

Hvordan innarbeides nasjonale strategier og føringer på digitaliseringsområdet i kommunenes styringsdokumenter?

UNN HELGESEN LINDE OG ULF PEDERSEN

Universitetet i Agder, 2021

Fakultet for samfunnsvitenskap, Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

VEILEDER

Øystein Sæbø, professor institutt for informasjonssystemer

Forord

Denne masteroppgaven er vårt avsluttende arbeid i en erfaringsbasert master i ledelse ved Universitetet i Agder, Fakultet for Samfunnsvitenskap Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag. Vi valgte en fordypning i digital transformasjon og ledelse og har skrevet om i hvilken grad kommunene har innarbeidet sentrale strategier og føringer i sine styringsdokumenter.

Vi er ledere med lang erfaring fra offentlig sektor, både NAV og andre kommunale virksomheter. Erfaringen vår, spesielt fra årene i NAV, har vist oss at det er ulikt hvordan offentlige organisasjoner omsetter nasjonale føringer for digitaliseringsområdet. En opplevelse av at kommunene jobber svært ulikt, og mer fragmentert på dette området enn for eksempel en statlig organisasjon førte til denne undersøkelsen.

I mars 2020 opplevde vi en global krise i form av covid 19. Denne krisen påvirket arbeidssituasjonen vår i stor grad, og førte til at vi har gjennomført en todelt litteraturstudie hvor vi både ser på nasjonale strategier og føringer og har innhentet informasjon fra flere kommuner. Resultatene i oppgaven viser at dette er et tema mange kommuner er opptatt av, men også tilnærmer seg svært ulikt.

Vi har lært masse gjennom denne oppgaven, og vil først og fremst rette en stor takk til veilederen vår, Øystein Sæbø, for gode refleksjoner og diskusjoner underveis. Takk også for at du har motivert oss til å fortsette i en til tider svært krevende periode jobbmessig.

Takk til kommunene som deltok i dokumentstudiet vårt, og som delte sentrale styringsdokumenter med oss.

I tillegg takk til ledelsen i virksomhetene våre som har lagt til rette for at vi har kunnet studere ved siden av lederjobbene våre, og til de på hjemmebane som har heiet på oss gjennom hele prosessen.

Sammendrag

Denne oppgaven handler om hvordan kommuner har innarbeidet overordnede nasjonale strategier på digitaliseringsfeltet i egne styringsdokumenter. Vi har valgt denne problemstillingen fordi vi i vårt daglige arbeid som ledere i kommunal sektor har erfart at dette skjer i varierende grad, og at det som skjer ikke er gjennomgående og helhetlig. Vi har vært nysgjerrige på om det vi erfarte i egne kommuner var likt med det vi kunne finne i andre kommuner.

Vi har valgt å benytte dokumentstudie som metode i vår undersøkelse. Studiet har vært todelt. I den første delen innhentet vi det vi mener er sentrale nasjonale styringsdokumenter på digitaliseringsfeltet. Deretter innhentet vi politiske vedtatte styringsdokumenter fra de kommunene vi har undersøkt. I tillegg har vi benyttet kommunenes nettsider for å supplere dokumentene vi har mottatt.

Dokumentstudiet er gjennomført med utgangspunkt i kommuner med mer enn 25 000 innbyggere i Rogaland og Vestfold og Telemark. Vi har valgt disse to fylkene fordi dette er fylkene som våre hjemkommuner er tilhørende, og fordi det i disse to fylkene finnes en del kommuner med et innbyggertall større enn 25 000. Kommuner større en 25 000 er valgt fordi vår erfaring tilsier at mindre kommuner ikke har behov for de samme strukturene, planene og systemene som større kommuner har behov for. Vi sendte forespørsel til 12 kommuner i disse to fylkene og fikk svar fra 10.

Dokumentstudiet viser at kommunene kommet langt på det operative digitaliseringsarbeidet, ofte sektorbasert. Vi har også funnet at kommunene ikke har kommet veldig langt i å innarbeide overordnede føringer i sine styringsdokumenter. Mange av kommunene har gjenbrukt mål og strategier fra nasjonale styringsdokumenter, og det er lite som tyder på lokal forankring basert på kommunens egne behov. Dermed er det lite i kommunenes strategier som gir grunnlag for prioriteringer og føringer som igjen gir en gjennomgående og helhetlig satsing i kommunene.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
1. Innledning	5
1.1 Hovedproblemstilling	7
2. Relevant litteratur	8
2.1 Organisasjonsteori i det offentlige	8
2.2 Planlegging	9
2.3 A Work System Framework for eGovernment	12
2.3 Oppsummering av aktuell litteratur	19
3. Undersøkellesdesign	21
3.2 Valg av metode	22
3.2 Begrensninger	23
3.3 Utvalg	23
4. Presentasjon av funn	26
4.1 Sentrale styringsdokumenter	26
4.1.1 Brukeren i sentrum	27
4.1.2 IKT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet	28
4.1.3 Styrket digital kompetanse og deltakelse	28
4.1.4 Effektiv digitalisering av offentlig sektor	29
4.1.5 Godt personvern og god informasjonssikkerhet	30
4.2 Veileder for statlig styring av kommunene	31
4.3 Kommunenes strategier og planer	32
4.3.1 Haugesund kommune	32
4.3.2 Karmøy kommune	33
4.3.3 Larvik kommune	35
4.3.4 Porsgrunn kommune	36
4.3.5 Sandefjord kommune	37
4.3.6 Sandnes kommune	38
4.3.7 Skien kommune	40

4.3.8 Sola kommune	40
4.3.9 Stavanger kommune	41
4.3.10 Tønsberg kommune	42
4.4 Oppsummering av funn	43
5. Diskusjon.....	46
5.1 Sosialt, politisk og økonomisk miljø:.....	48
5.2 Lover og reguleringer;.....	52
5.3 Politikk og strategier:.....	55
5.4 Digital infrastruktur:	57
5.5 Interne retningslinjer og strategier:.....	59
5.6 Offentlige digitale tjenester:	64
5.7 Eksterne interessenter:.....	66
5.8 Verdi for samfunnet:.....	69
6. Konklusjon.....	73
Referanser	78
Figurliste	84
Vedlegg.....	85
1. E-post til kommunene	86
2. Svar fra kommunene	87
3. Hjelpespørsmål for å systematisere svarene fra kommunene	88

1. Innledning

«Norge er et modent digitalt marked. En stor andel av befolkningen har tilgang til internett, og en stor andel bruker internett daglig. Flere tjenesteytende næringer, som bank, finans og reiseliv har i betydelig grad digitalisert sine forretningsprosesser med store effektiviseringsgevinster. Norge har også lyktes på mange områder i arbeidet med å digitalisere offentlige tjenester. Statlige virksomheter og kommuner tilbyr stadig flere digitale tjenester og bruken av tjenestene øker betydelig».

Sitatet over er hentet fra Stortingsmelding nr. 27 – Digital agenda for (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016), og beskriver hvordan nasjonale myndigheter vurderte situasjonen i 2016.

Stortingsmeldingen utgjør et faglig fundament og har vært grunnlaget for mange av de strategiske valgene som er gjort for digitalisering av offentlig sektor i Norge. I tillegg ligger denne meldingen til grunn for både Digitaliseringsstrategien for det offentlige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) og for KS digitaliseringsstrategi (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016).

Disse sentrale styringsdokumentene har blitt presentert på flere større konferanser og samlinger, og er godt kjent blant ledere og ansatte som jobber med digitalisering i offentlig sektor. I tillegg oppleves det som om det er stor tilslutning til både målene og innretningen på tiltakene. Digitaliseringsstrategien for det offentlige er utarbeidet i samarbeid mellom Kommunal og digitaliseringsdepartementet og KS. Dette samarbeidet styrker målsettingene i strategien og legger til rette for bedre måloppnåelse. Samtidig er det viktig å huske på at dette dreier seg om strategier og at det ikke er et felles plandokument med tilhørende økonomiske midler.

På tross av at de sentrale styringsdokumentene anses som godt forankret i offentlig sektor viser SSB rapporten «Digitalisering i kommunene» at cirka en av tre offentlige virksomheter mangler IKT og digitaliseringsstrategi. Samtidig har omtrent det samme antallet i denne gruppen iverksatt omfattende IKT og/eller digitaliseringsprosjekt (Rybalka, Røgeberg, & Dyngen, 2019).

Vi har lang erfaring fra offentlig sektor, og jobber i dag som ledere. En av oss som NAV-leder, og en som seksjonssjef med ansvar for førstelinjen i en kommune. Digitaliseringen har betydning for hvordan virksomhetene vi leder utvikler seg, og påvirker også i stor grad de organisasjonene vi er en del av. Som ledere møter vi krav til, og forventninger om å bidra i utviklingen av digitale løsninger, implementere nye digitale løsninger og til å hente ut gevinster knyttet til digitalisering. Disse kravene, kombinert med en interesse for digitalisering har ført til at vi over tid har fulgt med på utviklingen innenfor dette store og komplekse området. Vi har jobbet med å sette oss inn i, og omsette til egen hverdag, føringer i stortingsmeldinger, digitaliseringsstrategier på sentralt, regionalt og lokalt nivå og ikke minst forsøkt å innarbeide både strategier og digitaliseringsprosjekt i egen virksomhets planer og årlige aktiviteter.

Våren 2017 skrev vi en semesteroppgave om brukernes digitale møte med NAV. Her pekte vi blant annet på at kommunene har en mer fragmentert tilnærming til føringene som ligger til grunn for den nasjonale satsningen på digitalisering enn de statlige virksomhetene. Arbeids- og velferdsdirektoratet oppleves som en relativt moden virksomhet når vi legger kriteriene i Stortingsmeldingen til grunn, mens kommunene vi skrev om i oppgaven manglet en klar strategi for digitaliseringen. I tillegg opplever vi at manglende koordinering på nivået under Storting og departement, altså direktorat og kommunenivå, fører til ulike rammer for utvikling av digitale tjenester. Denne ulikheten fører til syvende og sist til ulikt tjenestetilbud til innbyggerne, blant annet i NAV.

Erfaring fra egne virksomheter, føringer i sentrale styringsdokumenter, og resultatene i SSB rapporten er med på å forsterke et ønske om å undersøke nærmere i hvilken grad kommunene har omsatt overordnede politiske føringer til lokale strategier. Vi mener at for å lykkes med digital transformasjon i kommunene må arbeidet ha klare målsettinger, det må jobbes på tvers av sektorer og det må settes av nødvendige ressurser for å gjennomføre strategier og planer.

Kunnskapen om hvordan kommunene jobber innenfor et stort og komplekst satsningsområde kan benyttes av ledere på alle nivå i offentlige organisasjoner og bedre kunnskapsgrunnlaget når strategier og planer skal utarbeides.

1.1 Hovedproblemstilling

“Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby nye og bedre tjenester, som er enkle å bruke, effektive, og pålitelige. Digitalisering legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021)

Regjeringen har overnevnte sitat som innledning til Digitaliseringsrundskrivet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021). Uttalelsen gir en klar føring og forventning til hele offentlig sektor om å benytte teknologi for å både øke verdiskapingen og skape nye og mer effektive løsninger enn det vi har hatt frem til nå. En forutsetning for å lykkes med digitaliseringsprosjekter og digital transformasjon er god planlegging, involvering og evne til å gjennomføre de målene virksomheten har satt. Strategier er med på å peke ut retning for virksomheters utvikling, planer er konkretisering av strategiene og dermed er dette sentrale dokumenter i en kommune.

Vår erfaring fra NAV, som har både statlig og kommunal eier, viser at det er ulikhet i måten disse innarbeider nasjonale strategier og føringer i sine styringsdokumenter. I tillegg ser vi at statusrapporten fra SSB (Rybalka, Røgeberg, & Dyngen, 2019) sier at mange kommuner ikke har IKT eller digitaliseringsstrategier på tross av at de nasjonale føringene.

Offentlig sektor har behov for både fornyelse, forenkling og forbedring for å fortsette å levere gode tjenester i fremtiden. Digitalisering er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet, og vi ønsker derfor å se på hvordan kommunene, som utgjør en stor del av offentlig sektor, jobber på dette området.

Hovedproblemstillingen er;

Hvordan har kommunene innarbeidet nasjonale føringer og strategier på digitaliseringsområdet i sine styringsdokumenter?

For å belyse temaet vil vi se på i hvilken grad kommunene har utarbeidet strategi(er) for digitaliseringsarbeidet og hvordan er de utformet sammenlignet med overordnede strategiske føringer fra staten. Videre ser vi på hvilke fagområder strategi(ene) omfatter, og om de er innarbeidet i helheten i den kommunale planleggingen.

2. Relevant litteratur

Denne oppgaven handler om hvordan kommunene har innarbeidet nasjonale føringer og strategier på digitaliseringsområdet i sine styringsdokumenter. Kommunene som offentlige virksomheter har andre rammebetingelser for sitt arbeid enn virksomheter i privat sektor. Dette temaet belyser vi gjennom å trekke inn organisasjonsteori i det offentlige hvor eierforholdet er et sentralt emne. I tillegg til eierforholdene møter offentlige organisasjoner andre krav til planlegging enn private virksomheter. Dette er i stor grad nedfelt i lov, men også i nasjonale myndigheters krav og forventninger kommer slike føringer frem. Deler av lovverket som regulerer planleggingen vil derfor belyses i dette kapitlet.

Måten offentlige organisasjoner eies og drives er et viktig aspekt når vi analyserer og drøfter de funnene vi har gjort i kommunene. Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2021) har en tilnærming til prosessanalyse som tar høyde for kravene som gjelder for offentlige organisasjoner, og denne modellen er sentral når vi skal forstå hvordan kommunene jobber med å innarbeide nasjonale føringer.

2.1 Organisasjonsteori i det offentlige

Digitalisering er ikke et fagområde som er forbeholdt offentlig sektor, men er en viktig del av samfunnsutviklingen. I denne oppgaven skriver vi om hvordan kommuner jobber med digitalisering, og det er derfor viktig for oss å se på rammebetingelsene for de organisasjonene vi studerer. Organisasjoner fungerer ikke i et isolert miljø men påvirkes fra mange kanter. Det kan være eiere, politikk, lover og reguleringer, kunder, ansatte eller andre som har interesser til det oppdraget virksomhetene skal løse. Det er i denne sammenhengen viktig for oss å forankre det videre arbeidet med oppgaven i et teoretisk perspektiv som tar høyde for kommunenes rammebetingelser.

Organisasjonsteorien har hovedsakelig sin forankring i økonomiske fag, sosiologi og psykologi. Det har vært relativt liten interesse for å forankre organisasjonsteori til statsvitenskapen, og dermed også lite interesse for offentlige organisasjoner spesielt. Mange innenfor de akademiske miljøene har dermed hevdet at teori som er utviklet for private organisasjoner kan overføres og brukes fullt ut i offentlige organisasjoner.

Det er imidlertid viktig å se på om det finnes noen grunnleggende ulikheter mellom disse to organisasjonsformene (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2010).

I følge Christensen, Lægreid, Roness og Røvik (2010 s. 15), er en grunnleggende ulikhet mellom offentlige og private organisasjoner er eierforholdet. En offentlig organisasjon har en politisk ledelse, og er hovedsakelig opprettet som et redskap for en offentlig myndighet. Dette fører til at organisasjonen ofte vil stå i et spenningsfelt mellom oppdragsgiver og publikum. Når virksomheten skal ta hensyn til demokratiske prinsipper, verdiene til en rettsstat og hensynet til fellesskapets ressurser vil det oppstå andre typer spenninger enn det som skjer i private organisasjoner hvor eiere og kundegrupper er de største interessentene.

Eierforhold og interessegrupper påvirker ikke bare hvordan en organisasjon utformes, men også hvordan forholdet mellom kunde og ansatt. I dette bytteforholdet vil det alltid være et element av makt, og maktutøvelse. Deri ligger også noe av det som er særegent for enkelte offentlige organisasjoner. De skal både levere tjenester og utøve kontroll ovenfor tjenestemottakeren.

2.2 Planlegging

Denne oppgaven handler om hvordan kommunene innarbeider nasjonale strategier og føringer på digitaliseringsområdet i sine styringsdokumenter. Å utarbeide styringsdokumenter handler om å planlegge virksomheten, både langsiktig, overordnet og operativt med kortere tidshorisont. Når vi skal undersøke kommunenes arbeid på dette området er det viktig å ha rammebetingelsene for kommunenes planlegging med som en del av det teoretiske fundamentet for oppgaven.

I Digitaliseringsrundskrivet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021), har regjeringen lagt klare føringer for hvordan offentlige organisasjoner skal gjennomføre digitaliseringsprosjekt. Disse føringene omhandler planlegging, styring og gjennomføring, og baserer seg i stor grad på prosjektveiviseren (Digitaliseringsdirektoratet, 2019).

Digitaliseringsrundskrivet legger med andre ord føringer for hvordan kommuner skal planlegge og gjennomføre digitaliseringstiltak. I tillegg til kravene til planlegging av digitaliseringsprosjekt møter kommunene krav til hvordan de planlegger sin virksomhet på alle fagområder. Vi mener derfor planlegging et viktig fundament for å forstå de valgene kommunen har gjort med å innarbeide nasjonale føringer i sine lokale styringsdokumenter.

Kommuner, som de aller fleste organisasjoner planlegger sin virksomhet i større eller mindre grad. Noe av dette planleggingsarbeidet er forankret i lovverk, forventninger fra styrende myndigheter eller anbefalinger fra fagmiljø.

Dermed er planlegging noe man må, men også gjerne noe man vil og bør. Planlegging ses ofte på som et middel til å fatte bedre, mer effektive og rasjonelle beslutninger (Kleven (red.), 1998 s. 10).

Mye av den kommunale planleggingen gjennomføres fordi kommunene er pålagt dette i form av lov. Dette kan være innenfor helse og sosial, barnehage, skole og kommunehelse. De mest sentrale føringene om planlegging i lovverket er forankret i Kommuneloven og Plan og bygningsloven. Med bakgrunn i dette kan man hevde at kommunal planlegging er et styringsinstrument og et verktøy for å fatte gode beslutninger om mål og virkemidler.

Kommunene er politisk styrte organisasjoner, og flere planleggingsteoretiske retninger tar ikke høyde for at politikere kan ha andre motiv og målsettinger enn den administrative ledelsen. Dette innebærer at det i en del planleggingsprosesser kan oppstå ulike logikker, og dermed også ulike syn på både mål og virkemidler.

Kleven (1998 s. 171) peker på at planleggingens problemperspektiv handler om å se ting i sammenheng. Dette er spesielt viktig i de store planprosessene som for eksempel kommuneplanens samfunnsdel. I det politiske perspektivet kan det være viktigere å gjøre problemene håndterbare gjennom forenkling og tiltak som er mulig å gjennomføre innenfor eget ansvarsområde.

Planleggingsprosesser i norske kommuner er dermed sammensatt av lovpålegg, føringer og anbefalinger fra ulike myndigheter, fagkunnskap og faglige normer i administrasjonen og lokalpolitikernes påvirkning av mål og virkemidler ofte gjennom forhandlinger som gir kompromisser og forenklede løsninger.

Når vi vurderer i hvilken grad kommunene har innarbeidet nasjonale føringer i sine styringsdokumenter er det bestemmelser i to lover som er viktig, kommuneloven og plan- og bygningsloven.

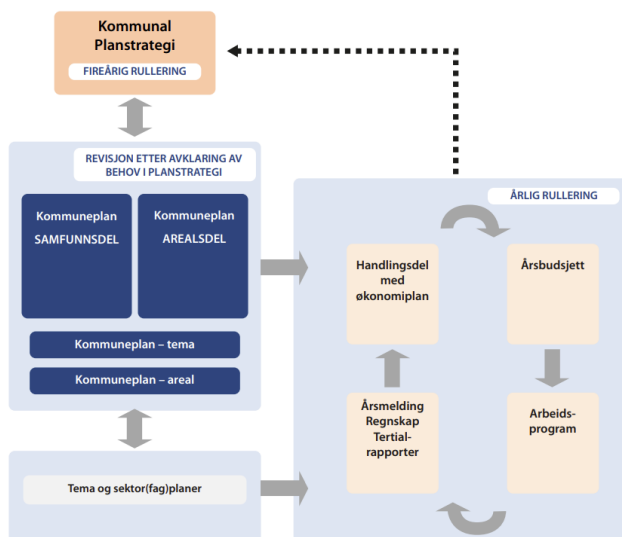
Kommuneloven fastlegger et grunnleggende prinsipp om at norske kommuner har selvstyre, og at deres handlingsfrihet ikke bør begrenses mer enn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

Kommunelovens paragrafer om selvstyre står sterkt, samtidig ligger det et ansvar hos nasjonale myndigheter om en helhetlig styring av nasjonen. Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020) har 8 grunnleggende prinsipper for denne styringen. Utgangspunktet ligger i kommunelovens § 2-1, og er at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Deretter kommer forholdsmessighets-, nærhets- og finansieringsprinsippet som er nedfelt i lovens § 2-2. Videre ligger rammestyring, det finansielle ansvarsprinsippet kravet om generalistkommuner og sektoransvaret til grunn for den statlige styringen.

Bestemmelser i plan- og bygningsloven (plan- og bygningsloven, 2008) er også sentrale i planlegging av kommunenes aktiviteter, og det er spesielt lovens kapittel 10 og 11 som er viktig for vårt arbeid med oppgaven.

Plan og bygningslovens § 11 fastsetter at alle kommuner skal ha en samlet kommuneplan. Denne planen skal inneholde både en handlingsdel og en arealdel. Planen bør inneholde alle viktige mål og oppgaver i kommunen og må ivareta mål, ansvar og oppgaver som er både kommunale, regionale og nasjonale. I tillegg til den overordnede planen kan man utarbeide kommunedelplaner, temaplaner eller strategier for ulike fagområder eller sektorer. Kommuneplanen skal ha en handlingsdel, og økonomiplanen etter kommuneloven § 14-2 bokstav a kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen (plan- og bygningsloven, 2008).

I plan og bygningslovens kapittel 10 omtales den kommunale planstrategien. Den kommunale planstrategien erstatter tidligere pålegg om rullering av kommuneplanen, og er ikke en plan men et verktøy som skal bidra til at planprosesser er behovsstyrt, prioritering av planoppgaver og legger til rette for å møte aktuelle utfordringer. Planstrategiarbeidet styrker også det regionale samarbeidet innenfor planarbeid på tvers av kommuner og det regionale nivået (plan- og bygningsloven, 2008).



Figur 1 Kommunal planlegging I det kommunale plansystemet, (plan- og bygningsloven, 2008)

Loven legger opp til at verktøyet skal benyttes i løpet av det første året i en ny kommunestyreperiode for å vurdere om, og eventuelt hvor mye av gjeldende planverks om skal rulleres eller fornyes. I tillegg ligger det føringer om deltakelse og allmenn høringsrett. Planstrategien kan også inngå som en del av oppstarten av arbeidet med en ny kommuneplan.

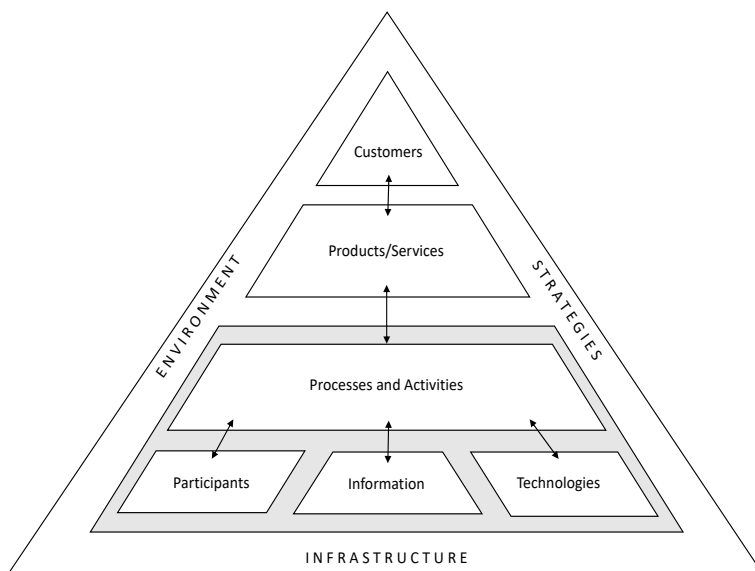
2.3 A Work System Framework for eGovernment

Når vi skal undersøke i hvilken grad kommuner har innarbeidet de nasjonale føringene for digitalisering i sine styringsdokumenter beveger vi oss inn i eGovernment feltet. eGovernment refererer til den pågående transformasjonen av offentlig administrasjon som finner sted ved bruk av informasjonssystemer (Lenk, 2002 sitert i Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2021), hvor informasjonssystemer involverer design, levering, bruk og påvirkning av informasjonsteknologier i organisasjoner og samfunn (Elliot & Avison, 2005 sitert i Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2021). Kjernen i denne transformasjonen ligger en overgang fra manuelt og papirbasert arbeid og prosedyrer, til automatisering, digitalisert arbeid og internettbasert kommunikasjon med innbyggerne.

Modellen Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2021), heretter kalt eGovWSF, er en analysemodell som bygger på Alters Work System Framework (2013). Alters modell ble utviklet som et verktøy for å kunne analysere de ulike sidene ved en virksomhet som påvirker prosesser og resultat.

Videreutvikling av modellen til eGovWSF er et resultat av at Alters opprinnelige WSF modell ikke tar høyde for kompleksiteten i offentlig sektor. Modellen er bearbeidet ved hjelp av forskning innenfor eGovernment og informasjonssystem feltet (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2021 s. 8).

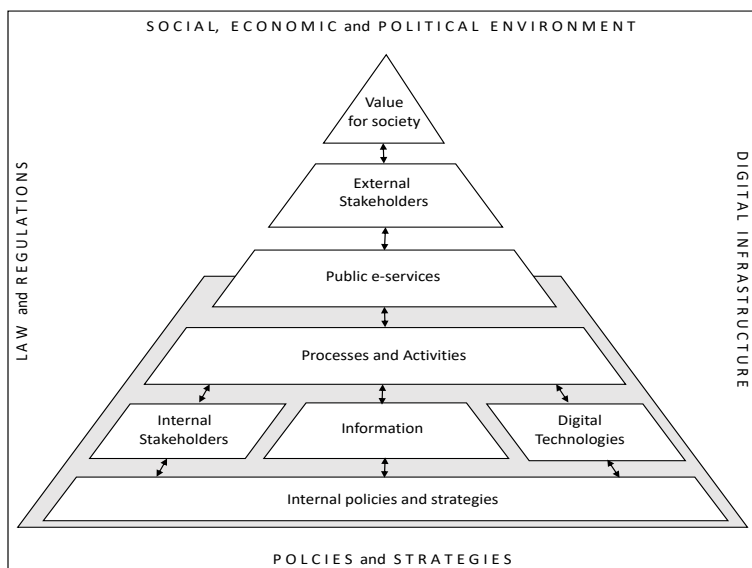
Både modellen til Alter, WSF (2013), og eGovWSF er bygget opp med elementer som er viktige for planlegging og analyse av prosesser og produkter i tjenesteleveranser. Begge modellene har også rammer som påvirker de elementene som inngår i modellen.



Figur 2 The Work System Framework (Alter, 2013)

eGovWSF, figur 2, er en videreutvikling av Alters modell. Vi mener at den tydeligere viser at arbeidssystemet i offentlig sektor har noen tilleggsdimensjoner som må tas med når prosesser og aktiviteter skal analyseres. De viktigste ulikhetene handler om at eGovWSF tar opp i seg politiske føringer og beslutninger, lover og andre reguleringer samt samfunnsverdi.

En av de viktigste forskjellene mellom de to modellene er at rammeverket i eGovWSF består av fire elementer, og ikke tre som i Alters opprinnelige modell. Dermed er det en kobling mellom rammene i modellen og teorien knyttet til offentlige organisasjoner og planlegging som vi har vært inne på tidligere. Rammebetingelsene for offentlige organisasjoner er annerledes enn for private, og de tilpasningene som er gjort i Alters modell tar hensyn til dette. Elementet samfunnsverdi er et godt eksempel på en viktig tilpasning. Dette er ikke like fremtredende for private, som først og fremst skal tilfredsstillende kunder og eiere.



Figur 3 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

Nedenfor vil vi presentere eGovWSF modellen. Presentasjonen baserer seg på arbeidet til Lindgren, Mehlin, & Sæbø (2021). Modellen består av flere elementer hvor noen omhandler de ytre rammebetingelsene, mens andre beskriver interne prosesser, aktiviteter og arbeidsbetingelser.

Alle delene i modellen er gjensidig avhengig av hverandre. Et eksempel kan være endring i de samfunnsmessige verdiene og holdningene, som endres over tid, vil kunne påvirke alle elementene i modellen. Dette vil igjen kunne føre til endringer i for eksempel selve tjenesteproduksjonen, i informasjonsutfordringene internt og eksternt og i prosesser og aktiviteter. Modellen må ses på i et organisatorisk systemperspektiv der hvor en del av systemet endres og de øvrige delene påvirkes i mer eller mindre grad.

Sosialt, økonomisk og politisk miljø:

Det finnes noen faktorer i miljøet rundt en offentlig organisasjon som det må tas hensyn til eller som må vurderes når digitalisering av offentlige tjenester skal gjennomføres.

Samfunnsmessige verdier, etiske prinsipper og normer som et samfunn har er en viktig rammefaktor for digitalisering i offentlig sektor. Denne rammefaktoren skiller seg fra privat sektor, hvor den er mindre viktig. Det er en forutsetning for byråkratiet og offentlig tjenesteyting at innbyggerne har tillit til systemet. Derfor er det ekstra viktig at de verdiene, normene og etiske prinsippene som er oppfattet som allment riktige er lagt til grunn.

Det at det offentlige er underlagt og håndterer taushetsbelagt informasjon på korrekt måte er et eksempel dette. Forvaltningsskikken som ligger til grunn må bygge opp om likeverdig behandling i forhold til loven er et annet eksempel, sammen med retten til klageadgang.

I tillegg kan vi i denne sammenhengen også snakke om temaer som arbeidsmiljø, tekniske miljø, demografiske faktorer i forhold til brukergrupper og kulturelle miljøfaktorer som preger en organisasjon eller et særskilt miljø. Hvis vi tenker oss et arbeidsmiljø eller en organisasjonskultur hvor det er sterk motstand mot endring vil dette være en rammefaktor som vil prege alle endringsprosesser som iverksettes. Dette må det tas hensyn til når man analyserer og vurderer å ta i bruk ulike former for digitale verktøy.

Retningslinjer og strategier:

Dette elementet handler om de sosiale, økonomiske og politiske forholdene offentlige organisasjoner er omgitt av, og som påvirker organisasjonens effektivitet. Styringsstrukturer og offentlige verdier er en viktig del av dette. Politisk styring gjennomføres blant annet gjennom om politiske dokumenter, retningslinjer og strategier. Strategiene gir føringer for hva man kan gjøre og ikke gjøre, og de viser hvilken retning nasjonale myndigheter ønsker for ulike fagområder. Et eksempel på dette er digitalisering av offentlig sektor. Stortingsmelding nr 27, Digital agenda for Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) og Digitaliseringsstrategien for det offentlige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) er eksempler på sentrale styringsdokumenter som alle nivåer, både kommune, fylkeskommune og statlige etater må forholde seg til.

Et annet eksempel er digitaliseringsstrategien som KS (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016) har laget på vegne av sine medlemmer. Kommuner og fylkeskommuner kan ta denne i bruk i sitt videre arbeid med lokale strategier og prioriteringer. På denne måten oversetter de ulike forvaltningsnivåene de nasjonale eller transnasjonale føringene til et operativt nivå hvor man også har handlingsplaner som sikrer gjennomføring.

Lover og reguleringer:

I offentlig tjenesteproduksjon er det et viktig skille mellom kunder og innbyggere. Som offentlig tjenesteprodusent er man underlagt lover og regler som regulerer tjenesten og måten tjenesten gis på. Det er viktig for innbyggeren at man kan stole på at tjenesteprodusenten forholder seg til disse lovene og reguleringene uavhengig av om det er en privat eller offentlig organisasjon som produserer den offentlige tjenesten.

Et viktig eksempel på dette er lagring av personopplysninger, som er hjemlet i flere sentrale lover for norsk forvaltning og i EU's personvernforordning, ofte forkortet til GDPR. Disse reglene gjelder for alle som lagrer personopplysninger og må tas hensyn til når man planlegger å innføre nye digitale løsninger.

I tillegg til personvernregler er det klare regler for hvordan offentlig sektor kan anskaffe nye løsninger, hva de kan dele av data med andre og i hvilken grad data kan gjenbrukes. Dette innebærer at når det offentlige vurderer å utvikle og/eller innføre en ny digital løsning må aktuelle lover og reguleringer kartlegges og hensyntas i planleggingen.

Digital infrastruktur:

Infrastruktur handler om de datatekniske strukturene som er en forutsetning for gjennomføringen av digitaliseringen. Det kan handle om sikkerhetsnivå i forhold til sensitiv informasjon, datakapasitet/linjekapasitet i forhold til antall brukere, server kapasitet eller tilgjengelig nett for brukerne i hele landet.

Verdi for samfunnet:

Offentlige organisasjoner har en politisk ledelse, og skal både være et redskap for en offentlig myndighet og produsere tjenester til innbyggerne. Dette fører til at organisasjonen ofte vurderes etter om den skaper verdi for samfunnet. Organisasjonsformål og samfunnsansvar blir da viktig å legge til grunn. Tjenesteleveransene skal ha en verdi for samfunnet totalt sett ved at innbyggeren får den tjenesten man skal ha, på en kvalitativt god måte til rett tid. Tildelingen av tjenesten skal foregå på en transparent måte for å ivareta rettferdighets- og likhetsprinsippet som er bærende verdier i offentlige tjenester.

Eksterne interessenter:

Private virksomheter har et økonomisk lønnsomhetsperspektiv i sitt arbeid, og hovedfokuset deres knyttet til eksterne interessenter er kunder. For offentlige virksomheter handler det mer om hvilke eksterne aktører som inngår i eller har en nytteverdi av den digitaliseringen som skjer. Innbyggeren er en selvsagt ekstern aktør som skal ha nytte av tjenesten. Andre eksterne aktører kan være andre offentlige etater eller myndigheter som kan gjenbruke informasjon. På den måten vil innbyggere oppleve at de ikke trenger å opplyse om det samme flere ganger, og til flere aktører. Det kan være arbeidsgivere som har informasjonsplikt til det offentlige, og disse dataene kan da benyttes i en automatisert form i tjenesteproduksjonen.

Det er i denne sammenhengen viktig å ikke tenke på den som bruker tjenesten som en kunde, men at brukeren av tjenesten er en innbygger som får en tjeneste man forventer å få og hvor man er likeverdige parter på en annen måte enn ved digitale tjenester som selger et produkt.

Offentlige elektroniske tjenester:

Dette handler om digitale tjenester som tilbyr eller formidler levering av offentlige tjenester, altså den direkte tjenesten som skal leveres og servicegraden for selve tjenesteleveransen. I tillegg må mål og hensikt beskrives slik at dette blir logisk for tjenestemottakeren. Leveransen av tjenesten må være forståelig for innbyggeren og gi en merverdi i forhold til for eksempel tidsbruk, saksbehandlingstid eller medvirkning i egen sak.

For å få til dette kan man benytte ulike muligheter for digital kommunikasjon, som sms-tjenester, apper, sosiale medier, chatte- funksjoner og web-portaler. Digital kommunikasjon kan også legge til rette for automatisert saksbehandling hvor det er en datamaskin som gjennomfører hele prosessen.

Prosesser og aktiviteter:

Her dreier det seg om hvilke prosesser og aktiviteter som er utformet for å levere offentlige digitale tjenester til eksterne interessenter som innbyggere og næringsliv. Dette kan bygges på ulike måter, men vil som oftes være påvirket av klassiske byråkratiske idealer når vi ser på hvilken formen og ytelse tjenesten har. Tjenstene det dreier seg om er feks elektroniske saksbehandlingsprosesser, elektronisk signering og andre interne arbeidsoppgaver.

Interne interessenter:

Interne interessenter dreier seg om hvilke interne aktører som inngår i eller blir påvirket av digitaliseringsprosessene. Alle aktører i en organisasjon vil kunne påvirke enten de er saksbehandlere, ledere, IT medarbeidere eller har andre oppgaver. Når alle interne aktører kan påvirke utviklingsprosessene er det viktig å kartlegge interessentene for å på den måten sikre informasjon og deltakelse til de rette aktørene.

Informasjon:

Dette elementet refererer til informasjon som brukes, opprettes, fanges opp, overføres, lagres, hentes, manipuleres, oppdateres, vises og/eller slettes av prosesser og aktiviteter i en digital løsning. I en offentlig organisasjon kan dette være folkeregister-, skatte- eller helsedata. I tillegg er informasjonsflyten i digitaliseringsprosesser viktig. En informasjons- og/eller kommunikasjonsplan koblet sammen med interessent analysen gi gode rammebetingelser for gjennomføring av gode utviklings- og implementeringsprosesser.

Digital teknologi:

Elementet teknologi handler om å kartlegge de teknologiske mulighetene som finnes for å gjennomføre de planlagte prosessene. Valg av teknologi må alltid ses i sammenheng med hva man skal oppnå. Driftssikkerhet, og datasikkerhet, er en ting man alltid må ha med når man vurderer hvilken teknologi (og lagringsmedier) som skal benyttes. Levealder for teknologien er et annet punkt som må vurderes. Det handler derfor om hvilken hardware og hvilken software som skal benyttes.

Interne retningslinjer og strategier:

Organisasjonens strategier, planer og retningslinjer legger grunnlaget for det som skal produseres og leveres av tjenester. Strategier er ofte på et overordnet nivå, og må følges opp av mer konkrete planer og økonomiske bevilgninger for at de skal kunne levere konkrete resultat for innbyggerne. Plansystemet i en norsk kommune er bygget opp med kommuneplanens samfunnsdel som det overordnede strategiske nivået. I tillegg kan det lages sektor- eller fagstrategier og planer. I tillegg skal tiltak innarbeides i budsjett og økonomiplaner for å sikre finansiering og drift.

2.3 Oppsummering av aktuell litteratur

Organisasjonsteorien for offentlig sektor viser at rammebetingelsene for norske kommuner er annerledes enn for private virksomheter (Christensen, Lægroid, Roness, & Røvik, 2010). Det er en viktig kunnskap å ha med seg når vi gjør en vurdering av i hvilken grad nasjonale føringer er innarbeidet i de kommunale styringsdokumentene. Nasjonale myndigheters føringer, enten det er i form av lov, retningslinjer eller budsjettvedtak ligger ofte i bunnen når kommunene utarbeider strategier og planer. Det politiske eierskapet i kommunene vil også kunne påvirke implementering av nasjonale myndigheters politiske fanesaker.

Den kommunale planstrategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2011) er et verktøy for kommunal planlegging, og skal bidra til at planprosesser er behovsstyrt, at planoppgaver blir prioritert og legger til rette for å møte aktuelle utfordringer.

eGovWSF (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020) er en generisk modell som kan brukes som verktøy for å diskutere ulike offentlige organisasjonsformer i ulike kontekster, for eksempel forskjellige land. I tillegg kan de ulike elementene i modellen drøftes både enkeltvis og i sammenheng. Vi mener de ytre rammene i modellen trekker opp rammebetingelsene for digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. De fire elementene henger sammen, og er gjensidig avhengig av hverandre.

Lovene som regulerer området er vedtatt av landets øverste politiske myndighet. Hvilken retning lovverket utvikler seg er dermed avhengig av den politiske sammensetningen som har beslutningsmyndighet. Deler av regelverket påvirkes også gjennom hva som skjer i EU, og her er personvernreguleringene i GDPR et sentralt eksempel.

Økonomi, og hvordan politisk myndighet velger å prioritere i budsjettarbeidet har stor betydning for rammebetingelsene i offentlig sektor. Det innebærer at politiske saker av stor betydning vil prioriteres i fordelingen av de økonomiske rammene. I hvilken grad dette er utsatt for politiske «kamper» er avhengig av i hvilken grad det handler om partipolitikk eller kanskje mer en flertallspolitikk som samler hele det politiske miljøet.

Digital infrastruktur har stor betydning for både offentlig og privat sektor. Det er grunnmuren for det utviklings- og innovasjonsarbeidet som drives i dag og i årene fremover. I arbeidet med å sikre lik tilgang til digital infrastruktur har også politiske myndigheter på alle nivå påvirkningsmulighet gjennom planarbeid og tilrettelegging for nødvendig utbygging til fordel for både næringsliv og innbyggere.

Kunnskapen om offentlige organisasjoners rammebetingelser, både i form av eierskap, nasjonal politisk styring, økonomiske rammer og betydningen av samfunnsrollen er dermed viktig når vi diskuterer i hvilken grad kommunene har innarbeidet nasjonale strategier på digitaliseringsområdet i sine styringsdokumenter. Modellen eGovWSF legger til rette for å diskutere kommunenes tilnærming til å innarbeide nasjonale føringer fordi den ivaretar konteksten kommunene opererer innenfor.

3. Undersøkellesdesign

«Å være vitenskapelig er å være metodisk», sier Tranøy (1986, s.127). Det å være metodisk i vitenskapelig forstand er å bruke og overholde intellektuelle standarder i vår argumentasjon. Det stiller ikke bare krav til oss om ærlighet og sannhet, men også til å tenke og systematisere våre tanker. Dette er allmenngyldige krav til enhver metode. Vi trenger ulike metoder for å få frem ny kunnskap og til å etterprøve i hvilken grad påstander er sanne gyldige og holdbare (Dalland, 2017, s. 51).

Vitenskapelige metoder er til hjelp for å innhente den informasjonen (datasamlingen) en trenger til en undersøkelse. I følge Dalland (2017) blir ofte metoden delt i to, kvalitativ- og kvantitativ metode.

Det finnes fire metoder for innhenting av kvalitative åpne data for å gjennomføre en undersøkelse (Jacobsen, 2018, s. 145). Det individuelle, åpne intervjuet, fokusgruppeintervju, observasjon og dokumentundersøkelse.

Dokumentundersøkelse er en datainnsamlingsmetode som er knyttet til benyttelse av sekundærdata, kilder for data som andre har samlet inn, og det er denne metoden vi benytter i denne oppgaven.

Jacobsen legger vekt på at dokumentstudier benyttes når dokumenter er primærkilden. Metoden brukes også når andre metoder ikke er egnet eller hvis primærkilden ikke er tilgjengelig. En studie av dokumenter kan gi data både i form av ord og tall, og kan utfylle andre kilder, såkalt triangulering.

Validitet er en sentral forutsetning i all forskning og har stor betydning for resultatet og de konklusjonene som trekkes til slutt. Det handler da både om gyldighet og pålitelighet.

Gyldighet av dokumentet i et dokumentstudie defineres slik;

Måler forhold indirekte når primærdata er umulig å innhente. Den kan brukes når vi ønsker synspunkter på eller fortolkning av hendelser, eller å finne ut hva mennesker har gjort i en situasjon (referater) (Jacobsen, 2018, s. 173).

Når det gjelder pålitelighet i sammenhengene mellom metoden som er valgt kan vi si følgende:

Tilgang til dokumenter. Hvordan passer dokumentenes bruk av data til problemstillingen? Har vi kontroll på mulige feilkilder? Kan vi stole på kildene dataene kommer fra? (Jacobsen, 2018, s. 173).

3.2 Valg av metode

I denne oppgaven skal vi undersøke om kommunene har innarbeidet nasjonale strategier og føringer i sine styringsdokumenter. Kommunale styringsdokumenter er sentrale i denne undersøkelsen, og vi har derfor valgt å gjennomføre et dokumentstudie. En slik studie handler om å undersøke allerede eksisterende kilder, og ikke om å innhente primærdata selv. Dokumentstudiet har flere deler. Vi startet med å innhente det vi anser som sentrale styringsdokumenter og strategier på nasjonalt nivå. Deretter undersøker vi om et utvalg kommuner har innarbeidet disse føringene og strategiene i egne strategiske dokumenter. I tillegg har vi innhentet informasjon fra kommunenes nettsider for å sikre at vi har hatt tilgang på likelydende informasjon fra alle kommunene.

Hoveddelen av det vi skriver om ligger i måten kommuner velger å omsette nasjonale strategier og føringer i sitt eget arbeid. Dette betyr at vi kunne benyttet triangulering og kombinert og/eller supplert undersøkelsen med intervjuer med sentrale personer i organisasjonene. Vi har valgt å forholde oss til utvalgte sentrale styringsdokumenter, den dokumentasjonen kommunene har formidlet til oss sammen med det vi har supplert med fra kommunens nettsider. Vår begrunnelse for dette valget er at sentrale personer i kommunene som kunne gitt oss denne tilleggsinformasjonen har vært, og er, opptatt med å håndtere en krevende driftssituasjon som er forårsaket av koronapandemien. Vi jobber selv innenfor kommunal sektor, og vet at øverste kommunale ledelse ikke er tilgjengelig for slike intervjuer nå.

3.2 Begrensninger

Når vi har valgt å gjøre et dokumentstudie er det noe vi ikke vil finne svar på. Denne metoden kan ha begrensninger i forhold til oppgavens problemstilling, men vi mener likevel at dette er en metode som gir oss de svarene vi trenger.

Kvalitative intervjuer ville gjort at vi kom i dialog med sentrale personer i kommunene, og vi kunne da i intervjusammenheng stilt åpne oppfølgingsspørsmål som ville utdypet svarene og gitt oss kunnskap fra organisasjonen som ikke er skrevet ned i strategier og andre offisielle dokumenter.

Et annet metodevalg kunne vært å følge en eller feler kommuner over tid for å observere hvordan man jobber med å implementere overordnede føringer fra staten i sine styringsdokumenter. Kombinert med spørreundersøkelser og kvalitative intervjuer ville vi kunnet funnet styrker og svakheter ved den modellen en eller flere organisasjoner benytter når de jobber med overordnede føringer. Et slikt metodevalg er ikke benyttet fordi tidsaspektet i en masteroppgave ikke gir rom for slik tidsbruk. I tillegg til er vi begge i fulltidsjobber ved siden av studiene.

Valg av tidspunkt for gjennomføring av et dokumentstudie kan også være en begrensning. Denne begrensningen vil være tilstede uansett når studiet gjennomføres fordi vi ikke har kontroll på når kommunene rullerer og/eller utarbeider planer.

3.3 Utvalg

Vi har valgt å ta utgangspunkt i de styringsdokumentene som vi mener er de mest sentrale for å belyse vår oppgave. Dokumentene vi har valgt er sentrale for den undersøkelsen vi skal gjøre i denne oppgaven; Hvordan har norske kommuner innarbeidet overordnede statlige strategier og føringer for digitalisering i sine styrende dokumenter. De mest sentrale styringsdokumentene er:

- Stortingsmelding nr. 27, Digital agenda for Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)
- KS Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017 - 2020 (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016) som bygger stortingsmeldingen

- En digital offentlig sektor, Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019)

Stortingsmeldingen er det viktigste dokumentet, den ligger til grunn for flere strategier og andre sentrale dokumenter på digitaliseringsområdet som har kommet de siste årene. Det betyr at den legger grunnlaget for den nasjonale digitaliseringspolitikken vi har hatt siden 2016.

KS digitaliseringsstrategi følger opp føringene fra stortingsmeldingen og legger grunnlaget for kommunenes digitaliseringsarbeid, og er viktig for å forstå valg kommunene har gjort i sitt arbeid. Gjennom å lage en felles strategi med Kommunal og moderniseringsdepartementet, Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor, styrker KS det nasjonale fokuset på digitalisering av kommunal sektor. Denne strategien er viktig for å sikre helhetlig tenking, og fremstår etterhvert som den styrende strategien for hele offentlig sektor.

Når vi går over til undersøkelsen i kommunene har vi å avgrense utvalget til kommuner med mer enn 25.000 innbyggere i de regionene vi selv har tilhørighet til. Disse regionene er valgt dels fordi vi vet at det er gjort et arbeid på både strategisk og praktisk nivå hos noen av kommunene, og dels for at ikke omfanget skulle bli for stort.

Begrunnelsen for dette valget er at vi på forhånd ikke vet hvor mye data som finnes og som vil bli oversendt til oss. En for stor mengde data ville gjøre arbeidet for krevende, og avgrensningen gjøres i forkant da vi vet hvor store dokumenter kommuneplanens samfunnsdel, strategi og handlingsplaner og økonomidokumenter kan være.

Vi kunne valgt å kun konsentrere oss om våre egne kommuner, men ved å ta med flere kommuner enn de vi selv jobber i vil vi kunne benytte den kunnskapen vi tilegner oss i en praktisk hverdag i etterkant.

I tillegg til det overnevnte har vi valgt kommuner med over 25.000 innbyggere fordi vi ønsket at kommunene skulle ha noenlunde like rammer for arbeidet. Kommuner under 25.000 innbyggere vil da etter vår oppfatning ikke være like relevante å sammenligne med de største kommunene som har opp mot 150.000.

Vår egen kunnskap om kommuner er at det går et skille ved kommunestørrelse på 25 000 innbygger. Dette skille handler om kompleksitet i oppgaveløsningen og behovet for formelle strukturer for å få til samarbeid på tvers. I mindre kommuner er det enklere å få til relasjoner som alene gir større samarbeid og avhengighet av hverandre for å løse oppdraget/tjenesteproduksjonen.

Vi sendte en epost til postmottaket i 12 kommuner 18. juni 2020, og har etter en purring 02. september 2020 mottatt svar fra 10 av dem. Alle epostene finnes i vedlegg.

Med svar fra 10 av 12 kommuner mener vi at vi har et godt grunnlag for å kunne gjennomføre vår analyse og gjøre vurderinger av om kommunene har klart å omsette statlige forventninger og føringer inn i sine egne strategiske dokumenter.

Det er et varierende innhold i svarene fra kommunene. Noen har vist til kommuneplaner og økonomidokumenter, andre ikke. Vi har derfor valgt å benytte offentlig tilgjengelig informasjon på kommunenes hjemmesider som et supplement til det vi har fått tilsendt. På den måten har vi tilnærmet den samme informasjonen fra alle kommunene.

Dokumentstudiet baserer seg på den dokumentasjonen vi fikk tilsendt fra kommunene på et gitt tidspunkt sammen med våre søk på kommunenes nettsider. Det betyr at alle kommunene kan ha videreutviklet, fornyet eller laget strategier og planer som ikke eksisterte på det tidspunktet vi tok kontakt. De kan også ha fullført arbeid som vi fikk tilbakemelding om at var påbegynt, men ikke slutført på det tidspunktet vi tok kontakt. Vi har valgt å forholde oss til de dokumentene og lenkene vi har fått tilsendt, vi har ikke sjekket ut eller forholdt oss til om det tilsendte dokument har kommet i en ny versjon mens vi har jobbet med oppgaven. Dette innebærer at vi har gjennomført en tverrsnittstudie «som kun beskriver situasjonen på et gitt tidspunkt» (Jacobsen, 2018, s. 64).

Ved innhenting av data skal kvaliteten alltid vurderes. Slik vi ser det er kan en feilkilde være at postmottaket eller personen som mailen er videresendt til ikke har forstått vår hva vi ønsket innsyn i, og at vi dermed ikke har fått tak i de rette dokumentene. Ved gjennomgang av det vi har mottatt ser vi at det er varierende i hvilken grad det er oversendt dokumenter, men de aller fleste henviser i tillegg til vedtatte dokumenter, planer eller saksfremlegg som er tilgjengelig på kommunenes hjemmesider.

For å strukturere gjennomgangen av analysen og drøftingen har vi valgt å benytte oss av modellen Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020). Vi benytter denne modellen fordi vi mener at den tar inn i seg helt vesentlige elementer som er avgjørende for å lykkes med en strategi og iverksetting av denne. Modellen og elementene er i sin helhet presentert i kapittel 2. Modellen vil dermed være analyseverktøyet vårt, og vi kommer tilbake til dette i kapittel 5.

4. Presentasjon av funn

Forskningsspørsmålet vårt handler om kommunene har innarbeidet nasjonale føringer og strategier i sine styringsdokumenter. Den innledende delen av dokumentstudiet handler derfor om hvilke nasjonale føringer og strategier vi mener er vesentlige å kjenne til når vi skal undersøke hva kommunene har gjort. Deretter går vi over til å presentere funn fra den enkelte kommune i utvalget vårt.

4.1 Sentrale styringsdokumenter

Dette kapittelet tar for seg noen av de sentrale styringsdokumentene innenfor digitalisering av offentlige tjenester.

Dokumentene vi trekker frem har vært viktige for å bygge kunnskap om nasjonale myndigheters mål for digitaliseringen i offentlig sektor generelt, og i kommunene spesielt.

Etter vårt syn er det tre overordnede dokumenter som er sentrale for denne oppgaven. Det er Stortingsmelding nummer 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet, KS' digitaliseringsstrategi - Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017–2020 og Én digital offentlig sektor - Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025. I tillegg vil vi trekke frem noen elementer fra dokumentet «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – veileder» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

I Stortingsmeldingen ligger, sånn vi oppfatter det, kunnskapsgrunnlaget og retningen for mye av digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor i dag. Meldingen har et bredt spekter av målsettinger, og ikke alle anses som like relevante for å belyse problemstillingen vår. Vi har derfor trukket ut de elementene vi mener er spesielt viktige når vi skal skrive om hvordan kommunene har omsatt føringene fra nasjonale myndigheter i sitt arbeid med digitalisering. Ved gjennomgangen av elementene vil vi også trekke inn sammenfallende strategier og mål fra de øvrige dokumentene.

4.1.1 Brukeren i sentrum

I Stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge» er en av regjeringens hovedprioriteringer at brukerne (innbyggere, offentlige og private virksomheter, samt frivillig sektor) og deres behov, skal være det sentrale utgangspunktet. Regjeringen ønsker at offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016)

Stortingsmeldingen er fulgt opp med strategien «En digital offentlig sektor» som er utviklet i et forpliktende samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS.

Strategien setter også brukeren i sentrum, legger vekt på at tjenestene skal oppleves som sammenhengende og at informasjonen til forvaltningen kun skal leveres en gang. I tillegg trekkes livshendelser frem som et viktig utgangspunkt for å lage sammenhengende tjenester på tvers av offentlige virksomheter og forvaltningsnivåer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

Det samme fokuset følger KS opp i sin digitaliseringsstrategi gjennom følgende overordnede visjon;

Gode og tilgjengelige digitale tjenester styrker dialogen med innbyggere og næringsliv og gir gode lokalsamfunn (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016).

4.1.2 IKT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet

Digitalisering trekkes frem som en viktig faktor i arbeidet med å fornye og forenkle offentlig forvaltning. Regjeringen mener at effektiv bruk av IKT styrker næringslivets konkurransevne og øker samfunnets totale produktivitet. Dette er en forutsetning for finansieringen av fremtidens velferdstjenester.

Regjeringen vil derfor legge til rette for at næringslivet og samfunnet for øvrig skal utnytte mulighetene som digitaliseringen gir. Myndighetene skal legge til rette for økt digital innovasjon. Dette gjennom et tilpasset regelverk, gode rammebetingelser, fjerne hindringer for digitalisering og tilrettelegge for en førsteklasses infrastruktur med elektroniske kommunikasjonsnett og -tjenester av høy kvalitet. Norge skal være en del av det digitale indre marked i Europa (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

KS følger opp regjeringens politikk gjennom å legge vekt på at næringslivet og samfunnet skal kunne utnytte mulighetene som digitaliseringen gir. Myndighetene skal legge til rette for økt digital innovasjon. Dette innebærer at kommunal sektor skal ta i bruk teknologi som bidrar til tjenesteinnovasjon og effektive tjenester. De skal bidra til nyskaping og produktivitet gjennom innovative anskaffelser, og sørge for at næringsliv, forskere og andre samfunnsaktører får tilgang til sektorens åpne offentlige data. I tillegg skal kommunal sektor skal bruke stordata til planlegging og styring av tjenester og ta i bruk velferdsteknologiske løsninger som gir brukerne bedre trygghet, bedre tjenestekvalitet og øke produktiviteten (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016).

I «En digital offentlig sektor» trekkes økt deling av data og verdiskaping frem som sentrale element for å underbygge den overordnede politikken på dette området. Eksempler fra strategien er blant annet økt deling av data i plan- og byggesaksprosesser samt Skatteetaten og a-ordningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

4.1.3 Styrket digital kompetanse og deltakelse

Regjeringen sier i «Digital agenda for Norge» at digital kompetanse er en grunnleggende ferdighet som er en forutsetning for aktiv deltakelse gjennom alle livsfaser. Dermed skal digital kompetanse, fra grunnopplæringen og gjennom alle faser i livet, styrkes for å sikre deltakelse og tillit til digitale løsninger.

Digitale tjenester skal være lette å forstå og lette å bruke. Avansert IKT-kompetanse og IKT-forskning er grunnleggende forutsetninger for digitalisering av Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

I sin strategi legger KS vekt på at kommunal sektor skal legge til rette for nødvendig digital kompetanse hos innbyggerne og at kommunene skal ha ledere og ansatte med kompetanse til å innføre og bruke digitale verktøy og andre teknologiske løsninger til utvikling av kommunens tjenester (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016).

Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor tydeliggjør ambisjonene for digital kompetanse gjennom å si at offentlig sektor må ha en strategisk tilnærming til kompetanseutvikling og et fokus på kompetansekrav både ved rekruttering og i forbindelse med videre- og etterutdanning av ansatte. I tillegg må det jobbes med hvordan man sikrer offentlig sektor fremtidig tilgang på nødvendig kompetanse. Digital kompetanse kan omfatte alt fra IT-spesialister som kan programmere eller har bestillerkompetanse til generell kompetanse om digitale arbeidsverktøy. Det er derfor behov for å utarbeide en egen strategi for digital kompetanse i offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

4.1.4 Effektiv digitalisering av offentlig sektor

Stortingsmeldingen trekker frem at offentlige digitaliseringsprosjekter skal planlegges og gjennomføres profesjonelt, og på en måte som reduserer kompleksitet og risiko, slik at gevinster realiseres. Markedet skal brukes når det er hensiktsmessig.

Stat, kommune og ulike sektorer bør benytte fellesløsninger for å dekke like behov. Fellesløsninger skal benyttes til å lage effektive og brukervennlige digitale tjenester for hele offentlig sektor. Det skal legges til rette for samvirke med europeiske løsninger (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Disse føringene har også KS sin strategi hvor de sier at sektoren skal legge felleskommunalt rammeverk, løsninger og prinsipper til grunn i digitaliseringsarbeidet. Kommunal sektor skal legge nasjonale felleskomponenter og standarder til grunn i digitaliseringsarbeidet og skal være en tydelig premissleverandør i digitaliseringsarbeid på tvers av forvaltningsnivåer.

Sektoren skal utvikle felleskomponenter for bruk i digitaliseringsarbeidet og skal ha enhetlig metodikk for prioritering og gjennomføring av felleskommunale og nasjonale digitaliseringsprosjekter. I tillegg skal kommunal sektor skal ha enhetlig metodikk for utvikling og forvaltning av kommunale fellesløsninger og sektoren skal dele resultater og erfaringer fra eget digitaliseringsarbeid. Avslutningsvis under punktet om effektiv digitalisering legges det vekt på at kommunal sektor skal ha en bredbåndsplan for utbygging av digital infrastruktur (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016).

Fellesstrategien sier at offentlig sektor skal unngå å utvikle digitale løsninger i konkurranse med privat sektor. Offentlig sektor skal også utnytte innovasjonskraften i privat sektor i utvikling av offentlige digitale løsninger og tjenester, men samtidig ha et aktivt eierskap for å definere hvilke behov som ønskes løst gjennom slikt samarbeid. I tillegg skal offentlig sektor publisere åpne offentlige data for å stimulere til innovasjon både i offentlig og privat sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

4.1.5 Godt personvern og god informasjonssikkerhet

I Stortingsmeldingen legges det vekt på at personvern og informasjonssikkerhet skal være en integrert del av utviklingen og bruken av IKT. Den enkelte innbygger skal i størst mulig grad ha råderett over egne personopplysninger. Behandling av personopplysninger skal baseres på gode forholdsmessighetsvurderinger med utgangspunkt i behandlingsformålet.

Informasjonssikkerhet og IKT-sikkerhet er en nødvendig forutsetning for tillit til digitale løsninger. Informasjonssikkerhet skal ivaretas med en risikobasert tilnærming med utgangspunkt i oppdaterte trussel- og sårbarhetsvurderinger og følges opp gjennom god internkontroll (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

KS på sin side sier at personvern og informasjonssikkerhet skal være en integrert del av utviklingen og bruken av IKT. Kommunal sektor skal ivareta informasjonssikkerhet og personvern på alle områder, inkludert å sikre at riktig informasjon er tilgjengelig for rett person.

Sektoren skal sørge for innebygd personvern i nye løsninger, ha styringssystem for informasjonssikkerhet og dele informasjon om sikkerhetshendelser de har vært utsatt for. De skal også ha helhetlig dokumentasjons- og arkivforvaltning (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016).

Informasjonssikkerhet og personvern vektlegges også i «Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019 – 2025» blant annet gjennom at den peker på at ivaretagelse av personvern og informasjonssikkerhet er avgjørende for at offentlig sektor skal lykkes med digitaliseringsarbeidet. Digitaliseringen krever gjennomgripende endringer i måten offentlig sektor utfører sine oppgaver på, og dermed også hvordan man sikrer og forvalter dokumentasjon. Ambisjonen om økt digitalisering i offentlig sektor betyr at styrking av personvern og informasjonssikkerhet blir stadig viktigere. Personvern og informasjonssikkerhet er grunnleggende i digitaliseringsarbeidet og må være et innebygd element fra starten av. Befolkningens tillit til offentlig sektor er høy i Norge sammenliknet med mange andre land. Økt digitalisering skal ivareta innbyggernes rettssikkerhet og personvern, og sikre at offentlig sektor fortsatt har høy tillit (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019).

4.2 Veileder for statlig styring av kommunene

Når vi jobbet med de nasjonale overordnede styringsdokumentene leste vi flere steder om kommunenes selvråderett som står i kontrast til Regjeringens, gjerne ved fagdepartementene, styringsrett. For å kunne håndtere dette spennet mellom styring på den ene siden, deltakelse og selvråderett på den andre har Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeidet en veileder for styring av kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

Et av punktene i veilederen er sektoransvar. Dette ansvaret tilligger fagdepartementene og deres underliggende direktorat og/eller tilsyn. Prinsippet om sektoransvar betyr også at det er fagdepartementet som har ansvar for utforming av politikken, for gjennomføringen og også finansieringen.

Sektoransvaret for digitalisering ligger i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og det er dette departementet som har utformet politikken på vegne av regjeringen og inngått en forpliktende avtale om samarbeid om digitalisering i kommunene med KS.

Digitalisering av offentlig sektor er et stort og viktig arbeid, og øverste politiske myndighet valgte derfor å etablere Digitaliseringsdirektoratet som skal være deres verktøy i å utvikle og gjennomføre digitaliseringspolitikken. I direktoratet har kommunene og andre offentlige organisasjoner fått en pådriver, en instans som koordinerer på tvers og en tydelig premissleverandør for innovasjon i offentlig sektor.

Direktoratet har også ansvaret for å drive, videreutvikle og etablere nye felleskomponenter og fellesløsninger til nytte for alle typer virksomheter og for innbyggerne.

Digitaliseringsdirektoratet er en tydelig stemme i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Dette vises blant annet gjennom deres arbeid med å flytte fokuset fra virksomhets- til innbyggerperspektiv når nye løsninger skal utvikles. Illustrasjonen under viser hvordan direktoratet har jobbet videre med føringene i «Digital agenda for Norge» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) om å sette brukeren i sentrum og lage løsninger knyttet til livshendelser. Direktoratet er en viktig samarbeidspart i dette arbeidet både som koordinator, som pådriver og som den som har vært med på å omsette flere av de strategiske målene i planene og bidratt med økonomiske midler gjennom medfinansieringsordningen.

4.3 Kommunenes strategier og planer

Kommunene fikk en e-post fra oss som hadde det samme innholdet, men har allikevel besvart henvendelsen på ulikt vis. For å sikre at vi lette etter de samme tingene hos alle kommunene valgte vi å lage noen spørsmål som en hjelp til å strukturere dette arbeidet.

Spørsmålene vi har jobbet med handler om hvilke strategi(er) den enkelte kommune har, hva de handler om, når de er laget og om det er utarbeidet planer for å følge opp de strategiske målsettingene.

I Rogaland deltar alle kommunene i et samarbeid om digitalisering, Digi Rogaland. I disse kommunene har vi derfor også sett etter om dette samarbeidet fremkommer i de lokale strategiene og planene.

4.3.1 Haugesund kommune

Haugesund kommune har ikke digitaliserings- eller IKT-strategi på det tidspunktet vi innhentet informasjon. Kommunen opplyser at slik strategi er under utarbeidelse.

Kommuneplanens samfunnsdel for Haugesund gjelder for perioden 2014 – 2030, og det finnes ingen informasjon om at planen skal eller er under rullering (Haugesund kommune, 2014).

I Haugesund kommunes temaplan for helse, omsorg og sosiale tjenester 2017-2020 finnes det mål for innovasjon, digitalisering og velferdsteknologi. Målene innebærer at kommunen skal ta nye velferdsteknologiske løsninger i bruk og skal ha en IKT-plattform som er tilrettelagt for å håndtere fremtidig velferdsteknologi. I tillegg legges det vekt på at gevinstrealisering skal vurderes før ny teknologi tas i bruk og at teknologien skal være en premiss ved vurdering av tjenestenes organisering i fremtiden (Haugesund kommune, 2019).

Selv om kommunen mangler strategier og planer på digitaliseringsområdet finner vi tydelige spor av kommunens arbeid på dette området i budsjettokumentet. Her ligger det en klar føring for kommunens arbeid med digitalisering;

«Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det vil legge til rette for økt produktivitet og bedre tjenester for innbyggerne. Innbyggerne er i stor grad digitale og forventer at det offentlige tilbyr gode digitale tjenester. Dette vil for eksempel være innføring av selvbetjeningsløsninger, velferdsteknologi og effektiviseringstiltak i organisasjonen» (Haugesund kommune, 2020)

Det jobbes med økt profesjonalisering av hele IKT-området i kommunen. Kommunen har fokus på sikkerhet i løsningene, både der de drifter løsningene selv, og der de samarbeider med andre aktører. Haugesund kommune er opptatt av standardisering på IKT-utstyr, infrastruktur og systemer, og dette er det viktig å fortsette med for å lykkes i digitaliseringsarbeidet. Det er satt av både drifts- og investeringsmidler i budsjett for 2020, det meste er lagt inn under Administrasjon og service hvor IKT avdelingen er organisert.

Haugesund kommune deltar i både Haugaland samarbeidet rundt digitalisering, og Digi Rogaland.

4.3.2 Karmøy kommune

Karmøy kommune holder på å utarbeide en IKT- og digitaliseringsstrategi. Denne skal være ferdig ved utgangen av 2020, og erstatter en gammel IKT strategi som var gjeldende i perioden 2008 – 2012. Kommunen har en strategi for velferdsteknologi for perioden 2018 – 2022.

Kommuneplanens samfunnsdel gjelder for perioden 2016 – 2019 har hoved ambisjonen «Valg for framtid!». Et av delmålene har vært «Utvikle og gi fremtidsrettede tjenester – heldigital innen 2020 (Karmøy kommune, 2015). I følge kommunens planstrategi skal samfunnsdelen rulleres, oppstarten er i 2021. I påvente av denne prosessen har rådmannen i forbindelse med budsjettprosessen for 2021 justert målet for digitaliseringen til «Digitalt førstevalg».

Med et overordnet mål om «Digitalt førstevalg» legger kommunen til grunn at brukerbehovet skal ligge til grunn for all digitalisering i kommunen, løsningene skal være moderne, brukervennlige og sammenhengende. Det vil gis veiledning av innbyggere dersom det er et behov for å ta løsningene i bruk. (Karmøy kommune, 2020).

Karmøy kommune har en egen strategi for velferdsteknologi. Denne har hovedmålene «Innbyggerne planlegger for eget liv» og «Velferdsteknologi er et naturlig virkemiddel i tjenestetilbudet. Dette innebærer at kommunen legger vekt på å sette innbyggerne i stand til å ta gode valg, samarbeider tett med frivilligheten og velger å satse på en veiledningstjeneste som skal bidra til at innbyggerne tar gode valg for eget liv. Velferdsteknologien har en sentral plass i tjenestetilbudet, men styres av behov hos brukere, pårørende og ansatte. Behov, effekt, kostnader og ressursbruk er viktige stikkord i arbeidet med velferdsteknologi (Karmøy kommune, 2018).

Karmøy kommune er med i KS sitt fellesprosjekt DigiFin, hvor formålet er å utvikle flere nye felles digitale løsninger for kommunal sektor. Videre er Karmøy kommune medlem i Digi Rogaland som er et samarbeid om felles digitale løsninger for folk i Rogaland.

Det er satt av både drifts- og investeringsmidler i Karmøy kommune sitt budsjett for 2020. I tillegg kommer flere konkrete prosjekter frem i dette dokumentet uten at disse har blitt trukket frem ved vår henvendelse til kommunen. Dette er digitaliseringsprosjekt knyttet til digitale personalmeldinger, e-signering og fiber til kommunale bygg. Karmøy kommune investerer fortsatt tungt i velferdsteknologi hvor de i inneværende år har satt av store summer til digitalt pasientsikringsanlegg (Karmøy kommune, 2020).

4.3.3 Larvik kommune

Kommunen har en digitaliseringsstrategi for perioden 2018-2020 med følgende visjon;

«Larvik kommune er blant de beste kommunene i Norden på å tilby brukervennlige digitale tjenester med høy kvalitet for innbyggere, næringsliv og ansatte. Dette basert på robuste og fremtidsrettede løsninger» (Larvik kommune, Sentral stab og støtte, 2018)

Kommuneplanens samfunnsdel har følgende hovedmål;

“Larvik skal være et bærekraftig samfunn med fokus på sosial, økonomisk og miljømessig utvikling i samsvar med FNs bærekraftsmål. En vesentlig endring av holdninger og tiltak må til for å oppnå god livskvalitet, verdiskaping og bedring av miljø og klima i samtid og framtid.» (Larvik kommune, 2020)

Digitalisering er ikke et eget satsningsområde i samfunnsdelen men kommunen har laget et notat om en smartbystrategi i tillegg til digitaliseringsstrategien. Dette notatet er fra 2017, og hadde en intensjon om å støtte opp under sentrale elementer i kommuneplanen da det ble laget.

Digitaliseringsstrategiens mål handler om å sette brukeren i sentrum, å bruke digitalisering som drivkraft for innovasjon, økt effektivitet, styrke digital kompetanse og deltagelse og sikre informasjonssikkerhet, personvern og dokumentasjonsforvaltning.

Vi har ikke fått informasjon fra Larvik kommune om at de har planer knyttet til digitalisering. Men, det er mye som tyder på at de ulike fagområdene, spesielt innenfor skole og helse og omsorg har digitalisering og digitale løsninger som en del av sektor og/eller fagplaner.

I strategidokumentet for perioden 2020 – 2023 er det satt av midler til både investering og drift av digitale løsninger. Her fremkommer det også at kommunen jobber med et forprosjekt knyttet til bruk av en skybasert samhandlingsløsning for alle ansatte. Videre sies det at for de bevilgede midlene vil det blir lansert nye websider for grunnskolen, infrastruktur for IOT vil settes i drift og fokus på god datakvalitet og dataflyt vil fortsette.

Økonomiplanen viser også at et av målene for tjenesteområdet Interne funksjoner er å benytte teknologi til tjenesteinnovasjon og brukervennlige digitale løsninger;

«Larvik kommune skal være i front med å ta i bruk teknologiske og digitale løsninger for å bidra til nødvendig utvikling av tjenestene. Planlagt og strukturert bruk av disse virkemidlene kan gi store gevinster, både økonomiske og kvalitetsmessige, i kommunens kontinuerlige omstillingsarbeid» (Larvik kommune, 2019).

4.3.4 Porsgrunn kommune

Kommunen har en digitaliseringsstrategi for perioden 2018 – 2021 med følgende visjon

«Framtidsrettet, brukervennlig og kostnadseffektiv bruk av digitale løsninger som støtter opp om Porsgrunn kommunes oppdrag som tjenesteleverandør og samfunnsutvikler» (Porsgrunn kommune, 2017).

Digitaliseringsstrategiens mål handler om å sette brukeren i sentrum, å bruke digitalisering som drivkraft for innovasjon, økt effektivitet, styrke digital kompetanse og deltagelse og sikre informasjonssikkerhet, personvern og dokumentasjonsforvaltning

Kommuneplanens samfunnsdel 2013 – 2025 har fire utviklingsmål (Porsgrunn kommune, 2013).

- En god kommune å bo i
- En fremtidsrettet byutvikling
- Et nyskapende og variert næringsliv
- En organisasjon med evne til endring og forbedring

Det er ikke beskrevet tiltak i samfunnsdelen knytte til digitalisering.

Kommunen har valgt en strategi hvor de ikke har lagt ansvaret for digitaliseringsarbeidet et sted, men heller valgt å etablere et tverrfaglig samarbeid som de har kalt DigiForum. Forumet er et strategiorgan, en koordineringsgruppe og har deltakere fra alle kommunalområder samt hovedtillitsvalgte. Deltaker er nøkkelpersoner for digitaliseringen i den sektoren de representerer i forumet.

Alle tjenesteområdene skal levere tiltaksplan i digitalisering for perioden 2020-2023.

Kostnader innarbeides i økonomiplanen, og planene følges opp av DigiForum.

Digitalisering har fått et eget avsnitt i handlingsplanen for perioden 2020 – 2023

«Gode og tilgjengelige digitale tjenester styrker dialogen med innbyggerne, næringslivet og gir gode lokalsamfunn. Teknologiutvikling og digitalisering er i økende grad en drivkraft for hvordan Porsgrunn kommune organiserer, utvikler og leverer tjenester. Digitale løsninger endres i takt med at teknologien og samfunnet endrer seg. Samfunnsmessige utfordringer som bla. demografi, klima og inkludering gjør at en må tenke nytt om etablerte løsninger. Digitalisering dreier seg i stor grad om endring og fornyelse av tjenester, prosesser og arbeidsmåter. Ledelse, kultur og holdninger står sentralt» (Porsgrunn kommune, 2019).

Framtidsrettet, brukervennlig og kostnadseffektiv bruk av digitale løsninger som støtter opp om Porsgrunn kommunes oppdrag som tjenesteleverandør og samfunnsutvikler. Dette betyr en videre satsing på digitalisering innenfor store sektorer som skole og helse. I tillegg legges det vekt på å sette innbygger i stand til å bruke de digitale løsningene, informasjonssikkerhet, dokumentasjon og effektivitet.

Det er satt av midler til drift og investering, først og fremst innenfor sektorene skole og helse og velferd.

4.3.5 Sandefjord kommune

Sandefjord kommune har en digitaliseringsstrategi for perioden 2018 – 2020 som bygger videre på Digital agenda i Sandefjord som hadde mål om effektivisering, forenkling og samhandling (Sandefjord kommune, 2018).

Satsingsområdene handler om innbyggerdialog, velferdsteknologi, skole- og barnehage, informasjonssikkerhet og personvern og smartby. I tillegg er det utarbeidet egne mål for arbeidet som gjøres rettet mot kommunens ansatte, og for driften av IKT.

Kommuneplanens samfunnsdel har et overordnet mål;

«Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle» (Sandefjord kommune, 2019).

I september 2018 vedtok kommunestyret strategisk næringsplan for Sandefjord kommune. Planen tar opp i seg sentrale elementer i digitaliseringen under overskriften «Være en smart, digital og levende by» (Sandefjord kommune, 2018).

Kommuneplanens samfunnsdel følger dette opp gjennom å ha et delmål med en del av det samme innholdet «Sandefjord er en smart, digital, innovativ og levende by med attraktivt nærings- og arbeidsliv som gir trivsel og vekst for innbyggerne» (Sandefjord kommune, 2019).

Sandefjord har planlagt og gjennomført flere digitaliseringsprosjekt de senere år. Av den informasjonen vi har mottatt er dette forankret i strategier, både nåværende og tidligere. Det er også satt av økonomiske midler underveis, både gjennom fond og i ordinært budsjett til drift og investering.

4.3.6 Sandnes kommune

Sandnes – helt enkelt, en metodikk for arbeid med digitalisering, smartby og innovasjon. Dette strategidokumentet er sentralt for det arbeidet Sandnes kommune gjør innenfor digitalisering, og hovedmålet er å forbedre og effektivisere tjenester til innbyggere, som bidrar til økt trivsel, livskvalitet, bærekraft og et godt omdømme (Sandnes kommune, 2019).

De styrende prinsipper for programmet handler om å sette innbyggerne i sentrum, tenke helhetlig, prioritere klima og miljø, vektlegge inkludering og samskaping, satse på neste generasjon næringsliv, dele og ta i bruk åpne data samt å satse på kompetanse – utvikling, omstilling og innovasjon.

Det betyr at Sandnes ønsker å øke den digitale kompetansen blant ansatte og innbyggere, fjerne unødvendig prosesser og teknologiske løsninger, forenkle og automatisere saksbehandling for å forbedre kapasitet og kvalitet, tilby proaktive tjenester og prioritere informasjonssikkerhet og personvern. Kommunen har også etablert et program for prosessoptimalisering og kontinuerlig forbedring kalt minuttjakten.no.

Sandnes kommune besluttet i sin behandling av økonomiplan for perioden 2018 – 2021 å opprette et digitaliseringsfond. Fondet har i perioden fra vedtaket i 2018 og frem til 2020 bevilget penger til flere digitaliseringsprosjekt, noen er slutført andre i gjennomføringsfasen.

I handlings og økonomiplan 2020 – 2023 er det avsatt midler til drift innenfor digitaliseringsområdet (Sandnes kommune, 2019). Bevilgningene er hovedsakelig knyttet til tjenesteområdet Innovasjon og digitalisering, mens investeringsmidler i stor grad av hentes fra digitaliseringsfondet.

Innovasjon og digitalisering – fra HØP og kommuneplan

«Viktige samfunnsoppgaver kan ikke lenger løses med å gjøre mer av det samme – Sandnes kommune må jakte på de smarte løsningene. Ny teknologi åpner nye muligheter for forenkling og forbedring av tjenesteproduksjon, og for nye og bedre måter å samhandle med innbyggere og næringsliv. Det nyopprettede området Innovasjon og digitalisering samler fagfeltene innovasjon, digitalisering og kommunikasjon, og skal være en pådriver for endring og forbedring i kommunen»
(Sandnes kommune, 2019).

Målene er at Sandnes skal være et inkluderende og mangfoldig samfunn som arbeider de for å bli et smartere samfunn, gjennom å sette innbygger i fokus og ta i bruk ny teknologi, innovative metoder, samarbeid og samskaping for å bli mer bærekraftig, attraktiv og tilpasningsdyktig. Sandnes kommune er medlemmer i kommunenettverket Smartbyene, og har i fellesskap med disse utviklet et nasjonalt veikart for smarte og bærekraftige byer og lokalsamfunn.

Sandnes kommune sitt digitaliseringsarbeid ligger tett opp til det som er hovedformålet med samarbeidet i Digi Rogaland. Sandnes velger å fortsette i samarbeidet selv om Fylkesmannen overlater finansieringen til kommunene.

4.3.7 Skien kommune

Skien kommune har en digitaliseringsstrategi for perioden 2016 – 2019 med formål om å benytte digitalisering til å forbedre, utvikle og tilby nye tjenester til innbyggere, organisasjoner og næringsliv. Videre skal Skien kommune søke å utnytte nasjonalt tilgjengelige komponenter og samarbeide både regionalt og lokalt, gjenbruke allerede anskaffede løsninger og teknologi, for å ivareta god økonomi og skaffe oss bred kompetanse og erfaring.

Gjennom gevinstrealisering skal Skien kommune oppnå større grad av kvalitet i tjenestene, forbedre arbeidsprosesser og skape et økonomisk handlingsrom i tiden fremover (Skien kommune, 2016)

Kommunen har også en digital strategi for skole; «Den digitale skole i Skien 2015-2019», men denne er ikke tilgjengelig på kommunens nettside.

Det er ikke spor av digitalisering i kommuneplanens samfunnsdel for perioden 2015 – 2031 (Skien kommune, 2016).

Det er satt av og investeringsmidler i Skien kommune sitt budsjett for 2020 (Skien kommune, 2019).

4.3.8 Sola kommune

Sola kommune har en digitaliseringsstrategi for perioden 2018 – 2021 og har her mål om digital dialog og selvbetjening, digital arbeidshverdag samt innbyggerinvolvering og digital medvirkning (Sola kommune, 2018).

I Kommuneplanens samfunnsdel for Sola 2019-2035 har de vedtatt fire strategiske mål

- I Sola skaper vi tilhørighet gjennom deltakelse
- I Sola bygger vi et bærekraftig samfunn
- I Sola gir en robust økonomi oss handlekraft
- I Sola er vi kreative og tar i bruk nye løsninger

Det fjerde målet omhandler digitalisering som kan bety økt kvalitet og effektivitet i tjenesteleveransen, og kan på sikt gi en økonomisk gevinst. Digitaliseringen skal også ha gevinster for innbyggerne og næringslivet, ved for eksempel bruk av teknologi som legger til rette for selvbetjening, åpenhet og digital dialog (Sola kommune, 2019).

Kommunen har de siste årene i økende grad tatt i bruk ny teknologi som verktøy for å forenkle arbeidsprosesser og tjenester. Tjenestene blir dermed sikrere, mer tilgjengelige og mindre avhengig av åpningstider og personlig oppmøte. Kommunen ser behovet for å systematisere og videreutvikle arbeidet, og ønsker å bli en smartkommune.

Det ligger både investerings- og driftsmidler i budsjettet for 2020 (Sola kommune, 2019).

Det er også avsatt midler til finansiering av deltakelse i Digi Rogaland, men Digi Rogaland ble etablert etter at Sola kommunen utviklet sin digitaliseringsstrategi og dette arbeidet er dermed ikke en integrert del av strategien.

4.3.9 Stavanger kommune

Stavanger kommune har en digitaliseringsstrategi for perioden 2014 – 2029 og har som mål å gi innbyggerne, næringsliv og ansatte et reelt digitalt førstevalg, sikre større åpenhet og økt tilgjengelighet samt skape bedre tjenester, høyere produktivitet og mer effektiv ressursbruk (Stavanger kommune, 2014).

I kommuneplanens samfunnsdel 2020 – 2034 heter det at Stavanger kommune «Skal utvikle og ta i bruk nyttige digitale løsninger». Dette betyr at kommunen vil

- innføre brukervennlige, digitale løsninger som fungerer sammen med hverandre
- sette innbyggere og medarbeidere i stand til å bruke digitale løsninger
- digitalisere arbeidsprosesser
- sikre gevinstrealisering, altså at vi høster nytte av tiltakene som settes i gang
- samarbeide med relevante aktører nasjonalt og internasjonalt (Stavanger kommune, 2020)

Stavanger har også en IKT-strategi for perioden 2018-2021 og formålet med denne er å tydeliggjøre retningen for IKT-arbeidet, gi grunnlag for enhetlige prioriteringer og bidra til at Stavanger også i fremtiden er en levende by med brukerne i sentrum. I strategien legges det vakt på å skape brukerorienterte tjenester, jobbe med prosess, kvalitet, kompetanse, data, arkitektur samt personvern og informasjonssikkerhet (Stavanger kommune, 2018).

Smartby er et satsningsområde, og «Veikart for smartbyen Stavanger» fra 2016 sier at «En smart by tar utgangspunkt i innbyggernes behov og tar i bruk ny teknologi for å gjøre byen til et bedre sted å leve, bo og arbeide» (Stavanger kommune, smartby, 2016).

Det er satt av både drifts- og investeringsmidler til digitalisering i Stavanger kommune.

Økonomiplan - kapittel 4.1. Innovasjon og digitalisering

Digitalisering er det verktøyet, sammen med utviklingen av kunstig intelligens (AI), som forventes å påvirke tjenesteleveransene og tjeneste-utformingen mest i tiden framover. Det vil skje en digital transformasjon som vil innebære nye måter å organisere arbeidet på og endrede oppgaveutførelser. Repetitive og monotone oppgaver kan erstattes av digitale løsninger slik at ressurser kan nyttes på en ny og annerledes måte (Stavanger kommune, 2020).

Stavanger kommunes IKT strategi og digitaliseringsstrategi ble utformet før etableringen av Digi Rogaland, men Stavanger er en av hoveddriverne av Digi Rogaland bla gjennom å være vertskap for leder og sekretariat, og er en sentral faktor i digitaliseringsarbeidet til Stavanger kommune.

4.3.10 Tønsberg kommune

Tønsberg kommune holder på å utvikle en digitaliseringsstrategi, utkastet ble delt i svaret fra kommunen og har følgende visjon og mål

«Tønsberg kommune skal gjennom digitalisering gjøre hverdagen enklere for innbyggere, næringsliv og organisasjoner i kommunen» (Tønsberg kommune, 2020).

Kommunen skal realisere strategien ved å;

- **Fornye** ved å jobbe smartere, samhandle bedre og ta i bruk mulighetene teknologien gir oss.
- **Forenkle** ved å legge til rette for selvbetjening, digital dialog, informasjonsflyt og automasjon av saksbehandling der det er mulig.
- **Forbedre** ved effektivt å ta i bruk nasjonale løsninger og utvikle produkter og tjenester som møter innbyggernes forventinger og behov.
- Digital transformasjon skal benyttes som forretningsmodell for å realisere visjonen.

Kommunen har også som mål å utarbeide en plan for e-helse og velferdsteknologi i perioden 2020-2021.

Kommuneplanens samfunnsdel 2014 – 2026 har et mål om teknologi og nye arbeidsmetoder i helse- og omsorgstjenestene som sier at kommunen gjennom å ta i bruk mulighetene som nye arbeidsmetoder og ny teknologi gir, kan kommunen utvikle enda mer effektive tjenester.

Dette skal de gjøre gjennom å sette prioritering og bruk av ny teknologi inn i et system, sikre at tjenesteutøveren har moderne og utprøvde teknologiske verktøy i den direkte tjenesteytingen og at tjenesteutøveren har den nødvendige kompetansen for bruk av verktøyet, og er oppdatert på nye arbeidsmetoder (Tønsberg kommune, 2014).

Det er satt av midler til digitalisering og IKT, både drift og investering i kommunens budsjett og økonomiplan (Tønsberg kommune, 2019).

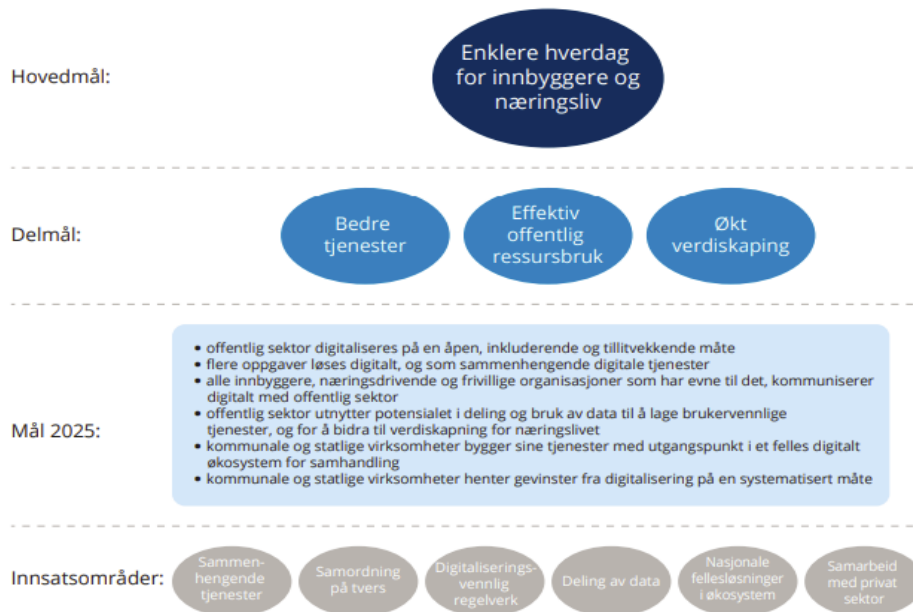
Tønsberg kommune har et porteføljestyre (rådmannens ledergruppe) som beslutter IKT investeringer. Styret er satt ned for å sikre prioritering og tverrsektoriell tenking.

Tønsberg har et stort omstillingsbehov, og digitalisering trekkes frem som et av flere virkemidler i dette arbeidet.

4.4 Oppsummering av funn

Regjeringen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS har felles overordnede målsettinger i digitaliseringsarbeidet. De kan ha noe ulike ambisjoner, ulike meninger om hvordan og hvor fort de ulike målene skal nås, men er alt i alt omforent om hvor offentlig sektor skal innenfor dette fagområdet.

Illustrasjonen nedenfor er hentet fra Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor og oppsummerer målsettingene og flere av tiltakene som partene er enige om og fungerer derfor godt som en oppsummering av hovedpunktene i de sentrale styringsdokumentene.



Figur 4 Mål og innsatsområder i digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 9)

I tillegg er reglene for planlegging i plan og bygningsloven, veilederen for kommunal planstrategi og digitaliseringsrundskrivet sentrale for kommunens arbeid med å implementere nasjonale strategier og føringer i egne styringsdokumenter.

Informasjonsinnhenting hos kommunene har gitt et bilde av at de har mange aktiviteter knyttet til digitalisering, men at det er et uoversiktlig landskap. Dette kan nok først og fremst forklares med ulik tilnærming til oppbygging av strategier og planer. I tillegg er økonomi og budsjett dokumenter er ulike, dermed kan det være vanskelig å finne den samme informasjon hos alle kommunene i utvalget.

Vi har gjort fire funn i kommunene som vi mener er allmenngyldige og viktige for å kunne belyse om kommunene har klart å omsette statlige føringer i egne styringsdokumenter.

Det første funnet er at alle kommunene driver med digitalisering, vel og merke i ulikt omfang og innenfor ulike områder. Det settes av til dels store økonomiske ressurser til både investering i og drift av digitale løsninger. Det har vært krevende å få en skikkelig oversikt fordi kommunene har ulik organisering og budsjettmetode som gjør at vi ikke har funnet likelydende informasjon hos alle.

Alle kommunene viser at de har en operativ tilnærming til digitalisering med mange små og store prosjekter og omlegging til digital drift og tjenesteleveranser.

Funn nummer to viser at fem av kommunene i undersøkelsen har utarbeidet en egen strategi for digitalisering. Tre kommuner holdt på med utarbeidelse av en digitaliseringsstrategi på det tidspunktet vi drev dokumentinnhenting. To av kommunene hadde ikke fokus på strategiarbeid for digitalisering. Det gjennomgående inntrykket av strategiene vi har fått er at de er mer preget av å være en kopi av KS sin strategi enn et selvstendig arbeid i den enkelte kommune.

Vårt tredje funn er at flere av kommunene har planer og strategier for digitalisering innenfor spesifikke fagområder og sektorer. Dette dreier seg i stor grad om oppvekst og utdanning samt helse. Digital kompetanse hos barn og unge er et fokusområde, det er også velferdsteknologi. Strategier knyttet til velferdsteknologi er gjerne et av flere virkemidler for å bidra til at innbyggere kan bo i eget hjem og klare seg selv lengre enn det som har vært vanlig frem til nå. Områdene skole, oppvekst og helse er sektorer som har sterke fagdepartement og direktorat som setter premissene for utviklingen innenfor sektoren. Vi ser dette veldig tydelig i de oversendte dokumentene fra kommunene og våre søk på kommunens nettsider.

Det fjerde funnet er at det er kun to kommuner hvor det er spor av strukturer for samordning og prioritering. Det virker som at kommunedirektørene i liten grad har laget føringer i egen organisasjon hvordan arbeidet med å prioritere det enkelte digitaliseringsprosjekt opp mot det andre. En kommune viser til at det er nedsatt en gruppe fra alle sektorer som i fellesskap skal beslutte hvilke prosjekter som skal igangsettes og hvordan de skal følges opp. En annen kommune har opprettet et fond hvor virksomhetene kan rette en begrunnet søknad om digitaliseringsprosjekter hvor en det da fattes en beslutning om igangsetting eller ikke. Dette er to eksempler på hvordan kommuner kan lage strukturer for å prioritere og samordne digitaliseringsprosjekter. Åtte av de undersøkte kommunene viser ikke spor av dette, men det er ikke ensbetydende med at de ikke har det.

Avslutningsvis kan de fire hovedfunnene i kommunale strategier og planer oppsummeres slik:

- Alle kommunene gjennomfører digitaliseringsprosjekt, men i ulikt omfang og på ulike områder.
- Halvparten av kommunene hadde en digitaliseringsstrategi. De fleste bar preg av å være en kopi av KS sin strategi.
- Flere av kommunene har planer og strategier for digitalisering innenfor fagområdene oppvekst og utdanning og helse.
- To av kommunene har strategier og planer som i tillegg til mål for digitaliseringen viser hvilke struktur som er laget for å prioritere og samordne digitaliseringsprosjektene i kommunen.

5. Diskusjon

Denne oppgaven handler om å undersøke hvordan kommunene har innarbeidet nasjonale føringer og strategier på digitaliseringsområdet i sine styringsdokumenter. Vi har derfor fokus på offentlige organisasjoner, kommunene, og den konteksten de drives i er et viktig element i den videre diskusjonen.

Vi har valgt å se analysen og drøftingen i sammenheng, og lager derfor et diskusjonskapittel. Diskusjonen baserer seg på funn i de sentrale styringsdokumentene, materiale vi har mottatt fra og funnet på kommunenes nettsider. Dette diskuterer vi opp mot teorien presentert i kapittel 2, og legger spesielt vekt på noen av elementene i eGovWSF (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020). Organisasjonsteori for offentlig sektor vil ikke ha en fremtredende rolle i diskusjonskapittelet. Men, det har vært viktig for oss å ha denne teorien med fordi oppgaven er skrevet med basis i offentlig sektor, og vi mener at rammebetingelsene for denne sektoren er annerledes enn for en private virksomheter.

Vi har lang og allsidig erfaring fra offentlig sektor, og det er derfor både naturlig og viktig at vi synliggjør og bruker erfaringer fra egen arbeidshverdag. Dette gjør vi som et supplement til teori og funn som er gjort i dokumentstudiet.

Innledningsvis vil vi derfor trekke frem at vi mener at det er grunnleggende ulikheter mellom offentlige og private virksomheter både når det gjelder rammebetingelser, styringsform og betydningen av offentlige organisasjoners samfunnsrolle og dermed også betydningen av legitimiteten i befolkningen.

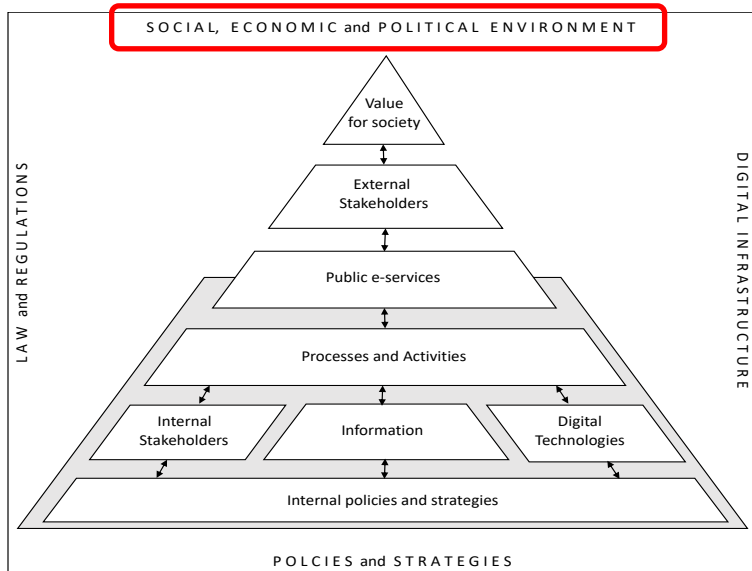
Dette er i tråd med det Christensen mfl. (2010) sier når de peker på at det i offentlige organisasjoner skal tas hensyn til demokratiske prinsipper, verdiene til en rettsstat og hensynet til fellesskapets ressurser.

eGovWSF (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020) er en modell som legger til rette for en strukturert tilnærming til å diskutere digitalisering av offentlig sektor. Modellen trekker frem sentrale faktorer som politisk styring, lover, reguleringer og det samfunnet organisasjonen opererer i. I tillegg skisserer modellen sentrale elementer interne elementer som det er viktig å ha med seg når vi skal diskutere digitalisering.

Vi har fokus på hvordan kommunene har innarbeidet nasjonale strategier og føringer i sine styringsdokumenter. I det videre arbeidet vil vi diskutere de funnene vi har gjort med utgangspunkt de delene i eGovWSF som vi mener er viktige i denne konteksten. Det betyr at det er noen av det som i modellen er beskrevet som interne prosesser ikke kommenteres fordi vi ikke har mottatt, eller innhentet informasjon om enkeltprosesser eller prosjekter i kommunene. De sentrale styringsdokumentene har fokus på overordnede strategier, og går heller ikke i dybden på enkeltprosjekter.

Videre i dette kapitlet vil vi diskutere våre funn ut i fra de elementene i eGovWSF vi mener er de mest sentrale.

5.1 Sosialt, politisk og økonomisk miljø:



Figur 5 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

De sosiale, økonomiske og politiske omstendighetene som preger den enkelte kommunen, og som påvirker kommunens effektivitet i produksjon og leveranser av tjenester.

Styringsstrukturer og offentlige verdier er viktige elementer, i tillegg spiller kulturelle aspekter, organisasjonens historie og tilliten til den offentlige organisasjonen inn.

Kommunene i utvalget vårt er ulike, men noen har tradisjonelt hatt en god økonomi, god tilgang på kompetanse og arbeidskraft samt et næringsliv som har vært ledende innenfor en del teknologikrevende næringer. Dette har bidratt til at de har tatt initiativ til, og ansvar for, et interkommunalt samarbeid knyttet til digitalisering av offentlige tjenester. Et slikt eksempel er DigiRogaland. De samme kommunene har også vært i forkant i Smartby segmentet og er aktive i ulike prosjekter med base i både EU og andre internasjonale organisasjoner. Disse kommunene er dermed en av dem som har hatt ytre ramme faktorer over tid som har gitt grobunn for flere utviklingsprosesser som har gitt verdi både for organisasjonen og for innbyggere, næringsliv og organisasjoner i området rundt.

I arbeidet med digitalisering mener vi det er sosiale forhold i befolkningen som det er viktig å ta hensyn til. Når hovedmålsettingen i de sentrale styringsdokumentene er å oppnå en enklere hverdag for innbyggere og næringsliv, må kommunene legge til rette for at tjenestene som utvikles også kan tas i bruk. Dermed er tilgangen til, og bruk av løsningene en viktig faktor som må hensyntas.

Gratisprinsippet i skolen som omfatter digitalt utstyr som defineres som undervisningsmaterieell er en måte å sikre at for eksempel alle elever får samme muligheter. Flere av kommunene har derfor synliggjort i sine dokumenter at de investerer i så vel utstyr til skoleelevene som tilstrekkelig linjekapasitet i skolebygg for å ivareta dette prinsippet.

Vi ser at flere kommuner satser på velferdsteknologi, men at de gjerne tildeler disse etter etablerte tildelingsordninger. Det vil si at de legger opp til at tjenestene skal tildeles etter gitte kriterier mer enn at innbygger selv kan velge med utgangspunkt i hva de mener kan være nyttig. Denne typen tjenester, og mulighetene digitalisering og teknologi gir, gjør at dette er et felt vi mener vil videreutvikles mer enn det vi ser spor av i kommunenes planer i dag. En videreutvikling av dette feltet støtter også opp under målsettingene om bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk.

Digitalisering av tradisjonelle papirbaserte søknadsskjemaer er et av de områdene de fleste kommunene har kommet langt. Dette er løsninger mange innbyggere har behov for enten det gjelder søknader knyttet til barn eller tiltak til hjemmeboende eldre.

Alder kan være en barriere for å ta disse løsningene i bruk, en annen språklig bakgrunn og manglende forvaltningsforståelse kan være en annen. Disse barrierene kan dermed bidra til å skape og/eller forsterke sosial ulikhet hos innbyggerne. Vår erfaring er at kommunene legger til rette for at disse barrierene ikke skal føre til tap av rettigheter eller svekket rettssikkerhet gjennom tiltak som veiledning i bruk av de digitale løsningene eller tilbud om papirskjema.

Effektivitet og økt verdiskaping står sentralt i strategiene for arbeidet med å digitalisere oppgaver og tjenester i det offentlige. Norge som nasjon har tradisjonelt hatt god økonomi de siste tiårene, og dette er nok en medvirkende faktor til at vi ligger langt fremme i arbeidet med digitalisering sammenlignet med flere land i Europa.

Digitalisering ses på som en viktig drivkraft for å videreutvikle og endre næringslivet vårt, og er ikke minst sentral for å få til innovasjon i både det offentlige og det private næringslivet. Vi vet at demografiske endringer vil skape press på ressurser og fordelingen av disse i fremtiden, og vi er derfor helt avhengige av å skape både nye arbeidsplasser og effektivisere de vi har. Disse elementene er også sentrale i Stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge», blant annet i kapittel 2 som omhandler utviklingstrekk og utfordringer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016).

Ser vi på privat økonomi beveger vi oss i på befolkningens mulighet til å benytte seg av de digitale tjenestene. Konkret innebærer det om man har økonomi til å skaffe seg en telefon, en ipad eller en datamaskin og tilknytning til bredbånd. Gjennom erfaring fra eget arbeid vet vi at ved beregning av offentlig støtte, som for eksempel sosialhjelp, inngår kostnadene til utstyr og drift i den satsen som beregnes til vanlig livsopphold. Dermed legger vi til grunn at de aller fleste har mulighet til å skaffe seg og benytte slikt utstyr.

I tillegg til at de fleste klarer å dekke sine private kostnader finnes det tilgang til gratis wifi flere steder, for eksempel på bibliotek eller hos offentlige tjenesteleverandører. Dette betyr at myndighetene har lagt til rette for at alle skal ha mulighet til å benytte digitale løsninger uavhengig av den enkeltes private økonomiske situasjon.

Alle kommuner bruker økonomiske midler på digitalisering, IKT og infrastruktur. Det er imidlertid vanskelig å gi en detaljert oversikt på hvor stor andel av budsjettene som benyttes og hvor mye midler som brukes totalt sett til både drift og investeringer.

Tallene er tilgjengelige i både budsjettdokumenter og årsregnskap for kommunene, men kommunene velger selv hvordan de organiserer disse dokumentene noe som gjør tilgjengeligheten noe mindre. Det er hvordan kommunene har innarbeidet nasjonale føringer i sine strategier og planer som er tema for oppgaven vår, og vi har derfor valgt å ikke analysere dette nærmere.

Gevinstrealisering nevnes av alle kommunene, men det er vanskelig å lese ut av det vi har mottatt av planer og strategier hvordan dette arbeidet skal gjennomføres.

Det er bare to av kommunene som har opprettet en koordinerings og porteføljestyringsgruppe som skal utvikle, godkjenne og følge den digitale utviklingen i kommunen ut ifra de økonomiske rammer som er satt. Denne formen for styring av digitaliseringsprosjekt vil kunne sikre at det iverksettes tiltak for gevinstrealisering som har den ønskede effekt.

Digitaliseringsdirektoratet har egne sider om prosjektveiledning (Digitaliseringsdirektoratet, 2019). Prosjektveiviseren er et verktøy kommunene anbefales å bruke uavhengig av om prosjektet er stort eller lite. I dette verktøyet har gevinster, og gevinstrealisering, en viktig plass enten det handler om økonomiske, kompetansemessige eller kvalitative gevinster. Gevinster, og gevinstrealisering er et fag i seg selv, og vi kommer ikke til å gå nærmere inn på dette i denne oppgaven.

De politiske forholdene i Norge er relativt stabile selv om man innenfor noen fagområder som for eksempel innvandring og miljø (inkludert veiutbygging og olje) til tider får høyere temperatur i debatten. Vi ser lite politiske kamper knyttet til digitaliseringsområdet selv om det er nyanser innenfor blant annet oppvekst og utdanning om bruk av IKT og digitale løsninger i barnehage og skole. Det er politisk konsensus om at digitaliseringen er viktig for både innovasjon, konkurransekraft og ressursfordeling i fremtiden. De politiske skillene blir kanskje mer synlige og konkrete når vi flytter oss fra nasjonalt til regionalt og lokalt nivå. Da kan «kampen om» arbeidsplasser, utbygging av infrastruktur og teknisk utstyr til de ulike institusjonene bli mer synlige.

Kommunal styring foregår i et samspill mellom politisk og administrativ ledelse. Politiske saker oppstår gjerne enten i en fagavdeling, i et politisk miljø eller som et resultat av samhandling mellom disse. Dokumentasjonen vi har fått tilgang til varierer fra kommune til kommune.

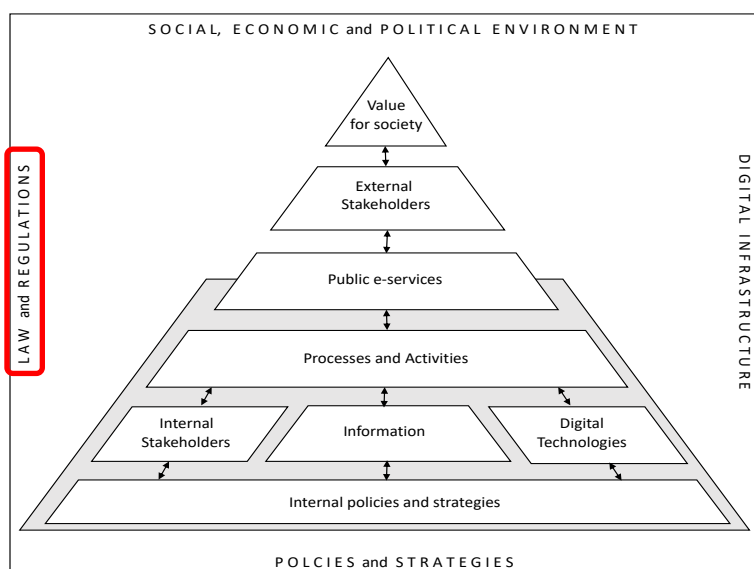
Dette kan forstås på en slik måte at det er mindre politisk trykk på digitalisering i noen kommuner fremfor andre. Lite politisk interesse for et tema kan også være et tegn på at det heller ikke er fokus på dette området i administrasjonen.

Det er naturlig at administrasjonens interesse for dette området varierer. Det finnes nok steder hvor det er motforestillinger i det administrative apparatet på endringene som skjer ved digitalisering. Det kan også være interessekonflikter, motstand mot forandring eller manglende kunnskap om utviklingstrender og innbyggerbehov. Slike reaksjoner er helt normale i de aller fleste organisasjoner, men er også et hinder for en nødvendig endring for å møte fremtidens behov for tjenesteleveranser i det offentlige. Motstand mot endring, organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling er store faglige områder med flere interessante retninger det kan forskes på.

Det er flere av kommunene som gir tilbakemelding om at de skal revidere dokumentene de har, og vi mener at mye av det vi har fått tilsendt er første generasjon av strategier og planer. Mange av kommunenes strategier er preget av «klipp og lim» fra KS sin strategi. Vi tror at neste generasjon av kommunale strategier og planer vil være mye mer konkrete og vil ha et tydeligere lokalpolitisk fotavtrykk. Grunnen er at digitalisering både har fått en større plass i samfunnsutviklingen og fordi kunnskap om den enkelte kommunens behov nok er mer tydelig nå enn da Stortingsmeldingen kom i 2016.

Det er viktig at de nye planene er kunnskapsbasert når lokalpolitikere skal behandle dem, og gjøre prioriteringer for fremtiden innenfor en stram kommuneøkonomi. Dette tankesettet er forankret i veilederen for kommunal planstrategi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2011). Her heter det at «Vurdering av dokumenterte utviklingstrekk sett i forhold til vedtatte mål og føringer i gjeldende kommuneplan kan være et nyttig underlag for de politiske vurderingene av behovet for endringer i kommuneplanen».

5.2 Lover og reguleringer;



Figur 6 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

Lover, forskrifter og retningslinjer er en klar og styrende faktor i alt digitaliseringsarbeid enten det er offentlige eller private aktører som er driveren i arbeidet. Utviklingen de senere årene med lekkasjer, datainnbrudd og ulike former for utpressing har ført til at kravene til sikker håndtering og deling av for eksempel data har blitt strengere. Samtidig har krav om åpenhet økt, og den enkelte innbygger skal på en enkel måte få vite hva som er samlet inn og lagret av data om en selv. Dette har ført til at regler om taushetsplikt i forvaltningsloven, innsynsretten i offentlighetsloven og reglene i EUs personverndirektiv (GDPR) er viktige elementer i denne rammefaktoren.

Når vi jobber med dette feltet omfattes både lov, forskrift og rundskriv, standarder (bransjestandard, norsk standard osv.), direktiv fra for eksempel EU og andre internasjonale avtaler og reguleringer. Feltet er stort og komplekst, og vi vil i denne oppgaven trekke frem det vi mener er de mest sentrale reguleringene for temaet vi undersøker som er i hvilken grad kommuner har innarbeidet nasjonale føringer og strategier i sine styringsdokumenter.

Kommuneloven (kommuneloven, 2018) og plan- og bygningsloven (plan- og bygningsloven, 2008) er grunnleggende for all virksomhet norske kommuner. Den første fordi den sier noe om både styring, organisering og drift av kommunen, den andre fordi den gir føringer for at, og hvordan, kommunen skal planlegge sitt arbeid. Dette er helt sentral lovgivning når vi ser på hvordan kommuner innarbeider nasjonale føringer og strategier i sitt planverk.

Alle kommunene vi har undersøkt oppfyller kravet i plan og bygningsloven om å planlegge sin virksomhet. Dette innebærer at alle har en kommuneplan med en samfunnsdel og en arealdel. I tillegg har alle et budsjett som inneholder både investerings- og driftsmidler.

Selv om lovkravet om planlegging er oppfylt hos alle kommunene som er med i utvalget vårt ser vi at de har hatt ulikt fokus og tilnærming når det kommer til feltet digitalisering.

Halvparten av kommunene vi har undersøkt har ikke digitalisering, digital utvikling eller andre spor av slikt arbeid i sin kommuneplan, mens andre har både digitaliseringsstrategi og strategi for velferdsteknologi med som grunnlag for kommuneplanarbeidet. Målsettingene i kommuneplanene spenner fra «Vi skal utvikle og ta i bruk nyttige, digitale løsninger», til at kommunen kun nevner digitale løsninger i form av velferdsteknologi. Noen har fokus på digitalisering av interne prosesser, digital infrastruktur som kommer næringslivet til gode og digital kompetanse hos innbyggerne. Andre steder legges det vekt på at digitalisering handler om å utvikle bærekraftige samfunn. Digitalisering er et verktøy for å finne nye gode løsninger sammen med andre aktører, men at denne utviklingen også påvirker sårbarheten til kommunen og samfunnet på en annen måte enn tidligere.

Dette viser at kommunene ikke nærmer seg spørsmål knyttet til digitalisering på den samme måten, og at det ikke er en ens oppfatning i kommunesektoren hvilken plass digitaliseringen skal ha i kommune- og samfunnsutviklingen. Det er også en bekreftelse på at kommunelovens formålsparagraf, § 1-1 (kommuneloven, 2018), som slår fast at loven skal fremme selvstyret står sterkt. Friheten til å styre sin egen virksomhet kommer blant annet til uttrykk gjennom at planer som har samme forankring i lovverket har svært ulikt innhold og innretning.

Planene er laget, og oppdatert, på ulike tidspunkt men de aller fleste er laget etter 2016 da regjeringen la frem Stortingsmelding nr. 27, Digital agenda for Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016), som er et av de viktigste styringsdokumentene innenfor digitaliseringsarbeidet.

Kommunenes selvstyre, og muligheten til å velge både innretning og fokusområder i planverket oppleves av mange som en styrke i måten vi har organisert forvaltningen på. Verdien i dette fremheves også i det politiske miljøet, selv om de ulike politiske partiene har noe ulik tilnærming til temaet. Diskusjoner rundt handlingsrommet til kommunene sett opp mot lovpålagte oppgaver og øremerking av økonomiske tildelinger viser at det er brytninger rundt temaet selvstyre og maktfordeling.

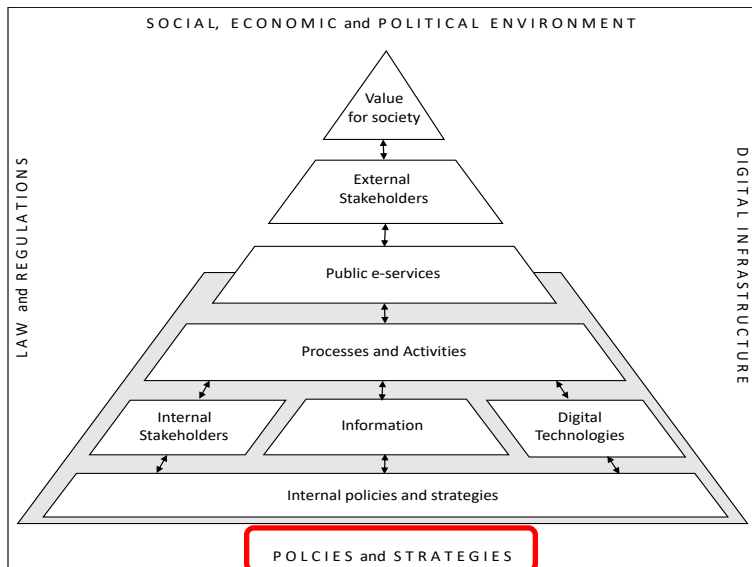
På tross av dette ser vi at det ikke er diskusjoner rundt om vi skal ha kommuner, men mer om størrelsen, antallet og hvilke oppgaver de skal løse.

At kommunene i Rogaland har valgt et forpliktende samarbeid om digitaliseringsarbeidet gjennom å etablere Digi Rogaland (Digi Rogaland, 2019) kan være et uttrykk for at det er behov for å tenke sammen, dele kunnskap og sikre en likere utvikling i et landskap som er både stort og mangfoldig. Men, det kan også være et behov for å samle både kompetanse og politisk og administrative krefter for å komme i bedre posisjon for å delta i mer sentraliserte prosesser som har betydning for utviklingen på et stort og viktig fagområde. Vi finner lignende samarbeidskonstellasjoner i form av Digi Vestland (Digi Vestland, 2020), og det interkommunale selskapet Jarlsberg IKT (Jarlsberg IKT, 2017) i Vestfold og Telemark.

eGovWST (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020) peker på at lover og reguleringer er en viktig del av det rammeverket offentlige virksomheter må forholde seg til i sitt digitaliseringsarbeid, og at dette er mer fremtredende i offentlig enn i privat sektor. Lover og/eller andre former for reguleringer oppleves i noen sammenhenger som begrensende for digitaliseringen. Sentrale myndigheter jobber med videreutvikling av lovverket parallelt med utviklingen av digitale løsninger. Dette er synliggjort i kapittel 4 i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor, som har overskriften «Klart og digitaliseringsvennlig regelverk» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 27). Hovedmålsettingen er at regelverket skal være klart og forståelig, og at det skal legge til rette for deling av data, automatisering av saksbehandling, bruk av kunstig intelligens og digital transformasjon. Samtidig pekes det på at regelverket skal ivareta de grunnleggende prinsippene om personvern, rettssikkerhet og andre krav til forsvarlighet.

Elementet lover og reguleringer kan diskuteres i enda større grad enn hva vi har valgt å gjøre i denne oppgaven. Området har mange spennende tilnæringer og vil kunne gås inn i både med et utgangspunkt i individet, organisasjonen og nasjonen som tilnærming.

5.3 Politikk og strategier:



Figur 7 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

Politikk og strategier handler om politiske visjoner, strategier og føringer. Disse kan utvikles på alle forvaltningsnivåene, og legger grunnlaget for hvordan nasjonale myndigheter prioriterer i budsjetter og hvordan de følger opp aktiviteten i underliggende forvaltningsnivå. Stortingsmelding nr. 27 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016), sammen med Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), er sentrale dokumenter i denne sammenhengen. Signaler i meldingen har vært, og er fortsatt, styrende for mye av det digitaliseringsarbeidet som skjer i hele landet. Vi erfarer at flere av kommunene i utvalget vårt har utstrakt gjenbruk av nasjonale føringer i sitt strategiarbeid og/eller andre planer.

Vi mener det er gjort et relativt stort arbeid med å utvikle et faglig fundament som grunnlag for de strategiske valgene for digitalisering av offentlig sektor i Norge. Basisen i dette arbeidet ligger i den overnevnte stortingsmeldingen. Denne ligger til grunn for både Digitaliseringsstrategien for det offentlige (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019) og for KS digitaliseringsstrategi (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016).

Disse sentrale styringsdokumentene er godt kjent og det oppleves som om det er stor tilslutning til både målene og innretningen på tiltakene. Digitaliseringsstrategien for det offentlige som er utarbeidet i samarbeid mellom Kommunal- og digitaliseringsdepartementet og KS styrker målsettingene i strategien og legger til rette for bedre måloppnåelse.

Samtidig er det viktig å huske på at dette dreier seg om strategier og at det ikke er et felles plandokument med tilhørende økonomiske midler.

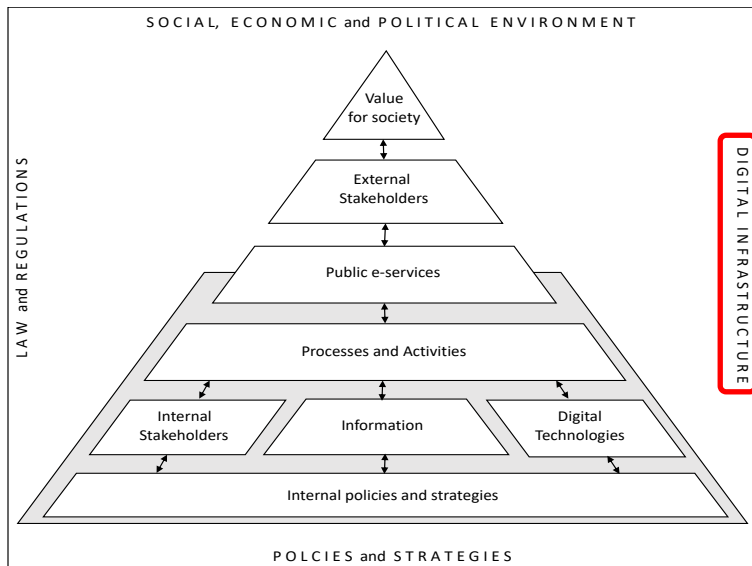
Digitalisering av offentlig sektor er et stort og viktig arbeid, og øverste politiske myndighet valgte derfor å etablere Digitaliseringsdirektoratet, (Digidir), gjennom en sammenslåing av Altinn, og deler av Brønnøysundregisteret og Difi. Digidir skal være et verktøy i å utvikle og gjennomføre digitaliseringspolitikken. I direktoratet har kommunene og andre offentlige organisasjoner fått en pådriver, en instans som koordinerer på tvers og en tydelig premissleverandør for innovasjon i offentlig sektor.

Digidir har også ansvaret for å drive, videreutvikle og etablere nye felleskomponenter og fellesløsninger til nytte for alle typer virksomheter og for innbyggerne.

Når vi har et direktorat som har fått ansvar for å være pådriver i regjeringens digitaliseringsarbeid, trenger vi da stor grad av lignende initiativ i kommunene? Kan ansvaret for utvikling og implementering overlates til overordnet myndighet?

Det vil nok finnes ulike syn og avveininger på svarene på disse spørsmålene. Ved å gå tilbake til det foregående elementet i eGovWSF hvor vi drøftet betydningen av lovverk og andre reguleringer peker vi på at det kommunale selvstyret står sterkt både i lovverket og i måten kommunene ledes på både politisk og administrativt. Statlig styring står i kontrast til selvråderetten i kommunene, og må håndteres i tråd med gjeldende lovverk. Dette behovet for å balansere selvråderetten i kommunene mot øverste politiske myndighets behov for å styre nasjonen som helhet er nærmere beskrevet i Kommunal- og moderniseringsdepartementets Veileder for statlig styring av kommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020).

5.4 Digital infrastruktur:



Figur 8 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

Digital infrastruktur dreier seg om tekniske ressurser som bredbånd, 4 og 5G, tilgang til databaser og så videre. Det stilles krav til digital infrastruktur i alle typer organisasjoner, men for det offentlige dreier det seg om krav til at løsninger skal være både interoperabile og ha åpne standarder. I tillegg legges det vekt på at dette elementet også inneholder informasjonssikkerhetsspørsmål som står i en særstilling fordi det både handler om det tekniske og det menneskelige og dermed også organisasjonskultur.

Det er gjort betydelige investeringer i basis infrastruktur som grunnlag for videre digitalisering av arbeidsprosesser. Flere kommuner bygger ut fiber til kommunale bygg, noen har bygd og videreutvikler et datasenter som grunnmuren i IKT utviklingen mens flere andre kommuner har fokus på å investere i teknisk utstyr som gjør elever og ansatte i stand til å ha effektiv bruk av ulike digitale løsninger

Digital infrastruktur har to hovedretninger. Den ene er den interne i de kommunale byggene. Den andre er infrastrukturen i kommunen som gjør at befolkningen kan ta del i den digitale utviklingen og bruke de digitale løsningene.

Både den interne og den eksterne infrastrukturen er en forutsetning for alle digitaliseringsprosesser.

Den interne infrastrukturen legger kommune til rette for selv, enten ved å gjøre jobben selv, eller ved å kjøpe tjenesten. De fleste velger nok en kombinasjon av disse, men vi har ikke etterspurt eller mottatt konkret informasjon om dette feltet fra kommunene.

Alle kommunene vi har undersøkt beskriver, eller indikerer, i sine dokumenter satsinger innenfor velferdsteknologi og skole. Infrastruktur er viktig for å kunne gjennomføre denne satsningen. Infrastruktur er nødvendig i skolebygg for at elever og lærere skal kunne nyttiggjøre seg nye digitale verktøy som ipad eller cromebook. I tillegg er elevene avhengig av ekstern infrastruktur for å kunne benytte det samme digitale verktøyet når de skal jobbe med lekser hjemme. Vi ser det samme forholdet knyttet til velferdsteknologien. Det er et behov for intern infrastrukturen på institusjonene, men i hjemmebaserte tjenester vil man også ha behov for ekstern infrastruktur som gjør at hjemmeboende innbyggere kan nyttiggjøre seg teknologien.

Den eksterne infrastrukturen baserer seg ofte på private aktører som legger til rette for bredbånd samt 4 og 5 G. Kommunene kan ha kommet ulikt i dette da både geografi, befolkningstetthet og andre lokale forhold vil spille inn i de private selskapenes prioriteringer.

I Stortingsmelding nr. 27 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) sies det at digitalisering av stadig flere tjenester gjør det ekstra utfordrende for privatpersoner og næringsliv som ikke har et tilfredsstillende tilbud om bredbånd der de bor, arbeider og ferdes. Det legges derfor opp til at Norge må ha en ekompolitikk som også legger til rette for utbygging i områder med få brukere og store etableringskostnader» (Stortingsmelding nr 27 s. 161).

I rapporten Bredbåndsdekning i Norge i 2020, utarbeidet av analysis mason for Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Nkom, kommer det frem at 74% av norske husstander har tilgang til fiber, og at tilgangen på høyhastighets internett fortsetter å stige. Sammenligner informasjonen fra stortingsmeldingen med tallene fra rapporten for bredbåndsdekning 2020 er trenden om økt tilgang tydelig (Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, 2020). Dette viser at strategien på ekomområdet følges opp med praktisk handling.

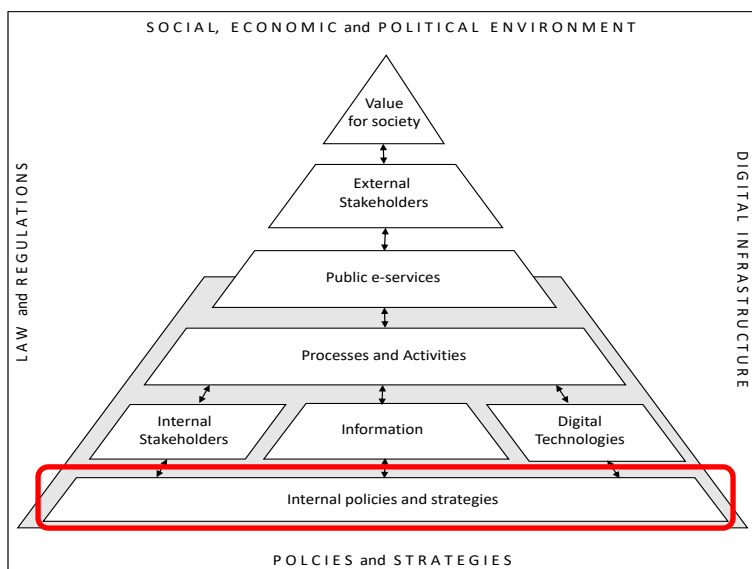
Skylagring er en viktig del av den nåværende og fremtidige infrastrukturen. Vi finner lite informasjon hos kommunene om dette, og antar at dette vil bli et sentralt tema når strategier og planer skal revideres.

Regjeringen sier i Stortingsmelding nr. 27 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) at de ønsker å legge frem en nasjonal strategi for bruk av skytjenester, denne kom i april 2016. Strategien er rettet mot alle typer virksomheter, men den har et hovedfokus på de offentlige.

Vi har ikke gått i dybden på denne strategien, men ser at den er et viktig supplement til øvrig arbeid med å legge til rette for en stabil og robust infrastruktur som grunnlag for den videre digitaliseringen av offentlig sektor.

Flere av kommunene vi har undersøkt har et samarbeid med andre kommuner. Digi Rogaland (Digi Rogaland, 2019) er et eksempel på dette. Det vises også til deltagelse i KS prosjekter rundt digitalisering. Slikt kommunesamarbeid, og slike prosjekter, påvirker da direkte eller indirekte de valg kommunene gjør på egen infrastruktur. I tillegg blir kommunene med slikt samarbeid en større pressgruppe mot eksterne aktører for å utvikle og forbedre ekstern infrastruktur.

5.5 Interne retningslinjer og strategier:



Figur 9 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

Alle kommuner har et lovpålagt krav om å planlegge virksomheten sin. Dette er forankret i kommuneloven og plan og bygningsloven. Plan og bygningslovens §11 (plan- og bygningsloven, 2008) er sentral i dette arbeidet da den stiller krav om at alle kommuner skal ha en samlet plan for kommunens arbeid, og den skal inneholde både en handlingsdel og en arealdel. Det er handlingsdelen som er av interesse for oppgaven vår, i tillegg til eventuelle strategier og fagplaner den enkelte kommunen velger å lage som ikke er hjemlet i lov. Våre funn viser at alle kommuner tilfredsstillter kravene i loven, men flertallet har også gjort mer enn lovens minimum.

Når vi så spør kommunene om de de har planer for digitalisering og hva disse planene inneholder ber vi om innsyn i dokumenter som ikke nødvendigvis er lovpålagte, men som for mange kanskje er naturlige å lage da de nasjonale myndighetene og kommunenes eget interesseorgan, KS, har hatt stort fokus på arbeidet over flere år.

5 av de 10 kommunene vi har innhentet informasjon fra har en overordnet digitaliseringsstrategi, i tillegg er det 3 kommuner som jobber med å utvikle en slik strategi. De fleste strategiene ligger nært opp til, eller er en noe tilpasset kopi av KS sin digitaliseringsstrategi (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016).

På den måten har kommunene tatt med de sentrale føringene i digitaliseringspolitikken, men vi opplever at strategiene fremstår som lite gjennomarbeidet og tilpasset lokale forhold. Planene er politisk behandlet, og i noen grad revidert og oppdatert ved utløp eller endring av forutsetningene.

To av kommunene har vedtatte digitaliseringsstrategier som ligger tett opp til strategien KS har utarbeidet. Det er ikke spor i strategiene på at det er gjort lokale analyser eller vurderinger som har ført til at det er den nasjonale malen som er den rette for kommunen. Det er heller ikke spor av at det er gjort tilpasninger eller egne valg basert på allerede gjennomført digitaliseringsarbeid. En annen kommune har både en digitaliseringsstrategi, en IKT strategi og er en aktiv pådriver i et interkommunalt digitaliseringssamarbeid. De har også en IKT strategi som støtter opp under digitaliseringsstrategien og legger til rette for at kommunen også kan utvikle temaplaner ved behov. Etablering av et utviklingsprosjekt hvor digitalisering, smartby og innovasjon er tre likeverdige fokusområder er en tredje måte å jobbe med dette temaet på. I et slikt arbeid jobbes det også med felles metodeutvikling for etablering og implementering av digitaliseringsprosjekt.

En kommune har et pågående arbeid med å utvikle en digitaliseringsstrategi, og er den av kommunene som skiller seg ut fra de andre ved at deres utkast til strategi er en kortfattet og enkel strategi som oppleves som noe som kan utvikles til et verktøy for operasjonalisering av kommunens videre digitaliseringsarbeid.

Flere kommuner i Rogaland har etablert et interkommunalt nettverk som har som mål at kommunene utvikler og tar i bruk nye digitale løsninger slik at innbyggerne i regionen får lik tilgang til digitale kommunale tjenester. De har laget en enkel strategi for sitt arbeid, og alle kommunene i dette nettverket er dermed omfattet av denne. Det kan også være en av grunnene til at noen av kommunene ikke legger vekt på å ha en overordnet strategi for egen kommune, men velger å støtte seg på den de har utviklet i kommunesamarbeidet.

Et slikt valg tilfredsstillende også lovens krav, og er med på å hjelpe kommunene med å implementere overordnede føringer.

Dette viser flere ulike måter kommuner kan jobbe på, samtidig som de oppfyller lovens minimumskrav til planlegging og viser at statlige forventninger på digitaliseringsområdet er innarbeidet i kommunens planverk på ulike måter.

Digitalisering som område kan også få en sentral plass i kommuneplanen som alle kommuner er pålagt å lage. To kommuner har valgt å implementere overordnede nasjonale føringer på denne måten. Dette beskrives da eksempelvis ved at kommunen skal være heldigital innen en angitt tidsperiode, eller ved at man skal være kreativ og ta i bruk nye digitale løsninger for å forenkle og fornye.

Alle kommunene utarbeider og vedtar økonomiplaner med et fireårsperspektiv i tillegg til kommende budsjettår. Ved en gjennomgang av disse dokumentene for de 10 kommunene vi har fått svar fra ser vi at flere av de kommunene som ikke har digitalisering innarbeidet i kommuneplanens samfunnsdel, digitaliseringsstrategi, eller konkrete planer for digitalisering ofte har konkrete mål og planer innarbeidet i budsjettdokumentene. Dette henger nok sammen med at kommunene har valgfrihet når det gjelder om de skal utarbeide strategier, og hvilke strategier de skal utarbeide. En del av det som er innarbeidet i budsjettene kompenseres nok for manglende overordnede strategier, og vil da også tilfredsstillende lovens krav og være med på å iverksette overordnede føringer på en svært operativ måte.

En av kommunene har en tydeliggjøring av den digitale satsningen i sitt budsjettdokument, og oppsummerer denne satsningen ved å si at framtidsrettet, brukervennlig og kostnadseffektiv bruk av digitale løsninger som støtter opp om kommunes oppdrag som tjenesteleverandør og samfunnsutvikler.

Vi ser også at en del av kommunene har utarbeidet planer for digitaliseringen innenfor noen av de største tjenesteområdene, først og fremst helse og omsorg samt oppvekst og utdanning. Noe av dette kan henge sammen med sterke drivkrefter innenfor fagområdene og forventninger fra fagdepartement og andre ressurser i form av utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljø. Det som er fremtredende i disse planene er at kommunen er opptatt av betydningen av at innbyggeren har nytte av teknologien altså et uttalt brukerperspektiv.

Ved gjennomgang av digitaliseringsstrategiene i de kommunene som har dette ser vi at de fleste er bygget opp med utgangspunkt i de sentrale styringsdokumentene.

Noen kommuner har i sine strategier lagt vekt på at målet er å sette brukeren i sentrum, å bruke digitalisering som drivkraft for innovasjon, økt effektivitet, styrke digital kompetanse, gi næringsliv og ansatte et reelt digitalt førstevalg og deltagelse, og sikre informasjonssikkerhet, personvern og dokumentasjonsforvaltning.

To av kommunene som ikke har egne digitaliseringsstrategier, har heller ikke digitalisering som et sentralt tema i kommuneplanenes samfunnsdel. Begge kommunene driver med digitalisering av sine tjenester, det kommer klart og tydelig frem i økonomi og handlingsplanene deres. I tillegg har de noen sektor- og/eller fagplaner hvor digitalisering er sentrale virkemidler for å nå mål.

Vi har tidligere sagt at kravet til planlegging i kommunene er lovfestet i kommuneloven og plan- og bygningsloven. Det er imidlertid ikke noen form for krav i lovverket at kommunene skal ha strategier for ulike fagtema, heller ikke digitaliseringen. Dette betyr at de kommunene som har valgt å legge arbeidet med digitalisering inn i de fireårige økonomiplanene og årlige budsjett er godt innenfor lovkravet.

Det er svært ulikt hvordan kommunene har lagt opp til og synliggjort i sine plandokumenter hvordan man finansierer digitaliseringen i kommunen. En har valgt å etablere et eget digitaliseringsfond, en kommune har knyttet finansieringen opp til kommunens næringsfond og mange har dette i sitt årsbudsjett knyttet til driftsmidler eller investeringer.

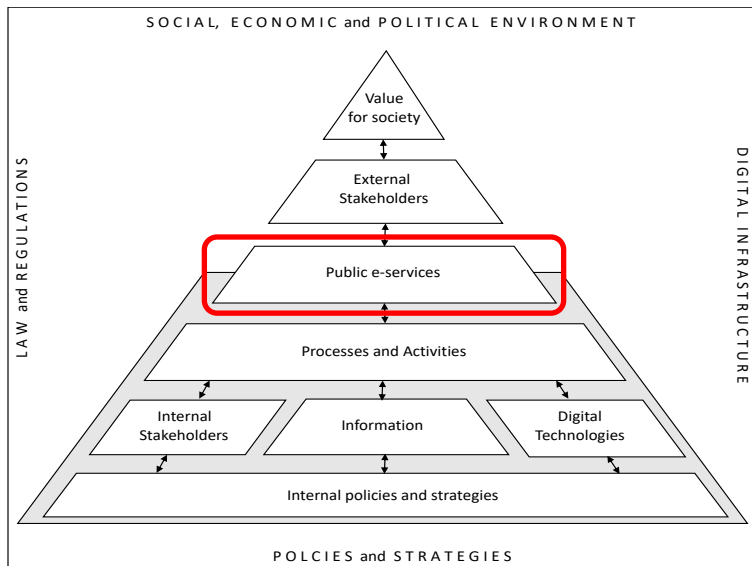
Kravene til budsjettering i kommunene er forankret i kommuneloven med tilhørende forskrifter, men har ikke regler som styrer hvorvidt finansieringen av digitaliseringen skal tas fra bestemte budsjettposter, skal hentes fra fondsavsetninger eller eksternfinansieres. Dette viser at kommunene følger opp føringene fra staten ved å sette av midler til digitalisering, selv om det gjøres på ulikt vis.

At kommunene velger ulike løsninger, ulik tilnærming og organisering av digitaliseringsarbeidet understøtter et av de viktigste kjennetegnene ved norske kommuner, selvråderetten. I tillegg ligger det klare føringer i den kommunale planstrategien om at planleggingen skal være behovsstyrt og ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig, dette er også forankret i plan- og bygningslovens §3-1 tredje ledd.

Samtidig som at selvråderetten står sterkt viser fremveksten av interkommunalt samarbeid at kommuner av ulik størrelse og med varierende ressurser, har behov for et tettere samarbeid for å nå nasjonale mål i digitaliseringspolitikken. KS er en pådriver i flere store digitaliseringsarbeid blant annet innenfor helsesektoren, Akson. Dette viser også at kommunene har behov for å jobbe sammen, på tvers og på ulike nivå, for å nå de nasjonale målsettingene innenfor et viktig politikkområde.

Alle kommunene følger opp de nasjonale føringene i sitt digitaliseringsarbeid ved å nedfelle dette i ulike dokumenter som har politisk forankring. Det betyr også at de tilfredsstiller lovens minimumskrav til å planlegge sin virksomhet. Det er likevel svært synlig at det er store forskjeller på hvor langt den enkelte kommune er kommet i sitt digitaliseringsarbeid, og hvor planmessig dette arbeidet er. Når disse funnene vurderes opp mot hvor viktig dette elementet fremstår som grunnmur i modellen eGovWSF, er det stor grunn til å mene at alle kommunene har et potensiale i å bruke mer tid på den planmessige og strategiske jobben rundt digitalisering. På den måten vil flere få til gode, helhetlige og gjennomtenkte løsninger som prioriteres i riktig rekkefølge.

5.6 Offentlige digitale tjenester:



Figur 10 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

Flere av kommunene vi har innhentet informasjon fra har digitale løsninger, digitalt førstevalg, automatisering og/eller digital kommunikasjon i sine planer.

Alle disse tjenestene er resultatet av den innsatsen som legges ned for å utvikle, iverksette og la innbyggerne ta digitale løsninger i bruk og det er de som skal skape merverdi for samfunnet, innbyggerne og næringslivet i kommunen eller regionen.

Alle kommunene i utvalget har en eller flere former for strategier, planer eller elementer i styringsdokumenter som omhandler digitalisering, men har de digitale tjenester som er i funksjon og som benyttes av innbyggerne?

Vi har ikke spurt kommunene om prosjekter de har gjennomført, eller løsninger de har tatt i bruk, men flere kommuner viser til investeringer i konkrete prosjekter i informasjonen vi fikk oversendt. Eksempler på dette er Smartby prosjekt som er gjennomført med finansiering gjennom næringsfond, og videreutvikling av Digisos (Digital søknad om økonomisk sosialhjelp). Det beskrives også prosessoptimaliseringsprosjekt hvor digitalisering av tjenesteleveranser er sentralt.

Ved å gå inn på kommuners nettsider ser vi hvilke elektroniske tjenester den enkelt kommune har. Alle kommunene har slike tjenester, det varierer fra kommune til kommune, men det er også mange tjenester som er identiske. Det vi finner på kommunenes nettsider er i tråd med de erfaringene vi gjør oss som ledere i kommunal sektor.

Offentlige elektroniske tjenester kan ha ulike former. Det kan være alt fra en sms eller chat tjeneste, ulike apper som kan benyttes til særskilte formål, eller sosiale medier som en kommunal facebook side. I tillegg finnes det ulike webportaler hvor innbygger kan levere ulike søknader eller hente informasjon om for eksempel sin egen eiendom. Noen av disse løsningene fører til automatisert saksbehandling, andre er kun for innsending av søknader som overtas av en ansatt som behandler saken.

Et eksempel er en jobbsøkeportal som brukes av mange kommuner. Her kan jobbsøker opprette en bruker, registrere grunnleggende informasjon om seg selv og sende en jobbsøknad. Vitnemål, attester og CV kan lastes opp digitalt. Jobbsøker kan gjenbruke informasjonen som er knyttet til brukeren, og eventuelt endre den etter behov.

Jobbsøkerportalen er en løsning hvor alle parter sparer tid, den er enkel å bruke og gir en merverdi både for innbygger og for kommunen.

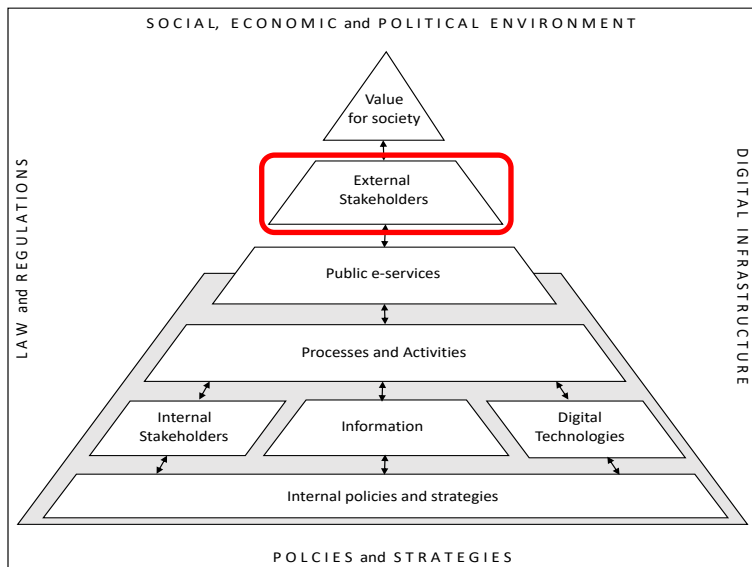
Dokumentasjonen fra kommunene vi undersøker sier svært lite om dette temaet, men ved raske søk på kommunenes nettsider og våre egne erfaringer ser vi at alle kommunene har ulike innbygger rettede løsninger.

Vi har valgt å ikke vurdere omfang og innhold, men konstaterer at det er gjort en god del arbeid i kommunene for å forenkle hverdagen for både innbyggere og ansatte. Dette viser at mange kommuner følger nasjonale føringer om digitalisering uavhengig av om de har innarbeidet dette i sine egne strategiske dokumenter eller ikke.

Dette indikerer at mange kommuner er operative organisasjoner som tar i bruk nye løsninger etter hvert som de utvikles. Operative ad hoc løsninger kan mange ganger være gode løsninger for å få ting til å skje, men det er motsatsen til den planmessige utviklingen hvor man prioriterer og styrer i ønsket retning. Elementet offentlige digitale tjenester har en sentral posisjon høyt oppe i modellen eGovWSF. Når man skal vurdere kommunenes digitaliserte tjenester opp mot denne modellen vil vi konkludere med at mange kommuner er kommet langt, og de synlige digitale tjenestene på kommunenes nettsider viser at av de øvrige elementene i modellen i stor grad er på plass.

Vår begrunnelse for dette standpunktet er at uten de øvrige elementene ville ikke kommunen kunne tilby digitale tjenester til sine innbyggere.

5.7 Eksterne interessenter:



Figur 11 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

Stortingsmelding nummer 27, Digital agenda for Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016), har vært, og er viktig i utformingen av digitaliseringspolitikken og har brukeren i sentrum som første punkt i listen over hovedprioriteringen i IKT politikken.

For en kommune vil brukeren være innbyggere i alle aldre, næringslivet enten det er en lokal restaurant eller et stort og verdensomspennende selskap. Frivillig sektor er viktig for både samfunnsutviklingen, deltakelsen og lokaldemokratiet og er dermed også en sentral aktør når myndighetene definerer brukere av digitale tjenester.

I tråd med føringen i den overordnede digitaliseringspolitikken setter også KS brukerne først når de utarbeidet sin digitaliseringsstrategi (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016). Den overordnede visjonen til KS om «Gode og tilgjengelige digitale tjenester styrker dialogen med innbyggere og næringsliv og gir gode lokalsamfunn» vitner om at brukerbegrepet er sentralt i KS arbeid med å støtte kommunenes digitaliseringsarbeid.

De kommunene som har en digitaliseringsstrategi har, som tidligere nevnt, i stor grad videreført ordlyden i KS strategi. Det innebærer at brukerne har en sentral plass i disse strategiene.

I de av kommunene som ikke har en digitaliseringsstrategi har vi funnet informasjon om digitaliseringsarbeid i andre sentrale styringsdokumenter som for eksempel i budsjett dokumenter.

De fleste kommuner har et stort omstillingsbehov, og trekker frem teknologi og digitalisering som viktige virkemiddel i dette arbeidet, ikke minst innenfor helse og velferdssektoren hvor velferdsteknologi blir viktig for tjenesteutviklingen.

Brukerne, enten det er barn, mottakere av helse og omsorgstjenester eller ansatte i kommunen er alle sentrale aktører i kommunenes digitaliseringsarbeid. Flere av kommunene har brukerperspektiv, og brukerinvolvering som målsettinger i sine strategier og plandokumenter. Dette er både i tråd med de overordnede føringene innenfor digitaliseringsarbeidet, men også et resultat av at flere kommuner etter vår erfaring tar i bruk samskapingsmetodikk i sitt plan- og utviklingsarbeid.

Digitalisering i kommunene skal effektivisere, utvikle eller erstatte tjenesteproduksjonen som eksisterer. Innbyggerne er majoriteten av de eksterne interessentene i en kommune, enten de er privat personer eller en bedrift. Organisasjoner og andre i frivillig sektor kan også være eksterne interessenter, det kan også andre offentlige etater og institusjoner. Disse kan være avhengig av, eller har nytte av, kommunale digitaliseringsprosesser. Forventninger om at kommunen har digitale tjenester kan med andre ord ligge hos privatpersoner, virksomheter i en kommune eller regionale eller nasjonale myndigheter.

Innbyggeren som privatperson benytter digitale skjemaer for å søke om ulike ting som gjelder seg og sin familie. Eksempler vi har funnet på kommunenes nettsider er blant annet skjemaer for å få godkjenning på oppføring av et bygg, søknad om barnehageplass, et omsorgstilbud eller en parkeringstillatelse.

Det finnes mange flere eksempler som kunne vært nevnt, men vi har vurdert at en gjennomgang av hvilke tjenester som tilbys ikke er relevant i denne oppgaven.

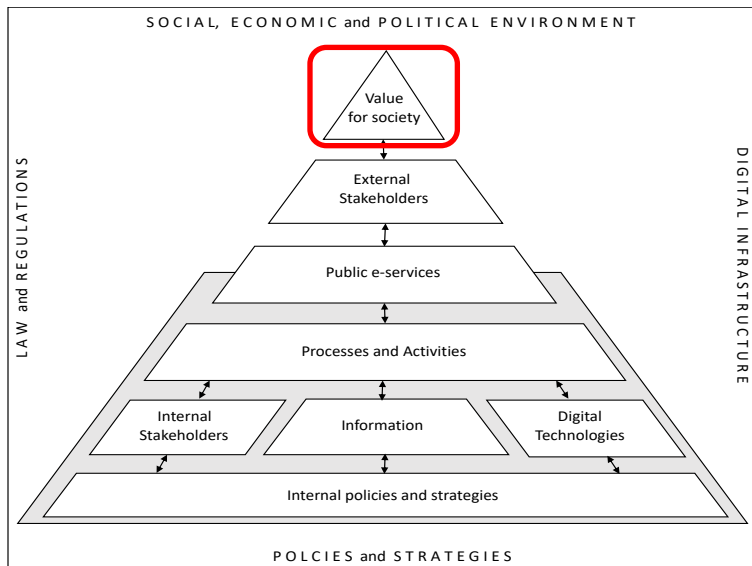
Oppsummert kan vi si at informasjonen vi har fått fra kommunene, og funnet på kommunens nettsider kombinert med egne erfaringer viser at det fremkommer svært lite informasjon om hvordan kommunene forholder seg til sine eksterne interessenter eller hvordan man ønsker tilbakemelding fra sine innbyggere. Det viser i større grad hvilket digitalt tjenestetilbud kommunene faktisk tilbyr.

På et overordnet nivå er kommunene tydelige på at de vil gi digitale tjenester til innbyggerne for å forbedre og effektivisere sine tjenester, men de sier mindre om hvordan dette skal foregå. De overordnede strategiene er i tråd med nasjonale føringer som heller ikke går i detaljer på alle områder det er mål om å digitalisere.

Vi mener at kommunene kunne vært tjent med å ha et mye tydeligere fokus på innbyggerne som skal benytte seg av kommunenes digitale tjenester. Slik det fremstår i det vi har funnet oppleves det som at selve den digitale tjenesten er viktigere enn den funksjonen den skal ha. Da er det vanskelig å si om kommunen har de riktige digitale tjenestene ut ifra overordnede og helhetlige prioriteringer.

I eGovWSF er eksterne interessenter plassert høyt oppe i hierarkiet. Dette er etter vår oppfatning fordi man må ha et sterkt brukerperspektiv når man utvikler og tar i bruk digitale tjenester. Vi mener derfor at kommunene har et stort forbedringspotensial i det å synliggjøre brukerperspektivet når de utvikler digitale tjenester. Dette kan gjøres ved å benytte innbyggere som piloter i testing av tjenesten, eller benytte spørreundersøkelser for å kartlegge innbyggerens behov for slike tjenester.

5.8 Verdi for samfunnet:



Figur 12 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)

Alle kommunene har et stort fokus på at digitalisering skal ha en verdi for innbyggerne. Dette fremkommer når kommunene beskriver at de vil effektivisere av tjenestene, øke kvaliteten på tjenestene og benytte digitalisering for å sikre en bærekraftig økonomi i fremtiden. Tiltak som beskriver denne økte verdien for innbyggerne handler både om digitale tjenester som er rettet direkte mot innbyggerne, og tiltak som er rettet mot organisasjonen som leverer tjenestene. Nedenfor har vi valgt å ta med utsagn fra alle kommunene for å vise at dette elementet er viktig for alle.

I dokumentene fra Haugesund skrives det blant annet «Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det vil legge til rette for økt produktivitet og bedre tjenester til innbyggerne».

I Karmøy sin strategi for velferdsteknologi er hovedmålene at innbyggerne planlegger for egne liv og at velferdsteknologi er et naturlig virkemiddel i tjenestetilbudet. Disse hovedmålene peker tydelig på verdien teknologien skal ha for de som skal benytte seg av denne.

Målsettingene i Larvik kommunes digitaliseringsstrategi handler om å sette brukeren i sentrum, og å bruke digitalisering som drivkraft for innovasjon i tjenestene for å øke effektiviteten. Målene handler også om å styrke den digitale kompetansen blant innbyggerne og i den kommunale organisasjonen. Det overordnede målet er å gi verdi til samfunnet ved å digitalisere.

Visjonen «Fremtidsrettet, brukervennlig og kostnadseffektiv bruk av digitale løsninger som støtter opp om Porsgrunn kommunes oppdrag som tjenesteleverandør og samfunnsutvikler» legger vekt på kommunens kjerneoppgaver. Gjennom visjonen viser kommunen at de har forstått at digitaliseringen også har verdi for samfunnsutviklingen og ikke bare for tjenesteleveranser.

I kommuneplanens samfunnsdel i Sandefjord har man et delmål som sier: «Sandefjord er en smart, digital, innovativ og levende by med attraktivt nærings- og arbeidsliv som gir trivsel og vekst for innbyggerne». Her er digitaliseringen satt inn i et samfunns og utviklingsperspektiv som ivaretar store deler av kommunens samfunnsutvikler rolle. I digitaliseringsstrategien til Sandefjord er det også delmål som handler om innbyggerdialog, velferdsteknologi, skole- og barnehage, samt personvern og informasjonssikkerhet. Alle de nevnte områdene her har stor verdi for Sandefjords samfunnet.

De overordnede prinsippene for digitaliseringsprogrammet i Sandnes kommune handler om å sette innbyggerne i sentrum og å tenke helhetlig. Det settes også fokus på å ta i bruk åpne data samt å satse på kompetanseutvikling, omstilling og innovasjon. Kommunen legger vekt på at prinsippene skal være førende for å oppnå en økt verdi for lokalsamfunnet gjennom digitalisering.

Digitaliseringsstrategien til Skien har som formål å benytte digitalisering til å forbedre, utvikle og tilby nye tjenester til innbyggere, organisasjoner og næringsliv. Kommunen har satt fokus på tre områder som de mener vil gi verdi til samfunnet ved bruk av digitale løsninger.

Målene i Sola kommunes digitaliseringsstrategi handler om digital dialog og selvbetjening, digital arbeidshverdag samt innbyggerinvolvering og digital medvirkning. Et av hovedmålene i Sola kommunes samfunnsdel i kommuneplanen er at «I sola er vi kreative og tar i bruk nye løsninger». Målet er at digitaliseringen i kommunen som skal gi gevinst for innbyggerne og næringsliv i tillegg til kommuneorganisasjonen.

Stavanger er den kommunen som har oversendt en egen IKT- strategi. Denne strategien har som formål å tydeliggjøre retningen på IKT arbeidet i kommunen. I tillegg skal IKT strategien gi grunnlag for enhetlige prioriteringer og bidra til at kommunen også i fremtiden er en levende by med brukerne i sentrum. Det legges vekt på å skape brukerorienterte tjenester, og derigjennom samfunnsverdi.

I utkast til digitaliseringsstrategi for Tønsberg kommune har de laget følgende visjon: «Tønsberg kommune skal gjennom digitalisering gjøre hverdagen enklere for innbyggere, næringsliv og organisasjoner i kommunen». I forslag til realisering av strategien er det stort fokus på tiltak som vil fornye, forenkle og forbedre kommunens tjenester til innbyggere, næringsliv og organisasjoner. Kommunen har som ambisjon å gjennomføre en digital transformasjon som skal gi verdier for lokalsamfunnet.

Dette viser at alle kommunene har samfunnsverdi som en vesentlig faktor i sitt digitaliseringsarbeid, som er i tråd med hovedoppdraget som er å levere tjenester til innbyggerne. Det er også i tråd med de sentrale føringene i både Digital agenda for Norge og digitaliseringsstrategien for det offentlige.

Vi mener at digitalisering av offentlige tjenester har en stor verdi for samfunnet, spesielt på den økonomiske siden. Befolkningsutviklingen i Norge tyder på at vi får flere og flere eldre, og dermed øker tjenestebehovet. Med færre i yrkesaktiv alder, og behov for menneskelige ressurser i deler av helse- og velferdstjenestene øker behovet for automatisering og effektivisering i andre deler av det offentlige. Digitalisering kan bidra til å redusere kostnadsnivået, og effektivisere en til dels omfattende og ressurskrevende administrasjon. Dette kan bidra til å motvirke ubalansen mellom tjenestemottakere og yrkesaktive.

Velferdsteknologi som erstatter eller minimerer bruk av menneskelige ressurser vil også være et av flere tiltak for å få til effektivisering. Samfunnsverdien ligger, i manges mening, i at teknologien vil gjøre innbyggerne i stand til å klare seg selv lengre enn i dag, og dermed vil belastningen på de kommunale helse og omsorgstjenestene reduseres. Teknologien vil også kunne bidra til at man opprettholder nivået på tjenestene selv om ressursene i utgangspunktet er mindre enn tidligere.

Automatisert saksbehandling og gjenbruk av data er et annet område hvor det skapes verdi for samfunnet. En forutsetning for dette er transparente prosesser, opprettholdelse av rettferdighets- og likhetsprinsippet og trygge løsninger slik at befolkningen opprettholder tilliten til systemet. Med disse forutsetningene på plass vil en automatisert saksbehandling gi en verdi for søker i form av at rett dokumentasjon er på plass ved første søknad, raskere saksbehandling og dermed mindre ventetid. For kommunen innebærer automatisering lavere transaksjonskostnader, høyere kvalitet og tryggere oppbevaring og utveksling av data. Gevinsten av denne formen for digitalisering vil kunne overføres til områder hvor det for eksempel er behov for menneskelige ressurser.

Digitalisering av offentlige tjenester skaper samfunnsverdi gjennom redusert ressursbehov når innbyggerne får hjelp digitalt i stedet for ved personlig oppmøte på et fysisk kontor. Kommunene vil kunne redusere antallet ansatte som besvarer henvendelser fordi chat funksjoner og andre spørsmål og svar tjenester overtar manuelle prosesser. Disse tjenestene kan være en digital arena, eller i kombinasjon med en annen tjeneste som for eksempel et bibliotek eller et offentlig servicekontor. Her vil befolkningen kunne få hjelp til å finne informasjon som er tilgjengelig digitalt, eller få hjelp til å bruke de digitale løsningene. Basert på egen kunnskap vet vi at Danske kommuner har jobbet mye med å utvikle slike servicetorg i samarbeid mellom statlige og kommunale tjenester og en slik utvikling ville etter vårt syn også tilført norske kommuner en økt verdi.

Digitale tjenester vil være tilgjengelige 24/7, og ikke bare i det som er tradisjonell kommunal åpningstid. Dette har en stor verdi for store deler av befolkningen som slipper å ta fri fra arbeid, reise til et kontor, og bruke tid på å vente på svar. Innbygger kan søke digitalt eller finne informasjon digitalt når det passer for den enkelte og ikke innenfor kommunens åpningstid.

Dette forutsetter at tjenestene som utvikles er så gode at innbyggeren ikke har behov for støtte og veiledning av en ansatt for å bruke dem. Bankvesenet er et godt eksempel på tjenesteutvikling hvor mange av oppgavene er flyttet fra ansatte til kunde, og hvor det er flere gode eksempler som kan gjenbrukes av det offentlige.

Digital transformasjon betyr en endring av grunnleggende kjerneprosesser i en virksomhet. Slike endringer bør føre til at offentlige virksomheter på et eller annet tidspunkt tar en diskusjon på om den tradisjonelle åpningstiden, og dermed også arbeidstiden, kan opprettholdes. Digitale løsninger fører til at tjenestene er tilgjengelige 24/7, men veiledning av mennesker kun er tilgjengelig innenfor den tradisjonelle åpningstiden.

Vi kan da konkludere med at alle kommunene har et stort fokus på samfunnsverdi som ligger helt øverst i hierarkiet til eGovWSF. Verdi for befolkningen og samfunnet er det som kan defineres som hovedoppgavet til en kommune, og på overordnet nivå har alle kommunene vist at de ivaretar dette. Verdi for befolkningen er også det overordnede formålet med Stortingsmelding 27 og de andre overordnede dokumentene som gir føringer for offentlig sektor.

6. Konklusjon

I denne oppgaven har vi sett på i hvilken grad og hvordan kommuner har innarbeidet nasjonale strategier og føringer på digitaliseringsområdet i sine styrende dokumenter.

Utgangspunktet for arbeidet var å innhente, og sette seg inn i de mest sentrale styringsdokumentene på digitaliseringsområdet. Stortingsmelding nr. 27, En digital agenda for Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) er etter vår oppfattelse det dokumentet som har hatt størst betydning for digitaliseringen av kommunale tjenester de siste årene. Meldingen legger tydelige føringer for hva offentlig sektor skal oppnå, og legger til rette for samarbeid på tvers av forvaltningsnivå, og mellom offentlige og private aktører.

KS, Kommunenes interesseorganisasjon, fulgte tidlig opp hovedmålsettingene i stortingsmeldingen, og utviklet en Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016). Denne strategien tok opp i seg de viktigste føringene fra staten, men inkluderte også noen av de mest sentrale utfordringene for sektoren. Dette handler om kommunenes rolle i digitaliseringen av offentlig sektor, finansieringsordninger, samarbeid mellom kommunene, mellom sektorene og mellom offentlige og private aktører.

Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor, Én digital offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS i fellesskap og er det tredje sentrale styringsdokumentet vi har trukket frem som viktig i denne oppgaven. I denne strategien definerer de to partene felles mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet i et langsiktig perspektiv. Intensjonen er at strategien skal støtte den digitale transformasjonen i hele offentlig sektor.

Alle disse dokumentene legger til rette for at kunnskapen om digitaliseringsfeltet, overordnede nasjonale myndigheters målsettinger for området og mulige tiltak skal være kjent hos de som skal utarbeide strategier og styringsdokumenter i kommunene. Nasjonale myndigheter følger også opp arbeidet gjennom budsjettvedtak, retningslinjer og rundskriv. Til sammen utgjør materialet et kunnskapsgrunnlag som gjør at forutsetningene for at kommunene kan lage strategier og planer for digitalisering er gode.

Utvalget vårt er kommuner i Rogaland og Vestfold og Telemark med et innbyggerantall over 25 000. Vår hovedkonklusjon er at kommunene i liten grad har innarbeidet de statlige føringene i sine styringsdokumenter.

Flere av kommunene har digitaliseringsstrategier eller digitalisering innarbeidet i øvrige styringsdokumenter, men dokumentene oppleves i stor grad som «klipp og lim» fra statlige dokumenter og fra KS sin digitaliseringsstrategi for kommunene. Digitalisering er et nytt fagfelt for kommunene når man ser det i et historisk perspektiv, og innarbeiding av nye fagområder tar tid når både kultur, holdninger og kompetanse skal endres slik at det igjen fører til nye arbeidsformer. Vi mener at de dokumentene vi har mottatt fra kommunene i utvalget vårt er førstegenerasjons dokumenter. Dette bygger vi på at flere av kommunene har informert om at dokumentene er under revisjon, og at tidsperioden de er laget for er utgått eller utgår i nær fremtid.

Alle kommunene har tatt inn over seg at digitaliseringen endrer kommunenes måte å jobbe på internt og at dette fører til endring i tjenestene kommunene tilbyr. Det betyr at alle kommunen operativt forholder seg til de samfunnsendringene som skjer selv om det er stor variasjon i hvor langt man er kommet med den strategiske jobbingen og synliggjøringen i strategiske styringsdokumenter. Dette bygger vi på våre funn av digitaliseringsprosjekter innenfor spesifikke fagområder som skole og velferdsteknologi. Det er ofte sektorinteresser som er styrende for digitaliseringsprosessene, og mange av kommunene mangler en koordinert innsats på tvers av fag og tjenesteområder.

Modellen eGovWSF (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2021) har vært et godt verktøy for å analysere og drøfte våre funn. Diskusjonene vi har hatt med utgangspunkt i modellen viser at flere av elementene er svært sentrale for å se på hvordan kommunene har innarbeidet nasjonale føringer i strategier og planer på digitaliseringsområdet i sine styringsdokumenter.

Vi mener det er en grunnleggende ulikhet i måten offentlige og private virksomheter styres på fordi eierskapet er ulikt. Dermed er utvidelsen av rammen i Alters opprinnelige WSF modell viktig for å synliggjøre denne ulikheten.

Ved søk på kommunenes nettsider finner vi at det gjennomføres mye digitalisering. Flere av prosjektene handler om å digitalisere søknadsskjemaer, og automatisere saksbehandlingsprosesser. Denne typen prosjekt beskrives ofte som å fornye og forenkle, og å skape gode løsninger for innbyggerne

Arbeidsprosesser endres som følge av digitalisering, og ansatte får ny kompetanse. Skole og oppvekstsektoren har tatt i bruk digitale verktøy i undervisningen, og velferdsteknologien er i ferd med å endre omsorgssektoren. Offentlig sektor digitaliseres gjennom både små steg og store omfattende prosjekt, og for de fleste kommunene er fokuset todelt; mer effektive tjenester og en enklere hverdag for den enkelte innbygger.

Våre funn viser at kommunene jobber i varierende grad med gevinstrealisering, og det er lite synlig i de overordnede dokumentene hvordan, eller om, kommunene har laget systemer for å hente ut gevinster som igjen kan brukes til å styrke tjenestene når behovene i befolkningen endrer seg. De overordnede strategiene vi har funnet har målsettinger om effektivisering av tjenestene. Dette kan anses som en strategi som gir effekt, men når strategien ikke følges opp med konkrete planer som er koordinert og systematisert for hele kommunen er det et spørsmål i hvilken grad det har effekt. Når det er opp til den enkelte tjeneste å ta dette inn i respektive planer risikerer kommunene at flere jobber på samme typen prosjekt uten å kjenne til hverandre. Dette mener vi ikke er godt nok for å kunne gjennomføre helhetlige prosesser for å imøtekomme fremtidens behov for tjenester. Mangel på systematikk og koordinering i store kommuner fører ofte til fragmenterte løsninger som ikke gir den ønskede effekt.

Nasjonalt foregår det nå endringer i lovverket som er tilpasset en offentlig forvaltning som er digital. Gammelt lovverk setter begrensninger for hva man kan gjøre i en kommune. Dette viser at den digitale utviklingen går foran endringer av lover og forskrifter.

Dette er en begrensning i den raske utviklingen i digitalisering, men det er samtidig en sikkerhet for at den utviklingen som skjer er en utvikling som setter borgerens rettssikkerhet først.

Slik vi tolker våre funn så er den digitale utviklingen i kommunene vi har undersøkt drevet nedenfra og opp. Dette mener vi fordi kommunens vedtatte strategier ikke gir klare nok føringer for den digitale utviklingen. Det vil si at det er digitaliseringen av de ulike fagområdene og tjenestene kommunen har ansvar for som driver utviklingen, ikke de strategiske dokumentene som er vedtatt av kommunens øverste organ som er kommunestyret.

En slik utvikling har noen fordeler og noen ulemper. Fordelene vil være at kreativiteten får blomstre og man får utnyttet et potensiale som noen ser. Det er også en fordel at den enkelte tjeneste utvikler seg i takt med tiden og forventningene fra befolkningen. Ulempene med dette er at kommunens overordnede ledelse og det politiske miljø mister muligheten til å styre og prioritere den digitale utviklingen ut ifra et helhetlig perspektiv.

De ulike sektorene har et fagperspektiv på utviklingen, og dette er et godt perspektiv når man skal levere kvalitativt gode tjenester som er tilpasset samfunnets forventninger. Men det store spørsmålet blir da om det er riktig sektor som prioriteres eller om det er den sterkeste rett som vinner. Har kommunen behov for å prioritere de unge, de eldre eller næringslivet? Det helhetlige perspektivet på utviklingen av de digitale tjenestene i kommunene forsvinner når det ikke er den øverste administrative ledelsen sammen med politisk ledelse som gjør prioriteringer og gir føringer for den sektorbaserte utviklingen.

Oppsummert konkluderer vi derfor med følgende:

- Stortingsmelding 27, En digital agenda for Norge (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016), KS sin digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner (KS Kommunenes interesseorganisasjon, 2016) samt KMD og KS sin En digital offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019), danner etter vårt syn et godt utgangspunkt for strategisk og planmessig arbeid på digitaliseringsfeltet i kommunene. Vår undersøkelse viser likevel at kommunene i liten grad har innarbeidet de statlige føringene i sine styringsdokumenter.
- Kommunenes styringsdokumenter bærer preg av at man har brukt «klipp og lim» for å synliggjøre digitaliseringsfeltet. Dokumentene er etter vår oppfatning første generasjons dokumenter som er under revisjon, eller som vil bli revidert i nær fremtid.

- Kommunene har en operativ og sektorvis tilnærming til digitalisering og gjennomfører mange små og store digitaliseringsprosjekter som ikke oppleves koordinert.
- Modellen eGovWSF (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2021) har vært helt sentral for oss for å systematisere og analysere funnene i dokumentstudiet. Vi har ved å gå systematisk til verk fått med flere perspektiv og nyanser, og det har dermed også vært enklere for oss å konkludere.
- Alle kommunene er opptatt av digitalisering og effektivisering av tjenestene, men styringsdokumentene sier lite eller ingenting om hvordan dette skal skje. Dette er i stor grad overlatt til de ulike sektorene i kommunen.
- Lovverk endres sakte, og kan da bli en begrensning i den pågående digitale transformasjonen.
- På grunn av manglende overordnede strategier og planer i kommunene mener vi at mye av den digitale utviklingen drives nedenfra og opp.

En interessant problemstilling å undersøke videre, kunne derfor vært hvilke systemer en kommune trenger for å koordinere den digitale utviklingen for å kunne prioritere riktig ut ifra kommunens helhetlige situasjon. En annen problemstilling som er interessant er hvordan den sektordrevne digitale utviklingen påvirker og styrer kommunens prioriteringer.

Avslutningsvis vil vi derfor påpeke at det skjer mye bra innenfor digitalisering i de kommunene vi har undersøkt. Det er likevel slik at det er et stykke igjen før de nasjonale føringene og strategiene synes i kommunenes overordnede styringsdokumenter, slik at det gir føringer for den digitale utviklingen i den enkelte sektor på et operativt nivå. Det vil da si en utvikling som strategisk og planmessig er styrt ovenfra og ned.

Referanser

- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Digi Rogaland. (2019). *Digi Rogaland - Digitalisering for folk i Rogaland*. Hentet mai 2021 fra digirogaland.no: <https://digirogaland.no/>
- Digi Vestland. (2020). *Digi Vestland - samordna regional digitalisering*. Hentet mai 2021 fra digivestland.no: <https://www.digivestland.no/>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2019). *Prosjektveiviseren*. Hentet november 2020 fra www.prosjektveiviseren.no: <https://www.prosjektveiviseren.no/om-prosjektveiviseren>
- Haugesund kommune. (2014). *Kommuneplanens samfunnsdel 2014 - 2030*. Haugesund. Hentet november 2020 fra https://www.haugesund.kommune.no/_f/i2d90cfd9-1b7a-40ea-8dce-40a246d80735/kommuneplanens-samfunnsdel-for-haugesund-kommune-2014-2030.pdf
- Haugesund kommune. (2019). *Temaplan helse, omsorg og sosiale tjenester 2017 - 2020*. Haugesund. Hentet mars 2021 fra https://www.haugesund.kommune.no/_f/i8df35c48-d7c5-4eaf-9bb8-08223fce7be8/temaplan-helse-omsorg-sosiale-tjenester-revidering-2019-endelig-utgave.pdf
- Haugesund kommune. (2020). *Budsjett og økonomiplan 2021 - 2024, Budsjett 2021, kommunedirektørens forslag*. Hentet april 2021 fra <https://pub.framsikt.net/2021/haugesund/bm-2021-hkbudsjett2021/#/home>
- Jacobsen, D. I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser, Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo, Norge: Cappeln Damm.
- Jarlsberg IKT. (2017). *Jarlsberg IKT*. Hentet mai 2021 fra jarlsberg-ikt.no: <https://www.jarlsberg-ikt.no/>
- Karmøy kommune. (2015). *Kommuneplan 2014 - 2023 Samfunnsdel*. Karmøy. Hentet april 2021 fra <https://www.karmoy.kommune.no/content/uploads/2018/10/Kommuneplanens-samfunnsdel.pdf>

- Karmøy kommune. (2018). Strategi for velferdsteknologi 2018 - 2022. Karmøy. Hentet april 2021 fra <https://www.karmoy.kommune.no/content/uploads/2018/11/strategi-for-velferdsteknologi-2018-2022.pdf>
- Karmøy kommune. (2020). Handlingsprogram 2021 - 2021 med årsbudsjett og økonomiplan, Rådmannens forslag. Hentet april 2021 fra https://pub.framsikt.net/2021/karm%C3%B8y/bm-2021-handlingsprogram_2021-2024/#/
- Kleven (red.), T. (1998). *Planlegging og handling Kommunal planlegging som grunnlag for politisk styring*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2011). Kommunal planstrategi - Veileder. Hentet november 2020 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016, april 15). Meld.St.27 (2015-2016) Melding til Stortinget. *Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Oslo, Norge: Det kongelige Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet november 2020 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, juni 11). En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 - 2025. Oslo. Hentet januar 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/?ch=1>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). Veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer. Hentet april 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021, januar 5). Digitaliseringsrundskrivet. Hentet april 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2826781/>

kommuneloven. (2018, juni 22). *Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-2018-06-22-83*. Hentet mai 2021 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

KS Kommunenes interesseorganisasjon. (2016, november). Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017 - 2020. Oslo. Hentet april 2021 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/digitaliseringsstrategien/>

Larvik kommune. (2019). Strategidokument 2020 – 2023 for Larvik kommune. Larvik. Hentet april 2021 fra https://appublishframsikt-staging.azurewebsites.net/2020/nye/9330711f-8260-46b3-bc27-2950912e0487/bm-2020-strat_dok_2020-2023_kst_vedtak/#/

Larvik kommune. (2020, april). *Kommuneplanens samfunnsdel 2020 – 2032*. Hentet februar 2021 fra www.larvik.kommune.no: <https://www.larvik.kommune.no/politikk/hoeringer/hoeringer-arkiv/kommuneplanens-samfunnsdel-2020-2032/>

Larvik kommune, Sentral stab og støtte. (2018, august 23). Digitaliseringsstrategi 2018 - 2020. Hentet april 2021 fra www.larvik.kommune.no: <https://www.larvik.kommune.no/administrasjon/aktuelt/tre-viktige-strategier-vedtatt-for-larvik-kommune/>

Lindgren, I., Mehlin, U., & Sæbø, Ø. (2020). Introducing a Work System Framework for understanding eGovernment. *Communications of the Association for Information Systems (forthcoming)*.

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet. (2020, september). Brebåndsdekning 2020. Hentet april 2021 fra <https://www.nkom.no/aktuelt/74-prosent-av-norske-husstander-har-tilgang-til-fiberbredb%C3%A5nd#relatedDocs>

plan- og bygningsloven. (2008, juni 27). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling LOV-2008-06-27-71*. Hentet mars 2021 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Porsgrunn kommune. (2013, september). *Kommuneplanens samfunnsdel 2013 - 2025*. Porsgrunn. Hentet april 2021 fra

<https://beta.porsgrunn.kommune.no/media/1075/kommuneplanens-samfunnsdel-2013-2025.pdf>

Porsgrunn kommune. (2017). *Digitaliseringsstrategi for Porsgrunn kommune 2018 2021*. Porsgrunn.

Porsgrunn kommune. (2019, desember). Handlingsprogram 2020 - 2023, rådmannens forslag. Porsgrunn. Hentet mai 2021 fra <https://www.porsgrunn.kommune.no/media/1633/raadmannens-forslag-handlingsprogram-2020-2023-web.pdf>

Rybalka, M., Røgeberg, O., & Dyngen, Ø. Å. (2019). *Digitalisering i kommunene Overblikk over tilstanden i 2018*. Statistisk sentralbyrå. Hentet fra https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/artikler-og-publikasjoner/_attachment/388777?_ts=16b457fdd00

Sandefjord kommune. (2018). Digitaliseringsstrategi – Sandefjord kommune. Sandefjord. Hentet april 2021 fra <https://innsyn.sandefjord.kommune.no/wfdocument.ashx?journalpostid=2018044880&dokid=1548292&versjon=1&variant=A&>

Sandefjord kommune. (2018). Strategisk næringsplan 2019 - 2031. Sandefjord. Hentet april 2021 fra <https://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/naring-og-eiendom/nedokumenter/sandefjord-kommune-strategisk-naringsplan-org.pdf>

Sandefjord kommune. (2019, september). Kommuneplan 2019 - 2031, Samfunnsdel, handlingdel og arealdel. Sandefjord. Hentet april 2021 fra <https://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/planer-og-rapporter/kommuneplan/2019-2031/planbeskrivelse---samfunnsdel-handlingsdel-og-arealdel.pdf>

Sandnes kommune. (2019). Handlings- og økonomiplan 2020-2023. Sandnes. Hentet april 2021 fra <https://www.sandnes.kommune.no/politikk-og-administrasjon/styringsdokumenter-og-planer/overordnede-styringsdokumenter/eldre-arsrapporter-og-okonomiplaner/okonomiplan-2020-2023/>

Sandnes kommune. (2019). *Sandnes – helt enkelt, metodikk for arbeid med digitalisering, smartby og innovasjon*. Hentet april 2021 fra www.sandnes.kommune.no: <https://www.sandnes.kommune.no/politikk-og-administrasjon/styringsdokumenter-og->

planer/planer-a-a/sandnes-helt-enkelt-metodikk-for-arbeid-med-digitalisering-smartby-og-innovasjon/

Sandnes kommune, Levekår. (2015). *Strategi for velferdsteknologi 2015 - 2020*. Hentet mai 2021 fra www.sandnes.kommune.no: <https://www.sandnes.kommune.no/helse-sosial/planer/strategi-for-velferdsteknologi/>

Skien kommune. (2016). *Digitalisering i Skien kommune - Satsningsområder og ambisjoner*. Skien.

Skien kommune. (2016). *Kommuneplan 2015 - 2022 Samfunnsdelen*. Skien. Hentet april 2021 fra <https://www.skien.kommune.no/globalassets/politikk-og-innsyn/16.06.16-samfunnsdelen-del-i-og-del-ii-bystyrevedtak.doc.pdf>

Skien kommune. (2019, oktober). *Kommunalt handlingsprogram og økonomiplan 2020 – 2023*. Skien. Hentet april 2021 fra <https://www.skien.kommune.no/globalassets/kommunikasjon/midlertidige-filer/handlingsprogram-2020-2023.pdf>

Sola kommune. (2018). *Digital strategi for Sola kommune 2018 - 2021*. Sola.

Sola kommune. (2019). *Kommuneplan for Sola 2019 – 2035 Samfunnsdel*. Sola. Hentet april 2021 fra https://www.sola.kommune.no/_f/p1/i0ad0ab33-2a84-4f2f-af68-166f0a844ec2/20200515_samfunnsdelen.pdf

Sola kommune. (2019, desember). *Trygghet for fremtiden Handlings- og økonomiplan 2020 - 2023*. Sola. Hentet april 2021 fra https://www.sola.kommune.no/_f/p1/i55132ff5-9697-4f0c-8b00-1dca96ba1d14/vedtatt-handlings-og-okonomiplan-2020-2023.pdf

Stavanger kommune. (2014). *Digitaliseringsstrategi 2014 - 2029*. Stavanger. Hentet april 2021 fra <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/planer/strategier/digitalisering-sstrategi-2014-2029/#9046>

Stavanger kommune. (2018). *IKT-strategi for Stavanger kommune 2018 - 2021*. Stavanger. Hentet april 2021 fra <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/skjema-a-a/samfunnsutvikling/ikt-strategi-2018-2021.pdf>

- Stavanger kommune. (2020). Dette skal vi jobbe med de neste 15 årene, Kommuneplanens samfunnsdel 2020 – 2034. Stavanger. Hentet april 2021 fra <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/kommuneplan/samfunnsdelen-2019/kommuneplanens-samfunnsdel-2020-2034.pdf>
- Stavanger kommune. (2020). Handlings- og økonomiplan 2021 – 2024, kommunedirektørens forslag. Stavanger. Hentet april 2021 fra <https://hop2021.stavanger.kommune.no/>
- Stavanger kommune, smartby. (2016). Veikart for smartbyen Stavanger Visjon, mål og satsningsområder. Stavanger. Hentet april 2021 fra <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/smartbyen/veikart-for-smartbyen-stavanger-svg.b.12.12.16.pdf>
- Tønsberg kommune. (2014). Kommuneplanen samfunnsdel 2014 – 2026. Tønsberg. Hentet mars 2021 fra https://www.tonsberg.kommune.no/_f/p1/i8d795b8e-c606-42b3-9f4a-61109d9a148d/kommuneplanens-samfunnsdel-2014-2026-utgatt.pdf
- Tønsberg kommune. (2019). Budsjett 2020 Økonomiplan 2020 - 2023, rådmannens forslag. Tønsberg. Hentet mai 2021 fra https://www.tonsberg.kommune.no/_f/p1/ie0981a45-8240-4254-b195-233e334bb082/budsjett-og-okonomiplan-2020-2023.pdf
- Tønsberg kommune. (2020). Digital strategi for Tønsberg kommune, utkast.

Figurliste

<i>Figur 1 Kommunal planlegging I det kommunale plansystemet, (plan- og bygningsloven, 2008).....</i>	<i>12</i>
<i>Figur 2 The Work System Framework (Alter, 2013)</i>	<i>13</i>
<i>Figur 3 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>14</i>
<i>Figur 4 Mål og innsatsområder i digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 9).....</i>	<i>44</i>
<i>Figur 5 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>48</i>
<i>Figur 6 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>52</i>
<i>Figur 7 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>55</i>
<i>Figur 8 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>57</i>
<i>Figur 9 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>59</i>
<i>Figur 10 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>64</i>
<i>Figur 11 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>66</i>
<i>Figur 12 The eGovWSF - A Work System Framework for eGovernment (Lindgren, Mehlin, & Sæbø, 2020)</i>	<i>69</i>

Vedlegg

1. Epost til kommunene
2. Svar fra kommunene
3. Hjelpespørsmål for å systematisere svarene fra kommunene

1. E-post til kommunene

Emne: Dokumentforespørsel

Vi er to master studenter som skriver om digitalisering og automatisering i kommuner i Vestfold og Telemark og Rogaland.

Vi ber med dette om å få tilsendt de strategier, dokumenter og eller planer som kommunen har som omhandler digitalisering, IKT utvikling, automatisering, robotisering og andre benevnelser i forhold til å endre til ulike former for digital tjenesteproduksjon. Vi har forsøkt å finne slike dokumenter på kommunens hjemmeside, men på grunn av at det er ulike planstrukturer og at det benyttes ulike benevnelser er det vanskelig å finne frem.

Dersom det er satt av økonomi i kommunens økonomiplan til ulike digitaliseringsprosjekter, ber vi om å få tilsendt denne også.

Send gjerne svar med linker eller dokumenter i PDF format.

På forhånd takk.

Med hilsen

Ulf Pedersen

2. Svar fra kommunene

Kommune	Dato	Mottatt informasjon
Sandefjord	24.06.20	Digitaliseringsstrategi
		Dokument om kommunens satsing på Smartby
		Prosjektskisse – automatisering av økonomisk sosialhjelp.
Skien	25.06.20	«Digitalisering i Skien kommune- satsingsområder og ambisjoner 2016-2019».
Larvik	26.06.20	Digitaliseringsstrategi
		Smartbystrategi
		Budsjett og økonomiplan
Sola	30.06.20	Digital strategi for Sola kommune
		Kommunens handlings- og økonomiplan
		Kommuneplanen
Haugesund	20.08.20	Budsjett og økonomiplan
Sandnes	26.08.20	Økonomiplan 2018 – 2021
		Sandnes helt enkelt – nettside: https://www.sandnes.kommune.no/sandnes-helt-enkelt
		Økonomiplan 2019-2022
		Økonomiplan 2020-2023
		Aktuelle politiske saker: Finansiering av program for prosessoptimalisering og kontinuerlig forbedring
Stavanger	03.09.20	Kommuneplan
		Handlings- og økonomiplan
		Digitaliseringsstrategien
		IKT-strategien
		Digi-Rogaland strategien
		Lenke til smartbysatsning - https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/smartbyen-stavanger/
Tønsberg	04.09.20	Utkast til digitaliseringsstrategi
Porsgrunn	10.09.20	Digitaliseringsstrategi
		Mandat for Digiforum
		Tiltaksplan for digitalisering
Karmøy	16.09.20	Lenke til Minuttjakten - https://www.minuttjakten.no
		Lenke til samarbeidet DigiRogaland - DigiRogaland
		Strategi for velferdsteknologi

3. Hjelpespørsmål for å systematisere svarene fra kommunene

1. Strategien(e) kommunen har
 - a. Hva er kjerne elementene i strategiene? Dvs hva handler de om?
2. Planen(e) kommunen har
 - a. Er planene laget før eller etter strategien?
 - b. Skal planene bidra til å etterleve strategiene/nå målene i strategiene
3. Budsjett og økonomiplan

Tilleggsspørsmål for kommunene i Rogaland;

Gjenspeiles strategien til Digi Rogaland i de lokale strategiene?

Nevnes Digi Rogaland som en faktor i digitaliseringsarbeidet i kommunene?