



## Universitetet i Bergen

---

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

**AORG 350A**  
**MASTERAVHANDLING**  
2019/2020

**HVORDAN LYKKES MED**  
**DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR?**  
*EN CASESTUDIE AV AGENDASETNING OG POLICYUTFORMINGSFASEN I*  
*DIGITALISERINGSPROSJEKTET «SMART OMSORG»*

## **FORORD**

Denne oppgaven markerer slutten på min toårige masterstudie i administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Arbeidet med masteroppgaven har vært krevende, men svært lærerikt og engasjerende. Når jeg nå skal ut i arbeidslivet er jeg trygg på at jeg gjør det med verdifull balast.

Det er flere som må nevnes og takkes for støtte underveis i mitt avhandlingsår. Jeg vil først og fremst rette en stor takk til min veileder Lise Hellebø Rykkja. Det har vært kjekt og svært motiverende å høre din interesse for digitalisering og offentlig forvaltning. Takk for konstruktive tilbakemeldinger, gode råd og innspill gjennom hele skriveprosessen. Også stor takk til min kone, Silje. Takk for god hjelp og støtte gjennom studieåret og for at vi kan dele livets opp og nedturer sammen.

Jeg vil rette en stor takk til alle mine informanter, som tok seg tid til å la seg intervjuet og som har bidratt med svært viktig informasjon til studien. Uten dem hadde ikke studien latt seg gjennomføre. Utover dette vil jeg også rette en takk til familie, venner og medstudenter for all motivasjon, hjelp og støtte.

Jeg ser nå fram til å ta med meg kunnskap og erfaringer fra denne spennende masteroppgaven inn i arbeidslivet.

Riktig god lesning!

---

Bergen, 1. juli 2020

## **SAMMENDRAG**

Hva kjennetegner agendasettingen og utformingene av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor? For å svare på dette ser studien på hvordan digitaliseringsprosjektet «Smart omsorg» fra Bergen kommune ble satt på agendaen og utformet i tidsperioden mellom 2014 og 2018. Først i studien presenteres potensielle bakenforliggende faktorer som har vært med på å sette kontekst for agendasetting og policyutformingene til prosjektet. Datagrunnlaget brukt i studien er dokumenter og intervju, og flere nøkkelpersoner i prosjektledelsen av «Smart omsorg» har blitt intervjuet. Flere sentrale empiriske funn i peker på hvorfor og hvordan «Smart omsorg» prosjektet gjennomførte med sin digitaliseringsprosess med suksess. For å forklare empirien knyttes de ulike funnene opp mot policysirkelen, strømningsperspektivet og NATO-modellen. Analysen fra perspektivene viser at det er en flere klare sammenhenger mellom teori og empiriske funn. Blant annet pekes det på hvordan prosjektet tidlig klarte å involvere ansatte, samtidig som prosjektet hadde en tydelig forankring i toppledelsen.

# **INNHALDSFORTEGNELSE**

<b>FORORD</b> .....	s. 2
<b>SAMMENDRAG</b> .....	s. 3
<b>INNHALDSFORTEGNELSE</b> .....	s. 4
<b>1. INTRODUKSJON</b> .....	s. 6
<b>1.1 PROBLEMSTILLING</b> .....	s. 7
1.1.1. AVGRENSING.....	s. 8
<b>1.2 AKTUALISERING</b> .....	s. 8
<b>1.3 TEORETISK OG METODISK UTGANGSPUNKT</b> .....	s. 9
<b>1.4 KAPITTELOVERSIKT</b> .....	s. 11
<b>2. KONTEKST</b> .....	s. 12
<b>2.1 INNFØRING I DIGITALISERINGENS FORSKNINGSFELT</b> .....	s. 12
2.1.1 PRODUKTIVITETSPARADOKSET.....	s. 13
2.1.2 DIGITALISERINGENS BAKSIDE.....	s. 15
<b>2.2 DIGITALISERING SOM POLITIKKOMRÅDE I NORGE</b> .....	s. 17
2.2.1 INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR.....	s. 21
2.2.2 DIGITAL AGENDA FOR NORGE.....	s. 22
<b>2.3 BERGEN KOMMUNE OG SMART OMSORG</b> .....	s. 24
2.3.1 SMART OMSORGS ORGANISERING.....	s. 26
<b>3. TEORI</b> .....	s. 29
<b>3.1 DIGITALISERING</b> .....	s. 29
<b>3.2 STRØMNINGSPERSPEKTIVET</b> .....	s. 31
<b>3.3 POLICYSIRKELEN</b> .....	s. 33
3.3.1 DE AVSLUTTENDE FASENE I POLICYSIRKELEN.....	s. 35
3.3.2 AGENDASETTING.....	s. 36
3.3.2 POLICYUTFORMING.....	s. 39
<b>3.4 NATOMODELLEN</b> .....	s. 41
3.4.1 NODALE VIRKEMIDLER.....	s. 43
3.4.2 AUTORATIVE VIRKEMIDLER.....	s. 44
3.4.3 ØKONOMISKE VIRKEMIDLER.....	s. 44
3.4.4 ORGANISATORISKE VIRKEMIDLER.....	s. 45

<b>4. METODE</b> .....	s. 47
<b>4.1 VITENSKAPSTEORETISK UTGANGSPUNKT</b> .....	s. 47
<b>4.2 VALG AV FORSKNINGSDSIGN</b> .....	s. 47
<b>4.2 DATAGRUNNLAG</b> .....	s. 51
4.3.1 DOKUMENTANALYSE.....	s. 52
4.3.2 INTERVJU.....	s. 54
4.3.2.1 INTERVJUOBJEKTER.....	s. 56
4.3.2.2 INTERVJUFORMÅL.....	s. 59
4.3.2.3 INTERVJULOKASJON.....	s. 59
<b>4.4 FORSKNINGSETIKK</b> .....	s. 60
<b>4.5 VALIDITET OG RELABILITET</b> .....	s. 61
4.5.1 VALIDITET.....	s. 61
4.5.2 REABILITET.....	s. 62
<b>5. EMPIRI</b> .....	s. 64
<b>5.1 NÅR OG HVORDAN BLE SMART OMSORG SATT PÅ AGENDAEN?</b> .....	s. 64
<b>5.2 HVORDAN BLE SMART OMSORGS POLICY UTFORMET?</b> .....	s. 74
<b>5.3 FAKTORER FOR POSITIV ENDRING I SMART OMSORG</b> .....	s. 77
<b>6. ANALYSE</b> .....	s. 80
<b>6.1 POLICYSIRKELEN</b> .....	s. 80
6.1.1 AGENDASETTINGSFASEN.....	s. 80
6.1.2 POLICYUTFORMINGSFASEN.....	s. 85
<b>6.2 STRØMNINGSPERSPEKTIVET</b> .....	s. 87
<b>6.3 NATOMODELLEN</b> .....	s. 88
6.3.1 NODALE VIRKEMIDLER.....	s. 89
6.3.2 AUTORATIVE VIRKEMIDLER.....	s. 91
6.3.3 ØKONOMISKE VIRKEMIDLER.....	s. 92
6.3.4 ORGANISATORISKE VIRKEMIDLER.....	s. 92
<b>7. KONKLUSJON</b> .....	s. 95
<b>7.1 OPPSUMMERING AV FUNN</b> .....	s. 95
<b>7.2 OPPGAVENS TEORETISKE IMPLIKASJONER, BIDRAG OG BEGRENSNINGER</b> .....	s. 99
<b>7.3 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING</b> .....	s. 101
<b>LITTERATURLISTE</b> .....	s. 102
<b>VEDLEGG</b> .....	s. 111

## **1. INTRODUKSJON**

Teknologi blir en større og større del av vår hverdag og gir oss muligheter som vi for noen år siden bare kunne drømme om. I flere og flere deler av samfunnet bidrar teknologiske fremskritt til at vi endrer våre handlingsmåter og etablerte rutiner i en mer digital retning. Teknologien har påvirket oss i så stor grad at nåværende tidsepoke, både fra politisk og akademisk hold, omtales som den fjerde industrielle revolusjon (Solberg, 2019. Schwab, 2017 og Philbeck og Davies, 2019). Stadig flere organisasjoner, både i offentlig og privat sektor, tar hensyn til de teknologiske fremskrittene, satser digitalt og går inn i digitale transformasjonsprosesser der tjenesteytingen digitaliseres (Mergel mfl., 2019 og Dunleavy mfl., 2006). Teknologien er imidlertid ikke eneste faktor for økt digitalisering. Et økende effektiviseringsbehov, krav om høyere miljøfokus og endringer i demografisammensetning. Det medfører etterspørselsvekst etter offentlige tjenester, som igjen fører til høyere press og ønske for flere digitale tjenester (Schwab, 2017).

For å holde følge i en tid der den teknologiske utviklingen skjer i et enormt tempo, må også Norge som stat finne nye måter å utnytte resursene på. Nikolai Astrup ble i januar 2019 utnevnt til Norges første digitaliseringsminister. Det viser et klart ønske fra regjeringen om høyere utnyttelse og digital samhandling på tvers av offentlig sektor (Regjeringen, 2019a). Også «Digital agenda» og flere andre stortingsmeldinger har de siste årene gitt uttrykk for et ønske om høyere produktivitet, kvalitet, brukervennlighet og effektivitet med bruk av digitale løsninger (Stortingsmelding nr. 17, 2006-2007. Stortingsmelding nr. 23, 2012-2013 og Stortingsmelding nr. 27, 2015-2016). Insentivene fra statelig hold for økt grad av effektivitet igjennom ulike digitale prosjekter er altså i høyeste grad tilstede. Digitalisering er med andre ord aktuelt og i vinden, men hva kreves for å gjennomføre en slik prosess? Hva er de potensielle skyggesidene? Hvordan går man fram og hva gjør et digitaliseringsprosjekt vellykket? For å se nærmere på hvordan digitaliseringsprosesser i offentlig sektor utvikles vil denne oppgaven studere og ta utgangspunkt i digitaliseringsprosjektet «Smart omsorg» fra Bergen kommune (Øyvann, 2017).

Bergen kommune var tidlig ute og kalte «Smart omsorg» for et digitaliseringsprosjekt (Hovland og Knudsen, 2017). Et prosjekt som ved riktig bruk av digitale virkemidler og smarte

løsninger skulle gi bedre tjenester for innbyggerne, bedre arbeidshverdag for de ansatte og samtidig kutte kostnader (Hovland og Knudsen, 2017).

I 2018, når «Smart omsorg» var i sin avsluttende fase, ble prosjektet trukket fram av direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) som «årets digitale suksesshistorie» for sin gjennomføring av den digitale endringsprosessen (Direktoratet for forvaltning og ikt, 2018). Da Difi kunngjorde sin nominasjon av prosjektet som «årets digitale suksesshistorie» hadde de lagt vekt på en tjeneste/løsning som hadde bidratt til høyere grad av samordning, et mer helhetlig brukerperspektiv og en større andel av økonomiske og samfunnsøkonomiske gevinster (Direktoratet for forvaltning og ikt, 2018). Prosjektet var et «eksempel på digitalisering av en eller flere tjenester, en eller flere prosesser eller samordningsgrep der digitale løsninger lå til grunn for suksessen». Difi mente Bergen kommune, igjennom «Smart omsorg», hadde gjennom økt gevinstrealisering samtidig som brukerperspektivet var ivaretatt (Øyvann, 2018). Denne oppgaven tar utgangspunkt i Difi sin begrunnelse og argumentasjon for hvorfor «Smart omsorg» er et eksempel på en vellykket form for digitalisering av offentlige tjenester.

Selv om «Smart omsorg» sees på som et vellykket offentlig digitaliseringsprosjekt viser flere studier at et flertall av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor er svært vanskelig å gjennomføre og ofte mislykkes (Heeks, 2006. Rambøll Management Consulting, 2016. Randma-Liiv mfl., 2019 og Rackwitz mfl., 2020). Hvorfor er det slik og hvilke suksessfaktorer har blitt oversett? Med en kvalitativ casestudie der erfaringene fra «Smart omsorg» belyses håper denne oppgaven å bidra til å svare på noe av dette og være et bidrag for at fremtidige offentlige digitaliseringsprosjekter i større grad kan gjennomføres suksessfullt, presist og effektivt.

## **1.1 PROBLEMSTILLING**

Gjennom studie og beskrivelser av «Smart omsorg», vil oppgaven forsøke å identifisere erfaringer som kjennetegner utviklingen av digitalisering i offentlig sektor og presentere de viktigste punktene som ulike offentlige organisasjoner og instanser kan dra nytte av i fremtidige digitale transformasjonsprosesser.

Basert på tematikkens aktualitet og min personlige interesse for prosjektledelse og digitalisering, er problemstillingen følgende:

*«Hva kjennetegner agendasettingen og utformingen av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor?»*

For å svare på problemstillingen vil følgende spørsmål drøftes.

1. *«Hvilke virkemidler ble brukt for å sette «Smart omsorg» på agendaen i Bergen kommune?»*
2. *«Hvordan ble innholdet i «Smart omsorg» prosjektet utformet og hvilke virkemidler ble brukt?»*

Basert på dette ønsker oppgaven å besvare.

3. *«Hvilke erfaringer fra «Smart omsorg» kan bidra til bedre gjennomføring av fremtidige digitaliseringsprosjekter i offentlig og privat sektor?»*

### **1.1.1 Avgrensning**

Gjennom relevant teori om policysirkelens to første faser agendasetting og policyutforming vil oppgaven få et godt avgrenset utgangspunkt for å svare på nevnte forskningsspørsmål tilknyttet «Smart omsorg». Ved å kun ta for seg de to første fasene blir det gjort en tematisk avgrensning der problemstillingen spisses til å gjelde hva som kjennetegner startfasen av et offentlig digitaliseringsprosjekt og hvordan digitaliseringsprosjekter går fra å være en idé til konkret innhold. Igjennom dette vil kun de to første fasene i policysirkelen, agendasetting og policyutforming studeres. Ved å velge et så konkret prosjekt som case vil oppgaven også avgrenses i tid. Oppgaven vil i hovedsak se på årene mellom 2014 og 2018, selv om prosjektetperioden var fra 2015 til 2018. Dette er gjort for å se på fremgangsmåten til sentrale aktører før prosjektet ble offisielt igangsatt.

## **1.2 AKTUALISERING**

Når man velger forskningsobjekt og problemstilling bør en ifølge King mfl. (1994) ta utgangspunkt i en tematikk som kan bidra til en bredere innsikt og mer kunnskap innenfor et bestemt akademisk felt. Forskningsobjektet bør også være noe som påvirker mennesker og



som kan bidra til å forstå eller forutse hendelser. Problemstillingen i denne oppgaven kan sies å ha relevans både samfunnsmessig og faglig. I takt med globalisering og ny teknologi er digitaliseringsprosesser noe av det viktigste organisasjoner og Norge som stat kan fokusere på for å holde følge med en befolkning som stadig setter høyere krav til brukersnitt, miljøkrav, effektivitet og individuell tilpasning. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) fremhever hvordan Norge på mange måter sies å ha lyktes med å ta i bruk de nye mulighetene som ny teknologi har gitt oss når det kommer til effektivitet og bedre brukertjenester (OECD, 2017. St.meld. 27, 2015-2016). Likevel har Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi 2016) pekt på at digitalisering ikke skjer raskt nok på tross av at Norge har «de beste forutsetningene for å lykkes».

Ifølge Tranvik (2008) var det først etter 1990 at digital teknologi og organisering fikk fotfeste i organisasjons- og forvaltningsforskning. Forskningsfeltet er derfor, sammenlignet med andre felt, fortsatt et relativt nytt og lite utforsket forskningsfelt i forvaltningsforskningen (Gil-Garcia mfl., 2017 og Pollitt mfl., 2010). Tranvik (2008) og Schartum mfl. (2017) hevder også at det i motsetning til det internasjonale miljøet, er forsket for lite på digitalisering i offentlig sektor i Norge, spesielt fra et statsvitenskapelig perspektiv. Et viktig unntak er Christensen og Lægreid sin artikkel fra 2010, «Civil Servants' Perceptions Regarding ICT Use in Norwegian Central Government». Oppgaven vil gå nærmere inn på forskning om digitalisering og IKT i offentlig forvaltning i neste avsnitt, 1.3.

Flak (2019) understreker hvor stor påvirkningskraft digitalisering kan ha på arbeidsliv, privatliv og hvordan vi utfører offentlige samfunnstjenester. Dette viser viktigheten av forskning på feltet, da det kan bidra til en mer effektiv offentlig forvaltning. På tross av eventuell etablert forskning på dette feltet vil uansett samfunns- og teknologiutviklingen sørge for at problemstillingen som oppgaven stiller alltid vil være aktuell da det trengs nye studier og vinkler innenfor et felt som er i en voldsom utvikling.

### **1.3 TEORETISK OG METODISK UTGANGSPUNKT**

For å best mulig besvare spørsmålene oppgaven stiller, vil det bli benyttet en kvalitativ tilnærming, da det sees som mest sannsynlig at intervjuobjektene subjektive betraktninger vil gi det beste grunnlaget for å beskrive erfaringene fra «Smart omsorg» prosjektet. For å gi

oversikt og analyse av oppgavens problemstilling vil oppgaven se til teorien om policysirkelen gitt av blant annet Howlett mfl., (2009).

Oppgaven vil som nevnt ha hovedfokus på teoriens to første faser, agenda og policyutforming. Teorien er ikke lineær som gjør at de ulike fasene ikke alltid kommer etter hverandre og gir mulighet for å gå tilbake til tidligere faser før modellen sluttes. Uansett vil bruken av teorien kunne være med på å forenkle og forklare en potensiell kompleks prosjektfase.

Ifølge Lember mfl., (2018) har det vært lite forskning på hvordan offentlige organisasjoner og instanser oppdager og setter digitalisering på agendaen, det har likevel vært forskning som har belyst overordnet digitalisering i offentlig sektor over tid, som Fountain (2001) og Margetts og Dunleavy (2013). Enkelte har også viet oppmerksomhet til spesielle forskningsfelt innenfor offentlig forvaltning, som e-forvaltning (Grönlund og Horan, 2005), digital innovasjon (Osborne og Brown, 2014) og såkalt «smart city» (Meijer og Bolívar, 2015). I norsk sammenheng har det vært mer vanlig å studere ulike konkrete digitaliseringsprosjekter på statlig nivå som Min side (Madsbu, 2016) og Altinn (Jansen og Schartum, 2008). På kommunalt nivå er Baldersheim mfl. (2008) en sentral kilde å se til for oppgavens teoretiske utgangspunkt.

Primærkildene for oppgaven vil være offentlige dokumenter og semistrukturerte, kvalitative intervju med nøkkelpersoner fra «Smart omsorg» i Bergen kommune. For å få dypere innsikt i bakgrunnen for gjennomføring av digitaliseringsprosjekter har oppgaven også benyttet ulike offentlige dokumenter fra prosjektet, samt eksisterende forskning på området.

Da oppgavens hovedkilde er basert på intervjuobjektene subjektive perspektiver, har det vært viktig å knytte analysene opp mot allerede eksisterende akademisk litteratur. Dette sikrer høyere rasjonalisering og en mer objektiv analyse. Inkludering av ulike akademiske perspektiver og teorier vil forhåpentligvis gi en bedre forståelse av hvordan nøkkelpersonene beskriver suksessfaktorer for digitaliseringsprosjektet. Ved å studere «Smart omsorg» spesifikt som en case, vil studien potensielt bidra til enda bedre effektivisering og organisering i bruk av digitale virkemidler i framtidens offentlige digitaliseringsprosesser.

### **1.3 KAPITTELOVERSIKT**

I kapittel 2 vil konteksten bli presentert og konkretisert. Kapittelet tar for seg noen av de viktigste bidragsyterne på digitalisering som forskningsfelt, hva som er digitaliseringens utfordringer, hva som er status på norsk offentlig forvaltning sin digitaliseringspolitikk, før kapittelet avslutningsvis sentrerer inn mot Bergen kommune og oppgavens casestudie, «Smart omsorg». I kapittel 3 vil det teoretiske rammeverket for oppgaven bli presentert. Her er det valgt å ta utgangspunkt i policysirkelen og NATO-modellen. Disse to er oppgavens hovedteorier, samtidig som kapittelet også bruker strømningsperspektivet og annen teori rundt digitalisering. Kapittel 4 tar for seg det metodiske rammeverket som ble brukt i oppgaven. Her blir det gitt plass til en del forklarende teori rundt casestudie, samtidig som kapittelet tar for seg oppgavens fremgangsmåte for å samle inn og analysere empiri. Kapittel 5 presenterer oppgavens empiriske funn igjennom dokumentanalyse og ulike intervjuer. Deretter blir det i kapittel 6 foretatt en analyse som knytter funn opp mot tidligere presentert teori. Avslutningsvis oppsummeres funn og viktigste momenter fra studien i et avsluttende konklusjonskapittel.

## **2. KONTEKST**

«Smart omsorg» må sees opp mot konteksten prosjektet er satt i. Med hjelp av kontekstualisering får vi et bilde av bakgrunnen for studieobjektet, men også hvilke begrensinger, forutsetninger og muligheter som er tilstede for «Smart omsorg». Gjennom en generell innføring i digitaliseringen vil kapittelet gi et historisk perspektiv på feltet, samtidig som det drøfter hvordan digitale virkemidler bidrar til effektiviseringen av samfunnet. Deretter presenteres det hvordan ny teknologi har påvirket norsk politikk og hvilke politiske bestemmelser som er dominerende på området. Til slutt går kapittelet konkret inn på «Smart omsorg», omtaler organiseringen av prosjektet og setter det inn i en politisk og samfunnsaktuell kontekst.

### **2.1 INNFORING I DIGITALISERINGENS FORSKNINGSFELT**

Det har over lengre tid vært en økende trend at teknologi integreres og brukes inn offentlig administrasjon (Kernaghan og Gunraj, 2008). To store verdenskriger og teknologiske kappløp har bidratt til at man, spesielt i vesten, har gått fra et papirbasert samfunn til et digitalt samfunn. Utviklingen har skjedd gradvis de siste tiårene fra analoge datamaskiner på størrelsen med en enebolig, til digitale datamaskiner på 1980 tallet og til nåtidens internettbaserte webløsninger (Dunleavy mfl, 2006). I takt med nye teknologiske framskritt, som mer og mer internettbasert kommunikasjon og mer mobile dataverktøy, har bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i både offentlig og privat sektor blitt mer og mer innarbeidet og standardisert (Tranvik, 2008, s. 9 ff.). De siste tiårene har digitaliseringen inntatt offentlig administrasjon og forandret hvordan offentlige virksomheter jobber, kommuniserer med hverandre og med borgerne (Snellen, 2002). Innføring av reformer og begreper som «egovernment», «digital government» (Dunleavy og Margetts, 2000) og «digital state» (Borins mfl., 2007) er indikatorer på hvordan offentlig forvaltning forandrer seg ut ifra de mulighetene ny teknologi gir (Hood og Margetts, 2007).

Et sentralt begrep i de siste tiårs digitaliseringspolitikk er Digital Era Governance (DEG). Begrepet omfatter en konstellasjon av ideer og reformendringer som har kommet i etterkant av reformbølgen New Public Management (NPM). NPM blir ofte brukt som en

samlebetegnelse for ulike reformer som fra 1980-tallet har hatt som mål å effektivisere offentlig sektor. Dunleavy (mfl., 2006) bruker DEG for å karakterisere forholdet mellom digitalisering og offentlig forvaltning (Hansen, 2018). Forfatteren mener DEG til dels bryter med rammene for NPM. Der hvor NPM vanligvis setter fokus inn mot fragmentering, konkurranse og insentiver, fokuserer DEG på en helhetlig tankegang der funksjoner skal være sømløse, åpne og iverksette digitale prosesser. Med DEG sin sterke posisjon i offentlig forvaltning er digitalisering gitt en viktig rolle for hvordan offentlig forvaltning organiseres og yter sine tjenester. Digitaliseringen påvirker hvordan man organiser og kommuniserer internt og eksternt. På bakgrunn av dette kan DEG ifølge (Dunleavy mfl., 2006) kategoriseres nærmere den nye reformtrenden Post-NPM.

Et annet sentralt begrep når det kommer til digitalisering og politikk er e-governance. E-governance er et konsept som kan ha flere ulike betydninger. Heeks (2006) har en bred definisjon som tilsier at «e-governance» omfatter all bruk av IKT i offentlig administrasjon. Andre har definert begrepet som en paraplydefinisjon som omfatter "processes both inside and between political bodies and public bureaucracies, with businesses, citizens and civic society, at different layers of government: local, regional, national as well as international" (Snellen, 2005, s. 399). Andre bruker en noe smalere definisjon, som for eksempel "elektronisk levering av myndighetsinformasjon og tjenester, 24 timer i døgnet 7 dager i uken" (Coursey og Norris, 2008, s. 535) eller "levering av offentlige tjenester via elektroniske kanaler" (Garson, 2006, s. 19). OECD derimot definerer e-governance som "Bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, og spesielt Internett, som et verktøy for å oppnå bedre styring" (OECD, 2003, s. 63). Et argument som også blir trukket fram av enkelte som Frissen (1998) og Fountain (2001) er at den nye teknologien er med på å realisere et nytt type samfunn. Et såkalt virtuelt samfunn hvor internettbasert teknologi fører til og potensielt kan øke graden av ikke hierarkiske strukturer, fragmentering og desentralisering. Nåtidens eksempler på dette kan eksempelvis være blockchainteknologi.

### *2.1.1 Produktivetsparadokset*

Det hevdes at dagens samfunn er midt i den fjerde industrielle revolusjonen, også kalt den digitale revolusjonen (Heggernes, 2017). Siden den industrielle revolusjonen har produktivetsforbedring vært sentralt for samfunnsutviklingen (Westeren, 2015). Teknologisk

innovasjon, som dampmaskinen og elektrisitet, har vært med å tilrettelegge for økt produksjon for mindre innsats, mens inntoget til internett og datamaskiner de siste to tiårene har gjort mulighetene for produktivitetsøkning betraktelig større. Western (2015) trekker fram at på samme måte som dampmaskinen revolusjonerte vareproduksjon og jordbruk på 1700-tallet, har datamaskiner og internett forandret måten man har arbeidet på de siste 30 årene.

Selv om arbeidsmåter er endret og teknologien er en større del av arbeidsdagen, har det likevel vært omdiskutert i hvor stor grad det øker effektivitet og gir samfunnsøkonomiske fordeler. I 1987 introduserte den amerikanske professoren Robert Solow begrepet produktivitsparadokset:

*«You can see the computer age everywhere these days,  
except in the productivity statistics” (Solow 1987, s 36).*

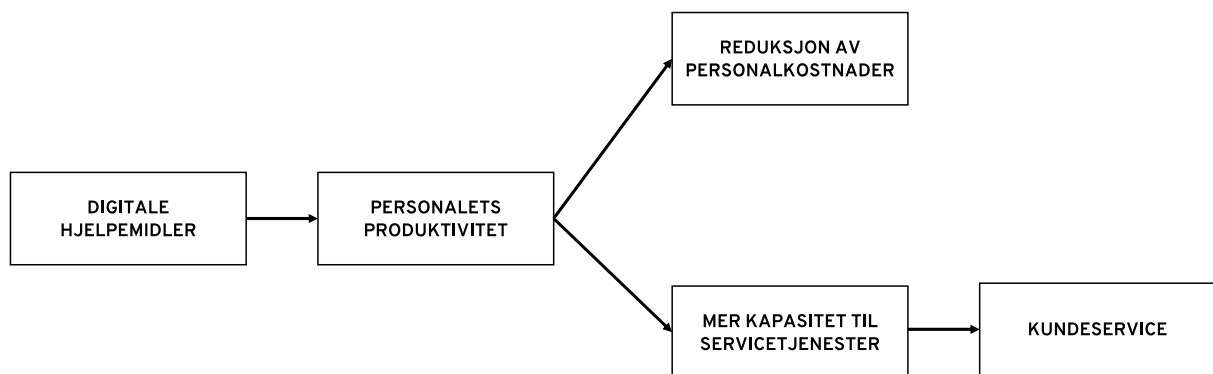
Solow sitt sitat er fra 1987, men fortsatt relevant for å sikre utnyttelse av nåtidens teknologiske fremskritt. Selv om det råder en oppfatning om at bruk av digitale virkemidler og effektivitet har en sammenheng er ikke dette nødvendigvis tilfellet alene. Solow (1987) fremmet dette og mente at selv om satsningen på nye digitale virkemidler er høy, vil ikke nødvendigvis satsningen bidra til økt effektivitet og produktivitet. For å utnytte de digitale mulighetene som teknologien gir mente Triplett (1999) at høyere grad av tilpasning er nødvendig og at organisasjons- og kulturendringer er nødvendig for å sikre utnyttelse av mulighetene som teknologien gir. Ved siden av dette mente Triplett (1999) at de digitale virkemidlene stod for en for liten andel av det totale produksjonsnivået. Dette gjorde at mulighetene for å måle hvilke betydning digitaliseringen hadde for effektiviseringen og samfunnsøkonomien var fraværende.

Siden 1990-tallet har mer forskning pekt på at satsning på digitaliseringsprosjekter kan være produktivitsfremmende for organisasjoner. I 2000 publiserte Brynjolfsson og Hitt studier om hvordan satsning på IKT øker produktiviteten, øker kvaliteten på tjenestene og reduserer kostnadene (Brynjolfsson og Hitt, 2000). Tre år etterpå, i 2003, kom ytterligere studier om hvordan digitalisering leder inn i høyere produktivitet i organisasjonen (Brynjolfsson og Hitt,

2003). Brynjolfsson og Hitt hadde innført ulike digitale virkemidler i en rekke amerikanske bedrifter og så i etterkant på hvilket utslag dette gjorde på ulike statistiske data. Konklusjonen til studien deres var at produktivetsparadokset delvis kunne avskrives, spesielt i privat sektor. Studien poengterte likevel at det i offentlig sektor kunne være potensielle gevinster å hente på økt digitalisering.

Om man klarer å utnytte de digitale mulighetene teknologien gir, kan dette bidra til økt produktivitet (Brynjolfsson og Hitt, 2003). Økt produktivitet i en organisasjon kan fordeles og brukes ulikt. Gonzales og Gidumal utarbeidet i 2016 en modell med utgangspunkt i en produktivetsstudie av hotellnæringen. Modellen kartlagte i hovedsak to måter høyere produktivitet kan utnyttes for ansatte. Studien stod igjen med to valg for hotellnæringen. Flere og bedre tjenester for kunden eller sparing av lønnskostnader. Om valget skulle falle på flere og bedre tjenester for kunden kan dette igjen lede til økt kundeservice og flere fornøyde kunder. Dette vises i figur nr. 1 nedenfor.

Offentlig sektor har gjennom historien blitt sett på som et pengesluk med ineffektive prosesser og få krav til effektivitet og ressursutnyttelse. Modellen som Gonzales og Gidumal (2016) beskriver har stor overføringsverdi til offentlig sektor. Med høyere effektivitet i offentlig sektor kan kvaliteten på de offentlige tjenestene bedres.



FIGUR 1: PRODUKTIVITET HOS ANSATTE GJENNOM DIGITALE HJELPEMIDLER (IT) (GONZALES OG GIDUMAL, 2016).

### 2.1.2 Digitaliseringens bakside

Med høyere grad av teknologisk utvikling og oppslutning blir ofte de positive aspektene ved digitalisering vektlagt. Dette er ikke så rart når World Economic Forum skriver i skrivet *Global*

*Information Technology Report (2013)* at nasjoner som Norge potensielt kan oppnå stor effekt av digitalisering. En ti prosent økning i digitaliseringsgrad medfører en økning av BNP på hele 24 milliarder kroner årlig. Digitaliseringen løftes frem og kan i enkelte sammenhenger omtales som løsningen på alle problemene og utfordringene, men digitalisering innebærer også store åpenbare utfordringer.

En utfordring er datakriminalitet. Ifølge Næringslivets sikkerhetsråd (2018) påfører slik kriminalitet en kostnad tilsvarende 19 milliarder kroner årlig, og potensiale er mye høyere om man ikke ser alvorlig på disse utfordringene. Datakriminaliteten kan også bidra til at innbyggernes trygghet og tillit til tjenestene og følgende digitaliseringen svekkes. «Capitalism without capital» (2017) skrevet av Stian Westlake og Jonathan Haskel fronter den potensielle skjevhetsfordelingen som digitalisering kan bidra til. Westlake og Haskel mener at fremveksten av digitaliseringen og immaterielle faktorer vil bidra til at gevinst og avkastning i større grad vil havne hos noen få virksomheter. Vinneren tar alt i mye større grad enn før.

Dette er ikke det eneste aspektet som må bli tatt inn i digitaliseringskonteksten, også potensiale for tap av arbeidsplasser er høy. Digitaliseringen, anført av kunstig intelligens og roboter vil støtte ut mange av arbeidsmarkedet, da kravet om kompetanse vil endre seg (Aasland og Bekkelund, 2019). SSB anslår at omtrent en tredjedel av alle arbeidsplasser vil være utdatert i løpet av de 15 neste årene (Bye og Nesheim, 2016). I andre land, som USA forventes det en enda høyere andel. Dette kan også få fatale konsekvenser for samfunnsøkonomien, da det er mangel på potensielle skatteinnganger utenom direkte skatt av lønnsinntekt. Skattesystem er per nå rett og slett ikke er rigget for en slik stor endring i arbeidsledigheten (Bye og Nesheim, 2016).

En annen utfordring er kompetanse og derav tilgang. Det er ikke alle mennesker som har mulighet til å tilegne seg kompetansen som trengs for å utnytte teknologien. Frønes (2002) og Norris (2001) bruker begrepet «digital divide» eller «digitale skiller» for å beskrive dette. Begrepet tar for seg hvordan sosial og økonomisk ulikhet er en faktor for tilgangen til kompetanse og utnyttelse av teknologien. Dette gjelder også i sammenhengen som «Smart omsorg» er i der de ansatte kan ha begrenset kompetanse og lyst til å tilegne seg kompetanse rundt bruk av eksempelvis smarttelefoner eller digitale helsejournaler.



Oppgavens siktemål er ikke å kartlegge hvordan «Smart omsorg» arbeider mot «digitale skiller», men i en studie som omhandler bruk av teknologiske verktøy er det viktig å trekke fram skillet i en overordnet kontekst for å forstå digitalisering og bruken av det. «Smart omsorg» har høy interesse i at dette skillet skal være så lite som mulig og at prosessene som digitaliseres skal ha høyest mulig grad av tilgjengelighet og brukervennlighet for brukerne. Dette kan sees på som et ansvar som følger med det å digitalisere samfunnet.

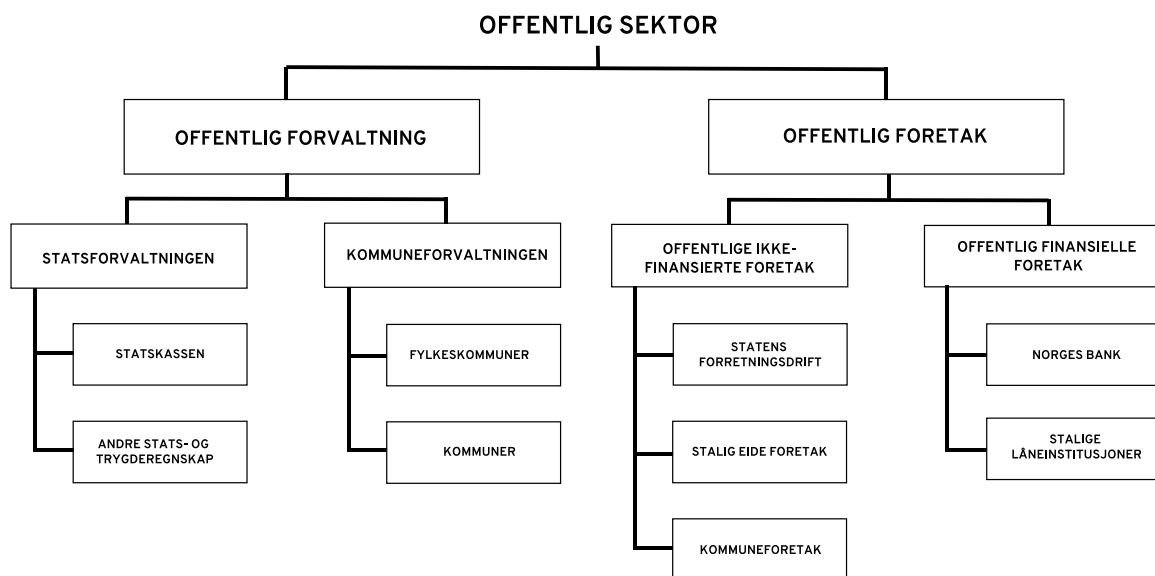
## **2.2 DIGITALISERING SOM POLITIKKOMRÅDE I NORGE**

Det er flere argumenter som taler for at digitalisering og nyskaping bør stå høyt på agendaen i Norge. I Norge er kollektivistiske og egalitære verdier viktige. Konsensusorientering er avgjørende og nivået på interne konflikter er lavt i forhold til andre land. Det er et høyt nivå av internettkompetanse i det norske samfunnet, brutto nasjonalprodukt er høyt, det er stor tilgang til ressurser og tillitten til styresmakter er høy (Christensen mfl., 2010). Historisk sett har også den politiske kontrollen av embetsverket vært generell og noenlunde passiv sett opp mot andre land. Dette gir gode muligheter for utøvelse når det kommer til digitalisering og nytenkning. Christensens (mfl., 2010) bemerkninger om høy tillitt i befolkningen støttes også av blant annet Norris (2001) som fremlegger at politiske og administrative ledere i forvaltningen i offentlige institusjoner i Norge generelt har høyere tillitt enn i andre land.

Tradisjonelt sett har Norge vært fremtredende når det kommer til bruk av teknologi og befolkningen har derav allerede flere års tradisjon med bruk av digitale virkemidler knyttet opp mot offentlig sektor. Dette er viktige erfaringer for å oppnå gevinst når det kommer til effektivisering, modernisering og forbedring av kvalitet i fremtidige digitaliseringsprosesser (Christensen mfl., 2010). I 2006 fikk Norge en sjetteplass av «eEurope benchmarking exercise» som målte tilgjengeligheten til offentlige tjenester på internett (OECD, 2006).

Selv om det kan argumenteres for at norsk forvaltning og befolkningen har et tett forhold til digitalisering og teknologiutvikling finnes det også momenter som har vært med å bremse denne utviklingen. Norge har siden begynnelsen av 1970-tallet i høy grad vært styrt av minoritetsregjeringer som ifølge Christensen (2003) kan ha vanskeliggjort muligheten for å få gjennomslag for store helhetlige i politiske prosesser som angår digitalisering. I tillegg til dette

underbygges Christensens (2003) tankegang av at spesialisering etter sektor står svært sterkt i den norske sentraladministrasjonen. Dette vanskeliggjør helhetlige overordnede sektoroverskridende digitaliseringsprosesser og muligheten for læring på tvers av sektor. Årsaken til dette kan være delt. De ulike departementene har en sterk posisjon basert på ministerstyreprinsippet, og dette kan være en faktor som vanskeliggjør digitaliserings samarbeid på tvers av departement. Ved siden av dette er det også en lang tradisjon helt tilbake til 1850-årene med å ha semi-uavhengige sentrale byråer utenfor departementene, kalt offentlige foretak av regjeringen (Stortingsmelding nr. 7, 2007-2008). Disse er en del av offentlig sektors digitaliseringspolitikk, men har ikke samme eierskapsmodell som kan vanskeliggjøre læringsutbytte fra disse organisasjonene.



FIGUR 2: ORGANISASJONSKART FOR OFFENTLIG SEKTOR. FREMSTILLER HVOR KOMMUNENE LIGGER I FORHOLD TIL ANDRE FORETAK I OFFENTLIG SEKTOR (STORTINGSMELDING NR. 7 (2007-2008)).

For å forklare konteksten til Bergen kommune sitt «Smart omsorg» prosjekt er det relevant å se konteksten og sammenhengen mellom de forskjellige nivåene av norsk offentlig sektor. Dette grunnet «Smart omsorg» blant annet fikk økonomisk støtte fra flere nivåer i offentlig sektor. Norsk offentlig sektor kan i dagligtalen omfavne et relativt bredt spekter av innhold. SSB omtaler (2013) offentlig sektor som organisert på tre ulike nivåer, stat, fylke og kommune. Videre deler SSB (2013) offentlig sektor inn i to ulike sektorer, henholdsvis forvaltning og foretak, som vist i figur 2. Forvaltningsdelen er parter på det statlige, fylke eller kommunale nivået som ivaretar samfunnets fellesoppgaver. Eksempler på forvaltningsinstitusjoner er

storting, kommune, sykehus og skole. På den andre siden har vi de ulike offentlige foretakene som er basert på en privat markedstenkning, men som har statelig eierskap. Slike selskaper kan være et kommunalt eid vannverk eller børsnoterte selskaper der staten har majoritetsinteresser, eksempelvis Equinor og Telenor (Idsø, 2017). Disse ulike nivåene og organisasjonene i offentlig sektor er med å vise hvorfor helhetlig overordnet digital innovasjon kan være krevende (Forskningsrådet og DAMVAD, 2012). Det er mange organisasjoner, med potensielt svært mange ulike interesser.

Hvordan norsk forvaltning er organisert gjenspeiles i hvordan regjeringen jobber med «e-governance» og digitaliseringspolitikk sentralt. Statens ansvar for å koordinere og legge til rette for teknologiutvikling og digitalisering har variert over tid og har vært tildelt forskjellige regjeringsdepartementer, men siden 2014 har ansvaret for modernisering og teknologi i offentlig sektor ligget under kommunal og moderniseringsdepartementet (Edøy og Hansen, 2019). Januar 2019 ble det utnevnt en digitaliseringsminister med tilhørighet i dette departementet. Ministeren vil ha ansvar for teknologiutnyttelse og digitaliseringsarbeid på tvers av departement og sektorer i norsk offentlig forvaltning (Regjeringen (a), 2019).

Både offentlig sektor og teknologien utvikler seg og blir mer kompleks over tid (Christensen mfl., 2015) Teknologi i seg selv utvikles raskt, noe som krever at organisasjoner må tilpasse seg og «henge med». Hoveddriveren for IKT-bruk i Norge har ifølge Christensen mfl., (2009) vært ønske om effektivitet. Gjennom automatisering av administrative prosesser, fokus på «e-governance» og bruk av digitale virkemidler ønsker forvaltningen å gjennomføre prosjekter som kan bidra til tjenester av bedre kvalitet, redusert kompleksitet og med økt brukerorientering (Christensen mfl., 2010).

Ifølge Greve mfl. (2016) har digitalisering og «e-governance» har hatt stor påvirkning på de siste års reformtrender. Digitale virkemidler er i dag en stor del av offentlig forvaltning og er et viktig verktøy for å øke graden av forvaltningens produktivitet. OECD-undersøkelsen av Norge fra 2006 indikerer at budsjettmessige begrensninger er den eneste viktige barrieren for mer bruk av teknologi i offentlig forvaltning (OECD, 2006). Norge blir også av ifølge flere internasjonale studier som «The UN E-Government Survey» og den europeiske «E-government benchmark» trukket fram som et av landene med høyest andel digitale løsninger i offentlig

forvaltning (OECD, 2017). Digital agenda for Norge underbygger dette og stortingsmeldingen (nr. 27, 2015-2016) lister opp flere vellykkede historier om hvordan digitalisering implementeres inn i norsk offentlig forvaltning. Det er imidlertid også mange offentlige prosjekter som ikke lykkes. Schartum mfl. (2017) nevner flere reformer som har vært vanskelig å gjennomføre eller som har blitt mye dyrere enn opprinnelig planlagt. Norge har derfor, på tross av sitt gode rykte på dette internasjonalt, fortsatt et stort forbedringspotensial når det kommer til digital utnyttelse og bruk av teknologiske virkemidler i offentlig forvaltning.

Offentlig sektor skiller seg noe ut fra privat sektor i hovedsak grunnet eierskapet som ligger hos befolkningen. Offentlig sektor er eid av alle borgerne, er bygget opp med lover og regler som ivaretar demokratiske prinsipper som likebehandling, frie valg (Rainy mfl., 1976). Dette betyr at de demokratiske verdiene dominerer saksprosessene og at det er et regelverk som tar for seg at likebehandlingen overholdes. Eierforholdet medfører at offentlig sektor ikke skal søke å øke profitten for eierne, men heller å yte en tjeneste til samfunnet uten å tjene penger. Det skiller seg fra privat sektor (Anthony og Young, 2003). Det er også strenge krav til grad av åpenhet og redelighet, samt ivaretagelse av ulike parters interesser. Offentlig forvaltnings viktige oppgave blir og yte gode samfunnstjenester for sine borgere og ivareta deres interesser uten å tjene penger (Anthony og Young, 2003). Det er nettopp dette «Smart omsorg» er bygget opp på.

Jørgensen trakk så seint som i 2015 fram at det ikke er mye forskning på forskjellen mellom private og offentlige digitaliseringsprosjekter. Det er heller ingen data eller funn som viser indikatorer på forskjellige suksessfaktorer mellom private og offentlige digitaliseringsprosjekter. Men på tross av dette mener Jørgensen (2015) at det likevel finnes en del variasjon på offentlig og privat sektors erfaringer med å gjennomføre digitaliseringsprosjekter. En av de største forskjellene Jørgensen (2015) trekker fram er differansen i prosjektenes levetid. Private digitaliseringsprosjekter er oftere gjennomført på kortere tid. En mulig årsak til at offentlige prosjekter drar ut i tid kan være nevnte kravet til demokratiske avgjørelser og åpenhet. Dette er en interessant spenning, da langvarige prosjekter også har vist seg å øke risikoen for å mislykkes (Huang og Han, 2008). Hensynet til rask fremgang og ivaretagelse av offentlige krav må derfor balanseres.

### *2.2.1 Innovasjon i offentlig sektor*

Raisch og Birkinshaw (2008) trekker i sin bok «Organizational Ambidexterity» frem hvordan ulike organisatoriske forhold påvirker holdningen til innovasjon og utnyttelse i organisasjoner. Innovasjon stammer fra det latinske ordet *innovare* (å fornye eller lage noe nytt), og defineres som: «En ny vare, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjonen for å skape økonomiske verdier» (Stortingsmelding nr. 7 (2007-2008) s. 13). Raisch og Birkinshaw (2008) fremmer hvordan innovasjon og evnen til å se muligheter i stor grad kan defineres ut ifra organisasjonens organisatoriske rammer og de institusjonelle og organisatoriske trekkene innad i organisasjonen. I lys av dette vil det derfor bli interessant å se hvordan Bergen kommune og «Smart omsorg» ble organisert seg for å tilrettelegge for digitalisering i form av strukturer, muligheten for utforskning og innovasjon, samt hvilke organisatoriske aspekter som lå til grunn og muliggjorde at «Smart omsorg» ble agendasatt.

Innovasjon blir også av regjeringen trukket fram som en nøkkel for å sikre høyere grad av effektivitet og samfunnsnytte (Stortingsmelding nr. 26, 2015-2016). Selv om Norge som stat ligger i verdenstoppen når det kommer til bruken av digitale virkemidler (OECD, 2017) blir det understreket hvor viktig innovasjon og digital innovasjon er med tanke på en potensiell framtid der ressursene avtaler og behovene blir større (Stortingsmelding nr. 7, 2007-2008 og Stortingsmelding nr. 23, 2012-2013). Innovasjonen og digitaliseringen må derfor bidra til å skape fremtidige gevinster, bedre tjenester, økonomiske verdier og samfunnsnytte (Stortingsmelding nr. 26, 2015-2016). Også Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) og produktivitetskommisjonen (NOU 2016:3) belyser og etterspør viktigheten av et høyere effektiviseringsbehov i offentlig tjenesteyting (NHO, 2015). Høyere effektivitet og bedre ressursbruk er helt essensielt i møte etterspørselsvekst etter offentlige tjenester, demografiendringer og høyere krav fra næringsliv og multilaterale forbindelser (NOU 2016:3 og stortingsmelding nr. 29, 2016–2017, s. 5).

Digitalisering i kommunal sektor kan i hovedsak deles inn i to kategorier, selv om de til dels overlapper og påvirker hverandre. Det første er digitalisering med hensikt å automatisere og effektivisere interne arbeidsoppgaver. Den andre er hvordan digitalisering fungerer som en støtte for den menneskelige ressursen som en del av tjenestetilbudet (Forskningsrådet og

DAMVAD, 2012). Det er stor variasjon på kommunalt nivå i hvordan man velger å stille seg til fornyelse og digitalisering. Variasjonen kan skyldes ledelse eller liten vilje til å benytte ny teknologi (Krekling, 2017).

En innovasjonsallianse med blant annet kommunesektorens organisasjon (KS) i spissen fremhever noe av utfordringene med digitalisering i kommunal sektor. Blant fremhever de at det er en manglende forståelse for innovasjon, lite resultatorientert ledelse og dårlig fordelingen av oppgaver mellom stat og kommune (Forskningsrådet og DAMVAD, 2012). I rapporten utgitt av forskningsrådet (Forskningsrådet og DAMVAD, 2012) kommer det frem at flere aktører mener politikere belønnes for regelverk og politisk kontroll snarere enn innovasjon og digital nytenking. Dette er igjen med å påvirke andre sektorer og kan føre til mangel på frihet og innovasjonskultur. Samtidig peker rapporten på at det er usikkerhet rundt hvem som tar ansvar for innovasjon i offentlig sektor. Det argumenteres for at en rekke departementer ikke er tilstrekkelig involvert i hva som skjer, eksempelvis i kommunesektoren, selv om de burde hatt en sentral og aktiv rolle. Uten en samlet ledelse og strategi for digitalisering står fremstår alt for tilfeldig og personavhengig (Forskningsrådet og DAMVAD, 2012).

### *2.2.2 Digital agenda for Norge*

For å svare på dette har styresmaktene de siste ti årene gitt ut to stortingsmeldinger under «Digital agenda for Norge». Den første kom i 2011-2012 under Stoltenbergregjeringen og den andre i 2015-2016 under Solbergregjeringen (Stortingsmelding nr. 23, 2012-2013 og stortingsmelding nr. 27, 2015-2016). Stortingsmeldingen nr. 27 har mange fellestrekk med stortingsmelding nr. 23, men er av nyere form, samtidig som den understreker fem viktige hovedprioriteringer om digitalisering. Følgende satsningsområder fra stortingsmelding nr. 27 (2015-2016) er sentrale for å få innsikt i hvilke prioriteringer som påvirker digitaliseringsfremdriften av offentlig sektor.

1. Brukervennlighet.

Regjeringen ønsker at brukeren skal stå i sentrum for all digital utvikling. Tjenestene skal bygges opp under en brukervennlighet som er sammenhengende og helhetlig på tvers av sektor

2. Innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet.

Med bruk av effektive IKT løsninger håper regjeringen på økt samfunnsproduktivitet og økt konkurransevne til næringslivet. Regjeringen ønsker å tilrettelegge for økt gevinstrealisering av digitalisering gjennom å «tilpasse regelverk og investering i førsteklasses digital infrastruktur».

3. Styrket digital kompetanse og deltakelse.

For å sikre tilstrekkelig utnyttelse av de digitale fremskrittene vil regjeringen også styrke den digitale kompetansen blant arbeidsgivere og befolkningen. Digital kompetanse ønsker derfor å innføres i grunnskolingen.

4. Effektiv digitalisering i offentlig sektor.

For å realisere de gevinstene som digitaliseringen gir ønsker regjeringen at alle digitaliseringsprosjekter skal koordineres, organiseres og planlegges på et profesjonelt nivå og at private aktører skal involveres når det er hensiktsmessig.

5. Godt personvern og god informasjonssikkerhet.

Personvern og informasjonssikkerhet, samt viktigheten av befolkningens råderett over egne personopplysninger nevnes flere ganger. I håp om å oppnå tilstrekkelig tillit til digitale tjenester ønsker regjeringen at personversinformasjon skal være en del av alle offentlige IKT-tjenester.

Et annet moment som trekkes fram i stortingsmeldingene er prinsippet om sektoransvar og ministerstyre der hvert enkelt departement har ansvar for å planlegge og koordinere hvordan digitaliseringen skal sees ut i sin egen sektor (Stortingsmelding nr. 27, 2015-2016). Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har, med digitaliseringsministeren, et overordnet ansvar for digitalisering, men har ikke beslutningsmyndighet som kan overstyre andre departementer eller etater i andre sektorer. Ved siden av dette er det etablert ulike fagorgan med spesialisering inn mot KMD. For digitalisering er Difi opprettet, et organ som jobber strategisk mot mer omfattende, helhetlig digitalisering av Norge. Difi ønsker å omstille

offentlig sektor mot mer nasjonale digitale fellesløsninger. De drifter blant annet mange nasjonale digitale fellestiltak som Digital postkasse og Norge.no (Difi, 2018).

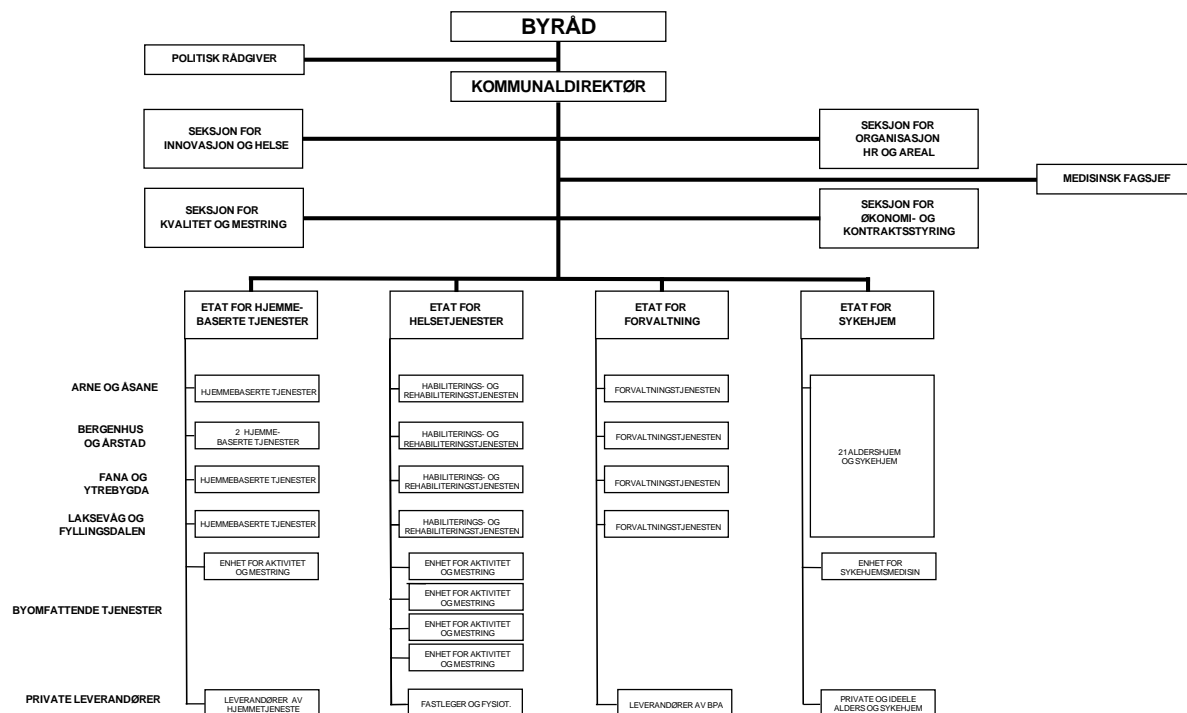
Over halvparten av alle sysselsatte i Norge jobber i offentlig sektor, med andre ord kan verdiene av teknologiutnyttelse i offentlig sektor bli svært store om det gjøres riktig. Regjeringen, gjengitt av Krekling (2017), hevder kommunene sparer 29 milliarder kroner innenfor helse, utdanning og andre kommunale samfunnstjenester dersom effektiviteten og ressursbruken av de teknologiske verktøyene hadde vært optimal (KMD, 2016).

### **2.3 BERGEN KOMMUNE OG SMART OMSORG**

Bergen kommune er Norges nest største i folketall med sine 281 190 innbyggere (Bergen kommune, 2019). Om demografiutviklingen fortsetter i vestlandshovedstanden vil antall eldre over 80 år dobles innen 2040 (Hovland og Knudsen, 2017). Om kommunen skal opprettholde dagens nivå på omsorgstilbudet vil antallet sykehjemsplasser og helsepersonell måtte dobles og helsebudsjettet utvides med 3,3 milliarder kroner innen 2040. Kommunen hevder derfor at det må foretas en endring for at helsetjenesten skal være bærekraftig i fremtiden. (Hovland og Knudsen, 2017). Regjeringen ser også at flere og flere helsetjenester må endres for å møte fremtidige endringer i demografi. Igjennom stortingsmeldingen om primærhelse fastslår Regjeringen at «for å kunne opprettholde den norske velferdsmodellen må kommunenes helse- og omsorgstjenester gjennom en omfattende omstilling» (Stortingsmelding nr. 29, 2016–2017, s. 5).

«Smart omsorg» kan knyttes opp mot Regjeringens ønske om omstilling. Et prosjekt som ønsket å modernisere og utvikle helse- og omsorgstjenestene i kommunen (Hovland, 2017). prosjektet ønsket å bruke digitale løsninger til å gjøre Bergen til en mer innovativ og fremtidsrettet kommune som kan bidra til det overordnede målet om bedre tjenester for innbyggerne og bedre arbeidshverdag for de ansatte. Fokuset for prosjektet var å sikre best mulig utnyttelse for pengene kommunen har til rådighet (Hovland, 2017).





FIGUR 03: ORGANISASJONSKART AVDELINGEN FOR HELSE OG OMSORG (BERGEN KOMMUNE, 2019)

Vedlegg 1 i denne oppgaven viser organiseringen til hele Bergen kommune. Dette gir et godt overblikk og viser hvor byrådsavdelingen for helse og omsorg organisatorisk er plassert. «Smart omsorg» hører inn under ansvarsområdet til Byrådsavdelingen for helse. Figur 3 viser hvordan byrådsavdelingen for helse og omsorg er organisert per 01.01.2019. «Smart omsorg» var aktivt fra 2015-2018 og er derfor ikke tegnet inn i dette organisasjonskartet fra 2019. På tross av eventuelle endringer i organisasjonskartet de siste to årene kan det tenkes at «Smart omsorgs» prosjektgruppe var underlagt «seksjon for innovasjon og helse» tett på kommunaldirektøren. Som oppgaven vil komme nærmere inn på var det et politisk skifte i perioden «Smart omsorg» prosjektet var aktivt. Byrådet Smith-Sivertsen var et mindretallsbyråd utgått av Høyre og Frp fra 2014–2015, før Byrådet Schjelderup kom inn i 22. oktober 2015 og satt i et flertallsbyråd utgått av Arbeiderpartiet, KrF og Venstre fram til 2019. Dette politiske skiftet har ikke hatt store påvirkninger på prosjektet, men vil bli nevnt ved noen få anledninger.

«Smart Omsorg» fikk bevilget midler fra Bergen bystyre den 24. juni 2015 og ble vedtatt som et prosjekt med sluttdato i 2018. Fokuset for «Smart omsorg» var hele tiden å sikre best mulig utnyttelse for disse pengene (Hovland, 2017). Bergen kommune (Bergen kommune, 2016b)

omtaler selv prosjektet som et fremtidsrettet program som skal ha brukeren i sentrum. I beskrivelsene fokuseres det på forebygging og det å kunne anse brukere og innbyggere som ressurser i stedet for begrensninger (Bergen kommune, 2016b) «Smart omsorg» arbeidet etter to hovedprinsipper. «Brukeren i sentrum» og «utnyttelse av gevinster». Brukeren skal stå i sentrum for satsingene og tiltakene som innføres skal så langt som mulig føre til bedre gevinstutnyttelse og bedre kvalitet på tjenestene (Bergen kommune, 2016b).

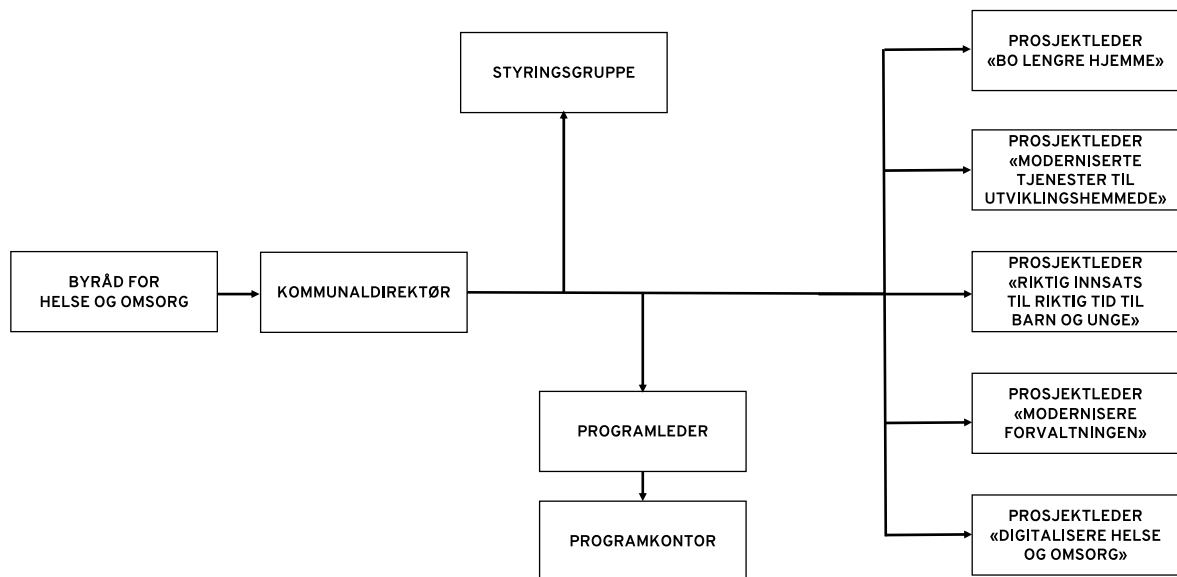
Eksempler på tiltak er digital journalføring for hjemmesykepleiere, alarmmutter på gulvet for demente og utviklingshemmede slik at man får beskjed når de står opp av sengen, opprettelse av et responscenter som tar imot utløste alarmer og sørger for at innbyggerne får nødvendig hjelp osv. Dette innebærer blant annet at flere innbyggere skal gjøres selvhjulpne gjennom tiltak som gir hjelp til selvhjelp. Ved utviklingen av tjenestetilbudet skal det vektlegges tjenester som forebygger og rehabiliterer (Bergen kommune, 2016b).

Når det kommer til å unytte gevinstene så var en viktig forutsetning at programmet skulle bidra til å øke inntektene eller redusere utgiftene samtidig som kvaliteten på tjenestene forsøkes opprettholdt eller forbedret. Dette var, ifølge kommunen, en forutsetning for å kunne satse på et slikt prosjekt (Hovland, 2017). Dette kan for eksempel gjøres ved å legge til rette for at ansatte kan bruke mindre tid på administrasjon og mer av sin arbeidstid sammen med brukerne.

### *2.3.1 «Smart omsorgs» organisering*

«Smart omsorg» var organisert som et moderniseringsprogram med et eget programkontor (Knudsen og Hovland, 2017). Programmet hørte innunder byrådsavdeling for helse og omsorg, men visse små deler av programmet er sektoroverskridende og det var derfor flere avdelinger i kommunen som bidro. Figur 4 viser prosjektets eget organisasjonskart. Ifølge Knudsen og Hovland (2017) var det byrådet som var offisiell bestiller av «Smart omsorg» og øverste leder for prosjektet var byråden for helse og omsorg i Bergen kommune. Øverste administrative

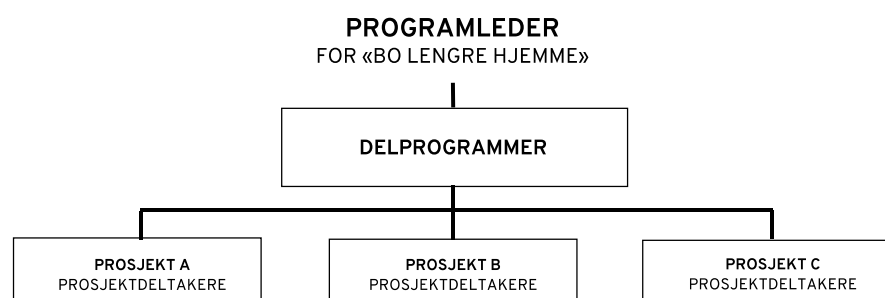
leder var kommunaldirektøren og programlederen har igjen ansvar for å rapportere til kommunaldirektøren.



FIGUR 4: ORGANISASJONS- OG STYRINGSSTRUKTUR FOR «SMART OMSORG» (BERGEN KOMMUNE, 2016B).

Programkontoret var organisert med en programleder og fem koordinatorene for prosjektets delprogrammer. I delprogrammene var det igjen flere mindre prosjekter som var knyttet opp mot de ulike delprogrammene sine mål som vist i figur 5. Kommunaldirektørens ledergruppe, samt representanter fra tillitsvalgte og vernetjeneste, utgjorde programmets styringsgruppe. Det siste året var også direktør for seksjon for digitalisering og innovasjon og kommunaldirektør for byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom faste medlemmer av styringsgruppen. Enkelte prosjekter har også hatt egne styringsgrupper.

Programmet har i hovedsak fem delprogrammer og satsningsområder som de ønsker å sette fokus på. Første satsningsområde



FIGUR 5: ORGANISASJONS- OG STYRINGSSTRUKTUR FOR «SMART OMSORG» (BERGEN KOMMUNE, 2016B).

er ønsket om at nye tjenester og bruk av ny teknologi skal bidra til at innbyggere med hjelpebehov kan bo lengre hjemme. Prosjektet ser også på mulighetene for mer bruk av digitale virkemidler når det kommer til tjenestedesign for barn og unge, moderniserte

tjenester for utviklingshemmede som kan bidra til at de ansatte kan bruke mer tid med brukerne og modernisert forvaltning i møte med befolkningen. Målet til kommunen er en fullskala digitalisert selvbetjening for brukere og pårørende, hvor også resultatet av saksbehandlingen er tilgjengelig elektronisk. Siste satsning fra «Smart omsorg» var ønsket om å digitalisere en større del av papirer, kontrollskjema og kvalitetssikringssystemer under et delprosjekt som ble kalt for «digitalisere helse og omsorg».

### **3. TEORI**

Denne oppgaven ønsker å svare på hva som kjennetegner agendasettingen og utformingen av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. For å finne svar på dette benyttes et teoretisk rammeverk som bidrar til å gi perspektiv og forklaring oppgavens empiri. Med teoretisk rammeverk menes det, ifølge Roness (1997, s. 11), «en forestilling eller forklaring om sammenhenger mellom forskjellige fenomen». Hatch (2001) beskriver teori som et forsøk på å forklare et segment av erfaring i verden ved bruk av begreper og erfaringer ved tidligere hendelser. Christensen (mfl., 2015, s. 1) hevder at «en organisasjonsteoretisk tilnærming til offentlig sektor forutsetter at man ikke kan forstå innholdet av den offentlige politikken og offentlige beslutninger uten å analysere styringsverkets organisering og virkemåte».

I dette kapittelet vil oppgaven først legge ut om begrepet digitalisering. Begrepet digitalisering er sentralt i oppgaven. For å forstå hva digitalisering innebærer, hvordan det settes på agendaen og utformes i prosjekt trengs begrepet å defineres. I det følgende vil digitalisering defineres. Det vil også gis en avklaring på hva som er status på digitalisering i offentlig sektor i Norge.

Deretter tar oppgaven for seg policymodellen med vekt på modellens to første faser som beskriver hvordan prosjektet «Smart omsorg» kom på agendaen og utviklet sin policy og innhold. Avslutningsvis vil det legges ut om NATO-modellen utarbeidet av Hood og Margetts (2007) som vil brukes som et analytisk rammeverk i studien. Modellen beskriver ulike virkemidler som staten og organisasjoner kan ta i bruk for å iverksette og gjennomføre transformasjonsprosesser og ulike digitaliseringsprosjekter. Ifølge Choi og Chandler (2015) er ikke modellen mye brukt i studier av offentlige organisasjoner og digitaliseringsforskning. Dette selv om enkelte sentrale organisasjonsforskere (March, 1991. Lember mfl., 2018) har pekt på at å utforske og utnytte teknologi i vår tid er helt sentralt for å kunne utvikle offentlige organisasjoner.

#### **3.1 DIGITALISERING**

Digitalisering brukes for å omtale konverteringen av analoge data til digitale data. Men flere og flere omtaler det også om innføring av digitale verktøy på prosesser som tidligere har

foregått uten eller med mindre grad av digitale hjelpemidler. Ifølge Kagermann (2014) er digitalisering nettverket som etableres imellom mennesker og maskiner. Et uavbrutt møte mellom den virkelige og virtuelle verden som er muliggjort av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Digitalisering innebærer å tilby enkle, effektive og pålitelige tjenester for alle brukere. Ofte assosieres digitalisering med implementering av ny teknologi for å effektivisere en arbeidsprosess. Likevel omfatter digitalisering mer enn å omdanne analog informasjon til digital. Det handler også om automatisering og redesign av eksisterende prosesser, eller endringer i forningsmodell (Kagermann, 2014).

Digitalisering har mange nærliggende begreper. Eksempler på nærliggende begrep til digitalisering er IKT, informasjonsteknologi (IT), digital transformasjon, digitale systemer, digitale løsninger, teknologi, digital teknologi, digital forvaltning og e-forvaltning. Hva som legges i disse begrepene varierer. Fellesnevneren er at de omtaler endringer som omhandler digitalisering, imens forskjellen ligger i omfanget av og hvor digitalisering foregår, for eksempel i én organisasjon eller hele samfunn. I offentlig sektor vil digitalisering ofte være synonymt med å digitalisere en tjeneste og åpne opp for økt grad av selvbetjening for innbyggerne med hjelp av teknologiske virkemidler (Westeren, 2015).

Mange av de største bidragene i forskningen om digitalisering i offentlig sektor har vært rettet inn mot hvordan digitalisering skjer som en naturlig utvikling over tid (Fountain, 2001 og Margetts og Dunleavy, 2013.). Lember mfl. (2018) hevder det har vært for lite konkret forskning på hvordan bestemte offentlige organisasjoner oppdager, lærer og iverksetter ny teknologi igjennom digitaliseringen og at forskningen på dette området kan bli for generell. Likevel har det vært noen spesifikke tematikker innenfor den offentlige digitaliseringssektoren som har blitt gitt større oppmerksomhet, som e-forvaltning (Grönlund og Horan, 2005) og digital innovasjon (Osborne og Brown, 2014).

Myndighetene definerer digitalisering som «å benytte teknologi til å fornye, forenkle og forbedre» i digitaliseringsrundskrivet fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2016, s. 2). Her bærer tonen i myndighetenes definering preg av å være en normativ positiv formulering som antyder at digitalisering «forenkler og forbedrer». Dette er høyst diskuterbart da digitalisering ikke alltid kan hevdes å fremme forenkling. I rapporten "Status

digitalisering i offentlig sektor” (Difi, 2016) konkluderes det at digitaliseringen ikke går raskt nok og at den utvikler seg negativt på enkelte områder. Det er imidlertid store fremskritt i satsningen på digitale fellesløsninger. Opprettelsen av en egen digitaliseringsministerpost i januar 2019 kan sees på som et svar på regjeringens ønske om større satsning på digitale løsninger.

Definisjonen, som oppgaven vil ta utgangspunkt i, spesifiserer konteksten i større grad enn nevnte beskrivelser. “Digitalization covers the adaptation of the public sector to completely embrace and imbue electronic delivery at the heart of the government business model, wherever possible», Margetts og Dunleavy (2013, s. 6).

### **3.2 STRØMNINGSPERSPEKTIVET**

Som ramme for analyse og presentasjon av data vil oppgaven benytte seg av teorien rundt «strømningstankegang». Strømningperspektivet ser på en overordnet beslutningsprosesser og deler dem opp i fire deler, kalt strømmer. Med dette perspektivet kan en analysere hva som kjennetegner en beslutningsprosess, i dette tilfellet beslutninger rundt «Smart omsorg» og knytte de opp mot de fire ulike strømmene. De fire strømmene er strømmer av problemer, løsninger, beslutningsmuligheter og deltakere. Strømmene er uavhengige av hverandre, men kan i løpet av en beslutningsprosess innfiltres i hverandre på ulike måter (Cohen mfl., 1972. Olsen, 1978).

Den første strømmen, «en strøm av problemer» blir av Olsen (1972) definert som oppfatninger om avstanden mellom hvordan noe faktisk er og hvordan man hevder eller mener det bør være. Hvordan problemer oppstår og hva som er årsaken til problemet kan variere. I noen situasjoner kan problemene ligge latente og i det skjulte, mens de andre ganger kan være mer synlige og kritiske. En problemformulering resulterer i at det settes krav som følge av de utfordringene som problemet gir. I et politisk perspektiv settes ofte disse problemformuleringene fra opposisjonen eller fra folket igjennom media. Dette kommer av at opposisjonen, media eller folket ofte har en annen problemoppfatning da de ikke er i samme posisjon. Ulike aktører og posisjoner kan resultere i ulike synspunkter om hva problemet er og hvor kjernen til problemet ligger. Et sentralt problem i denne studien er derfor hvordan Bergen kommune tilpasser seg et stadig større press på kommunens

helsetjenester grunnet manglende effektivitet og kvalitet, samt hvordan de best mulig anvender ny teknologi i denne prosessen.

Ut fra ulike problemdefinisjoner oppstår «en strøm av løsninger», som ofte kommer som en reaksjon på problemene som har oppstått tidligere. Olsen (1978) omtaler hvordan denne fasen produserer verktøy som må vedtas og iverksettes for å løse problemet. I noen tilfeller kan også situasjonen og problemet være såpass uavklart at enkelte aktører ikke blir gjort bevisst på problemet før en løsning blir presentert. På den andre siden kan det finnes «en strøm av løsninger,» før en har oversikt eller har et klart bilde av problemet. For eksempel kan dette være løsninger som handler om å effektivisere og spare penger, der dette egentlig ikke er et mål eller har tilknytning opp mot et problem i utgangspunktet.

I denne studien vil det være flere interessante momenter knyttet opp mot teorien om «en strøm av løsninger». På et overordnet nivå er det interessant å se hvor bevisst Bergen kommune var på at «Smart omsorg» var et konkret svar på presset på helsetjenesten som hadde blitt stilt i kommune. Det kan også være slik at digitalisering var en løsning som var der, og digitalisering i seg selv var vel så viktig som problemet. Samtidig er det høyest interessant å se hvilke digitale løsninger «Smart omsorg» valgte når prosjektet ble satt på agendaen og utformet.

Med teorien om «strømmen av beslutningsmuligheter» vil det forventes at aktørene skal fatte et vedtak eller en beslutning (Cohen mfl., 1994, s. 27). I en slik beslutningsfase er det gjerne et begrenset sett med aktører, i motsetning til for eksempel fasen med «en strøm av løsninger».

Avslutningsvis nevner Cohen mfl. (1994) «en strøm av deltakere». Deltakere vil si ulike aktører som bidrar med problemer, løsninger eller ferdigheter i løpet av beslutningsprosessen. Deltakere er enkeltindivider med ulike identiteter og forventinger, og disse deltakerne konkurrerer gjerne for sin sak og kjemper for saken de ønsker å prioritere. Hvem som deltar og i hvilken grad de deltar er sentrale momenter som oppgaven vil se til. Deltakerne kan også ha svært forskjellige bakgrunner og vil derfor ta med seg ulike ressurser og ferdigheter inn i prosessene (Olsen, 1978). I lys av «Smart omsorg» kan det forventes at enkelte aktører vil



være sterkere representert enn andre, og at enkeltpersoner eksempelvis må melde seg ut av prosessen underveis grunnet kapasitet og andre prioriteringer. Man kan også forvente at det vil være et stort mangfold av aktører i agendasettingsfasen, da det er rimelig å tro at sentrale aktører ønsker høy oppslutning i startfasen. Imens det i policyutformingsfasen og seinere i beslutningsfasen vil være et mer begrenset antall aktører, blant annet fordi det vil være lettere å skape enighet i en mer begrenset gruppe av aktører.

Et annet viktig element i strømningsperspektivet er ifølge Olsen (1978) viktigheten av å se beslutningene i kontekst av forholdene de ble tatt i. Enkeltpersoner kan ha helt ulik bakgrunn og se ulikt på viktigheten av den aktuelle prosessen som foregår. Man kan dermed anta at de aktørene som har høyest påvirkning på en prosess også er den aktøren som bruker mest ressurser på den aktuelle prosessen og i mindre grad er distraheret av andre parallelle prioriteringer. Vi kan ut ifra dette teoretiske perspektivet dermed forvente at «Smart omsorg» vil kjennetegnes av en eller flere problemoppfatninger, «en strøm av problemer» og «en strøm av løsninger» fra ulike aktører med ulike oppfatninger. Selv om de ulike strømmene kan komme systematisk, trenger det ikke nødvendigvis være slik at problemet kommer først og deretter løsningen. Poenget med perspektivet at det er forskjellig når og hvordan de ulike strømmene møtes (Howlett mfl., 2009).

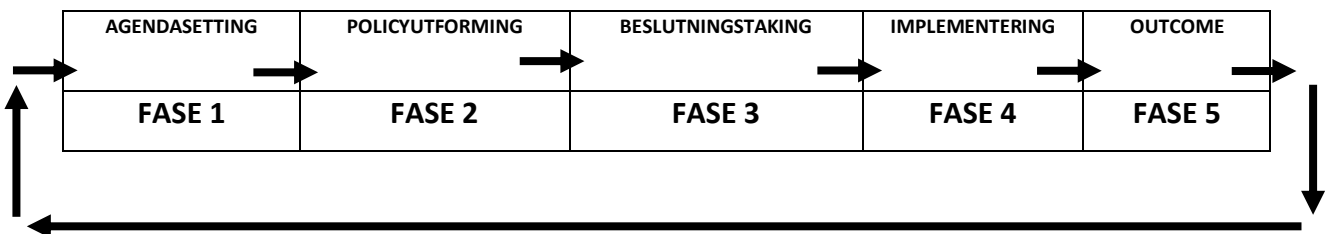
### **3.3 POLICYSIRKELEN**

Å definere innholdet i politikk og politiske beslutninger, blir ofte regnet som en omfattende og kompleks prosess med en mengde forskjellige beslutninger med potensielt mange ulike aktører. Spesielt utformingen av offentlig politikk kan være komplisert. En måte å forstå hvordan utforming av politikk foregår er å forenkle gjennom å se på dette som en prosess av nært beslektede faser, hvor "inputs" (problemer eller definisjoner) ender i "outputs" (bestemte løsninger og resultater), i en nokså sekvensiell orden (Howlett mfl., 2009). Det er denne modellen som refereres til som policiesirkel. Modellen kan deles opp i enda flere deler, men grunntanken i modellen er at den består av fem faser som bidrar til å abstrahere politisk aktivitet ned til ulike steg. Som vist gjennom strømningsperspektivet, er det ikke nødvendigvis slik at disse fasene kommer i en bestemt rekkefølge. Løsning kan komme før problem, men ofte sees modellen på som sekvensielle steg som visst i figur 06 (Howlett mfl, 2009). I direkte betydning kan det første leddet i navnet policiesirkelen, «policy», defineres som politikken det

offentlige velger eller ikke velger å utføre, imens det andre ordet «sirkelen», blir omtalt fordi modellen sees på som sirkulær.

Modellen har blitt referert til av flere ulike forfattere (Pollitt og Bouckaert, Howlett mfl.) og de ulike fasene i sirkelen har vært utgangspunkt for nye, mer spesifikke teorier og modeller. Denne oppgaven tar utgangspunkt i av policysirkel teorien slik den blir fremlagt av Howlett mfl. (2009) og Pollitt og Bouckaert (2011). Årsaken til dette er at kombinasjonen vil gi flere forklaringer på hvordan og hvorfor politiske forslag dukker opp på agendaen og blir utformet.

En potensiell svakhet med Pollitt og Bouckaert (2011) sin modell er at modellen i hovedsak er basert på analyser av reformer. Forskjellen mellom reformer og mer avgrensede endringsprosjekter, som «Smart omsorg», kan sees i graden av omfang. En reform favner oftere bredere enn et enkeltstående digitaliseringsprosjekt. Selv om størrelsen er en faktor når det kommer til hvordan teorien brukes som analyse, er den likevel ikke avgjørende for hvordan analyseverktøyet skal brukes. Dette fordi både en mindre policyprosess og en stor reform har tilsvarende like veier å gå igjennom policysirkelen. Det er derfor forventet at modellen vil treffe og virke like relevant for denne oppgavens case.



FIGUR 6: GRAFISK FREMSTILLING AV POLICYSIRKELENS FEM FASER (KNILL OG TOSUN, 2012).

Policysirkelens ulike faser gir et analytisk rammeverk som kan gi innsikt i hvordan digitaliseringsprosessen har gått fra ide til resultat. Modellen har sin styrke i at den kan brukes til å analysere hvordan «Smart omsorg» kom på agendaen, hva som skjedde i utformingen av prosjektet, hvilke beslutninger som ble tatt, hvordan prosjektet ble gjennomført og hva som var resultatet. For oppgavens del vil det kun være de første to fasene, agendasetting og policyutforming som vil bli belyst for å avklare oppgavens forskningsspørsmål. Ved å fokusere på disse to fasene rettes oppmerksomheten mot kjennetegn ved agendasettingsfasen og utformingen av digitaliseringsprosjekter.

Modellen er sirkulær og fasene presenteres i en sekvensiell orden, men som nevnt kan det hevdes at dette ikke alltid er tilfellet. Prosjekter kan, spesielt om man møter hindringer i en tidlig fase av i for eksempel implementeringen, gå tilbake til fase en eller to, der prosjektet blir satt på agendaen eller utformet på nytt. Implementeringsfasen kan tydeliggjøre behovet for å øke bevisstheten og viktigheten av prosjektet hos de involverte eller det kan tydeliggjøre behovet for en ny policy. Dette underbygger tankegangen om at policymodellen ikke nødvendigvis alltid er sirkulær. I de neste avsnittene vil de ulike fasene av policysirkel redegjøres for, med hovedvekt på policysirkelens to første faser. Det vil også redegjøres for hvilken innsikt de forskjellige fasene forventer å gi oppgaven.

### *3.3.1 De avsluttende fasene i policysirkelen*

Ved siden av agendasetting og policyutforming tar policysirkelen også for seg beslutningstaking, implementering og outcome (resultat). Selv om dette ikke er fokuset i denne studien kan det være relevant for å forstå den helhetlige tankegangen rundt policysirkelen og hvordan modellen brukes. I beslutningsfasen blir det tatt bestemmelser om policyen som er utarbeidet og satt på agendaen skal fortsette eller ikke. Beslutningstakingsfasen tar for seg ulike alternativer i policyutformingsfasen og ser på hvilken potensiell effekt forslagene vil ha på problemet som skal løses. Det er gjerne i dette steget politiske uenigheter oppstår da partier kan ha ulike løsninger. Howlett mfl. (2009) trekker fram muligheten for å stoppe fremgangen i policysirkelen med å Gi et rødt, grønt eller gult lys. Gult lys betyr at ingen avgjørelser blir tatt og prosessen med å utarbeide policyen enten kan frysas eller fortsettes (Howlett mfl., 2009).

Etter at en problemstilling har blitt satt på agendaen, policyutformet og beslutningstakerne har kommet frem til en avgjørelse er tiden inne for å iverksette og implementere beslutningen som er tatt i sist fase (Howlett mfl., 2009). I «Implementing Public Policy» argumenterer Hill og Hupe (2009) for at iverksettingsprosessen starter når den politiske prosessen med policyformulering og beslutningstaking slutter. Dette er diskutert da det også kan hevdes at beslutningstaking og iverksetting er faser som overlapper hverandre. Beslutningstakingen stopper ofte ikke opp ved iverksettingen, da det kan være ulike hindre som støttes på og som krever at beslutninger endres på eller justeres.

Det finnes ulike måter å implementere politikk. En anerkjent teoretisk modell på dette feltet er teorien fra Hill og Hupe (2009) om «top-down» og «bottom-up». Hill og Hupe (2009) viser til at noen fagpersoner mener ovenfra og ned er den mest effektive måten å få implementert og gjennomført politikk og prosjekter på, imens andre mener at en nedenfra og opp tilnærming er mest effektiv. Samtidig nevnes det også at en kombinasjon av disse to modellene kan være lurt. Uavhengig av dette mener Hill og Hope (2009) at organisasjonene må kombinere modellene ut ifra hva man tror best passer organisasjonen endringen skal iverksettes i. NATO-modellen (omtalt under punkt 3.3) gir verktøy til blant annet iverksetting ut ifra behovet som foreligger for styringen av prosessen. Howlett mfl. (2009) skiller mellom substans og prosedyrerelaterte verktøy. Om man ser til et verktøy som «authority», der man gir pålegg igjennom sin maktposisjon, krever dette høy grad av oppfølging og involvering. Bruk av informasjonskanaler krever derimot mindre grad av styring fra myndighetene.

Avslutningsvis går policysirkelen inn i outcome-fasen i policysirkelen som tar for seg hvilke utfall og resultat som er tilstede ut ifra det som ideen opprinnelig brakte på agendaen. Fasen gjennomfører en evaluering av resultatet og blir av flere sett på som både den siste og første fasen i sirkelen. Basert på evalueringen vil det fremkomme en form for reaksjon. Om evalueringen tilsier at politikken eller prosjektet er mislykket kan det resultere i at man ønsker å starte sirkelen på nytt fra agendasettingsfasen eller hoppe direkte til eksempelvis iverksettingsfasen (Pollitt og Bouckaert, 2011).

### *3.3.1 Agendasetting*

Første steg i policysirkelen er agendasetting. Denne fasen har stor innvirkning på utfallet av de påfølgende fasene i sirkelen. Agendasettingsfasen omhandler hvordan ulike saker blir aktualisert og tatt opp på agendaen. Med utgangspunkt i offentlig politikk er agendasettingen fasen som aktualiserer og virkeliggjør hvordan problemer blir aktuelle for offentlige myndigheter. Ved å studere agendasetting kan man se hvordan enkelte saker blir tatt opp av offentlige myndigheter, mens andre blir ignorert (Howlett mfl., 2009).

Det finnes flere typer agendasetting. Systematisk agenda omhandler temaer som er hyppig observert og omtalt, men som i et tidlig stadium ikke blir omtalt på politisk nivå. Imens en

formell agenda viser til når myndighetene offisielt har implementert saken og tar den opp i en offisiell setting (Howlett mfl., 2009). Howlett mfl. oppsummerer det med at «systematisk agenda har rom for diskusjon, mens formell agenda har rom for handling» (2009, s. 101).

I boken «Public Management Reform» trekker Pollitt og Bouckaert (2011, s. 33) fram ulike årsaker til at politiske reformer blir satt på agendaen.

*«...a party may decide that it wishes to 'reduce bureaucracy' or to 'decentralize and put power closer to people'. Or it may adopt more specific proposals such as creating a special ministry or agency for the environment, the regions, the family, gender mainstreaming, inland security, or any other topic which happens to be prominent or fashionable» (Pollitt og Bouckaert, 2011, s. 39).*

Ved siden av dette blir sosioøkonomiske krefter, polisk spill, samt katastrofer og skandaler trukket fram av Pollitt og Bouckaert (2011). Med sosioøkonomiske krefter vises det til enten strukturelle tegn ved samfunnet i sin helhet eller kortvarige hendelser som er dypt inngripende (Pollitt og Bouckaert, 2011). I en økonomisk globalisert verden ser vi stadig at sosioøkonomiske krefter i andre land påvirker hvordan politikken utspiller seg i Norge. Finanskrisen i 2008 illustrerte dette. Agendasetting igjennom politisk spill er en annen faktor. Politikerne og politiske partier bringer noe opp på agendaen i sin jakt etter makt eller politisk gjennomslag. Et eksempel på dette er utvidelsen av regjeringen januar 2019 der debatten rundt abortlovens § 2C ble agendasatt av KrF sin deltakelse i Granavoldplattformen (Regjeringen, 2019c). Enkelthendelser som terror eller naturkatastrofer er også en vei for agendasetting. Store skogbranner setter brannsikkerhet og beredskap på agendaen, imens 22. juli visste viktigheten av en justis- og beredskapssektor som samarbeider på tvers av etater.

Pollitt og Bouckaert (2011) trekker videre fram hvordan agendasetting kan forekomme ved pålegg fra overnasjonale organisasjoner som Den Europeiske union (EU) eller Forente Nasjoner (FN) eller som et press fra forbrukerne. Forbrukerne og de overnasjonale organisasjonene fremmer ikke nødvendigvis konkret løsningsforslag, men markerer et ønske om endring om de ikke er fornøyd med tjenestene som ytes.

Ny teknologi har ført til at samfunnet er under en enorm utvikling, og en ny digital revolusjon nevnes. Dette gjør at organisasjoner må tilpasse seg og blir stilt nye krav utenfor organisasjonen. Selznick (1948) og Busch mfl. (2009) hevder for eksempel at kravene fra omgivelsene er en avgjørende faktor for endring og for at nye ideer kommer på agendaen. Media har en nøkkelrolle i å formidle disse kravene fra omgivelsene og selv om media ikke blir nevnt av Pollitt og Bouckaert (2011) har media en klar nøkkelrolle i dette som igjennom initiativ fra befolkningen tar opp og agendasetter saker i samfunnsdebatten.

Pollitt og Bouckaert (2011) klargjør at det også kan legges føringer og insentiver nasjonalt eller lokalt for å bidra til digitale løsninger blir et tema i offentlig kommunal sektor. Motivene kan for eksempel være knyttet til en interesse i å spare penger, eller å være i front på digitaliserings som en storby-kommune. Det kan også ligge et genuint ønske om å forenkle og forbedre tjenestene i kommunen. Også Pollitt og Bouckaerts (2011) fokus på agendasetting igjennom press fra befolkningen kan være aktuelt å knytte til «Smart omsorg». Dette presset fra befolkningen kan sees på som en underliggende faktor for andre insentiver, gjennom et behov, en forventning og et ønske om bedre offentlige tjenester.

Agendasetting kan også starte igjennom en medarbeider som har en god ide eller har plukket opp en god ide fra en annen avdeling. En agendasettingsfase og en policyprosess kan starte ved en tilfeldighet eller igjennom rasjonell analyse. Kingdon (2003) videreutvikler Cohen mfl. (1994) sitt strømningsperspektiv, og hevder at ulike «mulighetsvinduer» for politikkutvikling og iverksetting åpnes og lukkes på bakgrunn av samspillet som skjer imellom de ulike politiske formulerte forslagene, enkeltaktørene og de politiske institusjonene. Et slikt samspill er underbevisst med på å sette dagsorden og definere hva som trengs utarbeides av policy og når en policysirkel skal starte. Det er gjennom dette blir et såkalt mulighetsvindu til, der man kan fremme bestemte vedtak eller løsninger i en bestemt, avgrenset periode. Hvorfor et slik mulighetsvindu åpner seg kan variere, men det henger ofte sammen med et skifte i politisk opinion, voksende sosialøkonomiske samfunnstrender eller ulike kritiske hendelser.

Kingdon (2003) introduser også begrepet policyentreprenører. Policyentreprenører er betegnelsen på de som ser og utnytter åpne mulighetsvinduer. Ofte har entreprenørene en spesiell motivasjon, risikovilje og evne til å se muligheter som gjør at de kan investere tid,

krefter og andre ressurser inn i utarbeidelsen av policyen. Det er aktører som er villige til å investere tid, politisk kapital, energi eller andre ressurser. Entreprenører har ofte en spesiell evne til å se mulighet til å fremme sin sak eller løsningsforslag (Kingdon, 2003).

Agendasettingsfasen er helt essensiell for å få mulighet til å få oppmerksomhet om en sak og for å kunne ha mulighet til å gjennomføre endring. Det er likevel ikke alle saker som blir plukket opp og tatt med videre til neste steg i policymodellen. Det er derfor viktig å ha innsikt i hvordan og hvorfor noen saker blir brakt videre og hvorfor noe blir stående igjen. På den måten vil man få bedre innsikt til å beskrive og forklare hvordan saker får sin plass i den politiske prosessen.

### *3.3.2 Policyutforming*

Policyformuleringsfasen referer til prosessen med å utarbeide forslag til handling på vegne av problemet som er blitt aktualisert. Fasen utforsker hvor realiserbare ulike løsningsalternativer vil være ut ifra problemet som er definert i den første fasen. Formålet med formuleringen er å vise veien videre etter at et problemområde er blitt erkjent og besluttet (Howlett mfl., 2009). I denne fasen kobles potensielle politiske verktøy med de politiske problemene. Hvilke instrumenter og virkemidler som velges varierer ifølge Howlett mfl. (2009) ut ifra en rekke ulike variabler. Det kan for eksempel være hvem som gjør analysen, hvordan analysen blir gjort, hvordan problemet er formet og hvilke akseptable og mulige handlinger som blir tatt inn i analysen.

Hvilken kontekst og hvem som er med å utarbeide policyen i har en stor betydning i denne fasen ifølge Howlett mfl. Det kan derfor forventes at dette vil være en faktor inn i utformingen av «Smart omsorg». Når man utarbeider innholdet i policyen må det sees til hva som er gjennomførbart og hva som ikke er det. Dette kan sees på som en selvfølge, men er ifølge Howlett mfl. (2009) en fallgrube mange havner i. Eksempelvis kan en ha en svært symboltung politikk for å vinne velgere, men som vanskelig lar seg gjennomføre til konkrete resultater. For etter diskusjon og utredning er det forventet at det skal resultere i et konkret forslag til et innhold og deretter, i neste fase, en beslutning (Howlett mfl., 2009).

Policyformulering kan deles inn i fire forskjellige faser (Aven, 2015). Første fase blir kalt vurderingsfasen der innhentet data og informasjon vurderes. Deretter starter dialogfasen som initierer uformell eller formell dialog imellom aktører med ulike perspektiv og ønsker for hvilken policy som skal utarbeides. Slik kontakt kan være både formell og uformell. I formuleringsfasen utformer man forslaget eller forslagene, ekskluderer og inkluderer innhold og veier de opp mot hverandre. Avslutningsvis går man inn i konsolideringsfasen som gir de ulike aktørene mulighet til å konsolidere og diskutere rundt de ulike alternativene. Noen kan skifte syn i denne fasen, mens andre holder fast på sitt ønske for innholdsutformingen av prosjektet. Om enkelte nøkkelaktører i denne prosessen har interesse av at det ikke blir gjort noe med innholdet som er brakt på agendaen, kan disse potensielt ha makt til å stoppe prosjektet eller sette det i dårlig lys (Aven, 2015).

Linder og Peters (1989) skriver en del om nøkkelmomenter i en policyutformingsfase. I utarbeidelsen og valg av policy er det spesielt tre sentrale momenter som må tas til etterretning.

1. Jo høyere presisjon den utformede planen, jo mindre påtrengende og dominerende vil det føles.
2. Jo mindre påtrengende policyen virker på folk, jo mindre folkelig motstand vil det potensielt måte.
3. Jo mer omfattende og komplekst et instrument er, jo dyrere er det å administrere.

Variabler som grad av ressursbruk, treffsikkerhet, politisk motstand og begrensinger når det kommer politisk kultur og ideologiske prinsipper vil være med å definere i hvor stor grad den utformede policyen vil lykkes. Potensielt kan det også ifølge Linder og Peters (1989), med å kombinere flere politiske attributter, skapes flere underkategorier av det utformede policyinnholdet.

Ved å omtale policy i masteroppgaven vil det bli belyst hvordan «Smart omsorg» sitt innhold ble utformet og hvor utformingens hovedinsentiv kom fra. Policyfasen henger tett sammen med agendasettingen og det er et interessant moment å se om de som brakte behovet for et digitaliseringsprosjekt i Bergen kommune opp på agendaen, også er de samme som stod for



utformingen av prosjektet. Det kan forventes at deltakelsen i et slikt kommunalt program er relativt begrenset og kontrollert ut ifra fagkyndighet på feltet. Samtidig kan det tenke at policyen må utformes bredt for å gi eierfølelse og tilhørighet til flere deltakere. Prosjektet er stort og krever at stort antall deltakere. For å motivere disse burde deltakerne også få ta en del i utformingen av prosjektets innhold. Utenforstående deltakere, som konsulenter eller andre fagpersoner kan også bli leid inn for å gi ekspertise på saksfeltet.

«Smart omsorg» er et politisk vedtak og prosjekt som kan bidra til å gjøre omstendighetene rundt policyutformingen noe annerledes. Utfordringen kan eksempelvis være utskiftningen som skjer på politisk ledelsesnivå hvert fjerde år. Dette kan føre med seg nye problemer eller nye potensielle løsninger fra deltakerne som kan gjøre utformingen ekstra krevende i tid og ressurser. Da det ble gjennomgått et byrådsskifte like etter «Smart omsorg» prosjektets start er det interessant å se til om policyinnholdet endret seg underveis og hvordan dette resulterte i potensielle i ekstra utfordringer.

### **3.4 NATOMODELLEN**

Et svært viktig bidrag om bruken av ulike policyinstrumenter er den såkalte «NATO-modellen» utviklet av Christopher Hood (1986). Denne kategoriseringen av ulike instrumenter og verktøy har et relativt bredt syn og går over et relativt bredt spekter av kategorier. Skillet mellom de ulike kategoriene er derfor ikke nødvendigvis helt tydelig (Linder og Peters, 1989). Likevel kan modellen til Hood være et godt utgangspunkt for å skille mellom ulike politiske verktøy som kan brukes for å agendasette, policyutforme eller implementere prosjekter.

I boken «The tools of government in the digital age» fra 2007 presenterer Hood og Margetts fire basisressurser med forkortelsen NATO som myndighetene innehar. Disse ressursmulighetene kan bli tatt i bruk for å påvirke samfunn og løse samfunnsproblemer (Røiseland og Vabo, 2012). N, i NATO står for «nodality» og viser til hvordan informasjon kan brukes for å utforme innhold. A, «authority», viser til hvordan en stat kan bruke sin autoritet, makt eller lover. Bokstaven T står for «treasure», som oppgaven kaller finans, er i denne sammenhengen særlig knyttet til tilskudd og bevilgninger. Tilslutt er bokstaven O, som referer til organisasjon og hvordan struktur, eiendom, utstyr og menneskelige ressurser fungerer som et styringsmiddel for å nå satte mål (Hood og Margetts, 2007). Disse kan igjen sorteres i ulike

underkategorier og kategoriseres som enten dektetorer eller effektorer. Det vil si, enten som en måte å innhente informasjon, eller som en måte å formidle informasjon på. Derav kan man hevde at det totalt er åtte ulike styringsverktøy utfra NATO-modellen. Denne oppgaven vil se til alle åtte deler, men vil i hovedsak bruke de fire hovedverktøyene (se figur 07).

<b>NATO MODELLEN UNDERKATEGORIER</b>	
<b>NODALE VIRKEMIDLER</b>	Informasjonsinnsamling: Informasjonsinnsamling referer til myndighetenes evne til å sikre seg informasjon som trengs for å gjennomføre transformasjonen. Dette gjøres blant annet igjennom innhenting av rapporter, se i regnskap og etterspørre særskilt rapportering på spesifikke områder de er opptatt av.
	Informasjonsdeling: Informasjonsdeling referer her til prosjektgruppens evne til å legge føringer og påvirke utformingen av prosjektet på bakgrunn av tidligere informasjon de har samlet inn. Dette gjøres med å holde tilstrekkelig opplæring, oppdaterte nettsider og hyppig informasjonsdeling internt igjennom mail.
<b>AUTORITATIVE VIRKEMIDLER</b>	Myk autoritet: Om man anvender en myk grad av autoritet som styringsmiddel kan man bruke mål, presentere ønskede resultatkrav og veiledere i den hensikt å påvirke resultatet.
	Hard autoritet: Med hard autoritet gir man insentiver, forskrifter og lover som bidrar til at partene gjennomfører bestemte handlinger. Igjennom kontroll og evt. sanksjoner kontrolleres partene.
<b>ØKONOMISKE VIRKEMIDLER</b>	Økonomisk reduksjon: Økonomisk reduksjon referer til muligheten myndighetene har til å prioritere å redusere ulike tilskudd.
	Økonomisk økning: Økonomisk økning referer til økning i tilskuddet basert på prioriteringer, vurderinger eller insentiv på bakgrunn av ønskede prioriteringer.
<b>ORGANISATORISKE VIRKEMIDLER</b>	Intern organisering: Intern organisering referer til hvordan organisasjonen, Bergen kommune og «Smart omsorg» prosjektgruppen organiserer seg internt for å best mulig kunne løse arbeidsoppgavene som er forespeilet.
	Politisk organisering: Politisk organisering omhandler hvordan politiske endringer påvirker organiseringen til arbeidet. Dette kan være et skifte i kommunestyre, regjeringen, en politisering eller en avpolitisering.

FIGUR 7: NATOMODELLENS FIRE VIRKEMIDLER OG ÅTTE UNDERKATEGORIER (HOOD OG MARGETTS, 2007).

NATO-modellens styringsmidler kan kategoriseres etter graden av potensielt behov for tvangsbruk (Røiseland og Vabo, 2012). Røiseland og Vabo har kategorisert det Hood og Margetts (2007) kaller basisverktøy inn i harde og myke styringsvirkemidler, der nodalitet og finanser er kategorisert som myke, mens autoritet og organisasjon representerer harde styringsvirkemidler. De autorative virkemidlene er tradisjonelt knyttet til lover, forskrifter og

rundskrift som medfører at kommunen og «Smart omsorg» må innrette seg og gjennomføre bestemte handlinger. Ofte følges dette opp med kontroll og sanksjoner, som kan sees på som harde autorative virkemidler. En mer myk tilnærming vil være å presentere veiledere, målformuleringer og resultatkrav for å påvirke til endring. Å se nærmere på dette er interessant fordi man igjennom dette får mer innblikk i autoritetsgraden til ledelsen av prosjektet, samt hvilke virkemidler som ble brukt i policyutformingsfasen til prosjektet.

### *3.4.1 Nodale virkemidler*

Nodale virkemidler omhandler hvordan statsforvaltningen tilegner og formidler informasjon. Igjennom informasjon og opplysning bidrar nodalitet til endringsprosesser. Noe informasjon kommer av seg selv, for eksempel ved at aktører oppsøker staten. Der kan de ta opp visse temaer som en mener staten bør vite om eller det kan være negativt i form av klager og kritikk. Dette avhenger blant annet av hvor enkelt staten har tilrettelagt for at folk kan nå dem og innhente informasjonen de søker etter. Staten kan også bedrive medieovervåkning eller sende ut frivillige spørreskjema (Hoods og Margetts, 2007). For motsatt virkemiddel, der man sprer informasjon, har staten mange muligheter. De kan spre informasjon gjennom andre verktøy eller mellomledd, skreddersy beskjeder til mer spesifikke personer eller grupper eller de kan kringkaste feilinformasjon som gjelder alle. De kan også holde informasjon hemmelig eller i noen tilfeller til og med spre misvisende informasjon for å unngå at det de vil holde hemmelig kommer ut. Med internett har det naturligvis blitt lettere å få ut informasjon, men mengden med informasjon som finnes på nett skaper også en utfordring. På denne måten må staten må gjøre en innsats for å nå gjennom i mengende av tilgjengelig informasjon. I tillegg kan faren for lekkasjer bli større ved høy grad av internettbasert informasjon (Hood og Margetts, 2007).

Med en hard versjon av nodalitet kan staten hevdes å ha informasjonsmonopol og følgende ha mulighet til å manipulere mottakerne. Dette står i kontrast til om «Smart omsorg» hadde hatt et informasjonsmessig supplement og dermed kunne blitt kvalifisert som en myk grad av nodalitet. Derfor er det i stor grad, blant de demokratiske samfunnene, en myk grad av nodalitet som er gjeldende (Røiseland og Vabo, 2012). Ved å bruke disse teoriene rundt nodale virkemidler ønsker oppgaven å se nærmere på hvordan informasjonsinnhenting og informasjonsdeling foregikk i agendasettings- og utformingsfasen i «Smart omsorg».

### 3.4.2 Autoritative virkemidler

Autoritet er det legale og juridiske verktøyet til staten for å oppnå ønskede resultater. Dette kan være forbud, rekvisisjoner, ordre, lisenser eller sertifikat, kvoter osv. Kommuner kan bli pålagt å registrere og gi rapporter. Staten kan også drive direkte kontroll gjennom oppsøkende inspeksjon (Hoods og Margetts, 2007). Mest vanlig er reguleringer. Regulering kan ofte være positivt da det relativt enkelt kan iverksettes uten for mye bakgrunnsinformasjon. Slike reguleringer kan være med å skape høyere grad av forutsigbarhet for myndighetene. Regulative tiltak vil også ofte være mer kostnadseffektiv enn andre typer verktøy, skattekutt eller subsidier. På den andre siden kan reguleringer, om de ikke er godt nok utarbeidet, potensielt ende opp med å belønne aktivitet som er lite økonomisk gunstig og ineffektiv. Reguleringer kan ifølge Linder og Peters (1989) også bidra til å hindre nye tankemåter, utvikling, invitasjon og teknisk fremskritt med å begrense aktiviteten på dette området. Det sees derfor på som viktig at reguleringer er «fleksible og treffsikre da de er svært utsatt for feil». (Linder og Peters, 1989, s. 46). Slike feil kan også være en katalysator for opinionen som får enkle mål å ytre sin kritikk mot og dermed får saker som blusser opp under en eventuelt politisk motstand.

Autoritet er, som de andre verktøy, klart avgrenset. Det kan eksempelvis være ulike grader av tvang. Høy grad av tvang kan forårsake «større effektivitet, men mindre legitimitet» (Salamon 2002, s. 26). I noen sammenhenger kan skillet mellom nodalitet og autoritet virke uklart, ifølge Hood og Margetts (2007), spesielt om staten har lite legitimitet. Dette kan ha sammenheng med at autoritet blir ofte brukt i kombinasjon med de andre NATO-styringsverktøy.

### 3.4.3 Økonomiske virkemidler

Den tredje hovedgruppen av styringsverktøy er særdeles viktig i en desentralisert stat som den norske. Finansielle tilskudd er blitt et hyppig anvendt styringsverktøy og fungerer som et insentiv til å hjelpe folk med alt fra å være mer miljøvennlig, ta et arbeidsår i Nord-Norge etter utdanning eller til å bruke mer penger i en viruspandemi. Staten prøver, ut ifra sin økonomiske status, å skape en finbalansert Intensivstruktur. Hood og Margetts (2007) beskriver ikke nødvendigvis spesifikt hvordan midlene skal brukes til i detalj, men beskriver det på denne måten: «(...) induce people to act positively or creatively or to choose the best means of achieving some broadly specified goal» (Hood og Margetts 2007, s. 99). Ved å gi ulike

økonomiske insentiver prøver myndighetene å skape et skifte. Disse økonomiske tiltakene kan enten støtte opp om, belønne eller straffe ulike handlinger ut ifra hvordan de som er berørt av policyen handler. Om man velger å følge insentivene vil man kunne få en belønning, om man velger å ikke gjøre det kan det potensielt resultere i en straff.

Den underliggende mekanismen her er åpenbart markedsbaserte mekanismer. Dette kan også gjøre seg synlig i forholdet mellom stat og kommune da det er staten som sitter på pengene. Staten bruker finanser på en myk måte, som insentiv ovenfor fylker, kommuner, organisasjoner eller privatpersoner. Problemet med koordinering gjennom markedsbaserte mekanismer i offentlig sektor er imidlertid at kostnadene ofte er nærmere og tydeligere enn fordelene (Bouckaert mfl., 2010).

#### *3.4.4 Organisatoriske virkemidler*

Dette styringsinstrumentet omfatter kapasiteten til staten i form av hvordan strukturer, eiendom, utstyr og menneskelige ressurser fungerer som et «styringsmiddel for å nå satte mål» (Salamon 2002, s. 32). Bouckaert mfl. (2010) kaller dette for strukturelle instrumenter. Salamon (2002) trekker også fram dette som det mest krevende styringsprinsippet, såpass mye at han hevder en policy som krever for mye av organisasjonen i form av administrasjon, rutineendringer og strukturendring er dømt til å feile. Eksempler på organisatoriske verktøy er små endringer i drift for å endre en satt policy eller at myndighetene organiserer seg på en annen måte for å gå inn i et nytt kompetansefelt som eksempelvis tidligere har vært underlagt privat sektor. På mange måter kan det argumenteres for at dette styringsmiddelet går inn i de tre andre, men Hood og Margetts (2007) argumenterer for å ha dette med som en egen kategori.

En av fordelene Hood og Margretts (2007) trekker fram med endring i organisasjonen og iverksetting av offentlige prosjekter er at størrelsen på prosjektet kan gi kompetansemessige og potensielt økonomiske stordriftsfordeler om man gjør det i en stor organisasjon. Ved å for eksempel involvere driftsoppgavene inn i egen velfungerende kommunal eller statlig sektor vil det være med på å minimere kostnader forbundet med å forhandle, avtale og kontrollere eksterne avtaler og initiativer. Derimot kan et for stort fokus på drift i egen organisasjon gjøre den offentlige sektoren for lite fleksibel. Den demokratiske åpenheten og for stor byråkratisk

enhet kan også utsette beslutninger og minimere prosessers hurtighet. Ved å ta større ansvar og inkludere større deler av organisasjonens ansvarsområde internt får man også høyere sannsynlighet for at det kan bli ulike politiske dragkamper. «Smart omsorg» prosjektet ble organisert høyt oppe i Bergen kommunes helseavdeling. Det var derfor også politisk forankret. Politisk forankring medfører at prosjekt er mer utsatt for politiske dragkamper, som eksempelvis kan påvirkes av neste valg og dermed stå i fare for å bli lite bærekraftig. Og som i alle andre organisasjoner kan også interne konflikter og misforståelser oppstå imellom ulike avdelinger om ikke organisatoriske verktøyet brukes riktig. Sist kan det i et perspektiv av offentlig forvaltning være et hinder at myndigheter beslutter å ikke gjøre noe med et offentlig problem fordi myndighetene tror at løsningen allerede er på vei igjennom privat eller frivillig initiativ i sektoren.

## **4. METODE**

I denne delen redegjøres det for hvilke metodiske grunnlag som brukes i oppgaven og hvordan datainnsamlingen har blitt gjennomført. Oppgaven vil forklare og begrunne hvordan metodevalget er designet for å besvare problemstillingen på best mulig måte. Videre redegjøres det for hvordan data er samlet inn og analysert. Avslutningsvis sier oppgaven noe om forskningsetiske aspekter som masteravhandlingen potensielt kan møte.

### **4.1 VITENSKAPSTEORETISK UTGANGSPUNKT**

I vitenskapsteorien skilles det mellom to hovedretninger å se virkeligheten på, positivismen og hermeneutikken. Der positivismen handler om å forstå og fortolke virkeligheten på en objektiv måte, handler hermeneutikken om at det finnes flere sannheter og at virkeligheten blir fortolket på forskjellige måter (Tjora, 2017). Hensikten med masteravhandlingen har vært å studere hvordan et digitaliseringsprosjekt oppstår, blir satt på agendaen og etterhvert utformet til et fullverdig prosjekt. I denne prosessen er det ikke til å unngå at tanker og opplevelser av situasjoner må inkluderes i analysen for å finne ut av hvordan «Smart omsorg» gikk fram. Oppgaven har dermed et fortolkende vitenskapelig utgangspunkt som må tolke dokumenter og informanternes subjektive vurderinger på spørsmål for å avklare hvordan prosjektet tok form. Dette kaller Nyeng (2017) for dobbel hermeneutikk. Han hevder at vitenskapelig kunnskap om mennesket alltid vil bære preg av dobbel hermeneutikk. Med dobbel hermetikk refereres det til hvordan forskeren, som er et tolkende subjekt, studerer andre tolkende subjekter. På den andre siden kan for lite tolkning ifølge Nyeng (2017) også være en fallgrube. Gjennom intervjuer vil det skapes en kunnskapsoverføring og en mer felles forståelse av kunnskapen og faktaene som skal analyseres. Denne felles forståelsen rundt prosjektet kalles intersubjektivitet. Dette kan være en fallgrube da det kan hindre et bredt og nøytralt syn på studieobjektet (Nyeng, 2017). Det har derfor, gjennom arbeid med innsamling av data, blitt lagt vekt på å beholde nøytraliteten i oppgaven i så stor grad som mulig.

### **4.2 VALG AV FORSKNINGSDESIGN**

Forskningsdesign er ifølge Saunders mfl., (2016) en generell plan som omhandler hvordan man vil gå fram for å svare på studiens problemstilling. Forskningsdesignet og den metodologiske tilnærmingen valgt for denne studien må ses i sammenheng med oppgavens

forskningsspørsmål og problemstilling. For å svare på problemstillingen ble det valgt å gjennomføre en casestudie. Som tidligere nevnt, er det noe avgrenset kunnskap på dette forskningsområdet, men oppgaven ønsker å tilføre noe nytt til eksisterende kunnskap i en norsk kommunal kontekst. Casestudie er valgt for å forstå hvordan offentlige digitaliseringsprosjekter starter og utvikler seg mer inngående. En case er ifølge Gerring (2017) et fenomen av teoretisk interesse som er begrenset i tid og rom og som er en studie av «et fenomen i nåtiden i sine naturlige omgivelser» Gerring (2017, s. 28) Gerring definerer videre en casestudie som «en intensiv studie av en enkelt case eller et lite antall caser som bygger på observasjonsdata og som kaster lys over en større populasjon av caser» (2017, s. 28) Ifølge Mehmetoglu (2004) kan en slik case være en gruppe, et helt og samfunn, eller en kommune. Et av de essensielle kjennetegnene til casestudier er ifølge Yin (2014) at i en case er grensene mellom fenomen og kontekst noe utydelig tydelige. Denne oppgaven kan relateres til denne definisjonen gjennom målsetningen om å undersøke hvordan «Smart omsorg» (=fenomenet) ble iverksatt og utformet av Bergen kommune (=konteksten).

Gerring (2017) påpeker at et av formålene med casestudie er å gjennomføre en studie som er generaliserbar og som på den måten også har høy overføringsverdi til andre settinger. Alternativt kan man se på casestudier som en måte å belyse et eller flere «forskningsobjekt med ambisjon om at slutningene fra casen kan kaste lys på en større gruppe caser igjennom teoretisk generalisering» (Gerring, 2017, s. 20). Ifølge Johannessen mfl. (2010) handler generalisering om hvorvidt man klarer å konstruere beskrivelser, forklaringer og fortolkninger som kan være nyttig for å forstå lignende situasjoner eller fenomen. Målet med generaliseringen i denne oppgaven er dermed å si noe om relevansen og forklaringskraften til teoriene som brukes i «Smart omsorg». På den måten vil studien kunne ha overføringsverdi til andre liknende digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Samtidig kan slike prosjekter også potensielt ha stor overføringsverdi til privat sektor.

Valget av case som forskningsdesign gir studien mulighet til å gjøre dypere analyse, og dermed komme frem til detaljerte og inngående beskrivelser av fenomenet. I tillegg gir metoden muligheten til å kombinere ulike andre metodealternativer som intervju og dokumentanalyse, som kan være et led i å gi bedre innsikt i oppgavens forskningsspørsmål (Wæhle, 2020). Figur 8 nedenfor oppsummerer Yin (2014) sine viktigste komponenter og momenter i en casestudie.



Disse komponentene og beskrivelsene har vært med å sette rammene for studiens fremgangsmåte.

<b>KOMPONENT</b>	<b>BESKRIVELSE</b>
<b>PROBLEMSTILLING</b>	Problemstilling hentes fra praksis og er normalt starten på kvalitative casestudier. Problemet er gjerne av generell interesse. Forskerne stiller seg så noen spørsmål som ender opp som problemstilling. Problemstilling i case er gjerne spørsmål som berører prosess eller spørsmål som skal skape forståelse.
<b>TEORETISKE ANTAKELSER</b>	Forskerne gjør seg noen antagelser etter å ha stilt noen grunnleggende spørsmål. Antagelsene utgjør grunnlaget for den videre undersøkelsen.
<b>ANALYSEENHETER</b>	Det er naturlig å avgrense den enheten som skal studeres i problemstillingen. Definisjonen av enheter henger sammen med problemsstillingen og naturlige grupperinger. Kan være individuelt, program, institusjon, gruppe eller avdeling, men også en hendelse eller et begrep.
<b>DEN LOGISKE SAMMENHENGEN MELLOM DATA OG ANTAKELSER</b>	To analysestrategier. Teoretiske antakelser og beskrivende studier. Teoretisk begrunnede studier trekkes fram av Yin.
<b>KRITERIER FOR Å TOLKE FUNNENE</b>	Funn skal tolkes opp mot eksisterende teori på området. En foreløpig teori før datainnsamlingen kan være fornuftig. Basert på de fire første komponentene i tabellen relateres funnene mot den eksisterende teorien. I rapporteringen kan man behandle eksisterende teori eller modifisere og utvikle teorien.

FIGUR 8: VIKTIGSTE KOMPONENTER I EN CASESTUDIE (YIN, 2014)

I dette tilfellet er fenomenet «Smart omsorg» prosjektet, et relativt komplisert studieobjekt som består av flere faser, aktører og forgår over en lengre tidsperiode. Casestudien egner seg derfor godt da den kan gi gode beskrivelser og mer innsikt i på kompliserte forhold. En annen fordel med bruk av casestudie som metode er at studien åpner opp for å bruke flere kilder. Dette kan gi fleksibilitet i innsamling, i bearbeidingen og tolkningen av empirien (Andersen, 2006). I en casestudie er det også naturlig at man får en økt forståelse av studieobjektet,

samtidig som man arbeider med det analytiske opplegget. Dette har i stor grad også vist seg gjeldene i dette tilfellet. Igjennom spørsmål og dokumenter som har blitt inkludert i datagrunnlaget underveis i arbeidet med avhandlingen har kunnskapsgrunnlaget om prosjektet økt.

Et vanlig motargument for bruk av casestudie er potensialet for at studien ikke kan bli nøyaktig nok. Yin (2014, s. 19) mener at kvaliteten ved slike opplegg «raskt kan svekkes da forskeren potensielt i høyere grad selv kan la egne tolkninger og ambiguitet påvirke konklusjonen». Det hevdes å henge sammen med casestudiets noe løsere forskningsmetode og prosedyrer, i motsetning til mange andre metodiske tilnærminger (Yin, 2014). Derfor krever casestudier et stringent opplegg, bevissthet og åpenhet om prosedyrer da metoden vanligvis betyr at forskeren er mer direkte involvert i prosessen og kan påvirke eller påvirkes av forskningsobjektet. Lijphart (1971) er en av de som regner casestudier som å være klart underlegne statistiske metoder da han mener det er vanskelig å dra bestemte slutninger som kan regnes på ut ifra det. Det er derfor klart at det kan være utfordrende å identifisere direkte årsakssammenhenger gjennom en casestudie da slike studier ofte er komplekse og tar for seg mange variabler. Det kan også, i noen tilfeller, være flere ulike fenomener som påvirker utfallet. Dahlum og Wæhle (2018) omtaler casestudiens begrensinger og trekker fram at det ved en casestudie kan være utfordrende å utarbeide en generell betraktning som kan være overførbart til andre studier. Det at oppgaven tidlig har sett disse begrensingene i studiemetoden har vært en viktig faktor for å bidra til validitet. Det har også vært viktig å få løpende tilbakemeldinger fra medelever og veileder fra instituttet for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Det har under forskningsperioden vært høy bevissthet og åpenhet rundt forskningsdesignets potensielle svakheter som vil være med på å hindre subjektivitet i analyseprosessen, sikre gode metodiske prosedyrer, lite subjektive tolkninger og en høyest mulig grad av generaliserbar studie.

Et digitaliseringsprosjekt som «Smart omsorg» kunne vært svært interessant og studert over en lengre periode, men i denne oppgaven vil studieperioden bli avgrenset i tidsperioden fra noen måneder før prosjektet startet i 2015 fram til prosjektets avslutning i 2018. For å best mulig kunne dykke inn i og svare på hvilke meninger, hendelser og erfaringer som har bidratt til «Smart omsorg» prosjektet ble det funnet hensiktsmessig med en kvalitativ innfallsvinkel

til caseoppgaven. Kvalitativ metode er fordelaktig når man ønsker en åpen tilnærming til problemstillingen. Kvalitativ metode fremhever innsikt og søker forståelse av et fenomen slik det er oppfattet og beskrevet av informantene i form av ord (Saunders mfl., 2016). Dette åpner for individuelle tanker og erfaringer. En slik tilnærming er ofte knyttet til et intensivt design da man ønsker å komme i dybden av et fenomen (Tjora, 2017). I denne studien var det essensielt å øke forståelsen rundt hvordan slike digitaliseringsprosjekter settes på agendaen og utformes.

### **4.3 DATAGRUNNLAG**

For å besvare problemstillingen oppgaven stiller angående «Smart omsorg» bruker oppgaven en kvalitativ analyse med hjelp av dokumenter og intervjuer. Innen kvalitativ metode er intervju den mest brukte metoden for datainnsamling. Intervjuet utgjør en kvalitativ og fleksibel metode som kan brukes i svært mange sammenhenger og som gjør det mulig å samle fylldige og detaljerte beskrivelser rundt kompliserte spørsmål (Johannessen mfl., 2010). Sekundærdata er data som eksisterer uavhengig av studien og er allerede tilgjengelig. Primærdata er data som er innsamlet i forbindelse med denne studien.

I denne studien utgjør dokumenter sekundærdata, mens intervjuene utgjør primærdata. Gjennom studien har disse blitt brukt til å supplere hverandre fordi de alene ikke strekker til for å besvare forskningsspørsmålene. Primærdataene fungerer som hovedkilde for analyse og beskriver både dokumenterte og udokumentert informasjon for å beskrive faktisk forhold. Sekundærdataene har derimot bidratt til å identifisere ulike roller, strukturer og politiske vedtak. Dette har blitt brukt for å danne et godt kunnskapsgrunnlag inn mot intervjuene. Dermed dekker de to delene ulike vinkler av forskningsobjektet.

Med en induktiv tilnærming har studien blitt innledet med datainnsamling igjennom intervju og dokumenter som har blitt benyttet for å øke situasjonsforståelsen rundt «Smart omsorg» prosjektet. Denne fremgangsmåten vil ikke nødvendigvis hindre oppgaven fra å benytte eksisterende litteratur, men heller kunne hjelpe for å identifisere konsepter som ønskes brukt i forskningsprosessen (Saunders mfl., 2016).

#### 4.3.1 Dokumentanalyse

Målsetningen til oppgaven var å bruke et vidt spekter av ulike typer offentlige dokumenter, hovedsakelig fra Bergen kommune, men også dokumenter utgitt av regjeringen. Det var forventet å finne en del relevant informasjon blant representantforslag, proposisjoner, merknader, innstillinger, referater fra debatter og vedtak i bystyret, utredninger, høringer og ikke minst rapporter fra prosjektet, eksempelvis Bergen kommunes evalueringsrapport av «Smart omsorg» som vil bli analysert. Det var likevel ikke alle dokumenter som var like relevant for oppgavens problemstilling. Svært mange dokumenter ble lest i en innledningsfase av denne masteravhandlingen. Etter gjennomlesning ble de viktigste funnene og dokumentene notert slik at disse seinere fungerte som et slags oppslagsverk for å finne relevant informasjon.

I første omgang ble det funnet svært mye relevant informasjon om prosjektet på Bergen kommune sine egne sider. Det er innholdsrike sider om «Smart omsorg», de ulike delprosjektene og hva prosjektet har utrettet. Disse dokumentene var svært viktig i en innledende fase for å få grunnleggende kunnskap om hva prosjektet fikk til og hvordan det var oppbygget. Likevell var det lite på disse sidene om hvordan prosjektet ble ledet i agendafasen og policyutformingsfasen. For å finne informasjon om dette måtte det undersøkes mer i rapporter, presentasjoner samt ulike dokumenter gitt til politisk hold.

Bergen kommune har en søkefunksjon på sine nettsider som var til god hjelp. Nettsidene har også en fane med «andre relevante dokumenter» som henviser til lignende dokumenter som det man er inne og laster ned. På denne måten ble et relativt stort antall lignende dokumenter lest igjennom, før de viktigste dokumentene ble notert og seinere brukt inn denne oppgavens empirikapittel. Ideelt sett hadde det vært enda mer informasjon om de to første fasene i offentlige dokumenter, men det er ikke funnet. Uansett var dokumentene som forelå et godt grunnlag inn i intervjuprosessen der enda mer informasjon om disse to første fasene ble brakt fram.

Dokumenter utgitt fra regjering og Storting var tilgjengelig på regjeringens sider. Her ble et flertall av NOU-rapporter og stortingsmeldinger lastet ned. Figur 9 nedenfor viser oppgavens mest essensielle dokumenter i en ikke-prioritert rekkefølge. Ved siden av dette ble det

supplert med akademisk litteratur som omhandler prosessen rundt digitalisering i offentlig sektor.

HENTET FRA	DOKUMENTNAVN	BESKRIVELSE	URL-LINK
Bergenkommune.no – arkiv	«Smart omsorg – bakgrunn for analyse»	Presentasjon holdt av kommunaldirektør Nina Mevold den 11. januar 2017 for helse og sosialkomiteen. Presentasjonen gir en god bakgrunns oversikt over behovet for og framgangsmåten til Smart omsorg prosjektet.	<a href="https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00290/Nina_Mevold_i_komit_290483a.pdf">https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00290/Nina_Mevold_i_komit_290483a.pdf</a>
Bergenkommune.no – arkiv	«Sluttrapport Smart omsorg 2015 – 2018»	Rapport gitt til bystyret for sluttrapport Smart omsorg 2015 – 2018. Rapporten gir et innblikk i den politiske prosessen bak prosjektet.	<a href="https://www.bergen.kommune.no/po/litikere-utvalg/api/fil/1472231/Framstilling-Sluttrapport-Smart-omsorg-2015-2018">https://www.bergen.kommune.no/po/litikere-utvalg/api/fil/1472231/Framstilling-Sluttrapport-Smart-omsorg-2015-2018</a>
Bergenkommune.no docplayer	«Byrådssak 377/16. Orientering om programmet Smart omsorg ESARK»	Rapport gitt til bystyret for oppdatering på smart omsorg prosjektet.	<a href="https://docplayer.me/36895205-Byradssak-377-16-orientering-om-programmet-smart-omsorg-esark.html">https://docplayer.me/36895205-Byradssak-377-16-orientering-om-programmet-smart-omsorg-esark.html</a>
Bergenkommune.no smart omsorg	«Sluttrapport smart omsorg 2015 - 2018»	Sluttrapport gitt ut av Smart omsorg for å oppsummere arbeidet til prosjektet. Rapporten gir et innblikk hvordan prosjektet var forankret politisk og hvordan man ble tenkt holdt ansvarlig av opposisjonen.	<a href="https://www.bergen.kommune.no/po/litikere-utvalg/api/fil/1517827/Sluttrapport-Smart-omsorg-2015-2018">https://www.bergen.kommune.no/po/litikere-utvalg/api/fil/1517827/Sluttrapport-Smart-omsorg-2015-2018</a>
Oecd.org	“Digital Government Review of Norway Boosting the digital transformation of the public sector”	En rapport om e-governance i Norge gitt ut av overnasjonale OECD. Gir en status på hva Norge gjør bra og mindre bra når det kommer til bruk av digitale verktøy i offentlig tjenesteyting.	<a href="https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-norway-recommendations.pdf">https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-norway-recommendations.pdf</a>
Regjeringen.no	«Digital agenda (2015-2016)»	Stortingsmeldingen «digital agenda» (2015-2016) om hvordan digitale verktøy skal settes agendaen og hvordan de kan brukes i de kommende årene. Gir en god bakgrunn for hvorfor prosjektet kan ha kommet på banen og hvilke insentiver som ble lagt fra et nasjonalt hold.	<a href="https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/?ch=1">https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/?ch=1</a>

FIGUR 9: OPPGAVENS VIKTIGSTE DOKUMENTKILDER.

Ved hjelp av disse dokumentene har oppgaven fått en kronologisk oversikt over hvordan digitaliseringsprosjektet ble satt på agendaen og utformet. Samtidig kan det gi en oversikt over hvilke problemer, aktører, løsninger og beslutningsmuligheter som var aktuelle i tidsperioden smart omsorg prosjektet ble satt til liv. Mesteparten av disse dokumentene ble brukt i en tidlig fase for å gi substans og innsikt i prosjektet før intervjuene ble gjennomført. På den måten stilte man sterke til intervjurunden med mer forkunnskaper og har lettere for å dra ut essensen i intervjuene. Også etter intervjuene har dokumentene blitt brukt for å supplere til funn og for å lese seg opp på tematikker som ikke ble tilstrekkelig dekket i intervjuprosessen. Da enkelte av disse dokumentene er skrevet av politikere er det viktig å være bevisst på «formuleringen som brukes da språket ofte kan rette seg inn mot et offentlig publikum og være lite nøytralt ut ifra forfatterens politiske standpunkt» (Grønmo 2004 s. 187

ff). På samme måte må ikke studien bli påvirket og la forfatterens egne politiske tolkninger påvirke analysen og tilnærmingen til prosjektet.

#### 4.3.2 Intervju

Formen for intervjuene var semistrukturert med satt intervjuguide og formelle samtaler som omhandlet «Smart omsorg». Med et semistrukturert intervju er utfordringen å kombinere det å være åpen og lukket samtidig. Intervjuer må være lukket nok til å sikre at alle samtalene kommer inn på områdene som skal belyses, men åpne nok til å ikke skape hindringer for respondenten til å informere om andre temaer som kan ha interesse for oppgavens problemstilling (Ringdal, 2001). I et semistrukturert intervju tar man utgangspunkt i temaet som er nedskrevet og formulerer spørsmålene slik det passer i samtalen, i motsetning til et strukturert intervju der man i større grad følger spørsmålene og formuleringene nøye. Fordelen med et semistrukturert intervju er at man kan tilpasse intervjuet til den enkelte og gå i dybden for å kartlegge tidligere uartikulerte behov (Malt, 2015). Semistrukturerte eller ustrukturerte intervju er derfor vanligere i kvalitative prosesser, som for eksempel tjenestedesign. Det var ønskelig med semistrukturerte fremfor ustrukturerte intervju for å være sikker på å komme innom alle temaer som kunne være av interesse i et slik vidtomfangende prosjekt.

At intervjuet er ustrukturert med åpne spørsmål trenger ikke nødvendigvis å bety at intervjuer skal ha en passiv rolle. Andersen (2006) argumenterer for at aktiv intervjuerrolle og mener at dette kan være fruktbart i møte med ressurssterke informanter. «Fraværet av fast struktur i intervjusituasjonen står ikke i motsetning til klar analytisk struktur. (...) Valg av spørsmål, presisjon og evne til aktiv oppfølging er avgjørende for hva slags og hvor detaljert kunnskap som genereres» (Andersen, 2006, s. 285).

For å få en viss struktur på intervjuene hevder Tjora (2017) at det er hensiktsmessig å utarbeide intervjuguide. Dette er viktig for å sikre at man får svar på alle de temaene som man mener er relevant for oppgaven. Derfor skal en intervjuguide foreligge, men ikke brukes slavisk. Hensikten er at den skal fungere som en huskeliste (Ulriksen, 2018).

Ikke alle aktørene som intervjues har anledning til å svare på det samme. Det er derfor aktuelt å justere intervjuguiden ut fra hvem som er respondent (Repstad, 2007). Fordelen med å bruke åpne spørsmål fra en intervjuguide er at det er «lettere å få med sekvensene i konteksten og den underliggende tankegangen til informantene» (Aberbach og Rockman, 2002, s. 674). I tråd med Tjora (2017) sine anbefalinger ble intervjuguiden utformet i tre ulike faser, i tillegg til en innledende fase som ble kalt «rammesetting». Fasene fikk navnet «bakgrunn», «fokusering» og «tilbakeblikk og avrunding» (se vedlegg 2). Bakgrunnsspørsmålene ble utformet som enkle og konkrete spørsmål om informantens arbeidsoppgaver når det kom til «Smart omsorg», stillingstittel og utdanningsbakgrunn. Opplevelsen av dette var at det bidro til at informantene følte seg trygge og komfortable i intervjusituasjonen. Innledningsvis i intervjuet ble det også inkludert en praktisk oppgave der respondentene skulle ringe ut tre faktorer de mente var nøkkelen for at prosjektet ble ansett som vellykket. Disse faktorene var ferdigskrevet på en ark og respondentene hadde ikke anledning til å endre på disse.

Den neste fasen er ifølge Tjora (2017) den viktigste, men også kanskje den vanskeligste delen av intervjuet. Her reflekterte informantene over hovedtemaene som var sentrale for studien. Dette var dypere spørsmål med løpende oppfølgingsspørsmål. Disse spørsmålene omhandlet i hovedsak hvordan prosjektet gikk inn i agendafasen og policyfasen, hva deres rolle var i det og hvor tid de hørte om prosjektet for første gang. Her var det essensielt å innta en lyttende posisjon og la informanten prate fritt. Samtidig var det viktig å stille oppfølgingsspørsmål hvis det er temaer som er spesielt interessante, eventuelt hvis det forekom noen uklarheter. I noen sammenhenger var nok også samtalen noe utenfor den ideelle tematikken. Selv om dette ikke ga direkte verdi til å svare på problemstillingen for oppgaven, hjalp det med å tilføre en bakgrunns kontekst for å lettere forstå hvorfor prosjektet fylte et behov.

I den siste fasen, kalt «tilbakeblikk og avrunding» ble funn oppsummert for å sikre at man som intervjuer hadde forstått informantens rett og deretter om informanten hadde noe de ønsket å tilføye. Dette åpnet for at informanten kunne legge til annen informasjon som kunne være interessant eller som hadde blitt mistolket, noe alle informantene også gjorde i ulik grad. På den måten sikret man seg også potensielt høyere grad av validitet.

Alle informantene i denne studien kan kvalifiseres som resurssterke informanter med god kjennskap til sitt fagområde, og det var derfor relativt lett å få de i tale. Den største utfordringen var derimot å holde seg til selve saken. Intervjuguiden som var sendt ut på forhand var imidlertid til stor hjelp. Alle intervjuene unntatt et, som ble tatt på telefon, er gjort ansikt til ansikt. Under intervjuene ble det tatt notater underveis, hovedsakelig for å sikre seg gode oppfølgingsspørsmål. De beste intervjuene var der samtalen fløt fritt rundt temaet og der de utfyllende svarene kom som en naturlig konsekvens av et innledende stilt spørsmål. Under intervjuene ble det også tatt lydopptak. Disse lydfilene ble seinere brukt for å renskrive notater og transkribere intervjuene. I forkant av intervjuene ble informantene opplyst om at opplysningene om de ville bli behandlet varsomt, og at oppgaven kunne bli tilsendt ved publisering. Ingen av informantene hadde problemer med dette.

#### 4.3.2.1 Intervjuobjekter

I kvantitative undersøkelser er det tradisjonelt vanlig å velge respondenter igjennom en tilfeldig utvelgelse da det gir et bedre grunnlag for en rein statistisk vurdering og fordeling av resultatet. For kvalitative studier derimot er en mer spisset utvelgelsesprosess, der man spesifikt spør ønskede respondenter mer vanlig. Man ønsker å sikre at de respondentene som velges faktisk har et forhold til problemstillingen og dermed kan tilføre opplysninger som vil være av verdi for studien. For studien er det altså viktig at respondentene som deltar faktisk har god innsikt i situasjonen. For å gjøre dette velger forskeren først den målgruppen som kan tenkes å inneha den riktige informasjonen og deretter velges personer fra denne målgruppen (Johannessen mfl. 2010). Kvale og Brinkmann (2015) fronter viktigheten av å intervju så mange personer som er nødvendig for å finne ut det du trenger å vite. Det er altså ikke alltid nødvendig med et høyt antall respondenter om et mindre antall intervjuer klarer å belyse områdene i problemstillingen på en tilstrekkelig måte. Likevel vil et mindre antall respondenter kreve at respondentene som velges har godt innsyn, samt godt og riktig bilde av studieobjektet.

Valg av intervjuobjekter var relativt enkelt. Mer utfordrende var valg av antall respondenter. For å innskrenke mulige respondenter ble det gjort søk på internett og Bergen kommune sine sider. Her var det relativt enkelt å finne nøkkelroller i «Smart omsorg» prosjektet. Det var først og fremst ønskelig å starte med noen som hadde god overordnet innsikt som kunne gi klare



svar på overordnet struktur, hensikt og ikke minst hvordan prosjektet kom på agendaen. Samtidig var digitaliseringsaspektet, det politiske aspektet og evt. HR og økonomi også av interesse. Utvalget av intervjuobjekter ble i denne oppgaven basert på stillingskriterier og hvilken posisjon enkeltpersonene hadde når prosjektet ble igangsatt (Tansey, 2007).

I gjennomføringen av kvalitative undersøkelser er ofte valg av respondenter tett knyttet opp mot oppgavens problemstilling. Jacobsen (2015) kaller dette for formålsstyrt utvalg. For å finne relevante respondenter trengs det respondenter som kan uttale seg om problemstillingen basert på egne erfaringer og refleksjoner (Tjora, 2017). Å finne respondenter kan ifølge Goldstein (2002) være en utfordring da de første fasene av et prosjekt ofte er styrt av et fåtall personer. Samtidig har det vært viktig å ha et tilstrekkelig utvalg for å gi nok vinkler og refleksjoner på problemstillingen. I denne studiens tilfelle, der man studerer et offentlig prosjekt, var det heldigvis relativt enkelt å finne nøkkelpersoner og deretter opprette kontakt. Alle respondentene det var ønsket intervju med gikk etter noen gjentakende forespørslers via. mail og SMS med på å gjennomføre intervju.

Utvalget har også hatt innslag av den såkalte snøball-metoden ettersom studien var interessert i å høre om det var andre viktige personer som intervjuobjektet mente burde vært snakket med for å belyse saken bedre. Informantene nevner ofte da hvem det kan være aktuelt å ta en samtale med, og i flere av tilfellene ble det nevnt navn det allerede var gjennomført eller tenkt intervju med.

INTERVJUOBJEKTER	INTERVJUDATO	INTERVJULENGDE	TITTEL
Alette Hilton Knudsen	09.10.2019	72 minutter	Programsjef for smart omsorg - 2015 til 2018
Kjetil Århus	15.10.2019	45 minutter	Direktør for digitalisering og innovasjon i Bergen kommune - 2011 til nå.
Rebekka Ljosland	05.11.2019	39 minutter	Byråd for helse og omsorg i Bergen kommune - 2015 til 2019
Nina Mevold	16.12.2019	30 minutter	Kommunaldirektør i Bergen kommune - 2013 til 2018.

FIGUR 10: LISTE OVER OPPGAVENS INTERVJUOBJEKTER

Første intervjuobjekt var Alette Hilton Knudsen som var programleder for «Smart omsorg» prosjektet i perioden 2015-2018. Som programleder hadde hun ansvar for å lede den øverste prosjektgruppen som bestod av prosjektledere for de ulike underprosjektene. Programlederen stod ansvarlig ovenfor kommunaldirektøren. For studien var det nok en stor fordel å få mulighet til å intervju Knudsen først. Som programleder for hele prosjektet hadde hun en dybdekunnskap som kunne læres av og ta med videre inn i de neste intervjuene. Spesielt bidro intervjuet til kunnskap rundt policyfasen der Knudsen var programleder og sterkt involvert i utformingen. Intervjuet med Knudsen ble gjennomført på et møterom på Universitet i Bergen etter programlederens eget ønske.

Kjetil Århus er direktør for digitalisering og innovasjon i Bergen kommune. Avdelingen er underlagt byrådsavdeling for finans, næring og eiendom. Århus står ansvarlig ovenfor kommunaldirektøren for finans, næring og eiendom. Direktøren skiller seg ut som informant da han ikke jobber innunder byrådsavdelingen for helse og omsorg slik som de andre informantene i denne studien. Likevel han er likevel en svært sentral rolle da han hans avdeling har ansvar for innovasjon og digitalisering i hele kommunen. Det var derfor av stor interesse å få et intervju med Århus. Under intervjuet dykket vi noe nærmere inn på teknologiutnyttelse og digitalisering enn det ble gjort i de andre intervjuene grunnet Århus sin rolle. Intervjuet med Århus ble gjennomført i seksjon for digitalisering og innovasjon sine lokaler.

Byråden for helse om omsorg fra 2015 til 2019 var Rebekka Ljosland. Ljosland ble intervjuet fordi hun i sin periode hadde det politiske ansvaret for programmet. Et vesentlig poeng inn i intervjuet var at Ljosland ikke var byråd da prosjektet ble vedtatt. Ljosland var likevel en sentral aktør i policyutformingen og oppfølgingen av prosjektet. Som helse og sosialbyråd hadde hun ansvar ovenfor kommunaldirektøren Mevold og prosjektleder Knudsen. Ljoslands nærmeste leder er byrådslederen som i store deler av denne perioden var Harald Schjelderup. Intervjuet med Ljosland ble gjennomført i et nøytralt kontorlokale i Bergen sentrum.

Sist i intervjufasen ble det også mulighet for et intervju med kommunaldirektør Nina Mevold. Igjennom sekundærdata og tidligere intervjuer var det klart at det var kommunaldirektøren var ideeholderen til prosjektet og det var av stor verdi å høre hennes betraktninger om spesielt

agendafasen. Mevold jobber nå i Kristiansand som gjorde det noe utfordrende å få til et intervju. Intervjuet ble tilslutt bestemt gjennomført på telefon. Med ingen mulighet til å se hverandres kroppsspråk økte muligheten for misforståelser, men avslutningsvis ble det brukt noe tid til å stille oppklaringsspørsmål som forhåpentligvis bidro til høyere troverdighet og forståelse.

#### *4.3.2.2 Intervjuformål*

Målet med intervjuene var å øke forståelsen av hvorfor prosjektet kom på agendaen, hvordan det ble tatt igjennom agendafasen og policyfasen, samt hvilke lærdommer som intervjuobjektene erfarte igjennom denne prosessen. Samtidig ønsker oppgaven å kartlegge hvordan prosjektet har fått så gode kritikker i etterkant og hvilken overføringsverdi «Smart omsorg» har til lignende prosjekter.

#### *4.3.2.3 Intervjulokasjon*

Det var ønskelig å gjøre intervjuene i konteksten til respondenten eller et annet sted hvor respondenten følte seg trygg var trygg. Man kan anta at dette fungerte dette noenlunde godt. Intervjuobjektene fikk selv velge lokasjon og det var varierende ønsker for om de ønsket å intervjues på sin egen arbeidsplass eller på et annet nøytralt sted. Å være i riktig kontekst er viktig for å få mer forståelse ettersom man kan observere personens interaksjon i rommet (Schneider og Stickdorn, 2011). I tillegg oppleves dette gjerne som tryggere for den som skal intervjues. Dette er essensielt da det kan være med å sikre at svarene blir så ærlig og reelle som mulig (Schneider og Stickdorn, 2011).

### **4.4 FORSKNINGSETIKK**

Forskningsetikk handler ifølge Johannessen mfl. (2010) om prinsipper, regler og retningslinjer for å vurdere om forskningen holder en allment akseptert etisk forskningsmessig standard. Ifølge Tjora (2017) handler etiske hensyn i en intervjuprosess om hvordan gjennomføring av intervjuer blir håndtert og hvordan dataen i etterkant blir presentert. Da samspillet mellom informant og intervjuer påvirker dynamikken i intervjuet, argumenterer Kvale og Brinkmann (2015) for at det er viktig å følge en del moralske momenter når man gjennomfører en undersøkelse. Før intervjuprosessen startet ble det sendt inn en søknad til Norsk Senter for

Forskningsdata (NSD) for å få studien godkjent. Så fort dette var i orden startet planleggingen inn mot første intervju. Siden valg av metode innebærer kontakt med ulike personer, var ivaretagelse av personvern viktig under gjennomføringen av studien, men det ble raskt klart at siden alle intervjuobjektene er eller var i offentlige fremtreden roller var det ikke nødvendig å anonymisere persondata. Alle informantene samtykket også til at de kunne bli identifisert. Lyddopptak og annen data fra intervjuene er likevel oppbevart sikkert og ble slettet i etterkant av studien. Underveis i intervjuene ble respondentene behandlet respektfullt og fikk raske tilbakemeldinger på eventuelle spørsmål de måtte ha. Alle intervjuobjektene ba om å få tilsendt ferdig oppgave ved publisering.

Etter kontakt var opprettet på mail ble det i forkant av intervjuene laget et samtykkeskjema (se vedlegg 3). Med litt informasjon fra andre lignende skjemaer og NSD ble det laget et skjema som måtte signeres av respondentene før intervjuet kunne begynne. Et slikt samtykke er ifølge Jacobsen (2015) et grunnleggende etisk krav som omhandler at informanten skal ha kompetanse om hva det vil si å delta i studien. Før hvert intervju ble det også sendt ut mail som forklarte blant annet studiens formål, hvem de ansvarlige var, hva deltakelsen innebar, respondentenes rettigheter, samt intervjuguide. På den måten hadde informantene mulighet til å forberede seg. På samtykkeskjemaet kommer det klart frem hva informasjonen som samles i løpet av intervjuene vil bli brukt til. Slik blir det tryggere for intervjuobjektene å dele informasjon om sin opplevelse.

#### **4.5 VALIDITET OG RELABILITET**

Validitet og relabilitet omhandler ulike faktorer som ligger til grunn for at en studie skal anses som gyldig og til å stole på (Jacobsen, 2015). For at studien skal være valid og bidra til en høy grad av forskningskvalitet er det viktig å se på i hvilken grad forskningen som gjennomføres tar hensyn til validitet og relabilitet.

##### *4.5.1 Validitet*

Det finnes mange måter å definere validitet på, men Andersen (2006 s. 292) oppsummerer med at validitet omhandler «tolkning og forklaring, om å være tydelig og overbevisende mht. operasjonalisering og relevans». Saunders mlf. (2016) omtaler derimot validitet som om de resultatene vi har kommet fram til oppfattes som riktige. I et kvalitativt forskningsperspektiv betyr dette at spørsmålene som blir presentert i studien, bør være de faktiske svarene på det man har studert. Ofte kan man se validitet delt opp i to ulike deler, ytre og indre validitet. Ytre validitet omhandler i hvor stor grad man kan generalisere til populasjonen ellers, altså til andre forskningsobjekt og tilfeller. Imens indre validitet tar for seg hvordan de kausale mekanismene har sammenheng.

I studiens perspektiv er dokumentene som er brukt som kilde mindre problematisk enn intervjuene. Et intervju er for de fleste en uvant situasjon, litt høytidelig og spesiell. Det er derfor ikke uvanlig at respondenten kan påvirkes av situasjonen og derav endre adferdsmåte noe. Slike observasjoner kan være vanskelig å få øye på uten å ha kjennskap til intervjuobjektene. Det ble uansett ikke observert at noen av intervjuobjektene holdt igjen sine egne meninger, eller oppførte seg annerledes enn det som var forventet i et slikt intervjuformat. Ofte kan intervjuobjekter rasjonalisere med å legge på egne sannheter for å fremheve seg selv i en prosess eller de kan unngå å snakke om kontroversielle temaer. Dette trenger nødvendigvis ikke å være bevist og det kan «lett skje i intervjusituasjonen» (Andersen, 2006, s. 294). Et annet perspektiv er at ulike informanter kan ha ulike virkelighetsoppfatninger og at denne oppfatningen bærer preg av å være svært subjektiv (Andersen, 2006, s. 283). «Informanter kan (...) ha egne agendaer og oppfatninger om hva som er den beste, redeligste og rimeligste måten å forstå saken på. Å tro at eliteinformanter umiddelbart skulle gi oss 'sannheten' er derfor i beste fall naivt» (Andersen, 2006, s. 288).

I denne studien ble det tydelig informert intervjuobjektene at spørsmålene skulle dreie seg om positive sidene av «Smart omsorg» og at oppgaven i hovedsak skulle ha en vinkling som fremlagte de gode sidene av prosjektet. Samtidig har det i studien også blitt foretatt separate intervjuer med nøkkelpersoner fra ulike nivåer og avdelinger. Dette gjør at deres historier kan kryssjekkes og kontrolleres mot hverandre. Dette minimerer sjansen for at intervjuobjektene vinkler sine perspektiver på andre måter enn det som er reelt. Dette er med å styrke oppgavens validitet.

Ifølge Tjora (2017) kan man også styrke validiteten i studien om man tydelig viser framgangsmåte og de metodiske valgene man har tatt i studien. Følgelig har det tidligere i dette kapittelet gjort rede for valgene som er tatt når det gjelder metode og forskningsetikk. Dette åpner for at andre igjen kan ta en kritisk vurdering av studien, som kan bidra til høyere validitet.

#### *4.5.2 Relabilitet*

I denne studien har også graden av relabilitet vært et viktig moment. Reliabilitet handler om datamaterialets pålitelighet. Om den innsamlede dataen i studien blir gjentatt flere ganger fra flere kilder øker dette relabiliteten (Hammersley, 1987). Ifølge Kvale og Brinkmann (2015) omfatter reliabilitet i kvantitativ forskning særlig etterprøvnbarhet, men i kvalitativ forskning lar ikke dette seg gjøre like lett blant annet grunnet subjektive oppfatninger blant forsker eller intervjuobjekter. Dette støttes igjen av Tjora (2017) som skriver at både forsker og informant vil prege studien med sine egne forståelser og interesser. I tillegg kan intervjuobjektet bli påvirket av andre faktorer som kroppsspråk, kontekst og ordbruk under intervjuene (Saunders mfl., 2009). Under intervjuene var det et bevist valg å opptre så profesjonelt og nøytralt som mulig med en muntlig og komfortabel setting som åpnet opp for at intervjuobjektene følte seg trygge og komfortable. Dette var viktig for å hindre at spørsmålene som ble stilt påvirket intervjuobjektene. For å gi informantene en naturlig kontekst ble det også, som tidligere nevnt i oppgaven, gitt mulighet for respondentene å velge hvor de ønsket å bli intervjuet. På denne måten fikk velge en kontekst de var komfortable i og sannsynligheten for svar med høy relabilitet øker (Jacobsen, 2015).

Jacobsen understreker i sammenheng med relabilitet viktigheten av at empirien i studien er pålitelig og troverdig. Undersøkelsen må være gjennomført på en troverdig måte som vekker tillit. Første steg i denne prosessen er å være bevist over at utformingen av datainnsamlingen og analysen kan ha påvirket det endelige svaret på oppgavens problemstilling (Jacobsen, 2015).

Ifølge Hellevik (2003) kan man for å teste relabilitet få andre til å gjøre samme studie som deg. Man kan anta at relabiliteten i denne studien er relativt god da alle dokumenter i studien er

offentlige og tilgjengelig. Transparens i analyse og datainnsamling har også vært et viktig moment i studieforløpet (Krumsvik, 2014). Studien har som tidligere nevnt også gjentakende blitt presentert for medstudenter og veiledere ved UiB. Når det gjelder intervju kan «mangelen på struktur i intervjuet i enkelte tilfeller skape problemer for relabiliteten» (Andersen, 2006, s. 283), men trolig i liten grad i dette tilfellet. Dette grunnet oppgaven ikke er avhengig av samme spørsmålsstilling til de ulike intervjuobjektene. Snarere var det oppgavens ønske å få dekket prosjektet fra ulike vinkler i organisasjonen og har bevist endret noe av spørsmålene imellom hvert intervju. På den måten har man fått flere vinkler fra samme historie som er med på å underbygge oppgavens relabilitet.

## **5. EMPIRI**

I denne delen av oppgaven blir det sett nærmere på funnene fra studien. Kapittelet vil presentere ulike empiriske funn fra intervjuene som er foretatt og i tillegg basere seg på funn fra ulike dokumentanalyser som er foretatt. Disse funnene vil være grunnlaget for oppgavens analyse, diskusjon og oppsummering.

Gjennomgangen av funnene vil være kronologiske og bli knyttet opp mot oppgavens forskningsobjekt som er «Smart omsorg» fra Bergen kommune. Kapittelet blir derfor delt opp i fem ulike deler. Oppgavens problemstilling blir delt opp i to ulike deler. I den første delen presenteres funn om hvilke kjennetegn som finnes for agendasetting av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Deretter går kapittelet videre og diskuter hvordan man utretter policy og utformer digitaliseringsprosjektene i offentlig sektor. Videre blir kapittelet organisert etter forskningsspørsmålene, som spør hvilke virkemidler som ble brukt for å sette «smart omsorg» på agendaen og hvordan innholdet ble utformet.

Tilslutt presenterer kapittelet funn om hvilke erfaringer fra «Smart omsorg» som kan bidra til bedre gjennomføringer av digitaliseringsprosjekter i offentlig og privat sektor ved seinere anledninger.

«Smart omsorg» var byrådet i Bergen sin satsing for å muliggjøre et kvalitetsløft, en modernisering og en langsiktig omstilling av helse- og omsorgsfeltet i Bergen kommune (Bergen kommune, 2016c). Programmet ble vedtatt i bystyret våren 2015 og holdt på fram til 2018 (Bergen Kommune, 2018). Totalt gjennomførte programmet 34 ulike prosjekter som skulle digitalisere og effektivisere helsetjenestene i kommunen (Bergen kommune, 2018). Kommunaldirektør for Helse og omsorg, Nina Mevold, stod som eier av prosjektet, imens Alette Hilton Knudsen fungerte som programsjef. Prosjektet ble avsluttet i 2018.

### **5.1 NÅR OG HVORDAN BLE SMART OMSORG SATT PÅ AGENDAEN?**

Regjeringen har som ambisjon at Norge skal ligge i front internasjonalt innenfor digital forvaltning (Regjeringen, 2012). Det er satt to hovedmål for IKT-politikken, hvor det første er «En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning» og det andre er «Verdiskaping og deltakelse for alle» (Stortingsmelding 27, 2015-2016). Digital agenda er den viktigste føringen som blir



gitt nasjonalt for å sikre digital innovasjon i norske kommuner. Regjeringens ambisjon er blant annet:

1. Offentlig sektor spør deg ikke på nytt om noe de vet.
2. Du trenger ikke å søke om noe du har rett på.
3. Hvis offentlig sektor trenger informasjon om deg, skal du kunne gi den og få svar digitalt.
4. Du skal få umiddelbart svar med mindre det er behov for skjønn.
5. Du skal enkelt få vite hva offentlig sektor vet om deg og hvem som har tilgang på denne informasjonen.

Dette er konkrete mål som hver enkelt kommune blir utfordret til å levere på. Dette blir eksempelvis vist igjennom KS sin kåring av Bergen som årets eKommune i 2014 (NRKF, 2014) der de ble belønnet for sitt engasjement for å digitalisere tjenesteytingen i kommunen. Igjennom ulike virkemidler, som man kan se igjen fra NATO-modellen skjer en sakte vridning mot de nasjonale digitaliseringsmålene. Dette skjer mer og mer også på lokalt kommunalt nivå. I Bergen kommune kan man se dette igjen i flere dokumenter, presentasjoner og rapporter (Bergen kommune, 2018a) utstedt fra kommunen. Det var med andre ord relativt tidlig etablert en politisk og administrativ drivkraft for å strekke seg mot bedre tjenesteyting igjennom digitale virkemidler.

I 2013 kom Nina Mevold inn i stillingen som kommunaldirektør for helse og omsorgsavdelingen. Direktøren sier at hun så lite til konkrete tiltak for bedre digital utnyttelse og at hun så et behov for endring og økt grad av teknologisk utnyttning.

*«Jeg kom inn i byrådsavdelingen for helse og omsorg i 2013. Da hadde Bergen kommune en person som jobbet med velferdsteknologi. I en avdeling med 8-9000 medarbeidere var dette alt for lite for digitaliseringsutvikling. Det blir som å skyte fjell med sprettert» (Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune).*

Kommunaldirektører fortalte at man som leder i en så stor hierarkisk avdeling ofte bare får tak i liten brøkdel av den informasjonen man egentlig trenger fordi det er så mye viktig

informasjon som forsvinner i linjene på veg opp i hierarkiet. Selv om direktøren var klar over at noe måtte gjøres relativt tidlig og at hun hadde en god innsikt i de økonomiske konsekvensene av driften, var det først når hun kom ut i hospitering at hun skjønnte hvorfor det var sånn.

«Jeg hospiterte i tjenestene 5 uker om sommeren, der jeg blant annet var med sykepleierne, og jeg var helt sjokkert. De kom altså på sitt arbeidssted og der stod alt de skulle gjøre i løpet av dagen på et papir. De skrev med penn og fikk utdelt et svært nøkkelknippe med nøkler til alle brukerne. Hvis det var noen endringer eller folk ble syke, måtte de tilbake til basen og hente nøkler. Hvis det skjedde noe nytt med medisiner eller annet i løpet av dagen måtte de ringe inn til et sentralbord der det var kø. Så det var utrolig lite teknologiunderstøttede prosesser». *(Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune).*

Ut ifra dette ble ideen om endring og høyere grad av teknologihjelpemidler skapt og brakt frem. Ifølge flere av intervjuobjektene var flere andre kommuner mye lengre fremme enn Bergen på bruk og utnyttelse av teknologi i helsesektoren. Kommunaldirektørens tidligere erfaring og ulike nasjonale engasjement viste også at noe måtte gjøres i Bergen for å gi bedre tjenester.

«Det var Nina som hadde ideene om hvordan vi kunne fornye oss og omstille oss. Ikke bare når det gjaldt digitalisering, men også areal, HR og måten vi organiserte oss på. Mye av grunnen [til at «Smart omsorg» ble agendasatt] var nok fordi det var nødvendig. Hun gikk inn i stillingen med et litt nytt syn på ting og hun fikk sett på helheten. Inngangen hun hadde på prosjektet var kjempespennende» *(Kjetil Århus, direktør digitalisering og innovasjon i Bergen kommune).*

«Nina bragte det [prosjektet] opp. Byrådsavdelingen var i en vanskelig økonomisk situasjon. De hadde store titalls millioner i underskudd. Nina ville ha en ny satsning og igjennom inspirasjon fra andre steder, som e-helse og andre kommuner kom ideen opp» *(Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

Ifølge Mevold og Bergen kommune (Bergen Kommune, 2018) var digitaliseringsansvaret i de ulike byrådsavdelingene lagt på kommunen sin seksjon for digitalisering og innovasjon. Dette resulterte i at fokuset på nyskaping og digitalisering innad i selve avdelingen var svært dårlig. Denne avdelingen legger tilrette for utvikling og drift av ulike digitale prosjekter. Det var heller ikke enkeltpersoner som jobbet med dette som sitt ansvarsområde i avdelingen.

Kjetil Århus, direktør for digitalisering og innovasjon i Bergen kommune sier selv.

*«Vi har opp mot 120 ulike prosjekter i vår portefølje og cirka halvparten av disse er utviklingsprosjekter» (Kjetil Århus, direktør digitalisering og innovasjon i Bergen kommune).*

Organisasjonsforholdene for å agendasette digitalisering og innovasjon kan derfor sees på som litt vanskelige utenfor digitaliserings og innovasjonsavdelingen. Kommunaldirektøren beskriver selv hvordan hun arbeidet for å tilskynde endring og finne kompetansen til å bidra.

*«Jeg prøvde å være i tett dialog med IKT seksjonen, men de skulle ha en slik bredde slik at de ikke ble spisset nok inn mot helsedelen av det. Det var dessverre ikke nok å hente der og vi fikk ikke nok kompetanse og utvikling. De som jobbet ellers med innovasjon og digitalisering i helseavdelingen var helsefolk med IKT interesse» (Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune).*

Kommunaldirektøren opplevde at vi byrådsavdelingen for helse og omsorg ikke hadde den kompetansen som trengtes for å gjennomføre en modernisering av helsetjenestene. Kompetanse på digitalisering på et overordnet nivå fantes, men det var i en annen avdeling med en holdning og kultur som var annerledes enn i byrådsavdelingen for helse og omsorg. Disse hadde heller ikke kompetanse nok inn mot e-helse. De få som jobbet med IKT i byrådsavdelingen var generalister, med for lite spesifikk e-helse kompetanse. Organisasjonsstruktur virket ikke å initiere nyskaping, innovasjon og digitale transformasjonsprosesser i stor nok grad og kommunaldirektører sier derfor.

«Jeg gjorde kanskje litt sivil ulydighet når jeg rekrutterte en IKT arkitekt til byrådsavdelingen» (*Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune*).

Ifølge kommunaldirektøren ble det i takt med endring i demografi og større økonomisk underskudd i byrådsavdelingen et tydeligere og tydelige behov for at noe måtte gjøres. De tradisjonelle organisatoriske arenaene for innovasjon var vanskelig å jobbe med og skapte lite framdrift. Behovet for endring var derfor tydelig.

I et skriv til byrådet (Bergen kommune, 2016c), et år etter programmets start, forklares det noe av bakgrunnen til prosjektet. Her setter kommunen ord på at kommunale helse- og omsorgstjenester er under både internt og fra nasjonalt hold. Ulike reformer og direktiv, som samhandlingsreformen og senere primærhelsetjenestemeldingen, poengterer at det trengs høyere grad av effektivisering og utnyttelse av ressurser i norske kommuner. De nasjonale reformene og direktivene har vært med på å gi kommunene flere «helse- og omsorgsoppgaver, og pasientene utskrives tidligere og sykere». Kommunaldirektøren var gjennom ulike engasjement utenfor Bergen kommune godt informert om ulike nasjonale insentiv for å digitalisere og effektivisere helsesektoren.

Også nasjonale direktiv og rapporter antyder behovet av effektivisering og digitalisering, spesielt i helsesektoren. Tønnessen mfl. (2016) poengterer via. et skriv fra statistisk sentralbyrå (SSB) at det i årene som kommer vil bli en økning i antall eldre, som igjen vil gi et press på kommunenes helse og omsorgstjenester. Samtidig vil dette minske skatteinntektene til kommunene. Bergen merker allerede denne demografiutviklingen og i 2015 brukte Bergen kommune 20 prosent flere timer på hjemmesykepleie enn for tre år siden (Bergen kommune, 2016c) og data fra SSB viser at denne økningen bare vil øke i årene som kommer.

Kommunen skriver også om viktigheten av å posisjonere seg i forholdt til de nasjonale satsningene på e-helse og ulike digitale helseløsninger, som helse og omsorgsdepartementets eget direktorat for e-helse der digitale løsninger er hovedvirkemiddelet for bedre tjenester (Bergen kommune, 2016c). Undersøkelser utgitt på nasjonalt nivå om hvordan teknologi brukes for å effektivisere kommune-Norge viser at helse- og omsorgsfeltet også ligger etter

når det kommer til digitalisering. Direktoratet for e-helse oppgir at kommunene bruker 40 prosent av tilgjengelige ressurser til teknologiske investeringer, mens sykehus, som er organisert på statelig nivå, til sammenligning bruker 60 prosent (Direktoratet for e-helse, 2019). «Smart omsorg» oppgir dette og skriver til byrådet i Bergen at flere nasjonale prosjekter for teknologiutvinning er etablert, men at det krever høyere grad av infrastruktur lokalt. Prosjektgruppen frontet dette som noe av sin viktigste oppgave og mente dette ville være av stor betydning for å være med på å øke kvaliteten på helsetjenestene i Bergen (Bergen kommune, 2016c).

Prosjektgruppen for «Smart omsorg» gjorde også egne undersøkelser for å kartlegge behovene. Blant annet ble det levert en rapport fra konsultentselskapet PWC (Mevold, 2017). I rapporten kom det fram ulike data samt ulike anbefalinger basert på dette som kommunen måtte ta innover seg. Hood og Margetts (2007) betegner dette som informasjonsinnsamling og som en del av det nodale virkemiddelet. Deretter brukte «Smart omsorg» seg av denne informasjonsinnsamlingen til å igjen danne grunnlaget for videre policyutforming og føringer. Dette sees på av Hood og Margetts (2007) som informasjonspåvirkning som er den andre delen av det nodale virkemidlet og omhandler hvordan «Smart omsorg» kan påvirke sine omgivelser med informasjonen de har til grunn. Ved dette fikk «Smart omsorg» et godt informasjonsgrunnlag for videre prosjekt.

*«(...) Jeg bestemte meg cirka et år ut i [kommunaldirektør stillingen] at dette ikke går. Vi er nødt til å gjøre en grunnleggende modernisering. Jeg følte at dette var mitt ansvar og dette måtte jeg ta. Det var en kombinasjon av at vi var umoderne i bruken av teknologi og at utgiftene bare økte og økte fra år til år» (Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune).*

Denne moderniseringen var starten til prosjektet «Smart omsorg». Ut ifra dette ble ideen og behovet utformet som et program ut ifra byrådsavdelingen for helse og omsorg. Programmet fikk økonomisk støtte av byrådet som gjorde at programmet kunne rekruttere andre typer kompetanse enn det som allerede fantes i egen avdeling. En programleder ble også ansatt. For de 70 millionene prosjektet fikk skulle «Smart omsorg» fra 2017 og utover levere gevinstrealisering for tilsammen 140 millioner.

*«Om jeg skal se på dette i etterkant må jeg si at dette kanskje var litt i overkant modig, for dette er det ikke så mange som har gjort før. Dette med gevinstrealisering er det ikke mange som har vært borti før i offentlig sektor» (Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune).*

Med den økonomiske støtten fra byrådet ble prosjektet også politisk forankret til forskjell fra mange mindre digitaliseringsprosjekter styrt av linjeledere i offentlig sektor. Dette gjorde at også politikerne og helsebyråden ble tett knyttet på prosjektet.

*«Prosjektet var forankret politisk, ganske tett på byrådsavdelingen og ikke nede i en etat som veldig mange av de andre [digitaliseringsprosjektene]. Det gjorde at jeg fulgte det programmet veldig tett som politisk leder. Nærmest ukentlig var det oppe saker på mitt bord som hadde med Smart omsorg å gjøre» (Rebekka Ljosland, tidligere byråd for helse og omsorg i Bergen kommune).*

Direktøren for digitalisering og innovasjon, Kjetil Århus er igjennom sin rolle årlig involvert i titalls digitaliseringsprosjekter fra Bergen kommune. Direktøren understreker også viktigheten av at dette prosjektet både fikk finansieringen og forankringen sin fra øverste hold politisk hold i Bergen. En slik forankring mener han er essensiell for å klare å forankre og gjøre prosjektet til mer enn en ide.

*«Vi fikk til finansieringen slik at det blir en politisk bestilling. (...) når det er en politisk bestilling agerer organisasjonen annerledes enn om det er en bestilling som kommer fra et sted innad i organisasjonen. Smart omsorg gjorde dette ganske tidlig og det ble en satsning i byrådet. Det gjorde nok at man fikk det etablert tidlig og det ble tydelig en jobb som skulle gjøres. Smart omsorg var en leveranse som skulle leveres tilbake til politikeren (Kjetil Århus, direktør digitalisering og innovasjon i Bergen kommune).*

*«Det å gjøre ideen til en tydelig satsning er en klok ting for å få prosjektet tydelig forankret blant de ansatte og får det ordentlig igang. Det blir en satsning i byrådet og*

*man øker sannsynligheten for at prosjektet lykkes» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

Programmet fikk finansiering fra bystyret på tilsammen 70 millioner kroner fordelt utover fire år. Dette ble støttet av samtlige byrådsavdelinger. Utenom bevilgningen fra byrådsavdelingene ble det også gitt tilskudd fra Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse, DIFI og Fylkesmannen. Mot bevilgningen på 70 millioner ble det gjort krav på en gevinstrealisering på det dobbelte, 140 millioner kroner innen utgangen av 2019 (Bergen kommune, 2018). Det ble derfor allerede fra start stilt store gevinstkrav til prosjektet.

ÅR	2015	2016	2017	2018	2019
<b>BUDSJETT (I MILLIONER)</b>	10	20	20	20	
<b>GEVINSTKRAV (I MILLIONER)</b>			44	48	48

FIGUR 11: FINANSIERINGSOVERSIKT FOR «SMART OMSORG» (BERGEN KOMMUNEN, 2018A).

Dette kan man knytte opp mot NATO modellens tredje verktøy, økonomiske virkemidler. Igjennom bevilgningene som ble gitt ble prosjektet gjort mulig. Prosjektet fikk økonomisk støtte både lokalt og nasjonalt, men det ble i tillegg stilt krav til gevinstrealisering. Flere av informantene understrekte at dette var en nøkkel for at både prosjektet ble etablert, men også at det ble såpass vellykket.

Rapporter og dokumenter fra prosjektgruppen understreker viktigheten av måten prosjektet var organisert og forankret på toppnivå. Det hevdes at for å lykkes var det vesentlig at prosjektene var organisert i et program, der prosjektledere satt samlet i et felles nettverk, får et helhetlig bilde og har mulighet til å dele erfaringer med hverandre. Organiseringen på toppnivå gir også en bedre oversikt og lettere styringsverktøy for den samlede porteføljen av prosjekter. Det gjør også kommunikasjon, oppfølging og samarbeid med andre byrådsavdelinger enklere (Bergen kommune, 2018).

Med finanseringen og den politiske forankringen kom muligheten for å innhente ressurser og kompetansen som trengtes for å utforme det reelle innholdet i prosjektet. Gjennom tidligere kartlegging var hva som trengtes av kompetanse i prosjektet allerede tenkt og

kommunaldirektøren engasjerte en programdirektør før man satt i gang prosessen med å innhente andre ledere som skulle sitte i programgruppen.

*«Nina ga meg en skisse over hvilken ide og hvilke tanker hun hadde for prosjektet. Når jeg ble involvert i prosjektet hadde det allerede vært oppe politisk» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

I utformingen av prosjektgruppen som skulle arbeide sammen for å skape «Smart omsorg» prosjektet oppgir flere av informantene at sammensetningen var en nøkkel. Tidligere hadde mangel på kunnskap rundt IKT og helsesektoren, i henholdsvis byrådsavdelingene for helse og omsorg og seksjon for digitalisering og innovasjon, til en viss grad hindret muligheten for store transformasjoner innenfor helsetjenestene i Bergen kommune. Nå ville prosjektet skape nye organisatoriske rammer og sette ulike kompetanse i en prosjektgruppe tett på kommunaldirektøren selv. Prosjektgruppen og prosjektlederne ble satt sammen med komplementerende kompetanse. Fagpersoner innenfor helsefag, kommunikasjon, IKT, tjenestedesign, areal, økonomi og gevinstrealisering (Bergen kommune, 2018, s. 7).

Ifølge kommunen var prosjektet et svar på et langsiktig kompetansebehov, men som ble løst med midlertidige tilsetninger (Bergen kommune, 2018, s. 6). Dette blant annet fordi det var uklart hvor lenge programmet skulle fortsette. Dette førte til at det ble noen utskiftninger i løpet av prosjektperioden. Det positive med slike midlertidige ansettelser er ifølge kommunen (Bergen kommune, 2018) at medarbeiderne i høyere grad ønsker å skaffe resultater og vise sin kompetanse. Likevel mente programsjefen at dette var noe som burde vært gjort annerledes i startfasen av prosjektet.

*«Om det er noe jeg angres på så er det at vi ikke satset mer og ansatte flere på lengre kontrakter. Det at medarbeidere i prosjektet var på utegående kontrakt var med på å skape usikkerhet og stjulte fokus i en viktig periode» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

*«Vi ønsket at smart omsorg skulle løse praktiske hverdags utfordringer for nesten 10 000 medarbeidere i helsesektoren i Bergen. For å få til dette var noe av nøkkelen at vi*



*satt sammen IKT folk og helsefagarbeidere. Vi fikk smarte hoder med ulike bakgrunner til å tenke sammen» (Rebekka Ljosland, tidligere byråd for helse og omsorg i Bergen kommune).*

*«Prosjektet hadde gode folk som kjente organisasjonen samtidig som de hentet nøkkelpersoner fra IKT, HR, tjenstedesign og kommunikasjon. Spesielt kommunikasjon var viktig og må ikke undervurderes i et slikt program. (...) Hvordan man kommuniser i slike prosjekter er essensielt (...) og dette jobbet vi masse med» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

Som nevnt ble også ekstern kompetanse utenfor offentlig sektor innhentet. Det har ifølge Bergen kommune (2016(b), s. 6) sjelden blitt leid inn ekstern konsulenthjelp i byrådsavdelingen, men ansettelsen ble begrunnet i at «Smart omsorg» prosjektet var et midlertidig kompetansebehov som vanligvis var utenfor byrådsavdelingens kjernekompetanse. Både intervjuobjektene og «Smart omsorg» selv sier i rapporter at innleiingen av ekstern rådgiverkompetanse, samt det sterke resultatfokuset var svært ukommunalt, Samtidig mener de også at dette var en av nøkkelkriteriene for at prosjektet fikk så stor fremgang og suksess (Bergen kommune, 2018, s. 3).

*«Sammensetningen var en kombinasjon mellom intern og ekstern kompetanse. Vi hadde blant annet en konsulent fra PWC. (...) Vi var opptatt av at vi trengte både noen som kjente organisasjonen godt, samtidig som vi ville ha noen utenifra som så på organisasjon med friske øyne» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

*«Vi bant opp IKT, ledere og tillitsvalgte i styringsgruppen så alle beslutninger og anbefalinger fikk tillitsvalgte ha et ord med i laget på. Å puttet tillitsvalgte som hadde lyst på endring høyt oppe i hierarkiet for at de skulle få en stemme var nok et smart grep» (Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune).*

For kommunaldirektøren var det også viktig å jobbe kunnskapsbasert. Prosjektet var tidlig i samhandling med ulike forsknings og utdanningsorganisasjoner. Dette var ifølge kommunen med på å styrke deres kompetansenettverk og bidra til mer innovativt arbeid (Bergen kommune, 2016c). Etterhvert i prosjektet ble det også frikjøpt en hel del ressurser fra linjeorganisasjonene som arbeider med iverksettingen av prosjektet. Totalt var det over 100 medarbeidere i større eller mindre stillinger involvert i prosjektet (Bergen kommune, 2018). Flere informanter understreker viktigheten av at disse hadde en positiv innstilling til prosjektet.

*«Om man ikke har de enkeltmenneskene som er positive som har lyst på endring og som er med, så er det ufattelig tungt å lede et prosjekt» (Rebekka Ljosland, tidligere byrådsleder for helse og omsorg i Bergen kommune).*

*«Vi så i etterkant at det var forskjell på de lederne av delprosjekter som gikk med en positiv innstilling til teknologien og omstillingen i utformingen og de som ikke hadde det. De som var positive hadde høyere grad av vellykkethet» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

## **5.2 HVORDAN BLE SMART OMSORGS POLICY UTFORMET?**

*«Det er flere piloter i helsesektoren enn det er i SAS og Norwegian tilsammen» (Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune).*

«Smart Omsorg» sin reise fra ide til utforming var ikke nødvendigvis enkel, og med full av store og små «digitaliseringspiloter» internt i helsesektoren var det heller ingen enkel jobb å utforme «Smart omsorgs» policy og innhold. Fase nummer to, policyformulering, referer til prosessen med å utarbeide forslag til handling på vegne av problemet som er blitt aktualisert og definert i den første fasen. Etter diskusjon og utredning er det forventet at det «skal resultere i et konkret forslag til en beslutning» (Howlett mfl., 2009, s. 110).

For å utforme programmets innhold og delprosjekter ble det brukt en kombinasjon av «top-down» og «botten-up». I presentasjoner utdelt fra prosjektleder for programmet kommer det

fram at programmet i oppstartfasen seint 2015, hadde samlinger i hver etat for å inkludere en stor andel av deltakerne i programmet.

*«Vi med fler, var tidlig involvert i en «nåsituasjons evaluering der vi evaluerte status på de digitale områdene. Blant annet hadde vi en stor samling på Svartediket med alle lederne tilknyttet helse i kommunal regi. En stor workshop som fungerte som en foranledning til at prosjektet virkelig kom i gang. Der fikk man kontakt med personer som eide små og store problemstillinger, og som hadde eksempler på prosjekter som burde være med» (Kjetil Århus, direktør digitalisering og innovasjon i Bergen kommune).*

*«Første halvåret var vi i hver etat og hadde store kickoffmøter. Da var det ledere helt ned på det laveste nivået» (Nina Mevold, tidligere kommunaldirektør for helse og omsorg i Bergen kommune).*

Lederen for programmet trekker fram denne grundige innoveringen av bunnivået i hierarkiet som viktig, selv om ideen og forankringen i hovedsak startet hos kommunaldirektøren på toppnivå. Programmet vekslet da imellom «topp-down» og «bottom-up».

*«Suksesskriteriet var vekslingen mellom begge deler. Mye var forankret fra Nina, men også workshops og innhenting av informasjon fra bunnivået var viktig. Man må begynne med å gå ut blant folk. Man kan ikke sitte på rådhuset å vite hva folk ute i feltet trenger» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

I tillegg til samlinger og workshops der et høyt antall lokale linjeledere ble inkludert ble det også opprettet en e-postadresse der tips og prosjektønsker kunne sendes inn. Dette var et konkret eksempel på down-up da det kom inn store mengder med ideer fra bunnivået i organisasjonen. Bestilling lød, «hva mener du kan gjøre din hverdag enklere og hva er tidstyvene?» Med en slik bestilling kunne «Smart omsorg» prosjektlederne potensielt finne tidstyver og skaffe gevinster, som jo var prosjektets mål. Etter at ideene var sendt inn og sortert, satt de igjen med hele 141 ulike prosjektkandidater. Alt dette var tips og ideer om hva «Smart omsorg» kunne være med å iverksette.

*«Det er essensielt at medarbeiderne får lov til å være med å utvikle prosjektet. Jeg har veldig lite tro på toppstyre prosjekter. Det funker dårlig og det er svært sjeldent du får med deg organisasjonen på det. Så forankringen her [på bunnivå] er viktig» (Rebekka Ljosland, tidligere byråd for helse og omsorg i Bergen kommune).*

*«En nøkkel var å ha ildsjeler i hver avdeling som frontet prosjektet positivt i sin avdeling. Hvor mer man involverte og informerte om prosjektet på deres lokale arbeidsplass jo bedre ble det. Alle arbeidsplasser har noen ildsjeler som er forkjempere for å prøve noe nytt og få til noe, for å få utbytte av dette må man treffe personene tidlig å informere de og involvere de. Det er ikke lett å få tid til i tillegg til vanlig driftstjeneste, men de som gjorde det var de som faktisk fikk utbytte av det seinere» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

Men selv om programinnholdet var relativt godt forankret og delvis formet blant medarbeiderne gjennomførte også prosjektet, ifølge prosjektlederen for prosjektet, en ganske stram struktur for å opprettholde eierskapet og sikre forankringen på toppnivå. Det var derfor spesielt i starten en høy grad av toppstyring. Ut ifra ulike workshops og møter holdt av «Smart omsorg» prosjektgruppen ute blant avdelinger også videre ble det stilt eierskap, men også store forventinger til programmet.

*«Folk tenkte at nå har Smart omsorg kommet og det kommer til å fikse alle de og de utfordringene. Dessverre hadde vi ikke sjans til å innfri alt. Vi måtte derfor lage en prioriteringsmodell i forhold til hva de ulike prosjektet treffer på. Hvilke gevinster gir det og hvilken kompetanse vil det bidra til å øke?» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

Programgruppen ble deretter bygget opp og organisert i ulike avdelinger etter de ulike prosjektene. Her var det ressurser både fra egen linje, men også folk utenfra. Det var også personer i «Smart omsorg» gruppen med fagansvar inn mot digitaliseringen som gjorde viktigheten av god samhandling inn mot seksjon for digitalisering og innovasjon sentral. Av og

til bidro digitalisering og innovasjons konsernet direkte med sine folk og andre anledninger bistod de med faglig bistand til de som satt i prosjektgruppen.

Flere informanter trekker fram kommunikasjon som en nøkkel i denne delen av prosessen. Programledelsen sørget for at «Smart omsorg» alltid var på agendaen i de ulike ledersamlingene og temasamlingene i etatene. Det var månedlige faste informasjons og drøftingsmøter med tillitsvalgte på byrådsavdelingsnivå. Omfattende og oppdaterte nettsider med informasjon om de ulike prosjektene og ukentlige og månedlige nyhetsbrev fra «Smart omsorg» kontoret. I denne fasen ble det også valgt «Smart omsorg ambassadører på de ulike arbeidsplassene som skulle ha ansvar for at policyen fra «Smart omsorg» etterhvert ble implementert på sin arbeidsplass.

Hvordan prosjektene var organisert ble endret underveis. I starten var det veldig toppstyrt, men etterhvert som prosjektets innhold ble utformet, etablert og økt i størrelse ble driften flyttet mer på linjenivå for å sikre fremdrift.

*«En utfordring var å få trukket inn linjelederne i prosessen. Ble derfor en ganske stor styringsgruppe. Dette for å sørge for at alle fikk ansvar og styring på programnivå, men vi prøvde å unngå egne styringsgrupper for hvert prosjekt siden det var hele 36 programmer på det meste» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

### **5.3 FAKTORER FOR POSITIV ENDRING I SMART OMSORG**

I intervjuene ble respondentene bedt om å streke under de viktigste faktorene for at «Smart omsorg» gikk fra å være en ide til et fullstendig digitaliseringsprosjekt. I figur 12 er respondentenes svar gjengitt i en ordsky.

I denne delen av intervjuet kom det fram flere punkter som intervjupersonene mente var sentrale for gjennomføringen av prosjektet. Uttrykk som legitimitet, evnen til å møte reelle behov, gjennomføringskraft og fokus på resultater, var betegnelser som gikk igjen blant flere. Dette var også faktorer som ble understreket i andre deler av intervjuene. Funnene fra denne delen av intervjuet er illustrert i ordskyen nedenfor. Ordskyen er en visuell fremstilling der

ordene som ble oftest nevnt er fremhevet i stor skrift. Hvor større skriften i ordskyen er, jo oftere har ordet blitt nevnt.



FIGUR 12: ORDSKY SOM VISER DE MEST ESSENSIELLE FAKTORENE FOR AT SMART OMSORG IFØLGE INTERVJUOBJEKTENE BLE VELLYKKET SOM PROSJEKT.

«Betydningen av toppledelsen har ekstrem stor betydning. Det er ikke tvil om at toppledelsen [Rebekka og Nina] eide programmet. De frem snakket det i alle sammenhenger de var. (...) De etterspurte resultater. (...) Man kan ikke starte et digitaliseringsprosjekt, et endringsprosjekt i store organisasjoner uten at man har den forankringen i toppledelse» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).

I dette sitatet understrekes betydningen av toppledelsens eierskap til og gjennomføringskraften i prosjektet. En annen faktor som ble fremhevet i dette intervjuet var blant annet viktigheten av åpenhet og legitimitet blant de ansatte i kommunen.

*«Programmet hadde høy grad av åpenhet og legitimitet. Det er svært lite som ikke kan være åpent i et slik prosjekt. Programmet hadde nyhetsbrev, åpne nettsider, referater, ukesplaner osv. Hver uke ble det sendt ut ukesbrev til hele organisasjonen. Der gir man oppdateringer om hva som har skjedd i den kommende uken og hva som skal skje. Dette ble sendt til ledere og tillitsvalgte. Kan ikke blir for lite kommunikasjon og det skjønnte vi kanskje litt seint» (Alette Hilton Knudsen, tidligere programleder for «Smart omsorg»).*

*«En annen suksessfaktor er at det var mange små prosjekter som f.eks. SMS varsling før timer på helsestasjoner. For oss kostet dette anslagsvis 50 000,- og sparte mange, mange arbeidstimer der folk ikke møtte opp, og skal man gjennomføre digitaliseringsprosjekter er det viktig å ha noen prosjekter som enkelt kan gjennomføres. Vi er ofte veldig ambisiøse, fordi vi er ledere som vil få til noe og vil ta modige valg og det må vi gjøre, men ofte så er det sånn at man blir ferdig med en ting også går man videre til neste. Man gjennomfører et prosjekt. Implementerer det i praksis, lar linjelederen eie det og får det inn som rutine, før man går over til et nytt prosjekt» (Rebekka Ljosland, tidligere byråd for helse og omsorg i Bergen kommune).*

## **6. ANALYSE**

I forrige kapittel ble studiens empiriske funn gjennomgått. Dette kapittelet vil drøftet i lys av de teoretiske perspektivene presentert i teorikapittelet. Hensikten, ved siden av å analysere empiriske funn i lys av de teoretiske perspektivene, er å finne svar på problemstilling og forskningsspørsmålene oppgaven stiller. Kapittelet vil først diskutere de empiriske funnene i lys av teoriene knyttet til policysirkelens to første faser, agendasetting og policyutforming. Videre vil strømningsperspektivet og NATO-modellen trekkes inn.

### **6.1 POLICYSIRKELEN**

I denne delen skal det sees på «Smart omsorg» prosjektet i lys av policysirkelen og se om det er samsvar mellom suksessfaktorene brukt i prosjektet og teorien beskrevet rundt policysirkelen. I første omgang tar oppgaven for seg agendasettingsfasen.

#### *6.1.1 Agendasettingsfasen*

Agendasettingsfasen er, som teorien i kapittel 3 viser, helt essensiell for å skape oppmerksomhet og ha mulighet til å gjennomføre endring. Ifølge Howlett (2009) kan vi dele agendasettingen inn i to ulike deler, systematisk og formell agenda. Howlett mfl. oppsummerer det med at «systematisk agenda har rom for diskusjon, imens formell agenda har rom for handling» (2009, s. 101). Oppgavens empiri viser at «Smart omsorg» prosjektet brukte en kombinasjon av disse ulike delene av agendasetting. Prosjektet ble i første omgang agendasatt innad i organisasjonen, som vi kan se på som en uformell systematisk agenda. Seinere ble det involvert på et politisk nivå som Howlett (2009) kvalifiserer som et formelt nivå. Denne kombinasjonen kan være en av nøkkelfaktorene for prosjektets gode tilbakemeldinger.

Mange endringsprosesser starter ifølge Pollitt og Bouckaert (2011, s. 33) ved ulike sosialøkonomiske trender, som enten gjennom «strukturelle tegn ved samfunnet i sin helhet eller kortvarige dypt inntrengende hendelser former ulike agendaer». Større sosialøkonomiske trender kan være ønske om en grønnere forvaltning eller ønske om sentralisering. Inntrengende hendelser kan være politisk spill, skandaler eller katastrofer som iverksetter behovet for handling kjapt. Som de neste avsnittene vil vise har dette vært svært



sentralt moment også i «Smart omsorg» prosjektet, da de sosialøkonomiske trendene har ledet til ulike «mulighetsvinduer», som har vært en nøkkelfaktor i prosjektets agendafase.

I kontekstkapittelet ble det fremhevet at samfunnsutvikling og ny teknologi har ført til at organisasjoner og institusjoner stadig må digitaliseres og omstille seg. Følgelig krever dette også at organisasjoner tilpasser seg raskt og endrer seg i takt med de nye kravene som stilles gjennom press fra omgivelsene, i og utenfor organisasjonen. Busch mfl. (2009) og Selznick (1948) omtaler i sine studier hvordan kravene som omgivelsene setter avgjør hvordan organisasjoner og institusjoner utvikler seg. Dette har hatt relevans for hvordan «Smart omsorg» prosjektet kom på agendaen i Bergen. Som empirien viser var det tydelige faktorer i omgivelsene som la grunnlaget for transformasjon i helsesektoren i Bergen kommune og «Smart omsorg». Helsesektoren i kommunen var til dels utdatert når det kom til bruk av teknologi og noen avdelinger brukte, ifølge kommunaldirektøren, fortsatt penn og papir før prosjektet ble iverksatt. Behovet for endring og implementering av teknologiske verktøy var sterkt.

Da noen avdelinger hadde svært liten erfaring med bruk av teknologiske hjelpemidler kunne det tenkes at det var en slags motkultur mot nye teknologiske verktøy i kommunen. Et interessant moment i denne sammenhengen er at alle intervjuobjekter, direkte eller indirekte, uttrykte at de så på ønsket om å ta i bruk digitale virkemidler i tjenesteytingen til kommunen som en «naturlig utvikling». At dette hadde såpass bred oppslutning blant intervjuobjektene er ingen selvfølgelighet og dette er en viktig faktor for at digitaliseringsideer i det hele tatt skal kunne få fotfeste og mulighet til å vokse i organisasjonen.

Intervjuobjektene understreker viktigheten av å ta i bruk ny teknologi fordi de oppfatter at utnyttelse av teknologi er viktig for å holde følge med den digitale revolusjonen. I et samfunn som stadig er i utvikling kan det også være et indirekte press fra omgivelsene som bygger opp under ønsket om digitalisering. Selv om innbyggerne ikke fremmer noe konkret løsningsforslag vil de markere dersom de ikke er fornøyd med tjenestene som ytes. I takt med press fra befolkningen om å ta i bruk digitale verktøy i tjenesteytingen, kan kommunen formidle et gjensidig krav og forventinger til innbyggerne. Eksempelvis gjennom forventinger om å ta i bruk ulike digitale løsninger som digitalt skattekort og helsekort.

Empirien viser at «presset» fra omgivelsene og befolkningen ikke ble sett på som negativt av intervjuobjektene. Tvert imot nevnte flere at dette var en naturlig utvikling mot et mål. Dette kan også knyttes opp mot Bergen kommunes ønske å være en foregangskommune når det kommer til digital utvikling. At digitaliseringsprosjekter som «Smart omsorg» i et slikt miljø da vil bli satt på agendaen og deretter konkretisert sees da på som naturlig.

Eksternt press og pålegg fra nasjonale eller overnasjonale organisasjoner (omgivelser) er også et sentralt moment når vi ser på hva som gjorde at «Smart omsorg» prosjektet ble igangsatt (Pollitt og Bouckaert, 2011). Regjeringen hadde før starten av «Smart omsorg» tydelig formidlet sin ambisjon om at Norge skal ligge i front internasjonalt innenfor digital forvaltning. Regjeringen (2012) og «Stortingsmelding nr. 27» (2015-2016) var viktige føringer for Bergen kommune for å sikre inspirasjon til innovasjon. Empiriske funn tyder på at kommunen prøvde å etterstrebe regjeringens mål gjennom å sette tydelige mål om at Bergen skulle være foregangskommune når det kom til digital utnyttelse. Dermed lå det et gjensidig press både internt og eksternt som fungerer som et bakteppe for all digitalisering og teknologiutnyttelse i kommunen. Dette stemmer med Pollitt og Bouckaert (2011) sin oppfatning om at press og spesielt eksternt press har stor betydning i agendasetting- og policyutformingsfasen.

Selv om media ikke blir nevnt av Pollitt og Bouckaert (2011) har media en nøkkelrolle i agendasettingsfasen, som gjennom initiativ fra befolkningen tar opp og setter saker på agendaen i samfunnsdebatten. Dette gjorde de også i Bergen i 2015 og 2016 når helsetjenestene fikk gjentagende kritikk. Såfremt media fremlegger en legitim og nøytral fremstilling av situasjonen, er media med på å gi befolkningen et viktig talerør med å formidle befolkningens ønske om endring der tjenestetilbudet ikke er godt nok.

De empiriske funnene viser at ideen til prosjektet ble initiert av kommunaldirektøren i Bergen kommune. Dette underbygger Pollitt og Bouckaerts (2011) teori om hvordan agendasetting kan oppstå ut ifra ideer innad i organisasjoner. Pollitt og Bouckaert (2011) viser til at prosjekter ofte blir aktualisert og virkeliggjort av byråkrater som selv har en ide eller som har plukket slike ideer opp fra andre avdelinger eller organisasjoner. Som kommunaldirektøren beskriver, så hun et behov og fikk utfra observasjonene, startet prosessen med å aktualisere og sette

behovene for endring på agendaen. Det kom også frem i intervjuene med kommunaldirektøren at hun hadde hentet inspirasjon gjennom statlig e-helseforumer og andre kommuner som i hadde kommet lengre på teknologi og digitale helsetjenester.

Kommunaldirektøren kom med andre ord med ideen til prosjektet. Det må imidlertid ikke undervurderes hvilket stort mulighetsvindu kommunen, staten, den økonomiske situasjonen til byrådsavdelingen og det ytre presset fra befolkningen hadde lagt for å skape en arena for endring. Som omtalt i teorien kan vi da se på kommunaldirektøren som policyentreprenøren for prosjektet. Gjennom et såkalt mulighetsvindu ble det blitt gitt mulighet for å gjennomføre endring, og Policyentreprenørene så og utnyttet dette åpne vinduet. Kommunaldirektøren hadde i kraft av sin posisjon og sitt ansvar det som Kingdon (2003) omtaler som til evnen til å se muligheter, men også risikovilje. Hennes posisjon som øverste administrative leder for byrådsavdelingen gjorde at hun kunne satse tid, krefter og andre ressurser inn i utarbeidelsen av policyen (Kingdon, 2003).

Også rekrutteringsprosessen til prosjektet kan sees i sammenheng med agendasettingen, da rekrutteringen og rolleutvelgelsen til de mest essensielle rollene i prosjektet også er med på å sette en agenda. Eksempelvis fortalte kommunaldirektøren at det ikke var forventet at ansatte med spisskompetanse inn mot IKT kompetanse skulle bli ansatt i helse og omsorgsavdelingen i kommunen. Som omtalt var digitaliseringsansvaret i de ulike byrådsavdelingene lagt på kommunen sin seksjon for digitalisering og innovasjon, ikke på sentralnivå i de ulike byrådsavdelingene. Dette underbygger kommunaldirektørens uttalelse.

Kommunaldirektøren opplevde at byrådsavdelingen for helse og omsorg ikke hadde den kompetansen som var nødvendig for å gjennomføre et digitaliseringsprosjekt som det var forespeilet at «Smart omsorg» ville bli. Kompetanse på digitalisering på et overordnet nivå var tilstede, men det var i en annen avdeling med en holdning og kultur som var annerledes enn i helse- og omsorgsavdelingen. De få som jobbet med IKT i byrådsavdelingen var generalister på IKT, som hadde mindre kompetanse inn mot helse.

Før «Smart omsorg» ble utformet i policyfasen, er det essensielt å se hvordan prosjektet allerede fra start både ble forankret på politisk nivå og på byråkratisk nivå i organisasjonen.

Både i agendasettingsfasen og i policyfasen kan man knytte «Smart omsorg» opp mot Hill og Hupe (2009) sin «top down» og «bottom up»-modell. Modellen er tradisjonelt knyttet opp mot policysirkelens implementeringsfase, men det kan argumenteres for at den er høyest relevant også i andre faser av policysirkelen. «Top down» og «bottom up»-modell omtaler om man starter fra bunn eller topp i en organisasjon, eller om man eventuelt kombinerer de. Det må ifølge Hill og Hupe (2009) gjøres en vurdering på hva man tror passer organisasjonen endringen skal iverksettes i best. Selv om modellen til Hill og Hupe (2009) trolig gjør seg best i en implementeringsfase, er den også generaliserbar til agendasettingsfasen. Da saker kan bli agendasatt både «top down» og «bottom up» i organisasjoner. Hvordan dette gjøres kan potensielt få store følger for seinere faser og teorien til Hill og Hope (2009) er derfor svært relevant allerede i en tidlig fase i policysirkelen.

I «Smart omsorg» og Bergen kommune sin konktest blir det riktig å omtale det politiske nivået som øverste instans i organisasjonen, mens byråkrater og helsearbeidere, de ansvarlige for å gjennomføre politikken, hører til lengre nede i organisasjonen. I organisasjonen er kommunaldirektøren plassert på nest øverste nivå etter byråden. Det er ingen tvil om at det var kommunaldirektøren som initierte prosjektet fra toppen av organisasjonen, men empiri viser at prosjektet ikke bare ble agendasatt fra toppnivå. Det var ønskelig med et bredt engasjement og forankring også lengre nede i organisasjonen, og et ønske om at helsearbeiderne selv også skulle se behovet og potensialet i dette prosjektet. Det ble derfor i etterkant av kommunaldirektørens forankring for prosjektet på toppnivå gjennomført en rekke workshops, møter og innspillsrunder i organisasjonen for å engasjere, motivere og forklare behovet for endringene som skulle utformes til de som arbeidet med dette ute i organisasjonen.

I denne sammenhengen ble de også gitt mulighet til å komme med sine innspill til policyutformingen av prosjektet. Her ble både helsearbeidere og andre ansatte i kommunen forespurt og alle ble gitt muligheten til å komme med innspill til en gitt e-postadresse. Dette var ifølge flere intervjuobjekter en bevisst strategi for å skape eierskap og tilhørighet til prosjektet, også blant de viktige arbeiderene som skulle se virkningene av endringene i det daglige. Prosjektet ble altså agendasatt både «top down» og «bottom up». På den måten fikk prosjektet både en formell og en systematisk agendafase. En slik kombinasjon kan ha vært en

essensiell faktor i å gjennomføre prosjektet og ble som tidligere nevnt trukket fram av flere intervjuobjekter som en nøkkel for programmets videre suksess.

Med støtten fra byrådet ble prosjektet også politisk forankret og fikk økonomisk støtte. Til forskjell fra mange mindre digitaliseringsprosjekter styrt eller initiert i administrasjonen eller av linjeledere. Det gjorde at også politikerne og helsebyråden ble tett knyttet til prosjektet. Som tidligere visst foregikk vanligvis digitaliseringsprosjekter i egne operative avdelinger som drev med vanlig drift lengre nede i organisasjonen. Disse gjennomførte digitaliseringen med eventuell støtte fra seksjon for digitalisering og innovasjon, og det var mindre overorganisatorisk helhetlige prosjekter. Med «Smart omsorg» gikk man bredt ut, skaffet politisk mandat og gjorde prosjektet til et prestisjeprosjekt for sittende byråd. Dette ga trolig prosjektet fordeler da det ble tettere fulgt opp, både av opposisjon og sittende byråd. Byråd Ljosland nevner i intervju at hun ved flere anledninger i løpet av en fikk oppdateringer og tok avgjørelser rundt prosjektet. Dette viser hvor nært dette prosjektet var den politiske, noe som nok ikke kan betegnes som vanlig i kommuner på denne størrelsen.

### *6.1.2 Policyutformingsfasen*

Fase nummer to, policyformuleringsfasen, referer til prosessen med å utarbeide forslag til handling på vegne av problemet som er blitt aktualisert og definert i den første fasen. Formålet med formuleringen er å vise videre «vei for et problemområde som er blitt erkjent og besluttet i den første fasen» (Howlett mfl., 2009, s. 115). Når innholdet i «Smart omsorg» programmet skulle utformes kan man se at teorien «top-down» og «bottom-up» ble brukt både i agendasettingsfasen og i policyutformingsfasen, på tross av at «bottom-up» nok var den modellen det ble lagt mest vekt på når policyen ble utformet. Prosjektlederen for programmet startet tidlig prosessen med å innhente informasjon, ønsker og tanker fra medarbeidere i bunnen av organisasjonen. Her ble det spurt om råd rundt hva prosjektet kunne inneholde og hvordan prosjektet videre skulle utformes. Dette ble gjort i mange av byrådsavdelingens mindre avdelinger slik at flere fikk et eierskap til programmets utforming. Prosjektleder Knudsen trekker fram nettopp denne grundige involveringen på bunnivået i organisasjonen under policyfasen som en av hovedfaktorene for at prosjektet i de seinere fasene fikk en relativt god mottakelse og rask implementering.

Forankringen til policy på bunnivå kan i midlertidig også skape utfordringer med å sikre eierskap på toppnivå. Noe som kan sees som en nødvendighet for sikre rask fremgang og resultater. Oppgaven har ikke sett tydelige tegn på at dette har vært en fallgrube for prosjektet og det virker som om prosjektet i sammenligning med andre offentlige prosjekter både hadde god fremgang og god levering på gevinster. Ifølge prosjektlederen, Knudsen, ble det formidlet ganske tydelig til prosjektlederne og ledergruppen at prosjektet hadde tilknytning til de og var toppstyrt. Dette på tross av at prosjektet hadde gått bredt ut i sin policyutformingsfase.

Som vist i kapittel 3, teorikapittelet kan policyutformingen deles inn i fire forskjellige faser. Første fase blir kalt vurderingsfasen der innhentet data og informasjon vurderes. I «Smart omsorg» sitt tilfelle ble det først gjennomført en større, tidkrevende prosess for å etablere eierskap, forankring og mottatips til potensielle satsningssaker blant de ansatte i sektoren. Dette ble gjort både ved workshops og opprettelse av e-postadresse der alle kunne sende inn sine tilbakemeldinger. Deretter gikk man i gang med dialogfasen som initierer uformell eller formell dialog imellom aktører med ulike perspektiv og ønsker for hvilken policy som skal utarbeides. Denne delen av teorien skiller seg noe ut ifra «Smart omsorg» sitt tilfelle, da denne delen av utformingen ble gjort uten for mange aktører og ble gjennomført internt blant «Smart omsorgs» prosjektledere. Teorien referer til at en slik prosess ofte utføres i et miljø med forskjellige insentiver og ulike mål. Selv om det trolig er ulike tanker om hva som burde prioriteres selv når man gjør slike utvelgelser internt fremstod aktørene i utvelgelsen rundt delprosjekter i «Smart omsorg» mer samlet enn teorien hevder. Avslutningsvis nevner Aven (2015) at man går inn i konsolideringsfasen som gir de ulike aktørene mulighet til å konsolidere og diskutere rundt de ulike alternativene. Noen kan skifte syn i denne fasen, mens andre holder fast på sitt ønske for innholdsutformingen av prosjektet. Som nevnt har ikke oppgaven nøyaktige empiriske funn på hvordan denne delen foregikk, men med et noe mer samlet sett med aktører vil nok også denne delen skilt seg noe ut ifra teorien.

Ifølge Howlett mfl. (2009) resulterer policyutformingsfasen i et konkret forslag til beslutning eller et valg om å starte, eksempelvis en offentlig utredning. «Smart omsorg» prosjektets rammer ble besluttet politisk, men på valg av delprosjekter og fremgangsmåte ble det gitt en høy grad av autonomi. Prosjektlederne og styringsgruppen kunne dermed selv bestemme over utforming av prosjektet. Likevell var det politiske eierskapet og den politiske

forankringen var ifølge flere informanter en nøkkel for å sikre stabilitet, ressurser og fremgang i prosjektet, men ifølge Howlett mfl. (2009) er det også en svært vanlig fallgrube å etablere prosjekter på et politisk nivå. Det kan eksempelvis resultere i svært symboltung politikk som kan oppfattes mer som et verktøy for å vinne velgere, men som vanskelig lar seg gjennomføre eller fører til konkrete beslutninger. Oppgaven kan ikke se at dette har vært av nevneverdig grad i «Smart omsorg» sitt tilfelle.

Med byrådsskiftet like etter «Smart omsorg» prosjektets start er det naturlig å tenke at også policyinnholdet endret seg underveis, men oppgaven har ikke gjort funn som kan vise til at dette er tilfellet. Dette kan skyldes at prosjektet hadde store deler av sin innholdsutforming godt etablert på det byråkratiske administrative nivået og var ikke like avhengig av det politiske eierskapet. Sånn sett er dette en god erfaring som viser at prosjekter blant byråkratene ikke trenger å stoppe opp eller endres opp på tross av politiske skifter.

Som vist i teorikapittelet (kap. 3) henger policyformuleringsfasen tett sammen med agendasettingsfasen. Empirien viser at det i stor grad var nøkkelpersonene som brakte behovet for et digitaliseringsprosjekt i Bergen kommune opp på agendaen. Dette var også de samme personene som sto for utformingen av prosjektet. Kommunaldirektør Mevold og programsjef Knudsen hadde her en nøkkelrolle. Som nevnt under kapittel 3.2.2 kan det forventes at deltakelsen i et slikt kommunalt program er relativt begrenset og kontrollert ut ifra fagkyndighet på feltet. Samtidig kan man tenke at policyen må utformes bredt for å gi eierfølelse og tilhørighet til flere deltakere. Dette er en vanskelig kombinasjon, men er noe prosjektledelsen har prøvd å kombinere igjennom forankring av prosjektet både i topp og i bunn. Igjennom dette har prosjektet fått innhentet driftskompetansen til et høyt antall deltakere, samtidig som avgjørelser rundt hva som prosentmessig lot seg gjennomføre ble tatt fra toppnivå av et mindre antall aktører. I hovedsak var dette prosjektledere ansatt i «Smart omsorg», men også ekstern rådgiverkompetanse fra PWC ble leid inn for å se på organisasjonen med nye øyne.

## **6.2 STRØMNINGSPEKTIKET**

Ut ifra Olsen (1978) sin teori om strømningsperspektivet kan vi forvente at utgangspunktet for «Smart omsorg» prosjektet var «en strøm av problemer» og eksistensen av «en strøm av

løsninger» fra ulike aktører med ulike oppfatninger. Om vi ser til «strømmen av problemer» er det flere faktorer som understreker problemer knyttet til helsesektoren i kommunen. Den viktigste faktoren var demografiutviklingen i kommunen. Grunnet en stadig høyere alder i befolkningen var en mer driftseffektiv tjenesteyting i helse og omsorgstjenesten nødvendig. Kommunaldirektøren mente at bruken av digitale hjelpemidler var for dårlig. Dette førte til problemer, eksempelvis igjennom utstrakt bruk av penn og papir, «blekk som forsvant på våte ark» og mye unødvendig ressursbruk og kjøring blant hjemmesykepleien. Effektiviteten, økonomien og kvaliteten på tjenesteytingen til avdelingen gikk dermed også ned. Byrådsavdelingen var også ifølge to av informantene i en relativt vanskelig økonomisk situasjon som gjorde behovet for endring enda tydeligere. Flere av informantene trakk også fram nettopp dette, prosjektets evne til å treffe på de reelle behov.

Olsen (1978) beskriver videre hvordan en beslutningsprosess også er preget av en «strøm av løsninger». Et moment her er at et høyere antall aktører ofte er til stede i problemstrømmen, mens det typisk er færre i strømmen der løsningen utformes. Dette samsvarer godt til empiri fra «Smart omsorg». Et høyt antall aktører fra nedre deler av organisasjonen ble involvert for å skape tidlig eierskap og oppslutning rundt prosjektene. Teorien viser at ulike grupper og aktører har ofte ulik tilgang på informasjon, kunnskap og økonomiske ressurser som gjør at enkelte grupperinger kan bidra til mer omtale og press rundt sine interesseområder for å få oppmerksomhet og støtte for sitt syn (Howlett mfl., 2009). I hvor stor grad dette preget den seinere strøm av beslutninger er vanskelig å vise i denne studien, men som flere informanter har vært inne på, var et særpreg med prosjektet at hadde en bred inkluderingsfase før et mindre sett med aktører utformet prosjektet. Derfor var det også færre deltakere i beslutningsfasen enn det var i de foregående strømmene. Det var i hovedsak prosjektlederne og kommunaldirektøren som var deltakerne i beslutningsfasen av strømningsperspektivet. Olsen (1978) sine teorier har dermed et godt sammenligningsgrunnlag i «Smart omsorg» prosjektet, der det var en høy andel deltakere i de første fasene, før det var et mindre antall deltakere når beslutningene skulle bli tatt i strømningsperspektivets besluttende fase.

### **6.3 NATOMODELLEN**

Tett tilknyttet policiesirkelen er den såkalte NATO-modellen (Hood, 1986). Modellen viser at ulike virkemidler benyttes til å påvirke samfunn, utforme politikk og løse ulike problemer



(Røiseland og Vabo, 2012). Hood og Margetts (2007) beskriver hvordan ulike typer virkemidler fra modellen er fremtreende i ulike typer faser av policysirkelen. Hvor de ulike NATO-virkemidlene plasseres i policysirkelen kan variere fra prosjekt til prosjekt. Ifølge empirien er var nodale og organisatoriske virkemidler svært sentrale i agendasettingsfasen, mens det til en viss grad ble brukt både autorative, økonomiske og organisatoriske virkemidler i policyformuleringsfasen.

Hood og Margetts (2007) deler som vist i teorikapittelet opp NATO-modellens hovedkategorier i to ulike underkategorier. Dette blir vist i figur 13. Nedenfor følger grad av bruk kategorisering over NATO-virkemidler brukt i «Smart omsorg» prosjektet.

KATEGORI	UNDERKATEGORIER	GRAD AV BRUK
<b>NODALE VIRKEMIDLER</b>	INFORMASJONSINNSAMLING	HØY GRAD
	INFORMASJONSDELING	HØY GRAD
<b>AUTORITATIVE VIRKEMIDLER</b>	MYK AUTORITET	NOEN GRAD
	HARD AUTORITET	NOEN GRAD
<b>ØKONOMISKE VIRKEMIDLER</b>	ØKONOMISK REDUKSJON	MINDRE GRAD
	ØKONOMISK ØKNING	NOEN GRAD
<b>ORGANISATORISKE VIRKEMIDLER</b>	INTERN ORGANISERING	HØY GRAD
	POLITISK ORGANISERING	MINDRE GRAD

FIGUR 13: NATO-MODELLENS FIRE VIRKEMIDLER OG DENS GRAD AV BRUK I «SMART OMSORG».

### 6.3.1 Nodale virkemidler

Da «Smart omsorg» prosjektet først kom på agendaen, var informasjonsinnsamling et viktig virkemiddel. Informasjonen som ble samlet inn ble brukt for å påpeke behovet for endring. Som kommunaldirektøren fortalte, fikk hun igjennom rapporter fra egne medarbeidere til stadighet gjort klar over negative resultater og kapasitetsmangel i helsesektoren. Det foregikk altså ulike typer informasjonsinnsamling som kom opp i organisasjonen til kommunaldirektøren. Kommunaldirektøren understrekte samtidig at i en kompleks organisasjon som byrådsavdelingen vil mye viktig informasjon kunne forsvinne på vei oppover i hierarkiet. Det interessante her er at det var når direktøren selv var ute i feltet at behovet for endring og modernisering virkelig ble tydelig for henne. Dette fungerte som en slags katalysator for videre endringsprosess. Direktøren hadde også erfaring innenfor e-helse og

dette kan sees på som en type forhåndsinformasjon som har vært med å prege prosjektresultatet.

Tidlig i «Smart omsorg» prosessen ble det også gjennomført kartlegging av helse og omsorgstjenesten. Kartleggingen ble gjort av eksterne rådgivere, som ikke hadde tilknytning til organisasjonen. Dette bidra til god informasjon fra ikke interne krefter og var en essensiell del i prosjektets informasjonsinnsamling.

Også hvordan innsamlingene av ideer til policyutforming av prosjektet ble gjennomført kan knyttes opp mot det nodale virkemidlet i NATO-modellen. Hundrevis av ideer og ideprosjekter ble foreslått av medarbeidere i organisasjonen via workshops og innsending på mail. På denne måten fikk prosjektlederne inn en stor mengde data og informasjon om status i organisasjonen og hva som kunne forbedres.

I prosjektet var også informasjonsdeling et sentralt virkemiddel. Prosjektlederen understrekte i intervjuet at det ble ansatt flere kommunikasjonsrådgivere i prosjektgruppen for å fokusere på hvordan de kommuniserte og delte informasjon innad og utad. Dette var ifølge prosjektlederen, Knudsen, ikke vanlig i lignende typer prosjekter, men var et viktig virkemiddel for at «Smart omsorg» skulle lykkes. Både intervjuet og dokumenter viser hvordan dette var en eksplisitt satsning. Gjennom ulike kommunikasjonsrådgivere ble det etablert ordninger der nettsider ble løpende oppdatert og informasjonsmail ukentlig sendt ut.

Som beskrevet i denne oppgaven har de nodale virkemidlene har hatt en svært essensiell rolle i «Smart omsorg» prosjektet. Informasjonsinnsamlingen startet tidlig og ble innhentet løpende imens prosjektet ble agendasatt. Trolig økte graden av informasjonsinnsamling inn mot starten av policyutformingsfasen, før informasjonen avslutningsvis i fasen ble brukt av prosjektledelsen til å fastsette rammene for de konkrete prosjektene. Det ble uten tvil brukt høy grad av ulike former for informasjonsinnsamling og prosjektet kan sies å ha hatt en god situasjonsforståelse av organisasjonens og tjenesteytingenes tilstand. Kommunikasjonsdeling har ifølge intervjuobjektene hatt en større plass i dette prosjektet enn andre lignende prosjekter de har deltatt i, i offentlig sektor. Hvor stor effekt dette har hatt er vanskelig å se uten å også innhente informasjon fra lengre nede i organisasjonen eller igjennom å gjøre en

sammenligning med et annet lignende prosjekt uten like stort fokus på kommunikasjonsdeling og nodale virkemidler. Likevel er satsningen på kommunikasjon en viktig faktor for prosjektets suksess ifølge oppgavens respondenter.

### *6.3.2 Autoritative virkemidler*

Det er noe vanskeligere å se i hvilken grad «Smart omsorg» har benyttet seg av autoritative virkemidler. «Myke» autoritative virkemidler er ifølge Hood og Margetts (2007) når man anvender mål, presentere ønskede resultatkrav og veiledere i den hensikt å påvirke resultatet. Disse faktorene har absolutt vært til stede i prosjektet, men noe av det har ikke blitt igangsatt for fullt før seinere i policyfasen.

Det ble i empirikapittlet vist hvordan «Smart omsorg» kom på agendaen nasjonalt igjennom nasjonale direktiv, rapporter og mål ønsker fra myndigheter om økende bruk av teknologiske digitale virkemidler. Dette kan ifølge teorien sees på som et mykt autorativt virkemiddel. Likevel er ikke dette igangsatt direkte gjennom «Smart omsorg» prosjektet, men det er et bakenforliggende moment for at prosjektet seinere ble satt på agendaen.

Også innad i prosjektet ble det iverksatt «myke» autorative virkemidler. Eksempler på dette er når ulike delprosjekter av gruppen ble belønnet for god resultatoppnåelse og når lokale «Smart omsorg» ambassadører ble hedret ved god innsats. Prosjektet hadde som nevnt også et gevinstkrav fra kommunen som det måtte leveres på. 140 millioner skulle tjenes inn på prosjektet, dobbelt av det økonomiske tilskuddet som var gitt. Å finne konkrete prosjekter som kunne levere økonomisk fortjeneste var et eksplisitt mål igjennom policyutformingsfasen og gjorde seg nok gjeldene også i fasene etterpå. Gjennom dette ble fokuset på gevinsttjening sentralt. Dette var også en vesentlig grunn til prosjektets fikk gode tilbakemeldinger i etterkant.

Hard autoritet eksemplifiseres, ifølge Hood og Margetts (2007), med insentiver, forskrifter og lover som bidrar til at partene gjennomfører bestemte handlinger. Dette blir igjen kontrollert ved kontroll og eventuelle sanksjoner. Myke autorative virkemidler blir sett på som et relativt essensielt verktøy for å iverksette endring, også i dette prosjektet. Flere anledninger ble brukt til å belønne god innsats, men gjennomgående gjennom prosjektet kan studien ikke se at

myke autorative virkemidler var en vesentlig driver for prosjektets fremgang. Verktøyet har derfor, som vist i figur 13, blitt kategorisert som brukt i «noen grad». Harde autorative virkemidler ble også brukt i «noen grad». En del form for tvangsendringer ble gjennomført og avdelinger i kommunen ble i den forstand tvunget til å gjennomføre endring. Likevell kan ikke oppgaven lese at de ulike avdelingene har motsatt seg endringene, tvert imot er det ifølge empirien visst stor forståelse og interesse. Både myk og harde autorative virkemidler er derfor klassifisert som «i noen grad» i figur 13.

### *6.3.3 Økonomiske virkemidler*

Gjennom den økonomiske støtten prosjektet fikk fra bystyret på tilsammen 70 millioner kroner, kan man si at Hood og Margetts (2007) økonomiske virkemidler har hatt en sentral plass i dette prosjektet. Utenom bevilgningen fra byrådsavdelingene, ble det også gitt tilskudd fra Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse, DIFI og Fylkesmannen. Økonomiske virkemidler hadde større betydning i policyformuleringsfasen enn i agendasettingsfasen da de økonomiske rammene og bevilgningene gitt til prosjektet var en vesentlig faktor i utformingen av prosjektets policyformulering. Blant annet var kravet til økonomiske gevinster en vesentlig faktor for hvilke prosjekter som ble utvalgt. Totalt sett kan vi derfor si at økonomisk økning preget prosjektet i «noen grad. I Bergen kommune ble det, så langt studien kjenner til, ikke foretatt økonomiske kutt i andre avdelinger for at «Smart omsorg» prosjektet skulle starte. Dette aviser derfor teorien rundt økonomisk reduksjon som tar midler fra en sektor for at en annen sektor skal vokse.

Helsesektoren har en svært viktig samfunnsrolle og direkte kutt i en slik sektor kan sees på som vanskelig å få til. Dette kan være en forklarende faktor til at det ikke ble gjennomført store økonomiske endringer i sektoren. De økonomiske virkemidlene kan ha fått en større rolle i «Smart omsorg» på et seinere tidspunkt i policysirkelen, men ut ifra oppgavens avgrensing til de to første fasene sees virkemidlet økonomisk reduksjon og økonomisk økning på som brukt i henholdsvis «mindre grad» og «noen grad».

### *6.3.4 Organisatoriske virkemidler*

Organisatoriske virkemidler kan ifølge teori fra Hood og Margetts (2007) deles opp i to ulike deler, herunder intern og politisk organisering. Det organisatoriske virkemiddelet er

virkningsfullt og kan sees på som det viktigste virkemidlet for at «Smart omsorg» ble såpass anerkjent. Både intervju og dokumenter viser at det ble gjennomført en betydelig endring i organisasjonsstruktur i dette prosjektet, sammenliknet med hvordan digitaliseringsprosjekter i kommunen vanligvis foregår. Tradisjonelt hadde potensielle digitaliserings- og endringsprosjekter foregått på lokalt nivå nede i organisasjonen. Herifra initierte de ulike prosjekter med støtte fra seksjon for digitalisering og innovasjon. Oppgaven har ikke tydelige data på hvordan denne organisasjonsstrukturen fungerte, men det er tydelig at modellen ikke var ideelt da kommunaldirektøren ønsket en annen form når de organisatoriske rammene for «Smart omsorg» skulle bli satt.

Med opprettelsen av «Smart omsorg» ble ideene om hvordan man kunne bruke teknologi og digitalisere helsesektoren i Bergen flyttet opp i en egen avdeling og i et eget prosjekt. Prosjektet ble også forankret politisk igjennom byrådsvedtak og økonomisk tilskudd. Hvordan prosjektet hadde sett ut uten at det tok i bruk Hoods og Margetts (2007) organisatoriske politiske virkemiddel er vanskelig å gi et klart svar på. Uansett viser empirien at prosjektet trolig ikke ville blitt gjennomført om endringen i organisasjonsstrukturen ikke var tilstede. Endringene var en såpass viktig fremgang og ikke minst bidra til at prosjektet ble stort nok til at det fikk virkekraft og gjennomføringsevne i en stor byrådsavdeling.

Med å benytte seg av organisatoriske virkemidler og endre på organisasjonsstruktur gikk kommunaldirektøren imot kommunens tradisjonelle arbeidsmetoder og organiserte en egen avdeling. Direktøren mente at organisasjonsstrukturen i helse- og omsorgsavdelingen i seg selv ikke hadde god nok struktur og kultur for å kunne initiere nyskapning, innovasjon og digitale transformasjonsprosesser i stor nok grad. Det var derfor nødvendig med en egen prosjektavdeling som spesifikt jobbet med digitalisering og nyskapning, og denne prosjektgruppen fikk navnet «Smart omsorg». Grunnet mangel på kompetanse inn mot e-helse ble det også endret på organisasjonen med å ansette egne IKT medarbeidere i «Smart omsorg» prosjektgruppen. Dette var uvanlig da IKT medarbeidere tradisjonelt hadde vært tilknyttet seksjon for digitalisering og innovasjon.

Med dette er det tydelig at både den interne og den politiske delen av det organisatoriske virkemiddel preget dette prosjektet i grad og var en viktig faktor for prosjektets positive tilbakemeldinger. Intern organisering er derfor omtalt som brukt i «høy grad» under figur 13.

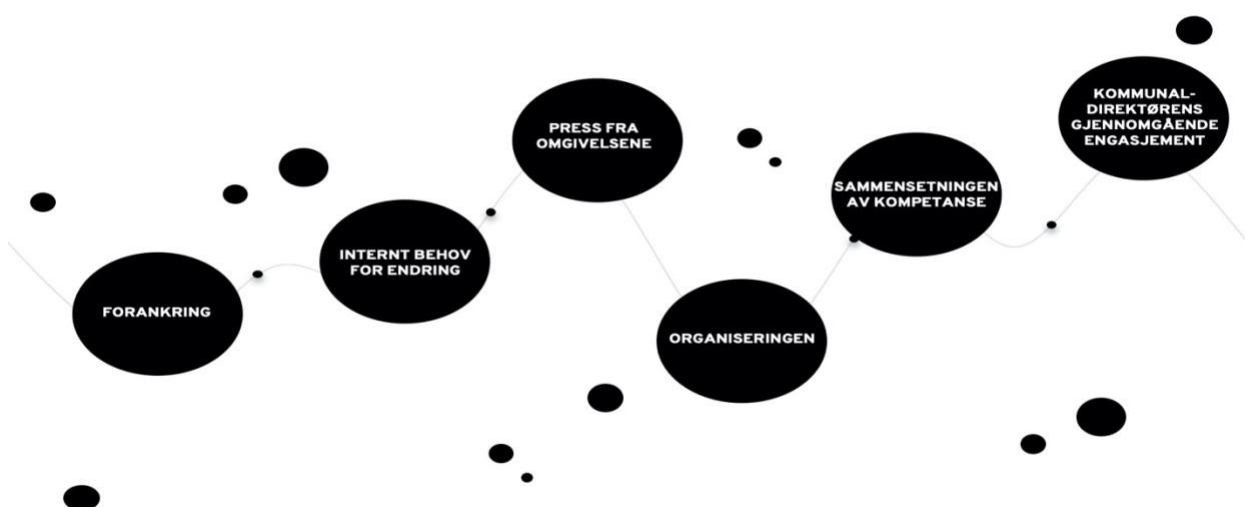
## **7. KONKLUSJON**

Formålet med denne studien har vært å beskrive hva som kjennetegner agendasetting og policyutformingsfasen i digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. For å svare på dette har studien undersøkt digitaliseringsprosjektet «Smart omsorg» i Bergen kommune og brukt dette prosjektet som case. «Smart omsorg» har mottatt bred anerkjennelse fra blant annet DIFI (2018) og er derfor et interessant studieobjekt. I studien har teorier knyttet til policysirkelen, NATO-modellen og til dels strømningsperspektivet blitt brukt. De ulike empiriske funnene i studien har blitt tolket i lys av disse forklarende modellene.

Studien peker på noen sentrale punkter som var viktige i prosessen da «Smart omsorg» ble satt på agendaen, og da prosjektet og dets policy ble utformet. I dette kapittelet oppsummeres empiriske funn, før oppgavens begrensinger og bidrag til eksisterende studier på området drøftes. Til slutt sees det på potensialet for videre forskning på feltet.

### **7.1 OPPSUMMERING AV FUNN**

Studien har sett på hva som kjennetegner startfasen av offentlige digitaliseringsprosjekter. Casestudien i oppgaven har bevisst valgt å ta utgangspunkt i et prosjekt som har fått gode tilbakemeldinger fra flere hold (Difi, 2018). Å gi en generell bemerkning basert på alle offentlige digitaliseringsprosjekter er derfor vanskelig, men det kan likevel være viktige forhold og erfaringer knyttet til «Smart omsorg» som kan være nyttig lærdom for andre. «Smart omsorg» skiller seg ut på vise punkter. Disse funnene oppsummeres i figur 14.



FIGUR 14: GRAFISK FREMSTILLING AV DE VIKTIGSTE FAKTORENE FOR AT «SMART OMSORG» LYKTES SOM DIGITALISERINGSPROSJEKT.

Forankring: Det kan være en fare for at digitaliseringsprosjekter gjennomføres raskt og uten å være gjennomtenkt. Noen ganger også for raskt og forhastet for å svare på selve problemet. Endringen må skje fort for å oppnå ønskede mål og for å sikre at organisasjonen jobber mer effektivt eller ikke lider alvorlige tap. Studien av «Smart omsorg» viser at det var viktig at det ble brukt tilstrekkelig med tid til å forankre prosjektet både i bunnen og i toppen av organisasjonen. Både i prosjektets agendasettingsfase, men også når policyutformingen skulle skje. Ved å involvere det politiske nivået ble prosjektet en politisk sak for det sittende byrådet, og det fikk en politisk forankring. Det ble dermed et prosjekt som byrådet ble holdt ansvarlig for ovenfor opposisjonen, media og befolkningen. Prosjektet fikk igjennom det ekstra oppmerksomhet, fokus og ressurser som gjorde at prosjektet og endringene som skulle gjennomføres ble skalert opp i omfang.

Oppgaven argumenterer for at prosjektet ikke bare ble etablert «top-down», men også forankret «bottom-up». Medarbeiderne ble tidlig involvert i prosjekt og fikk anledning til å følge prosjektet fra start både igjennom agendafasen og policyutformingsfasen. Dette bidro trolig til at medarbeiderne satt igjen med en mer positiv innstilling til endringene som ble gjennomført da prosjektet seinere kom i implementeringsfasen.

Internt behov for endring: En vesentlig faktor for at et endringsprosjekt skal lykkes er at organisasjonen som skal gjennomføre endringen har behov for en slik endring. Flere av denne studiens informanter understreker at «Smart omsorg» møtte et behov for endring og at dette allerede var etablert som et behov i organisasjonen. Dette understrekes også i ulike dokumenter, der det eksempelvis fremgår at Bergen kommunes helse- og omsorgsavdeling hadde stort underskudd 2014/2015. En bekymring over at befolkningen ble stadig eldre og hvordan dette ville resultere i et potensielt økende «trykk» på de offentlige helsetjenestene var sterkt tilstede. Dette viser at kommunen selv var åpen og på jakt etter endring for å møte den uforutsette fremtiden.



Press fra omgivelsene: Det også var faktorer utenfor helse- og omsorgsavdelingen som potensielt kan ha gjort mulighetsvinduet for endring større. Fra nasjonalt hold ble det på ulike plan oppfattet et behov for digitalisering og bedre utnyttelse av teknologiske hjelpemidler. Det ble derfor initiert tiltak (Stortingsmelding nr. 27). Bergen kommune hadde eksplisitte mål om å levere på dette, noe som la tilrette for at prosjektet kunne agendasettes (Bergen kommune, 2016b).

Organisering: For å være et digitaliseringsprosjekt fikk "Smart omsorg" en noe uvanlig og utradisjonell organisasjonsstruktur i Bergen kommune. Kommunen hadde ikke tradisjon å organisere digitalisering og nyskappings på måten gjort under «Smart omsorg» prosjektet. Ansvaret for digitaliseringsprosjekter lå vanligvis hos seksjon for digitalisering og innovasjon, og det var denne avdelingen som hadde ansvar for videreutvikling av teknologi og digitaliseringsprosjektene. Om prosjektene ikke var organisert under denne avdelingen og prosjektet var av mindre skala, kunne eventuelt helseavdelingene selv lede igjennom transformasjonsprosessen. Informantene forteller at Bergen kommune gjorde en betydelig endring fra vanlig praksis i hvordan «Smart omsorg» ble organisert. Prosjektet plukket opp digitaliseringsideer og påfølgende transformasjonsprosesser som vanligvis foregikk i seksjon for digitalisering og innovasjon, eller i mindre avdelinger nede i helse og omsorgsavdelingen. Deretter ble ideene flyttet prosjektet opp i hierkiet, tett på kommunaldirektøren og videre utformet i en egen prosjektgruppe med høy grad av autonomi og ansvar for koordinering. Prosjektet ble organisert som en midlertidig enhet, med et bestemt budsjett og eget personale hentet fra ulike avdelinger. Ved dette er det tydelig at prosjektet ble gitt mer oppmerksomhet, mulighet for innflytelse og mulighet til å skape større endringer. Prosjektet fikk også en tydelig start- og sluttdato, noe som ikke var vanlig i tidligere prosjekter. Igjennom å ta digitaliseringsideer lengre nede i organisasjonen og utforme og iverksette på toppnivå med tilknytning til kommunaldirektør og helsebyråden fikk prosjektet en tydelig satsning. Noe som kan sees på som en av suksessfaktorene for prosjektet.

Sammensetningen av kompetanse: I «Smart omsorg» prosjektgruppen ble det ikke bare ansatt personer med prosjektansvar. Det ble også ansatt personer med

kompetanse innenfor blant annet HR og kommunikasjon. Med dette kan man si at prosjektet fikk en bred sammensetning av kompetanse som hjalp prosjektet til å se utenfor sitt spesifikke arbeidsområde.

Kommunaldirektørens gjennomgående engasjement: Initiativtaker til prosjektet var kommunaldirektøren Nina Mevold. Hennes lengre engasjement for prosjektet var en tydelig faktor for prosjektets suksess. Kommunaldirektøren understreker selv i intervjuet sitt engasjement for prosjektet og hennes sentrale rolle blir bekreftet av flere av informantene. De understreker at hun sørget for drivkraft og fremdrift, både i prosjektets agendafase og i policyutformingsfasen. Hvordan prosjektet hadde sett ut om dette ikke var tilfellet er vanskelig å si, men man kan anta at prosjektet da ikke ville hatt samme prioritet, forutsigbarhet og kontinuitet de årene prosjektet var aktivt.

Punktene nevnt ovenfor er momenter som la grunnlaget for «Smart omsorgs» annerkjennelse. Disse punktene kan være overførbare læringspunkter for andre offentlige, og kanskje også private digitaliseringsprosjekter. En bakenforliggende faktor i studien har vært ønsket, både fra befolkningen og fra statlig hold, om utviklingen av effektive, teknologiske, digitale offentlige tjenester. Oppgavens innledning og kontekstkapittel (kap. 1 og 2) omtaler noe av dette. Regjeringen, ulike statlige departement og direktorat har vært tydelig på at det er ønskelig og behov for mer bruk av digital tjenesteyting. Dette aktualiserer og formidler viktigheten av offentlige digitaliseringsprosjekter. Å formidle dette er første steg på veien for å skape drivere for digitalisering i offentlig forvaltning og staten med på å gjøre offentlige foretak, kommuner og enkeltbyråkrater sitt mulighetsvindu større. Dette gjør det også lettere for entreprenørene i forvaltningen å gripe sin mulighet. Oppgavens delkapittel 3.3, om NATO-modellen viser at ulike verktøy som kan brukes og være viktige for å initiere en ønsket endring. Ut ifra NATO-verktøyene kan vi trekke slutninger om at de nodale virkemidlene, informasjonsinnsamling og informasjonsdeling sammen med intern organisering har vært de mest avgjørende verktøyene brukt i «Smart omsorg» prosjektet.

At prosjektet hadde en start- og sluttdato, og at det var en relativt høy grad av målstyring og krav til resultater kan sees på som en nøkkel til suksess for prosjektet. Dette er interessant da det er prinsipper som er sterkt preget av privat sektor. På den ene siden kan man fremheve at

«Smart omsorg» med høy grad av gevinstkrav og målstyring hadde likhetstrekk med privat sektor, på den andre siden var også «Smart omsorg» et relativt demokratisk digitaliseringsprosjekt.

Empirien viser at prosjektet i startfasen hadde en høy grad av involvering og informasjonsinnhenting fra bunnen i organisasjonen. Overordnet kan man derfor si at en vesentlig faktor for «Smart omsorgs» store andel vellykkede tilbakemeldinger skyldes hvordan prosjektet klarte å kombinere prosjektets grad av gevinstbasert ledelse, samtidig som prosjektet så organisasjonen og menneskene prosjektet ville påvirke. Hvordan prosjektet klarte dette er det ikke noe enkelt svar på, men studien viser tydelig at det ble brukt god tid på å forankre prosjektet i bunnen av organisasjonen. For fremtidige digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor er det derfor viktig at man i startfasen setter fokuset på hvordan man er organisert, samt hvordan man innhenter og formidler informasjon internt i organisasjonen.

## **7.2 OPPGAVENS TEORETISKE IMPLIKASJONER, BIDRAG OG BEGRENSNINGER**

Denne studien ønsker å finne suksessfaktorer for offentlige digitaliseringsprosjekter og har flere erfaringer når det kommer til teoretiske implikasjoner. Masteravhandlingen har brukt et relativt stort utvalg av ulike teoretiske modeller. Polycysirkelen har blitt lagt mest vekt på, men også NATO-modellen, strømningsperspektivet og teori rundt «mulighetsvinduet» har blitt brukt. Ved å bruke et bredt utvalg av teoretiske perspektiver har det vært mulig å også gi en bredere forklaring. De fire teoriene har bidratt med ulike innfallsvinkler og mulige forklaringer på hvorfor smart omsorg prosjektet blir sett på som en suksess. Oppgavens teoretiske perspektiv syntes også å utfylle hverandre på en god måte da alle modellene bidrar med ulike forklaringshypoteser. Alle de teoretiske modellene kan derfor sees på som nyttig og relevant i en studie av et offentlig digitaliseringsprosjekt som dette. Dybden i bruken av teoriene har likevel vært noe begrenset grunnet oppgavens omfang, og det kan tenkes at uten denne begrensningen ville oppgaven kunne gitt en mer fylldig innføring og forståelse rundt tematikken. Eksempelvis hadde det vært interessant å sett hvor høy grad av kausalitet de empiriske funnene i oppgaven hadde hatt opp mot Roness (1997) sin teori rundt sammenfall av tid. I tillegg kunne teorier som «layering» (Mahoney og Thelen, 2010) vært anvendt for å se i hvor stor grad digitaliseringsprosjekter som «Smart omsorg» blir langt på eksisterende kunnskap i organisasjonen.

Digitalisering i offentlig sektor er et spennende og viktig forskningsfelt som uten tvil trenger enda mer oppmerksomhet. Margetts og Dunleavy (2013) omtaler nåtidens forskning på dette som Digital-Era Governance. I en norsk sammenheng gir Schartum mfl. (2017) et viktig bidrag til forståelsen av juridiske og organisatoriske forhold knyttet til digitalisering av offentlig forvaltning i Norge. Det er også skrevet en del masteroppgaver med digitalisering som utgangspunkt som Tønnesen (2019) og Halvorsen og Lunde (2016). En del av disse studiene har en del likehetstrekk med denne oppgaven, men det er ikke funnet studier med en tilnærming som tar for seg et spesifikt digitaliseringsprosjekt utstedt på kommunenivå.

Denne oppgaven bidrar først og fremst med empirisk informasjon om hvordan digitalisering i norsk offentlig forvaltning starter og utformes. På den måten kan denne studien plasseres innenfor konteksten forskning innenfor Digital-Era Governance og forhåpentligvis være en ressurs for fremtidige studier av digitalisering i norsk offentlig forvaltning. Studien har noen begrensinger knyttet opp mot tidsperspektivet, samt antall respondenter. Tidsperspektivet i oppgaven er over en kort periode der empiri tydelig viser at organisasjonen i høy grad var innstilt på at endring var nødvendig. Om man hadde studert et lignende prosjekt over en annen periode kunne dette ha påvirket studiens resultater i en annen retning. Også med flere intervjuobjekter på toppnivå og intervjuer med flere medarbeidere i andre posisjoner eller på lavere nivå hadde det vært lettere å vite om prosjektet eksempelvis ble godt forankret i organisasjonen. Studien har heller ikke gått inn på de avsluttende fasene i policysirkelen, beslutningstaking, implementering og outcome. Dette begrenser tilgangen på informasjon om hvilke resultater de ulike NATO-verktøyene egentlig har gitt under implementering og outcomefasen.

Som casestudie har oppgaven uansett store muligheter for generalisering. Selv om det kan være store forskjeller på type størrelse på aktørene, kommune, vilje til risikoeksponering og deltakelse kan svært mange av oppgavens funn skaleres opp eller ned. Studien er således relevant i flere settinger i offentlig og til dels privat sektor.

### 7.3 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING

Ut ifra funn i denne oppgaven er det flere spennende innfallsvinkler med tanke på videre studier. Denne studien har vist at Bergen kommunes tradisjonelle organisasjonsstruktur kan ha vanskeliggjort muligheten for innovasjon og digitalisering. En studie som ser nærmere på disse hypotesene kan være høyest interessant.

Denne studien tar utgangspunkt i digitaliseringsprosjekter på kommunalt nivå. En studie som omtaler hvordan prosjekter blir agendasatt og utformet på et statlig eller regionalt nivå hadde også vært svært interessant. Knyttet opp mot dette kan man også se nærmere på hvor i organisasjonen digitaliseringsprosjekter burde initieres for at prosjektet skal få høyst mulig virkning. På den måten hadde man fått enda tydeligere svar på hvordan «Smart omsorg» prosjektet og digitaliseringen i offentlig helsesektoren i Bergen kommune hadde sett ut om den ble iverksatt nedenfra i organisasjonen.

Ved å utvide forskningsfeltet til å også ta for seg selve implementeringen av digitaliseringsprosjekteter i offentlig sektor ville man fått enda bredere. En slik studie kunne man også knyttet opp mot en kvantitativ surveyundersøkelse om hvordan organisasjonen og medarbeideren responderer på ny implementert policy. En studie over lengre tidsrom eller en studie som sammenligner dette prosjektet med flere andre lignende caser, gjerne utenfor helsesektoren, hadde også vært av stor verdi. På den måten vil man kunne styrke studiens validitet ytterligere, og muligens funnet andre suksessfaktorer enn funnet i denne studien.

Om kommuner og offentlige organisasjoner skal følge opp regjeringens ambisjon om å være et fremtredende land når det kommer til bruk av teknologiske verktøy og digitalisering trengs det også akademisk forskning på dette. Fagfeltet er høy aktuelt, tatt i betraktning av at vi er midt i den fjerde industrielle revolusjonen, hvor produksjon, tjenesteyting og verdikjeden digitaliseres og integreres inn i våre hverdagsliv. Det er derfor svært viktig med flere studier som omhandler kjennetegn og nøkkelfaktorer for digitalisering.

Forhåpentligvis var denne oppgaven et godt bidrag inn i dette.

## LITTERATURLISTE

**Aasland, Sigrun og Bekkelund, Anne Siri (2019).** «Teknologien endrer samfunnet bør det glede eller bekymre?» [Internett]. Hentet fra: <https://www.telenor.no/om/teknologi-norge/teknologien-endrer-samfunnet.jsp> [18.09.19].

**Aberbach, Joel og Rockman, Bernt (2002).** «Conducting and Coding Elite Interviews». Political Science and Politics. Nr. 35, vol. 4.

**Andersen, Svein (2006).** «Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design». Bergen. Fagbokforlaget.

**Anthony, Robert og Young, David (2003).** «Management Control In Nonprofit Organizations». Boston, Massachusetts: McGraw-Hill/Irwin.

**Aven, Terje (2015).** «Risk analysis» Chichester. Wiley.

**Baldersheim, Harald, Haug, Are Vegard og Øgård, Morten (2008).** «Mot den virtuelle kommunen. Studier i e-demokrati og e-forvaltning». Fagbokforlaget. Oslo.

**Bergen kommune (2016a).** «Organisering av Smart Omsorg» [Internett]. Hentet fra: <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/smart-omsorg/10570/10572/article-129209> [07.09.2019]

**Bergen kommune (2016b).** «Program for Smart Omsorg» [Internett]. Hentet fra: <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/smart-omsorg/10570/10572/article-129240> [07.09.2019]

**Bergen kommune (2016c).** «Byrådssak 377/16» [Internett]. Hentet fra: <https://docplayer.me/36895205-Byradssak-377-16-orientering-om-programmet-smart-omsorg-esark.html> [23.06.20].

**Bergen Kommune (2018).** «Sluttrapport, Smart omsorg, 2015 – 2018». [Internett]. Hentet fra: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1517827/Sluttrapport-Smart-omsorg-2015-2018> [29.05.19]

**Bergen Kommune (2019).** «Årsrapport 2018». [Internett]. Hentet fra: [https://pub.framsikt.net/2018/bergen/mr-201812-%C3%A5rsmelding\\_2018\\_web/#/](https://pub.framsikt.net/2018/bergen/mr-201812-%C3%A5rsmelding_2018_web/#/) [29.05.19].

**Bratberg, Øivind (2018)** «Tekstanalyse for samfunnsvitere». Oslo: Cappelen Damm AS.

**Brynjofsson, Erik og Hitt, Lorin (2000).** «Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance». Journal of Economic Perspectives, 14(4), ss. 23-48.

**Brynjofsson, Erik og Hitt, Lorin (2003).** «Computing Productivity: Firm-Level Evidence. Review of Economics and Statistics». 85(4), ss. 793-808.

**Bouckaert, Geert, Peters, Guy og Verhoest, Koen (2010).** «The coordination of public sector organizations». Shifting Patterns of Public Management. Palgrave Macmillian.

**Borins, Sandford, Karnaghan, Kenneth. Brown, David. Bontis, Nick. Perri og Thomson, Fred (2007).** «Digital state at the leading edge. Toronto. University of Toronto Press.

**Busch, Tor (2004).** «Hva konstituerer grensen mellom privat og offentlig sektor?» Vol. 6. TØHserien.

**Busch, Tor, Johnsen, Erik og Vanebo, Jan (2009).** «Økonomistyring i det offentlige». Oslo. Universitetsforlaget.

**Bukve, Oddbjørn (2016).** «Forstå, forklare, forandre». Oslo. Universitetsforlaget.

- Bye, Torstein og Nesheim, Torstein (2016).** «*Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen*». Økonomiske analyser. Vol. 4.
- Christensen, Tom (2003).** “*Narrative of Norwegian governance: Elaborating the strong state*”. Public Administration, 81(1): s. 163 – 190.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge, Lægreid, Per og Roness, Paul (2010).** «*Forvaltning og politikk*», Oslo, Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Lægreid, Per (2010).** «*Civil Servants' Perceptions Regarding ICT Use in Norwegian Central Government*”. Journal of Information Technology & Politics. Vol. 7. Hentet fra: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/19331680903080603> [15.03.20].
- Christensen, Tom, Lægreid, Per, Roness, Paul G. og Røvik, Kjell Arne (2015).** «*Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur og myte*». Oslo. Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Lægreid, Per (2018).** «*An Organization Approach to Public Administration*». In E. Ongaro & S. Van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of 122 Public Administration and Management in Europe*. pp. 1087-1104. London: Palgrave. MacMillian UK.
- Choi, Taehyon og Chandler, Susan (2015).** «*Exploration, Exploitation and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector*”. Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance. 39:2, 139-151, Hentet fra: <https://doi.org/10.1080/23303131.2015.1011762> [20.06.20].
- Clarke, Amanda og Craft, Jonathan (2017).** “*The Vestiges and Vanguard of Policy Design in a Digital Context*”. Canadian Public Administration. 60(4): 476-497.
- Cohen, Michael, March, James og Olsen, Johan P. (1972).** “*A Garbage Can Model of Organizational Choice*”. Administrative Science Quarterly Vol. 17, No. 1.
- Cohen, Michael D. March, James G. Olsen, Johan P. (1994).** “*People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance*”. Ambiguity and Choice in Organizations. Norge, Oslo. Scandinavian University Press Vol. 2.
- Coursey, David og Norris, Donald (2008).** «*Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment*». Public Administration Review, Vol. 68.
- Dahlum, Sirianne og Wæhle, Espen (2018).** “*Case-studie*”. I Store norske leksikon. Hentet fra <https://snl.no/case-studie> [29. mai 2019].
- Direktoratet for e-helse (2019).** «*Utviklingstrekk 2019*». e-helse.no. Hentet fra: <https://ehelse.no/aktuelt> [15.04.19].
- Direktoratet for forvaltning og ikt (2016).** «*Status digitalisering i offentlig sektor 2016*». Hentet fra: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/nokkeltall-om-digitalisering/status-digitalisering-i-offentlig-sektor> [03.04.19].
- Direktoratet for forvaltning og ikt (2018).** «*Tre finalister skal kjempe om digitaliseringsprisen 2018*». Hentet fra: <https://www.difi.no/nyhet/2018/05/tre-finalister-skal-kjempe-om-digitaliseringsprisen-2018> [27.11.19].
- Dunleavy, Patrick og Margetts, Helen (2000).** “*The advance of digital government*”. Annual conference of the American political science association, Washinton D.C.
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow Simon og Tinkler, Jane (2006).** “*Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*”. Oxford University Press. New York
- Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow Simon og Tinkler, Jane (2006).** “*New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance*”. Journal of Public

Administration Research and Theory, Volume 16, Issue 3. Hentet fra:  
<https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/16/3/467/934257?redirectedFrom=fulltext>  
[16.02.20].

**Dvergsdal, Henrik (2016).** «*Digitalisering*». Store norske leksikon. Hentet fra  
<https://snl.no/digitalisering> [09.03.19].

**Edøy, Jan og Hansen, Erling (2019).** «*Kommunal- og moderniseringsdepartementets historikk*». Regjeringen.no [Internett]. Hentet fra:  
<https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/dep/historikk/id532/> [23.06.20].

**Everett, Euri og Furuseth, Inger. (2012)** «*Masteroppgaven: Hvordan begynne og fullføre*». Oslo: Universitetsforlaget.

**Frissen, Paul (1998).** «*Public Administration in Cyberspace*». I: Th.M. Snellen og W.B.H.J. van Donk (red.). *Public Administration and Informatization*. Amsterdam: The IOS Press

**Frønes, Ivar (2002).** «*Digitale skiller, utfordringer og strategier*». Bergen, Fagbokforlaget.

**Forskningsrådet og DAMVAD (2012).** «*Innovasjon i offentlig sektor*». Oslo. Norges forskningsråd.

**Flatmark, Denise (2011).** «*Gikk alt på skinner?*» Hentet fra:  
<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/5999/91833276.pdf?sequence=1&isAllowed=y>  
[30.05.19]

**Flak, Leif Skiftenes (2019).** «*Vi må snakke mer om digitalisering*». Forskning.no. Hentet fra: <https://forskning.no/data-forskeren-forteller-politikk/vi-ma-snakke-mer-om-digitalisering/1297453> [20.11.19].

**Fountain, Jane (2001).** «*Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*».

**Garson, David. (2006).** «*Public Information Technology and E-governance: Managing the Virtual State*». Boston. Jones and Bartlett.

**Gerring, John (2017).** «*Case study research. Principles and practices*». Cambridge university press. United Kingdom.

**Gil-Garcia, Ramon, Dawes, Sharon og Pardo, Theresa (2017).** «*Digital government and public management research: finding the crossroads*». *Public Management Review*. Volume 20. Hentet fra:  
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2017.1327181> [19.06.20].

**Goldstein, Kenneth (2002).** «*Getting in the Door: Sampling and Completing Elite Interviews*», *Political Science & Politics*, Vol. 4.

**Gonzales, Santiago og Gidumal, Jacques (2016).** «*A model that connects information technology and hotel performance*». *Tourism Management* [Internett], side 30-37. Hentet fra: <https://www.deepdyve.com/lp/elsevier/a-model-that-connects-information-technology-and-hotel-performance-NSyjtayH7J> [05.01.2020].

**Greve, C, Lægreid, Per og Rykkja, Lise (2016).** «*Nordic Administrative Reforms – Lessons for Public Management*». Basingstoke: Palgrave Macmillan.

**Grönlund, Åke og Horan, Thomas (2005).** «*Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues*». *Communications of the Association for Information Systems*. Hentet fra: <https://aisel.aisnet.org/cais/vol15/iss1/39/> [18.09.20].

**Grønmo, Sigmund (2004).** «*Samfunnsvitenskapelige metoder*». Bergen. Fagbokforlaget.

**Halvosen, Christer og Lunde, Torbjørn (2016).** «*Suksessfaktorer for offentlige*



- digitaliseringsprosjekter*». Masteroppgave NHH. Hentet fra: <https://openaccess.nhh.no/nhh-xmlui/bitstream/handle/11250/2432550/masterthesis.PDF?sequence=1&isAllowed=y> [09.12.19].
- Hammersley, Martyn (1987).** *“Some Notes on the Terms “Validity” and “Reliability”*. British Educational Research Journal, 13, 73-81.
- Hansen, Tore. (2018).** *“New Public Management”*. I Store norske leksikon. Hentet fra [https://snl.no/New\\_Public\\_Management](https://snl.no/New_Public_Management) [10.01.20].
- Hatch, Mary (2001).** *«Organisasjonsteori Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver»*. Oslo. Abstrakt forlag.
- Haskel, Jonathan og Westlake, Stian (2017).** *«Capitalism without capital»*.
- Heggernes, Tarjei (2017).** *«Digital forretningsforståelse. Fra store data til små biter»*. 2. utg. Bergen. Fagbokforlaget.
- Heeks, Richard (2006).** *«Implementing and Managing eGovernment”*. London: SAGE Publications Ltd.
- Helgesen, Morten (2016).** *«En casestudie av beslutningsprosessen rundt innføringen av introduksjonsloven»*. Hentet fra: <http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/15863/151429192.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [30.05.19]
- Hellevik, Ottar (2003).** *«Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap»*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Hill, Michael og Hupe, Peter (2009).** *“Implementing Public Policy”*. London. Sage.
- Hood, Christoffer (1986).** *“The Tools of Government Chatham”*, New York, Chatham House.
- Hood, Christoffer og Margetts, Helen (2007).** *“The tools of government in the digital age”*. London. Palgrave.
- Hovland, Endre og Knudsen, Alette (2017).** *«Nødvendig med omstilling»*. Bergen.kommune.no. Hentet fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/smart-omsorg/10570/article-149168> [15.04.19].
- Hovland, Endre (2017).** *«Digitale nøkler»*. Bergen.kommune.no. Hentet fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/smart-omsorg/10578/article-149222>
- Howlett, Michael (2011).** *“Designing public policies: principles and instruments”*. London: Routledge.
- Howlett, Michael, Ramesh, M og Perl, Anthony (2009).** *“Studying public policy. Policy cycles og Policy Subsystems”*. Canada, Oxford University Press.
- Huang, S og Han, W (2008).** *“Exploring the relationship between software project duration and risk exposure: A cluster analysis”*. Information & Management, ss. 175-182.
- Idsø, Johannes (2017).** *«Offentlig sektor»*. I Store norske leksikon. Hentet fra: [https://snl.no/offentlig\\_sektor](https://snl.no/offentlig_sektor) [13.01.2020].
- Jacobsen, Dag og Thorsvik, Jan (2002).** *«Hvordan organisasjoner fungerer. Innføring i organisasjon og ledelse»*. Bergen. Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag (2015).** *«Hvordan gjennomføre undersøkelser?»* Oslo: Cappelen Damm.
- Jansen, Arild og Schartum, Dag (2008).** *«Elektronisk forvaltning på norsk : statlig og kommunal bruk av IKT»*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per og Christoffersen, Line (2010).** *«Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode»* (4. utg.). Oslo. Abstrakt forlag.

**Jørgensen, Magne (2015).** «Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak». UiO. Simula Research Laboratory.

**Kagermann, Hennig (2014).** “*Change Through Digitization—Value Creation in the Age of Industry*”. Management of Permanent Change. Springer Fachmedien Wiesbaden.

**Kernaghan, Kenneth og Gunraj, Justin (2008).** «*Integrating information technology into public administration: Conceptual and practical considerations*”. Canadian Public Administration. Vol. 47. Hentet fra: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1754-7121.2004.tb01191.x> [07.11.19].

**King, Gary, Keohane, Rrobert og Verba, Sidney (1994).** «*Designing Social inquiry Scietific Inference in Qualitative Research*”. Princeton, Princeton University Publishers.

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

**Knill, Christopher og Tosun, Jale (2012).** “*Public Policy*”. London: Palgrave Macmillan.

**Knudsen, Hilde og Hovland, Endre (2017).** «*Organiseringen*». Bergen kommune. Hentet fra: <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/smart-omsorg/10570/article-149164> [29.05.19]

**Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2016).** «*Digitaliseringsrundskrivet*». Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/5c0d4d3fe4f14286aabd818afe618ffc/digitaliseringsrundskrivet\\_2016.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5c0d4d3fe4f14286aabd818afe618ffc/digitaliseringsrundskrivet_2016.pdf) [02.04.19]

**Krekling, David (2017).** «*Her er Norges mest og minst effektive kommuner*». Nrk.no. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/her-er-norges-mest-og-minst-effektivekommuner-1.13824081> [23.02.20].

**Krumsvik, Rrune (2014).** «*Forskingsdesign og kvalitativ metode*». Bergen, Fagbokforlaget.

**Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2015).** «Det kvalitative forskningsintervju». Gyldendal Akademisk. 2. Utgave.

**Lember, Veiko, Kattel, Rainer og Tõnurist, Piret (2018).** «*Technological capacity in the public Sector: the case of estonia*». International review of Administrative Sciences.

**Linder, Stephen og Peters, Guy (1989)** “*Instruments of Government: Perceptions and Contexts*”. Cambridge University Press.

**Lijphart, Arend (1971).** “*Comparative Politics and the Comparative Method*”, The American Political Science Review, Vol.65.

**Madsbu, Jens Petter (2016).** «*Samordning, effektivisering og forenkling*». Doktoravhandling. Karlstad Universitet. Hentet fra: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:916855/FULLTEXT01.pdf> [10.06.20].

**Mahoney, James og Thelen, Kathleen (2010).** A Theory of Gradual Institutional Change, Cambridge, Cambridge. Cambridge University Press.

**Margetts, Helen og Dunleavy, Patrick (2013).** “*The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web*”. Philosophical Transactions of The Royal Society A Mathematical Physical and Engineering Sciences. Hentet fra: The Second Wave of Digital-Era Governance: A Quasi-Paradigm for Government on the Web [06.02.20].

**Malt, Ulrik (2015).** «*Strukturert intervju*» i Store norske leksikon på snl.no. Hentet fra [https://snl.no/strukturert\\_intervju](https://snl.no/strukturert_intervju) [25.05.20].

**March, James (1982).** “Theories of choice and decision making”. Society. Hentet fra:

[https://www.researchgate.net/publication/225551593\\_Theories\\_of\\_choice\\_and\\_decision\\_making](https://www.researchgate.net/publication/225551593_Theories_of_choice_and_decision_making) [02.03.19].

**March, James (1991).** *“Exploration and Exploitation in Organizational Learning”*. Organization Science, Vol. 2.

**March, James og Olsen, Johan P. (1988).** *“Decisions and organizations”*. Oxford, Brasil.

**March, James (1994).** *“A primer on decision making How Decisions Happen”*, New York The Free Press.

**Mehmetoglu, Mehmet (2004).** *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen. Fagbokforlaget.

**Mevold, Nina (2017).** *«Logistikktema i Komité for helse og sosial»*. Bergen.kommune.no. Hentet fra:

[https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00290/Nina\\_Mevold\\_i\\_komit\\_290483a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00290/Nina_Mevold_i_komit_290483a.pdf) [19.08.19].

**Meijer, Albert og Bolivar, Manuel (2015).** *“Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance”*. International Review of Administrative Sciences. Hentet fra: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0020852314564308> [18.09.19].

**Mergel, Ines, Edelmann, Noella og Haug, Nathalie (2019).** *“Defining digital transformation: Results from expert interviews”*. Government Information Quarterly Volume 36, Issue 4. Hentet fra:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X18304131> [18.05.20]

**NHO (2015).** *«Effektiv offentlig forvaltning»*. Oslo: Næringslivets Hovedorganisasjon.

**NOU 2015:1 (2015).** *«Produktivitets – grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskommissjonens første rapport»*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/sec1> [29.10.19].

**NOU 2016:3 (2016).** *«Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskommissjonens andre rapport»*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/> [29.10.19].

**NKRF (2014).** *“Beste e-kommune 2014»* Norges kommunerevisorforbund. Hentet fra: <https://www.nkrf.no/nyheter/2014/09/17/beste-ekommune-2014-ks> [21.06.20].

**Norris, Pippa (2001).** *“Digital divide : civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide”*. Cambridge, Cambridge University Press.

**Nyeng, Frode (2017).** *«Hva er også sant? En innføring i vitenskapsteori»*. Bergen: Fagbokforlaget.

**Næringslivets sikkerhetsråd (2018).** *«Mørketallsundersøkelsen 2018»*. Hentet fra:

<https://www.nsr-org.no/getfile.php/1311303-1537281687/Bilder/M%C3%B8rketallsunders%C3%B8kelsen/M%C3%B8rketallsunders%C3%B8kelsen%202018%20low.pdf> [20.06.20]

**OECD (2003)** *“The e-Government Imperative”*. Paris. OECD.

**OECD (2006).** *“E-government studies: Norway”*. Paris. OECD.

**OECD (2017).** *“Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector”* [Internet]. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. Hentet fra: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279742-en> [05.01.2019].

**Olsen, Johan P. (1972).** *“Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice”* Scandinavian Political Studies Yearbook vol.7.

**Olsen, Johan P. (1978)** *«Politisk organisering»*, Bergen, Universitetsforlaget

**Olsen, Johan P. (1984).** *“Folkestyre, byråkrati og korporativisme – skisse av er*

*organisasjonsteoretisk perspektiv.*” Oslo. Universitetsforlaget.

**Osborne, Stephen og Brown, Louise (2014).** *“Handbook of Innovation in Public Services”*. Edward Elgar Publishing Inc.

**Philbeck, Thomas og Davies, Nicholas (2019).** *“The fourth industrial revolution: Shaping a new era”*. Journal of International Affairs. Vol 72, nr. 1. Hentet fra: <https://www.jstor.org/stable/26588339?seq=1> [04.05.20].

**Pollitt, Christopher. (2010).** *«Technological change: a central yet neglected feature of public Administration»*. NISPAce journal of public administration and policy. Vol. 3. Hentet fra: <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/3/2/article-p31.xml?language=en> [08.05.20].

**Pollitt, Christopher og Bouckaert, G (2011).** *«Public management reform: a comparative analysis”*. Oxford. Oxford University Press.

**Raisch, Sebastian og Birkinshaw, Julian. (2008).** *“Organizational Ambidexterity: Antecedents ,Outcomes, and Moderators”*. Journal of Management, 34, 375-409.

**Rainy, Hal, Backoff, Robert og Levine, Charles (1976).** *“Comparing Public and Private Organizations”*. Public Administration Review, 36(2), ss. 233-244.

**Rambøll Management Consulting (2016).** *“IT i praksis”*. Skøyen. Rambøll Management Consulting AS.

**Rackwitz, Maike, Hammerschmid, Gerhard og Breugh, Jessica (2019).** *“Government collaboration and digitalization”*. Tropico. Hentet fra: <https://tropico-project.eu/download/d6-3-government-collaboration-and-digitalisation-comparative-case-studies-on-collaborative-management-for-government-digitalisation-and-public-sector-innovation/?wpdmdl=1440&refresh=5eeb15ca69d041592464842> [19.06.20]

**Randma-Liiv, Tiina, Vooglaid, Kadi og Savi, Riin (2019).** *«Comparative case studies on E-participation”*. Tropico. Hentet fra: <https://tropico-project.eu/download/d5-1-comparative-case-studies/?wpdmdl=1155&refresh=5eeb150cf13691592464652> [19.06.20]

**Regjeringen (2012).** *«På nett med innbyggerne. Regjeringens digitaliseringsprogram»*. Regjeringen.no. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/dan/regjeringensdigitaliseringsprogram/digit\\_prg.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/kampanje/dan/regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg.pdf) [01.04.20].

**Regjeringen (2019a).** *«Digitaliseringsminister Nikolai Astrup (H)»* Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/digitaliseringsminister-nikolai-astrup/id2626348/> [26.11.2019]

**Regjeringen (2019b).** *«Kommunedata»*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/id2415955/> [23.02.20].

**Regjeringen (2019c).** *«Plattform»*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7b0b7f0fcf0f4d93bb6705838248749b/plattform.pdf>

**Repstad, Pål (2007).** *«Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder samfunnsfag»*. Oslo. Universitetsforlaget.

**Ringdal, Kirsten (2001).** *«Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode»*. Bergen. Fagbokforlaget.

**Roness, Paul (1997).** *«Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar i studiet av Endringsprosessar»*. Bergen: Fagbokforlaget

**Røiseland Asbjørn og Signy Vabo (2012).** *«Styring og samstyring – governance på norsk»*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Røvik, Kjell Arne (1998).** «*Moderne organisasjoner*». Bergen, Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell, Roness, Paul, Lægroid, Per og Christensen, Tom (2009).** «*Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte*». Oslo: Universitetsforlaget.
- Salamon, Lester (2002).** «*The Tools of Government: A Guide to the New Governanc. New*». York. Oxford University Press.
- Saunders, Mark, Lewis, Philips og Thornhill, Adrian (2016).** «*Research Methods for Business Students*» (7. utg.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Schartum, Dag, Jansen, Arild og Tranvik, Tommy (2017).** «*Digital forvaltning*». Bergen. Fagbokforlaget.
- Schwab, Klaus (2017).** «*The Fourth Industrial Revolution*». Currency, World Economic Forum.
- Schneider, Jakob, Stickdorn, Marck (2011)** «This is service design thinking: basics, tools, cases». Amsterdam. BIS Publisher.
- Selznick, Philip (1948).** «*Foundations of the theory of organization*». American sociological review, 13(1), s. 25-35.
- Snellen, Ignace (2002).** «*Electric governance*». International Review of Administrative Sciences. Nummer 68. S. 183-198.
- Snellen, Ignace (2005).** «*E-government. A Challenge for Public Management*». In E. Ferlie, L.E. Lynn and C. Pollitt, eds. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press.
- SSB (2013).** «Offentlige finanser». Hentet fra: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/offentlige-finanser> [09.09.19].
- Stortingsmelding nr. 7 (2007-2008).** «*Et nyskapende og bærekraftig Norge*». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-7-2008-2009-/id538010/> [09.02.20].
- Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007).** «*Eit informasjonssamfunn for alle*». Hentet fra: [www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007-/id441497/](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2006-2007-/id441497/) [25.11.2019].
- Stortingsmelding nr. 23 (2012-2013).** «*Digital agenda for Norge — IKT for vekst og verdiskaping*». Hentet fra: [www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-23-20122013/id718084/](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-23-20122013/id718084/) [25.11.19].
- Stortingsmelding nr. 27 (2015-2016).** «*Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*». Hentet fra: [www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/](http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/) [25.11.19].
- Stortingsmelding nr. 29 (2016-2017).** «*Perspektivmeldingen 2017*». Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/> [25.11.19].
- Solberg, Erna (2019).** «*Rustet for digital revolusjon*». Dagens Næringsliv. Hentet fra: <https://www.dn.no/med-egne-ord/erna-solberg/digitalisering/beredskap/rustet-for-digital-revolusjon/2-1-528027> [25.11.2019].
- Solow, Robert (1987).** «*We'd better watch out*». New York Times, 12.07.87.
- Tansey, Oisín (2007).** «*Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling*», Political Science and Politics, Vol. 40.
- Tjora, Aksel (2017).** Kvalitative forskningsmetoder. 3. utg. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Tranvik, Tommy (2008).** «*Digital teknologi og organisasjonsendring*». Bergen. Fagbokforlaget.
- Triplet, Jack (1999).** «*The Solow Productivity Paradox: What do Computers do to*

*Productivity?*” The Canadian Journal of Economics. S. 309-334 Hentet fra:  
<https://www.jstor.org/stable/136425?seq=1> [05.01.20].

**Tønnesen, Jonas (2019).** «*En etat i balanse*». Masteroppgave UiB. Hentet fra:  
<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/20499/Masteroppgave-digitalisering-i-Skatteetaten.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [09.12.19].

**Ulriksen, Kai Arne (2018).** «*Formelle og uformelle intervjuer*». Ndla. Hentet fra:  
<https://ndla.no/nb/node/190651?fag=185103> [29.05.19]

**Yin, Robert (2014).** «*Case Study Research: Design and Methods Fourth Edition*”.  
Thousand Oaks. Sage Publications.

**Van Thiel, Sandra (2014).** “*Research Methods in Public Administration and Public Management*”. New York: Routledge.

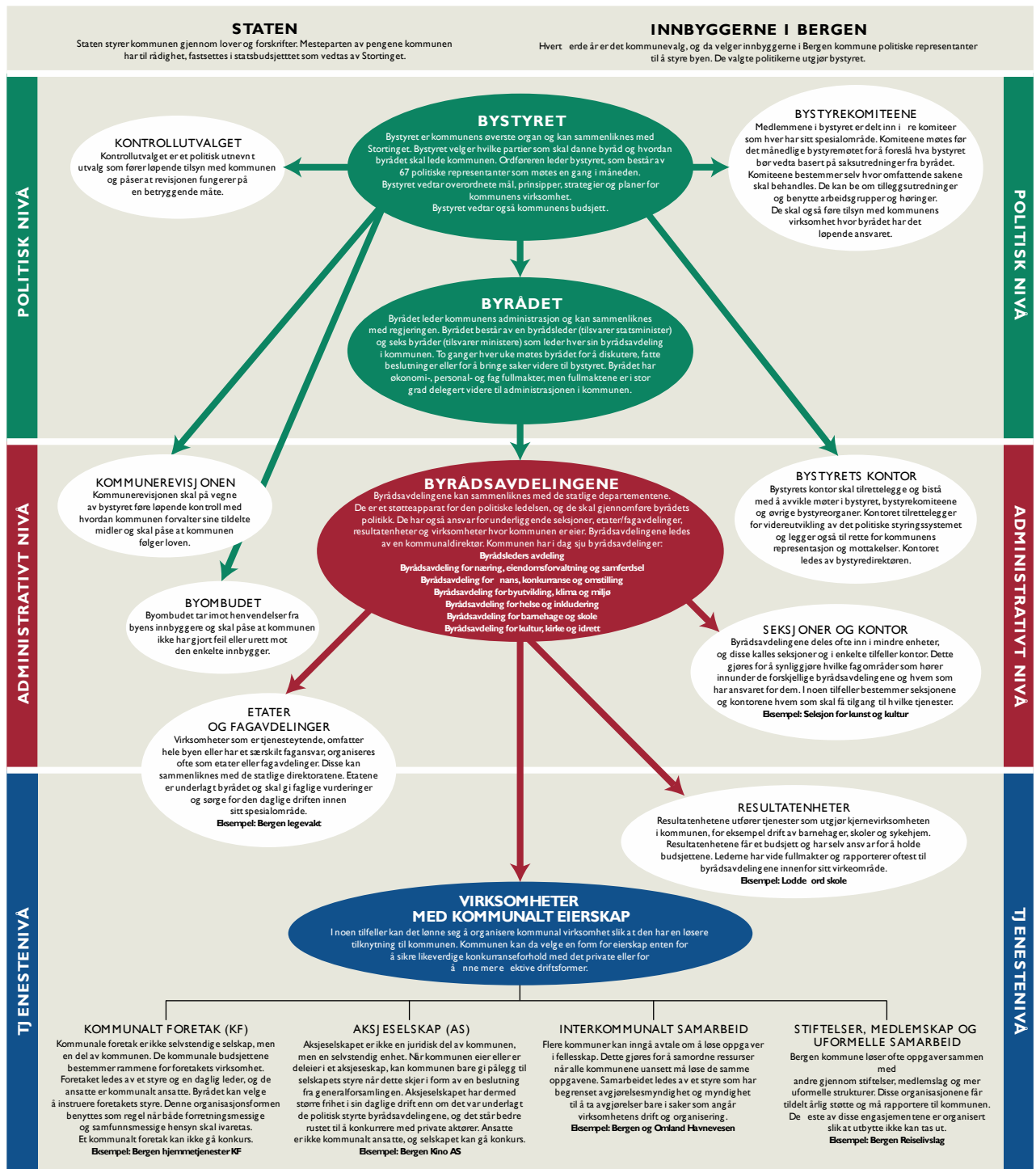
**Westeren, Knut (2015).** «*Styring av informasjonsteknologi i offentlig sektor*». Fagbladet samfunn og økonomi. 2015, 1. utgave. Hentet fra:  
<https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/298227> [04.05.19].

**World Economic Forum (2013).** “*The Global Information Technology Report 2013*”.  
Hentet fra: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR\\_Report\\_2013.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR_Report_2013.pdf) [09.03.20]

**Wæhle, Espen, Dahlum, Sirianne og Grønmo, Sigmund (2020).** «*Case-studie i Store norske leksikon*». snl.no. Hentet fra: <https://snl.no/case-studie> [30.06.20].

**Øyvann, Stig (2017).** «*Finalistene til digitaliseringsprisen 2018 er klare*». Computerworld.no. Hentet fra: <http://www.cw.no/artikkel/siste-nyheter/finalistene-til-digitaliseringsprisen-2018-klare> [16.04.19].

# VEDLEGG 1: ORGANISASJONSKART BERGEN KOMMUNE



## **VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE**

### **Fase 1: Rammesetting**

*Løs prat (2-3 min).*

6. Uformell prat. Takk for at du tar deg tid.

*Informasjon (5 min).*

7. Si litt om temaet for samtalen, studiens problemstilling og formål. Innføring i policiesirkelen for å forklare oppgavens konkrete saksfelt.
8. Forklare hvordan intervjuet skal foregå, hva det skal brukes til, samt konseptet rundt taushetsplikt, anonymitet, opptak og muligheten for å se igjennom materialet før publisering av studien.
9. Signere samtykkeerklæring.
10. Starte opptak.

### **Fase 2: Bakgrunn**

*Bakgrunnsspørsmål med kortere svar (15 min).*

11. Hvem er du, hva jobber du med nå og hva var din rolle i smart omsorg prosjektet?
12. Så vidt deg bekjent, hvem kom med ideen bak «smart omsorg» prosjektet?
13. Hvorfor tror du at «Smart omsorg» har blitt trukket fram av DIFI som et av de mest vellykkede digitaliseringsprosjektene de siste årene?
14. Praktisk oppgave:  
Basert på erfaringene fra prosessen, kan du ringe rundt de tre faktorene som du mener har vært viktigst for at «smart omsorg» gikk fra å være en ide til et fullstendig digitaliseringsprosjekt?

### **Fase 3: Fokusering**

*Dypere spørsmål med løpende oppfølgingsspørsmål (30 min).*

15. Hvorfor ble «smart omsorg» satt på agendaen i Bergen kommune?
  1. Hvordan ble prosjektet satt på agendaen?
  2. Hvor og hvordan ble ideen lagt fram og?
  3. Når var første gang du ble introdusert for prosjektet?
  4. Hva lyktes og mislyktes i denne første ide- og agendafasen?
16. Hvilke utfordringer møtte dere med etableringen av et slikt prosjekt?
17. Hva ville du gjort annerledes i deres startfase av prosjektet om dere kunne startet prosessen på nytt?
18. Hvordan gikk prosjektet fra en ide til konkret innhold?
  1. Hvem ledet prosjektet i denne prosessen?
  2. Hvem var involvert i utformingen av prosjektets innhold? Var det utformet av topledelsen eller helsefagarbeidere?
  3. Hva ble gjort bra og hva kunne blitt gjort bedre i denne prosessen?
19. Hvordan tror du smart omsorg prosjektet hadde gått om man skulle gjennomført samme type prosjekt i privat sektor?
20. Hva mener du er det viktige aspektet for å gjennomføre vellykkede digitaliseringsprosjekter?

### **Fase 4: Tilbakeblikk og avrundning**

*Oppsummering (10 - 15 min).*

21. Oppsummere funn
22. Har jeg forstått deg riktig?
23. Er det noe du vil legge til?
24. Er det andre du tenker jeg burde intervjuer?



## VEDLEGG 3: SAMTYKKEERKLÆRING

---

### Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om «*studien av smart omsorg*» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju.
- at mine personopplysninger oppbevares og behandles for fullføring av dette forskningsprosjektet.
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes.
- at mine personopplysninger kan lagres etter prosjektslutt.
- at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet innen desember 2020.

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## **VEDLEGG 4: FREMDRIFTSPLAN**

Tabellen nedenfor viser når de forskjellige momentene av masteroppgaven er planlagt å være ferdigstilt. Her må det åpenbart tas en rekke forbehold når det kommer til tidsaspekter. Spesielt må det tas forbehold om at intervjuprosessen kan ta lenger tid enn det som er forestilt, da man er avhengig av at potensielle informantene er tilgjengelige i tidsrommet man har planlagt.

<b>Hva?</b>	<b>Når?</b>	<b>Beskrivelse</b>
Innføring i tema.	August – september.	Sette seg inn i dokumenter, finne intervjuobjekter, skrive intervjuguide og avtale intervjutidspunkt.
Skrive innledningskapitlene.	Oktober.	Skrive innledning og kontekstkapittelet. Gjennomføre intervju og skrive evt. transkriberinger.
Intervju og innholdsanalyse.	November – desember.	Starte arbeidet på teori og metode. Fortsette arbeidet med innsamling av empiri fra dokumenter. Gjøre innholdsanalyse av relevant litteratur.
Ferdiggjøre empiri av datamaterialet.	Januar – februar.	Fortsette å analysere dataen fra foregående måned og starte på analyse kapittelet.
Ferdiggjøre metode, teori og analysekapittelet.	Mars – april.	Ferdiggjøre metode, teori og fortsette på analysekapitlet.
Korrekturlesning og kilder.	Mai.	Gjøre avsluttende arbeid på analysekapittelet, gå igjennom setningsoppbygging, kilder og layout.
Ferdigstilt masteroppgave foreligger	1. juni.	

## **VEDLEGG 5: FIGUROVERSIKT**

**FIGUR 1 (S. 15):** PRODUKTIVITET HOS ANSATTE GJENNOM DIGITALE HJELPEMIDLER (IT) (GONZALES OG GIDUMAL, 2016).

**FIGUR 2 (S. 18):** ORGANISASJONSKART FOR OFFENTLIG SEKTOR. FREMSTILLER HVOR KOMMUNENE LIGGER I FORHOLD TIL ANDRE FORETAK I OFFENTLIG SEKTOR (STORTINGSMELDING NR. 7 (2007-2008)).

**FIGUR 3 (S. 25):** ORGANISASJONSKART AVDELINGEN FOR HELSE OG OMSORG (BERGEN KOMMUNE, 2019)

**FIGUR 4 (S. 27):** ORGANISASJONS- OG STYRINGSSTRUKTUR FOR «SMART OMSORG» (BERGEN KOMMUNE, 2016B).

**FIGUR 5 (S. 27):** ORGANISASJONS- OG STYRINGSSTRUKTUR FOR «SMART OMSORG» (BERGEN KOMMUNE, 2016B).

**FIGUR 6 (S. 34):** GRAFISK FREMSTILLING AV POLICYSIRKELENS FEM FASER (KNILL OG TOSUN, 2012).

**FIGUR 7 (S. 42):** NATOMODELLENS FIRE VIRKEMIDLER OG ÅTTE UNDERKATEGORIER (HOOD OG MARGETTS, 2007)

**FIGUR 8 (S. 49):** VIKTIGSTE KOMPONENTER I EN CASESTUDIE (YIN, 2014).

**FIGUR 9 (S. 53):** OPPGAVENS VIKTIGSTE DOKUMENTKILDER:

**FIGUR 10 (S. 57):** LISTE OVER OPPGAVENS INTERVJUOBJEKTER

**FIGUR 11 (S. 71):** FINANSIERINGSOVERSIKT FOR «SMART OMSORG» (BERGEN KOMMUNEN, 2018A).

**FIGUR 12 (S. 78):** FIGUR 12: ORDSKY SOM VISER DE MEST ESSENSIELLE FAKTORENE FOR AT SMART OMSORG IFØLGE INTERVJUOBJEKTENE BLE VELLYKKET SOM PROSJEKT.

**FIGUR 13 (S. 89):** NATO-MODELLENS FIRE VIRKEMIDLER OG DENS GRAD AV BRUK I «SMART OMSORG».

**FIGUR 14 (S. 95):** GRAFISK FREMSTILLING AV DE VIKTIGSTE FAKTORENE FOR AT «SMART OMSORG» LYKTES SOM DIGITALISERINGSPROSJEKT.