

Digitalisering og prosessledelse i offentlig sektor: en studie av digitalisering i norske kommuner

Sondre Verdal og Dag Håkon Olsen

Universitetet i Agder
dag.h.olsen@uia.no

Sammendrag. Nyere forskning viser at prosessledelse er viktig for å lykkes med digitalisering. Det er imidlertid begrenset kunnskap om hvor godt norske organisasjoner evner å bruke prosessledelse i sine digitaliseringsprosjekter. Denne studien undersøker digitalisering i seks norske kommuner. Vi finner at man i liten grad arbeider med prosessledelse, og i liten grad evner å gjøre de nødvendige organisatoriske endringene for å oppnå målsettingene med satsingen. Manglende prosessforståelse, utydelig prosesseierskap og silo-strukturer hemmer evnen til å skape helhetlige løsninger.

Nøkkelord: Digitalisering, offentlig sektor, kommuner, prosessledelse.

1 Introduksjon

Digitalisering og prosessledelse er to områder som blir stadig mer utforsket i akademisk forskning. Imidlertid er det begrenset med studier som ser spesifikt på forholdet mellom disse to områdene, spesielt i offentlig sektor. Vi ønsker derfor å undersøke hvordan prosessledelse påvirker digitaliseringsarbeidet.

Digitalisering er viktig for endring og innovasjon i offentlig sektor (Regjeringen, 2021), og det fører til økte krav til offentlig sektor (Mergel et al., 2019). Digitalisering fører til endringer i organisatoriske rutiner (Baier et al., 2022), og prosessledelse spiller en viktig rolle i å styre og forbedre disse prosessene. Å ha fokus på prosessledelse blir dermed avgjørende for å optimalisere prosessene og tilpasse seg digitaliseringens krav (van Looy, 2019). Flere studier peker på at prosessledelse er viktig for effektiv implementering og bruk av digitale teknologier i offentlig sektor (Gabryelczyk og Roztocki, 2017; Syed et al., 2018).

Formålet med denne studien er å analysere samspillet mellom digitalisering og prosessledelse og fylle kunnskapsgapet som tidligere forskning har identifisert. Ved å inkludere informanter fra ulike kommuner med variert bakgrunn og erfaring, ønsker vi å skape ny innsikt som kan hjelpe kommuner og offentlig sektor med å takle utfordringene i det raskt utviklende teknologiske landskapet. Derfor stiller vi følgende forskningsspørsmål:

Hvilken rolle spiller prosessledelse i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor?

I neste kapittel vil vi gå inn på studiens bakgrunn, mens det tredje kapitlet vil presentere vår forskningstilnærming. Fjerde kapittel vil inneholde resultatene, mens kapittel 5 vil diskutere funnene. Det siste kapitlet vil konkludere med studiens bidrag.

2 Bakgrunn

2.1 Digitalisering

Digitalisering er en rask teknologisk utvikling, og det påvirker samfunnet i stor grad. Den påvirker både privat og offentlig sektor, og endrer måten organisasjoner arbeider og utvikler seg på (Osmundsen et al., 2018). Digitalisering handler om å bruke digital teknologi til å endre sosiotekniske strukturer og skape verdier i det stadig mer digitaliserte samfunnet. Digitalisering kan føre til digital transformasjon, som innebærer en fundamental endring i hvordan organisasjoner virker og leverer verdi gjennom digitale teknologier (Mergel et al., 2019; Vial, 2019).

Det finnes mye forskning som gir anbefalinger for hvordan man bør gjennomføre digitaliseringsinitiativer. Baier et al. (2022) og Ludwig & Stegmann (2021) understreker begge at god ledelse og organisatoriske endringer spiller en viktig rolle i digitaliseringsprosessen. Ledere av slike initiativer må sikre at digitaliseringsstrategiene er godt forankret i organisasjonen, slik at de ansatte forstår og støtter dem. Det er også viktig å ha en tydelig strategi for å sikre riktig retning og maksimere gevinstene av digital transformasjon. Digitalisering krever både teknologiske og organisatoriske endringer, og det er viktig å ha klare ansvarsområder (Matt et al., 2015). Det kan forbedre effektiviteten, kostnadsbesparelsene og tjenestekvaliteten for innbyggerne (Ludwig & Stegmann, 2021). Ledere må imidlertid unngå å kun fokusere på drift og teknologier, hvor de overser de underliggende verdiene og mulighetene for transformasjon (Parviainen, 2017). Det er også viktig å være oppmerksom på utfordringene ved digitalisering, som å makte å implementere endringer, utvikle digitale ferdigheter, fremme samarbeid og sikre gevinstrealisering (Gabryelczyk & Roztocki, 2017).

Organisasjoner må forstå sin egen situasjon og lage strategier som tar hensyn til dagens behov og fremtidige trender (Chanas og Hess, 2019). Dette sikrer at digitaliseringen bidrar til effektivitet og innovasjon i offentlig sektor. Mergel et al. (2019) understreker også dette behovet for å forstå organisasjonens nåværende situasjon, samtidig som de vektlegger behovet for å forbedre tjenester og effektivisere interne prosesser. Danilova et al. (2022) understreker viktigheten av å lede endringsprosessen, motivere ansatte og fremme samarbeid og kommunikasjon. Inkludering av ansatte og informasjon om deres rolle øker også sannsynligheten for suksess i digitaliseringsprosjekter og øker aksepten for ny teknologi (Bano & Zowghi, 2013). Hele organisasjonen bør derfor inkluderes i endringsprosessen, inkludert operasjonelle prosesser, ressurser og ansatte på tvers av avdelinger (Henriette et al., 2015).

2.2 Digitalisering og prosessledelse

Digitalisering er viktig for endring og innovasjon, spesielt i land som Norge. Norge er ledende i å bruke digital teknologi, spesielt i offentlig sektor. Dette skyldes behovet for effektivisering og innovasjon på grunn av høye kostnader. Norge har utviklet en

digitaliseringsstrategi for offentlig sektor for perioden 2019-2025. Målene med strategien er å skape en mer effektiv offentlig sektor, øke verdiskapningen i næringslivet og gjøre hverdagen enklere for innbyggerne (Meld. St. 30 (2019-2020); Regjeringen, 2019, s.2). Å gjennomføre slike omfattende endringer krever ikke bare teknologiske innovasjoner, men også endringer i organisasjonsstruktur, prosesser og ansvarsområder (Regjeringen, 2019). Økt effektivitet i offentlige tjenester er nødvendig på grunn av økt etterspørsel, demografiske endringer og krav fra næringslivet. Med det i tankene er det tydelig at digitalisering i offentlig sektor er mer enn bare et teknologisk steg fremover - det er en nødvendig strategisk prioritet.

Digitalisering og prosessledelse er to begreper som stadig blir mer knyttet sammen, og det har vært økende interesse for denne koblingen både nasjonalt og internasjonalt (Fischer et al., 2020; van Looy, 2021; Danilova et al., 2022). Både digitalisering og prosessledelse handler om å forbedre organisasjoners prosesser og utnytte teknologi for å skape verdi. Prosessledelse er viktig for digitalisering da det hjelper med å identifisere områder der digitale løsninger kan forbedre og effektivisere arbeidsflyten (van Looy, 2021). På samme måte er digitalisering viktig for prosessledelse da det tilbyr verktøy og teknologier som kan støtte organisasjonene i å forbedre prosessene sine.

En empirisk studie utført av Danilova et al. (2022) undersøkte sammenhengen mellom prosessledelse og digitalisering og fant at prosessledelse er viktig for suksess i digitalisering. Studien konkluderte med at en systematisk tilnærming er nødvendig for å oppnå innovasjon gjennom digitalisering. Kerpedzhiev et al. (2021) påpeker også at digitalisering påvirker prosessledelseskapasiteten og at prosessledelse som fag må utvikles for å tilpasse seg det raske skiftet og den konkurransepregede digitale verden. Syed et al. (2018) understreker behovet for systematisk tilnærming og samarbeid på tvers av enheter og organisasjoner for å styrke digitaliseringsarbeidet. Dette er spesielt relevant med tanke på Danilova et al. (2022) sine funn om at prosessledelse bidrar til innovasjon og støtter utviklingen og nyskapningen i digitalisering.

Kombinasjonen av digitalisering og prosessledelse gir både utfordringer og muligheter. Imgrund et al. (2018) argumenterer for at organisasjoner må ha en helhetlig tilnærming til strategier, prosesser og IT-systemer. Kane (2019) påpeker også at organisasjoner må ha høyt kompetente ansatte, da implementeringen av slike tiltak kan være utfordrende i praksis. Digitalisering endrer dimensjonene rundt prosessene, og derfor må organisasjoner utvikle nye ferdigheter og tilpasse seg endringene (Baier et al., 2022). Prosessledelse og digitalisering er gjensidig avhengige, og hvis de kombineres på riktig måte, kan de forsterke hverandres effekter (Danilova et al., 2022). For å maksimere fordelene av begge fenomener er det viktig å forstå samspillet mellom prosessledelse og digitalisering. Gjennom en systematisk og strategisk tilnærming kan organisasjoner oppnå betydelige fordeler når det gjelder effektivitet, innovasjon og verdi.

Et viktig element som knyttes til både digitalisering, prosessledelse og samspillet mellom dem, er behovet for godt samarbeid på tvers av avdelinger og organisasjoner (Danilova et al., 2022; Yeow et al., 2019). Dette er spesielt viktig i offentlig sektor, der informasjon skal deles mellom institusjoner og kommuner, men det kan være utfordrende (Ross et al., 2019). Forskning viser at det kan være effektivt å lage en prosesskartlegging der hovedprosesser, støtteprosesser og ansvarlige for prosessene identifiseres. Dette kan forbedre koblingen mellom prosessene og de involverte (Iden, 2022).

Lewis (2000) påpeker også at når digitaliseringen omfatter store deler av en organisasjon, kan det oppstå konflikter og spenninger mellom ulike avdelinger.

3 Forskningsmetode

Vi har brukt en kvalitativ og utforskende metode, for å få en dypere forståelse for hvilken rolle prosessledelse spiller for digitalisering i offentlig sektor. Denne metoden gir muligheten for å justere forskningsspørsmål og forskingsprosess underveis for å sikre studiens relevans (Saunders et al., 2019, s. 187). Det finnes omfattende forskning som behandler temaene digitalisering og prosessledelse separat, men sammenhengen mellom de to er mindre utforsket (Danilova et al., 2022).

Datainnsamlingen ble gjennomført i samarbeid med en offentlig samarbeidsorganisasjon (heretter omtalt SBO) og seks små til mellomstore norske kommuner som er eiere av SBO. Ved innhenting av informanter ble det gjort et strategisk utvalg (Dalland, 2018, s. 74), for å innhente informanter som ville bidra med god informasjon for å dekke oppgavens tematikk (Creswell & Poth, 2018, s. 148). Det ble valgt ut tre informanter fra SBO som har en aktiv rolle i digitaliseringsarbeidet. Deres arbeidsoppgaver har mange likhetstrekk med en digitalisering- og ledelseskonsulent, hvor de støtter digitaliseringsarbeidet gjennom å identifisere utfordringer og muligheter koblet til digitalisering og prosessledelse fra et eksternt perspektiv (Jæger et al., 2020).

Det ble intervjuet to informanter fra hver kommune. Det ble dermed utført totalt 15 intervjuer, hvor 12 av intervjuene ble gjennomført i kommunene. Dette utvalget sikrer en relativt bred tilnærming, og reduserer risikoen for bias i datainnsamlingen. Ved å inkludere informanter med variert bakgrunn og roller, sikret det også at ulike perspektiver og erfaringer kom frem, noe som er essensielt i en eksplorativ studie med en kvalitativ tilnærming (Creswell & Poth, 2018, s. 158). Det ble stilt krav om at alle informantene hadde kjennskap til digitaliseringsstrategien i deres kommune, samt inneha en leder- eller administrativ stilling med kobling til digitaliseringsarbeidet. Tabell 1 gir en oversikt over informantene.

Informant	Organisasjon	Informant	Organisasjon
1	SBO	9	Kommune 3
2	SBO	10	Kommune 4
3	SBO	11	Kommune 4
4	Kommune 1	12	Kommune 5
5	Kommune 1	13	Kommune 5
6	Kommune 2	14	Kommune 6
7	Kommune 2	15	Kommune 6
8	Kommune 3		

Tabell 1: Oversikt over informanter

Vi brukte semistrukturerte intervjuer. Etter intervjuene ble intervjudataene transkribert og kategorisert. Det ble gjennomført en detaljert transkribering rett etter hvert intervju for å bevare viktige momenter og bidra til en effektiv analyseprosess (Dalland,

2018, s. 89; Saunders et al., 2019, s. 645). Dette er viktig for å ivareta kritisk informasjon som kan være vesentlig for analysen. Videre ble intervjudataene anonymisert for å ivareta konfidensialiteten, noe som er viktig for å ivareta de etiske retningslinjene ved studien (Creswell & Poth, 2018, s. 55).

Intervjudataene ble så kategorisert og delt inn i tema. Denne prosessen ble gjennomført med bakgrunn i anbefaling fra Saunders et al. (2019, s.657), hvor det først ble skapt kategorier som reflekterte de sentrale temaene og mønstrene i dataene. Videre ble dataene reorganisert i henhold til disse kategoriene, noe som førte til ytterligere analyse for å identifisere nøkkeltemaer, mønster og relasjoner. Gjennom prosessen ble enkelte kategorier revidert, etter hvert som analysen ble gjennomført.

4 Resultater

4.1 Målsettingene med digitaliseringen

Målsettingen med digitaliseringen er formulert som «Enklere hverdag for innbyggere og næringsliv». Det er spesifisert tre delmål: «bedre tjenester», «effektiv offentlig ressursbruk» og «økt verdiskapning». Disse delmålene er igjen operasjonalisert i fem prinsipper. Det første prinsippet, *sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum*, fokuserer på utviklingen av digitale tjenester basert på innbyggernes og næringslivets behov i kommunene. Målet er å forenkle, forbedre og fornye tjenester og samarbeid ved hjelp av digitale løsninger. I praksis ønsker de å ta i bruk selvbetjeningsløsninger, slik som bestilling av tjenester og tilgang til personlige data, samt å benytte nasjonale fellesløsninger som digital postkasse og digital signatur.

Det andre prinsippet, *økt deling av data og verdiskapning*, fokuserer på å få en bedre utnyttelse av data om innbyggere og næringsliv. Her vektlegges at man benytter data som allerede eksisterer i egne systemer og nasjonale kilder, slik som Folkeregisteret og Matrikkelen. Dette gjør at man unngår å måtte innhente informasjon som det offentlige allerede har. Hensikten med dette tiltaket er å skape sømløse tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, for å levere mer effektive og bærekraftige tjenester.

Det tredje prinsippet, *styrke digital kompetanse og deltakelse*, fokuserer på utviklingen av digital kompetanse blant innbyggerne gjennom ulike faser av livet. Viktigheten av digital kompetanse understrekes i forbindelse med den nasjonale digitaliseringsstrategien «En digital offentlig sektor 2025» (Regjeringen, 2019), og beskriver digital kompetanse som «en kritisk faktor for offentlige virksomheters evne til digital transformasjon og uthenting av gevinster fra digitalisering». Videre fremgår det av prinsipp 4, *styrket samarbeid med privat og offentlig sektor*, at formålet er å effektivisere samarbeidet med næringslivet og frivillige organisasjoner. Målet er å fremme utviklingen av innovative tjenester og kunnskapsdeling. For å realisere denne endringen skal fokuset være på ledelsesforankring, og kommunene skal i samarbeid med næringslivet utarbeide en oversikt over behov og mulige løsninger. Det femte og siste prinsippet, *godt personvern og god informasjonssikkerhet*, innebærer at personopplysninger skal behandles lovlig og i samsvar med definerte mål, og på den måten sikre trygg håndtering av innbyggerdata. Personvern skal kontinuerlig vurderes i alle arbeidsprosesser og

digitale løsninger i kommunene, og innbyggerne skal selv kunne administrere personopplysninger der det er hensiktsmessig.

SBOs digitaliseringsstrategi omfatter åtte satsingsområder. Hvert område har etablert egne kompetansenettverk, som igjen er delt inn i sektorvise og sektorgripende nettverk. Sektorvise kompetansenettverk omfatter unike sektorer i kommunene som primært arbeider mot sin egen avdeling. Dette inkluderer «helse og omsorg», «oppvekst og utdanning», «plan, bygg og geodata», og «drift av tekniske anlegg». De sektorgripende kompetansenettverkene er mer omfattende og involverer roller og stillinger som påvirker alle sektorene i kommunen. Disse bidrar med arbeid som omfatter flere sektorer i kommunene og inkluderer «innbyggerdialog», «sak og arkiv», «økonomi, HR og lønn» og «informasjonssikkerhet».

De sektorgripende kompetansenettverkene spiller en avgjørende rolle i digitaliseringsarbeidet i kommunene. Et viktig eksempel er kompetansenettverket «økonomi, HR og lønn», som både har ansvar for og utgjør kjernen i bruken av ERP-systemet. Deres digitaliseringsmål er å skape sømløse digitaliserte prosesser på tvers av avdelinger, sikre digitale løsninger som gjør at ledere kan fokusere på ledelse, og utnytte og opparbeide god kompetanse rundt både nye og eksisterende digitale systemer. Videre samarbeider de også med «sak og arkiv» for å unngå innhenting av data som allerede er tilgjengelig. Det andre sektorgripende kompetansenettverket, «sak og arkiv», arbeider med å implementere systemer for lagring og innhenting av innbyggerdata. Deres digitaliseringsmål er å sikre effektiv saksbehandling der innbyggerne er i sentrum, samtidig som de øker fokuset på informasjonssikkerhet og personvern.

4.2 utfordringer ved implementering av digitaliseringsstrategien

Det er enighet blant informantene om at det overordnede målet for kommunenes digitaliseringsstrategi er å oppnå høyere effektivitet. Dette illustreres av informant 10, som uttrykker at «vårt hovedmål er å bli mer effektive og utnytte ressurser på den mest hensiktsmessige måten». Flere informanter støtter dette synet ved å fremheve den kritiske betydningen av ressuroptimalisering og utnyttelse. De peker på de betydelige utfordringene knyttet til mangel på ressurser og kompetanse, men også på offentlige reguleringer og motstand mot endring ved implementering av digitaliseringsstrategier i kommunene. Det er bred enighet blant informantene om at disse utfordringene utgjør betydelige hindringer som må adresseres for å oppnå suksess i digitaliseringsarbeidet. Informant 5 forteller at "Vi har stadig reduserte ressurser, og blir derfor mer sårbare med tanke på arbeidskraft». Spesielt i de mindre kommunene blir presset på ressursene tydeligere. Dette ble bekreftet både av informantene fra SBO og kommunene selv. De anser digitalisering som et tiltak som krever mye ressurser og som potensielt kan belaste de allerede begrensede ressursene ytterligere, noe som gjør det vanskelig for de mindre kommunene å holde tritt med utviklingen. Dette ble bekreftet under intervjuene med de mindre kommunene, der det ble påpekt at arbeidsoppgaver som vanligvis blir fordelt på flere roller i større kommuner, ofte blir utført av kun én person.

De fleste informantene påpeker også mangelen på dedikert personell for digitaliseringsarbeidet. Samtlige informanter ser dette som en hindring for effektiv implementering av digitalisering, med særlig fokus på utfordringene ved å utføre oppgaver som

krever spesialisert kompetanse når ressursene er begrensede. De fleste informantene understreker derfor betydningen av samarbeidet med SBO for å kunne implementere digitale løsninger. Informant 8 underbygger dette ved å si at «samarbeidet med SBO har vært helt kritisk for å se de store linjene når det kommer til digitalisering og å få ting i system, ettersom vi har begrenset tid, kunnskap og ressurser til å gjøre denne jobben».

Flertallet av informantene anser offentlige reguleringer og føringer som betydelige utfordringer for kommunenes digitaliseringsinitiativer. Dette kommer spesielt til uttrykk når det gjelder kravene til anskaffelsesprosedyrer, beskyttelse av persondata (GDPR), samt den overordnede organisatoriske strukturen og hierarkiet i offentlig sektor. Flere av informantene understreker utfordringen knyttet til de lovpålagte anskaffelsesprosedurene for nye digitale systemer. Det vekker frustrasjon over den tid- og ressurskrevende oppgaven det er å være kontinuerlig engasjert i anskaffelsesprosesser. Dette resulterer ofte i at ansatte i kommunene må tilegne seg ferdigheter i nye systemer kort tid etter at de har tilpasset seg de eksisterende systemene. Det er bred enighet blant disse informantene om at nasjonale føringer ofte oppleves mer kompliserende enn hjelpsomme, og at de fungerer mer som barrierer og begrensninger enn som veiledere. De uttrykker også frustrasjon over mangel på en felles digital plattform for alle norske kommuner, siden det er svært ressurskrevende å skaffe egne systemer.

Motstand mot endring er en felles utfordring i kommunene, og nevnes av samtlige informanter. Samtlige informanter mener at motstand mot endring og adopsjon av nye systemer er en utfordring, og at dette må adresseres for å sikre en vellykket digitalisering. Noen av informantene peker også på generasjonsforskjeller som en potensiell årsak til motstand, mens andre ser på mangel på opplæring og forståelse som årsak til motstand. Flertallet mener at motstand mot endring ofte er relatert til alder, og at det er en større terskel for å lære seg nye ting med en eldre arbeidsgruppe. Andre uttrykker frustrasjon rundt både eksisterende og nye systemer, men at det er tydelig at det er store forskjeller blant de ansatte.

Ifølge de informantene som har kjennskap til prosess- og endringsledelse, er det få ansatte i kommunene som forstår at digitalisering handler om mer enn bare implementering av et datasystem. De fremhever viktigheten av å se på digitalisering som en helhetlig prosess som innebærer både teknologisk og organisatorisk endring. For å motvirke denne mangelen anbefaler enkelte informanter å inkludere ansatte i endringsprosessen gjennom opplæring og involvering.

4.3 Digitalisering og prosessledelse

Prosessforståelse

Intervjuene avdekket at en av de største utfordringene kommunene møter, er manglende prosessforståelse. Flere av informantene uttrykker at prosessledelse er et relativt nytt konsept for dem, og det er mangel på forståelse for hva en prosess er. Mange informanter, både fra SBO og fra kommunene, mener at den lave prosessforståelsen kan skyldes kompleksiteten rundt prosesser og prosessledelse, samt en generell mangel på kommunikasjon og informasjonsflyt på tvers av avdelingene.

Selv om det er god dialog rundt digitaliseringsinitiativene i kompetansenettverkene, er det generelt lite fokus på arbeidsprosesser i digitaliseringsarbeidet. De fleste informantene har lite kjennskap til hvordan prosessledelse praktiseres, og enda færre kan forklare hvordan prosessledelse kan anvendes i digitaliseringsarbeidet. De fleste informantene har en forståelse for nødvendigheten av å forstå den situasjonen de befinner seg i for å kunne iverksette effektive systemer. Men bare få av dem kan gi et klart svar på hvordan de skal oppnå dette. Fire informanter, to fra SBO og to fra kommunene, viser en god forståelse for prosessledelse som fenomen. Disse informantene påpeker at fraværet av prosessledelse er en ulempe for kommunen.

Kommunene bruker ikke spesifikke verktøy eller metoder for å analysere og forankre et fokus på prosessledelse. Mange av informantene uttrykker at de heller stoler på uformell koordinering og samarbeid mellom de forskjellige avdelingene enn på formell prosessledelse. Prosessledelse blir dermed ikke bevisst og eksplisitt adressert i det daglige arbeidet i kommunene, og blir i liten grad benyttet i det digitale utviklingsarbeidet. Informant 4 kommenterer at: «Vi er ikke så gode til å bruke begrepene prosess og prosessledelse, men dersom vi hadde brukt mer av disse ordene og begrepene, tror jeg nye tiltak og endringer ville fått mer tyngde og betydning.»

I en av kommunene hadde de nylig gjennomført en analyse for å vurdere modenheten når det gjelder prosessledelse. Analysen viste en lav modenhet for prosessledelse. Informanten fra denne kommunen understreker at den lave modenheten skaper store utfordringer ved innføring av nye tiltak. Det ble kommentert at et manglende prosessfokus ofte resulterer i et resultatfokus, hvor de har et mål, men uten en klar plan for hvordan de skal nå det. Informanten mener at dette fører til at flere tiltak mislykkes fordi viktige trinn overses. Den lave modenheten gjenspeiles også i de andre kommunene, ettersom det er begrenset kjennskap til faget prosessledelse, samt en mangel på forståelse for hvordan de skal kartlegge prosesser. Informant 14 bemerker at «Vi begynner dessverre litt for ofte i feil ende. Det vil si at vi setter oss et mål med hvor vi vil være, men vi kartlegger ikke hvordan vi skal komme dit».

Intervjuene viste at det er en lav forståelse for sammenhengen mellom IT og prosesser generelt. Selv om alle informantene sier at digitalisering er viktig, mangler mange en forståelse av hvordan ledelse, spesielt prosessledelse, kan bidra til å iverksette digitaliseringstiltak. Informantene har også begrenset kunnskap om hvordan IT kan øke effektiviteten i evaluering og gjennomføring av prosessene. Bare noen få informanter påpekte dette perspektivet, men de mener at mangelen på slik kunnskap begrenser kommunens evne til å utnytte teknologiens fulle potensial. Informantene understreker også at manglende forståelse for prosessene kan føre til feilaktig bruk av teknologi, noe som noen ganger resulterer i ineffektive digitaliseringstiltak.

Prosesseierskap

Det er tydelig at kommunene har problemer med å definere hvem som er ansvarlig for arbeidsprosessene. Selv om noen informanter innser at det er viktig å ha noen som leder prosessene, er det få som har en klart definert rolle i dette arbeidet. De fleste informantene fra kommunene er usikre på hvem som har ansvar for arbeidsprosessene. Det er også uklart hvem som skal fremme samarbeid på tvers av avdelinger og fagområder og hvem som skal sette strategier og mål for digitalisering av arbeidsprosessene. En av informantene påpeker at det generelt sett ikke blir gjort mye for å definere

prosjektansvar i kommunene (informant 9). Dette tyder på at det er manglende forståelse for prosesser og forvirring om hvem som eier dem. De fleste kandidatene indikerer at manglende kompetanse er en hovedårsak til fraværet av prosesseierskap.

Det kommer frem at det er lederne på ulike nivåer i kommunen er ansvarlige for sine deler av arbeidsprosessene. En av informantene fra SBO (informant 1) bekrefter dette ved å beskrive lederen for "Økonomi, HR og lønn" som ansvarlig for prosessen med å samle inn ansattinformasjon, fastsette lønnssetninger og utbetale lønn til kommunens ansatte. Imidlertid er det få informanter i kommunene som nevner lederne som ansvarlige for arbeidsprosessene. Informant 9 kommenterer at «Kommunens ledere har gjerne ansvar for mange prosesser og oppgaver. Det er ofte linjeledere som fungerer som prosesseiere, men det er ikke en isolert rolle som heter prosesseier».

Silo-strukturer

Det er tydelig at kommunene er preget av silo-strukturer. Flere av informantene uttrykker at hver avdeling i kommunene i stor grad har fokus på sine egne oppgaver. De gir uttrykk for at flere ansatte kun ser en effekt av nye tiltak hvis disse tiltakene bidrar positivt til deres egen enhet. Selv om digitalisering er et sentralt tema, er det generell mangel på forståelse for hvordan individuelle prosesser påvirker helheten. Intervjuene indikerer at mange ansatte ser prosessene som isolerte enheter, og har en begrenset forståelse for samspillet mellom avdelingene i kommunen. Dette fører til at endringer ofte kun vurderes ut fra konsekvenser for egen avdeling, uten å ta hensyn til hvordan det kan påvirke andre prosesser. Denne mangelen på helhetlig forståelse hindrer effektiv tjenesteoptimalisering og skaper organisatoriske utfordringer.

Flere informanter etterlyser også forbedret intern kommunikasjon. Mangel på en dedikert kommunikasjonsplattform representerer en betydelig utfordring og bidrar til dannelsen av silo-strukturer. Over halvparten av informantene påpeker at det eksisterer muligheter for forbedring innen intern kommunikasjon og tverrfaglig samarbeid. Det fremheves at utfordringer relatert til dårlig kommunikasjon, silo-strukturer og uklare roller ofte forhindrer effektivt samarbeid på tvers av enheter. Imidlertid mener enkelte informanter at de ikke ser behovet for formell organisering av informasjonsflyt, da de allerede utveksler informasjon i uformelle sammenhenger, slik som matpauser eller annen hverdagslig dialog. Dette er spesielt fremtredende i de mindre kommunene.

Flere av informantene nevner også tiltak som kommunene iverksetter for å forbedre kommunikasjonen på tvers av avdelinger, for potensielt å bryte ned eksisterende silo-strukturer. Dette inkluderer jevnlig møter og dialog med andre avdelinger, noe som anses som en effektiv løsning i de mindre kommunene. I tillegg gjør kommunene aktiv bruk av kompetansenettverk for å fremme dialog på tvers av avdelinger. Dette støttes av kandidat 8 som nevner at de anvender disse nettverkene og intern dialog for å oppnå bedre kontroll over behovene som er mellom avdelingene i kommunen. Likevel påpeker flere informanter at de opplever utfordringer, ettersom de ansvarlige for koordinering mellom ulike linjer ofte prioriterer egen linje først. Dette problemet forsterkes ved fravær av spesifikke rutiner for organisering i kommunen, samt at det ikke finnes en utpekt ansvarlig for å fremme samarbeid på tvers.

5 Diskusjon

Kommunene har konkrete målsettinger med digitaliseringstiltakene. Hovedmålet er «enklere hverdag for innbyggere og næringsliv», som igjen er operasjonalisert i tre delmål og fem prinsipper. Vi ser at satsingen har noen store utfordringer knyttet til hvordan disse målene skal oppnås i praksis. Prosjektet har fokusert på å skape bedre tjenester for innbyggerne og en mer effektiv ressursbruk, men uten å gå nærmere inn på hvordan arbeidsprosessene som skaper disse tjenestene skal se ut. Det kommer frem i intervjuene at disse prosessene går på tvers av de administrative inndelingene og at det er en manglende oversikt og forståelse for prosessenes helhet og verdiskapning. Vi vil her spesifikt gå inn på tre dimensjoner ved prosessarbeidet og betydningen for digitaliseringen: prosessforståelse, prosesseierskap og silo-strukturer.

For det første, så er det en lav prosessforståelse i kommunene. Mens flere av informantene var tydelig på at prosessledelse er viktig for evnen til å lykkes med digitaliseringsprosjekter, hadde de fleste informantene liten eller ingen prosessforståelse. Viktigheten av prosessledelse for digitalisering er konsistent med funn fra nyere forskning. Den empiriske studien til Danilova et al (2022) finner at det er en klar gjensidig påvirkning mellom digitalisering og prosessledelse, og at prosessledelse er viktig i digitaliseringsarbeidet. Tidligere studier har også demonstrert at prosessledelse er viktig for digital fornyelse og innovasjon (Van Looy, 2021, Mendling et al, 2020).

Digitaliseringen i disse kommunene innebærer å fornye digitale systemer i et komplekst organisatorisk landskap. Det krever at man har en holistisk tilnærming og evner å se hvordan systemene skal støtte arbeidsprosesser -- som ofte går på tvers av enhetene, samt hvilke data som skal registreres hvor og brukes av hvem. En viktig styrke ved prosesstangegangen er at den fokuserer på samarbeid på tvers av enheter (Bharadwaj et al, 2013), og at den har et sterkere fokus på arbeidsprosesser enn funksjonelle enheter, og således legger til rette for kryssfunksjonelt samarbeid (Schmiedel et al, 2013). Studien til Danilova et al (2022) finner at prosesskulturen øker evnen til å realisere verdi fra digitaliseringen, samt at prosessarbeidets fokus på økt samarbeid på tvers av enhetene er spesielt viktig for å lykkes med digitaliseringen.

Prosessforståelse er derfor viktig for å få en helhetlig forståelse for hvordan prosessene løper på tvers av enhetene, og hvordan de skaper verdi for kundene (Iden, 2022). Det vil således kunne skape en større forståelse for den totale verdiskapningen til hver prosess, og derfor også for viktigheten av å ta beslutninger og dele data som gagnar hele prosessens verdiskapning. Det vil være vanskelig å lykkes med prinsipp 1 «Sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum» og prinsipp 2 «Økt deling av data og verdiskapning» uten at man analyserer hvordan dagens arbeidsprosesser og systemer støtter tjenesteproduksjonen i kommunene. En slik analyse vil utgjøre et viktig grunnlag for å lage nye rutiner og arbeidsprosesser for å skape sammenhengende tjenester, dele relevant data og øke verdiskapningen. En sterkere prosessforståelse blant de ansatte ville også gjøre det lettere å kommunisere svakhetene med eksisterende prosesser og vise hvordan endringene vil manifesteres seg i praksis (Iden, 2022).

For det andre, så er det uklarerhet rundt ansvaret for prosessene, og det er ikke definert prosesseiere. Det er også en utbredt frustrasjon blant informantene over manglende lederskap, spesielt knyttet til prosesser som går på tvers av avdelingene. Det er en

utfordring at det ikke er noen som har helhetsansvar for ytelsen til arbeidsprosessene. I praksis er det linjelederne som har ansvar for sin del av prosessen. Fravær av prosess-eierskap gjør det krevende å praktisere prosessledelse (Danilova, 2019). Det fører videre til uklarhet rundt ansvarsfordelingen i arbeidsprosessene og koordineringen på tvers av enhetene. Iden (2022) fremhever viktigheten av å forstå hva en prosess innebærer, hvem som har ansvaret for den, samt hvordan den kan måles og forbedres. Uten en klar og robust forståelse av disse konseptene kan dermed implementeringen av effektiv prosessledelse være en utfordring (Danilova, 2019). Det at linjeledere er ansvarlig for sine prosesser er ikke gunstig, og kan lett føre til suboptimalisering for virksomheten, siden en linjeledere har budsjettansvar for sin enhet. Det kan føre til prioritering av linjelederens egen enhet, på bekostning av tverrfaglige prosesser som kan være viktige for kommunen og innbyggerne.

For det tredje, så er arbeidet i kommunene preget av en silo-struktur. Samarbeid på tvers av avdelingene i kommunen er en betydelig utfordring, som påvirker både ansattes oppfatning av digitale tiltak, og deres evne til å koordinere tiltak og prosesser på tvers av avdelingene. Begrensede ressurser og tidspress spiller en rolle i prioriteringen av oppgaver, og de ansatte har en tendens til å se nytten av nye tiltak bare hvis det umiddelbart gagnar deres egen avdeling. Dette poenget ble også påpekt av Syed et al. (2018), som erkjenner at offentlig sektor ofte er kompleks og preget av silo-strukturer som gjør det vanskelig å kartlegge prosessene. En god forståelse av prosessene er derfor viktig for å redusere denne utfordringen, ettersom en manglende forståelse kan føre til isolerte og ukoordinerte tjenester. Dette kan skape utfordringer for digitaliseringsstrategiens prinsipper om «Sammenhengende tjenester med bruker i sentrum» og «Økt deling av data og verdiskapning». For å realisere disse prinsippene, er det nødvendig med en helhetlig tilnærming til prosessene som tar hensyn til hele kommunens perspektiv, ikke bare den enkelte avdelingens perspektiv. Ved å ta en helhetlig tilnærming og identifisere prosessene som krysser avdelingene, kan kommunen oppnå mer sammenhengende tjenester og forbedre brukeropplevelsene. Det er derfor viktig at kommunen adresserer denne utfordringen og legger vekt på helheten av prosessene for å oppnå målene om samordnede og brukerorienterte tjenester.

Et viktig tiltak er å etablere en effektiv kommunikasjonskanal og tydelig definere roller og ansvarsområder for prosessene, slik som å utnevne prosesseiere, som nevnt tidligere (Danilova, 2019). Uten en god kommunikasjonskanal blir det vanskelig for de ansatte i ulike avdelinger å samarbeide og dele informasjon effektivt. Dette støttes også av litteraturen som understreker viktighetene av ansvarsfordeling, etablering av god kommunikasjon, og å være oppdatert på teknologiske muligheter (Horlacher & Hess, 2016; Haffke et al., 2016). Videre understreker Danilova (2022) viktigheten av samarbeid på tvers av enheter og virksomheter for å oppnå suksess innen digitalisering og prosessledelse. Det er derfor avgjørende at kommunene tar utfordringen på alvor og vurderer muligheter.

6 Konklusjon

Denne studien illustrerer utfordringen med digitalisering i norske kommuner. Funnene kan være en indikasjon på at tilnærmingen til digitalisering er lite hensiktsmessig og at det sløses med tid og ressurser. Det er også en indikasjon på at digitaliseringen av offentlig sektor hemmes at en lav prosessforståelse og et for lite fokus på arbeidsprosessene, og hvordan disse skal fornyes i sin digitaliserte versjon. Studien gir støtte til nyere forskning som betoner viktigheten av prosessledelse for å lykkes med digitalisering, og er en indikasjon på at denne kunnskapen i liten grad finnes i norske kommuner.

Vi ser at målsettingene med digitaliseringstiltakene gjør strukturelle endringer nødvendige, samt nye måter å virke på og betjene innbyggerne på. Hovedmålet er «enklere hverdag for innbyggere og næringsliv», som igjen er operasjonalisert i tre delmål og fem prinsipper. Prinsipp 1 «Sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum» og prinsipp 2 «Økt deling av data og verdiskapning» vil begge kreve at man analyserer og lager nye rutiner og arbeidsprosesser. Arbeidsprosessene er i dag fragmenterte, og det er lite forståelse for prosessene i deres helhet. For å oppnå sammenhengende tjenester med fokus på brukerne kreves det at de involverte forstår hvordan arbeidsprosessene skaper verdi for innbyggerne. Det gjelder både de som skal designe de nye måtene å arbeide på og de som skal arbeide med prosessene. Videre er det viktig at de som til daglig jobber i prosessene forstår sine roller i lys av prosessen som helhet. Vi ser også at den fragmenterte forståelsen av arbeidsprosessene er en hindring for en effektiv deling av data og derfor et hinder for å få til økt verdiskapning. Disse to prinsippene er også fundamentale for å oppnå de tre delmålene «Bedre tjenester», «Effektiv offentlig ressursbruk» og «Økt verdiskapning». Det vil være vanskelig å oppnå målene med digitaliseringssatsingen uten at man utfører en grundigere analyse av arbeidsprosessene som ligger til grunn for verdiskapningen, og ser på hvordan disse prosessene skal endres for å oppnå målsettingene.

Studien illustrerer at prosessforståelse og et eksplisitt fokus på prosessledelse er viktig for å realisere gevinstene med digitaliseringsarbeid. I den grad offentlige enheter ikke har denne kompetansen, bør de opparbeide denne før de går i gang med digitaliseringstiltakene. I tillegg, kunne man tenkt seg mer bruk av felles nasjonale løsninger. Vi vil argumentere for at det vil være en bedre bruk av ressursene å lage en standard virksomhetsarkitektur for kommunal sektor. Det ville innebære å lage løsninger, prosessarkitektur og spesifisere roller på et nasjonalt plan, som de enkelte kommunene kan implementere.

Dette er en avgrenset studie som gir lite grunnlag for å generalisere. Det vil derfor være ønskelig at man gjør en større empirisk studie av digitalisering i norske kommuner, for å videre avdekke hvor godt man lykkes med digitaliseringstiltakene. Man bør undersøke hvor godt man evner å arbeide med prosessledelse, og i hvilken grad man evner å gjøre de organisatoriske endringene som er nødvendige for å realisere gevinstene fra tiltakene.

7 Referanser

- Baier, M.-S., Lockl, J., Röglinger, M., & Weidlich, R. (2022). Success factors of process digitalization projects – insights from an exploratory study. *Business Process Management Journal*, 28(2), 325-347.
- Bano, M., & Zowghi, D. (2013). User Involvement in Software Development and System Success: A Systematic Literature Review. *International Conference on Information Systems*.
- Bharadwaj, A., El Sawy, O., Pavlou, P. & Venkatraman, N. (2013). Digital Business strategy: Toward a next generation of insights. *MIS Quarterly*, 37(2), 471-482.
- Chanias, S. & Hess, T. (2016). Understanding digital transformation strategy formation: Insights from Europe's industry. In *PACIS 2016 Proceedings*.
- Creswell, J., W. & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches* (4.utg.). Sage.
- Dalland, O. (2018). *Metode og oppgaveskriving* (6.utg.). Gyldendal.
- Danilova, K.B. (2019). Process owners in business process management: a systematic literature review, *Business Process Management Journal*. 25(6), 1377-1412.
- Danilova, K., Iden, J., & Eikebrokk, T. R. (2022a). Prosessledelse og digitalisering. *Norsk IKT Konferanse for Forskning Og Utdanning*, 2.
- Fischer, M., Imgrund, F., Janiesch, C. & Winkelmann, A. (2020). Strategy archetypes for digital transformation: defining meta objectives using business process management. *Information & Management*, 57(5), 1-13
- Gabryelczyk, R., & Roztock, N. (2017). Effects of BPM on ERP Adoption in Public Sector. In *Twenty-third Americas Conference on Information Systems, Boston*.
- Haffke, I., Kalgovas, B. & Benlian, A. (2016). The Role of the CIO and the CDO in an Organization's Digital Transformation. *37th International Conference on Information systems (ICIS, 2016)*.
- Henriette, F., Mondher, F. & Boughzala, I. (2015). The shape of digital transformation: A systematic literature review. In *Ninth Mediterranean Conference on Information systems (MCIS)*.
- Horlacher, A. & Hess, T. (2016). What does a chief digital officer do? Managerial tasks and roles of a new c-level position in the context of digital transformation. In *2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)*.
- Iden, J. (2022). *Prosessledelse. Ledelse og Utvikling av Prosesser*. (3.utg.). [e-bok]. Fagbokforlaget.
- Imgrund, F., Fischer, M., Janiesch, C. & Winkelmann, A. (2018). Approaching Digitalization with Process Management. *Multikonferenz Wirtschaftsinformatik 2018, Lüneburg, Germany, 6-9 Mar*.
- Jæger, B., Bruckenberg, S. A., & Mishra, A. (2020) Critical Success Factors for ERP Consultancies. A Case Study. *Scandinavian Journal of Information Systems* 32(2).
- Kane, G. C. (2019). The Technology Fallacy: People Are the Real Key to Digital Transformation. *Research Technology Management*, 62(6), 44–49.

- Kerpedzhiev, G. D., König, U. M., Röglinger, M., & Rosemann, M. (2021). An Exploration into Future Business Process Management Capabilities in View of Digitalization. *Business & Information Systems Engineering*, 63(2), 83-96.
- Lewis, M. (2000). Exploring paradox: Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25(4), 760-776.
- Ludwig, S., & Stegmann, C. (2021). Digitalization Strategy. In V. Liermann & C. Stegmann (Eds.), *The Digital Journey of Banking and Insurance, Volume I: Disruption and DNA*, 19-33. Springer International Publishing.
- Matt, C., Hess, T. & Benlian, A. (2015). Digital transformation strategies. *Business & Information systems Engineering*, 57(5), 339-343.
- Meld. St. 30 (2019-2020). *En innovativ offentlig sektor. Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal og moderniseringsdepartementet.
- Mendling, J., Pentland, B. T., & Recker, J. (2020). Building a complementary agenda for business process management and digital innovation. *European journal of information systems*, 29(3), 208-219.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4).
- Osmundsen, K., Iden, J., & Bygstad, B. (2018). Hva er digitalisering, digital innovasjon og digital transformasjon? *Paper presented at NOKOBIT 2018, Svalbard, 18-20 Sept. NOKOBIT*, 26(1).
- Parviainen, P., Tihinen, M., Kääriäinen, J. & Teppola, S. (2017). Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in practice. *International journal of information systems and project management* 5(1), 63-77.
- Regjeringen. (2019). *Èn digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Regjeringen. (2021). *Digitalisering i offentlig sektor*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitalisering-i-offentlig-sektor/id2830849/>
- Ross, J., Beath, C.M., & Mocker, M. (2019). *Designed for digital. How to Architect Your Business for Sustained Success*. MIT Press.
- Saunders, M. N. K., Lewis, P., & Thornhill, A. (2019). *Research methods for business students* (8.utg.). Pearson.
- Schmiedel, T., Vom Brocke, J., & Recker, J. (2013). Which cultural values matter to business process management? Results from a global Delphi study. *Business Process Management Journal*.
- Syed, R., Bandara, W., French, E., & Stewart, G. (2018). Getting it right! Critical Success Factors of BPM in the Public Sector: A Systematic Literature Review. *Australasian Journal of Information Systems*, 22, 1-39.
- van Looy, A. (2021). A quantitative and qualitative study of the link between business process management and digital innovation. *Information & Management*, 58(2), 1-15.
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118-144.
- Yeow, A., Soh, C. & Hansen R. (2018). Aligning with new digital strategy: A dynamic capabilities approach. *The Journal of Strategic Information Systems*, 27, 43-58.