet, som våre respondenter omtaler som fragmentert.

Rollen som tilrettelegger, beskrevet i kapittel 5.2 og illustrert med figur 8 plasserer vi høyest på aksene for både kompleksitet og potensiale. Rollen krever en omfattende omorganisering av systemer, samt kulturendring i form av både kompetanse og delingsvilje. Det settes også høye krav til standardisering av infrastruktur og data. Layne og Lee (2001) beskriver en slik horisontal integrasjon som svært kompleks.

Verdiskaping på åpne data krever at offentlige og private organisasjoner etablerer teknologi som tilrettelegger for at tredjeparter kan uthente og integrere data for digital tjenesteutvikling. Denne organiseringen består av tre hovedelementer; 1) infrastruktur som fasiliterer dataflyt mellom etater, private aktører og innbyggere, 2) utbredelse av programvare og organisering av datatilgang, 3) distribuert tilgang for etater, private aktører og innbyggere/brukere gjennom nettbaserte plattformer (Jetzek et al., 2014). De to første punktene kan beskrives som nødvendige for horisontal integrasjon av offentlig infrastruktur, og beskriver en tilstand som må oppfylles for å tilrettelegge for verdiskaping på offentlige data og infrastruktur. Punkt tre beskriver både hva som skal til for at tjenester skal kunne utvikles på denne infrastrukturen og distribueres til brukere, og at distribusjonen av tilgang er en gevinst i seg selv. Denne beskrivelsen samsvarer godt med modellen i figur 8, og vår plassering av tilretteleggerrollen i figur 9.

Det fremkommer i Digital agenda at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsker større grad av datadeling mellom virksomheter og det offentlige. Innovasjon trekkes frem som en av de største mulighetene ved slik samhandling. I kapittel 14 i Digital agenda står det videre: «*I møte med delingsøkonomien må myndighetene følge med på den raske innovasjonstakten og samtidig finne den riktige balansen mellom regulering og å legge til rette for den nye utviklingen*» (Meld. St. nr. 27 (2015-2016), 2016, s. 102). Tilrettelegging for digital innovasjon presiseres som en av Regjeringens hovedprioriteringer i IKT-politikken. Dette vitner om et ønske om å utvikle en større kultur for innovasjon. Dette understøttes også av flere respondenter som anser delings- og innovasjonskultur som positive effekter i seg selv ved delingsøkonomien. Flere av våre respondenter omtalte også at det offentlige kan og bør legge til rette for deling av data for å stimulere til innovasjon på åpne data på en offentlig plattform. Dette kan ha positive følger for næringsutvikling ved at næringslivet får mulighet utvikle nye tjeneste- og forretningsmodeller, produkter og tjenester basert på tilgang til offentlig infrastruktur og data. Tilretteleggerrollen kan virkeliggjøre denne ønskelige innovasjonskulturen og kan skape muligheter for næringsutvikling ved å innhente og distribuere åpne data til bruk i innovasjon og beslutningsgrunnlag for forvaltningen. Dette har vi tidligere omtalt som en informasjonsløkke.

En av våre respondenter hevder at terskelen er lavere for oppstartsbedrifter til å utvikle og distribuere tjenester ved prøving og feiling, enn for offentlig sektor. Dette synet deles

av andre respondenter som hevder at offentlig tjenesteutvikling har mye å lære fra oppstartsbedriftenes innovasjonskultur, og at det offentlige kan benytte en del av de eksisterende delingstjenestene for å gi elastisitet i forhold til uforutsette økte ressursbehov. Kultur for å øyne mulighetsrom for grunntankene i delingsøkonomien og kompetansen til å se hvordan dette kan gjøres i praksis ble uthevet som noe av det viktigste for samspillet mellom delingsøkonomien og det offentlige. Dette innebærer at et samspill som illustrert i figur 8, kan gi muligheter i form av innovasjonskultur, hurtig tjenesteutvikling og elastisitet ovenfor ressursbehov. Dette kan imidlertid kreve kompetanseløft og en kulturendring i offentlig sektor.

Det er bred enighet blant våre respondenter om at det eksisterer et mulighetsrom i delingsøkonomien som offentlig sektor kan dra nytte av. Hvordan dette kan gjøres hersker det mer uenighet rundt. Vi har derfor presentert tre mulige roller det offentlige kan ta ved involvering i delingsøkonomien. Vi argumenterer for at rollen som vist i figur 8 er den mest hensiktsmessige, men at denne løsningen samtidig innebærer høyest grad av kompleksitet, som vist i figur 9. Vi har jobbet med vår problemstilling for å avdekke hvordan offentlig sektor kan involveres i delingsøkonomien, men løsningen ser ut til å være at delingsøkonomien kan involveres i offentlig sektor. Denne tilnærmingen har likhetstrekk med utviklingsstien Codagnone et al. (2016) beskriver som «regulated sustainability», hvor målet er å styre samfunnet mot bærekraftighet samtidig som man reduserer samfunnsmessige utfordringer ved delingsøkonomien. Vi mener at det er naturlig i et sosialdemokrati at det er naturlig at det offentlige trekkes i denne retningen.

Vi finner det også interessant at våre respondenter ikke vektlegger muligheter for miljøbesparelser og bærekraftig utvikling, muligheter som ofte er forbundet med delingsøkonomien. Kostnadsreduksjon ved ressursutnyttelse og bedre tjenestetilbud til befolkningen ser ut til å være en viktigere motivasjon. Dette samsvarer med funn fra Hamari et al. (2016) som viser at det ikke er noen direkte sammenheng mellom bruk av delingstjenester og hvorvidt tjenestene oppfattes som bærekraftige. Det er heller fornøyelse og økonomiske motiver som er viktigst for at folk deltar i delingsøkonomien (Hamari et al., 2016).

Mulighetene vi presenterer gjelder ikke bare for offentlig involvering i delingsøkonomien, men også generelle muligheter til å få strukturert fragmenterte offentlige tjenester og bedre tilrettelegge for digital innovasjon på offentlige data. De potensielle mulighetene ved en slik organisering kan være viktige insentiver til at offentlig sektor tar stilling til hvordan de best skal oppfylle IKT-politikkens krav om bedre integrasjon og deling av data mellom stat, bedrifter og innbyggere.

6. Konklusjon

Formålet med denne studien har vært å kartlegge potensialet ved offentlig involvering i delingsøkonomien. For å kunne besvare denne overordnede problemstillingen har vi valgt å fokusere på å kartlegge muligheter og utfordringer ved offentlig involvering i delingsøkonomien. Knyttet til dette har vi også kartlagt hvilke roller det offentlige kan ta ved involvering.

Vi har ved et kvalitativt utforskende og fortolkende studie, intervjuet 11 enkeltpersoner ansatt i forskjellige private og offentlige virksomheter, som opererer innenfor delingsøkonomiens domene. Gjennomgang av tidligere forskningslitteratur har vist at det finnes lite tidligere forskning på skjæringspunktet mellom delingsøkonomi og offentlig sektor. Vi har sett til e-forvaltning for å belyse denne problemstillingen.

Som et grunnlag for drøftingen identifiserte vi fra våre resultater en klar spredning i forståelse av hva som inngår i delingsøkonomien. Vi finner dette interessant, og mener at spredningen kan forklare hvordan delingsøkonomiens muligheter og utfordringer betraktes. Vi mener at dette er en forklarende faktor for den avventende holdningen for offentlig involvering i delingsøkonomien. Det er åpenbart at det finnes et behov for opplysning om lover og rettigheter knyttet til deltagelse i delingsøkonomien, og at dette er gjeldende for alle involverte.

I tabell 3 presenterer vi svarene på våre to første forskningsspørsmål:

Hvilke muligheter finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien?

Hvilke utfordringer finnes ved offentlig sektors involvering i delingsøkonomien?

Vi har kategorisert de ulike mulighetene og utfordringene inn i tre overordnede grupper; **Organisering, teknologi** og **kultur**. Disse presenteres på neste side. Enkelte muligheter og utfordringer vil kunne overlappes flere kategorier:

Tabell 3: Oversikt over muligheter og utfordringer

Kategori	Muligheter	Utfordringer
Organisering	Ressursutnyttelse kan føre til reduserte anskaffelses- og driftskostnader og tilføre samfunnet et bredere tjenestetilbud.	Lover og regulering er en vesentlig utfordring; det er et behov for å oppdatere og forenkle lovverk med hensyn til delingsøkonomien.
	Sysselsetting er en mulighet, i det at antall ansatte i en virksomhet enkelt kan utvides. Dette skaper fleksibilitet i arbeidsstokker.	Konkurransen med privat sektor kan være en utfordring, ved at det offentlige kan risikere å utkonkurrere private tjenesteleverandører.
		Sysselsetting innebærer også utfordringer, i det at denne fleksible ansettelsesforhold kan skape et løsarbeidersamfunn.
Teknologi	Det offentlige som digitalt tillitsledd er en klar mulighet, hvor offentlige personidentifiserbare data kan brukes til brukerverifisering.	Lav digital modenhet i offentlig sektor gjør det vanskelig å kunne tilby digital infrastruktur for tjenesteutvikling.
	Datadeling mellom privat og offentlig sektor kan skape nye muligheter for digital innovasjon.	Uklart eierskap over data er en utfordring knyttet til samarbeid mellom offentlige og private plattformer.
	Større datagrunnlag som en effekt av datadeling kan være supplerende for beslutningstaking i det offentlige.	
Kultur	Delingskultur kan være en mulighet i seg selv, ved at terskelen for å dele, både for individer og virksomheter, blir lavere.	Manglende plattformsatsing er utfordrende, og vitner om en kultur som er preget av manglende samhandling.
	Innovasjonskultur kan skape muligheter for næringsutvikling ved å innhente og distribuere åpne data til bruk i digital innovasjon og beslutningsgrunnlag for forvaltningen	

Vi har også sett at mulighetene og utfordringene varierer basert på hvilken rolle det offentlige velger å ta, og at rollene har hver sine grader av kompleksitet og potensiale. De tre rollene vi presenterer er **innkjøper**, **ressursplattform** og **tilrettelegger**. Vi har sett at det største mulighetsrommet, og de største utfordringene kan knyttes til sistnevnte rolle. Vi mener at det offentlige bør ta rollen som tilrettelegger og dette svarer på vårt tredje forskningsspørsmål:

Hvilken rolle kan/bør det offentlige ta ved involvering i delingsøkonomien?

Innkjøper: Vi har identifisert det offentlige som innkjøper av delingstjenester som en mulig rolle. Denne rollen kan bringe med seg muligheter for den enkelte etat i form av ressursbesparelser og muligheter for skalering av tjenestetilbud, men har ingen direkte innvirkning på hvordan innbyggere/brukere oppfatter det offentliges tjenester.

Ressursplattform: Rollen som ressursplattform innebærer å dele offentlige ressurser på egne digitale plattformer. Denne delingsmodellen minner om tradisjonell utleie, og trenger derfor ikke reguleres på samme måte som en rendyrket delingstjeneste. Denne rollen innebærer utfordringer knyttet til at det offentlige kan risikere å gå i konkurranse med privat næring; dette er en konkurransevridning som ikke er ønskelig.

Tilrettelegger: Det offentlige som tilrettelegger har flere regulatoriske muligheter enn de to overnevnte rollene, ved at offentlig forsyning av infrastruktur setter visse rammer for hvilken retning utviklingen av delingsøkonomien kan ta. I tillegg legger denne rollen til rette for å skape og utvikle et innovasjonsmiljø bygget på et gjensidig styrkende forhold for datautveksling mellom offentlig sektor og privat næring. Denne rollen innebærer organisatoriske, teknologiske og kulturelle utfordringer ved samhandling mellom offentlig og privat sektor.

I forkant av vår studie antok vi at potensialet ved offentlig involvering i delingsøkonomien lå i realisering av delingsøkonomiens salgspunkter; bærekraftighet, ressursutnyttelse, samfunnsbygging og sysselsetting. Vi har kommet frem til at alle rollene vi presenterer kan realisere disse mulighetene, ved ulik grad av kompleksitet. Videre har vi sett at rollen som tilrettelegger helt klart gir flest muligheter til å realisere delingsøkonomiens potensiale. Den tilretteleggende rollen gir også muligheter til å realisere den offentlige IKT-politikken om tilrettelegging for innovasjon ved åpne data og bedre samhandling mellom stat, virksomhet og innbygger. Horisontal integrasjon av digital infrastruktur mellom offentlige etater samt koordineringen med private plattformer, må ligge til grunn for tilretteleggerrollen. Dette gjør også at denne rollen klart innebærer høyest teknologisk og organisatorisk kompleksitet som vist i figur 9.

Basert på funnene i denne studien konkluderer vi med at det finnes mange muligheter og utfordringer ved offentlig involvering i delingsøkonomien, og at disse varierer avhengig av hvilken rolle det offentlige ønsker å ta. Delingsøkonomien er fortsatt i et tidlig stadium,

og det finnes åpenbart et potensiale i skjæringspunktet mellom delingsøkonomi og offentlig sektor i fremtiden. Vi mener det er kritisk for digital tjenesteutvikling at offentlig sektor tar et klart standpunkt til hvordan plattformatsing skal utvikles og håndheves, og hvordan delingsøkonomien skal inngå i dette. Denne studien startet med et spørsmål om hvordan offentlig sektor kan involveres i delingsøkonomien, men det har vist seg at det er vel så hensiktsmessig å stille spørsmål om hvordan delingsøkonomien kan involveres i offentlig sektor.

6.1 Implikasjoner for teori

Denne studien bidrar med kunnskap til et felt det ikke er gjort mye forskning på tidligere. Vi har kartlagt fenomenet delingsøkonomi i kontekst av offentlig sektor i Norge, og dermed begynt å utforske hvilke muligheter og utfordringer som eksisterer i skjæringspunktet mellom delingsøkonomi og offentlig sektor.

Studien har overføringsverdi til andre kontekster, ved at våre foreslåtte roller og løsninger ikke trenger å begrenses til å gjelde i en norsk kontekst. Funnene fra denne studien kan valideres ved videre forskning, også for å undersøke om de er overførbare til andre land.

Ved å drøfte hvilke roller det offentlige kan ta ved involvering i delingsøkonomien, kan man se at potensialet ikke nødvendigvis kun ligger i realisering av mulighetene delingsøkonomien bringer med seg. Det eksisterer også potensiale knyttet til flere muligheter for e-forvaltning.

6.2 Implikasjoner for videre forskning

Ulikheten i begrepsforståelse rundt delingsøkonomien, gjør det klart at det finnes et behov for mer forskning for å teoretisere fenomenet. Dersom det ikke finnes en fastslått felles forståelse av hva som inngår i fenomenet, kan det være til hinder for kumulativ forskningstradisjon, og dermed sette en stopper for videre utvikling av forretnings- og tjenestemodellene som inngår i fenomenet. Dette kan igjen forsterke det offentliges avventende holdning til hvordan delingsøkonomien skal reguleres.

Vi har diskutert hvordan delingsøkonomien og offentlig involvering kan skape fleksibilitet i arbeidsmarkedet, både innad i offentlig sektor og hos enkeltpersoner. Under arbeidet med denne rapporten har vi ved hjelp av utsagn fra respondenter og funn i litteratur flere ganger sett at sysselsetting er et mye omdiskutert tema, og at det ikke er godt nok kartlagt. I fremtiden vil det være viktig å kartlegge hvilke arbeidsfordelingsmodeller delingsøkonomien eller andre lignende fenomen bringer med seg, hvilke muligheter og utfordringer disse medfører og hvordan de kan utnyttes. Et interessant spørsmål for videre forskning er:

- Hvordan kan arbeidsorganiseringen som preger delingsøkonomien påvirke offentlige tjenestetilbud?

Digital plattformutvikling koblet til offentlig sektor, er et tema som bør belyses. Mulighetsrommet som finnes i bruk av plattformøkosystemer kan ha stort potensiale, og politikk som fremmer bedre digital samhandling er derfor ønskelig. Plattformsatsing kan være en konkurransefordel for norsk næring, ved at samarbeidet mellom offentlig og privat sektor styrkes. Vi berører dette temaet i denne studien (tilretteleggerrollen og figur 8). Det er viktig å kartlegge hvordan denne politikken kan utvikles til å fungere som en sterk drivkraft for digital innovasjon i fremtiden. Vi foreslår derfor følgende forskningsspørsmål:

- Hvordan kan norsk offentlig sektor stimulere til digital innovasjon ved satsing på digitale plattformer og plattformøkosystemer?

Flere av våre respondenter har ytret bekymring rundt konkurransevridning mellom offentlig og privat sektor, ved offentlig involvering i delingsøkonomien. Vi foreslår derfor at det gjøres rede for ringvirkningene ved det offentlige som innkjøper og tilrettelegger for tjenester som opererer i delingsøkonomien.

Vi utelukker heller ikke at det kan finnes andre måter det offentlige kan posisjonere seg i delingsøkonomien på. Mulighetene, utfordringene og rollene vi har presentert i denne studien har vært basert på hva vi har identifisert i litteratur og fra våre respondenter. Vi er innforstått med at våre resultater ikke nødvendigvis er uttømmende. Det er derfor et behov for videre kartlegging av skjæringspunktet mellom delingsøkonomi og offentlig sektor.

6.3 Implikasjoner for praksis

Denne studiens resultater kan gi bedre forståelse for mulighetene og utfordringene ved delingsøkonomien, til bruk i utarbeiding av strategier for offentlige ledere og kan være et grunnleggende utgangspunkt for aksjon i egen virksomhet. Studien er også generelt opplysende for privatpersoner, bedriftsledere og offentlige ledere. Mulighetene identifisert rundt sysselsetting og ressursutnyttelse ved tjenestemodeller typisk for delingsøkonomien kan være interessant for ledere i både offentlig og privat sektor, for å gjøre sin organisasjon mer fleksibel i forhold til økte behov i både eiendom og arbeidskraft.

Analyser av delingsøkonomien er tydelige på det økonomiske potensialet og peker mot en signifikant fremtidig vekst. Løsninger som tillater offentlig og privat sektor å utnytte dette potensialet, på en måte som også tar nødvendige samfunnsmessige hensyn, kan og bør utarbeides. Våre funn tyder på at slike løsninger bør inkludere plattformøkosystem (som vist i figur 8) med høy tilgjengelighet av data og modulære tjenester for å skape selvforsterkende nettverkseffekter ved innovasjonsmuligheter for det private og datagrunnlag for beslutningstaking for det offentlige. Det er viktig at den regulerende forvaltningen og offentlige IKT-ledere er klare over at en slik organisering innebærer

fordeler som strekker seg langt utover realisering av delingsøkonomiens mest synlige mulighetsrom.

Det finnes et stort behov for opplysning rundt delingsøkonomien. Det er åpenbart fra våre resultater at begrepets omfang og spredningen av forståelse er til hinder for full utnyttelse av fenomenets potensiale. Det er opp til det offentlige å kommunisere dette, og at brukeres og tilbyderes rettigheter og plikter gjøres tydeligere.

Studien viser at det er et behov for høyere grad av modenhet ved digitale tjenester og infrastruktur, både internt i offentlig sektor og i samhandling med privat sektor. Dette gjelder først og fremst modenhet i kultur og kompetanse for horisontalt samarbeid. Teknologien for samhandling eksisterer allerede. Forvaltningen må anerkjenne at horisonalt integrerte systemer er et reelt behov for tjenesteleveranse og næringsutvikling. Mulighetene delingsøkonomien bringer er gode insentiver for bedre samhandling i digitale offentlige tjenester.

Vi avslutter denne avhandlingen med å oppfordre offentlig sektor til å fostre den digitale innovasjonskulturen både gjennom tilrettelegging og balansert regulering av bærekraftig digital innovasjon og dermed gjøre det mer lukrativt for borgere og virksomheter å dele på ressurser.

Referanser

- Agrawal, A., Horton, J., Lacetera, N., & Lyons, E. (2013). *Digitization and the contract labor market: A research agenda*. Retrieved from <http://www.nber.org/chapters/c12988>
- Agyeman, J., McLaren, D., & Schaefer-Borrego, A. (2013). Sharing cities. *Friends of the Earth Briefing*, 1-32.
- Albinsson, P. A., & Yasanthi Perera, B. (2012). Alternative marketplaces in the 21st century: Building community through sharing events. *Journal of Consumer Behaviour*, 11(4), 303-315.
- Armstrong, M. (2006). Competition in two - sided markets. *The RAND Journal of Economics*, 37(3), 668-691.
- Bardhi, F., & Eckhardt, G. M. (2012). Access-based consumption: The case of car sharing. *Journal of Consumer Research*, 39(4), 881-898.
- Barnes, S. J., & Mattsson, J. (2016). Understanding current and future issues in collaborative consumption: A four-stage Delphi study. *Technological Forecasting and Social Change*, 104, 200-211.
- Belk, R. (2007). Why not share rather than own? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 611(1), 126-140.
- Belk, R. (2014). You are what you can access: Sharing and collaborative consumption online. *Journal of Business Research*, 67(8), 1595-1600.
- Bellotti, V., Ambard, A., Turner, D., Gossmann, C., Demkova, K., & Carroll, J. M. (2015). *A muddle of models of motivation for using peer-to-peer economy systems*. Paper presented at the Proceedings of the 33rd Annual ACM Conference on Human Factors in Computing Systems.
- Botsman, R., & Rogers, R. (2010). *What's mine is yours*. USA: HarperCollins Publishers.
- Bygstad, B., & D'Silva, F. (2017). Statlige digitale plattformer - en strategisk mulighet. *Stat og styring*, 26(1).
- Chasin, F., & Scholta, H. (2015). *Taking Peer-to-Peer Sharing and Collaborative Consumption onto the Next Level-New Opportunities and Challenges for E-Government*. Paper presented at the ECIS 2015 Proceedings, Completed Research Paper,.
- Cheng, D. (2014). Is sharing really caring? A nuanced introduction to the peer economy. *Open Society Foundation Future of Work Inquiry*, 3.
- Chourabi, H., Nam, T., Walker, S., Gil-Garcia, J. R., Mellouli, S., Nahon, K., . . . Scholl, H. J. (2012). *Understanding smart cities: An integrative framework*. Paper presented at the System Science (HICSS), 2012 45th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Codagnone, C., Biagi, F., & Abadie, F. (2016). The Passions and the Interests: Unpacking the 'Sharing Economy'. *Institute for Prospective Technological Studies, JRC Science for Policy Report*.
- Codagnone, C., & Martens, B. (2016). *Scoping the Sharing Economy: Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues*. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2783662
- Cohen, B., & Muñoz, P. (2016). Sharing cities and sustainable consumption and production: towards an integrated framework. *Journal of Cleaner Production*, 134, 87-97.
- Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches* (3 ed.): SAGE Publications, Inc.

- Fang, Z. (2002). E-government in digital era: concept, practice, and development. *International journal of the Computer, the Internet and management*, 10(2), 1-22.
- Fradkin, A., Grewal, E., Holtz, D., & Pearson, M. (2015). *Bias and reciprocity in online reviews: Evidence from field experiments on airbnb*. Paper presented at the Proceedings of the Sixteenth ACM Conference on Economics and Computation.
- Gabrielsen, T. S. (2005). *Tosidige markeder, nettverkseffekter og offentlig politikk* (1503-2140). Retrieved from <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/166368>
- Guo, Y. (2010). *E-government: Definition, goals, benefits and risks*. Paper presented at the Management and Service Science (MASS), 2010 International Conference On Management and Service Science.
- Hamari, J., Sjöklint, M., & Ukkonen, A. (2016). The sharing economy: Why people participate in collaborative consumption. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 67(9), 2047-2059. doi:10.1002/asi.23552
- Hawlicschek, F., Teubner, T., & Gimpel, H. (2016). *Understanding the Sharing Economy - Drivers and Impediments for Participation in Peer-to-Peer Rental*. Paper presented at the 2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS).
- Jacobsen, D. I. (2000). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). Lean government and platform-based governance—Doing more with less. *Government information quarterly*, 30, S1-S8.
- Jetzek, T., Avital, M., & Bjørn-Andersen, N. (2014). *Generating sustainable value from open data in a sharing society*. Paper presented at the International Working Conference on Transfer and Diffusion of IT.
- Kathan, W., Matzler, K., & Veider, V. (2016). The sharing economy: Your business model's friend or foe? *Business Horizons*, 59(6). doi:10.1016/j.bushor.2016.06.006
- Kenney, M., & Zysman, J. (2016). The rise of the platform economy. *Issues in Science and Technology*, 32(3), 61.
- Layne, K., & Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government information quarterly*, 18(2), 122-136.
- Martin, C. J. (2016). The sharing economy: A pathway to sustainability or a nightmarish form of neoliberal capitalism? *Ecological economics*, 121, 149-159. doi:10.1016/j.ecolecon.2015.11.027
- Meld. St. nr. 27 (2015-2016). (2016). *Digital agenda for Norge, IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. USA: SAGE Publications, Inc.
- Munirent. (2017). Munirent, Equipment and service sharing for public agencies. Retrieved from <https://www.munirent.co/>
- Myers, M. D., & Avison, D. (2002). *Qualitative research in information systems: a reader*. USA: SAGE.
- NOU 2017:4. (2017). *Delingsøkonomien*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Informasjonsforvaltning.
- Oates, B. J. (2006). *Researching information systems and computing*. USA: SAGE.
- Pardo, T. (2000). Realizing the promise of digital government: It's more than building a web site. *Albany, NY: Center for Technology in Government*.

- Pedersen, S., Haavardsholm, O., & Vennemo, H. (2016). *Delingsøkonomiens betydning for norsk økonomi – i dag og i fremtiden* Vol. 45. *Delingsøkonomiens betydning for norsk økonomi – i dag og i fremtiden* Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/7d8f72170a5549b78a4ac07176579b82/delingsokonomiens_betydning_for_norsk_ekonomi.pdf
- Prothero, A., Dobscha, S., Freund, J., Kilbourne, W. E., Luchs, M. G., Ozanne, L. K., & Thøgersen, J. (2011). Sustainable consumption: Opportunities for consumer research and public policy. *Journal of Public Policy & Marketing*, 30(1), 31-38.
- PWC. (2015). The Sharing Economy. Retrieved from <http://www.pwc.com/cissharing>
- Ranchordás, S. (2015). Does sharing mean caring: Regulating innovation in the sharing economy. *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, 16, 413.
- Rauch, D. E., & Schleicher, D. (2015). Like Uber, but for Local Government Law: The Future of Local Regulation of the Sharing Economy. *Ohio State Law Journal*, 76, 901.
- Reuschl, A. J., Bouncken, R. B., & Laudien, S. M. (2017). *Integrated Value Configurations in the Sharing Economy*. Paper presented at the Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii.
- Richardson, L. (2015). Performing the sharing economy. *Geoforum*, 67, 121-129. doi:10.1016/j.geoforum.2015.11.004
- Scholl, H. J., & Klischewski, R. (2007). E-government integration and interoperability: framing the research agenda. *International Journal of Public Administration*, 30(8-9), 889-920.
- Schor, J. (2016). Debating the sharing economy. *Journal of Self-Governance and Management Economics*(3), 7-22.
- Skatteetaten. (2017). *Delingsøkonomi – rapport fra Skattedirektoratet* Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/d1a98e5b9a7e40f28a24be145def1c8e/skd_delingsokonomirapport.pdf
- Westerbeek, J., Ubacht, J., Voort, H. v. d., & Heuvelhof, E. t. (2016). *Studying the Effects of Peer-to-Peer Sharing Economy Platforms on Society*. Paper presented at the Electronic Government and Electronic Participation: Joint Proceedings of Ongoing Research, PhD Papers, Posters and Workshops of IFIP EGOV and EPart 2016.
- Yelpi. (2017). About Yelpi. Retrieved from <https://yelpi.no/yelpiweb/#/about/>

Vedlegg

Vedlegg A – Intervjuguide

Hva legger du i begrepet «delingsøkonomi»?

- Hva mener du kjennetegner delingsøkonomien?

Hva slags offentlige ressurser kan være hensiktsmessig å dele?

- Hvordan kan delingsøkonomien påvirke offentlig sektors virke?
- Hva med offentlige data?

Hvilken rolle bør det offentlige ta?

- Hvordan ser du for deg at dette kan gjøres?

Hvilke muligheter bringer delingsøkonomi/plattformtjenester med seg?

- Samarbeid med privat sektor?

Hvilke utfordringer bringer delingsøkonomien/plattformtjenester med seg?

- Utfordrende å ikke konkurrere med privat marked?

Hvordan kan en offentlig instans tilrettelegge for en delingsplattform som en e-forvaltningstjeneste for innbyggere?

Tanker om delingsøkonomien i det offentlige i fremtiden? Har det noe potensiale?

- Kan delingskultur i seg selv være en mulighet eller utfordring? Hvorfor?

Hvem andre har meninger/erfaringer om dette?

