



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

## **AORG350**

Masteroppgave i Administrasjon og Organisasjonsvitenskap

### **En Effektiv og Brukerorientert Offentlig Sektor**

**En casestudie om Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og beslutningsprosessene knyttet til digitalisering i offentlig Sektor**

---

**Eirik Hauso**

**Vår 2021**



## SAMMENDRAG

Denne studien handler om digitaliseringspolitikk og digitalisering i offentlig sektor. Problemstillingen til studien er «*Hva kjennetegner og forklarer Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og beslutningsprosessene knyttet til digitalisering i offentlig sektor, med vekt på agendasetting, policyformulering og beslutningstaking?*». For å kunne svare på problemstillingen har jeg benyttet meg av en kvalitativ tilnærming gjennom case som overordnet forskningsmetode, og ved å ta i bruk dokumentanalyse og semistrukturerte intervju. Denne studien tar utgangspunkt i beslutningsteori og vil benytte seg av Herweg mfl. (2015) sitt strømningsperspektiv som analytisk perspektiv. Studien handler om Solberg-regjeringens sin digitaliseringspolitikk og tidsrammen spenner seg fra 2013 til 2021 som er det tidsrommet Erna Solberg har vært statsminister. Solberg-regjeringens tre regjeringserklæringer, sentrale policydokument knyttet til digitalisering i offentlig sektor og intervjuer med informanter fra KMD og regjeringen er grunnlaget for studiens empiriske funn. De sentrale policydokumentene ble valgt ut fordi det er Solberg-regjeringens viktigste policydokument knyttet til digitalisering i offentlig sektor.

En mulig konklusjon for denne studien er at digitaliseringspolitikken i stor grad er preget av små endringer og at endringene er drevet frem av teknologisk utvikling. Digitaliseringspolitikken har ikke gjennomgått store omfattende reformer, men den preges av at den fortsetter litt som før og at den videreutvikles underveis, særlig på grunn av ny teknologi. For 10-15 år siden var det ikke sikkert at datidens politikere så for seg at en rekke offentlige tjenester kunne bli tilbudt over internett som for eksempel bestilling av legetimer eller søknad til dagpenger. Politikkområder som er så sterkt knyttet til teknologi og teknologisk utvikling som det digitaliseringspolitikken er, vil være utfordrende å kunne planlegge og kontrollere i detalj.

## FORORD

Denne masteroppgaven markerer slutten på fire fine år ved Universitetet i Bergen. Arbeidet med masteroppgaven har vært lærerikt på tross av et annerledes og utfordrende år.

Det er flere jeg ønsker å takke i forbindelse med masteroppgaven. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder professor Lise Hellebø Rykkja. Lises konstruktive innspill og tilbakemeldinger har vært til stor hjelp gjennom hele skriveprosessen.

Jeg vil også rette en takk til mine informanter for at de deltok i studien og for alle opplysningene de valgte å dele med meg. En spesiell takk rettes til kontaktpersonen i KMD som var behjelpelig med å finne relevante informanter.

Sist, men ikke minst, en stor takk til min samboer og medstudent Anniken Katrine Knutsen. Takk for gode innspill og diskusjoner. Uten deg hadde det ikke vært noen oppgave.

Eirik Hauso

Bergen, 30.06.2021



# INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. INNLEDNING</b> .....	1
1.1 PROBLEMSTILLING .....	3
1.2 STUDIENS FORMÅL .....	4
1.3 OPPBYGNING AV STUDIEN .....	4
<b>2. KONTEKST</b> .....	6
2.1 TIDLIGERE FORSKNING .....	6
2.1.1 MASTEROPPGAVER OM DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR .....	6
2.1.2 FORSKNING OM DIGITALISERING I NORGE OG NORSK OFFENTLIG SEKTOR .....	7
2.1.3 FORSKNING OG RAPPORTER OM DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR .....	8
2.2 DIGITALISERING SOM POLITIKKOMRÅDE I NORGE .....	10
2.3 REGJERINGSERKLÆRINGENE TIL SOLBERG-REGJERINGEN.....	12
2.4 SENTRALE POLICYDOKUMENT .....	13
2.4.1 MELD. ST. 27 (2015-2016) DIGITAL AGENDA FOR NORGE .....	13
2.4.2 EN DIGITAL OFFENTLIG SEKTOR – DIGITALISERINGSSTRATEGI FOR OFFENTLIG SEKTOR 2019 – 2025.....	17
2.4.3 OECDs GJENNOMGANG AV DIGITALISERING AV OFFENTLIG SEKTOR I NORGE .....	19
2.4.4 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV DIGITALISERING I OFFENTLIGE VIRKSOMHETER 2018 .....	21
<b>3. TEORI</b> .....	24
3.1 BEGREPSAVKLARING .....	25
3.1.1 DIGITALISERING .....	25
3.2 BESLUTNINGSPROSESSER.....	26

3.2.1	AGENDA-SETTING .....	26
3.2.2	POLICYFORMULERING.....	27
3.2.3	BESLUTNINGSTAKING .....	29
3.3	STRØMNINGSPERSPEKTIV .....	31
3.3.1	GARBAGE-CAN.....	31
3.3.2	STRØM AV PROBLEMER .....	32
3.3.3	STRØM AV POLITIKK.....	33
3.3.4	STRØM AV POLICY .....	34
3.3.5	POLICYVINDU OG KOBLINGSPROSESSEN .....	34
3.3.6	MULTIPPELT STRØMNINGSNETTVERK OG BESLUTNINGSTAKING .....	35
3.4	HVORDAN VIL JEG ANVENDE DENNE TEORIEN?.....	36
4.	<b>METODE</b> .....	37
4.1	CASESTUDIE.....	37
4.2	DATAGRUNNLAG OG DATAVALG.....	38
4.3	DOKUMENTANALYSE.....	39
4.4	INTERVJU .....	41
4.5	DATAKVALITET .....	44
4.5.1	VALIDITET .....	44
4.5.2	RELIABILITET .....	45
4.6	KOMMENTARER TIL STUDIENS METODISKE VALG.....	46
5.	<b>EMPIRI</b> .....	47
5.1	HVA ER SOLBERG-REGJERINGENS DIGITALISERINGSPOLITIKK? .....	47
5.1.1	REGJERINGSERKLÆRINGER .....	48
5.1.2	DIGITALISERING PÅ AGENDAEN.....	50
5.1.3	MELD. ST. 27 (2015-2016) DIGITAL AGENDA FOR NORGE .....	52

5.1.4 EN DIGITAL OFFENTLIG SEKTOR – DIGITALISERINGSSTRATEGI FOR OFFENTLIG SEKTOR 2019 – 2025.....	54
5.2 HVA OG HVEM PÅVIRKER DIGITALISERINGSPOLITIKKEN I NORGE?.....	56
5.2.1 DIGITALISERINGSMINISTER.....	56
5.2.2 REGJERINGENS DIGITALISERINGSUTVALG OG STATSSEKRETÆRUTVALG FOR DIGITALISERING .....	57
5.2.3 EU OG EUROPA.....	58
5.2.4 SEKTORUTFORDRINGER .....	58
5.2.5 GRAD AV POLITISERING I DIGITALISERINGSPOLITIKKEN .....	60
5.2.6 POLITIKERNES ROLLE I DIGITALISERINGSPOLITIKKEN.....	61
5.2.7 INTERESSEORGANISASJONER OG NÆRINGSLIV .....	63
5.2.8 OECDs DIGITAL GOVERNMENT REVIEW OF NORWAY – BOOSTING THE DIGITAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC SECTOR (2017).....	64
5.2.9 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV DIGITALISERING I OFFENTLIGE VIRKSOMHETER (2018).....	65
<b>6. ANALYSE.....</b>	<b>66</b>
6.1 EN STRØM AV PROBLEMER .....	66
6.2 EN STRØM AV POLITIKK.....	69
6.3 EN STRØM AV POLICY .....	75
6.4 HVORDAN KOBLES STRØMMENE SAMMEN? .....	80
6.5 REFLEKSJONER RUNDT STRØMNINGSPERSPEKTIVET .....	84
<b>7. AVSLUTNING .....</b>	<b>87</b>
7.1 SVAR PÅ FORSKNINGSSPØRSMÅLENE .....	87
7.1.1 HVA SIER REGJERINGSERKLÆRINGENE OM DIGITALISERINGSPOLITIKK OG DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR? .....	87



7.1.2 HVA SIER SENTRALE POLICYDOKUMENT OM DIGITALISERINGSPOLITIKK OG DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR? .....	88
7.1.3 HVILKE POLICYFORSLAG ER SENTRALE I REGJERINGENS POLITISKE PLATTFORM(ER) OG DIGITALISERINGSSTRATEGIER?.....	89
7.1.4 HVILKE AKTØRER VAR SENTRALE I FORMULERINGEN AV OG BESLUTNINGENE OM REGJERINGENS DIGITALISERINGSPOLITIKK?.....	91
7.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER .....	91
7.3 POLITISKE IMPLIKASJONER .....	93
7.4 MULIG VIDERE FORSKNING .....	93
<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>95</b>
<b>VEDLEGG.....</b>	<b>102</b>
VEDLEGG 1 – EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE.....	102

## **LISTE OVER TABELLER**

Tabell 1 Oversikt over viktige dokument.....	40
Tabell 2 Oversikt over intervjuobjekter .....	42

## **LISTE OVER FIGURER**

Figur 11 Multipelt strømningsnettverk. Hentet fra A modified multiple streams framework (Herweg mfl., 2015, s 445). .....	35
---	----



# 1. INNLEDNING

Digitalisering er et begrep som er flittig brukt av aktører i næringslivet og politikken. Politikere og sentrale beslutningstakere fremhever ofte digitalisering som løsning på en rekke utfordringer Norge som land står ovenfor. Man kan finne eksempler på dette både på statlig og kommunalt nivå. Statsminister Erna Solberg (2017) skrev en kronikk i E24 om hvordan «det nye Norge» skulle ta i bruk digitalisering som et viktig virkemiddel for å forsikre at Norge forblir en av verdens mest produktive nasjoner. I kronikken fremmer Solberg fem punkter som legger grunnlaget for hvordan regjeringens arbeid med digitalisering skal foregå; (1) *alle skal ha mulighet til å tilegne seg digital kompetanse gjennom hele livet*, (2) *det offentlige skal benytte seg av tilegnet data for å utvikle bedre tjenester og ny kunnskap*, (3) *man må bedre rammevilkårene til det private næringslivet*, (4) *regelverket må kontinuerlig utvikles i sammenheng med den digitale utviklingen* og (5) *Norge skal være et ledende land i arbeidet med digitalisering av offentlig sektor*.

Solberg benytter seg av en rekke ord og uttrykk i denne kronikken som går igjen når politikere og/ eller offentlig sektor diskuterer digitalisering og teknologisk endring av offentlig sektor. Schartum, Jansen og Tranvik (2017, s 134) viser til fire ulike slagord som ofte går igjen i offentlig sektors dokumenter, strategier og rapporter som omhandler digitalisering – *fornyning, forenkling, forbedring og effektivisering*.

*Fornyning* handler om at man skal ha et helhetlig syn på oppgaveløsningen. Oppgaver som faktisk henger sammen, skal sees i sammenheng og man ønsker så stor grad av samordning som mulig. Et eksempel på samordning og helhetlige løsninger er ifølge Schartum mfl. (2017, s 134) elektroniske helsejournaler – slike journaler fordeler pasientinformasjon raskt og sikkert mellom ulike deler av helsesektoren. *Forenkling* handler om brukerorientering, det vil si at digitaliseringen skal tenke på brukernes behov. Brukerne er i dette tilfellet alle innbyggere i Norge som benytter seg av offentlige tjenester på digitale flater. Et godt eksempel på dette er helsenorge.no. Dette er en plattform hvor man kan finne nyttig og viktig informasjon om sin egen helse og hvilke helsetjenester som tilbys, samlet på en plass. Et annet eksempel er fellespåloggingsløsninger som Bank-ID eller Min-ID. Dette er påloggingsløsninger som man kan benytte seg av på de fleste offentlige digitale flatene. *Forbedring* handler om kvaliteten til oppgaveløsningen til det offentlige. Digitalisering skal føre til at tjenestene som offentlig sektor tilbyr blir bedre og at brukerne av disse tjenestene

skal være mer tilfredse med tjenestetilbudet enn det man har vært tidligere. *Effektivisering* går i all hovedsak ut på at man reduserer kostnader. Man ønsker at digitalisering kan bidra til at offentlig sektor løser oppgaver raskere og til en lavere kostnad.

Disse slagordene som Schartum mfl. (2017, s 134) viser til kan man finne en rekke eksempler på fra politikken og offentlig sektor. Et eksempel er Bergen kommune som gjennom digitalisering og effektivisering har satt seg som mål å spare inn 250 – 300 millioner kroner innen 2023 (Haga og Nave, 2020). I budsjettet for Bergen kommune har man lagt inn planer for å spare penger ved hjelp av ulike digitaliseringstiltak for å effektivisere driften av kommunen. Det viser seg nå at byrådets tro på digitaliseringstiltakene var for store og man nedjusterer besparelsene for 2021 (Haga og Nave, 2020).

En annen plass man kan finne eksempler på disse slagordene er prosjekter som er blitt støttet av medfinansieringsordningen for digitaliseringsprosjekt. Ordningen er etablert for å bidra til å realisere «Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025» og det er statlige virksomheter som må stå som søker for prosjektet. (Digitaliseringsdirektoratet, 2020a). På oversikten over prosjekter<sup>1</sup> som har fått støtte kan man se at prosjektene beskrives med ord som *enklere, raskere, brukere, effektivisere, samordne* og lignende.

Digitalisering i offentlig sektor er temaet for denne studien. Med utgangspunkt i beslutningsteori og et strømningsperspektiv som legger vekt på beslutningsprosesser i et parlamentarisk system, vil jeg studere Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og beslutningsprosessen knyttet til digitalisering i offentlig sektor, med vekt på agenda-setting, policyformulering og beslutningstaking. Som eksemplene ovenfor viser er digitalisering i offentlig sektor et viktig tema som vil påvirke offentlig sektor i lang tid fremover. Med denne studien vil jeg vise hvordan Solberg-regjeringen har kommet frem til politikken som legger grunnlaget for digitalisering i offentlig sektor og dermed også grunnlaget for fremtidens offentlige sektor og offentlige tjenester.

---

<sup>1</sup> <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/prosjekt-med-stotte-fra-medfinansieringsordningen/884>

## 1.1 PROBLEMSTILLING

For å begrense omfanget av oppgaven har jeg valgt et tidsperspektiv fra 2013 til studiens innleveringstidspunkt. I oktober 2013 ble Erna Solbergs-regjering utnevnt i statsråd. Solberg-regjeringen tok over etter Jens Stoltenbergs andre regjering og besto av Høyre og Fremskrittspartiet. Venstre ble innlemmet i regjeringen i 2018 og Kristelig Folkeparti ble med i 2019. Vinteren 2020 gikk Fremskrittspartiet ut av regjeringen. Solberg-regjeringen består i dag av Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti. Under Solberg-regjeringen har arbeidet med digitalisering fått økt oppmerksomhet. I 2019 etablerte regjeringen en egen minister for digitalisering og det har under Solbergs regjeringstid blitt utarbeidet stortingsmeldinger om blant annet digitalisering i offentlig forvaltning (Meld. St. 27 (2015 – 2016) og datadrevet økonomi og innovasjon (Meld. St. 22 (2020 – 2021)). Regjeringen har også lansert flere strategier knyttet til digitalisering, som for eksempel Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025 og nasjonal strategi for kunstig intelligens.

### **Studiens problemstilling er følgende:**

*Hva kjennetegner og forklarer Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og beslutningsprosessene knyttet til digitalisering i offentlig sektor, med vekt på agendasetting, policyformulering og beslutningstaking?*

I starten av Solberg-regjeringens regjeringstid er det digitalisering i offentlig sektor som fikk størst oppmerksomhet i digitaliseringspolitikken. For å begrense studiens omfang vil den konsentrere seg rundt digitalisering i offentlig sektor. Skulle studien også sett på beslutningsprosesser knyttet til mer næringsrettet digitaliseringspolitikk ville studiens omfang vært for stor med tanke på studiens varighet og størrelse.

For å bedre belyse denne problemstillingen har jeg i tillegg utarbeidet noen forskningsspørsmål som studien har som mål å kunne besvare:

- *Hva sier regjeringserklæringene om digitaliseringspolitikk og digitalisering i offentlig sektor?*
- *Hva sier sentrale policydokument om digitaliseringspolitikk og digitalisering i offentlig sektor?*
- *Hvilke policyforslag er sentrale i regjeringens politiske plattform(er) og digitaliseringsstrategier?*
- *Hvilke aktører var sentrale i formuleringen av og beslutningene om regjeringens digitaliseringspolitikk?*

Forskningsspørsmålene er formulert utfra hva problemstillingen søker å finne svar på. For å kunne si noe om hva Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk er vil det være naturlig å undersøke hva Solberg-regjeringens regjeringserklæringer og sentrale policydokumenter sier om digitalisering og digitalisering i offentlig sektor. For å kunne si noe om beslutningsprosessen knyttet til digitaliseringspolitikken vil det være sentralt å se på hvilken policy som er formulert i de utvalgte dokumentene og hvilke aktører som har vært involvert i beslutningsprosessen.

## 1.2 STUDIENS FORMÅL

Formålet til studien er å bidra til forståelsen av digitalisering i offentlig sektor. Offentlig sektor er et område som er forsket mye på i norsk sammenheng, men digitalisering i offentlig sektor er et felt som ikke har blitt forsket på i like stor grad. Digitaliseringen av offentlig sektor er viktig for hvordan fremtidens offentlige sektor og tjenester vil se ut. Det er derfor interessant å se nærmere på hvordan fremtidens offentlige sektor skapes i dag gjennom Solberg-regjeringens føringer for digitaliseringspolitikken. Digitaliseringspolitikken er et policyområde som drives fremover i takt med den teknologiske utviklingen. Det er derfor interessant å se på i hvor stor grad digitaliseringspolitikken som føres er formet av politikerne. Har politikerne egentlig noe å si? Med denne studien ønsker jeg å bidra til forståelsen av hva dagens digitaliseringspolitikk for offentlig sektor er og hvordan beslutningsprosessene knyttet til utviklingen av denne politikken har vært.

## 1.3 OPPBYGNING AV STUDIEN

Denne studien består av 7 kapitler. Kapittel 2 redegjør for bakgrunn og kontekst. Her vil jeg redegjøre for tidligere forskning på digitaliseringsfeltet som er relevant for studien, regjeringserklæringer og de viktigste policydokumentene til Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk. I tillegg presenteres viktige rapporter fra OECD og Riksrevisjonen – som sier noe om hvordan digitaliseringen i Norge ligger an. Kapittel 3 vil presentere studiens teoretiske rammeverk. Her vil man finne begrepsavklaringer knyttet til digitalisering, teori om beslutningsprosesser og strømningsteori og en avklaring på hvordan studien vil benytte seg av teorien som blir presentert. I kapittel 4 blir studiens metodiske valg redegjort for. I kapittel 5 presenteres det empiriske grunnlaget for studien. Empirien er strukturert etter følgende temaer – hva er Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og hvem og hva påvirker digitaliseringspolitikken? I kapittel 6 vil analysen bli gjennomført. Her vil jeg ved bruk av det

teoretiske rammeverket og analytiske tilnærmingen til studien gjennomgå de empiriske funnene. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 7 presentere studiens hovedfunn. Nederst i oppgaven vil man finne vedlagte dokumenter som for eksempel litteraturliste og intervjuguide.

## 2. KONTEKST

For å forstå digitaliseringspolitikken til Solberg-regjeringen og policydokumentene knyttet til digitalisering i offentlig sektor må man også forstå konteksten de befinner seg i. I dette kapitlet vil jeg starte med å se på tidligere forskning og rapporter knyttet til blant annet digitalisering og digitalisering i offentlig sektor. Jeg vil videre redegjøre for digitalisering som politikkområde i Norge, hvor jeg blant annet vil se på Solberg-regjeringens regjeringserklæringer. Stortingsmeldingen «Digital Agenda for Norge» (Meld St. 27 (2015 - 2016) og digitaliseringsstrategien «En digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025» legger frem Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og strategi for digitalisering i offentlig sektor i tiden fremover, og er Solberg-regjeringens mest sentrale policydokumenter knyttet til digitalisering i offentlig sektor. Jeg vil redegjøre for det viktigste innholdet til Meld. St. 27 (2015-2016) «Digital Agenda for Norge» og «En digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025». I tillegg til Solberg-regjeringens sentrale policydokumenter, vil jeg også redegjøre for andre viktige dokumenter for studien i denne delen av kapitlet. Dokumentene vil bli presentert i rekkefølge etter hvor sentrale jeg anser at de er for Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk.

### 2.1 TIDLIGERE FORSKNING

Jeg vil i dette delkapitlet se på digitalisering som forskningsfelt. Her vil jeg vise til tidligere masteroppgaver ved Institutt for Administrasjon- og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen som er knyttet til digitalisering og digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Jeg vil vise til tidligere forskning fra Norge som er knyttet til digitalisering i offentlig sektor og jeg vil vise til internasjonal forskning og forskningsrapporter som omhandler digitalisering og digitalisering i offentlig sektor.

#### 2.1.1 MASTEROPPGAVER OM DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR

Ved Institutt for Administrasjon- og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen finner man en rekke tidligere masteroppgaver som omhandler ulike områder knyttet til digitalisering og digitalisering i offentlig sektor.

Erlend Hunsrød leverte i 2011 en masteroppgave som studerte implementeringen av regjeringens IKT-politikk fra 2002 – 2009. Masteroppgaven ser på Bondevik II og



Stoltenberg II sin digitaliseringspolitikk, med hovedvekt på sentralforvaltningen og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Hovedfunnene i Hunsrøds (2011, s 115) masteroppgave er blant annet at samordningen i IKT-politikken har hovedsakelig økt i løpet av perioden fra 2002 – 2009. Fokuset på samordning er kommet ovenfra og at samordning i IKT-politikk er vanskelig blant annet på grunn av sektorprinsippet.

I 2019 ble det publisert to masteroppgaver som omhandlet digitalisering i henholdsvis Skatteetaten og NAV. Jonas Lund-Tønnesen (2019) studerte hvordan digitalisering har foregått i skatteetaten fra 2008 – 2018. Studien benytter seg av et organisasjonsteoretisk utgangspunkt og bruker teorien om «utforskning og utnyttelse» for å forsøke å forstå digitalisering. Hovedfunnet i Lund-Tønnesens masteroppgave (2019, s 117) er at digitalisering i Skatteetaten «har gått fra å være orientert mot utnyttelse til å være mer orientert mot utforskning». Sigurd Kaldestad Tornli (2019) studerte hvordan digitalisering påvirket forholdet mellom brukerne og NAV. Blant hovedfunnene (Tornli, 2019, s 83) finner man at digitalisering i NAV har påvirket forholdet mellom brukerne og NAV og at mange av tersklene som fantes før digitalisering også er der etter digitale tjenester er innført, men i en litt annen form.

Erlend Sofienlund (2020) studerte hva som kjennetegner agendasetting og policyutforming knyttet til digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Dette ble studert gjennom en casestudie av digitaliseringsprosjektet «Smart omsorg» i Bergen kommune. Sofienlund (2020, s 95 – 99) peker på 6 punkter som kan være nyttig lærdom til fremtidige digitaliseringsprosjekter – blant annet behovet for å forankre prosjektet på en god måte i organisasjonen.

## 2.1.2 FORSKNING OM DIGITALISERING I NORGE OG NORSK OFFENTLIG SEKTOR

Digitalisering i Norge og norsk offentlig sektor er et relativt nytt forskningsområde.

Forskningen som finnes, konsentrerer seg i stor grad om e-forvaltning og digitalisering i offentlig sektor. Schartum, Jansen og Tranvik er tre sentrale forskere når det kommer til digitalisering i Norge og har publisert flere bøker og artikler om temaet (se: Schartum, Jansen og Tranvik (2017), Jansen og Schartum (2008)). Forskningen til Schartum, Jansen og Tranvik kombinerer informatikk, juss og statsvitenskap og omfatter temaer som lover og forskrifter knyttet til digital forvaltning (Schartum, 2015) og digital forvaltning i offentlig sektor (Jansen og Tranvik, 2012).

Jansen og Berg-Jacobsen (2011) sin tilstandsrapport om e-forvaltning i Norge er også et eksempel på forskning fra Norge om digitalisering i offentlig sektor. I artikkelen presenterer Jansen og Berg-Jacobsen (2011) en analyse av departementenes IT-styring. Av hovedfunn fra analysen (Jansen og Berg-Jacobsen, 2011, s 2 – 4) peker artikkelforfatterne på at forvaltningen – som helhet – mangler et klart mål med bruken av IKT, mange sektorer mangler en strategi for bruken av IKT og at man bør skape samordning for IKT-bruk gjennom et «bottom-up»-perspektiv.

Andre bidragsytere til norsk forskning om digitalisering i offentlig sektor er Christensen og Lægreid (se: 2010, 2020). Artikkene til Christensen og Lægreid ser på bruken av IKT-verktøy i statsforvaltningen. Selv om artikkene er publisert med 10 års mellomrom er det interessant å se at enkelte hovedfunn er de samme. Begge artikkene (Christensen og Lægreid, 2010, 2020) viser at utbredelsen av bruken av IKT-verktøy i statsforvaltningen er stor og da særlig når det gjelder bruken av IKT-verktøy internt i forvaltningen. IKT-verktøy til bruk mellom statsforvaltningen og borgerne er også brukt, men ikke i like stort omfang som det er internt.

### 2.1.3 FORSKNING OG RAPPORTER OM DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR

Fremveksten av IKT i offentlig sektor har vært markant siden årtusenskiftet. Det har også ført til at IKT i offentlig sektor har blitt et tema som forskningen har gitt økende oppmerksomhet til i samme tidsrom. Et sentralt begrep i forskningen om IKT og digitalisering i offentlig sektor er *Digital Era Governance* (DEG) (Dunleavy, Margetts, Bastow og Tinkler, 2006). Westernen (2015) peker på at DEG kan sees på som et alternativ til New Public Management (NPM). NPM er et begrep som omfatter bølgen av reformer i offentlig sektor på 1980- og 90-tallet (Hood, 1991). Dunleavy mfl. (2006, s 480) fremhever tre hovedtrekk med DEG – reintegrering av tjenester, helhetlige- og behovsbaserte tjenester og at man utnytter potensiale til digitalisering ved å digitalisere offentlig sektor.

Westernen (2015, s 17) fremhever fire viktige endringer som følge av at man benytter seg av DEG-baserte styringsformer – e-post brukes som kommunikasjonsform, internett og intranett fungerer som informasjonsnettverk, man utvikler spesifiserte digitale tjenester for ulike brukergrupper og man har gått fra papirarkiv til digitale/elektroniske arkiv.

Med bakgrunn i teknologisk utvikling – og særlig utviklingen når det gjelder sosiale medier – hevder Margetts og Dunleavy (2013) at man er inne i en andre bølge av DEG. DEG2

tar med seg de tre hovedtrekkene fra den første bølgen, men legger mer vekt på de digitale endringene som har skjedd i løpet av 2000-tallet. Den andre bølgen av DEG er i stor grad drevet frem av at fremveksten av internett har ført til at selskaper og privatpersoner benytter seg av ny teknologi raskere enn tidligere, og i et tempo som er raskere enn tiden staten bruker på å respondere på den nye teknologien (Margetts og Dunleavy, 2013, s 7).

Forskning om digitalisering i offentlig sektor har ikke bare konsentrert seg om DEG. Et annet syn på digitalisering i offentlig sektor fremmes blant annet av Fountain (2001). Fountain (2001, s 4) viser til begrepet «virtuell stat». En virtuell stat er ifølge Fountain (2001, s 4), at staten i større grad er organisert i virtuelle etater, tverrsektorielle etater og offentlig-privat-nettverk, hvor disse organisasjonenes struktur og kapasitet avhenger av internett.

Av nyere forskning om digitalisering og bruk av IKT i utviklingen av politikk og offentlige tjenester finner man for eksempel forskningsprosjektet TROPICO. Dette er et EU-finansiert forskningsprosjekt – hvor forskning pågår – som fokuserer på samarbeid og samhandling og bruk av IKT/digitalisering i offentlig sektor (TROPICO, u.å.). Et eksempel på forskning som er gjort i regi av TROPICO er Hammerschmid, Palaric, Rackwitz og Wegrich (2019) fra TROPICO arbeidspakke 6, som er en metaanalyse av digitaliseringsstrategier fra 8 ulike europeiske land.

Internasjonale aktører som OECD har også satt søkelys på digitalisering de siste 20 – 30 årene. OECD har siden starten av 2000-tallet utgitt en rekke rapporter angående digitalisering i offentlig sektor (se: OECD; 2003, 2005, 2009, 2014). Rapportene til OECD er grundige og består vanligvis av prinsipper og anbefalinger til hvordan man skal digitalisere i offentlig sektor. I tillegg til de overordnede rapportene har også OECD rapporter hvor de gjennomgår enkelte lands digitaliseringsarbeid i offentlig sektor, et eksempel på dette er rapporten fra 2017 hvor man gjennomgikk statusen på digitalisering i offentlig sektor i Norge (OECD, 2017).

Når det gjelder OECD har det vært et fokusskifte i løpet av 2010-tallet fra «e-government» til «digital government». E-government defineres av OECD (2014, s 6) som «hvordan myndighetene benytter seg av IKT – og spesielt internett – som et verktøy for bedre styring», og var fremtredende i OECDs rapporter fra 2000-tallet (se: OECD; 2003, 2005, 2009). I 2014 kom OECD ut med rapporten «Recommendation of the Council on Digital Government Strategies». Digital government defineres av OECD (2014, s 6) som «bruken av digital teknologi, som en integrert del av myndighetenes moderniseringsstrategier, for å skape «public value»». Digital government avhenger av et økosystem bestående av blant annet

aktører fra offentlig sektor, private aktører og næringslivet, hvor økosystemet fremmer produksjon og tilgang til åpne data, tjenester og innhold gjennom samhandling med myndighetene (OECD, 2014, s 6). OECD (2014) peker på flere prinsipper som bør ligge til grunn for digitalisering i offentlig sektor som for eksempel at man bør ha sammenhengende bruk av digital teknologi på tvers av policyområder og forvaltningsnivåer.

## 2.2 DIGITALISERING SOM POLITIKKOMRÅDE I NORGE

Dette delkapittelet vil starte med en kort redegjørelse av hvordan forvaltningen av digitaliseringspolitikken i Norge er organisert, før jeg vil redegjøre for den politiske konteksten knyttet til digitaliseringspolitikken.

I Norge har alle departementene ansvar for digitalisering i sin egen portefølje. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har samordningsansvaret for digitalisering i offentlig sektor. Distrikts- og digitaliseringsministeren har hovedansvaret for digitaliseringspolitikken, på nåværende tidspunkt er det Linda Hofstad Helleland (H) som er distrikts- og digitaliseringsminister. I KMD er det Avdeling for IT- og forvaltningspolitikk som har ansvaret for digitaliseringspolitikken. En av avdeling for IT- og forvaltningspolitikk oppgaver er å utarbeide *digitaliseringsrundskrivet*. Rundskrivet er «en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor» (KMD, 2021). Digitaliseringsrundskrivet gjelder for «departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter» (KMD, 2021).

I 2020 opprettet Solberg-regjeringen et nytt direktorat – Digitaliseringsdirektoratet. Det nyopprettede Digitaliseringsdirektoratet er resultatet av en sammenslåing av Direktoratet for forvaltning og IKT (DiFi), Altinn og deler av Brønnøysundregisteret. Digitaliseringsdirektoratet har en rekke hovedfunksjoner, blant annet har Digitaliseringsdirektoratet ansvaret for koordineringen av sektorkryssende digitaliseringstiltak og utvikle digitale tjenester for innbyggere og næringsliv. To andre viktige aktører knyttet til digitalisering i offentlig sektor er Skate og Digitaliseringsrådet.

Skate er et rådgivende organ til Digitaliseringsdirektoratet og digitaliseringsministeren, og medlemmene i Skate består av toppledere i offentlige virksomheter. Skate sitt mandat innebærer blant annet at «Skate skal bidra til en samordnet digitalisering av offentlig sektor som gir gevinster for innbyggerne, næringslivet, frivillig sektor og offentlige virksomheter» (Digitaliseringsdirektoratet, 2020b).

Digitaliseringsrådet er oppnevnt av KMD og er et «faglig uavhengig organ» (Digitaliseringsdirektoratet, u.å.). Digitaliseringsrådet består av ca. 10 medlemmer og aktuelle medlemmer i Digitaliseringsrådet er ledere i offentlige virksomheter, IT-ledere, akademikere og erfarne prosjektledere. Digitaliseringsrådet er en arena hvor offentlige virksomheter kan få råd og anbefalinger knyttet til digitaliseringsprosjekter (Digitaliseringsdirektoratet, u.å.).

Denne studien konsentrerer seg om digitaliseringspolitikken og digitalisering i offentlig sektor under Solberg-regjeringen. For å få en bedre oversikt over tilstanden til digitaliseringspolitikken når Solberg-regjeringen inntrådte er det nyttig å vite hva den forrige regjeringen hadde gjort med digitaliseringspolitikken.

Jens Stoltenberg varslet i 2012 at han ønsket å effektivisere og fornye offentlig sektor (TV2, 2012). Stoltenberg pekte på at digitalisering av offentlige tjenester var nøkkelen for å få dette gjennomført og satte som mål at innen første del av 2015 skulle alle egnede statlige tjenester bli tilbudt digitalt (TV2, 2012).

Stoltenberg II-regjeringen – bestående av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti la frem stortingsmeldingen *Digital Agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping* våren 2013. Meld. St. 23 (2012-2013) *Digital Agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping* er delt inn i fire deler – *Norge på nett, den digitale revolusjon, fundament for vekst og gjennomføring* (Meld. St. 23 (2012-2013), s 9-10). Formålet til stortingsmeldingen er «å legge frem regjeringens politikk for hvordan Norge som samfunn utnytter mulighetene IKT og internett gir for verdiskaping og innovasjon» (Meld. St. 23 (2012-2013), s 5). Jeg vil her kort presentere hovedtrekkene i stortingsmeldingen.

Den første delen av stortingsmeldingen har bredbånd og internettdekning som tema. I denne delen presenterer man tiltak for hvordan man skal ha et godt bredbåndstilbud og hvordan man skal få innbyggerne til å benytte seg av tilbudet. Del to beskriver hvordan regjeringen vil legge til rette for blant annet verdiskaping med hovedvekt på noen områder man mener står ovenfor en digital revolusjon. I del tre legger man frem kjerneelementer som må være på plass for en fungerende langsiktig politikk for IKT og verdiskaping. Siste del tar for seg hvordan man skal gjennomføre politikken som presenteres i stortingsmeldingen (Meld. St. 23 (2012-2013), s 9-10). Denne stortingsmeldingen er da strategien som lå til grunn for IKT-politikken i Norge når Solberg-regjeringen tok over.

### 2.3 REGJERINGSERKLÆRINGENE TIL SOLBERG-REGJERINGEN

Etter stortingsvalget i 2013 ble det dannet en ny regjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet med Erna Solberg som statsminister. Regjeringen var en mindretallsregjering, men inngikk en samarbeidsavtale med Venstre og Kristelig Folkeparti slik at man hadde et stortingsflertall med 96 mandater. Etter stortingsvalget i 2017 hadde borgerlig side fortsatt flertall med 88 mandater på Stortinget. I 2018 valgte Venstre å gå inn i regjering og i 2019, valgte også KrF å gå inn i regjering. Solberg-regjeringen var da en ren flertallsregjering fra 2019 til 2020. Vinteren 2020 valgte FrP å gå ut av regjering og regjeringen har siden 2020 vært en mindretallsregjering bestående av Høyre, Venstre og KrF (Garvik, 2021).

Regjeringserklæringene til Solberg-regjeringen sier noe om hvilke politiske saker regjeringen ønsker å prioritere i sin regjeringsperiode. Solberg-regjeringen har lagt frem tre regjeringserklæringer – Sundvolden, Jeløya og Granavolden. Jeg vil kort redegjøre for de tre regjeringserklæringene og hvilke politiske saker som Solberg-regjeringen har som hovedprioritet i de ulike erklæringene.

*Sundvolden-plattformen* er Solberg-regjeringens regjeringserklæring fra 2013, regjeringen består på dette tidspunktet av Høyre og Fremskrittspartiet og regjeringen har en samarbeidsavtale med Venstre og Kristelig Folkeparti som gjør at Solberg-regjeringen har flertall i Stortinget. Solberg-regjeringen presenterer 8 viktige satsningsområder i Sundvolden-plattformen (2013, s 4 – 7) – *konkurransekraft for norske arbeidsplasser, en enklere hverdag for folk flest, kunnskap gir muligheter for alle, regjeringen vil bygge landet, trygghet i hverdagen og styrket beredskap, et velferdsløft for eldre og syke, et sterkere sosialt sikkerhetsnett og levende lokaldemokrati.*

*Jeløya-plattformen* er Solberg-regjeringens andre regjeringserklæring. Regjeringserklæringen kom på plass i 2018 etter at Venstre gikk inn i regjeringen med Høyre og Fremskrittspartiet. Solberg-regjeringens mål med denne regjeringserklæringen er «at folk skal få leve frie og selvstendige liv» (SMK, 2018, s 3). Målet skal man oppnå gjennom et «bærekraftig velferdssamfunn». Regjeringen Solberg presenterer 12 ulike virkemidler for å kunne skape et slikt samfunn (SMK, 2018, s 3 – 5) – *flere i arbeid, grønn omstilling, bygge hele landet, digitalisering av Norge, mulighetslandet Norge, modernisert velferd, et enklere Norge, et tryggere Norge, et mangfoldig Norge, global bærekraft, et Norge som bidrar i verden og Norge som handelsnasjon.*

*Granavolden-plattformen* er Solberg-regjeringens tredje regjeringserklæring og den kom ut i 2019. Denne regjeringserklæringen er for en regjering som består av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti. Som i Jeløya-plattformen er målet til Granavolden-plattformen «at folk kan få leve frie og selvstendige liv» (SMK, 2019, s 3). Solberg-regjeringen peker på 4 store utfordringer landet står ovenfor og som regjeringen tar sikte på å løse (SMK, 2019, s 3 – 4) – regjeringen vil; *skape et bærekraftig velferdssamfunn, ha en offensiv klimapolitikk, ha sosial bærekraft og trygghet.*

## 2.4 SENTRALE POLICYDOKUMENT

Her presenteres ulike policydokument som er sentrale for å forstå hva Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk er. Først vil jeg presentere Meld. St. 27 (2015 – 2016) «Digital Agenda for Norge» og «En digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025». De to dokumentene er henholdsvis en stortingsmelding og en strategi. Disse to policydokumentene er sentrale fordi de gir et overblikk over Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk. Videre vil jeg presentere to rapporter – OECDs gjennomgang av digitalisering i offentlig sektor i Norge (OECD, 2017) og «Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i offentlige virksomheter» fra 2018. Disse rapportene er sentrale fordi rapportene har gitt viktige innspill til digitaliseringspolitikken som føres.

### 2.4.1 MELD. ST. 27 (2015-2016) DIGITAL AGENDA FOR NORGE

Formålet til denne stortingsmeldingen er å presentere «regjeringens overordnede politikk for hvordan man i Norge kan bruke IKT for samfunnets beste» (Meld. St. 27 (2015-2016), s 11). Regjeringen hadde ved fremleggelsen av denne stortingsmeldingen to hovedmålsetninger for sin digitaliseringspolitikk (Meld. St. 27 (2015-2016), s 11):

1. «En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning»
2. «Verdiskaping og deltagelse for alle».

Stortingsmeldingen er delt inn i fem deler – *Del I innledning og bakgrunn, del II IKT-politikk for en brukerrettet og effektiv forvaltning, del III IKT-politikk for verdiskaping og deltagelse for alle, del IV nasjonal plan for elektronisk kommunikasjon og del V økonomiske og administrative konsekvenser*, for denne studiens formål og omfang er ikke alle delene like aktuelle. Dette er fordi del III, IV og V handler om temaer som er mer knyttet til næringsliv, verdiskaping og infrastruktur, og ikke til digitalisering i offentlig sektor. Delene av

stortingsmeldingen som vil være aktuell for denne studien vil være del I og II – i del I blir bakgrunnen for stortingsmeldingen presentert og del II handler om digitalisering i offentlig sektor, som er det temaet denne studien er interessert i. Jeg vil derfor sette søkelys på disse delene av stortingsmeldingen i denne studien. Etter å ha redegjort for hovedpunktene i stortingsmeldingen vil jeg også komme med litt informasjon om hvordan Stortinget behandlet denne stortingsmeldingen etter å ha fått den fremlagt fra regjeringen.

I stortingsmeldingen pekes det på at digitalisering er sektorovergripende (Meld. St. 27 (2015-2016), s 11) som vil si at digitalisering er noe som omfavner alle deler av offentlig sektor. Derfor tas sektorovergripende problemstillinger opp i meldingen. I tillegg til hovedmålsetningene presentert ovenfor, så har regjeringen også fem hovedprioriteringer i IKT-politikken som skal være med på å gi politikken som føres en retning. Disse fem er *brukeren i sentrum, IKT som en vesentlig faktor for innovasjon og produktivitet, styrke digital kompetanse og deltakelse, digitalisere offentlig sektor på en effektiv måte og godt personvern og god informasjonssikkerhet.*

Del I av Meld. St. 27 (2015-2016) introduserer temaet for meldingen, presenterer ulike målsetninger som regjeringen har for IKT-politikken i Norge og gir en del bakgrunnsinformasjon om temaet – både nasjonalt, men også internasjonalt. Det er i denne delen de fem hovedprioriteringene for IKT-politikken som er nevnt ovenfor presenteres. *Brukeren i sentrum* handler om at det er brukerne og deres behov som skal være utgangspunktet for hva det offentlige skal tilby av digitale tjenester. Offentlige tjenester skal oppfattes som sammenhengende og forvaltningen skal gjenbruke informasjon slik at man ikke skal oppleve å måtte oppgi samme informasjon i alle de ulike tjenestene brukeren benytter seg av (Meld. St. 27 (2015-2016), s 12). *IKT som vesentlig faktor for innovasjon og produktivitet* viser til at regjeringen ønsker å legge til rette for at næringsliv og samfunnet ellers skal utnytte mulighetene som digitalisering kan gi. Dette ønsker man å gjøre gjennom tilpassing av regelverk og skape gode rammebetingelser (Meld. St. 27 (2015-2016), s 12). *Styrke digital kompetanse og deltakelse* går utpå at det må tilrettelegges for at man kan tilegne seg digital kompetanse gjennom hele livet slik at man kan benytte seg av, og ha tillit til, digitale løsninger (Meld. St. 27 (2015-2016), s 12). Man vil gjennomføre offentlige digitaliseringsprosjekter på en måte som reduserer risiko og som samtidig får realisert gevinster. For å oppnå *effektiv digitalisering av offentlig sektor* vil man også benytte seg av fellesløsninger for hele offentlig sektor og man ønsker å tilrettelegge for samarbeid med europeiske løsninger (Meld. St. 27 (2015-2016), s 12). *Godt personvern og god*



*informasjonssikkerhet* skal være integrert i utviklingen og bruken av IKT. Det pekes på at dette er nødvendig for at brukerne skal ha tillit til de digitale tjenestene (Meld. St. 27 (2015-2016), s 12.)

Videre i del I skrives det om utviklingstrekk og utfordringer, IKTs bidrag i økonomien og Norges digitale tilstand. Når det gjelder utvikling og utfordringer pekes det blant annet på utbredelsen av internett og smarttelefoner, «big data<sup>2</sup>», sosiale medier og store teknologiselskaper og behovet for internasjonalt samarbeid – primært med EU, OECD og de andre nordiske landene (Meld. St. 27 (2015-2016), s 13 – 14.). IKTs bidrag i økonomien handler hovedsakelig om digitaliseringens påvirkning på produktivitetsveksten og framveksten av en egen næring for IKT (Meld. St. 27 (2015-2016), s 15.) Norges digitale tilstand tar blant annet opp den økte bruken av internett siden forrige stortingsmelding om temaet fra perioden 2012-2013, økt bruk av digitale tjenester i næringslivet og offentlige digitale tjenester som id-porten, digital postkasse, digitale tjenester i Nav og helsenorge.no. Man viser også til at Norge generelt scorer høyt på internasjonale rangeringer av IKT-utvikling utarbeidet av EU og FN (Meld. St. 27 (2015-2016), s 17 – 24).

Del II omhandler hvordan regjeringen ønsker å legge til rette for en brukerrettet og effektiv forvaltning ved bruk av IKT og digitale virkemidler. Denne delen har også ett søkelys på styring, samordning og samhandling i sammenheng med digitalisering. Her vil jeg kort gjennomgå de ulike punktene og hva de handler om.

*Brukeren i sentrum* er som tidligere nevnt en av de fem hovedprioriteringene i denne strategien. Når man skal digitalisere i offentlig sektor så skal man ta utgangspunkt i brukerens behov. Med dette mener man for eksempel at det skal være enklere å benytte seg av digitale løsninger enn papirskjemaer eller personlig oppmøte. For å lykkes med dette er det viktig å få tilbakemelding fra brukerne, ha et klart språk og øke den digitale kompetansen til brukerne. Man ønsker også at digitale tjenester skal være førstevalget når brukerne skal være i kontakt med det offentlige. Dette er på bakgrunn av at man mener at det vil gi bedre tjenester til brukerne og at det vil være kostnadsbesparende for det offentlige (Meld. St. 27 (2015-2016), s 38 – 43).

*Informasjon skal bare leveres en gang* tar for seg flere av hovedprioriteringene til strategien. Det vil være med på å gjøre de offentlige tjenestene enklere og mer brukervennlig

---

<sup>2</sup> «Big data» kan defineres som økningen av tilgang til og automatisert bruk av opplysninger og digitale data som kontrolleres av selskaper, myndigheter og andre store organisasjoner (Datatilsynet, 2013, s 7)

for brukerne og det handler også om informasjonsforvaltning og informasjonssikkerhet om brukernes data (Meld. St. 27 (2015-2016), s 44). *Styring og samordning* er viktig for å ha en effektiv digitalisering av offentlig sektor. Det er KMD som har samordningsansvaret for digitalisering i offentlig sektor, men fagdepartementene og underlagte virksomheter er selv ansvarlig for å digitalisere sine egne ansvarsområder. Ved sektorovergrepene er det KMD som har ansvaret. Regjeringen vil også øke den digitale kompetansen til topplederne i de ulike fagdepartementene for å tydeliggjøre potensiale i digitalisering. Stortingsmeldingen peker også på Difi (nå Digitaliseringsdirektoratet) og SKATE som viktige verktøy i arbeidet med å styrke styring og samordning (Meld. St. 27 (2015-2016), s 51 – 56).

*Samhandling mellom kommune og stat* er viktig for at man skal ha en effektiv forvaltning og skape gode digitale tjenester. Her pekes det på at størrelsen på kommunene har noe å si for hvor gode de digitale tjenestene er, og stordriftsfordeler med tanke på digitalisering settes i sammenheng med Solberg-regjeringens kommunereform. Man ønsker en bedre samhandling mellom stat og kommune og vil gjerne at staten tar større ansvar for å utvikle løsninger som også kommunene kan benytte seg av (Meld. St. 27 (2015-2016), s 57 – 66). *En digital helsesektor* fremhever nye digitaliseringsprosjekt som for eksempel e-resept, kjernejournal, helsenorge.no og elektronisk timebestilling. Det pekes på utfordringer knyttet til samhandling grunnet fragmentering i helsetjenestene. Tiltak som presenteres for å løse dette er blant annet etableringen av et direktorat for e-helse og økt bruk av fellesløsninger (Meld. St. 27 (2015-2016), s 67 – 72).

*Felles byggeklosser for digitalisering i offentlig sektor* er det man gjerne også kaller fellesløsninger eller felleskomponenter. Felleskomponenter presentert i denne stortingsmeldingen er for eksempel ID-porten, Altinn og Folkeregisteret. Man lanserer her blant annet strategiske prinsipper for disse felleskomponentene og felleseuropeisk infrastruktur (Meld. St. 27 (2015-2016), s 73 – 81). *Bedre styring av digitaliseringsprosjekter* er viktig da slike prosjekter ofte er preget av høy risiko. Regjeringen vil profesjonalisere planlegging og gjennomføring av digitaliseringsprosjekter slik at risiko reduseres og gevinst realiseres. Tiltak for å redusere risiko er blant annet utarbeidelsen av en rekke prinsipper og etableringen av Digitaliseringsrådet. Digitaliseringsrådet skal kvalitetssikre digitaliseringsprosjekt som har en ramme på 10 – 750 millioner kr. (Meld. St. 27 (2015-2016), s 82 – 90).

Stortingsmeldingen ble komitebehandlet på Stortinget av Transport- og kommunikasjonskomiteen. Under høringen av stortingsmeldingen var det hovedsakelig

interesseorganisasjoner som for eksempel KS, Abelia og IKT-Norge som kom med høringsinnspill. Av statlige aktører kom det innspill fra Forbrukerrådet og Forbrukerombudet og fra privat næringsliv kom tele- og teknologiaktører som Telenor, Telia og IBM med innspill (Stortinget, 2016). Totalt var det 21 aktører som kom med innspill, fordelt på 5 felles høringsrunder. Et eksempel på høringsinnspillene som kom er fra Abelia (2016). Høringsinnspillet tar opp temaer knyttet til de ulike delene av stortingsmeldingen. Høringsinnspillene fra Abelia knyttet til digitalisering i offentlig sektor (2016, s 2 – 5) tar opp blant annet at Abelia ønsker en prioriteringsliste for hvilke offentlige tjenester som skal digitaliseres og å øke rammen til medfinansieringsordningen. Stortingsmeldingen ble vedtatt enstemmig av Stortinget. Vedtaket var i samsvar med innstillingen.

#### 2.4.2 EN DIGITAL OFFENTLIG SEKTOR – DIGITALISERINGSSTRATEGI FOR OFFENTLIG SEKTOR 2019 – 2025

Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor ble publisert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i 2019. Denne strategien kan sees på som en direkte oppfølger av Meld. St. nr. 27 (2015-2016). Denne strategien er utarbeidet for å legge føringer på hvordan digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor – altså både stat og kommune – og andre aktuelle sektorer bør foregå (KMD, 2019, s 7). Strategien er for første gang utarbeidet i samarbeid med KS, som er kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon. Dette er ikke en stortingsmelding slik som Digital Agenda, men en strategi. Det vil si at den ikke må gjennom Stortinget for å bli vedtatt.

Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019 – 2025 har utarbeidet seks ulike målsetninger for hvordan arbeidet med digitalisering frem til 2025 skal foregå i Norge (KMD, 2019, s 8). Disse seks målsetningene er:

- Digitalisere offentlig sektor på en åpen, inkluderende og tillitsvekkende måte
- Løse flere oppgaver digitalt, som en sammenhengende tjeneste
- Alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner – som har evne til det – skal kommunisere digitalt med offentlig sektor
- Offentlig sektor skal benytte seg av potensiale i bruk og deling av data for å skape brukervennlige tjenester, og for å bidra til økt verdiskaping for næringslivet
- Offentlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt system for samhandling
- Offentlige virksomheter skal høste gevinster fra digitalisering på en systematisert måte

Strategien er delt inn i ni ulike kapitler som omfatter forskjellige områder hvor digitalisering vil spille en viktig rolle. Mye av det som kommer frem i denne strategien er likt som det som presenteres i Meld. St. 27 (2015-2016), jeg vil derfor presentere det som jeg anser som de mest sentrale delene av strategien.

Som en videreutvikling av *brukeren i sentrum* – som er en av hovedprioriteringene i Meld. St. 27 (2015-2016) – har denne strategien valgt å ta utgangspunkt i viktige livshendelser for å utvikle sammenhengende tjenester. Strategien peker ut syv viktige livshendelser som skal prioriteres i det videre arbeidet. Typene livshendelser er todelt – den ene gruppen handler om situasjoner som de fleste er borti i løpet av livet som å få barn eller dødsfall. Den andre gruppen består av situasjoner der man med en mer sammenhengende saksgang kan gjøre livet enklere for brukerne som for eksempel finne ny jobb eller være ny i Norge (KMD, 2019, s 16 – 17). Livshendelsene er også koblet til regjeringens inkluderingsdugnad fra 2018 og koblet til EU som «benchmarker<sup>3</sup>» Norge på slike livshendelser når de skal se på status for digitalisering i Norge. Det er også en del utfordringer knyttet til sammenhengende tjenester. Her pekes det på – som det også ble i stortingsmeldingen – at det er utfordrende med tjenesteutvikling på tvers av sektorer og forvaltningsnivå. Et av flere virkemiddel som fremheves for å bedre dette er opprettelsen av det nye Digitaliseringsdirektoratet (etablert fra 01.01.2020) som får en viktig rolle i å følge dette arbeidet.

Kapittel 5 i strategien (KMD, 2019, s 30 – 37) tar for seg behovet for mer samhandling på tvers av offentlig sektor. Man ønsker å se på nåværende og fremtidige tjenesteplattformer og registre som et felles økosystem som skal sikre samhandling digitalt. Dette økosystemet skal utgjøres av de nasjonale felleskomponentene – som nevnt i stortingsmeldingen – og andre IT-løsninger som for eksempel helsenorge.no og nav.no. Målsetningene for et slikt skissert økosystem er at offentlig sektor legger til rette for innovasjon og verdiskaping, offentlig sektor digitaliserer sine tjenester og et slikt felles økosystem er lett tilgjengelig, enkelt å bruke og løser felles behov (KMD, 2019, s 36). I økosystemet vil rollene bli fordelt mellom KS og KMD slik at KS har ansvar for de kommunale interessene og KMD har ansvar for de statlige interessene.

Styring og samordning er også i denne strategien ett viktig tema. Samhandling og styring på tvers av sektorer og mellom statlig og kommunal sektor må styrkes for at det offentlige kan tilby blant annet sammenhengende tjenester. Det pekes på at den statlige sektorinndelingen

---

<sup>3</sup> «Benchmarking» er sammenligning av produkter, arbeidsmåter etc. utfra gitte kriterier for å oppnå forbedringer (Benchmarking, 2021)

gjør oppgaveløsning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå utfordrende (KMD, 2019, s 38). Kommunal sektor opplever at digitaliseringsarbeidet er utfordrende fordi staten er sektorisert og lite koordinert og statlige virksomheter opplever at kommunal sektor er for lite samordnet og for lite digitalisert. Det pekes på at dette er et område som er blitt forbedret de siste årene. Blant annet samlingen av kommunal- og IT-politikk i et departement sees på som en forbedring. Der man fortsatt ser mulighet for forbedring er for eksempel å innføre mekanismer for å følge opp statlige virksomheters etterlevelse av instruksjoner man får fra for eksempel Digitaliseringsrundskrivet. Man ønsker også mer oppfølging på mulig gevinstrealisering når det kommer til digitalisering i offentlig sektor. Av andre virkemidler som kan benyttes ser man på en utvidelse av mandatet til SKATE og mer involvering fra KS som mulige virkemidler for bedre samhandling på digitaliseringsfeltet (KMD, 2019, s 40 – 41).

#### 2.4.3 OECDs GJENNOMGANG AV DIGITALISERING AV OFFENTLIG SEKTOR I NORGE

OECDs gjennomgang av digitaliseringen i offentlig sektor i Norge ble gjennomført mellom august 2016 og juli 2017. OECDs gjennomgang er laget for å støtte norske myndigheter til å utnytte digital teknologi for effektive, åpne og brukerorienterte offentlige tjenester (OECD, 2017, s 3). OECD har gjennomført gjennomgangen på forespørsel fra KMD. I en pressemelding fra KMD (2017) fremhever kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner at «OECDs funn viser at Norge er et av de landene i Europa og i OECD som er kommet lengst når det gjelder digitalisering i offentlig sektor» (KMD, 2017). Videre i pressemeldingen vises det til at mange av OECDs anbefalinger er i tråd med politikken som presenteres i Solberg-regjeringens stortingsmelding Digital Agenda og at KMD skal vurdere funnene og anbefalingene som presenteres i rapporten.

OECD (2017) er på 207 sider og består av 5 kapitler – (1) «*veien til digital transformasjon i Norge*», (2) «*styringen av digital transformasjon i offentlig sektor*», (3) «*forbedring av IKT-ledelse og strategisk planlegging*», (4) «*fra bruker-fokusert til bruker-dreven tjenesteyting*» og (5) «*bygge en datadrevet offentlig sektor*». OECD (2017) er en grundig rapport som presenterer mange tiltak og anbefalinger til videre arbeid med digitalisering for offentlig sektor. Selv om rapporten ikke er av de viktigste dokumentene som fremlegges i denne oppgaven, så spilte den en viktig rolle for agenda-settingen av digitaliseringspolitikken til Solberg-regjeringen, og for formuleringen av

«Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025). Nedenfor gis en overordnet presentasjon av de viktigste funnene og anbefalingene fra OECD-rapporten.

OECD (2017, s 11) mener at Meld. St. 27 (2015-2016) reflekterer de norske myndigheters villighet til å benytte seg av teknologi for å strømlinjeforme tverrsektorielle prosesser, å forbedre brukertjenestene, fremme innovasjon og nytenkning i næringslivet og å øke den digitale inkluderingen for å fremme sosial likhet. Videre peker OECD (2017, s 11) på at for at man skal oppnå målene satt i stortingsmeldingen er man avhengig av å handle strategisk for å få en digital transformasjon av offentlig sektor. En av utfordringene OECD peker på, er at i Norge bruker man ofte direktorater for å iverksette digitaliseringspolitikk – dette leder ofte til fragmentering med spesifikke løsninger til hver enkelt sektor selv om problemene ofte er like i hele offentlig sektor. Dette mener OECD er et stort hinder for visjonen offentlig sektor har for å være «en offentlig sektor for både næringsliv og innbyggere».

Av mange policyanbefalinger som OECD (2017, s 11-13) trekker frem er det noen jeg vil fremheve – Norge bør vurdere å lage en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor, man bør samarbeide mer med kommunal sektor, man bør øke IKT-kompetansen til de ansatte i offentlig sektor og man bør styrke styring og samordning av digitaliseringsarbeidet. Disse policyanbefalingene fremheves fordi jeg oppfatter at det var disse anbefalingene som har hatt mest innvirkning på Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og politikken knyttet til digitalisering i offentlig sektor.

Et interessant poeng i OECD-rapporten (2017, s 18) er at den peker på at offentlig forvaltning i Norge mangler en «sense of urgency» i digitaliseringsarbeidet. Den viser til at Norge ikke ble rammet like hardt av finanskrisen i 2008 som mange andre OECD-medlemmer og at dette kan være med på at man ikke føler samme «sense of urgency» som mange andre land har gjort når det gjelder å fremskynde digitaliseringen i offentlig sektor. I tillegg viser man til at brukerne av offentlige digitale tjenester er fornøyde med tilstanden til disse tjenestene i dag, som kan gjøre at offentlig forvaltning ikke føler på presset for å forbedre disse tjenestene (OECD, 2017, s 19).

Sterkere styring og samordning av digitaliseringsarbeidet er et tema som OECD (2017, s 25) tar opp. Her anbefaler OECD blant annet å involvere og forplikte alle relevante aktører i offentlig sektor og å klargjøre koordineringsrollen til KMD og Digitaliseringsdirektoratet.

#### 2.4.4 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV DIGITALISERING I OFFENTLIGE VIRKSOMHETER 2018

Riksrevisjonen gjennomførte i 2018 en undersøkelse av digitalisering i offentlige virksomheter. Rapporten redegjøres for fordi jeg mener at rapporten har hatt innvirkning på agenda-settingen og har hatt en påvirkning på digitaliseringspolitikken til Solberg-regjeringen og formuleringen av «Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025».

Rapporten er en administrativ rapport, det vil si at Riksrevisjonen har besluttet at rapporten ikke skal sendes til Stortinget som en egen sak, men at den sendes til kontroll- og konstitusjonskomiteen til orientering (Riksrevisjonen, 2018). Undersøkelsen har ifølge Riksrevisjonen (2018, s 9) bakgrunn i Meld. St. 27 (2015-2016) og statsbudsjettene fra 2015 og 2016 hvor det pekes på mulighetene digitalisering gir for effektivisering og forbedring av tjenester i offentlig sektor. Målet med Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i offentlige virksomheter var å belyse hvordan offentlige virksomheter utfra målsetninger satt av Stortinget utnytter digitale løsninger for å effektivisere og forbedre den offentlige tjenesteytingen (Riksrevisjonen, 2018, s 9). Undersøkelsen har også hatt som mål å påpeke eventuelle årsaker til at digitaliseringen i offentlige virksomheter ikke går fremover slik som man ønsker. Riksrevisjonens undersøkelse har kommet frem til fem hovedfunn i undersøkelsen sin; *gevinster ved digitalisering blir i flere tilfeller ikke realisert, informasjon blir bare delvis gjenbrukt i offentlige virksomheter, svakheter ved utvikling og anskaffelser av IKT-løsninger, digitale fellesløsninger utnyttes ikke godt nok og det er behov for sterkere statlig styring av digitaliseringen i offentlige sektor* (Riksrevisjonen, 2018, s 9) Nedenfor vil de bli presentert ytterligere.

##### *Gevinster ved digitalisering blir i flere tilfeller ikke realisert*

Riksrevisjonen peker på at digitaliseringsarbeidet i offentlige virksomheter har kommet langt, men at spesielt saksbehandlere fortsatt opplever at arbeidsprosessene ved bruk av digitale verktøy er tungvint, blant annet når det gjelder datakvalitet. Dette fører til mye merarbeid for saksbehandlere ved at dataene må dobbeltsjekkes. Det pekes også på at det fortsatt er potensiale for å automatisere flere oppgaver i offentlige virksomheter. Riksrevisjonen (2018, s 9) mener at det ligger et stort forbedringspotensial i innhenting og utveksling av informasjon mellom offentlige virksomheter. Det pekes på at dette i stor grad foregår manuelt og ikke automatisk som målsetningen er.

### Statlige virksomheter gjenvinner informasjon bare delvis

Gjennom sine undersøkelser peker Riksrevisjonen (2018, s 9 -10) på at selv om gjenvinning av informasjon er særdeles viktig, så gjøres det bare delvis. Grunnen til dette har sammenheng med flere ulike faktorer, taushetsplikt og personvern, å gjøre informasjon tilgjengelig digitalt er ressurskrevende og virksomhetene mangler oversikt over hvilken informasjon som de allerede har. Undersøkelsen peker også på at ansatte i offentlige virksomheter i dag ikke har god nok kunnskap til regelverket som omhandler taushetsplikt og personvern og at dette kan være et hinder for digital samhandling. Konsekvensene av dette kan være at informasjon som kan gjenvinnes ikke blir gjenvunnet.

### Svakheter ved anskaffelse og utvikling av ikt-systemer

Undersøkelsen peker på at mange IKT-ledere i offentlig sektor mangler kjennskap til IKT-arkitekturprinsippene og IT-standardene som gjelder i det offentlige. Dette mener Riksrevisjonen (2018, s 10) kan føre til at virksomhetene anskaffer seg IKT-systemer som ikke legger til rette for økt informasjonsflyt og andre nødvendige endringer. Undersøkelsen viser også til at det er for lite kunnskap i statlige virksomheter om mulighetene digitalisering gir til effektivisering og dialog (2018, s 10). Man ser at statlige virksomheter ber om bestemte løsninger – istedenfor å uttrykke behov – og dette kan lede til at man benytter seg av løsninger med utdatert teknologi.

### Mangelfull utnyttelse av digitale fellesløsninger

Undersøkelsen viser at gevinstmuligheten som de digitale fellesløsningene gir, ikke blir utnyttet i stor nok grad. Det kommer også frem i undersøkelsen at de som bruker fellesløsningene mener at det er mangel på finansiering som er en av de største grunnene til at de ikke blir utnyttet godt nok. Et eksempel på uklare føringer i utviklingen av fellesløsninger er at man har utviklet to ulike løsninger for digital post – Altinn og digital postkasse – hvor de har overlappende funksjonalitet på flere områder (Riksrevisjonen, 2018, s 10).



### Behov for sterkere statlig styring av digitalisering i offentlig sektor

Undersøkelsen viser at DiFi (nå Digitaliseringsdirektoratet) ikke brukes nok i sammenheng med digitaliseringsprosjekter (Riksrevisjonen, 2018, s 11). Videre peker Riksrevisjonen på at siden de ulike departementene er ansvarlig for digitale løsninger på sine egne ansvarsområder, så fører det til at det ikke samarbeides godt nok mellom de ulike departementene. Her foreslår Riksrevisjonen at det kan være behov for en aktør med sterkere myndighet for å følge opp digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Selv om KMD har satt i gang tiltak som for eksempel Digitaliseringsrådet og Skate har ikke disse en god nok effekt da de er frivillige og enkelte av tiltakene bare kan brukes av noen deler av offentlig sektor. Konsekvensen av dette mener Riksrevisjonen blir at digitaliseringen av offentlig sektor blir dyrere og langsommere fordi like behov blir løst i hver enkelt sektor og ikke på tvers av de ulike sektorene (Riksrevisjonen, 2018, s 11).

### 3. TEORI

Dette kapittelet vil bestå av studiens teoretiske rammeverk. Teorien som presenteres her vil benyttes for å analysere de empiriske funnene til studien. Denne studien tar utgangspunkt i beslutningsteori. Studien tar sikte på å forklare hvordan politikk blir til og hvordan politiske beslutninger knyttet til digitalisering i offentlig sektor foregår, og da er det naturlig å ta utgangspunkt i beslutningsteori, som gir et teoretisk rammeverk for å studere hvordan beslutninger blir tatt. Studien vil benytte seg av et strømningsperspektiv som analytisk perspektiv, fordi det er et bestemt perspektiv som ser på hvordan beslutninger i et politisk system foregår. Strømningsperspektivet legger vekt på at beslutninger ikke nødvendigvis er rasjonelle prosesser, men skjer som en følge av sammenkoblinger mellom ulike beslutningsstrømmer.

Kapittelet vil starte med en redegjørelse av hvilken strategi for teoriutvelgelse studien benytter seg av. Videre vil jeg komme med begrepsavklaringer knyttet til digitalisering. Beslutningsprosesser og tre av beslutningsprosessens faser – agenda-setting, policyformulering og beslutningstaking – vil så bli presentert. Videre vil jeg redegjøre for strømningsperspektivet som studien benytter seg av. Avslutningsvis i kapittelet vil jeg presentere hvordan teorien vil bli anvendt for å analysere empirien.

En samfunnsvitenskapelig teori kan ifølge Grønmo (2016, s 48) defineres som et sett eller et system bestående av begreper og relasjoner som er i et gjensidig forhold med hverandre. Teorien sammenfatter og ordner forutsetninger, antakelser og kunnskap om samfunnet. Samfunnsvitenskapelige teorier kan være begrunnet i faktiske forhold i samfunnet som er forankret i empiriske undersøkelser eller det kan være basert på refleksjon av begrunnede antakelser av samfunnet som man kan undersøke gjennom empiri.

Det finnes mange ulike måter for hvordan man kan håndtere mangfoldet av teorier som finnes der ute. Roness (1997, s 89) peker på fire ulike strategier man kan benytte seg av når det kommer til utvelgelse av teori. Man kan benytte seg av en strategi kalt *avskjerming*, med en slik strategi velger man seg ut en teori man ønsker å bruke og som man eventuelt kan videreutvikle. En annen strategi er *utfylling*, her benytter man seg av flere ulike teorier samtidig – med en tanke om at teoriene utfyller hverandre. Man kan også velge å benytte seg av *konkurrering*, dette er en strategi hvor man benytter seg av flere ulike teorier samtidig og vurderer dem i forhold til hverandre. Den siste strategien Roness (1997, s 90) peker på er *forening*. Med en slik strategi tar man element fra ulike teorier til en syntese.

I denne studien vil jeg benytte meg av strategien Roness kaller for avskjerming. Når jeg da benytter meg av avskjerming, vil jeg se om den utvalgte teorien (beslutningsteori gjennom et strømningsperspektiv) er nyttig for å forstå beslutningsprosesser knyttet til digitalisering – teorien forklares nærmere senere i kapittelet.

### 3.1 BEGREPSAVKLARING

#### 3.1.1 DIGITALISERING

Digitalisering er et begrep som brukes i mange forskjellige sammenhenger, i alt fra dagligtale til taler fra næringslivsledere eller politikere. For å avklare hvordan jeg forstår begrepet digitalisering har jeg valgt å ta utgangspunkt i en definisjon utarbeidet av Bygstad, Iden og Osmundsen fra 2018 (Bygstad, Iden og Osmundsen, 2018, s 5). Artikkelforfatterne har gjennomført en systematisk litteraturstudie av tekster som tar for seg begrepene digitalisering, digital innovasjon og digital transformasjon. For denne studiens del er det begrepet digitalisering som vil være relevant å se nærmere på.

I litteraturen som omhandler digitalisering peker Bygstad, Iden og Osmundsen (2018, s 3 – 4) på at begrepet «digitisering» (digitizing) ofte blir brukt i sammenheng med digitalisering. På norsk omfatter ordet digitalisering begge disse begrepene (digitalization og digitization). For enkelhets skyld brukes det svenske ordet digitisering for digitization for å skape et skille mellom begrepene i denne oppgaven (Bygstad, Iden og Osmundsen, 2018, s 4) ettersom det er et viktig skille mellom disse to. Digitisering omhandler den tekniske prosessen hvor man konverterer komponenter og data fra analogt format til digitalt format. Digitalisering derimot, har i tillegg til den tekniske prosessen også et annet aspekt som den omhandler, nemlig det sosiale. Endringen foregår ikke bare i det tekniske, men også i de sosiale aspektene som kommer av den teknologiske utviklingen og bruken av den nye teknologien (Bygstad, Iden og Osmundsen, 2018, s 4). I litteraturen som artikkelen har gjennomgått kommer det frem at digitalisering anses som en sosio-teknisk prosess og som et resultat av sammenhengen mellom materielle og sosiale aspekter.

Bygstad, Iden og Osmundsen (2018, 5) foreslår følgende definisjon for digitalisering: «*Proessen med å benytte digital teknologi til å endre på en eller flere sosio-tekniske strukturer*». Denne definisjonen er den jeg vil benytte meg av videre i denne studien.

## 3.2 BESLUTNINGSPROSESSER

I denne oppgaven skal jeg se på beslutningsprosesser relatert til digitaliseringsstrategier fra Solberg-regjeringen. De to strategiene er *Meld. St. 27 (2015-2016) Digital Agenda* og *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025*. En av de første til å studere utforming av politikk på prosessnivå var Harold Lasswell (1956). I Lasswells tilnærming delte han prosessen inn i syv forskjellige faser. De ulike fasene tar alle for seg en bestemt funksjon i prosessen av politikktutforming. Siden Lasswell kan man finne en rekke eksempler på ulike modeller som tar for seg en slik prosess (for eksempel Knill og Tosun, 2012 og Howlett, Ramesh og Perl, 2009). I denne studien vil jeg ta utgangspunkt i modellen presentert i Howlett, Ramesh og Perl (2009). Her finner man en modell som forfatterne kaller «Five Stages of the Policy Cycle», altså de fem nivåene i policysirkelen. De fem nivåene er følgende:

- Agenda-setting
- Policyformulering
- Beslutningstaking
- Implementering
- Evaluering

For denne studiens del vil ikke alle fasene av policysirkelen være relevant.

Implementeringsfasen ser på hvordan politikken som er besluttet blir innført, og evalueringsfasen omfatter hvordan implementering har blitt gjennomført og hva vi kan lære av det. Da hovedformålet med studien er å se på beslutningsprosesser knyttet til politikk og policyutvikling for å fremme digitalisering, så vil ikke de to siste fasene være aktuelle for dette. Jeg vil derfor kun benytte meg av agenda-setting, policyformulering og beslutningstaking videre i denne studien.

### 3.2.1 AGENDA-SETTING

Agenda-setting handler om at man setter søkelys på et område som en mener trenger ytterligere handling og/eller oppmerksomhet fra statlige aktører eller andre politiske myndigheter. Dette vil ikke garantere at problemet vil bli adressert, eller løst, men at det har blitt plukket opp av staten eller politiske myndigheter for videre undersøkelser blant en rekke andre problemer som oppstår i et samfunn over tid. Det vil si at problemet blir løftet fra å være et privat eller et sosialt problem, til å bli et offentlig problem (Howlett, Ramesh og Perl,

2009, s 92 – 93). Vanligvis er det trusler og utfordringer som fører til problemdefinering i agenda-settingsfasen – men man kan også se tilfeller av at agendaen blir påvirket av sterke ønsker for muligheter – som for eksempel et OL på hjemmebane. Man kan se på agenda-setting ut fra to ulike perspektiver – objektivt og subjektivt.

Det objektive perspektivet for agenda-setting omhandler rollen som sosiale forhold og strukturer har på agenda-setting, som for eksempel hvordan sosio-økonomiske årsaker påvirker/skaper problemer som styresmaktene må ta hånd om. Det subjektive perspektivet omhandler rollen til policyaktører og paradigmer. Dette perspektivet tilegner mye av agenda-settingen til offentlige eller private ideer. Ingen av disse perspektivene er på egenhånd gode nok modeller for å forklare hvordan et problem havner på den politiske agendaen (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s 99). Dette har ført til utviklingen av multiple modeller som forsøker å kombinere de to ulike perspektivene. John Kingdon utviklet på 1980-tallet et analytisk rammeverk for agenda-setting hvor han utforsket rollen til såkalte policyentreprenører og hvordan de konstruerte og agerte i agenda-settingsmuligheter (policyvindu) for å bringe saker på den politiske agendaen (Kingdon, 2003). Denne modellen for agenda-setting har senere blitt videreutviklet og det er en slik modell denne studien vil benytte seg av som analytisk rammeverk – nemlig Herweg mfl. (2015). Den vil bli presentert senere i kapittelet under 3.3.5.

### 3.2.2 POLICYFORMULERING

Etter at man har oppfattet at man har et offentlig problem som man må gjøre noe med, altså etter at problem har kommet inn på agendaen, så forventes det at de som utformer politikken finner en måte å løse det aktuelle problemet på. Arbeidet med å utarbeide løsninger på problemene man står ovenfor er da den andre fasen i policysirkelen (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s 110).. Policyformulering kan deles inn i ulike faser for å klargjøre hvorfor man velger å gå for en løsning fremfor en annen. Howlett, Ramesh og Perl (2009, s 111) peker på 4 ulike faser – vurdering, dialog, formulering og konsolideringsfasen.

I *vurderingsfasen* blir data og bevis identifisert og vurdert. Dette kan ta form som forskningsrapporter, høringsuttalelser fra eksperter, innspill fra relevante aktører eller offentlige høringsrunder om det aktuelle policyproblemet. I denne fasen vil styringsmakten både skape og ta imot input om policyproblemet og løsninger på problemet. I *dialogfasen* tilrettelegger man for kommunikasjon mellom policyaktører som har forskjellige syn på saken som diskuteres og hvilke løsninger man kan benytte seg av. Dette kan foregå som for

eksempel folkemøter eller høringer hvor interessegrupper og eksperter får fremmet sine synspunkt.

I *formuleringsfasen* vil de som har ansvaret for policyen som utarbeides – politikere eller byråkrater – gå gjennom datagrunnlaget for de ulike policyalternativene og formulere et forslag som vil si noe om hvilke alternativ man ønsker å gå videre med til en eventuell ratifisering. En slik form for formulering kan ta form som for eksempel et lovforslag eller det kan legge et grunnlag for et rammeverk for videre arbeid for offentlige eller private policyaktører med å utarbeide en mer spesifikk policyplan. I *konsolideringsfasen* får policyaktører muligheten til å gi tilbakemelding på policyene som er blitt anbefalt i formuleringsfasen. Her blir også policyen enten vedtatt eller nedstemt. For at noe blir nedstemt må det nødvendigvis ikke handle om faktuelle utfordringer, ofte kan det også bare være slik at enkelte aktører rett og slett ikke ønsker at forslaget skal bli vedtatt politikk.

I denne fasen av beslutningsprosesser så tenker man ikke bare på hva som skal løses, men også på hvordan man skal løse dem.

Ifølge Howlett, Ramesh og Perl (2009, s 114) er det viktig å tenke på hvilke organisatoriske verktøy man ønsker å benytte seg av. Denne studien ser for eksempel på beslutningsprosesser knyttet til digitaliseringsstrategier. I disse strategiene bør man da både identifisere hva som skal løses, men også legge frem hvilke virkemidler man ønsker å benytte seg av for å løse problemet. Eksempler på slike virkemidler kan være lovfestede reguleringer eller økonomiske insentiver.

Policy-subsystemer spiller ifølge Howlett, Ramesh og Perl (2009, s 136) en viktig rolle i policyformuleringen. Sabatier (1988, s 138) definerer et policy-subsystem som en gruppe av aktører som er involvert i håndteringen av et policyproblem, som for eksempel mental helse eller klimagassutslipp. Den mest sannsynlige årsaken til at et nytt policy-subsystem oppstår er at en gruppe av aktører er blitt så misfornøyd med et eksisterende subsystem sin håndtering av et problem, at man danner sitt eget. Så hvilke aktører er med på å danne slike policy-subsystemer? Man finner som regel interessegrupper, direktorater, politiske komiteer, journalister, forskere og andre personer som er inkludert i arbeidet med policyideer. I tillegg finner man også aktører fra andre nivåer av forvaltningen som spiller større rolle når det kommer til policyformulering og implementering (Sabatier, 1988, s 138). Subsystemer består altså vanligvis av mange og ulike aktører. Gitt antallet aktører involvert har Sabatier (1988, s 139) delt aktørene inn i mindre grupper som han kaller «advocacy coalitions». Dette er koalisjoner som består av ulike personer (for eksempel politikere,

byråkrater, forskere), men som deler syn på verdier og som viser en grad av koordinert aktivitet over tid. I et typisk policy-subsystem vil man finne 2 - 4 slike koalisjoner (Sabatier, 1988, s 140).

Policy-subsystemet som er ansvarlig for policyformuleringen er viktig å analysere når man skal forske på policyendringer. Om et slikt policy-subsystem er «åpen» eller «lukket» for nye ideer og/eller nye aktører vil det være en viktig faktor som påvirker muligheten for nye eller innovative policyer. Jo åpnere et policy-subsystem er, jo større er muligheten for at ny og innovativ policy springer ut av subsystemet (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s 136).

### 3.2.3 BESLUTNINGSTAKING

I beslutningstakingsdelen av policysirkelen er man kommet til det øyeblikket hvor man har gjennomgått de ulike alternativene som har blitt utarbeidet gjennom de to foregående fasene. Her vil beslutningstakerne stå ovenfor et valg mellom de ulike alternativene. Howlett, Ramesh og Perl (2009, s 139) peker på tre viktige poenger man finner i beslutningstakingsfasen. For det første er det viktig å huske at beslutningstakingsfasen i seg selv ikke er en adskilt fase – og heller ikke hele beslutningsprosessen – men en bestemt del av policysirkelen. Man tar en beslutning basert på hva som har skjedd i policyformuleringen. For det andre er det viktig å påpeke at man kan ende opp med ulike typer beslutninger i denne fasen. Beslutningene som tas kan være nye og innovative eller det kan være en beslutning som fører til at alt fortsetter som før. For det tredje er det viktig å se på beslutningstakingsfasen som en politisk prosess, ikke en teknisk. Beslutningstakingsfasen produserer vinnere og tapere, uavhengig av hvilken beslutning som blir tatt.

I en beslutningsprosess finner man en rekke ulike aktører. Når man har nådd beslutningstakingsfasen har antallet aktører vanligvis gått litt ned fra hva det var tidligere i prosessen. Aktørene man finner i denne fasen er som regel de med autoritet til å ta bindende avgjørelser, i Norge vil dette som regel være Stortinget. Har man en flertallsregjering kan man også argumentere for at regjeringen har en slik autoritet. Det er disse aktørene som har mulighet til å bruke sin stemme til påvirke og de har stemmerett (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s 140). Det vil likevel ikke si at aktører utenfor disse institusjonene ikke kan være med på å påvirke også i denne fasen. Gjennom ulike former for lobbyvirksomhet kan disse aktørene forsøke å påvirke utfallet av beslutningen. Utfordringene til disse aktørene er at de i beste fall får mulighet til å påvirke stemmegivningen, men de har ikke retten til å stemme. Så hva kan man forvente seg utfra hva teorien sier? Hvis den politiske situasjonen er at det er

flertallsregjering og/eller hvis det er lavt konfliktnivå vil det være sannsynlig at sentrale aktører når gjennom med sine beslutninger/løsninger. Men hvis det er slik at man for eksempel er i en mindretallsregjering kan man fort ende opp i en situasjon hvor Stortinget «overkjører» regjeringen og de sentrale aktørene i regjeringsapparatet vil ha mindre påvirkning.

Uavhengig av hvilke aktører som er involvert i en beslutningstakingsfase, vil en beslutning kunne kategoriseres i tre ulike grupper – positiv, negativ eller ikke-beslutninger. *Positive* beslutninger er beslutninger som endrer på status quo, *negative beslutninger* fører til en opprettholdelse av status quo og såkalte *ikke-beslutninger* har man ikke vurdert alternativer som endrer status quo i de tidligere fasene i beslutningsprosessen. Howlett, Ramesh og Perl (2009, s 142) påpeker at utfallet av beslutningstakingsfasen avhenger av hvordan man har operert i de tidligere fasene i beslutningsprosessen og på sammensetningen av aktører i beslutningstakingsfasen, deres verdier og konteksten disse aktørene arbeider i. Dette er en viktig del av teorien – aktører har en sentral rolle i hele beslutningsprosessen. Hvis det er mange aktører med ulike interesser, kan det føre til konflikt og dermed gjøre det vanskeligere å komme opp med en løsning. Aktører kommer også inn i en slik prosess med ulik grad av makt og innflytelse, man kan tenke seg at dette er faktorer som påvirker for eksempel i hvor stor grad aktørene får gjennomslag eller hvilken arena man operer i.

Det finnes en rekke ulike teorier for hvordan man tar beslutninger. Neste del av dette teorikapittelet vil presentere noen av disse beslutningsteoriene. Teoriene som presenteres nedenfor er eksempler på beslutningsteorier som er anerkjente innen samfunnsvitenskapelig forskning, og en nyere multippel strømmingsteori som denne studien vil benytte seg av i analysedelen. Jeg vil kort presentere to eldre teorier innen beslutningsteori – garbage-can-teorien og en rasjonell beslutningsmodell, før jeg vil presentere den multiple strømmingsteorien i nærmere detalj. Grunnen til at jeg velger å presentere de to eldre teoriene er at den multiple strømmingsteorien i stor grad bygger videre på tankene fra de to teoriene. Så selv om det er den multiple strømmingsteorien som vil bli anvendt i analysen til denne studien, så vil det være nyttig å forstå de viktigste aspektene fra de eldre teoriene som den multiple strømmingsteorien bygger på.



### 3.3 STRØMNINGSPEKTRIV

I dette delkapittelet vil jeg redegjøre for strømningsperspektivet som studien vil benytte seg av som analytisk rammeverk. Jeg vil innlede med en introduksjon av garbage-can-modellen (Cohen, March og Olsen, 1972) før jeg vil presentere strømningsperspektivet til Herweg mfl. (2015).

#### 3.3.1 GARBAGE-CAN

Den såkalte garbage-can-modellen (Cohen, March og Olsen, 1972) er en modell som kan benyttes for å forklare/analysere beslutningsprosesser. Cohen, March og Olsen (1972, s 2) mener at man kan se på beslutningsmuligheter som et søppelspann hvor ulike typer problemer og løsninger blir kastet oppi etter hvert som ulike deltagere kommer opp med dem. Garbage-can modellen ses som en motsats til den rasjonelle beslutningsmodellen. En rasjonell beslutningsmodell antar at deltakerne i en beslutningsprosess har definerte mål og handler på en måte som skal realisere målene man har satt seg. Modellen antar også at man har tilegnet seg informasjon om alle aktuelle alternativer og man har et bilde over hvilke alternativer som vil føre til det ønskelige utfallet. Det ønskelige utfallet i denne modellen vil være det «perfekte» valget, altså det som er mest nyttemaksimerende. Den rasjonelle beslutningsmodellen er rasjonell på den måten at den etablerer «et sett med regler» for hvordan beslutningsprosessen, i teorien, skal føre til at man hver gang velger det beste alternativet tilgjengelig for å oppnå sine mål. Den rasjonelle beslutningsmodellen blir sett på som en idealmodell for beslutningstaking. Som Olsen (1972, s 47) påpeker blir som regel de fleste beslutninger tatt i en verden preget av risiko og usikkerhet og det blir ikke nok hensyntatt i denne modellen. Det er sjeldent beslutningstakere faktisk er i en situasjon hvor man har en fullstendig oversikt over alle mulige alternativer og konsekvensene av de ulike alternativene (Howlett, Ramesh og Perl, 2009, s 145). Mange har derfor rettet kritikk mot denne modellen. Ufra denne kritikken har det blitt fremmet en ide om begrenset rasjonalitet (Simon, 1965). Begrenset rasjonalitet innebærer at man kan ta valg som er gode nok, eller tilfredsstillende (satisfying), i motsetning til fullstendig rasjonalitet hvor man må ta valg som er perfekte og nyttemaksimerende.

Som tidligere nevnt er garbage-can modellen en slags motsats til den rasjonelle beslutningsmodellen som er beskrevet ovenfor. I garbage-can modellen forklarer man en beslutning som et utfall eller en tolkning av flere, uavhengige strømmer man finner innad i en organisasjon. Modellen til Cohen, March og Olsen (1972, s 3) tar for seg 4 slike strømmer.

Den første strømmen består av *problemer*. Problemer defineres som bekymringer innad og utenfor en organisasjon. Det kan oppstå problemer med for eksempel livsstil, karriere, arbeidsmiljøet, posisjoner innad i organisasjonen eller store globale kriser. Alle slike problemer krever oppmerksomhet. Den andre strømmen er *løsninger*. Løsninger er noens produkt. En gaffeltruck er ikke bare en løsning for å flytte på paller, men det er et aktivt svar som ser etter et spørsmål. Cohen, March og Olsen (1972, s 3) peker på at selv om man ofte sier at du ikke kan finne en løsning uten et godt spørsmål – så vet man ofte ikke hva spørsmålet er når man skal løse et problem – før man finner svaret. Den tredje strømmen er *deltagere*. Deltagere kommer og går. Hver gang noen kommer inn, så fører det også til at noen går ut. Hvor mange som deltar i en beslutning er like avhengig av hvor mange valg som er blitt igjen som hvor mange valg som kommer inn. Den fjerde strømmen er *muligheter for å ta et valg*. Dette er når en organisasjon forventes å ta et valg. Muligheter oppstår hele tiden og valgene en organisasjon tar kan man se som en signert kontrakt, nyansettelser eller bruk av penger. Disse strømmene som Cohen, March og Olsen (1972, s 3) beskriver kan bli sett som uavhengige av hverandre og utenfor et system.

Cohen, March og Olsen (1972) sin garbage-can modell fremla 4 ulike strømmer, den artikkelen regnes som en av de grunnleggende artiklene på feltet. John Kingdon (2003) bygget videre på denne tankegangen og endret og reduserte antallet av deler i teorien til tre ulike strømmer – policy, politikk og problem. Herweg, Huß og Zohlnhöfer (2015) videreutvikler de tre strømmene fra Kingdon sitt verk. De peker på at selv om Kingdon sitt multiple strømningsnettverk har vært gjenstand for stor popularitet og bruk siden starten på 2000-tallet, så er det vanskelig å ta i bruk hele rammeverket. Herweg mfl. (2015, s 436) tilpasser rammeverket til et parlamentarisk system som gir de politiske partiene mer oppmerksomhet. I artikkelen blir det også foreslått en måte å inkludere beslutningstaking i rammeverket. Jeg vil her legge vekt på hvordan Herweg mfl. (2015) teoretiserer de tre strømmene i rammeverket og hvordan de mener man kan bruke et slikt rammeverk til å forstå beslutningstaking.

### 3.3.2 STRØM AV PROBLEMER

I det multiple strømningsnettverket ser man ikke på problemer som objektive fakta. For at det skal oppstå et problem må det konstrueres på en spesifikk måte. Det vil si at policyskapere må følge med på spesifikke saker hvis disse skal bli til et problem. Spørsmålet man da må stille seg er når blir et problem så viktig at et policyvindu åpner seg slik at en policyentreprenør kan

overbevise policyskapere til at problemet må adresseres? Et annet spørsmål som da oppstår, er hva gjør at et problem blir viktig? Herweg mfl. (2015, s 437) peker på at policyskapere vil starte å se et forhold som et problem hvis de mener at forholdet kan true deres sjanse for gjenvalg. Et eksempel på dette kan for eksempel være oppmerksomheten på bompenger man så i kommunevalget i Norge i 2019 etter at Folkeaksjonen nei til bompenger fikk stor oppslutning på bekostning av de mer etablerte partiene.

Utfra dette kan man da forvente at en av grunnene til at man startet arbeidet med digitaliseringsstrategiene er at politikerne oppfattet dette som et politikkområde som måtte adresseres for å øke muligheten for gjenvalg.

### 3.3.3 STRØM AV POLITIKK

Herweg mfl. (2015, s 439) foreslår et alternativt syn på strømmen av politikk. De foreslår at når man ser på strømmen av politikk i et parlamentarisk system, så må man sette de politiske partiene i sentrum av strømmen. Vanligvis vil man i et parlamentarisk system se at regjeringspartiene har kontroll på både parlamentet og på administrasjonen. Dette gjør at det sjeldent blir vedtatt politikk uten at regjeringspartiene har godkjent dem. Slik er som regel situasjonen også i Norge. Selv om man ofte har en mindretallsregjering som styrer vil man se at det har blitt inngått regjeringserklæringer med andre partier slik at man har et styringsdyktig flertall, som man hadde i Norge fra 2013 – 2020. Slike regjeringserklæringer har ofte stor innflytelse på hvilke saker som havner på agendaen. Saker som er i regjeringserklæringen, vil holde seg på agendaen – og saker som ikke er nevnt havner sjeldent på agendaen. Det finnes måter et problem kan komme på agendaen uten at de styrende partier har kontroll, enten ved at det oppstår et så stort problem at et policyvindu åpner seg og styresmaktene må få kontroll på det, eller ved at «den nasjonale stemningen» er såpass sterkt angående et problem at styresmaktene må ta tak i det (Herweg mfl., 2015, s 439). Selv om disse problemene har stor støtte er man avhengige av støtte fra regjeringspartiene, hvis ikke vil det mest sannsynlig ikke havne på agendaen. Oppsummert kan man si at det er noen faktorer som må være til stede for at et parti vil støtte et forslag; det må være en sak som partiet «eier», de må være populært hos velgerne og det må være liten sjanse for at sterke interessegrupper vil motsette seg forslaget (Herweg mfl., 2015, s 441). Utfra dette kan man forvente at regjeringserklæringene til Solberg-regjeringen vil ha hatt påvirkning på arbeidet med digitalisering. Det at man de facto har hatt en flertallsregjering fra 2013 – 2020 vil også ha hatt innvirkning på digitaliseringspolitikken.

### 3.3.4 STRØM AV POLICY

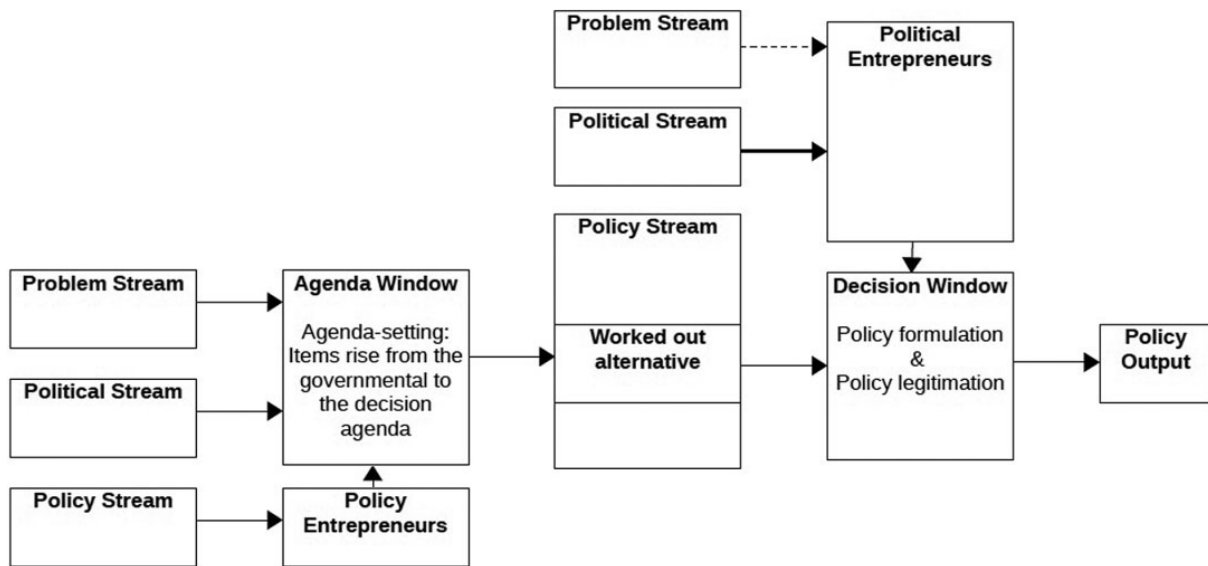
Partier og deres policyeksperter spiller en viktig rolle i denne strømmen ifølge Herweg mfl. (2015, s 441). De påvirker utviklingen av policy på to måter; de kan selv utforme forslag ved hjelp av stortingsrepresentanter eller andre partimedlemmer eller de kan ta opp forslag fra eksterne eksperter, byråkrater eller interessegrupper som ikke er direkte assosiert med partipolitikk. Når en policyekspert blir overbevist av et slikt forslag vil denne personen bli til en *policyentreprenør*. Disse entreprenørene vil overbevise sine partifeller og ofte legge til eller endre slik at andre partiideer også blir lagt til i forslaget. Herweg mfl. (2015, s 442) hevder at et forslag er mer sannsynlig for å bli vedtatt hvis det kan bli festet til partiets ideologi eller de kan assosieres med andre kjente partistandpunkt.

Dette peker seg ut som en viktig del av teorien i denne oppgaven. Her kan man forvente seg at empirien vil vise politikere som har vært sentrale i arbeidet med digitaliseringsstrategiene. Et annet viktig poeng med strømmen av policy er at den bør sees i sammenheng med Sabatier (1988) sine policy-subsystemer. Dette med at politikere kan ta opp ideer fra for eksempel embetsverket eller interesseorganisasjoner vil være det som tidligere er blitt nevnt som ett policy-subsystem. Det vil være naturlig å tro at man vil finne eksempler på slike subsystemer i empirien.

### 3.3.5 POLICYVINDU OG KOBLINGSPROSESSEN

Så hvordan kan åpningen av et policyvindu faktisk føre til endring av agendaen? Herweg mfl. (2015, s 443) peker på at man får endring i agendaen hvis man finner et åpent policyvindu, alle tre strømmene er modne for endring og en policyentreprenør promotorer en endring i agendaen. I en slik koblingsprosess ligger mye av ansvaret på policyentreprenøren. Jo mer adgang til viktige policyskapere entreprenøren har, jo større sjanse er det for at strømmene blir sammenkoblet under et åpent policyvindu.

### 3.3.6 MULTIPPELT STRØMNINGSNETTVERK OG BESLUTNINGSTAKING



Figur 11 Multipelt strømningsnettverk. Hentet fra A modified multiple streams framework (Herweg mfl., 2015, s 445).

Herweg mfl. (2015, s 444) argumenterer at for å sammenkoble strømningsnettverket med beslutningstaking, så må det foregå to sammenkoblinger. Den første består av agendasetting og den andre består av beslutningstakingsfasen. Dette presenteres i grafen ovenfor. Begge sammenkoblingene er formet av de tre strømmene og policyentreprenører, men de blir åpnet i ulike strømmer. Agendavinduet åpner opp grunnet endringer i strømmen av problemer eller politikk, mens beslutningsvinduet åpnes ved en endring i strømmen av policy – mer presist det ferdige forslaget som stammer fra agendavinduet. Når man befinner seg i beslutningsvinduet, er det viktigste spørsmålet hvorvidt policyentreprenøren får flertall i parlamentet eller ikke. I et parlamentarisk system er dette som regel ikke en utfordring så lenge saken er godt forankret i styringsflertallet i agenda-settingsfasen. Når det gjelder fenomenet denne studien studerer er det i en slik setting beslutningene ble tatt.

Herweg mfl. (2015, s 446) peker på at policyvedtak er sannsynlig hvis forslaget blir frontet av policyentreprenører som har en ministerposisjon i regjeringen, forslaget ble lagt frem av et parti eller en koalisjon med flertall, ulike alternativer som flere partier er for blir lagt frem i samme pakke og at problemet som forslaget skal løse er viktig for velgerne.

### 3.4 HVORDAN VIL JEG ANVENDE DENNE TEORIEN?

Frem til nå har jeg presentert ulike teoretiske bidrag som utgjør en del av det teoretiske rammeverket til denne studien. Jeg har også kommentert litt underveis hvilke forventninger teorien gir til empiriske funn. Jeg vil avslutningsvis i dette kapittelet forklare hvordan teorien som er presentert skal brukes i denne oppgaven.

Denne oppgaven vil ta utgangspunkt i Herweg mfl. (2015) for å forsøke å analysere problemstillingen. Fordelen med Herweg mfl. (2015) sitt strømningsperspektiv er at den er tilpasset et parlamentarisk system (som man har i Norge) i motsetning til for eksempel Kingdon (2003) sitt perspektiv som er mer anvendbart i det amerikanske politiske systemet. Herweg mfl. (2015) har også videreutviklet strømningsperspektivet slik at det retter mer oppmerksomhet på politiske partier og politikere som policyentreprenører enn hva andre strømningsperspektiver gjør. Dette gjør at Herweg mfl. (2015) sitt strømningsperspektiv er interessant å anvende i analysen av Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og beslutningsprosessen knyttet til digitalisering i offentlig sektor. Med et slikt strømningsperspektiv kan man anta at det kan belyse rollen til regjeringspartiene og fremtredende politikere i regjeringen sin rolle i beslutningsprosessen på en bedre måte enn hva andre strømningsperspektiver ville gjort.

Jeg vil benytte meg av de tre strømmene – problem, politikk og policy – som et rammeverk for analysen i denne oppgaven. I *problemstrømmen* vil det være aktuelt å se hvordan digitalisering kommer på agendaen, hvordan problemet defineres og hvordan regjeringen definerer problemet. I *politikkstrømmen* vil jeg se på hvem de sentrale aktørene er, hvilken rolle, makt og ansvar de sentrale aktørene har og hvordan de sentrale aktørene har påvirket beslutningsprosessen. I *policystrømmen* vil jeg se på hvilken politikk som føres, og hvilke endringer og strategier som vektlegges. Avslutningsvis vil jeg se hvordan de tre strømmene sammenkobles, og jeg vil komme med noen avsluttende refleksjoner knyttet til hvorvidt strømningsperspektivet er nyttig når man analyserer politiske beslutningsprosesser.

## 4. METODE

Dette kapittelet vil ta for seg studiens metodiske tilnærming. Vitenskapelige metoder gir et sett av retningslinjer som skal sikre studiens faglighet. Generelt sett hjelper vitenskapelige metoder med å legge en plan for å nå et bestemt mål. De vitenskapelige metodene som blir anvendt skal si noe om hvordan man skal skaffe seg kunnskapen, hvordan teorier utvikles og hvordan kunnskapen og teorien oppfyller vitenskapelig kvalitet og relevans (Grønmo, 2016, s 41). Metode er et verktøy for å finne svar på de problemene man ønsker å løse, ikke et ideal i seg selv. Valg av metode bør derfor være gjort på bakgrunn av problemstilling og ikke ut fra hvilken metode forskeren er mest komfortabel med å benytte seg av (Bukve, 2016, s 14).

Jeg vil først redegjøre for studiens overordnede strategi – casestudie – før jeg videre vil se på datagrunnlaget til studien. Videre vil jeg gå nærmere inn på de metodiske valgene til studien – dokumentanalyse og intervju – og disse valgenes styrker og svakheter. Avslutningsvis vil jeg diskutere studiens validitet og reliabilitet før jeg kommer med noen avsluttende kommentarer til studiens metodiske valg.

### 4.1 CASESTUDIE

Det finnes ulike definisjoner og forståelser på hva en casestudie er. Denne studien vil benytte seg av Yin (2018, s 15) sin definisjon på hva en casestudie er. En casestudie er da altså en metode som undersøker et bestemt fenomen i dens reelle kontekst og grensen mellom fenomenet og konteksten er ikke alltid like klar.

I casestudier skilles det ofte mellom to ulike tilnærminger – ekstensiv og intensiv. En *ekstensiv* tilnærming vil si at man samler inn informasjon om de aktuelle egenskapene til en stor mengde av et bestemt fenomen. Videre får man en konklusjon ved å sette sammen alt av informasjon og kalkulere og tolke korrelasjonen mellom de ulike egenskapene (Swanborn, 2010, s 1). En *intensiv* tilnærming vil si at man fokuserer på et enkelt tilfelle av et fenomen for å kunne studere dette fenomenet i dybden. Hvert tilfelle studeres i sin egen spesifikke kontekst, og mer detaljert enn hva tilfelle er i en ekstensiv tilnærming (Swanborn, 2010, s 2). Studien vil ha en intensiv tilnærming, beslutningsprosessene knyttet til digitaliseringsstrategiene er fenomenet som studien skal undersøke og intervjuer og utvalgte dokumenter er datagrunnlaget for informasjonen som skal benyttes.

Det å bruke case som metodisk tilnærming kommer med både styrker og svakheter.

En styrke med casestudier er at man kan benytte seg av en rekke ulike kilder. Når man benytter seg av ulike kilder som intervjuer og dokumentanalyse kan dette gi en bedre forståelse av fenomenet som studeres (Yin, 2014). En annen fordel er at casestudier åpner for å gå i dybden på et bestemt fenomen. I motsetning til for eksempel en surveyundersøkelse, gir casestudier muligheten til å være mer fleksibel. Dette kan gjøre at man som forsker kan endre tilnærming eller kilder underveis for å forsikre seg om at man faktisk studerer fenomenet som er tiltenkt.

Yin (2018, s 18 – 22) peker på ulike svakheter ved å benytte seg av case som metode. En svakhet er at casestudier oppfattes som en metode som ikke har strenge nok rammer. Det er derfor viktig å være nøyaktig og systematisk hvis man benytter seg av case. En annen svakhet med kvalitative casestudier er at det kan være utfordrende å generalisere funn tilegnet gjennom casestudier. Dette diskuterer jeg i delkapittel 4.5. En tredje svakhet som pekes på er at en casestudie kan ha for lang varighet og føre til at studien består av for store dokumenter.

## 4.2 DATAGRUNNLAG OG DATAVALG

Valg av data som man skal benytte seg av i studien er – som ved valg av metode – avhengig av hvilken problemstilling studien har. For å kunne svare på problemstillingen har denne studien benyttet seg av ulike former for data – hovedsakelig dokumenter og intervju. Siden studien skal studere beslutningsprosesser har det vært viktig å få gjennomført intervjuer med personer som har vært involvert i beslutningsprosessene for å få informasjon som ikke finnes i skriftlig format. Dokumentene har vært viktig for å forstå konteksten og utfallet av beslutningsprosessen. Når man benytter seg av ulike former for data kaller man det for *datatriangulering*. En slik metode for å innhente data kan være fornuftig ved at kilder som intervju, offentlige dokument og ulike former for artikler kan bidra til et datagrunnlag som gir et helhetlig bilde av casen som studeres (Yin, 2018, s 126-127).

Arbeidet med innhenting av dokumenter startet på våren i 2020 og har siden det foregått gjennom hele prosjektet. Tilgangen til relevante dokumenter for oppgaven har vært god. Offentlige dokumenter som er benyttet i oppgaven har vært offentlig tilgjengelig på de ulike institusjonenes nettsider – som for eksempel regjeringen.no og stortinget.no. Det har ikke vært behov for å søke innsyn om dokumenter til studien.

Arbeidet med å få på plass intervjuer har derimot vært mer krevende. Det har blant annet blitt brukt mye tid på å sende intervjuforespørsler som ikke er blitt besvart. En annen



utfordring er at flere av politikerne som har blitt forespurt for intervju har hatt viktige roller i håndteringen av koronapandemien og har derfor ikke hatt anledning til å stille til intervju. På den andre siden har koronapandemien hatt en positiv effekt ved at muligheten – og kanskje også aksepten – for å gjennomføre intervjuer gjennom videoløsninger som Zoom og Teams har økt og man slipper dermed å bruke mye tid på reising for å gjennomføre intervjuer. Det er også viktig å nevne dialogen og gjennomføringen av intervjuer med personene som ville la seg intervju har vært bra. Jeg vil derfor si at også tilgangen til informasjon gjennom intervjuer har vært god.

### 4.3 DOKUMENTANALYSE

Som tidligere nevnt er dokumenter en del av datagrunnlaget til studien. Dokumenter har blitt lest og gjennomgått fortløpende etter hvert som aktuelle dokumenter har blitt oppdaget. I all hovedsak er dette dokumenter fra regjeringen, ulike politiske plattformer og rapporter fra aktører som OECD og Riksrevisjonen.

Når man benytter seg av dokumentanalyse som metode er en av fordelene at kildene ikke blir påvirket av at man gjennomfører en datainnsamling – tekstene man leser blir ikke endret av at man analyserer dem (Grønmo, 2016, s 180). Det finnes ulike analytiske teknikker for å analysere tekst – denne studien benytter seg av *ideanalyse*.

Ideanalyse er en form for kvalitativ analyse som ser på ideer sin tilstedeværelse i tekst og hvor tolkning av tekst er en viktig del av analysearbeidet (Bratberg, 2018, s 96). Ideer som begrep omhandler både normative ideer og deskriptive antagelser. Fokuset på ideer vil fungere godt med tanke på problemstillingen til denne studien, fordi ideanalyse kan være med på å belyse hvordan en ide kommer på agendaen, hvordan idéen ender opp som et policyforslag og hvilke aktører som er knyttet til bestemte policyforslag (Bratberg, 2018, s 79).

Bratberg (2018, s 79) påpeker at selv om analysen setter søkelys på ideer, så vil ikke det si at man ikke er opptatt av aktører og policyentreprenører. Hensikten med en ideanalyse er å få frem de konkrete ideene som er til stede, hvordan de har kommet frem, hvem som fremmer ideene og hva som gjør at de bestemte ideene får politisk gjennomslag.

Denne studien har analysert regjeringserklæringer, policydokumenter fra Solberg-regjeringen og utvalgte rapporter fra eksterne aktører. Formålet med analysen av disse dokumentene har vært å finne ideer som kan forklare beslutningsprosessene knyttet til de

ulike digitaliseringsstrategiene til Solberg-regjeringen. Hvordan har ideen om Solberg-regjeringens overordnede digitaliseringspolitikk oppstått, hvem er det som har fremmet ideene til digitaliseringspolitikken og hva er det som har gjort at de bestemte ideene har fått politisk gjennomslag?

Nedenfor finner man en oversikt (tabell 1) over studiens viktigste dokumenter. Disse dokumentene har alle vært lett tilgjengelig fra dokumentenes respektive institusjon sine nettsider.

Tabell 1 Oversikt over viktige dokument

Hentet fra:	Dokumentnavn	Beskrivelse av dokument:
Regjeringen.no	« <b>Sundvolden-plattformen</b> »	Politisk plattform for regjering bestående av H og FrP
Regjeringen.no	« <b>Jeløya-plattformen</b> »	Politisk plattform for regjering bestående av H, FrP og V
Regjeringen.no	« <b>Granavollen-plattformen</b> »	Politisk plattform for regjering bestående av H, FrP, V og KrF
Regjeringen.no	« <b>Meld St. 27 (2015 – 2016) Digital Agenda for Norge</b> »	Stortingsmelding som presenterer regjeringen-Solbergs hovedmål og hovedprioriteringer i IKT-politikken
Regjeringen.no	« <b>En digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025</b> »	En strategi fra Solberg-regjeringen og KS om hvordan man skal digitalisere offentlig sektor. Målet til strategien er at man som bruker skal oppleve «en digital offentlig sektor»
Oecd.org	« <b>Digital Government Review of Norway</b> »	Gjennomgang fra OECD som analyserer og gir policyråd om digitalisering i norsk offentlig sektor
Riksrevisjonen.no	« <b>Riksrevisjonens undersøkelse av digitaliserings i statlige virksomheter</b> »	Undersøkelse av hvordan statlig forvaltning oppfyller målene for digitalisering som er fastsatt av Stortinget

Disse dokumentene har vært med på å etablere en forståelse for hvordan Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk har blitt til. De har også vært med på å vise hva digitaliseringspolitikken til Solberg-regjeringene er og hvilke aktører som har vært involvert i arbeidet med å utvikle regjeringens digitaliseringspolitikk. Dokumentene ble i en tidlig fase benyttet for å gi innsikt og etablere konteksten rundt Solberg-regjeringens digitaliseringsstrategier. Etter at intervjuene var ferdig gjennomført ble dokumentene hentet opp igjen for å kunne legge til mer informasjon knyttet til funnene fra intervjuene og for å kunne belyse temaer som ikke ble godt nok belyst i intervjuene.

#### 4.4 INTERVJU

Yin (2018, s 118) peker på at intervjuer er en av de viktigste kildene til funn når man gjennomfører en casestudie. Intervjuer med personer som har vært involvert i beslutningsprosessene som denne studien studerer har vært nyttig for å få mer innsikt i hvordan beslutningsprosessen foregår internt i departement og regjeringsapparatet. Intervjuene har vært et nyttig supplement til de skriftlige dokumentene fordi mange av de interne prosessene knyttet til policyutvikling ikke beskrives i offentlige dokument. Denne studien har gjennomført 5 intervjuer med personer som har vært involvert i arbeidet med Meld. St. 27 (2015-2016) og/eller Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025. Både politikere og byråkrater har blitt intervjuet.

Studien har benyttet seg av semistrukturerte intervju med en intervjuguide – intervjuguiden finner man som vedlegg til denne studien. Dette er intervjuer som gjennomføres på en fleksibel måte, intervjuet kan utvikle seg i ulike retninger avhengig av hvilken informasjon som kommer fra intervjuobjektet og hvordan kommunikasjon mellom forsker og intervjuobjekt fungerer (Grønmo, 2016, s 167). Intervjuene er designet på en slik måte at de varte i ca. 1 time. Yin (2018, s 119) peker på at dette er en form for intervju som ofte er litt mer lukket i formen enn hva lengre intervjuer (2 timer +) er. Det vil si at man følger intervjuguiden tettere enn hva man ville gjort hvis intervjuet var lengre. Grad av åpenhet ovenfor intervjuobjektene ble avgjort i forkant av intervjuene. Ved kontakt for å avtale intervju fikk alle intervjuobjektene et informasjonsskriv med studiens problemstilling og tema, informasjon om konfidensialitet og personvernsopplysninger og de fikk et samtykkeskjema. I samtykkeskjemaet ble det blant annet avgjort i hvilken grad intervjuobjektene ønsket å bli anonymisert.

Målet med intervjuene var å få flere kilder til informasjon enn bare informasjonen man fikk fra dokumentanalysen, spesielt viktig var det å få informasjon som kunne belyse de ulike fasene i beslutningsprosessen. Arbeidet med å finne relevante intervjuobjekter som ønsket å bli intervjuet var en lang prosess. Intervjuobjektene som denne studien har benyttet seg av kan man kalle for *informanter* (Swanborn, 2010, s 74). Dette er nøkkelpersoner som har hatt ledende roller eller posisjoner i fenomenet som man studerer. Swanborn (2010, s 74) peker på tre ulike måter man kan kontakte slike personer for å få et intervju – direkte kontakt via for eksempel telefon, via det høyeste nivået i organisasjonen eller ved hjelp av eksterne eksperter som kjenner feltet godt.

Det første som måtte gjøres var å få oversikt over hvilke personer som har vært involvert i beslutningsprosessene knyttet til Solberg-regjeringens digitaliseringsstrategier – både politikere og byråkrater. Statssekretær i KMD Paul Chaffey har blitt intervjuet for sin rolle i arbeidet med digitaliseringsstrategiene. Flere nøkkelpersoner i KMD har også blitt intervjuet. Dette er personer som alle har vært involvert i arbeidet med en - eller begge – digitaliseringsstrategiene. I tabell 2 finner man oversikt over intervjuene som er blitt gjennomført.

Tabell 2 Oversikt over intervjuobjekter

<b>Intervjuobjekt</b>	<b>Intervjudato</b>	<b>Intervjulengde</b>
Statssekretær Paul Chaffey	15.12.2020	67 minutter
Avdelingsdirektør i KMD	15.02.2021	46 minutter
Fagdirektør i KMD	17.02.2021	48 minutter
Tidligere prosjektleder A i KMD	19.02.2021	42 minutter
Tidligere prosjektleder B i KMD	23.02.2021	31 minutter

For å få på plass intervjuavtaler med de ulike intervjuobjektene ble det benyttet ulike metoder. Kontakten med statssekretæren ble etablert direkte via e-post. Statssekretæren var åpen for intervju og en avtale kom på plass kort tid etter at kontakten var etablert. Det var mer utfordrende å både finne og få kontakt med nøkkelpersoner i KMD, men med hjelp av veileder og veileders kontakter – kom jeg i kontakt med en fagdirektør i KMD. Fagdirektøren var særs behjelpelig og satte meg i kontakt med flere andre nøkkelpersoner som alle sa ja til å bli intervjuet. En slik form for utvelgelse er også kjent som snøball-metoden (Swanborn, 2010, s 74). En slik form for utvelgelse innebærer at intervjuobjektene selv peker på andre

personer som kan være aktuelle å ta en samtale med. I tillegg til intervjuene som har blitt gjennomført har det også blitt tatt kontakt med flere andre personer som kunne tenkes å ha informasjon om beslutningsprosessene. Statssekretæren pekte blant annet på tidligere Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner og flere av statssekretærene som hadde vært med i Statssekretærutvalget for digitalisering som personer som kunne inneha nyttig informasjon. Jeg tok henholdsvis kontakt med Jan Tore Sanner og statssekretær Lars Jacob Hiim, men begge takket nei til intervjuforespørselen. Jeg tok også kontakt med Høyres stortingsgruppe for å forhøre meg om noen som var med på å komitebehandle stortingsmeldingen Digital Agenda hadde mulighet til å delta på et intervju, men fra stortingsgruppen kom det ikke noe svar.

Yin sin beskrivelse av korte casestudieintervjuer (2018, s 119) er ganske likt måten intervjuene til denne studien ble gjennomført på. Intervjuguiden ble fulgt ganske tett i intervjuene, men ikke uten at det var rom for endringer i intervjustrukturen. Hvis intervjuobjektet kom inn på temaer som egentlig var lengre ned i intervjuguiden, så valgte jeg å stokke om på spørsmålene i intervjuguiden for å ikke avbryte intervjuobjektet. Intervjuguiden er bygget på en tematisk/kronologisk måte og derfor kom intervjuobjektene ofte inn på de ulike temaene i den rekkefølgen intervjuguiden var bygget opp. Alle intervjuene ble gjennomført over videosamtaleplattformer som for eksempel Zoom og Teams. Det aller beste hadde nok vært å gjennomføre slike intervjuer ansikt til ansikt, men grunnet koronapandemien har videosamtaler vært et godt alternativ. Intervjuobjektene har som regel enten vært på kontoret eller hjemmekontor, og jeg ser på det som en fordel at intervjuene har blitt gjennomført i en setting intervjuobjektene føler seg komfortabel. Når det gjelder dataregistrering så ble det – med intervjuobjektens samtykke – tatt lydopptak av alle intervjuene. Disse lydopptakene har siden blitt omgjort til skriftlig materiale slik at det er lettere håndterlig datamateriale (Grønmo, 2016, s 172).

Grønmo (2016, s 172 – 173) peker på tre typiske problemer ved semistrukturerte intervjuer – dårlig kommunikasjon mellom forsker og intervjuobjekt, forskeren kan påvirke svarene og intervjuobjektets eventuelle erindringsfeil eller selvpresentasjon kan påvirke svarene. Kommunikasjonen mellom forsker og intervjuobjekt i denne studien oppfatter jeg som god. Intervjuene gikk sømløst og jeg fikk gode svar på spørsmålene som ble stilt. Når det gjelder forskerens påvirkning på svarene er dette noe som jeg har vært bevisst på. Spørsmålene som er blitt stilt har vært åpne og jeg har vært opptatt av å ikke gi informasjon som kan føre til at intervjuobjektene føler at de må gi bestemte svar. Det vil ikke være lett å

oppdage om intervjuobjektene har gitt feilaktige opplysninger i intervjuene, inntrykket mitt er at intervjuobjektene har gitt meg gode og riktige opplysninger. En utfordring kan være at intervjuobjektene kjenner hverandre og jobber sammen og dermed kan ha diskutert hvilke opplysninger de har ønsket å dele eller holde tilbake.

## 4.5 DATAKVALITET

Hensikten til datamaterialet som er innsamlet er å kunne belyse studiens problemstilling. Datamaterialets kvalitet er høyere jo bedre det kan svare på studiens problemstilling (Grønmo, 2016, s 237). *Datakvalitet* kan man vurdere ved å se nærmere på *validiteten* og *reliabiliteten* til studien.

### 4.5.1 VALIDITET

*Validitet* handler om datamaterialets gyldighet med hensyn til problemstillingene som belyses (Grønmo, 2016, s 251). Det finnes ulike metoder for å vurdere validiteten til kvalitative studier. Grønmo (2016, s 254 – 256) viser til tre ulike validitetstyper man benytter seg av ved kvalitetsvurderinger av kvalitative studier – *kompetansevaliditet*, *kommunikativ validitet* og *pragmatisk validitet*. Yin (2018) og Bukve (2016) benytter seg av *konstruksjonsvaliditet*, *intern validitet* og *ekstern validitet*. For å vurdere validiteten til denne studien vil man benytte seg av de sistnevnte formene for validitet.

Konstruksjonsvaliditet handler om hvorvidt den innsamlede dataen faktisk måler det spesifikke teoretiske begrepet som man ønsker å måle (Bukve, 2016, s 99). Yin (2018, s 44) peker på flere måter man kan øke konstruksjonsvaliditeten på – benytte seg av ulike kilder, etablere en rekke av bevis eller få informanter til å gjennomgå utkastet til casestudien. For å øke konstruksjonsvaliditeten til denne studien har jeg benyttet meg av ulike former for kilder – semistrukturerte intervju med relevante informanter og offentlig tilgjengelige dokumenter. Kildene som er valgt ut har alle vært med på å gi svar på problemstilling og forskningsspørsmål.

Intern validitet handler om årsakssammenheng. Hvis en studie sier at  $x$  leder til  $y$  uten å ha sjekket om det er  $z$  som egentlig påvirker  $y$  er dette en trussel for studiens interne validitet. En av utfordringene i denne studien kan være at det er andre forklaringer som kan påvirke fenomenet som studeres enn de som kommer frem i studien. Jeg har ikke antatt at det ikke

finnes andre forklaringsmodeller, men på grunn av studiens tidsperspektiv har det ikke vært mulig å utforske dette i stor nok grad.

Bukve (2016, s 100) peker på at det sentrale spørsmålet knyttet til intern validitet er om studien benytter seg av en teoretisk modell som kan forklare årsakssammenhengen. Denne studien tar utgangspunkt i beslutningsteori og benytter seg av et strømningsperspektiv som forklarende modell. Strømningsperspektivet som forklarende modell skal egne seg godt til å kunne forklare beslutningsprosessen knyttet til digitalisering i offentlig forvaltning. Strømningsperspektivet til Herweg mfl. (2015) ble valgt over andre forklarende modeller fordi det er en nyere variant av strømningsperspektivet som ikke er benyttet i utstrakt grad av andre forskere. Jeg tenkte derfor at min valgte case kunne passe for å teste ut om denne varianten av strømningsperspektivet fungerer som en forklarende modell for politiske beslutningsprosesser.

Ekstern validitet handler om studiens funn kan bli generalisert eller overføres til andre studier (Yin, 2018, s 45). Yin (2018, s 46) peker på at hvis man kan designe casen gjennom spørsmålsord som «hvordan» og «hvorfor» vil det være hjelpsomt for den eksterne validiteten. Ved bruk av kvalitative metoder som en casestudie er, er det utfordrende generalisere funn. Casestudier avhenger av konteksten til fenomenet som studeres og det kan endre seg over tid.

#### 4.5.2 RELIABILITET

*Reliabilitet* viser til hvor pålitelig datamaterialet til studien er. Vanligvis definerer man reliabilitet som hvor like ulike innsamlinger av data om samme fenomen er hvis man har brukt samme forskningsdesign (Grønmo, 2016, s 242). I kvalitative studier er det ofte utfordrende å teste og beregne reliabiliteten (Grønmo, 2016, s 248). Selv om det er utfordringer knyttet til å vurdere reliabilitet, kan det være en mulighet å danne et empirisk grunnlag gjennom for eksempel *stabilitet*.

Stabilitet kan man oppnå ved å gjennomføre flere datainnsamlinger av forhold som regnes som relativt stabile (Grønmo, 2016, s 249). Med tanke på metodene denne studien benytter seg av vil det si at man kan gjennomføre ideanalyse av de utvalgte dokumentene på ulike tidspunkt og at man kan gjennomføre flere intervjuer med intervjuobjektene om de samme temaene. Grønmo (2016, s 249) peker også på en enklere empirisk måte å tilnærme seg reliabilitetsvurderinger på – dette er noe som er blitt gjort i denne studien. Det man da

gjør er å gjennomgå kommentarene og merkingen av analyserte dokumenter på nytt – med et kritisk blikk – og at man hører gjennom lydopptak eller leser transkribering av intervjuer og vurderer dem kritisk flere ganger. Hensikten med dette er å se på stabiliteten til forskerens beskrivelser av fenomenet som studeres (Grønmo, 2016, s 250).

*Intern og ekstern konsistens* kan også si noe om reliabiliteten til studien. Intern konsistens handler om forholdet mellom ulike deler av studiens innsamlede data (Grønmo, 2016, s 250 – 251). Den interne konsistensen er god hvis de ulike dataene passer godt sammen og at det passer godt inn i helheten av fenomenet som studeres. Dataene som er innsamlet for denne studien samsvarer godt. Opplysninger som kom frem i intervjuprosessen kunne man også se igjen i flere av dokumentene som har blitt analysert. Ekstern konsistens sier noe om forholdet mellom innsamlede data og andre relevante opplysninger (Grønmo, 2016, s 251). Den eksterne konsistensen er god dersom man ser samsvar mellom studiens innsamlede data og annen tilgjengelig informasjon om fenomenet som studeres. For denne studiens del vil det si at funn og konklusjoner fra andre studier som omfatter beslutningsprosesser vil være aktuelle å se på for å se om det er samsvar mellom dataene.

Reliabiliteten kan sies å være høy til denne studien, da den baserer seg på offentlige dokumenter som er lett tilgjengelige på nett. Siden dokumenter vil være like, uavhengig av hvem som leser dem, skal det være mulig å få det samme utfallet. En utfordring kan være knyttet til intervjuene. Det har blitt brukt en semistrukturert intervjuguide som gjør at for eksempel enkelte oppfølgingsspørsmål ikke vil være mulig for andre forskere å replisere.

#### 4.6 KOMMENTARER TIL STUDIENS METODISKE VALG

Hensikten med dette kapitlet har vært å redegjøre og argumentere for studiens metodiske valg. Casestudier er mye brukt i samfunnsvitenskapelig forskning, og det er også en strategi som er nyttig for denne studien. Kapitlet har vist både styrker og svakheter ved bruk av case som overordnet strategi.

For å kunne besvare studiens problemstilling har det blitt brukt ulike former for data – dokumenter og intervjuer. Dette kapitlet har belyst både styrker og svakheter ved bruk av disse kildene. Ved å benytte seg av ulike former for kilder vil datagrunnlaget for studien være sikrere og bedre egnet til å kunne besvare problemstillingen. Validiteten og reliabiliteten til studien har også blitt gjennomgått og her forklares det hvordan ulike metodiske valg gjør at datakvaliteten regnes som god.



## 5. EMPIRI

Denne delen av oppgaven vil presentere empiriske funn fra studien. Funnene er basert på intervjuer som er blitt gjennomført og dokumentanalyser av relevante dokumenter. Funnene som presenteres her vil være grunnlaget for studiens analyse og diskusjon.

Kapittelets struktur vil se slik ut; først vil jeg presentere funn knyttet til Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk – altså de ulike regjeringserklæringene, før jeg videre vil knytte funn til beslutningsprosessene rundt Solberg-regjeringens sentrale policydokument – *Meld. St. 27 (2015-2016) Digital Agenda for Norge og En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025*. Videre vil jeg da presentere funn fra intervjuer på en tematisk måte.

### 5.1 HVA ER SOLBERG-REGJERINGENS DIGITALISERINGSPOLITIKK?

Statssekretær Paul Chaffey (H) har siden Solberg-regjeringen tok over regjeringmakten i 2013, vært statssekretær for digitalisering i KMD. Chaffey fremhever brukerorienteringen som et viktig kjennetegn på regjeringen-Solbergs digitaliseringspolitikk.

Offentlig sektor er ikke til for seg selv, den er til for innbyggere, næringsliv og frivillighet. Det må også digitaliseringspolitikken bære preg av. Vår jobb er å forenkle hverdagen for innbyggerne (Paul Chaffey, intervju, 15.12.20)

Han peker også på samarbeid med privat sektor, få mest mulig gevinst utfra pengene som investeres i digitalisering og orienteringen rundt livshendelser som presenteres i digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. Statssekretæren (intervju, 15.12.20) forteller også at man i økende grad har vært opptatt av å vise at man er med på de nye prosjektene som kommer som for eksempel kunstig intelligens. Dette begrunner han med at det er viktig at politikere viser at de er opptatt av denne delen av verden, men også fordi det er med på å gi store gevinstmuligheter.

Mye av det statssekretæren peker på som hovedtrekk ved regjeringens digitaliseringspolitikk finner man igjen i strategiene regjeringen har lagt frem om digitalisering. Under regjeringstiden til Solberg-regjeringen har det blitt lagt frem to ulike strategier for digitalisering i Norge, henholdsvis *Meld. St. 27 (2015-16) Digital Agenda for Norge og En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025*. Det er disse to strategiene som ligger grunnlaget for digitaliseringspolitikken som føres av

Solberg-regjeringen. Nærmere beskrivelse av innholdet i disse strategiene er blitt presentert i kontekstkapittelet til denne studien. Når jeg i dette kapittelet skriver om disse strategiene vil det være funn fra intervjuer og dokumentanalyse som kan knyttes til strategiene.

### 5.1.1 REGJERINGSERKLÆRINGER

Regjeringserklæringene som er blitt fremlagt av de ulike regjeringssammensetningene med Erna Solberg som statsminister sier noe om hva regjeringen ønsker å gjennomføre av digitaliseringspolitikk. En regjeringserklæring er den politiske plattformen som de ulike politiske partiene som skal danne regjering har forhandlet frem. Når regjeringserklæringen er ferdigforhandlet blir den lagt frem for Stortinget for debatt (Stortinget, u.å.)

*Sundvolden-plattformen* er regjeringserklæringen for Høyre (H) og Fremskrittspartiet (FrP) fra 2013. Dette er et dokument på 75 sider som består av 17 ulike kapitler. Sundvolden bærer preg av at regjeringen var ny og erklæringens kapitler var delt opp etter Stoltenberg II-regjeringens departementsinndeling. I erklæringens 17 kapitler presenteres politikken som regjeringen ønsker å gjennomføre på de ulike policyområdene. Viktige satsningsområder i denne regjeringserklæringen er blant annet konkurransekraft for norske arbeidsplasser, forenkle hverdagen til folk flest, styrke beredskapen og bygge hele landet (SMK, 2013, s 4 - 7). IKT nevnes for første gang under satsningsområdet «en enklere hverdag for folk flest» (SMK, 2013, s 4 – 5). Der finner man følgende om digitalisering i offentlig sektor – «Regjeringen vil utnytte de store mulighetene som ligger i moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) for å skape et enklere møte med en døgnåpen offentlig sektor, høyere kvalitet i tjenestene, økt verdiskaping og bedre beslutninger» (SMK, 2013, s 5).

Videre i regjeringserklæringen finner man et avsnitt om IKT-politikk, i delen knyttet til fornyelse, administrasjon og kirke. Her argumenteres det blant annet for at IKT gir større muligheter for et enklere møte med offentlig sektor, bedre kvalitet på tjenestene og økt verdiskaping (SMK, 2013, s 35). Det pekes også på at offentlig sektor må klargjøres for å realisere samfunnsmessige gevinster gjennom innføring av IKT. Videre sies det at potensialet er stort blant annet i NAV, helsevesen og politi. Regjeringen vil også bidra til å få en bedre samordning av ulike IKT-systemer i det offentlige (SMK, 2013, s 36).

IKT og digitalisering nevnes også i policyområdene knyttet til samferdsel og media (SMK, 2013). Statssekretær Paul Chaffey (intervju, 15.12.20) forteller at innspillene til denne plattformen kommer fra de ulike partiprogrammene som ble formulert da Høyre og FrP

fortsatt var i opposisjon og at regjeringserklæringen er farget av det. Dette mener statssekretæren forklarer hvorfor denne plattformen ikke er like konkret som de senere plattformene til Solberg-regjeringen. Statssekretæren forklarer videre at de to neste regjeringserklæringene er mer konkrete. Dette mener statssekretæren at kan ha sammenheng med at politikerne i forhandlingsdelegasjonene selv har vært statsråder og derfor har mer innsikt i hva digitaliseringspolitikken omfatter.

*Jeløya-plattformen* er regjeringserklæringen for H, FrP og Venstre (V) fra 2018. Jeløya-plattformen er ganske dominert av digitalisering i offentlig sektor ifølge statssekretæren (intervju, 15.12.20). Dette er et dokument på 84 sider som består av 17 ulike kapitler. Regjeringen presenterer i denne erklæringen presenterer regjeringen 12 ulike politiske mål som alle skal være med på å skape et bærekraftig velferdssamfunn (SMK, 2018, s 3). Ett av de 12 målene i denne erklæringen er «digitalisering av Norge». «Digitalisering av Norge» er et mål som setter søkelys på forenkling og innovasjon i offentlig sektor, øke tempoet i digitaliseringen av Norge, styrke samarbeidet med private aktører, utdanning må forberede elever og studenter på digitalisering og tilpassing av lovverk og reguleringer for en digital fremtid (SMK, 2018, s 4). Så fra å bare være nevnt som en vei til å nå regjeringens hovedprioriteringer i Sundvolden-plattformen har digitalisering av Norge blitt et av de viktigste målene i Jeløya-plattformen. Dette kan ha sammenheng med at stortingsmeldingen «Digital Agenda» hadde kommet ut 3 år i forveien. Stortingsmeldingen satte digitalisering på dagsorden og ut ifra hva man kan se i denne regjeringsplattformen, så ønsker regjeringen å følge opp føringene fra stortingsmeldingen. Dette er noe som nevnes eksplisitt i regjeringsplattformen.

Det er flere policyområder i Jeløya-plattformen som er hentet fra stortingsmeldingen Digital Agenda. I kapittel 10 som omhandler Kommunal- og moderniseringspolitikk er det et eget avsnitt med overskriften «en brukerorientert, moderne og effektiv forvaltning» (SMK, 2018, s 49). I stortingsmeldingen finner man disse ordene igjen i tittelen på del II – «IKT-politikk for en brukerrettet og effektiv forvaltning» (Meld. St. 27 (2015 – 2016) s. 35). I dette avsnittet presenterer regjeringen hva de ønsker på dette policyfeltet og man kan se flere eksempler på policy som er hentet fra stortingsmeldingen. For eksempel ønsker man å fortsette arbeidet med et klart språk når forvaltningen kommuniserer med innbyggerne, man vil videreutvikle tiltak for å bedre styring og ledelse når det kommer til blant annet digitalisering og man vil utvikle digitale løsninger som tar utgangspunkt i brukernes behov (SMK, 2018, s 49).

Et annet policyforslag som kan være interessant å påpeke er at «regjeringen vil utvikle en strategi for digitalisering i offentlig sektor, for å forsterke innsats, samarbeid og samordning» (SMK, 2018, s 49). Dette kan man nok da se i sammenheng med *Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025* som kom ut i 2019. Digitalisering blir også tatt opp i andre kapitler i regjeringserklæringen. I kapitlet som omhandler helsepolitikk finner man et eget avsnitt om e-helse og digitalisering (SMK, 2018, s 43-44). Der finner man forslag som å digitalisere flere helsetjenester og intensivere arbeidet med en felles helsejournal for den enkelte innbygger. I næringspolitikken finner man også forslag til digitaliseringspolitikk. Her ønsker regjeringen et «digitalt løft» (SMK, 2018, s 28). Det innebærer blant annet å digitalisere flere offentlige tjenester og kommunikasjonen mellom det offentlige og næringslivet og man ønsker å tilrettelegge for bruk og utvikling av ny teknologi i alle næringer.

**Granavolden-plattformen** er regjeringserklæringen for H, Frp, V og KrF fra 2019. Det er denne plattformen regjeringen arbeider utfra i dag, selv om FrP ikke lenger er et medlem av regjeringen. Dette er den lengste og mest omfattende av de tre regjeringserklæringene fremlagt under Solbergs regjeringstid. Den er på 108 sider og består av 16 kapitler. Digitalisering nevnes her i nesten like stort omfang som i Jeløya-plattformen. Det vil si at hoveddelen av politikken presenteres i kapitlet som omhandler kommunal- og modernisering. Både navnet på avsnittet «en brukerorientert, moderne og effektiv offentlig forvaltning» og tiltakene som presenteres i avsnittet er likt som i Jeløya-plattformen. Avsnittene i de to plattformene er nesten ordrett like og det presenteres ikke noen nye tiltak i Granavolden-plattformen på dette policyområde. Andre policyområder som næringspolitikk og helsepolitikk har også i stor grad tatt med seg det som ble presentert i Jeløya-plattformen. Her også er avsnittene tilnærmet helt like som det dem var i Jeløya-plattformen. Denne plattformen er ifølge statssekretæren (intervju, 15.12.20) den mest ambisiøse når det gjelder digitaliseringspolitikk. Han forteller også at plattformen til en viss grad kan være preget av at det ikke er så lenge til ett nytt stortingsvalg og at man dermed må være litt forsiktig med hva man lover.

### 5.1.2 DIGITALISERING PÅ AGENDAEN

I intervjuet med Statssekretæren kommer det opp flere forskjellige grunner til at digitalisering kom på agendaen. Statssekretæren (intervju, 15.12.20) forteller at før man i det hele tatt bestemte seg for å lage en stortingsmelding om digitalisering, så ønsket man å vise at det var

mulig å øke tempoet i digitaliseringspolitikken. Han peker også på at man opplevde at den forrige regjeringen hadde mistet tempoet litt i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor.

Disse gode IT-prosjektene tapte ofte kampen om budsjett penger. Vi trodde at disse gode prosjektene lå i «skuffer og skap» i departementene og ventet på muligheten. Så fikk vi sjansen. (...) I foregående stortingsperiode hadde sentrale politikere lovet at man skulle gjøre en del ting, som at vi skulle øke tempoet, skulle hente ut gevinster, så da skal man jo også levere (Statssekretær Paul Chaffey, intervju, 15.12.20)

En informant i KMD peker på regjeringsskifte som en medvirkende årsak til hvorfor digitalisering havnet på agendaen. Når Solberg-regjeringen inntrådte opplevde informanten spesielt at de var opptatt av å se på forholdet mellom nasjonal og kommunal politikk. Når da beslutningen ble tatt om at man skulle skrive en stortingsmelding om det temaet, var det med på å skape en mer strategisk retning på arbeidet og fikk en tyngre politisk forankring i regjeringen.

Regjeringen kalte det utad for et taktskifte. Det synes jeg ikke bare var fjas, det synes jeg de reelt sto for også. Så inntredelsen av en ny regjering merket mann. Slik jeg oppfattet det var det også behov for et slikt taktskifte (informant i KMD, intervju, 19.02.21).

Ved inntredelsen av den nye regjeringen forteller informanten at man også opplevde at regjeringen var åpne for embetsverkets forslag – de var ikke redde for å kjøre prosesser eller å ta beslutninger hvis det var behov for å gjøre det.

Ved spørsmål om agendaskifte var knyttet til regjeringsskifte eller generell teknologisk utvikling så peker også en annen av informantene i KMD på regjeringsskifte. Et grep som fremheves er nedleggelsen av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. Når dette departementet ble lagt ned flyttet man IKT-politikken over til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Dette knyttet disse policyområdene tettere sammen (informant i KMD intervju, 19.02.21). Dette grepet fremheves av flere i KMD. En annen av informantene mener også at endringen av departementsstrukturen har knyttet kommunalpolitikk tettere sammen med statlig politikk og IT-politikk – «Det organisatoriske grepet var i seg selv en innovasjon og bidro til konsolidering av politikk for de to ulike forvaltningsnivåene» (intervju, 15.02.21).

Andre av informantene i KMD tror at digitaliseringspolitikken inntreden på agendaen kan ha like mye med den teknologiske utviklingen som med et regjeringsskifte å gjøre. En

informant sier at IT har gått fra å være noe for spesielt interesserte til å være et viktig innslag i sektorpolitikken. IT spiller en stadig større rolle i både offentlig sektor og næringslivet og det fører til at dette som politikkområde må gripes fatt i på en sterkere måte enn tidligere (intervju, 15.02.21).

På bakgrunn av intervjuene som er gjennomført kan man si at grunnen til at digitalisering – og videre en stortingsmelding om digitalisering – kom på agendaen er sammensatt. Statssekretær Paul Chaffey (intervju, 15.12.20) fremhever behovet for å øke tempoet i digitaliseringsarbeidet. Flere av informantene fra KMD peker på behovet for å fremheve og forankre digitaliseringspolitikken på tvers av sektorer som en viktig grunn til å produsere en ny stortingsmelding.

### 5.1.3 MELD. ST. 27 (2015-2016) DIGITAL AGENDA FOR NORGE

Innholdet i stortingsmeldingen er blitt redegjort for i kontekstkapittelet – kapittel 2. Jeg vil derfor her presentere en kort oppsummering av stortingsmeldingen før jeg går nærmere inn på funn knyttet til agenda-setting og policyformulering angående stortingsmeldingen.

Meld. St. 27 (2015-2016) Digital Agenda for Norge er Solberg-regjeringens overordnede strategi for IKT-politikken. I denne stortingsmeldingen presenterer man regjeringens hovedmål og hovedprioriteringer. De to hovedmålsetningene for regjeringens IKT-politikk er:

1. «En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning»
2. «Verdiskaping og deltagelse for alle».

I tillegg til målsetningene presenterer man også 5 hovedprioriteringer i arbeidet - De fem er *brukeren i sentrum, IKT som en vesentlig faktor for innovasjon og produktivitet, styrke digital kompetanse og deltagelse, digitalisere offentlig sektor på en effektiv måte og godt personvern og god informasjonssikkerhet.*

Et viktig poeng som kom frem i intervju med en av informantene i KMD er hvilken rolle slike dokumenter – altså en stortingsmelding – kan bety når det gjelder å sette den politiske agendaen.

Hva er det man gjør i praksis for å løfte et politikkområde? Det er jo å komme med noe tiltak av noe slag – som ofte er litt mer høytflyvende enn det var før – og kanskje bevilge noe penger og sånn. Det er det som i praksis er å løfte det. Da gir slike meldingsprosesser en mulighet til det. (informant i KMD, intervju, 17.02.21).

Arbeidsgruppen for stortingsmeldingen besto av 3-4 medlemmer fra KMD og en fra Digitaliseringsdirektoratet. Representanten fra Digitaliseringsdirektoratet var der hovedsakelig for å bidra inn på den tekniske delen av digitalisering – et eksempel er at man trengte noen til å vurdere hvilke tiltak som faktisk var mulig å gjennomføre. Arbeidet med stortingsmeldingen startet blant annet med en slags lansering av stortingsmeldingen. På dette arrangementet hadde man samlet en rekke organisasjoner som fikk komme med innspill om temaer de var opptatt av gjennom «speed-dates». Dette var et arrangement som også statsråd Sanner deltok på. I etterkant av lanseringen ble det også gjennomført en møterekke – i regi av IKT-Norge – for arbeidsgruppen for stortingsmeldingen hvor statssekretær Chaffey også deltok, hvor man fikk innspill fra bransjeorganisasjoner (intervju, 17.02.21). I tillegg til disse formene for arrangement hvor man fikk muntlige innspill, så fikk man også skriftlige innspill.

Ifølge en informant i KMD er det departementet og direktoratet som driver slike stortingsmeldinger fremover, men at politisk ledelse gir tilbakemeldinger og innspill underveis i prosessen. I arbeidet med stortingsmeldingen kan informanten fortelle at Sanner var av den type statsråd som «var på» – det vil si at han leste tekst og ga merknader. Informanten fremhever også at slike prosesser er et samspill mellom embetsverket som legger grunnlaget og politikerne som justerer og vurderer underveis i prosessen (intervju, 15.02.21). En annen informant fremhever noen viktige grupper for å forankre innholdet underveis i meldingsprosessen – det var en embetsverksgruppe for IKT, også var det etablert et statssekretærutvalg for digitalisering. Selve tiltakene blir forankret i regjeringen gjennom regjeringsnotater (intervju, 17.02.21).

På spørsmål om hva de mest sentrale tiltakene i stortingsmeldingen er sier en informant i KMD at det må være brukerperspektivet (intervju, 19.02.21), brukerorienteringen i stortingsmeldingen er noe alle informantene i KMD fremhever som et av de mest sentrale tiltakene i stortingsmeldingen. En annen informant forteller at grunnen til at stortingsmeldingen har en «slagside» mot offentlig sektor er todelt – den ene grunnen er at dette var den andre stortingsmeldingen om digitaliseringen på noen få år og den andre grunnen er at Sanner var statsråd. Denne informanten fremhever også viktigheten av å etablere prinsipper og grunnleggende forutsetninger for digitalisering av offentlig sektor (intervju, 15.02.21).

#### 5.1.4 EN DIGITAL OFFENTLIG SEKTOR – DIGITALISERINGSSTRATEGI FOR OFFENTLIG SEKTOR 2019 – 2025

Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor presenteres i større omfang i kontekstkapittelet. Her vil jeg oppsummere kort før jeg presenterer funn knyttet til agenda-setting og policyformulering i sammenheng med Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor.

Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor er en oppfølging til stortingsmeldingen Digital Agenda (2015-2016). Strategien definerer innsatsområder og felles mål for digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor frem til 2025. Strategien er resultatet av et samarbeid mellom regjeringen og KS. Strategien presenterer 6 målsetninger for digitalisering i offentlig sektor frem til 2025 (KMD, 2019, s 8):

- Digitalisere offentlig sektor på en åpen, inkluderende og tillitsvekkende måte
- Løse flere oppgaver digitalt, som en sammenhengende tjeneste
- Alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner – som har evne til det – skal kommunisere digitalt med offentlig sektor
- Offentlig sektor skal benytte seg av potensiale i bruk og deling av data for å skape brukervennlige tjenester, og for å bidra til økt verdiskaping for næringslivet
- Offentlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt system for samhandling
- Offentlige virksomheter skal høste gevinster fra digitalisering på en systematisert måte

Grunnen til at man utarbeidet en egen digitaliseringsstrategi for offentlig sektor er sammensatt. Gjennom intervju med ulike informanter står man igjen med inntrykket av at det er spesielt to grunner til at man bestemte seg for å lage strategien. Den ene grunnen er at man følte at man måtte svare på digitaliseringsgjennomgangen fra OECD og til dels også Riksrevisjonens undersøkelse. En informant i KMD (intervju, 17.02.21) forteller blant annet om at man så et behov på «å svare» svare på OECDs påstand om at Norge manglet en «sense of urgency» i digitaliseringsarbeidet. Den andre grunnen er at man så et behov for å videreutvikle det som ble presentert i stortingsmeldingen. En informant i KMD sier at «Vi skjønte at man hadde kommet et stykke med stortingsmeldingen, men at man måtte operasjonalisere den noe mer og det gjorde man i strategien» (intervju, 23.02.21).

Arbeidet med digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 startet blant annet med work-shops i regi av KS. Her holdt man work-shops i ulike deler av landet – som for eksempel Bergen og Tromsø. Formålet med work-shopsene var å få innspill fra ulike statlige



aktører, men at interessen for å delta ikke var så stor. Det var derimot mange kommuner som var interesserte i arrangementet (intervju, 17.02.21). Man hadde også innspillmøter med interesseorganisasjoner og brukere. Arbeidsgruppene for digitaliseringsstrategien besto – som i arbeidet med stortingsmeldingen – av 3-4 medlemmer fra KMD og en fra Digitaliseringsdirektoratet. En viktig forskjell fra stortingsmeldingen Digital Agenda er at Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor ble skrevet i samarbeid med KS, og i KS hadde man sin egen arbeidsgruppe. Gjennom intervjuene med informanter i KMD ble jeg fortalt at i arbeidet med digitaliseringsstrategi for offentlig sektor var rollefordelingen mellom KS og KMD beskrevet som ca. 50/50, altså at begge parter bidro like mye. Man arbeidet sammen på flere nivåer, både politisk, i arbeidsgrupper og med en-til-en skriving av tekst (intervju, 23.02.21). Når det gjelder sluttresultatet forteller en informant i KMD at regjeringen/forvaltningen nok har hatt større innvirkning enn det KS hadde, men at KS også har fått noen «seiere» (intervju, 15.02.21).

Arbeidet med denne digitaliseringsstrategien blir av en informant i KMD beskrevet som «mer krevende enn stortingsmeldingen» (intervju, 15.02.21). Når man foreslo de syv livshendelsene og det ble forankret på politisk nivå, så kom det på mange måter som et top-down direktiv ned til direktorater og/eller etater, forteller en informant i KMD. Forankring ved top-down er tyngre enn det man vanligvis har gjort. Det ble også utarbeidet minst 7 regjeringsnotater tilknyttet digitaliseringsstrategien, informanten i KMD forteller at det var tunge prosesser for å få politikken forankret i regjeringen (intervju, 15.02.21). En annen utfordring er at regjeringsbehandlinger er hemmeligstemplett, så man kunne ikke inkludere KS i alle prosessene. Dette førte til at enkelte deler av strategien måtte godkjennes av regjeringen og KS hver for seg (intervju, 17.02.21). Dette er noe en annen informant i KMD også fremhever, siden begge partene hadde egne prosesser var det ikke alltid enkelt å forene de to partene (intervju, 23.02.21).

Alle informantene i KMD mener at det mest sentrale tiltaket i denne strategien er sammenhengende tjenester for livshendelser. I tillegg fremhever en informant også arbeidet man gjorde med økosystemer, styring og samordning og involvering av kommunal sektor (intervju, 23.02.21).

Underveis i prosessen med digitaliseringsstrategien ble Nikolai Astrup digitaliseringsminister. En informant forteller at politikerne hadde vært involvert gjennom hele prosessen og at dette ble styrket i kraft av at man fikk en egen digitaliseringsminister (intervju, 23.02.21). I hvor stor grad statsråden var involvert i arbeidet med strategien

beskrives det av en informant i KMD som «mer enn en gjennomsnittminister» ville ha vært – Astrup leste dokumentutkast og kom med tilbakemeldinger. Astrup var mer personlig engasjert i dokumentutvikling enn hva tidligere ministre med større porteføljer hadde vært (intervju, 15.02.21). En annen informant peker også på porteføljen som en årsak til at Astrup var mer engasjert enn for eksempel det Sanner var under arbeidet med stortingsmeldingen. Sanner hadde blant annet kommunereformen i sin portefølje som tok mye tid og oppmerksomhet (intervju, 17.02.21).

## 5.2 HVA OG HVEM PÅVIRKER DIGITALISERINGSPOLITIKKEN I NORGE?

Jeg har til nå sett nærmere på hva som kjennetegner dagens digitaliseringspolitikk. Dette er blitt gjort ved å se på regjeringserklæringene – som er grunnlaget for Solberg-regjeringens politikk – og på utvalgte policydokumenter som handler om digitalisering i Norge. Utover påvirkningen Solberg-regjeringen har hatt på utviklingen i norsk digitaliseringspolitikk er det også andre aktører som har stor innvirkning på politikken som føres. Hva og hvem påvirker digitaliseringspolitikken? I denne delen av empirikapittelet vil jeg se nærmere på hvilke aktører som er involvert i digitaliseringspolitikken – både nasjonale og internasjonale aktører, politikkenes innvirkning på digitaliseringspolitikken og hvilken rolle regjeringspolitikkerne har hatt på digitaliseringspolitikken.

### 5.2.1 DIGITALISERINGSMINISTER

Ved utnevnelsen av regjeringen knyttet til Granavolden-plattformen gjennomførte regjeringen Solberg et interessant grep på digitaliseringsfeltet – man utnevnte en egen minister for digitalisering. Før 2019 hadde digitalisering vært under Kommunal- og moderniseringsministerens ansvar – henholdsvis Jan Tore Sanner og Monica Mæland (H). Nikolai Astrup (H) ble utnevnt som digitaliseringsminister og fikk en portefølje bestående av blant annet elektronisk kommunikasjon fra Samferdselsdepartementet, IKT-politikk fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og IT-saker fra Næringsdepartementet (IKT-Norge.no, 2019). Etter at FrP gikk ut av regjering ble regjeringssammensetningen endret og porteføljen til digitaliseringsministeren ble tillagt ansvar for distriktpolitikken i tillegg. I dag er det Linda Hofstad Helleland (H) som er distrikts- og digitaliseringsminister.

En av informantene i KMD (intervju, 15.02.21) mener at grepet med en egen digitaliseringsminister har vært med på å løfte politikkområde. Videre mener informanten at

grepet kanskje er det tydeligste regjeringen har gjort for å endre styringen av digitaliseringspolitikken – med en digitaliseringsminister går man bort fra sektorstyrt digitalisering. En annen informant i KMD (intervju, 17.02.21) peker på at det at man fikk en egen digitaliseringsminister ga mer legitimitet til det man arbeidet med og at det skapte ett større fokus på politikkområde. Informanten påpeker samtidig at hen er litt usikker på om det var selve ministerrollen eller om det var Astrup som person som var grunnen til dette. En tredje informant (intervju, 19.02.21) fremhever også det at aktivitetsnivået økte ved at man fikk en egen digitaliseringsminister – «Alle merket at man fikk en egen minister» - også denne informanten peker på at Astrups engasjement og kjennskap til feltet var noe som preget arbeidet. Den fjerde informanten i KMD synes også at det var et «løft» når man fikk en egen digitaliseringsminister, spesielt når man fikk en minister som var så «dreven» som Astrup (intervju, 23.02.21).

## 5.2.2 REGJERINGENS DIGITALISERINGSUTVALG OG STATSSEKRETÆRUTVALG FOR DIGITALISERING

I forkant av valget i 2017 ble det etablert et utvalg innad i regjeringen for å fremme digitalisering. Dette utvalget kalles regjeringens digitaliseringsutvalg og blir ledet av statsminister Erna Solberg og består ellers av statsråder med viktige digitale satsninger i sin portefølje, man kaller også inn andre berørte statsråder ved behov (Statsministerens kontor (SMK), 2017). Dette er ifølge statssekretæren (intervju, 15.12.20) ikke et besluttende utvalg, men er viktig for å øke kompetansen og forankre digitaliseringspolitikken innad i regjeringen. Erna Solberg sier i en pressemelding at «(...) Med dette utvalget organiserer vi regjeringens satsning på digitalisering slik at vi sikrer god koordinering og framdrift i arbeidet» (SMK, 2017). Utvalget er fremdeles operativt – blant de siste sakene som har blitt tatt opp i dette utvalget kan man finne digitalisering i skolen og offentlig innkreving (SMK, 2021). En informant i KMD peker på regjeringens digitaliseringsutvalg som noe som kan ha bidratt til å få digitalisering på agendaen (15.02.21).

I 2014 ble det etablert et statssekretærutvalg for digitalisering som ledes av statssekretær Paul Chaffey (KMD, 2014). Foruten Chaffey består utvalget av statssekretærer fra andre sentrale departement som for eksempel finansdepartementet og helse- og omsorgsdepartementet. Utvalget skal ta opp problemstillinger knyttet til digitalisering og komme med forslag for hvordan statlige sektorer kan dra i samme retning (KMD, 2014). Konkret vil det si at utvalget blant annet skal *vurdere hvordan sentrale IKT-funksjoner i*

*offentlig sektor organiseres, få statusoppdateringer og vurdere progresjonen i arbeidet med blant annet digitalisering og påse at regjeringen selv følger prinsippene man har satt for andre deler av offentlig sektor (KMD, 2014).*

Flere av informantene i KMD forteller at statssekretærutvalget ble aktivt benyttet for å forankre politikken i prosessene knyttet til arbeidet med både Digital Agenda og Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. En av informantene forklarer at hvis man opplevde uenighet i retningen på politikken så var statssekretærutvalget en arena man kunne be om tilbakemeldinger fra. Hvis man ikke kom til enighet i statssekretærutvalget, så må man løfte det opp til regjeringen gjennom et regjeringsnotat (intervju, 19.02.21).

### 5.2.3 EU OG EUROPA

En informant i KMD (intervju, 15.02.21) forteller at EU – i større grad enn tidligere – påvirker den norske digitaliseringspolitikken. Norge er et EØS-land og det gjør at man må integrere store deler av EU sin digitaliseringspolitikk – «EU sin påvirkningskraft har blitt større og dette fører til at det nasjonale handlingsrommet for å finne på ting minsker». EU er også noe en annen informant i KMD (intervju, 23.02.21) fremhever som en påvirkningskraft på den norske digitaliseringspolitikken – «EU er viktig fordi vi i Norge stiller oss bak mye av det EU definerer og gjør, men vi er veldig på utsiden. Vi må alltid invitere oss selv inn». En tredje informant peker på EU som viktig for å gi innspill til nye policyideer (intervju, 19.02.21). Statssekretæren (intervju, 15.12.20) forteller blant annet at digitaliseringsministeren deltar når EU arrangerer digitaliseringsminister-møter.

I tillegg til EU forteller statssekretæren (intervju, 15.12.20) at Norge har hentet ideer til digitaliseringspolitikken fra land som Danmark, Estland og Storbritannia – hvorav den danske politikken er den som har hatt størst påvirkningskraft på den norske med blant annet digital postkasse og felles pålogging for offentlige tjenester. En av informantene i KMD peker også på de andre nordiske landene som en kilde for inspirasjon, hvor man ofte henter ideer fra og en annen informant forteller at det nordiske samarbeidet er blitt viktig.

### 5.2.4 SEKTORUTFORDRINGER

En av informantene i KMD (intervju, 17.02.21) forklarer at digitaliseringspolitikken i Norge blir mer og mer komplisert, til slutt vil alt henge sammen med alt. Siden digitaliseringspolitikken har beveget seg i en retning av mer fokus på sammenheng og

samordning har forvaltningsproblemstillingene blitt vanskeligere enn det har vært før. Det er også mer sektorinteresser enn tidligere på grunn av den økende graden av samarbeid på tvers av sektorene. Dette forteller informanten er det vanskeligste med dagens digitaliseringspolitikk. Informanten viser også til hvilke problemstillinger som ofte er knyttet til sektorutfordringer – hvem skal betale for hva, hvem får gevinsten og hvem har fattet vedtaket? (intervju, 17.02.21).

En annen informant forteller også om utfordringer knyttet til styring og samordning – departementene er opptatt av styring og samordning, men ønsker ikke at det skal gjelde dem selv (intervju, 15.02.21). Det informantene i KMD forteller om her er også noe de ulike regjeringserklæringene og digitaliseringsstrategiene har tatt opp på litt ulikt vis. Regjeringserklæringene viser til at regjeringen ønsker å gjøre noe med samarbeid og samordning når det gjelder IKT-politikk.

I Sundvolden-plattformen (2013, s 36) peker man på at samarbeidet mellom stat og kommune skal styrkes og at regjeringen vil få en bedre samordning av ulike IKT-systemer som offentlig sektor benytter seg av. I Jeløya-plattformen (2018, s 49) fremhever regjeringen at tjenestene som det offentlige tilbyr må bli mer samordnet på tvers av nivåer og sektorer. Regjeringen vil også utvikle en strategi for digitalisering i offentlig sektor – som skal forsterke samarbeid og samordning og man vil forsterke samarbeidet med kommunesektoren når det gjelder digitalisering. Som tidligere nevnt er Granavolden-plattformen nokså lik som Jeløya-plattformen når det gjelder digitalisering. Derfor finner man de samme formuleringene i Granavolden som man finner i Jeløya som omhandler samarbeid og samordning.

Policydokumentene denne studien studerer tar også opp samarbeid og samordning. I Meld. St. 27 (2015-2016) (s 11) pekes det blant annet på at digitalisering er sektorovergrepene. I del II av Meld. St. 27 (2015-2016) tar man opp viktigheten av styring og samordning for at digitalisering i offentlig sektor skal lykkes. KMD sin rolle som samordningsansvarlig for digitalisering – blant annet som ansvarlig for sektorovergrepene saker – fremheves. Stortingsmeldingen tar også opp viktigheten av et godt samarbeid mellom stat og kommune for å skape gode digitale tjenester. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor (2019) tar også opp styring og samordning. I denne strategien påpekes de samme utfordringene som en av informantene i KMD også var inne på – nemlig at sektorinndelingen i staten gjør samordning på tvers av sektorer og forvaltningsnivå utfordrende (KMD, 2019, s 38). Siden denne strategien omhandler forholdet mellom stat og kommune redegjøres det også

for styring og samordning mellom disse forvaltningsnivåene. Dette er et område man i strategien peker på har blitt forbedret.

Alle informantene i KMD pekte på utfordringer knyttet til styring, samordning og sektorpolitikk. Dette kan nok være fordi KMD har en samordningsrolle blant annet når det gjelder digitaliseringspolitikk. En informant i KMD var opptatt av å fremheve samordningsrollen til KMD. Informanten forteller at «samordningsrollen til KMD er viktig og krevende». Videre forteller informanten at det er lett å underkommunisere hvor krevende det er å få til samarbeid og felles forståelse blant de ulike departementene (intervju, 23.02.21).

### 5.2.5 GRAD AV POLITISERING I DIGITALISERINGSPOLITIKKEN

Et annet funn fra intervjuene som jeg vil fremheve er hvordan man oppfatter graden av politisering av den norske digitaliseringspolitikken. En informant i KMD (intervju, 19.02.21):

Det er jo et område som ellers ofte preges av enighet, altså det er sjeldent at de står og diskuterer med mindre det kanskje omhandler bredbånd eller infrastruktur og den type ting.

Dette er også noe som en av de andre informantene i KMD (intervju, 17.02.21) peker på:

Hvis du ser på innstillingen til Stortinget på Digital Agenda så er den vel på to sider - det er jo ingenting. (...) Det er ikke så mye partipolitikk i det - egentlig. Det mest politiske er kanskje bruken av privat sektor og konsulenter - hva skal embetsverket gjøre, og hva skal settes ut? Der kan det være forskjell

Videre forteller informanten at man heller ikke oppfatter partipolitikk internt i regjeringen som noe som har påvirket politikken mye. Informanten i KMD tror at dette kan ha sammenheng med at stortingsmeldingen Digital Agenda kom relativt tidlig i regjeringsperioden og dermed førte til at regjeringen da hadde en vedtatt politikk som skal føres.

Statssekretæren (intervju, 15.12.20) forteller også at det ikke er så mye ideologisk debatt rundt digitaliseringspolitikken i Norge. I den grad det er en ideologisk debatt så handler det som regel om hva offentlig sektor skal gjøre selv og hva som kan utføres av privat sektor. Han påpeker også at regjeringen har vært opptatt av at digitaliseringspolitikken ikke skal være ideologisk styrt, men styrt etter hva som er «billigst og best».

I den grad partipolitikk kan vise seg, forteller statssekretæren (intervju, 15.12.20) at ulike partiprofiler kan for eksempel være at Venstre er opptatt av personvern og at KrF profilerer seg mer på de skadelige sidene av internett som for eksempel overgrepssaker. Men i all hovedsak er det sektorpolitikken og ikke partipolitikken som påvirker hvor opptatt den enkelte er av digitalisering. Han påpeker videre at hvis de store politiske løsningene skal fungere – så skjer det uavhengig av parti – man er mer avhengig av at regjeringen som en helhet har oppmerksomhet på politikkområde.

#### 5.2.6 POLITIKERNES ROLLE I DIGITALISERINGSPOLITIKKEN

Politikernes rolle i utviklingen og påvirkningen av politikken er også noe som kom frem i intervjuene. Statssekretæren (intervju, 15.12.20) forteller at politikerne er viktigst ved oppstarten av arbeidet – fordi det må være politisk bestemt – og politikerne er også viktige når det er tid for å bestemme seg for tiltak og konkretisere hva som skal gjøres. Han forteller videre om hva som er viktig når politikerne fremmer en sak på agendaen og hvordan man skal jobbe videre etter saken/ideen er lagt frem. Før man lanserer ideen om for eksempel en stortingsmelding eller strategi er man avhengig av noen leveranser fra sentrale departementsansatte – som forstår hva politikerne ønsker. Det er også en fordel hvis man får avklart viktige temaer på regjeringsnivå i en tidlig fase i arbeidet. Han peker også på at det er viktig å forankre sakene på tvers av sektorene. Ved spørsmål om hvor stor rolle de ulike ministrene som har hatt ansvar for digitalisering har hatt svarer statssekretæren at «alle statsrådene har vært sentrale på hver sin måte» (intervju, 15.12.20). Han forklarer at politikere er viktig for å forme politikken – politikken kommer ikke fra embetsverket. Så er det også slik at politikere er forskjellig – for eksempel kan en forskjell være hvilke politikkområder politikerne tidligere har jobbet med – og det kan være med å påvirke hvilken innfallsvinkel man har og hvilke prioriteringer man gjør.

De ulike regjeringssammensetningene og de påfølgende endringene i statsrådenes portefølje og de ulike statsrådenes personlige egenskaper og interesse er noe en av informantene i KMD tror kan ha påvirkning på politikken – informanten forteller blant annet at statsrådene har hatt varierte interesser for ulike deler av IT-politikken. Eksempler som informanten fremhever, er at Sanner var mest opptatt av digitalisering i offentlig sektor og Astrup hadde et stort personlig engasjement for IT som gjorde at man fikk en ekstra «boost» ved hans inntreden som statsråd. Informanten forteller også at politikerne er mye mer «utlært» i dag enn det de har vært tidligere – dagens politikere vet hva de leser og vet hva de vil

gjennomføre. Informanten sier videre at statsrådene har fått «et korps av statssekretærer og politiske rådgivere» som også er med på å forme politikken. Det at politikerne kan mer og har flere medarbeidere har ført til at tyngdepunktet i policyutforming har beveget seg mer i retning mot politikerne enn det har vært tidligere (15.02.21).

En annen informant i KMD (intervju, 17.02.21) forteller at personer ofte kan ha mer innflytelse på politikken enn politiske partier – personene da det er snakk om er som regel statsråder. Informanten sier at man kan oppleve at en statsråd finner noe spennende og ønsker å gjøre noe med det.

Når jeg spør informantene i KMD om det er enkeltpersoner de vil trekke frem som en policyentreprenør er det særlig et navn som går igjen – statssekretær Paul Chaffey. Han beskrives av alle informantene i KMD som faglig sterk og en som man kan diskutere det faglige med på en konstruktiv måte. Flere av informantene poengterer at det ikke er selvsagt at politikere er like faglig sterke på sitt politikkområde som det statssekretær Chaffey er. En av informantene fremhever det at han på politisk nivå kan bidra faglig har vært til stor nytte i beslutningsprosessene og det at han kan «oversette» det som kommer fra embetsverket til et språk som politikerne forstår. Informanten forteller også at Chaffey har vært en kontinuitetsbærer gjennom hele regjeringsperioden (intervju, 17.02.21). En annen informant beskriver statssekretæren som «en katalysator som forbinder det interne og eksterne» (intervju, 15.02.21). En informant forteller at statssekretæren var viktig for å lande prosessene når Solberg-regjeringen tok over regjeringsmakten (19.02.21).

En annen politiker som blir nevnt er Jan Tore Sanner (H). Han var kommunal- og moderniseringsminister fra 2013 til 2018 og hadde dermed ansvaret for digitaliseringspolitikken. En av informantene i KMD forteller at man opplevde at Sanner ble mer interessert i digitaliseringspolitikk i løpet av perioden som statsråd (intervju, 23.02.21), en annen informant oppfattet Sanner som «en aktiv målbærer for politikken som skulle føres» (intervju, 19.02.21). Av en tredje informant kommer det frem at det bare var deler av digitaliseringspolitikken som statsråden var opptatt av – nemlig å bruke digitalisering for å modernisere offentlig sektor (intervju, 15.02.21).

Den siste politikeren som blir nevnt av informantene er Nikolai Astrup. Som nevnt i kapittel 5.2.1 var han regjeringens første digitaliseringsminister. Astrup får skryt av alle informantene. Statssekretæren (intervju, 15.12.20) forteller at Astrup var viktig og at han kom inn som minister en tid hvor det var flere ulike prosesser knyttet til meldinger og strategier. Han forteller også at Astrup personlig er opptatt og interessert i teknologi og nyskaping. En av



informantene i KMD sier at Astrup gav en voldsom fart i digitaliseringspolitikken. Dette begrunner informanten med at han hadde et stort personlig engasjement for digitalisering og IKT og at han fikk økt farten på en del prosjekter som var i gang før han ble digitaliseringsminister (intervju, 15.02.21). Flere av informantene ser på Astrup i sammenheng med digitaliseringsminister-rollen. Dette er nok fordi når han kom inn som minister, så var det også første gang man hadde en egen minister for digitalisering. Informantene i KMD er ganske samstemt i beskrivelsen av Astrup – han beskrives som engasjert, internasjonalt orientert og arbeidsvillig.

### 5.2.7 INTERESSEORGANISASJONER OG NÆRINGSLIV

En av informantene i KMD forteller også at interesseorganisasjoner ofte kommer med innspill til policyutforming (intervju, 15.02.21). Informanten sier at dette kan være fra næringslivsorganisasjoner eller enkeltbedrifter. Digitaliseringsministrene har særlig vært opptatt av slike innspill. Informanten sier at utfordringene med slike innspill er at tempoet kan bli så høyt at byråkratiet ikke får tid til å analysere og forklare hva det egentlig betyr. En annen informant sier også at eksterne aktører har hatt mye å si. Denne informanten forteller at forholdet til de eksterne når det gjelder digitaliseringspolitikk er preget av åpen dialog og tillit – informanten fremhever at hen mener eksterne aktører er brukt på en «smart måte» (intervju, 19.02.21). En tredje informant i KMD forteller at interesseorganisasjonene har vært «flinke til å stille tøffe spørsmål, gi tilbakemeldinger og delta i diskusjoner» (intervju, 23.02.21). Ved spørsmål om hvilke interesseorganisasjoner som har vært mest involvert svarer informantene at de to av de viktigste har vært IKT-Norge og Abelia. I tillegg til de to interesseorganisasjonene som informantene peker på bør KS nevnes med tanke på at de var en av partene som utarbeidet Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025.

Abelia er NHO sin forening for kunnskaps- og teknologibedrifter. Medlemmene består av bedrifter som opererer innen IKT, forskning og rådgivning mm. (Abelia, 2021). IKT-Norge er en uavhengig interesseorganisasjon. Medlemmene er bedrifter fra ulike næringer som er opptatt av teknologi og digitale løsninger. IKT-Norge er en interesseorganisasjon som blant annet er opptatt av forutsigbare rammebetingelser, en klar rollefordeling mellom offentlig og privat sektor og et lov- og regelverk som er tilpasset digitalisering (IKT-Norge, 2021).

Rollen til IKT-Norge har allerede blitt nevnt blant annet i delkapitlene 5.1.3. Der kommer det frem at IKT-Norge har tatt en rolle tidlig i prosessen med å utarbeide

stortingsmeldingen Digital Agenda. De arrangerte da innspillsmøter hvor deres medlemmer fikk møte representanter fra regjeringen og KMD for å komme med innspill til stortingsmeldingen.

#### 5.2.8 OECD'S DIGITAL GOVERNMENT REVIEW OF NORWAY – BOOSTING THE DIGITAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC SECTOR (2017)

Denne rapporten presenteres i større omfang i kontekstkapittelet. Her vil jeg oppsummere hva rapporten er og hva som er det viktigste som presenteres i rapporten. Rapporten er en gjennomgang av hvordan Norge ligger an når det gjelder IKT og digitalisering i offentlig sektor. Ifølge OECD (2017, s 3) skal rapporten være med på å støtte offentlig sektor i Norge til å utnytte digital teknologi. Rapporten gjennomgår 5 ulike policyområder som er knyttet til IKT og digitalisering.

Ifølge statssekretæren (intervju, 15.12.20) ble denne rapporten bestilt av regjeringen for å forberede Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. Man hadde sett at det var problemer knyttet til forholdet mellom forvaltningsnivåene. Selv om kommunereformen hadde blitt gjennomført var den ikke omfattende nok til at kompetansemiljøer og digitalisering i kommunene var gode nok. Det var også slik at staten investerer i IT-systemer til kommunene som kommunene selv ikke var klar over. Statssekretæren forteller videre at

Når man bestiller sånne rapporter er det selvfølgelig for å få innspill selv, men også fordi man har en ekstern stemme som kommer inn og sier noe vi selv er opptatt av, nemlig at vi må koordinere bedre (intervju, 15.12.20)

Dette er et poeng som også en av informantene i KMD fremhever. Informanten forteller at OECD-rapporten ble brukt for å legitimere behovet for en strategi – man er nok klar over mye av innholdet i rapporten, men at en ekstern aktør sier det gir det legitimitet (intervju, 19.02.21). En annen informant i KMD beskriver OECD-rapporten som «en kilde til inspirasjon» (intervju, 15.02.21). En tredje informant fremhever også OECD-rapportens innvirkning på arbeidet med digitaliseringsstrategi for offentlig sektor

Man lurte litt på hvordan man skulle følge opp OECD og valgte da å få det inn i strategien. OECD pekte på sense of urgency - Norge har ikke hatt finanskriser, vi har god råd (...) Så hvordan skal vi lage sense of urgency? Forslaget fra OECD var da å lage forpliktende mål og tiltak, da må man jo lage en strategi eller noe. (intervju, 17.02.21)

En annen informant påpeker hvor viktig OECD sine meninger er for Norge – «OECD har veldig høy status i Norge, hvis OECD sier at man bør gjøre noe så hører politikerne på det. Uansett om man er på høyre eller venstresiden» (intervju, 23.02.21).

#### 5.2.9 RIKSREVISJONENS UNDERSØKELSE AV DIGITALISERING I OFFENTLIGE VIRKSOMHETER (2018)

Innholdet i riksrevisjonens undersøkelse redegjøres mer omfattende i kontekstkapittelet. Her vil jeg presentere kort hva rapporten er og hva som er det viktigste i rapporten.

Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i offentlige virksomheter hadde som mål å belyse hvordan offentlige virksomheter utnyttet digital teknologi i tråd med målsetninger satt av Stortinget. I tillegg hadde man som mål å påpeke eventuelle årsaker til at digitaliseringen i offentlig sektor ikke foregikk i det tempoet som var ønsket. Riksrevisjonens undersøkelse har kommet frem til fem hovedfunn i undersøkelsen sin; *gevinster ved digitalisering blir i flere tilfeller ikke realisert, informasjon blir bare delvis gjenbrukt i offentlige virksomheter, svakheter ved utvikling og anskaffelser av IKT-løsninger, digitale fellesløsninger utnyttes ikke godt nok og det er behov for sterkere statlig styring av digitaliseringen i offentlige sektor* (Riksrevisjonen, 2018, s 9)

I intervjuene med de ulike informantene ble de spurt om hvilken innvirkning de tror Riksrevisjonens undersøkelse har hatt på digitaliseringspolitikken under Solberg-regjeringen. Informantene så i stor grad Riksrevisjonens undersøkelse i sammenheng med OECDs landgjennomgang – dette fordi de ble publisert ganske nært hverandre i tid og at de to rapportene har flere like funn i undersøkelsene sine.

Intervjuene fikk også frem at både OECD sin rapport og Riksrevisjonens undersøkelse hadde betydning for at man bestemte seg for å lage Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor. En av informantene i KMD forteller at de to nevnte rapportene var viktige lærdommer og at man nok kan se at hovedpåpekningene fra disse er tatt opp i strategien (intervju, 15.02.21).

## 6. ANALYSE

I forrige kapittel ble studiens empiriske funn fra intervjuer og dokumenter presentert. I dette kapitlet vil jeg gjennomgå og analysere beslutningsprosessen knyttet til digitaliseringspolitikken som blir ført gjennom ett strømningsperspektiv. Jeg vil se på strømmen av problemer, strømmen av politikk og strømmen av policy. Etter å ha analysert de tre strømmene vil jeg se hvordan disse tre strømmene kobles sammen.

### 6.1 EN STRØM AV PROBLEMER

I denne delen vil jeg se nærmere på beslutningsprosessen knyttet til regjeringens digitaliseringspolitikk gjennom strømmen av problemer. Sentrale spørsmål knyttet til strømmen av problemer vil blant annet være hvordan digitalisering kom på agendaen og hvordan problemet (digitalisering) defineres av de ulike aktørene som er involvert i beslutningsprosessen.

Jeg vil videre i dette delkapitlet presentere og analysere ulike forklaringer på hvorfor digitalisering som politikkområdet ble løftet opp på den politiske agendaen. Som nevnt i kapittel 3.3.2 oppstår ikke problemer av seg selv. For at et problem skal oppstå og komme på den politiske dagsorden må det konstrueres på en spesifikk måte. Hvilke saker er det da som blir konstruert som et problem? Ifølge Herweg mfl. (2015, s 437) er det, sett fra politikernes side først og fremst trusselen om at man ikke blir gjenvalgt – hvis man ikke adresserer problemet – som gjør at et bestemt problem løftes opp på agendaen. Kan man se dette når det gjelder hvordan Solberg-regjeringen satt digitalisering på agendaen? Studiens empiriske funn viser at grunnen til at digitalisering havnet på agendaen er sammensatt.

Et av de empiriske funnene som kan forklare hvorfor digitalisering havnet på agendaen er valgløfter fra ledende stortingspolitikere fra Høyre i forkant av stortingsvalget i 2013. I intervju med statssekretæren fortalte han at disse løftene – som blant annet innebar å «øke tempoet» og «hente ut gevinster» – førte til at man også kjente på at man måtte levere det man hadde lovet. Dette er noe man kan sette i sammenheng med det Herweg mfl. (2015) sier om trusselen om å ikke bli gjenvalgt. Når det er slik at stortingspolitikere fra Høyre hadde vært ute med lovnader om at dette var et politikkområde som skulle løftes hvis de kom i regjering, så kan man tenke seg at det også er noe man må levere på. For å få fornyet regjeringsmakt og ikke miste velgere er det viktig å holde valgløfter.

Herweg mfl. (2015) peker på policyentreprenører som viktige for å løfte et problem opp på agendaen. Jan Tore Sanner ble Kommunal- og moderniseringsminister når Solberg-regjeringen overtok og han har vært i partiledelsen til Høyre (som nestleder) siden 2004. Det er derfor naturlig å anta at Sanner er en av de sentrale stortingspolitikkerne fra Høyre som ønsket å gjøre noe med digitaliseringspolitikken. I studiens empiri blir Sanner pekt på som en policyentreprenør og det kan tyde på at Sanner bidro til at digitaliseringspolitikk kom på agendaen. Dette kan forklares både gjennom Sanner sin posisjon som ansvarlig statsråd og som en viktig del av Høyres partiledelse. Policyentreprenører har også vært viktig i andre «strømmer», og policyentreprenørens rolle vil analyseres ytterligere i kapittel 6.2 «en strøm av politikk».

Et annet funn som kan forklare hvordan digitalisering havnet på agendaen er regjeringsskifte i 2013. Flere av informantene i KMD oppfattet at når Solberg-regjeringen overtok regjeringmakten etter Stoltenberg-II-regjeringen, så var IKT-politikk ett politikkområde som den nye regjeringen hadde et ekstra øye på. Solberg-regjeringen var også tidlig opptatt av forholdet mellom de ulike forvaltningsnivåene i offentlig sektor – man ønsket å knytte stat og kommune sterkere sammen. Dette er noe som også påvirket digitaliseringspolitikken. Ett viktig grep som fremheves av informantene i KMD er at Solberg-regjeringen endret departementsstrukturen slik at IKT-politikken ble flyttet fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Man kan argumentere for at regjeringen, ved å knytte digitaliseringspolitikken tettere opp mot kommunepolitikken, gjorde det enklere å få digitalisering på agendaen. Kommunepolitikken var ett av områdene Solberg-regjeringen var opptatt av når de tok over regjeringmakten – et eksempel på dette er kommunereformen som ble igangsatt i 2014.

En tredje forklaring på hvorfor digitaliseringspolitikken havnet på agendaen er at teknologiutviklingen har foregått i et høyt tempo siden Solberg-regjeringen overtok i 2013. En slik forklaring legger vekt på den teknologiske utviklingen som forklaringsfaktor, heller enn at dette var et politikkområde som Solberg-regjeringen var spesielt opptatt av uavhengig av denne utviklingen. Med den teknologiske utviklingen hadde man ikke noe annet valg enn å adressere digitalisering som politikkområde. Det virker likevel ikke som at teknologiutvikling kan være hele grunnen til at digitalisering kom på Solberg-regjeringens agenda. Flere av regjeringens policydokument om digitalisering omhandler bruken av IKT i offentlig sektor. Dette er noe Solberg-regjeringen har vært opptatt av helt siden de overtok regjeringmakten.

Det finnes samtidig enkelte områder i digitaliseringspolitikken hvor man kan observere at teknologiutvikling har ført til at regjeringen har måttet ta tak i problemet mer direkte. Regjeringen har blant annet lagt frem en Strategi for kunstig intelligens i 2020 (KMD, 2020) og en Stortingsmelding om datadrevet økonomi og innovasjon i 2021 (Meld. St. 22 (2020 – 2021)). Dette er teknologiområder som har vært i stor utvikling siden Solberg-regjeringen inntok regjeringskontorene.

De tre funnene som er presentert – løfter fra stortingspolitikere, regjeringsskifte og teknologisk utvikling – er alle pekt på av informantene som mulige forklaringer på hvorfor digitalisering kom på agendaen under Solberg-regjeringen. De sentrale policydokumentene som empirien har presentert og regjeringserklæringene til Solberg-regjeringen kan også si noe om hvorfor digitaliseringspolitikk kom på agendaen.

Av regjeringserklæringene er det *Sundvolden-plattformen* (2013) som er mest interessant for å forstå hvorfor og hvordan digitaliseringspolitikken kom på agendaen. Dette fordi den er den første av de tre regjeringserklæringene til Solberg-regjeringen. Der Jeløya- og Granavolden-plattformen viderefører og utvikler regjeringens politikk, er Sundvolden-plattformen det første policy-dokumentet til Solberg-regjeringen og dermed starten på regjeringstiden til Solberg-regjeringen. I Sundvolden-plattformen er hovedfokuset på hvordan IKT skal brukes i offentlig sektor, og her peker man blant annet på mulighetene bruken av IKT gir til offentlig sektor og at det er behov for bedre styring og samordning i offentlig sektor når det gjelder IKT. Her setter regjeringen agendaen for hva de ønsker å oppnå med sin digitaliseringspolitikk. De skriver konkret om hva de ønsker å oppnå med IKT-politikken og hovedfokuset ligger i å utnytte potensialet til IKT i offentlig sektor.

Av andre policydokumenter er det Meld. St. 27 (2015-2016) «Digital Agenda for Norge» som forteller mest om hvorfor digitalisering kom på agendaen, dette er fordi stortingsmeldingen er den første av policydokumentene Solberg-regjeringen har laget som handler om IKT og digitalisering. Stortingsmeldingen er redegjort for i kapittel 2.4.1 og viktige funn fra stortingsmeldingen finner man i kapittel 5.1.3. Som tidligere påpekt var det ikke mange år mellom stortingsmeldingene som omhandler digitalisering – Stoltenberg II-regjeringen presenterte sin i 2013 og Solberg-regjeringen sin kom i 2016. De to stortingsmeldingene er likevel ganske ulike. Der Stoltenberg II sin stortingsmelding satte søkelys på temaer som verdiskaping ved hjelp av IKT, så la Solberg-regjeringen sin stortingsmelding hovedvekt på å utnytte IKT i offentlig sektor. Dette er et godt eksempel på hvordan Solberg-regjeringen definerte sin digitaliseringspolitikk i starten av

regjeringsperioden. Ved å lage en stortingsmelding med hovedvekt på digitalisering i offentlig sektor, så viser regjeringen hva de mener er problemet som må løftes opp på agendaen.

## 6.2 EN STRØM AV POLITIKK

Som nevnt i kapittel 3.3.3 – og fremhevet av Herweg mfl. (2015) – er det slik at når man ser på strømmen av politikk i et parlamentarisk system, så er det de politiske partiene som befinner seg i sentrum av strømmen. Regjeringspartiene har en særlig sentral rolle, i og med at de deltar direkte i det øverste politiske utøvende organet i det parlamentariske systemet. Ved en flertallregjering vil påvirkningsmakten til disse partiene være særlig sterk, og i en koalisjonsregjering vil den politiske innflytelsen ofte være sikret gjennom samarbeidsavtaler. Dette gjør at regjeringen bestemmer hvilke saker som legges frem – eller ikke – til Stortinget. Selv om regjeringspartiene har mye makt i politikk-strømmen er det ikke slik at andre aktører ikke har mulighet til å få sin egne saker igjennom. I dette delkapittelet vil jeg se nærmere på strømmen av politikk. Her er det naturlig å se nærmere på sentrale aktører i digitaliseringspolitikken. Hvilken rolle, ansvar og makt disse aktørene har og hvordan dette bidrar til aktørenes påvirkning på beslutningene som blir tatt er sentrale spørsmål som delkapittelet tar sikte på å undersøke.

Herweg mfl. (2015, s 439) sier at det er regjeringspartiene som har mest makt i strømmen av politikk. I intervjuene med informantene i KMD legges det også stor vekt på regjeringen sin rolle i digitaliseringspolitikken. Siden Solberg-regjeringen tok over i 2013 er det Høyre som har hatt statsråden med ansvar for digitalisering – Kommunal- og moderniseringsministeren (2013-2019), Digitaliseringsministeren (2019-2020) og Distrikts- og digitaliseringsministeren (2020-). Det vil si at av de ulike politiske partiene som har vært i regjering/samarbeidet med regjeringen, så er det naturlig å se på Høyre som det mest sentrale politiske partiet når det kommer til Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk. Det er naturlig å tenke seg at statsrådene som har hatt ansvar for digitalisering har hatt særlig stor innflytelse over digitaliseringspolitikken. I intervjuet med statssekretæren kom det frem mer om hva politikernes rolle og ansvar er når man utvikler politikk. Statssekretæren fremhever at politikere er viktige for å forme politikken og at det særlig er to faser hvor politikerne er essensielle – beslutninger knyttet til oppstarten av arbeidet og beslutninger knyttet til policytiltak og konkretisering av disse tiltakene. Dette samsvarer godt med hva teorien sier. Herweg mfl. (2015, s 444 – 446) viser til at politikerne (policy-entreprenør og politisk-entreprenør) er viktige i agenda-settingen og policyformuleringen. En faktor som kan ha hatt

påvirkning på makten til regjeringspartiene og politikerne er graden av politisering. Dataene samlet inn i denne studien tyder på at digitaliseringspolitikken er et politikkområde som er lite politisert. Det er et politikkområde som ikke mobiliserer velgere i veldig stor grad og er et lite omdiskutert og konfliktfullt politikkområde. Graden av politisering i digitaliseringspolitikken kan ha ført til at regjeringspartiene og politikerne har hatt et stort handlingsrom og rom til å prege politikken.

Et interessant poeng som også kom frem i intervjuene er at politikere har fått et større team av rådgivere og statssekretærer enn det man hadde før. Dette mener en av informantene har flyttet tyngdepunktet for policyutvikling nærmere politikerne. Det som gjør at dette er interessant er at det kan være med på å forklare innflytelsen til de politiske partiene. Partiene har med hjelp av flere rådgivere mulighet til å ha bedre oversikt over ulike policyfelt, og er dermed ikke avhengig av å be om råd fra departementet når det er noe de ønsker å finne svar på. Dette gjør at partiene kan ha opparbeidet seg godt kvalifiserte meninger om hvilken politikk som skal føres og videreformidle dette til forvaltningen uten at mange andre aktører må involveres. Politikerne har også en viktig rolle for å forankre politikken på tvers av sektorene, dette kommer jeg tilbake til senere i dette delkapittelet.

Et annet funn fra intervjuene som er interessant å nevne er at flere av informantene peker på at enkeltpersoner – som for eksempel en statsråd – har mer innvirkning på politikken som føres enn det de politiske partiene har. Det er særlig tre personer som blir fremhevet som sentrale i intervjumaterialet – Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner, Digitaliseringsminister Nikolai Astrup og statssekretær Paul Chaffey. De har alle tre vært med å prege politikken som har blitt ført på digitaliseringsfeltet på hver sin måte.

Jan Tore Sanner var Kommunal- og moderniseringsminister fra 2013 – 2018. I løpet av denne perioden ble blant annet viktige policydokument som Meld. St. 27 (2015-2016) lagt frem. Som vist i empirikapitlet var han viktig både gjennom sin aktive deltakelse i prosessen med stortingsmeldingen, og generelt for den politikken som regjeringen førte. Den viktige rollen Sanner hadde i startfasen av arbeidet med stortingsmeldingen kom tydelig fram i intervjuene. Han var med på arrangementene i starten hvor man hadde en slags «kick-off» for stortingsmeldingen. Et annet interessant poeng er at Sanner også var med i arbeidet underveis med stortingsmeldingen. Ifølge informantene leste han utkast og «var på». En tredje ting en kan merke seg, er hvilken del av digitaliseringspolitikken som Sanner var opptatt av. I intervjuene kommer det frem at det hovedsakelig var digitalisering i offentlig sektor som var av interesse for Sanner og at denne interessen ble sterkere jo lengre han var statsråd. Man kan



tenke seg at det har sammenheng med andre policyområder han hadde ansvar for som Kommunal- og moderniseringsminister. Blant annet var det Sanner som var ansvarlig statsråd når Solberg-regjeringen startet kommunereformen i 2014. Stortingsmeldingen har et kapittel (Meld. St. 27 (2015-2016), s 57 – 67)) viet til forholdet mellom stat og kommune når det gjelder digitaliseringspolitikk, så det er kanskje naturlig at man som statsråd er mer opptatt av de feltene i porteføljen som man kan knytte sammen. Sanners engasjement kan også knyttes til Solberg-regjeringens brede program for fornying, forenkling og forbedring av offentlig sektor (KMD, 2016). Digitalisering (KMD, 2016, s 16) av og i offentlig sektor ses på som et av de sentrale virkemidlene i dette programmet.

Nikolai Astrup kom inn i regjeringen i den nyetablerte posten som digitaliseringsminister i 2019. I perioden Astrup var digitaliseringsminister ble blant annet Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025 lagt frem. Empirien samlet for denne studien viser at også Astrup har vært viktig for digitaliseringspolitikken. Informantene ser rollen til Astrup særlig i sammenheng med etableringen av digitaliseringsministerposten. Mye av det som kommer frem angående betydningen av å etablere en egen digitaliseringsminister for digitaliseringspolitikken, blir også nevnt når informantene snakker om Astrup som person. Det er tydelig at Astrup var en minister som hadde en stor interesse for digitalisering og teknologi, hadde stor arbeidskapasitet og kom inn i rollen med engasjement. I arbeidet med Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025 tok Astrup, ifølge informantene, en mye større rolle enn hva en «gjennomsnittsminister» ville gjort. Astrup var personlig engasjert i dokumentutviklingen ved å lese gjennom utkast og ved å komme med tilbakemeldinger på utkastene.

Den betydningen etableringen av en «egen» digitaliseringsminister har hatt for digitaliseringspolitikken er også viktig å fremheve. Ved å etablere en egen minister med ansvar for digitalisering – riktignok med en ganske liten portefølje – signaliserte regjeringen tydelig overfor departementet at digitaliseringspolitikken var viktig. Med en egen digitaliseringsminister gikk man også bort fra den tidligere «sektorstyrte» digitaliseringen, og man fikk en egen minister med ansvaret for digitalisering på tvers av sektorene. En slik endring i organiseringen av regjeringen var også viktig for å kommunisere eksternt at Solberg-regjeringen prioriterte digitaliseringspolitikken høyt.

Paul Chaffey har vært statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet siden 2013. Han blir av informantene pekt ut som en viktig kontinuitetsbærer for digitaliseringspolitikken – selv om man har endret ansvarlig statsråd for digitalisering, så har

Chaffey alltid vært til stede som statssekretær. Chaffey kom til stillingen som statssekretær fra interesseorganisasjonen Abelia. Det at statssekretæren ikke bare er politiker, men også har den faglige bakgrunnen har gjort han til en nøkkelperson i digitaliseringspolitikken. Empirien forteller blant annet at han har vært viktig for å «oversette» fagspråket til ett språk som er lettere for politikerne å forstå. Han beskrives også som «en katalysator for å forbinde det interne og eksterne». Her har nok bakgrunnen hans fra Abelia vært viktig. Chaffey har også hatt en viktig rolle i forankringen av digitaliseringspolitikken på tvers av regjeringen ved å lede statssekretærutvalget for digitalisering.

Det er viktig å påpeke at jeg ikke kan utelukke helt at informantenes uttalelser angående den sterke betydningen disse personene har hatt på digitaliseringspolitikken kan være et utslag av skjevhet i utvalget av informanter. Det som kan ha en korrigerende effekt på skjevhetsproblemet er at flere av informantene har lang fartstid i KMD og andre departement og derfor har et sammenligningsgrunnlag med statsråder fra tidligere regjeringer som for eksempel Stoltenberg II og Bondevik II. Det er også slik at det har vært flere statsråder (Monica Mæland og Linda Hofstad Helleland) og statssekretærer i KMD i løpet av Solberg-regjeringens tid. Det at bare noen av dem fremheves kan også virke korrigerende på skjevhetsproblemet.

Med tanke på å forankre digitaliseringspolitikken i regjeringen ble det under Solberg-regjeringen nedsatt to utvalg – Regjeringens digitaliseringsutvalg og Statssekretærutvalget for digitalisering. De to utvalgene har ikke besluttende makt, men er viktige for å forankre og koordinere digitaliseringspolitikken på tvers av sektorene. Regjeringens digitaliseringsutvalg ledes av statsministeren og møtes ved behov. Empirien viser at av de to utvalgene så er det Statssekretærutvalget for digitalisering som har hatt størst innvirkning på utformingen av politikk, mens Regjeringens digitaliseringsutvalg kan ha spilt en rolle i å få digitalisering på agendaen. Et interessant poeng når det gjelder statssekretærutvalget er at det kan se ut som at det har fungert som en slags «lavterskel arena» for policyutforming. I de tilfellene det har vært uenighet internt i regjeringen eller mellom departementene, så har det innledningsvis vært statssekretærutvalget som har forsøkt å komme til en felles enighet om problemstillingen. Hvis det ikke har vært mulig, så har det blitt løftet opp til regjeringen gjennom regjeringsnotat.

Byråkratene i Kommunal- og moderniseringsdepartementet har også vært med på å påvirke digitaliseringspolitikken. Som empirien viser, er byråkratene viktig i utformingen av politikken. Det er embetsverket som driver prosessen fremover, etter at politikerne har satt

agendaen og bestemt seg for at dette er et problem som må løses. Det er viktig å merke seg at når det kommer til beslutninger, så er dette politikerne sitt ansvar. Byråkratene produserer dokumentene, så er politikerne inne i prosessen og justerer/endrer på dokumentet underveis. Dette samspillet mellom embetsverket og politikerne er en sentral del av politikktutforming, og derfor har også byråkratene en viktig rolle i politikken. Dette er et viktig kjennetegn ved ethvert parlamentarisk demokrati, men det er verdt å nevne siden det ble fremhevet av både informantene fra KMD og statssekretæren. Informantene pekte på at begge sider hadde en viktig rolle i utforming av politikk.

Av andre eksterne aktører som har hatt en innvirkning på digitaliseringspolitikken finner man blant annet en rekke interesseorganisasjoner og næringslivsaktører. Som vist i teorikapittelet er rollen til slike eksterne aktører å påvirke «den nasjonale stemningen» på en slik måte at politikerne er nødt til å gripe fatt i policyområdet. Som vist i empirikapitlet er det tre interesseorganisasjoner som har vært særlig mye innblandet – KS, IKT-Norge og Abelia. Det ser ut som at disse tre – og kanskje særlig KS og IKT-Norge – har vært viktige bidragsytere til digitaliseringspolitikken.

IKT-Norge sin rolle har vært mye knyttet til for eksempel å holde innspillmøter og arrangere seminarer – spesielt knyttet til prosessen rundt Meld. St. 27 (2015 – 2016). Både KS, Abelia og IKT-Norge var også involvert i høringsprosessen knyttet til stortingsmeldingen. Når det gjelder KS har deres viktigste bidrag vært Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025 som var et samarbeid mellom KS og regjeringen.

Empirikapitlet viser at embetsverket har et inntrykk av at samarbeidet med interesseorganisasjonene har vært nyttige for begge parter. Informantene beskriver et forhold preget av tillit og åpen dialog. Hvis vi ser dette i sammenheng med hva teorien sier så kan man se at det beskriver godt hvordan interesseorganisasjonene har arbeidet med digitaliseringspolitikken. Herweg mfl. (2015, s 441) peker på at det er mer sannsynlig at partier fremmer en sak hvis saken oppfattes som partiets sak, at det er populært blant velgerne og at interesseorganisasjoner ikke er imot saken. Når det gjelder digitaliseringspolitikken ser det ut som at det har vært et godt samarbeid mellom regjeringen, KMD og interesseorganisasjonene. Dette kan være politisk klokt fordi det da er en større sjans for at policyen som presenteres også blir vedtatt. En siste bemerkning til interesseorganisasjonenes rolle og påvirkningskraft er at empirien viser at de eksterne aktørene har fått mer innflytelse etter at det ble etablert en egen digitaliseringsminister. En av informantene i KMD pekte på at digitaliseringsministrene har vært opptatt av å få innspill fra eksterne aktører. Det kan tenkes

at interesseorganisasjonene har fått mer makt fordi digitaliseringsministeren har en mindre portefølje enn det Kommunal- og moderniseringsministeren har. En annen forklaring kan være at politikken på området de siste årene har vært mer næringslivsrettet enn den var den første delen av Solberg-regjeringens periode. Som tidligere nevnt omhandler de siste store policydokumentene på området temaer som datadrevet økonomi og kunstig intelligens, og da er det kanskje naturlig at interesseorganisasjoner har hatt større interesse av å påvirke enn når man diskuterer digitalisering i offentlig sektor.

Internasjonale aktører har også hatt betydning for digitaliseringspolitikken. Dette gjelder spesielt EU og OECD, men også enkeltland som for eksempel Danmark har vært viktige. EU har gjennom EØS-avtalen mye påvirkningskraft på den norske digitaliseringspolitikken. Empirien viser at EUs påvirkningskraft har blitt større og det gjør igjen at det nasjonale handlingsrommet blir mindre. Denne påvirkningskraften blir en enda større utfordring med tanke på at Norge ikke er en del av EU, som medfører at man er på utsiden når EU tar viktige beslutninger knyttet til for eksempel digitaliseringspolitikk. Selv om Norge ikke er et medlemsland med stemmerett, så deltar likevel Digitaliseringsministeren når EU holder digitaliseringsminister-møter. Her kan man anta at dette er en viktig arena for å fremme Norges synspunkter. Så selv om Norge ikke har stemmerett når det gjelder EUs digitaliseringspolitikk, så har man muligheten til å fremme sine synspunkt og påvirke hvilken retning EUs digitaliseringspolitikk går i. Et konkret eksempel på EU sin påvirkning på digitaliseringspolitikken kan man se i Digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019 – 2025. Der har man bygget opp policy knyttet til brukerperspektivet gjennom ulike livshendelser, hendelser som EU bruker som referansemåling (benchmarking) for Norge når det lages statusrapporter om hvor langt digitaliseringen i offentlig sektor er kommet.

Andre europeiske land har også hatt innvirkning på digitaliseringspolitikken i Norge. Empirien viser at Danmark og det nordiske samarbeidet har vært viktige kilder til inspirasjon for digitaliseringspolitikken til Solberg-regjeringen. Solberg-regjeringen har blant annet sett til Danmark når det gjelder løsninger knyttet til digital postkasse og felles innloggingssystemer for offentlige tjenester.

I tillegg er OECD en viktig aktør når det gjelder den norske digitaliseringspolitikken. Empirien viser at OECD har en status i Norge og blant norske politikere – både på høyre- og venstresiden – som gjør at når OECD gir tilbakemeldinger på politikken som føres, så hører politikerne på hva som blir sagt. Det interessante med OECDs rolle knyttet til Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk er det at empirien gir et klart inntrykk av at OECD har

blitt brukt for å legitimere behovet for å utarbeide Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025. Landgjennomgangen fra OECD ble ifølge informantene og OECD (2017) bestilt av Solberg-regjeringen og det kan se ut som at man ønsket en ekstern stemme som kom inn og legitimerte – og kanskje også bidro til å sette agendaen – i retning av den veien Solberg-regjeringen ønsket å føre digitaliseringspolitikken. Flere av informantene viste til at mange av påpekningene OECD hadde i sin landgjennomgang av digitalisering i Norge (OECD, 2017) var man allerede godt kjent med og klar over internt, for eksempel punktene som handlet om bedre styring og samordning av digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor.

### 6.3 EN STRØM AV POLICY

I dette delkapittelet skal det sees nærmere på strømmen av policy. Herweg mfl. (2015) hevder at det er to måter politiske partier påvirker utviklingen av policy på – de kan fremme policyforslag som stortingsmedlemmer eller andre i partiet har utarbeidet, eller de kan ta opp forslag fra eksterne aktører som for eksempel byråkrater eller interesseorganisasjoner.

I dette delkapittelet vil jeg se på innholdet til politikken som føres. Jeg vil se på den konkrete digitaliseringspolitikken som føres – med hovedvekt på digitalisering i offentlig sektor – og hvilke prioriteringer og endringer man kan finne i strategiene som fremlegges. Meld. St. 27 (2015 – 2016) og Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025 peker seg ut som de viktigste policydokumentene som er fremlagt av Solberg-regjeringen.

En av de mer interessante sidene ved Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk er at den i stor grad har dreid seg om digitalisering i offentlig sektor. Herweg mfl. (2015, s 442) peker på at policyforslag har større sjanse for å bli en del av den politiske plattformen til et parti, hvis det kan knyttes til partiets ideologi eller kjernesaker. Hvis man uten kjennskap til Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk – men kun ved hjelp av partienes ideologi og kjernesaker – er det mulig å tenke seg at en Høyre-ledet regjering sin hovedprioritet i digitaliseringspolitikken ville for eksempel vært å tilrettelegge for næringslivet. Fra policydokumentene er det mulig å konkludere med at dette ikke har vært tilfellet. Det virker mer trolig at Solberg-regjeringen har sett digitaliseringspolitikken i sammenheng med andre store prosjekter i offentlig sektor – som blant annet kommunereformen i 2014 og ABE-

reformen<sup>4</sup> fra 2015. Dette reflekteres også blant annet i hva regjeringserklæringene til Solberg-regjeringen sier om hva man ønsker med digitaliseringspolitikken.

I *Sundvolden-erklæringen* fra 2013 er det potensialet for digitalisering i offentlig sektor som vektlegges i størst grad. Sundvolden legger særlig vekt på potensialet for «samfunnsmessige gevinster» gjennom økt bruk av IKT. I erklæringen peker man blant annet på at offentlige institusjoner som politiet, NAV og helsevesenet kan ha nytte av å innføre og ta i bruk ny teknologi. Regjeringen peker også på at samarbeidet og samordningen mellom stat og kommune skal styrkes og at man vil ha en bedre samordning av IKT-tjenester i offentlig sektor. I regjeringserklæringen presenterer også regjeringen mer konkrete policyforslag, som at man skal jobbe for å få en felles innlogging til offentlige tjenester. Sundvolden-erklæringen er viktig for å forstå hva Solberg-regjeringen ønsker med digitaliseringspolitikken sin. Fra intervjuet med statssekretæren kom det frem at policyforslagene i Sundvolden-plattformen i stor grad var basert på Høyre og Fremskrittspartiets politiske plattformer. Dette er i tråd med hvordan strømningsperspektivet peker på at policyer oppstår. Herweg mfl. (2015, s 442) sier at et levedyktig policyalternativ er et policyalternativ som blir adoptert av et politisk parti. Herweg mfl. (2015, s 442) sier videre at politiske parti kan adoptere policyalternativ ved å inkludere det i for eksempel landsmøteresolusjoner eller partiprogram.

Noe som man kan merke seg er at statssekretæren peker på at de neste regjeringserklæringene er mer konkrete i policyen som skal gjennomføres. Herweg mfl. (2015, s 441) sier at i tillegg til å plukke opp policyforslag internt, så er det også slik at politikere og politiske parti kan ta opp policyforslag eksternt fra for eksempel byråkratene i embetsverket eller interesseorganisasjoner. Det å sitte i regjering gir de politiske partiene et stort og kompetent embetsverk til sin disposisjon, noe som kan være en av grunnene til at de nyere regjeringserklæringene om digitalisering er mer konkrete i policyforslagene enn det Sundvolden-plattformen er.

En annen ting som kan ha påvirket de nyere regjeringserklæringene er Meld. St. 27 (2015-2016) Digital Agenda. Meld. St. 27 (2015-2016) redegjøres for i kapittel 2.4.1 og de empiriske funnene fra denne stortingsmeldingen er redegjort for i kapittel 5.1.3. Stortingsmeldingen presenterer regjeringens hovedprioriteringer og overordnede mål for digitaliseringspolitikken i Norge. Når det kommer til stortingsmeldingen, er et interessant

---

<sup>4</sup> ABE-reformen er en avbyråkratisering- og effektiviseringsreform hvor målet er å kutte utgifter i offentlig sektor

spørsmål om det vil være mulig å se om føringene fra Sundvolden-erklæringen gjenspeiles i policyen som er presentert i stortingsmeldingen om Digital Agenda? Dette spørsmålet vil jeg besvare nedenfor.

Meld. St. 27 (2015-2016) Digital Agenda fremstår som et policydokument som hovedsakelig er opptatt av digitalisering i offentlig sektor. Informantene peker på at dette kan ha sammenheng med at daværende Kommunal- og moderniseringsminister Sanner var mest opptatt av akkurat digitalisering i offentlig sektor og at Stoltenberg II-regjeringen hadde lagt frem en stortingsmelding om digitalisering som var rettet mot næringslivet bare noen år tidligere, i 2013.

Gjennomgangen i empirikapitlet viser at ett av de viktigste policyforslagene som legges frem i stortingsmeldingen, er det som kalles *brukeren i sentrum*. Brukerperspektivet var ikke like tungt vektlagt i tidligere planer, og dette funnet var noe som alle informantene fremhevet under intervjuene. Det at regjeringen velger å prioritere brukerperspektivet når det kommer til digitalisering i offentlig sektor passer også godt inn med hva Sundvolden-erklæringen sier om digitaliseringspolitikken, da Sundvolden-erklæringen (2013, s 35) blant annet skriver at «IKT gir muligheter for bedre tjenesteyting og en døgnåpen offentlig sektor». Dette passer godt inn med stortingsmeldingens brukerperspektiv. Brukerperspektivet vektlegger at det er brukerne av offentlige tjenester og deres behov som skal legge føringer for hvordan offentlig sektor skal digitalisere sine tjenester.

To andre policyområder som blir behandlet i stortingsmeldingen er behovet for mer *styring og samordning og samspillet mellom stat og kommune, som også er* områder av digitaliseringspolitikken som blir nevnt i Sundvolden-erklæringen. Disse policyområdene er sentrale i Solberg-regjeringen sin digitaliseringspolitikk.. Som vist i kapittel 2.3 er dette policyområder der Solberg-regjeringen har fått kritikk av eksterne aktører (OECD og Riksrevisjonen), en kritikk som ble sett på som så viktig at den utarbeidet en egen strategi for digitalisering i både stat og kommune. Det er også interessant å merke seg at dette er policyområder som har vært på agendaen gjennom hele regjeringsperioden til Solberg-regjeringen.

Det ser ut til at Solberg-regjeringen var klare for å gjennomføre mye av digitaliseringspolitikken som de presenterte i sin første regjeringserklæring. Mye av policyen som presenteres i regjeringserklæringen adresseres også i stortingsmeldingen. Det at policyene som presenteres i stortingsmeldingen er i tråd med hva Sundvolden-plattformen presenterer, kan forklares gjennom hva Herweg mfl. (2015, s 441 – 442) sier om strømmen av

policy. Siden dette er policy som virker å være utformet allerede før man gikk inn i regjering er det naturlig å anta at det er interne prosesser i partiet som har utviklet den.

En annen måte å utvikle policy på er at man tar opp policyer fra for eksempel interesseorganisasjoner eller byråkrater (Herweg mfl., 2015, s 441). Empirien viser at også dette er gjort i arbeidet med stortingsmeldingen. Informantene i KMD forteller at stortingsmeldinger og dens innhold ofte drives frem av byråkratene – og justeres eller endres underveis av politikerne. Med bakgrunn i dette kan en anta at noen av policyforslagene fra Sundvolden-plattformen, som for eksempel fellesløsninger (som innebærer felles innlogging for offentlige tjenester), er utarbeidet av partiene, mens forslag som for eksempel «brukeren i sentrum» er et forslag som byråkratene har videreutviklet fra ideene politikerne presenterte i Sundvolden-plattformen.

Etter Meld. St. 27 (2015-2016) var det endringer i regjeringssammensetningen. Dette førte til at det ble laget nye regjeringserklæringer – henholdsvis Jeløya-plattformen og Granavolden-plattformen. Dette er også dokumenter som kan si noe om politikken som føres. Her vil det være aktuelt å se på om det har vært endringer i politikken som presenteres i regjeringserklæringene i forhold til stortingsmeldingen. Hvis det er tilfelle, vil det være naturlig å tenke at det vil ha noe å gjøre med at to nye regjeringspartier ble innlemmet – Venstre og Kristelig Folkeparti.

I Jeløya- og Granavolden-plattformene har digitalisering fått mer plass enn i Sundvolden-plattformen. Dette kan ses i lys av at de to siste regjeringserklæringene kom etter at Solberg-regjeringen hadde styrt i henholdsvis 5 (Jeløya 2018) og 6 år (Granavolden 2019). Det er naturlig å anta at regjeringen i løpet av disse årene har skaffet seg et klarere bilde over hva status er i digitaliseringspolitikken og hva man ønsker å gjøre videre. Policyen som presenteres i Jeløya-plattformen virker å være tett knyttet til Meld. St. 27 (2015-2016) Digital Agenda. Siden innholdet – og til dels ordlyden – er tett opp mot stortingsmeldingen tyder det på at Venstre sin inntreden i regjering ikke har hatt en stor rolle i policyutviklingen på digitaliseringsfeltet. En annen ting en kan merke seg er at de to regjeringserklæringene er tilnærmet like i ordlyd og innhold når det kommer til digitaliseringspolitikken. Det tyder på at heller ikke KrFs inntreden i regjeringen ikke har satt et stort preg på regjeringens digitaliseringspolitikk.

Det kapittelet i Jeløya-plattformen som er sterkest knyttet til digitaliseringspolitikken er kapittelet som omhandler kommunal- og moderniseringspolitikk. Her er det et eget avsnitt viet til digitaliseringspolitikk. I dette avsnittet kan man se at policyen som blir presentert i



stortingsmeldingen er noe regjeringen ønsker å fortsette med og videreutvikle. Avsnittet tar opp mange av prioriteringene som blir presentert i stortingsmeldingen.

Digitaliseringspolitikken blir blant annet presentert under overskriften «en brukerorientert, moderne og effektiv forvaltning». Dette er en ordlyd som man kjenner igjen fra Meld. St. 27 (2015-2016). Jeløya-plattformen sier også eksplisitt at målet for digitaliseringsstrategien er å digitalisere offentlige tjenester i tråd med føringene satt i stortingsmeldingen Digital Agenda (SMK, 2018, s 49). Jeløya-plattformen er også mye klarere om hva regjeringen vil innen digitaliseringsområdet, enn det Sundvolden-plattformen er. Policyene man vil føre er godt forklart og mange av dem er også nevnt i stortingsmeldingen – blant annet kan man se at regjeringen vil videreutvikle medfinansieringsordningen for statlige digitaliseringsprosjekter, flere av punktene er knyttet til brukerperspektivet fra stortingsmeldingen, og forholdet mellom stat og kommune og styring og samordning knyttet til digitalisering er også viktige prioriteringer. Av saker som er nye, finner man forslag om en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor og forslag om å utvikle en strategi for digitalisering i offentlig sektor.

Strategien for digitalisering i offentlig sektor som regjeringen la planer for i Jeløya-plattformen ble publisert i 2019 under navnet «En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025». Denne strategien var et samarbeid mellom regjeringen og KS. Som navnet på strategien tilsier er det en strategi som handler om digitalisering i offentlig sektor. Politikken som presenteres i denne strategien er både en videreutvikling fra stortingsmeldingen, men består også av en del ny politikk. Denne strategien fremstår som klarere i hvilken policy som skal føres enn det stortingsmeldingen er. Så det kan se ut som at der stortingsmeldingen presenterer et overordnet bilde og gir føringer på hvordan digitaliseringspolitikken i offentlig sektor skal være, så presenterer digitaliseringsstrategien policyen som skal føre til de målene regjeringen har satt seg. Empirien viser blant annet at selv om embetsverket mente man hadde kommet godt i gang med føringene i digitaliseringspolitikken i Meld. St 27 (2015-2016), så var det nødvendig å operasjonalisere politikken mer.

Brukerperspektivet i digitaliseringspolitikken er sentralt også i denne strategien. Det som skiller seg ut fra tidligere omtale om dette policyområde er at man har valgt å fremheve brukerperspektivet gjennom ulike livshendelser som for eksempel det å få barn eller dødsfall og arv. Informantene i KMD forteller alle at det er dette som er det mest sentrale i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor. Et annet tema som er mye behandlet i digitaliseringspolitikken til Solberg-regjeringen er samhandling mellom forvaltningsnivåene

og behovet for bedre styring og samordning. I digitaliseringsstrategien for offentlig sektor presenteres det en ny ide om hvordan samhandlingen skal foregå. Man ønsker å se på tjenestene og registrene som finnes i et helhetlig økosystem og dette skal føre til bedre digital samhandling. I tidligere policydokumenter er dette temaet behandlet uavhengig av hverandre – som i stortingsmeldingen hvor man behandlet disse temaene i ulike kapitler. I denne strategien peker man på at det er behov for bedre koordinering slik at alle nivåene av offentlig sektor får utbytte av de digitale løsningene som finnes. Styring og samordning har vært et område som har vært prioritert i policydokumentene siden Meld. St 27 (2015-2016) og i digitaliseringsstrategien peker man på at det også har vært en bedring på området årene før strategien ble publisert. Av nye policyforslag finner man blant annet eksempler på at det bør etableres flere mekanismer for å følge opp digitalisering i offentlig sektor – dette er knyttet opp mot Digitaliseringsrundskrivet og den mulige gevinstrealiseringen som digitalisering kan gi. Strategien peker også på å styrke rollene til SKATE og KS for å få en bedring i samhandlingen i digitaliseringspolitikken.

#### 6.4 HVORDAN KOBLES STRØMMENE SAMMEN?

I dette delkapittelet skal det sees nærmere på hvordan de tre strømmene henger sammen. Hvilke koblinger kan vi finne mellom problemet, aktørene og politikken som føres? Er det slik at et policyvindu åpnet seg i beslutningsprosessen knyttet til digitalisering i offentlig sektor? Teorien sier at for at et agendaskifte skal skje, så må det være et åpent policyvindu, alle de tre strømmene må være modne for endring og en policyentreprenør må promotere endringen i agendafasen. Det første jeg da vil se på er om strømmene har vært moden for endring.

Teorien sier at strømmen av problemer er moden når et bestemt forhold i samfunnet blir et problem. Problemet oppstår når politikerne oppfatter at et bestemt forhold truer politikerens mulighet for gjenvalg (Herweg mfl., 2015, s 436-437). Som diskutert i kapittel 6.1 var det i forkant av stortingsvalget i 2013 kommet lovnader fra sentrale politikere i Høyre at man ønsket å øke tempoet og hente ut gevinster gjennom å digitalisere. Når man kommer med slike løfter vil det også være viktig for politikere å gjennomføre disse, så det ikke oppfattes som tomme løfter – hvis velgerne opplever at løftene ikke gjennomføres er det fort en stor sjanse for at de forsvinner ved neste valg. Hvis man legger dette til grunn kan man si at politikerne var avhengig av å levere for at de skulle beholde velgerne og teorien sier da at når

politikkerne oppfatter at muligheten for gjenvalg er truet, så er problemstrømmen moden for endring.

Strømmen av politikk er moden når regjeringen eller flertallskoalisjonen omfavner et forslag (Herweg mfl., 2015, s 439). Dette er noe man kan se i digitaliseringspolitikken. Regjeringen har vært opptatt av digitalisering i offentlig sektor siden de tok over i 2013 og har selv vært med på utformingen av sentrale policydokument som Meld. St. 27 (2015-2016) og Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025. Så det vil derfor være naturlig å si at regjeringen har omfavnet forslagene knyttet til digitalisering i offentlig sektor.

Strømmen av policy er ifølge Herweg mfl. (2015, s 443) moden hvis det er minst ett levedyktig alternativ tilgjengelig i strømmen av policy. Det er ikke av betydning fra hvilken aktør dette alternativet kommer fra. Siden de fleste alternativene/forslagene knyttet til digitalisering i offentlig sektor kommer fra regjeringen selv er det naturlig å tro at de anser alternativet som levedyktig. Det vil si at også strømmen av policy er moden for endring.

Det neste jeg vil se på er om man finner et åpent policyvindu. Teorien sier at et policyvindu kan åpnes i strømmen av problemer eller i strømmen av politikk (Herweg mfl., 2015, s 443). Hvordan et policyvindu åpnes i strømmen av problemer er knyttet opp til om strømmen er «moden». Hvis en politiker oppfatter at et forhold truer muligheten for gjenvalg, så er strømmen moden og et policyvindu åpnes. I strømmen av politikk åpnes et policyvindu hovedsakelig gjennom valgresultater eller endringer i regjeringen (Herweg mfl., 2015, s 443). Det er dette som har skjedd i beslutningsprosessen knyttet til digitalisering i offentlig sektor. Empirien viser at regjeringsskifte er en av de viktigste årsakene til at digitalisering i offentlig sektor kom på agendaen. Regjeringsskiftene kan kanskje særlig ses på som et åpent policyvindu for regjeringen (og da kanskje særlig Høyre) til å videreutvikle og justere digitaliseringspolitikken over tid. Empirien tyder ikke på at det ble en revolusjon i digitaliseringspolitikken ved regjeringsskifte, men det førte til gradvis endring og tilpasning i digitaliseringspolitikken. Det at regjeringen på nåværende tidspunkt er en mindretallsregjering og at KrF og Venstre er små partier har muligens også ført til at det ikke er rom for å gjennomføre store endringer i digitaliseringspolitikken.

Det tredje punktet for at agendaskifte skal forekomme er at en policyentreprenør promoterer endringer i agendaen. Dette gjør policyentreprenøren ved å koble de tre strømmene sammen. Herweg mfl., 2015, s 443 viser at en policyentreprenør har større sjanse for å klare og koble strømmene sammen i et åpent policyvindu hvis hen har god tilgang til viktige beslutningstakere. Dette var tilfelle i utviklingen av digitaliseringspolitikken til

regjeringen Solberg. I empirikapitlet og i analysen over peker jeg på tre viktige politikere som i denne sammenhengen kan kalles policyentreprenører: Paul Chaffey, Jan Tore Sanner og Nikolai Astrup. De tre har/hadde sentrale posisjoner i regjeringen som henholdsvis statssekretær og statsråd og har derfor hatt god tilgang til andre beslutningstakere i regjeringen og Stortinget. Statsrådene har eller har hatt sentrale posisjoner i Høyre. Sanner er nestleder i Høyre (siden 2004) og Astrup har hatt flere sentrale verv i Høyre, blant annet som parlamentarisk nestleder fra 2013 -2018. Av disse tre tyder mitt materiale på at statssekretær Chaffey har vært den viktigste. Hans sentrale rolle og faglige bakgrunn har gjort ham til et viktig bindeledd mellom embetsverket i KMD og politikerne. Han har vært med på utviklingen av digitaliseringspolitikken siden Solberg-regjeringen tok over i 2013, og har vært den ene konstanten blant de politisk ansatte i KMD i Solberg-regjeringens styringsperiode. Han leder også Statssekretærutvalget for digitalisering, som har vært en av de sentrale aktørene i å forankre digitaliseringspolitikken på tvers av regjeringen og på tvers av departementene. Empirien viser også at han har hatt en viktig rolle i å «oversette» fagspråk fra byråkratene til et språk politikerne forstår.

Så hvordan er strømmene koblet sammen? Det første jeg vil se på er hvordan koblingen mellom problemet og politikken som føres er. Problemet er digitalisering og da hovedsakelig forstått som digitalisering i offentlig sektor. Empirien viser at man internt i Høyre var opptatt av at det var muligheter for gevinstrealisering og å øke tempoet i digitaliseringspolitikken når de gikk inn i regjering. Solberg-regjeringen var også opptatt av forholdet mellom stat og kommune i digitaliseringspolitikken. Dette vises blant annet i regjeringserklæringene.

Politikken som føres adresserer nettopp disse problemene. De viktigste policydokumentene for digitalisering i offentlig sektor presenterer en rekke løsninger. Meld. St 27 (2015-2016) presenterer hovedprioriteringer i digitaliseringspolitikken. I denne stortingsmeldingen er det en rekke policyforslag som er tett knyttet til problemet. De fem hovedmålsetningene i Meld. St. 27 (2015-2016) er alle knyttet opp mot det Solberg-regjeringen har definert som problemer i digitaliseringspolitikken. Spesielt målsetningene knyttet til brukerorienteringen – brukeren i sentrum og målet om å styrke digital kompetanse og deltakelse – og målsetningene som handler om effektivisering, produktivitet og innovasjon gjennom digitalisering er politikk som er tett koblet opp mot problemet. Problemet knyttet til stat-kommune-forholdet og digitalisering er behandlet litt i stortingsmeldingen, og blir videreutviklet i Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025. Koblingen mellom

problemet og politikken er tett. Problemene som regjeringen er opptatt av å løse blir alle svart på i policydokumentene som er lagt frem.

En annen kobling er koblingen mellom problemet, aktørene og politikken som føres. Her vil det være interessant å se om politikken har dukket opp mer tilfeldig, eller om beslutningstakerne har definert problemet tidlig og jobbet utfra en slik problemdefinisjon. Som diskutert i avsnittet over, så virker det som at regjeringen tidlig var klar over hva de så på som problemet. Det er regjeringen – og da særlig politikerne i KMD – jeg anser som de viktigste aktørene i digitaliseringspolitikken. Digitaliseringspolitikken var et område som ble nevnt i Sundvolden-plattformen og fulgt opp med en stortingsmelding i 2016. Empirien viser at Solberg-regjeringen tidlig tok fatt i digitaliseringspolitikken, noe som informantene i KMD la merke til. Et viktig grep fra Solberg-regjeringen var at man knyttet digitaliseringspolitikken tettere opp mot kommunepolitikken ved å endre på Stoltenberg II-regjeringen sin departementsstruktur. Grepet kan nok sees i sammenheng med Sundvolden-plattformen hvor regjeringen pekte på behovet for sterkere styring og samordning mellom stat og kommune. Prosessene knyttet til viktige policydokument som stortingsmeldingen og digitaliseringsstrategien for offentlig sektor peker også på at det har vært en tett kobling mellom problem, aktører og politikk som føres. Empirien viser at det har vært grundige prosesser hvor man har inkludert en rekke ulike aktører for å gi innspill til politikken som føres. Solberg-regjeringen har definert problemet tidlig, hatt gode interne prosesser i departementet og formet politikk som skal svare på problemet som er definert.

Den siste koblingen jeg vil se på er koblingen mellom strømmen av politikk og strømmen av policy. Er det en tett kobling mellom aktørenes ansvar og ønsker, og politikken som føres? Teorien sier at politikere fra regjeringspartiene har den viktigste rollen når det kommer til slik politikkkutforming. Koblingen mellom regjeringen og politikken som føres er tett. Det er regjeringen som har det største ansvaret for å lage politikk. Derfor er det naturlig at regjeringens ønsker om hvordan politikken skal være reflekteres i politikken som føres. Regjeringserklæringene til Solberg-regjeringen viser hva regjeringen ønsker å gjennomføre i digitaliseringspolitikken. Som påpekt i kapittel 6.3 virker det som at regjeringserklæringene i stor grad er fulgt opp med policydokumenter som tar opp tråden fra regjeringserklæringene og presenterer policyen som skal svare på regjeringens målsetninger fra erklæringene.

Herweg mfl. (2015, s 446) fremmer fire kriterier for at et policyforslag blir vedtatt – det må frontes av en policyentreprenør i ministerposisjon, forslaget blir lagt frem av en flertallsregjering eller koalisjon, ulike alternativer som flere partier er enige om er i samme

pakke og at policyforslaget løser et viktig problem for velgerne. Når det gjelder Solberg-regjeringens forslag for digitalisering i offentlig sektor ser dette ut til å være tilfelle. Empirien og analysen har vist at ministere som Jan Tore Sanner og Nikolai Astrup oppfattes som policyentreprenører, Solberg-regjeringen har i store deler av regjeringsperioden vært en flertallsregjering eller flertallskoalisjon, politikken som er lagt frem er basert på regjeringserklæringene og forslaget forsøker å gjøre offentlig sektor mer brukerorientert, noe som er naturlig at velgerne er opptatt av.

Etter å ha sett funnene er en mulig konklusjon at det ikke har vært så store endringer i digitaliseringspolitikken under Solberg-regjeringen. Endringene som har skjedd i digitaliseringspolitikken under Solberg-regjeringen oppfatter jeg som organiske og drevet frem av teknologiske endringer. Med dette mener jeg at digitaliseringspolitikken ikke har gjennomgått store omfattende reformer, men at den preges av den fortsetter litt som før og at den videreutvikles underveis særlig på grunn av ny teknologi. Kanskje den største endringen som kom ved regjeringsskifte er at digitaliseringspolitikk – og særlig digitalisering i offentlig sektor – fikk større oppmerksomhet enn det den var under Stoltenberg II-regjeringen. Selve politikken som føres baserer seg i stor grad på Meld. St. 27 (2015-2016) og videreutvikles i Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025. Et viktig poeng i sammenheng med en slik konklusjon er at empirien viser (kap. 5.2.5) at graden av politisering i digitaliseringspolitikken er lav. Dette er et politikkområde som de fleste partiene på Stortinget er enige om retningen på og det gjør nok at det er et politikkområde som får lov til å utvikle seg på en naturlig måte uten mye partipolitisk og ideologisk innblanding.

## 6.5 REFLEKSJONER RUNDT STRØMNINGSPEKSPEKTIVET

Jeg vil avslutningsvis komme med noen refleksjoner rundt hvorvidt strømningsperspektivet er nyttig for å analysere digitaliseringspolitikken og hvorvidt Herweg mfl. (2015) tilnærming tilfører noe spesielt eller nyttig.

Strømningsperspektivet er opprinnelig en kritikk av rasjonelle beslutningsmodeller, hvor strømningsperspektivet viser at beslutninger også kan være et resultat av tilfeldigheter og begrensninger knyttet til for eksempel aktørers tilgang til informasjon, ressurser og lignende. Funnene i denne studien kan tyde på at digitaliseringspolitikken og beslutninger knyttet til digitalisering i offentlig sektor ikke nødvendigvis er en rasjonell prosess, men at den er preget av aktørenes interesse, deres evne til å løfte digitaliseringspolitikk på agendaen og

oppmerksomheten som gis til digitaliseringspolitikken i forhold til andre politiske saker. Jeg har derfor opplevd strømningsperspektivet som nyttig for å forstå hvordan digitaliseringspolitikken har blitt til under regjeringen-Solberg. Med en spesiell oppmerksomhet om politikere og politiske partier i politikk-strømmen, i tillegg til strømmen av problemer og policy, gir Herweg mfl. (2015) sitt perspektiv en mer utfyllende inngang til beslutningsprosessen enn andre – for eksempel garbage can-modellen – som ikke legger vekt på dette i like stor grad. Det at man inkluderer politikk som en viktig faktor i politiske beslutningsprosesser gjør også at man får frem viktigheten av ulike politiske aktører som for eksempel politiske parti på en god måte. Strømningsperspektivet er nyttig for å vise hvordan ulike faktorer fører til hvordan et problem havner på agendaen. Strømningsperspektivet er nyttig ved at den legger vekt på at det er en rekke faktorer som må til for å løfte et problem på agendaen, de tre strømmene må alle være modne for endring, et policyvindu må åpnes og en policyentreprenør må promotere den ønskede endringen. Det at strømningsperspektivet vektlegger viktigheten av policyentreprenører er også nyttig når man analyserer politiske beslutningsprosesser. Hvis man uten særlige kunnskaper skulle sett for seg hvem som var viktige for å fremme politiske saker ville de fleste sannsynligvis peke på politikere. Det at strømningsperspektivet også i stor grad vektlegger politikere sin rolle i å fremme endringer i agendaen har vært nyttig for å vise at politikere spiller en viktig rolle i å fremme og utvikle politikk.

Herweg mfl. (2015) sin tilnærming til strømningsperspektivet vektlegger politiske partier i mye større grad enn det andre varianter av strømningsperspektivet har gjort. Dette gjør blant annet at Herweg mfl. (2015) sin modell er nyttig når man skal analysere et parlamentarisk system som man har i Norge. Spesielt når man analyserer beslutningsprosesser hvor det er en flertallsregjering synes jeg denne varianten av strømningsperspektivet har vært nyttig. Har man en flertallsregjering, kan man anta at mye av politikken som føres skapes i regjeringskontorene og slike interne prosesser synes jeg Herweg mfl. (2015) sin modell kan forklare på en god måte. Dette vektlegges også gjennom policyentreprenørene som Herweg mfl. (2015) peker på er mer suksessfull hvis hen har adgang til viktige policyskapere som for eksempel statsråder.

Strømningsperspektivet og Herweg mfl. (2015) har også noen begrensninger. Jeg peker på at det er nyttig at strømningsperspektivet vektlegger politiske partier i avsnittene ovenfor, men dette søkelyset på politiske partier kan man også finne argumenterer for at er en begrensning. Modellen til Herweg mfl. (2015) legger stor vekt på politiske partier og

styringsdyktige koalisjoner. Man kan argumentere for at modellen mister litt av forklaringskraften sin hvis man skal bruke den til å analysere beslutningsprosesser i en situasjon hvor det er en mindretallsregjering. De fire kriteriene (Herweg mfl., 2015, s 446) er blant annet at regjeringen har flertall, i en mindretallsregjering vil man dermed ikke lengre klare å oppfylle kriteriene for at et policyforslag skal bli vedtatt. I Norge har man en lang tradisjon for mindretallsregjeringer, med noen unntak som for eksempel Stoltenberg II-regjeringen og Solberg-regjeringen fra 2019 – 2020. For at modellen skal ha en god forklaringskraft i slike situasjoner er man avhengig av det finnes flertallskoalisjoner basert på samarbeidsavtaler. Hvis det heller ikke er tilfelle, så egner ikke modellen til Herweg mfl. (2015) seg så godt til å forklare politiske beslutningsprosesser.



## 7. AVSLUTNING

Jeg vil i dette avslutningskapittelet oppsummere studiens analyse og empiriske funn ved å ta utgangspunkt i studiens forskningsspørsmål som er presentert på side 3. Deretter vil jeg redegjøre for teoretiske implikasjoner og politiske implikasjoner. Avslutningsvis vil jeg peke på hva jeg ser på som mulig videre forskning om digitaliseringspolitikk og digitalisering i offentlig sektor.

### 7.1 SVAR PÅ FORSKNINGSSPØRSMÅLENE

#### 7.1.1 HVA SIER REGJERINGSERKLÆRINGENE OM DIGITALISERINGSPOLITIKK OG DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR?

Regjeringserklæringene sier alle noe om hva Solberg-regjeringen ønsker med digitaliseringspolitikken sin og hvordan det påvirker arbeidet med digitalisering i offentlig sektor. Digitaliseringspolitikken som presenteres i de tre regjeringserklæringene har en hovedvekt mot digitalisering i offentlig sektor, med enkelte innslag av politikk som retter seg mot digitale løsninger i nåværende næringer og tilrettelegging for fremtidige næringer.

*Sundvolden-plattformen* er den første regjeringserklæringen til Solberg-regjeringen. Her er IKT nevnt som en viktig faktor i ett av satsningsområdene: «en enklere hverdag for folk flest». Det fremheves videre at mulighetene IKT gir skal være med på å gjøre offentlig sektor mer brukervennlig og at det skal føre til økt verdiskaping. I *Sundvolden-plattformen* er digitaliseringspolitikken sterkt knyttet opp mot offentlig sektor. Digitalisering i offentlig sektor er særlig relatert til to områder – brukerne av offentlige tjenester og muligheten for effektivisering av offentlig sektor. Regjeringserklæringen peker også på behovet for bedre samordning når det gjelder IKT i offentlig sektor.

*Jeløya-plattformen* har 12 politiske mål for å nå et «bærekraftig velferdssamfunn, hvor «digitalisering av Norge» er ett av disse målene. Digitaliseringspolitikken i *Jeløya-plattformen* er – som *Sundvolden-plattformen* – knyttet i stor grad til digitalisering i offentlig sektor. *Jeløya-plattformen* kommer med en rekke policyforslag og er mer konkret når det gjelder digitalisering i offentlig sektor enn *Sundvolden-plattformen* er.

Regjeringserklæringen tar opp hvorfor regjeringen ønsker å fremme digitalisering i offentlig sektor og hvordan man skal gjøre det. Policyforslagene er fortsatt i stor grad knyttet opp mot brukere og effektivisering av offentlig sektor. Digitalisering blir også nevnt i flere kapitler enn hva som er tilfelle i *Sundvolden-plattformen*.

*Granavolden-plattformen* har ikke digitalisering som et konkret satsningsområde eller hovedmål. Det som skrives om digitaliseringspolitikk i denne plattformen ser ut til å i stor grad være påvirket av innholdet i *Jeløya-plattformen*. Ordlyd og innhold er i stor grad likt med hva som står i *Jeløya-plattformen* og også denne plattformen er orientert mot digitalisering i offentlig sektor.

### *7.1.2 HVA SIER SENTRALE POLICYDOKUMENT OM DIGITALISERINGSPOLITIKK OG DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR?*

Når det gjelder sentrale policydokumenter, så er det to policydokumenter som er fremlagt under Solberg-regjeringen som kan regnes som de viktigste – Meld. St. 27 (2015-2016): «Digital Agenda for Norge» og «Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025».

Meld. St. 27 (2015-2016) legger frem Solberg-regjeringens «overordnede» plan for digitaliseringspolitikken i Norge. Stortingsmeldingen har to hovedmålsetninger for digitaliseringspolitikken – en brukerorientert og effektiv offentlig sektor og at man skal få økt verdiskaping ved bruk av digitale virkemidler. I stortingsmeldingen legges det frem fem hovedprioriteringer for digitaliseringspolitikken. De fem hovedprioriteringene omhandler temaer knyttet til digitalisering i offentlig sektor, brukerorientering og digitaliserings påvirkning på innovasjon og verdiskaping. Når det gjelder digitalisering i offentlig sektor er det temaet for del II av stortingsmeldingen. Stortingsmeldingen peker på hvordan man ved hjelp av digitale virkemidler kan skape en brukerorientert og effektiv offentlig sektor og den retter søkelyset på styring og samordning knyttet til digitalisering i offentlig sektor.

«Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025» er en oppfølger til Meld. St. 27 (2015-2016), hvor regjeringen videreutvikler og operasjonaliserer føringene knyttet til digitalisering i offentlig sektor fra stortingsmeldingen. Strategien presenterer seks målsetninger for digitalisering i offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025 er tydeligere brukerorientert enn det stortingsmeldingen er. Mye av det strategien sier om digitalisering i offentlig sektor er knyttet til brukerne av offentlige tjenester og handler om hvordan digitalisering kan føre til bedre og mer brukervennlige offentlige tjenester. Som i stortingsmeldingen er også samhandling, styring og samordning i digitaliseringspolitikken viktige temaer som tas opp.

De to sentrale policydokumentene er detaljerte og informative når det gjelder «tilstanden» til digitaliseringspolitikken i Norge og overordnede og retningsgivende med tanke på hvordan Solberg-regjeringen ønsker at digitaliseringspolitikken skal være.

### *7.1.3 HVILKE POLICYFORSLAG ER SENTRALE I REGJERINGENS POLITISKE PLATTFORM(ER) OG DIGITALISERINGSSTRATEGIER?*

Regjeringserklæringene og de to sentrale policydokumentene presenterer en rekke policyforslag for å realisere digitaliseringspolitikken som Solberg-regjeringen vil gjennomføre. Det er de to sentrale policydokumentene som forteller mest om hvilke virkemidler regjeringen vil benytte seg av. Regjeringserklæringene peker i stor grad på policyforslag som har sitt utspring fra de sentrale policydokumentene. Så hva er de mest sentrale forslagene i Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk? Svaret på dette vil være todelt – først vil jeg svare på tiltak og prioriteringer i Meld. St 27 (2015-2016) og videre vil jeg svare på tiltak og prioriteringer i Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025.

I Meld. St. 27 (2015-2016) er det fem hovedprioriteringer. De fem er *brukeren i sentrum, IKT som en vesentlig faktor for innovasjon og produktivitet, styrke digital kompetanse og deltakelse, digitalisere offentlig sektor på en effektiv måte og godt personvern og god informasjonssikkerhet*. Studiens empiriske funn viser at av disse prioriteringene er det «brukeren i sentrum» og at offentlig sektor skal digitaliseres på en effektiv måte som er de mest sentrale.

Med «brukeren i sentrum» etablerer regjeringen et viktig prinsipp – digitalisering i offentlig sektor skal ta utgangspunkt i brukernes behov og at digitale versjoner av offentlige tjenester skal være førstevalget for brukerne. Når det gjelder hvordan dette prioriteringsområde skal realiseres peker regjeringen på tre tiltak (Meld. St. 27 (2015-2016), s 43). Regjeringen vil ha at brukerne av offentlige tjenester skal ha større innvirkning i utvikling av digitale tjenester, regjeringen ønsker mer tjenestedesign for å skape gode brukerorienterte tjenester og regjeringen vil utvikle digitalt førstevalg ved å planlegge hvordan dette prinsippet kan fullføres i sektorene, tverrsektorielt og på tvers av forvaltningsnivå.

Effektiv digitalisering av offentlig sektor favner over en rekke ulike temaer. Studiens empiri viser at sentrale temaer knyttet til dette er styring og samordning, samhandling mellom forvaltningsnivå og å etablere prinsipper for digitalisering av offentlig sektor. Regjeringen

forslår tiltak som å ha sterkere styring og samordning i situasjoner hvor det må samarbeides på tvers av forvaltningsnivå eller sektorer, at statlige virksomheter må samhandle med DiFi (nå Digitaliseringsdirektoratet) på digitaliseringsområdet og at nasjonale felleskomponenter kan brukes av hele offentlig sektor for å ha en effektiv digitalisering av offentlig sektor.

Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025 har seks målsetninger - *digitalisere offentlig sektor på en «åpen, inkluderende og tillitsvekkende måte», løse flere oppgaver digitalt, alle brukere av offentlige tjenester skal kommunisere digitalt med offentlig sektor, offentlig sektor skal benytte seg av datadeling, offentlige virksomheter sine tjenester skal ta utgangspunkt i et felles digitalt system for samhandling og offentlige virksomheter skal hente gevinster fra digitalisering.* Studiens empiriske funn viser at de mest sentrale målsetningene er sammenhengende tjenester for livshendelser og økosystemer og styring og samordning

Sammenhengende tjenester er bygget opp rundt syv «livshendelser» som igjen er delt inn i to grupper - hendelser de fleste innbyggerne opplever i løpet av livet (for eksempel å få barn) og hendelser hvor sammenhengende saksgang kan forenkle prosessen for brukerne (for eksempel å miste eller finne jobb). Livshendelsene er en videreutvikling av «brukeren i sentrum» fra stortingsmeldingen og kan ses på som en operasjonalisering av sammenhengende tjenester i offentlig sektor. Det vil si at livshendelsene tar opp målsetninger som at man skal løse flere oppgaver digitalt, hvordan offentlig sektor skal digitaliseres og at brukerne av offentlige tjenester skal kommunisere digitalt med offentlig sektor. Regjeringen foreslår å realisere innsatsområdene gjennom et samarbeid mellom statlig og kommunal sektor for å få bedre innsikt i brukerne og hva utfordringene knyttet til sammenhengende tjenester er og regjeringen vil samarbeide med KS for å utvikle prinsipper for brukervennlige digitale tjenester.

I Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor fremmes Digitaliseringsdirektoratet og Skate som viktige verktøy for bedre samordning i digitaliseringspolitikken. Regjeringen vil også at departementene får en egen veileder for hvordan strategisk styring av digitalisering kan foregå.

Et sentralt policyforslag knyttet til samhandling er utviklingen av nasjonale fellesløsninger og felles digital arkitektur som skal etableres i et helhetlig og overordnet styrt og koordinert økosystem som KMD skal ta ansvaret for.

#### *7.1.4 HVILKE AKTØRER VAR SENTRALE I FORMULERINGEN AV OG BESLUTNINGENE OM REGJERINGENS DIGITALISERINGSPOLITIKK?*

Av aktører som har vært involvert i regjeringens digitaliseringspolitikk, er det noen som fremstår som mer sentrale enn andre.

Mine data viser at politikerne er de aktørene som er mest sentral i regjeringens digitaliseringspolitikk. Høyre har hatt ansvar for digitaliseringspolitikken gjennom hele regjeringperioden og det også er politikere fra Høyre empirien peker på som sentrale i utformingen og beslutningene knyttet til digitaliseringspolitikken. Politikerne er viktigst for å få politiske saker på agendaen og det er politikernes ansvar å ta beslutninger knyttet til digitaliseringspolitikken som føres. Noen av politikerne i denne studien har opptrådt som policyentreprenører, slik strømningsperspektivet fremhever. Dataene samlet inn i denne studien tyder på at tre politikere har vært sentrale policyentreprenører – Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner, Digitaliseringsminister Nikolai Astrup og statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet Paul Chaffey.

Sentrale aktører i KMD og Digitaliseringsdirektoratet har også hatt en viktig rolle i digitaliseringspolitikken. Byråkratene er sentrale i formuleringen av digitaliseringspolitikken. Empirien viser at byråkratene er aktøren som driver arbeidet med de sentrale dokumentene fremover. Herweg mfl. (2015) peker på at en mulig måte for politikere å utvikle policyforslag er å ta opp forslag som kommer fra byråkratiet. Analysen (kap. 6.3) peker på at det kan ha vært tilfelle knyttet til viktige policyforslag som brukerorienteringen.

Interesseorganisasjoner er den tredje aktørene som har vært sentral i digitaliseringspolitikken. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor var et samarbeid mellom regjeringen og interesseorganisasjonen KS. Empirien viser også at interesseorganisasjoner som IKT-Norge har vært innblandet i en tidlig fase i arbeidet med stortingsmeldingen for å komme med innspill til digitaliseringspolitikken.

## **7.2 TEORETISKE IMPLIKASJONER**

Studien har benyttet seg av beslutningsteori og et strømningsperspektiv som analytisk rammeverk for å analysere digitaliseringspolitikken til Solberg-regjeringen og beslutningsprosessen knyttet til digitalisering i offentlig sektor. Herweg mfl. (2015) sitt strømningsperspektiv har vist seg å være nyttig som modell for å analysere politiske beslutningsprosesser når det er en flertallsregjering eller flertallskoalisjon. Herweg mfl.

(2015) er også særlig nyttig for å vise at politikerne har en stor og viktig rolle i å få politiske saker på agendaen og å få formulert og besluttet policyforslag. Herweg mfl. (2015) sitt strømningsperspektiv er – i motsetning til for eksempel Kingdon (2003) – tilpasset et parlamentarisk styringssystem, som gjør det mer egnet til å analysere politiske beslutningsprosesser i land som Norge. I tillegg vektlegger Herweg mfl. (2015) politiske partiers rolle i beslutningsprosessen i større grad enn andre varianter av strømningsperspektivet. Som pekt på i kapittel 6.5 gjør dette at Herweg mfl. (2015) sitt strømningsperspektiv egner seg godt til å analysere beslutningsprosesser i situasjoner med flertallsregjering hvor det kan antas at de politiske partiene i flertallsregjeringen innehar mye makt.

Digitaliseringspolitikk og digitalisering i offentlig sektor er et viktig forskningsfelt for nåtiden, samt for fremtiden og er et område hvor det behøves mer forskning. Dette gjelder både nasjonalt og internasjonalt. Som vist i kapittel 2.1.1 finnes det flere tidligere masteroppgaver som har sett på digitalisering i offentlig sektor i Norge. Disse masteroppgavene har studert implementering av digitaliseringspolitikk (Hunsrød, 2011), digitalisering i offentlige etater (Lund-Tønnesen, 2019) og agenda-setting og policyformulering knyttet til offentlige digitaliseringsprosjekter (Sofienlund, 2020). Denne studiens bidrag til forskningsfeltet knytter seg til disse tidligere studiene. Hunsrød (2011, s 119) oppfordret blant annet til å se om digitaliseringspolitikken fortsatte sin dreining mot økt samordning og fellesløsninger i perioden etter 2009. Funn fra denne studien tyder på at digitaliseringspolitikken fortsatt er opptatt av og ønsker mer samordning og samhandling, blant annet med bruk av fellesløsninger. Utfra studiens funn kan det se ut som at samordning, fellesløsninger og sektorutfordringer er tema i digitaliseringspolitikken som Solberg-regjeringen har vært oppmerksom på.

Ved å studere agenda-setting, policyformulering og beslutningstaking knyttet til Solberg-regjeringens digitaliseringspolitikk og digitalisering i offentlig sektor har studien tilført en annen tilnærming til hvordan man forstår hvordan digitaliseringspolitikken i Norge har blitt til. Der tidligere studier har konsentrert seg om konkrete digitaliseringsprosjekter eller implementeringen av digitaliseringspolitikk, så har denne studiens bidrag vært å vise hvordan digitaliseringspolitikken i Norge blir til gjennom regjeringspolitikkerne og gjennom deres interaksjon med embetsverket. Studiens innhold vil være relevant for fremtidig forskning knyttet til politiske beslutningsprosesser i Norge og kan være et godt empirisk grunnlag for studier om digitaliseringspolitikken i Norge.

### 7.3 POLITISKE IMPLIKASJONER

Hvilke implikasjoner kan denne studien få for politikken? En mulig konklusjon for denne studien er at digitaliseringspolitikken i stor grad er preget av små endringer og at endringene er drevet frem av teknologisk utvikling. For 10-15 år siden var det ikke sikkert at datidens politikere så for seg at en rekke offentlige tjenester kunne bli tilbudt over internett som for eksempel bestilling av legetimer eller søknad til dagpenger. Politikkområder som er så sterkt knyttet til teknologi og teknologisk utvikling som det digitaliseringspolitikken er, vil være utfordrende å kunne planlegge og kontrollere i detalj. For at digitaliseringspolitikken skal være nyttig også i fremtiden bør politikerne følge godt med på den teknologiske utviklingen og komme med lovverk og reguleringer som gjør at man utnytter potensialet til digitalisering på en god måte. Et godt samspill mellom politikere, embetsverk og byråkrati, med brukere av offentlige tjenester og med leverandører av digitale tjenester er særlig viktig når det er snakk om utvikling av digitale offentlige tjenester.

En annen ting som man kan ta med seg fra denne studien, er knyttet til graden av politisering i digitaliseringspolitikken. Empirien viser at digitaliseringspolitikken har liten grad av politisering. Dette gjør at partipolitikk og ideologi ikke påvirker politikken som føres i like stor grad som for eksempel innvandringspolitikken som er preget av mye politisering. Det kan se ut som at når et politikkområde er lite politisert så fører det til at politikken blir utformet gjennom kunnskap og gjennomtenkte prosesser og ikke gjennom følelser og partipolitikk.

### 7.4 MULIG VIDERE FORSKNING

Funnene i denne studien kan gi flere innfallsvinkler til nye studier om digitaliseringspolitikk og digitalisering i offentlig sektor. Studien har en mulig konklusjon som peker på at digitaliseringspolitikken preges av små endringer og teknologisk utvikling. En mulig studie kan være å studere om digitaliseringspolitikken også preges av de samme kjennetegnene og/eller de samme elementene i andre sammenlignbare land gjennom en komparativ studie. Norge har hentet mye inspirasjon til digitaliseringspolitikken fra Danmark, og det ville vært interessant å se hvordan endringer oppstår i den danske digitaliseringspolitikken sammenlignet med den norske.

En annen innfallsvinkel kan være å se på utviklingen i den norske digitaliseringspolitikken over et lengre tidsperspektiv. Denne studien har sett på

digitaliseringspolitikken under Solberg-regjeringen, og det ville vært interessant å se om beslutningsprosessen var lik under for eksempel Stoltenberg II-regjeringen eller under en fremtidig regjering.

Det er også en mulighet for å kunne se hvordan Herweg mfl. (2015) fungerer som forklarende modell for beslutningsprosesser i andre politikkområder. Digitaliseringspolitikken preges av lite uenighet og få aktører, så det kan være en mulig studie å se på hvordan beslutningsprosessen er for politikkområder som preges av stor uenighet og hvor det er flere aktører involvert.

Avslutningsvis vil jeg nevne at koronapandemien kan vise seg å være et policyvindu som kan føre til store endringer for digitalisering i offentlig sektor og da kanskje særlig bruken av digitale verktøy i offentlig sektor. Koronapandemien har tvunget oss til å ta i bruk digitale løsninger som for eksempel videomøteløsninger som Zoom og Teams i mye større grad enn tidligere. Innbyggerne i Norge har også tatt i bruk digitale verktøy og blitt vant med digitale løsninger i mye større grad enn tidligere. Dette kan være med på å «tvinge» offentlige tjenester til å bli enda mer tilgjengelig på digitale flater enn tidligere, fordi man nå som innbygger har en forventning til at man kan gjøre det meste digitalt. Koronapandemien viser at kontekst betyr mye for utviklingen av politikk og kan føre til endringer som policyentreprenører og eksisterende strukturer ikke ville klart å gjennomføre på egenhånd.



## LITTERATURLISTE

Abelia (2016) *Høringsinnspill fra Abelia: St. Meld. 27 (2015-2016) Digital Agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Hentet fra:

<https://www.abelia.no/politikk/horinger/digital-agenda/>. Lest: 10.06.21

Abelia (2021) *Drivkraft for kunnskapssamfunnet*. Hentet fra: <https://www.abelia.no/om-Abelia/om-oss/>. Lest: 07.05.21

Benchmarking (2021) i *Store Norske Leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/benchmarking> Lest: 01.03.21

Bratberg, Ø (2018) *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Bukve, O (2016) *Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget

Bygstad, B. Iden, J. og Osmundsen, K (2018) Hva er digitalisering, digital innovasjon og digital transformasjon? *Nokobit: Proceedings from the annual NOKOBIT conference held at Svalbard at 18<sup>th</sup> – 20<sup>th</sup> of September 2018*, 26(1). Hentet fra:

[https://www.researchgate.net/publication/329443799\\_Hva\\_er\\_digitalisering\\_digital\\_innovasjon\\_og\\_digital\\_transformasjon](https://www.researchgate.net/publication/329443799_Hva_er_digitalisering_digital_innovasjon_og_digital_transformasjon).

Christensen, T og Lægreid, P (2010) Civil Servants Perceptions Regarding ICT Use in Norwegian Central Government. *Journal of Information Technology and Politics*, 7 (1), s 3 – 21. <https://doi.org/10.1080/19331680903080603>

Christensen, T og Lægreid, P (2020) ICT Use in Central Government: Scope, Predictors and Effects on Coordination Quality. *International Journal of Public Administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1851256>

Cohen, M. D., March, J. G. og Olsen, J. P. (1972) A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), s.1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>

Datatilsynet (2013) *Big Data – personvernspørsmål under press*. Oslo: Datatilsynet. Hentet fra: <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/rapporter-og-utredninger/big-data/>.

Digitaliseringsdirektoratet (2020a) *Kva er medfinansiering?* Hentet fra: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/kva-er-medfinansiering/1962>. Lest: 23.10.20

Digitaliseringsdirektoratet (2020b) *Mandat for Skate*. Hentet fra: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/mandat-skate/1261>. Lest: 08.06.21

Digitaliseringsdirektoratet (u.å.) *Digitaliseringsrådets mandat*. Hentet fra: <https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/digitaliseringsradets-mandat/1878>. Lest: 08.06.21

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S, og Tinkler, J (2006). New Public Management is Dead -Long live Digital Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3): s 467–494, <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>

Fountain, J E (2001) *Building the Virtual State – Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C: Brookings

Garvik, Olav; Aspøy, Arild; Tjernshaugen, Andreas; Berg, Lars Petter: *Regjeringen Solberg* i *Store norske leksikon* på [snl.no](https://snl.no). Hentet fra [https://snl.no/Regjeringen\\_Solberg](https://snl.no/Regjeringen_Solberg). Lest: 09.05.21

Grønmo, S (2016) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Haga, A og Nave, I (2020) Skulle spare store millionbeløp på effektivisering: - vi tok litt for mye Møllers tran, *Bergens Tidende*, 20. oktober. Hentet fra: <https://www.bt.no/nyheter/lokalt/i/zgGojv/skulle-spare-store-millionbeloep-paa-effektivisering-vi-tok-litt-mye>. Lest: 22.10.2020

Hammerschmid G, Palaric E, Rackwitz M og Wegrich, K (2019) *Meta-analysis of digitalization strategies*. Berlin: Hertie School. Hentet fra: <https://tropico-project.eu/download/d6-1-meta-analysis-of-e-government-digitalisation-strategies/>.

Herweg, N., Huß, C. og Zohlnhöfer, R. (2015) Straightening the Three Streams: Theorising Extensions of the Multiple Streams Framework. *European Journal of Political Research*, 54(3), s. 435-449. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12089>

Hood, C (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, s 3-19.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.

Howlett, M (2019). *Designing public policies: principles and instruments*. London: Routledge.

Howlett, M, Ramesh, M og Perl, A (2009). *Studying public policy. Policy cycles og Policy Subsystems*. Canada, Oxford University Press

Hunsrød, E (2011) *En samordnet, effektivisert og brukertilpasset offentlig sektor? – En implementeringsstudie av Regjeringens IKT-politikk i perioden 2002-2009*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen.

IKT-Norge (2019) *Endelig digitaliseringsminister*. Hentet fra <https://www.ikt-norge.no/nyheter/endelig-digitaliseringsminister/>. Lest: 05.04.21

IKT-Norge (2021) *Om IKT-Norge*. Hentet fra: <https://www.ikt-norge.no/om-ikt-norge/>. Lest: 07.05.21

Jansen, A og Berg-Jacobsen, I (2011) «Styringen av den elektroniske forvaltningen i Norge – en tilstandsrapport», *Complex*, 2011 (1). Hentet fra: [https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/seri/styring-og-ledelse-av-eforvaltningen/publikasjoner/it-styring\\_endelig.pdf](https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/prosjekter/seri/styring-og-ledelse-av-eforvaltningen/publikasjoner/it-styring_endelig.pdf).

Jansen, A og Schartum, D W (2009) *Elektronisk forvaltning på norsk – statlig og kommunal bruk av IKT*. Bergen: Fagbokforlaget

Jansen, A og Tranvik, T (2012) “IT Governance in the Norwegian Public Sector – Business as Usual?”, *Complex*, 2012 (1), s 35 – 57. Hentet fra: <https://www.jus.uio.no/ifp/forskning/om/publikasjoner/complex/2012/complex-2012-01.pdf>.

Kingdon, John (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. USA; Longmann 2. utgave.

Knill, C. og Tosun, J. (2012) *Public Policy: A New Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2014) *En mer effektiv IKT-politikk i forvaltningen*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/en-mer-effektiv-ikt-politikk-i-forvaltning/id749397/>. Lest: 06.05.21

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2016) *Offentlig sektor fornyes, forenkles og forbedres*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/offentlig-sektor-fornyes-forenkles-og-forbedres/id2482722/>. Lest: 29.06.21

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2017) *OECD gir Norge ros for sin mangeårige innsats på digitaliseringsområdet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oecd-gir-norge-ros-for-sin-mangearige-innsats-pa-digitaliseringsområdet/id2569054/>. Lest: 10.05.21

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2019) *En digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2020) *Nasjonal strategi for kunstig intelligens*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-kunstig-intelligens/id2685594/>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2021) *Digitaliseringsrundskrivet*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2826781/>. Lest: 07.06.21

Lasswell, H. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Maryland: University of Maryland Press.

Lund-Tønnesen, J. (2019) *En etat i balanse-utforskning og utnyttelse for digitalisering i Skatteetaten*. Masteroppgave. Bergen: Universitetet i Bergen.

Margetts, H og Dunleavy, P (2013) The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical Transaction of the Royal Society A*, 371, 20120382. Hentet fra <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>

Meld. St. 22 (2020-2021) *Data som ressurs – Datadrevet økonomi og innovasjon*

Meld. St. 23 (2012-2013) *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskaping*

Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*

Olsen, Johan P (1972) Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice. *Scandinavian Political Studies*, 7(A7), 1972-01, s 45-62. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1972.tb00555.x>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003) *The e-Government Imperative*, OECD e-Government Studies. Paris: OECD Publishing. Hentet fra <https://doi.org/10.1787/9789264101197-en>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2005) *e-Government for Better Government*, OECD e-Government Studies. Paris: OECD Publishing. Hentet fra <https://doi.org/10.1787/9789264018341-en>

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2009) *Rethinking e-Government Services: User-Centred Approaches*, OECD e-Government Studies. Paris: OECD Publishing. Hentet fra <https://doi.org/10.1787/9789264059412-en>.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2014) *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: Public Governance and Territorial Development Directorate. Hentet fra <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2017) *Digital Government Review of Norway – Boosting the Digital Transformation of the Public Sector*. OECD Digital Government Studies. Paris: OECD Publishing. Hentet fra: <https://doi.org/10.1787/9789264279742-en>

Riksrevisjonen (2018) *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i offentlige virksomheter*. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1, 2018. Oslo: Riksrevisjonen. Hentet fra <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2017-2018/digitalisering-i-statlige-virksomheter/>.

Roness, Paul G (1997) *Organisasjonsendringar*. Bergen: Fagbokforlaget

Sabatier, P. (1988) An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), s 129-168.

<https://doi.org/10.1007/BF00136406>.

Schartum, D. W (2015) *Den elektroniske forvaltningen og loven*. Oslo: Kommuneforlaget

Schartum, D. W, Jansen, A, Tranvik, T (2017) *Digital forvaltning – en innføring*. Bergen: Fagbokforlaget

Simon, H. (1965) *Administrative Behaviour: A Study of Decision-making Processes in Administrative Organization*. 2. utg. New York: Free Press.

Sofienlund, E (2020) *Hvordan lykkes med digitalisering i offentlig sektor? En casestudie av agendasetting og policyutformingsfasen i digitaliseringsprosjektet «Smart omsorg»*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen.

Solberg, E (2017) Det nye Norge: - vi er i starten på en omveltning som kommer til å merkes på alle plan i samfunnet, *E24.no*, 29. mai. Hentet fra

<https://e24.no/naeringsliv/i/e1nk2Q/kronikk-erna-solberg-det-nye-norge-vi-er-i-starten-paa-en-omveltning-som-kommer-til-aa-merkes-paa-alle-plan-i-samfunnet>. Lest: 22. oktober 2020.

Statsministerens kontor (2017) *Oppretter digitaliseringsutvalg* Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/oppretter-digitaliseringsutvalg/id2551401/>. Lest: 06.05.21

Statsministerens kontor (2021) *Drøftet viktige digitaliseringsprosjekter* Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringens-digitaliseringsutvalg-12.februar/id2834642/> Lest: 05.05.21

Statsministerens kontor (SMK) (2013) *Sundvolden-plattformen – Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>.

Statsministerens kontor (SMK) (2018) *Jeløya-plattformen – Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2585544/>.

Statsministerens kontor (SMK) (2019) *Granavolden-plattformen – Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>.

Stortinget (2016) *Åpen høring i Stortingets transport- og kommunikasjonskomite tirsdag 14. juni 2016* Hentet fra: [https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10003942)

[Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10003942](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/Horingsprogram/?dateid=10003942).

Stortinget (u.å.) *Hva er regjeringserklæring?* Hentet fra:

<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/stortinget-undervisning/videregaende-skole/ord-pa-stortinget/hva-er-regjeringserklaring/>.

Swanborn, P (2010) *Case Study Research: What, Why and How?* London: SAGE

Tornli, S K (2019) *Den digitale døren*. Masteroppgave. Universitetet i Bergen.

TROPICO (u.å.) *About TROPICO*. Hentet fra: <https://tropico-project.eu/>. Lest: 29.06.21

TV2 (2012) *Stoltenberg vil ha digital stat*. Hentet fra: <https://www.tv2.no/a/13573153/>. Lest: 08.06.21

Westeren, K I (2015) *Styring av informasjonsteknologi i offentlig sektor: hvordan kan vi forstå problemer og suksesser?* *Fagbladet samfunn og økonomi*, 2015 (1), s 12 – 23. Hentet fra: <http://hdl.handle.net/11250/298227>

Yin, R K (2018) *Case study research and applications: design and methods*. 6. utg. London: SAGE

## VEDLEGG

### VEDLEGG 1 – EKSEMPEL PÅ INTERVJUGUIDE

Tabell med tema, spørsmål og mulige oppfølgingsspørsmål:

Tema	Spørsmål	Mulige oppfølgingsspørsmål
<b>Personalia</b>	«Hva er din politiske og/eller faglige bakgrunn?» «Hva er din nåværende stilling?» «Hva var rollen din i utviklingen av regjeringens digitaliseringsstrategier?»	<ul style="list-style-type: none"><li>- Beskrivelse av nåværende arbeidsoppgaver</li><li>- Rollen i regjeringens digitaliseringspolitikk</li></ul>
<b>Regjeringen Solbergs digitaliseringspolitikk</b>	«Hvordan kom dette på agendaen? Var det et mulighetsvindu som åpnet seg, eller hadde det vært på dagsorden i lengre tid?»	<ul style="list-style-type: none"><li>- Knyttet til regjeringsskifte i 2013?</li><li>- Var det bestemte policyentreprenører involvert? I så fall hvem? Hvilken betydning har disse? Var det flere involvert?</li><li>- Hvor stor enighet var det om hvilke virkemidler man skulle ta i bruk? Både internt i regj. Og på stortinget?</li><li>- Hvem var drivere? Var det ev. noen motstandere?</li></ul>



		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvor hentet man ideene til digitaliseringspolitikken fra? (OECD, andre land, i partiet, KS?)</li> </ul>
	«Hva kjennetegner regjeringens digitaliseringspolitikk?»	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hva mener du er viktige endringer i digitaliseringspolitikken i de ulike regjeringsplattformene?</li> <li>- Hvorfor skjedde disse endringene? (Grunnet nye politikere involvert eller endringer i politisk kontekst?)</li> <li>- Er det andre politikere fra regjeringspartiene som var sterkt involvert? Hvilken innflytelse hadde de ulike partiene i utformingen? Var alle partiene like engasjert i temaet? Hvor stor grad av enighet/uenighet var det?</li> </ul>
<b>Digitaliseringsstrategiene</b> «Hvordan arbeidet regjeringen med Meld. St. Nr 27 (2015 – 16)?»	«Hva er de mest sentrale/viktigste virkemidlene/tiltakene i denne strategien?»	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hva er den viktigste grunnen til at dette havnet på agendaen til partiet?</li> <li>- I hvor stor grad var dette drevet av politikerne, og i hvor stor grad var dette drevet av byråkratene (departement og direktorat) pådrivere for å</li> </ul>

		<p>få digitalisering på dagsorden?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Navn på viktige aktører?</li> <li>- Privat næringsliv, interesseorganisasjoner.</li> </ul>
«Hvordan arbeidet regjeringen med digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 - 2025»	<p>«Hva er de mest sentrale/viktigste virkemidlene/tiltakene i denne strategien? Hvordan var rollene fordelt mellom regjering/departement og KS i arbeidet med denne strategien? Hvem var viktigst? Hvem utarbeidet strategien?»</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvordan påvirket Riksrevisjonen (2018) og OECD (2017) arbeidet med denne strategien kontra den første strategien?</li> </ul>
<b>Aktører</b>	<p>«Hvilken rolle har politikere/politiske ansatte hatt i arbeidet med digitaliseringsstrategiene?»</p> <p>»</p> <p>«Hvilken rolle har byråkrater fra departement/direktorat hatt i arbeidet med strategiene»</p> <p>«Hvilken rolle har aktører utenfra hatt (NHO, KS, andre)?»</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er det politikerne som har initiert arbeidet, eller har det startet fra byråkratene i departementet/direktoratet ?</li> </ul>
	«Hvem mener du er de viktigste aktørene i arbeidet med	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hvilken rolle har digitaliseringsministeren hatt i arbeidet»</li> </ul>

	digitaliseringsstrategiene? »	
<b>Avsluttende spørsmål</b>	«Er det noe du har tenkt på under intervjuet som du ønsker å kommentere?»	- Har du noen tips til andre personer som jeg kunne tatt kontakt med ( gjerne i forvaltningen)?