



Stemmens plass i samstyring

En undersøkelse av forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i nasjonale samstyringsprosjekt

Ragnhild Thornam

Veileder: Kjersti Danilova

Masteroppgave i Executive ledelse

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet Executive master i ledelse ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Oppgaven undersøker forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt. Temaet er viktig fordi samarbeid på tvers av sektorer er et av regjeringens viktigste virkemidler for å møte og løse samfunnsutfordringer (St.meld. 14 (2020-2021)). Sammen med digitalisering og innovasjon skal samstyring bidra til at offentlig sektor også i fremtiden kan gi nødvendige tjenester til innbyggerne.

Samstyring bygger på ideen om at det trengs ulike stemmer for å løse komplekse problemer (Doberstein, 2016, gjengitt i Mosley og Wong, 2021). Med dette perspektivet er kommuner uvurderlige fordi de er nærmest brukerne, tette på tjenestene og forstår egen organisasjon og sine behov best. Oppgaven viser at kommuner deltar i samstyringsprosjekt for å bidra til fellesskapet og for å oppnå gevinster. Videre viser oppgaven at kommuner kan oppleve det utfordrende å bruke stemmene sine i nasjonale samstyringsprosjekt. Oppgaven viser også at kommuner ikke nødvendigvis føler seg hørt og forstått i samstyring.

Med teori om samstyring, legitimitet og stemme som rammeverk undersøker oppgaven hvilke forutsetninger som må være til stede for å få frem norske kommuner sine stemmer i nasjonale samstyringsprosjekt. Gjennom en eksplorerende tilnærming, kvalitativ metode og casestudie finner studien fem sentrale forutsetninger. Disse forutsetningene er å se nytten av å bruke stemmene, vite hva stemmene skal brukes til, ha rom for å bruke stemmene, sikre kompetanse til å bruke stemmene og stemmer som er sterke nok til å bli hørt.

Jeg vil rette en stor takk til førsteamanuensis Kjersti Danilova for kyndig veiledning i arbeidet.

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
LISTE OVER TABELLER OG FIGURER.....	8
1. INNLEDNING	9
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	9
1.2 OPPGAVENS STRUKTUR.....	10
1.3 BAKGRUNN	10
2. TEORI.....	12
2.1 OFFENTLIG SEKTOR.....	12
2.2 VIRKEMIDLER FOR Å MØTE UTFORDRINGER	14
2.2.1 <i>Digitalisering</i>	14
2.2.2 <i>Innovasjon</i>	17
2.2.3 <i>Samarbeid på tvers</i>	19
2.3 SAMSTYRING.....	20
2.3.1 <i>En modell for samstyring</i>	22
2.3.2 <i>Utfordringer med samstyring</i>	24
2.3.3 <i>Effekt og gevinster</i>	25
2.4 STEMMENS BETYDNING I SAMSTYRING	27
2.4.1 <i>Stemme og legitimitet</i>	27
2.4.2 <i>Stemme og andre variabler</i>	30
2.5 RAMMEVERK FOR OPPGAVEN.....	31
3. METODE	33
3.1 FORSKNINGSDESIGN.....	33

3.1.1	<i>Forskningstilnærming</i>	33
3.1.2	<i>Forskningsstrategi</i>	34
3.2	DATAINNSAMLING	35
3.2.1	<i>Intervju</i>	35
3.2.2	<i>Dokumentanalyse</i>	38
3.3	DATAANALYSE.....	39
3.4	SVAKHETER I DESIGNET	40
3.5	METODENS ROBUSTHET	40
3.5.1	<i>Reliabilitet</i>	41
3.5.2	<i>Validitet</i>	42
3.6	ETISKE VURDERINGER	43
4.	RESULTAT	46
4.1	PROSJEKTET DIGIHELSESTASJON	46
4.1.1	<i>Aktørene</i>	46
4.1.2	<i>Organisering</i>	47
4.1.3	<i>Utfordringer</i>	47
4.1.4	<i>Avslutning</i>	49
4.1.5	<i>Resultat</i>	50
4.2	SE NYTTEN AV Å BRUKE STEMMENE	51
4.2.1	<i>Bidra til fellesskapet</i>	51
4.2.2	<i>Forventninger om gevinster</i>	51
4.2.3	<i>Vanskelig å realisere gevinster</i>	52
4.2.4	<i>Erfaring og læring</i>	53
4.2.5	<i>Eierskap til arbeidet</i>	54

4.2.6	<i>Ressursbruk</i>	55
4.3	VITE HVA STEMMENE SKAL BRUKES TIL.....	55
4.3.1	<i>Avdekke og utfordre</i>	55
4.3.2	<i>Gi innspill</i>	56
4.3.3	<i>Hvem hjelper hvem</i>	56
4.3.4	<i>Premisser og tilnærming</i>	57
4.4	ROM FOR Å BRUKE STEMMENE.....	57
4.4.1	<i>Konsensus om beslutninger</i>	58
4.4.2	<i>Kvaliteten på beslutninger</i>	59
4.4.3	<i>Handlingsrom</i>	59
4.4.4	<i>Egnede arenaer</i>	60
4.5	KOMPETANSE TIL Å BRUKE STEMMENE.....	60
4.5.1	<i>Trygghet</i>	61
4.5.2	<i>Informasjon og dokumentasjon</i>	61
4.5.3	<i>Mobilisere kompetanse lokalt</i>	62
4.6	STEMMER SOM ER STERKE NOK.....	62
4.6.1	<i>Å bli lyttet til</i>	62
4.6.2	<i>Å bli forstått</i>	64
4.6.3	<i>Samordning</i>	64
4.7	OPPSUMMERING.....	65
5.	DISKUSJON	67
5.1	SE NYTTEN AV Å BRUKE STEMMENE.....	67
5.1.1	<i>Vurdere kost-nytte</i>	67
5.1.2	<i>Endre fokus</i>	68

5.1.3	<i>Bevisst kommunikasjon</i>	69
5.2	VITE HVA STEMMENE SKAL BRUKES TIL	69
5.2.1	<i>Tydelige avklaringer</i>	69
5.2.2	<i>Avklare premisser og gjennomførbarhet</i>	70
5.2.3	<i>Akseptere usikkerhet</i>	70
5.2.4	<i>Bruke ekspertisen</i>	71
5.3	ROM FOR Å BRUKE STEMMENE	72
5.3.1	<i>Skape trygghet</i>	72
5.3.2	<i>Sikre balanse</i>	72
5.3.3	<i>Avklare beslutningsformen</i>	73
5.3.4	<i>Nyansere konsensusformen</i>	74
5.3.5	<i>Egnede møteformer</i>	75
5.4	KOMPETANSE TIL Å BRUKE STEMMENE	76
5.4.1	<i>Bidra til kompetanse</i>	76
5.4.2	<i>Bidra med informasjon</i>	77
5.4.3	<i>Sørge for forankring</i>	77
5.5	STEMMER SOM ER STERKE NOK	78
5.5.1	<i>En samlet stemme</i>	78
5.5.2	<i>En felles stemme</i>	79
5.6	OPPSUMMERING	80
6.	KONKLUSJON	83
6.1	TEORETISKE IMPLIKASJONER.....	84
6.2	IMPLIKASJONER FOR PRAKSISFELTET	85
6.3	SVAKHETER OG VIDERE FORSKNING.....	87

ERKLÆRING OM BRUK AV KI-VERKTØY.....	88
LITTERATURLISTE	89
APPENDIKS	95
INTERVJUGUIDE.....	96

Liste over tabeller og figurer

Tabell 1: Forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i samstyring S. 66

Tabell 2: Legitimitet og forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i samstyring S. 81

1. Innledning

De siste årene har flere statlige aktører, noen utvalgte kommuner og en håndfull IT-selskap samarbeidet om å lage digitale skolehelsetjenester for ungdom fra 13 år. Helsedirektoratet har hatt overordnet ansvar for arbeidet, som var del av en større tverrsektoriell satsing på tjenester og informasjon til ungdom. Desember 2023 ble arbeidet avsluttet. Løsningen var så og si ferdig, men de involverte kommunene vegret seg for å ta den i bruk.

Samarbeidet om de digitale skolehelsetjenestene er et eksempel på en styringsform som har etablert seg i Norge og andre vestlige land de siste tiårene. Samstyring handler om å løse kompliserte problemer og utvikle offentlige tjenester på tvers av sektorer (Røiseland og Vabo, 2016). Målet er å løse utfordringer i offentlig sektor sammen, der blant annet demografiske endringer påvirker evnen til å yte velferdstjenester.

For å møte samfunnsutfordringer pekes det på innovasjon, digitalisering og samarbeid på tvers av sektorer som viktige tiltak (se blant annet St.meld. 14 (2020-2021)). Samstyring, eller samarbeid, er uttalt i flere sentrale nasjonale strategier og meldinger. For eksempel gir regjeringens digitaliseringsstrategi signal om samhandling mellom kommunal og statlig sektor (Regjeringen, 2019). Tilsvarende legger kommunesektorens samstyringsmodell opp til dialog mellom stat og kommune om digitaliseringsarbeid.

Samstyring innebærer at mer eller mindre likeverdige aktører inngår et samarbeid der de er gjensidig avhengige av hverandre for å nå målene. For å lykkes med samstyring er det blant annet en forutsetning at aktørene forplikter seg til prosessen. Det gjør de kun om de oppfatter den som legitim, at de tror deres stemmer betyr noe og at de stoler på beslutningsprosessen (Mosley og Wong, 2021). Hvordan fungerer det så i praksis i en norsk kontekst? Opplever aktørene å bli hørt i samstyring og stoler de på beslutningsprosessen?

1.1 Tema og problemstilling

I denne oppgaven utforsker jeg hvordan kommuner opplever å bruke stemmene sine i nasjonale samstyringsprosjekt. Oppgaven undersøker hva som må til for å få frem kommuners stemmer i samarbeid med statlige aktører. Med dette forsøker jeg å gi et bidrag til å forstå betydningen av stemme og legitimitet i samstyring. Problemstillingen er som følger:

Hvilke forutsetninger må være til stede for å få frem kommuners stemmer i nasjonale samstyringsprosjekt?

1.2 Oppgavens struktur

Oppgaven beskriver først en nasjonal satsing på digitale tjenester til barn og unge. Dette er for å ramme inn casen som benyttes og gi kontekst til data som presenteres.

I et teorikapittel beskriver jeg utfordringer som offentlig sektor står overfor og gjør rede for begrepene innovasjon, digitalisering og samstyring, som blir pekt på som tiltak for å møte utfordringene. Jeg beskriver særlig hva som kjennetegner samstyring og hvilke muligheter og begrensninger styringsformen har. Jeg ser også eksplisitt på faktorene stemme og legitimitet, som er viktige variabler ved samstyring.

I et metodekapittel gjør jeg så rede for fremgangsmåten i arbeidet. Jeg vurderer arbeidets pålitelighet og reflekterer rundt etiske aspekt.

Deretter presenterer jeg resultater fra datainnsamlingen og oppsummerer funnene i en tabell. Jeg diskuterer så funnene og presenterer en utvidet modell som forbinder forutsetninger som mine funn viser med legitimitet. Til slutt konkluderer jeg og gir noen betraktninger om teoretiske og praktiske implikasjoner av arbeidet.

1.3 Bakgrunn

Helsestasjons- og skolehelsetjeneste er en av mange lovpålagte tjenester kommuner skal tilby (Helse- og omsorgstjenesteloven, 2011). En forskrift for helsestasjons- og skolehelsetjenesten (2003) utdyper formål, virkeområde og kommunenes ansvar. Tilbudet har tradisjonelt basert seg på et møte mellom mennesker i et fysisk lokale. I 2018 gikk startskuddet for DigiHelsestasjon, et nasjonalt prosjekt med formål om å innføre digitale løsninger i kommunale helsestasjons- og skolehelsetjenester. DigiHelsestasjon var et samarbeidsprosjekt mellom statlige, kommunale og private aktører. Prosjektet var todelt med to leveranser; en basisløsning for de over 16 år og en ungdomsløsning for ungdom fra 13 år. Begge løsningene skulle gi innbyggerne enkel og sikker digital kontakt med tjenestene, via Helsenorger, som er inngangen til offentlige helse- og omsorgstjenester på nett. Ansatte skulle bruke sine vante fagsystem og elektroniske pasientjournaler, takket være integrasjoner med Helsenorger. Denne

utredningen er avgrenset til ungdomsløsningen, heretter omtalt som DigiHelsestasjon. DigiHelsestasjon involverte brukere og fagpersoner i arbeidet. Ungdom og helsesykepleiere i pilotkommunene ga innsikt gjennom aktiviteter som workshop, fokusgrupper, brukertesting og intervjuer. En faggruppe av helsesykepleiere kartla arbeidsprosesser og rutiner og bidro i å utforme løsningen (DigiUng, 2023b).

DigiHelsestasjon skulle gi gevinster for kommuner og storsamfunnet. Innbyggerne kunne få økt kunnskap om tjenesten og de ansatte, bedre tilgang til tjenesten, bedre oversikt over timer, samt få informasjon fra de ansatte og generell helseinformasjon. Ansatte kunne få en mer effektiv arbeidshverdag ved å bruke mindre tid til å administrere timer, sikre at flere møter frem og frigjøre tid til forebyggende arbeid (DigiUng, 2023b). For samfunnet var potensielle gevinster å redusere kostnader og øke den digitale modenheten i befolkningen. Digital modenhet beskriver resultatet av en omfattende og vedvarende endring, som realiseres ved å utnytte digital teknologi (Kane *et al.*, 2019, gjengitt i Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Lønnsomheten lå blant annet i å senke terskelen for å kontakte tjenesten slik at flere får tidlig hjelp. Økt digital modenhet kunne legge grunnlaget for å ta i bruk flere digitale tjenester på sikt (DigiUng, 2023b).

DigiHelsestasjon var del av DigiUng, en større satsing på digitale tjenester og informasjon fra det offentlige til ungdom. DigiUng er en av regjeringens store tverrsektorielle satsinger og samler flere titalls aktører innen statlig, kommunal, frivillig og privat sektor og academia (DigiUng, 2023a). Programmet består av en rekke prosjekter som jobber for å lage digitale løsninger for ungdom på tvers av sektorer. I 2022 vedtok regjeringen at ung.no skal være statens primære kanal for digital informasjon, dialog og digitale tjenester til barn og unge på tvers av sektorer og tjenestenivå, realisert gjennom DigiUng (Regjeringen, 2023b).

Flere statlige aktører leder DigiUng sammen (DigiUng, 2023c). Helsedirektoratet trekker på sine nettsider frem sin rolle i å lede programmet (Helsedirektoratet, 2023). Bufdir omtaler i årsrapport for 2022 sin sentrale rolle i å styre DigiUng-programmet, i tillegg til å legge ned innsats i et konkret prosjekt i programmet (Bufdir, 2023). Daværende Direktoratet for e-helse beskrev digitale tjenester til barn og unge som et av sine spesielle oppdrag (Direktoratet for e-helse, 2022). Sju departement omtaler DigiUng i sine proporsjoner om budsjettåret 2024 (Regjeringen, 2023b). Programmet har utviklet seg gjennom årene og arbeidet senest i 2023 med å etablere en felles modell for drift, finansiering og forvaltning (Regjeringen, 2023b). I kapittel fire beskriver jeg prosjektet DigiHelsestasjon nærmere.

2. Teori

Denne oppgaven ser på legitimitet ved samstyring. Den undersøker hvilke forutsetninger som må være til stede for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt. Jeg tar utgangspunkt i Ansell og Gash (2007) sitt rammeverk om *collaborative governance* og støtter meg til Røiseland og Vabo (2016) sin forståelse av samstyring. Videre bruker jeg Mosley og Wong (2021) sin litteratur om legitimitet og stemme. For å ramme inn oppgaven beskriver jeg først utfordringer i offentlig sektor og prioriterte tiltak for å løse utfordringene, nemlig samarbeid på tvers, digitalisering og innovasjon.

2.1 Offentlig sektor

Norge er en velferdsstat der mange oppgaver løses av offentlig sektor. Stat og kommune gir innbyggerne tjenester innenfor blant annet helse, opplæring, velferd, infrastruktur, forsvar og sikkerhet. Offentlig sektor kan forstås som en samlebetegnelse på statsforvaltningen og kommuneforvaltningen. Offentlig forvaltning handler om å utøve offentlig myndighet, samt å bruke og administrere økonomiske ressurser (Store norske leksikon, 2022 og 2023). Norge har en stor offentlig sektor sammenlignet med andre europeiske land. Hver tredje sysselsatte jobber i det offentlige (Loga *et al.*, 2016).

Norge har tre styringsnivå: nasjonalt ved staten, regionalt ved fylkeskommuner og lokalt ved kommuner. I oppgaven retter jeg oppmerksomheten mot det nasjonale og det lokale nivået.

Staten er det nasjonale styringsorganet og har hovedansvar for politikk og lovgivning på alle områder. Staten vil si Regjering, Storting og statsforvaltningen. Statsforvaltningen har som hovedoppgave å sette i verk det Stortinget bestemmer, enten det er lover, bevilgninger eller Stortingsvedtak. Den er statens utøvende makt og består av departementer, direktorater, tilsyn, råd, statseide selskap og andre typer organisasjoner (Regjeringen, 2022).

Kommunene har som oppgave å yte tjenester, utvikle samfunnet, utøve myndighet og være demokratiske arenaer for innbyggerne. De er lovpålagt å tilby innbyggerne tjenester i alle livets faser. Kommuner er ifølge Krokan (2020) blant de mest komplekse organisasjonene som finnes, fordi de har et stort antall berørte parter eller interessenter, de omfatter mange ulike fag, fagsystemer og profesjoner, og de styres i grenseland mellom politikk og forvaltning. De skal yte tjenester på to av de viktigste områdene i innbyggernes liv, nemlig utdanning og helse, i tillegg til å ivareta en rekke andre funksjoner.

Norge har såkalte generalistkommuner, som vil si at alle kommuner har ansvar for å tilby de samme lovfestede tjenestene, uavhengig av innbyggertall, økonomi og andre forhold. Små kommuner skal tilby de samme tjenestene som folkerike kommuner. Kommunene har imidlertid et stort handlingsrom. De kan løse oppgavene i egen organisasjon, i interkommunalt samarbeid med andre kommuner, ved å kjøpe tjenester eller ved å samarbeide med private eller frivillige aktører (NOU 2023: 9).

Forholdet mellom stat og kommune er regulert gjennom kommuneloven, som legger til rette for at kommuner og fylkeskommuner kan yte tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne (Kommuneloven, 2018). Sammenlignet med andre europeiske land har Norge en desentralisert oppgaveløsning, der kommunene har ansvar for en bred og omfattende oppgaveportefølje. Oppgaver og ansvar har vokst i tråd med utviklingen av det norske velferdssamfunnet (NOU 2023: 9).

Generelle utviklingstrekk i samfunnet påvirker hvordan stat og kommune kan og skal løse sine oppgaver. Hvert fjerde år presenterer Finansdepartementet en perspektivmelding som peker på utfordringer og økonomiske utsikter for Norge i et langsiktig perspektiv. I 2021 la meldingen vekt på endringer i internasjonale rammebetingelser, klima, befolkning og økonomiske forutsetninger som bakgrunn for utfordringer norsk offentlig sektor står overfor (St.meld. 14 (2020-2021)). Også andre sentrale dokument og offentlige utredninger peker på utfordringer knyttet til menneskelige og økonomiske ressurser. En NOU om generalistkommuner hevder at hele offentlig sektor vil påvirkes av utfordringer med demografi, økonomisk handlingsrom og mangel på kompetanse og kapasitet (NOU 2023: 9). Kommunesektorens organisasjon (KS) trekker også frem endringer i demografi som en sentral utfordring, i tillegg til digitalisering og endringer i innbyggernes forventninger (KS, 2018a).

Utfordringene er merkbare for kommunene. En NOU fra 2023 peker på at kommuner er under økende press der mangel på kapasitet og kompetanse gjør det stadig mer krevende å gi innbyggerne lovpålagte tjenester (2023: 9). Dette gjør seg særlig gjeldende for helsetjenester. Mange kommuner står i en bemanningskrise og sliter med å rekruttere helsepersonell ifølge en utredning gjennomført av Helsepersonellkommissjonen (Regjeringen, 2023a). En rapport fra Sintef viser at det mangler minst 2000 helsesykepleiere sammenlignet med anbefalinger fra Helsedirektoratet (Sintef, 2021). I dette utfordringsbildet forventer innbyggerne like fullt tilgjengelige, brukervennlige og personlige tjenester som ivaretar behovene deres (Müller *et al.*, 2021).

2.2 Virkemidler for å møte utfordringer

Offentlig sektor står altså overfor utfordringer med å tilby gode tjenester med tilgjengelige ressurser. For å møte utfordringene mener regjeringen det er nødvendig å sikre en effektiv og fremtidsrettet offentlig sektor. Tiltak som går igjen i sentrale dokumenter er innovasjon, digitalisering og samarbeid. For eksempel sier perspektivmeldingen at det blir nødvendig å endre måten offentlig sektor arbeider og tilbyr tjenester på, ved å bruke ny teknologi og jobbe smartere. Det krever samarbeid på tvers av sektorer (St.meld. 14 (2020-2021)).

2.2.1 Digitalisering

Regjeringen har en strategi om å bruke digitalisering som virkemiddel for å løse noen av utfordringene offentlig sektor står overfor (Regjeringen, 2019). Digitalisering kan forstås som å utvikle en digital løsning for å løse et forretningsmessig problem eller tilby noe nytt, ifølge Iden, Danilova og Osmundsen (2022, s. 19). De definerer digitalisering som å «integre digital teknologi i en arbeidsprosess, produkt eller tjeneste, slik at det vi integrerer teknologien i, endrer karakter». Digitalisering handler ifølge regjeringen (2014) om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre.

For å beskrive en større og mer helhetlig digital forvandling, brukes gjerne begrepet digital transformasjon. Digital transformasjon kan forstås som «en tidkrevende og omfattende organisatorisk endring drevet frem av digital teknologi» (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022, s. 22). Regjeringen (2019) beskriver digital transformasjon som å endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgaver på ved hjelp av teknologi.

Både prosesser, produkter og tjenester kan digitaliseres. Førstnevnte innebærer å bruke digital teknologi til å forbedre arbeidsprosesser for å oppnå gevinster som økt effektivitet eller produktivitet. Å digitalisere produkter går ut på å endre dem ved å tilføre digital teknologi, med mål om å gi forbrukerne merverdi. Å digitalisere tjenester handler gjerne om å gi forbrukeren en lettere hverdag (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Digitalisering gir en teknisk og en organisatorisk endring i samme tiltak. Å digitalisere innebærer dermed både tekniske og sosiale aspekt; å ta i bruk digital teknologi og å endre en arbeidsprosess. Digitalisering i offentlig sektor har de senere årene lagt vekt på å sette brukeren i sentrum (Krokan, 2020). I dette ligger å forenkle arbeidsprosesser for brukerne av offentlige tjenester, like mye som å bidra til intern effektivitet.

Potensialet i digitalisering ser vi for eksempel i fremveksten av digitale plattformer og økosystemer, som ifølge Bygstad, Iden og Øverlid (2023) er en sentral innovasjon i vårt århundre. De hevder at firmaer som Google, Apple og Facebook har endret verdensøkonomien med sine digitale plattformer. I motsetning til kommersielle digitale økosystem som har fokus på profitt, har felles (collaborative) digitale økosystem til hensikt å løse problemer som aktører ikke kan løse alene. Bygstad, Iden og Øverlid (2023, s. 4) definerer «a digital collaborative ecosystem as a digital ecosystem with a collaborative architecture and collaborative governance». De har studert utviklingen av et digitalt økosystem innenfor norsk helsevesen. Funn viser at systemet vokste frem på tross av motstand og hindringer fordi den enkelte virksomhet ikke klarte å dekke behovene på egen hånd. De etablerte siloene, den sentraliserte styringen og de dominerende leverandørene klarte altså ikke alene å levere det klinikerne og pasientene trengte.

En strategi i digitaliseringen av offentlig sektor er å utvikle og bruke nasjonale digitale fellesløsninger. Fellesløsninger er byggeklosser som kan brukes til å utvikle offentlige digitale tjenester (Regjeringen, 2021). Ved å bruke fellesløsninger kan virksomheter ha fokus på faglige utfordringer istedenfor å bruke ressurser på å utvikle funksjonalitet som andre allerede har laget. Slike byggeklosser kan være innlogging, autentisering og registre (Regjeringen, 2021). ID-porten, Altinn og digital postkasse til innbyggere er konkrete eksempler på nasjonale fellesløsninger. Norske kommuner støtter generelt opp om nasjonale fellesløsninger. Over halvparten av landets kommuner sluttet seg i 2018 til en finansieringsordning som skal brukes til å utvikle digitale løsninger for sektoren. Ordningen skulle både bidra til å øke utviklingstempoet og kople sammen digitale tjenester på tvers av kommune og stat (KS, 2018b). Digitaliseringsdirektoratet publiserer årlig sin vurdering av status på målene i digitaliseringsstrategien. I 2023 skriver direktoratet at bruken av fellesløsninger har vært høy og stigende. Hele 77 prosent av de spurte virksomhetene er enige i at nasjonale fellesløsninger bidrar til å utvikle sammenhengende tjenester. Tallet steg fra 58 prosent året før (Digdir, 2023).

Digitaliseringsarbeid blir gjerne organisert og gjennomført som prosjekt (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Prosjekt er en midlertidig organisasjon som er etablert for å levere ett eller flere produkt som skal realisere den avtalte prosjektbegrunnelsen (Digdir, u.å.). Noen kjennetegn på prosjekt er at de løser en engangsoppgave, har et bestemt mål, har en avtalt ramme for omfang, tid og kostand, er avhengig av fagkompetanse på tvers av linjeorganisasjonen og har en viktighet som krever innsyn og oppfølging hos linjeledelsen (Digdir, u.å.). Tradisjonelt har digitalisering blitt gjennomført som langvarige prosjekt basert

på en plandrevet tilnærming der arbeidet går i faser (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Typiske faser er å lage en kravspesifikasjon, utforme hva løsningen skal bestå av, utvikle løsningen, teste den på brukere, innføre og ta i bruk løsningen og til sist lage en plan for drift og vedlikehold.

Samarbeid mellom stat og kommune

Digital teknologi kan bidra til å løse mange behov og utfordringer. Regjeringen (2020-2021) mener at offentlig forvaltning kan løse oppgaver på nye måter ved hjelp av teknologi. Digitalisering er aktuelt på alle forvaltningsnivå, fra store statlige organer til mindre kommuner (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). I digitaliseringsstrategien fra 2019 forklarer regjeringen hvorfor offentlig sektor skal digitalisere. Det er for å gi en enklere hverdag for innbyggere, næringsliv og frivillig sektor gjennom bedre tjenester, mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetsøkning i samfunnet.

Digitaliseringsstrategien legger vekt på samarbeid mellom stat og kommune. Den er felles for sektorene og ble lagt frem av regjeringen og KS i fellesskap. KS er kommunesektorens organisasjon og jobber for en effektiv kommunesektor som ivaretar innbyggernes behov og kommunenes interesser. Norge har mange små kommuner med varierende kompetanse på digitalisering og det er derfor hensiktsmessig å stimulere til samarbeid og å etablere tjenester på tvers av kommunegrenser (Krokan, 2020).

Kommuners medvirkning blir særskilt løftet frem. Digitaliseringsstrategien gir føringer som skal sikre kommunene innflytelse og sørge for at behovene deres blir ivarettatt. Også regjeringens digitaliseringsrundskriv peker på likeverdighet og innflytelse som prinsipp når en skal samordne med og involvere kommunal sektor (Regjeringen, 2024). Samstyringsmodeller skal sikre at partene har reell medinnflytelse og at kommunal sektor har mest mulig likeverdig påvirkning på det nasjonale digitaliseringsarbeidet som berører kommunal sektor. KS har utviklet en egen modell for samstyring som skal koordinere og samordne digitaliseringsarbeidet og gi kommunene gjennomslagskraft i møte med stat og nasjonale leverandører. Modellen skal også bidra til å utvikle digitale løsninger mer effektivt og sørge for likeverdige tjenester på tvers av kommunegrenser (KS, 2022b). Blant annet er det opprettet medlemsutvalg på ulike nivå som gir råd og peker retning (KS, 2022a).

Utfordringer ved digitalisering

Videre vil jeg kort peke på noen utfordringer ved digitalisering. For det første kan det bli lagt for stor vekt på teknologien og for liten vekt på de organisatoriske sidene ved endring (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Dermed er det lett å glemme hvordan den digitale løsningen skal bidra til endring og fornyelse.

En annen utfordring er risikoen for å lage løsninger som ikke gir ønskede effekter. Iden, Danilova og Osmundsen (2022) peker på at dette eksempelvis kan skje ved prosjekter som går over mange år og begynner å leve egne liv. Da er det fare for å overse endringer som oppstår underveis i brukernes behov eller virksomhetenes arbeidsprosesser. Jeg vil senere peke på utfordringer med å realisere gevinster ved digitalisering.

For det tredje kan det oppstå utfordringer når løsninger skal overleveres og tas i bruk av mottakerorganisasjoner. Utfordringene kan handle om utydelighet i hvem som har ansvar for å ta imot løsninger, at medarbeidere motsetter seg endring eller at organisasjonen ikke har kapasitet til å ta imot endringene. Det kan også oppstå utfordringer i at løsninger ikke blir tatt i bruk eller brukes på andre måter enn tenkt (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022).

Mangel på samarbeid kan være en utfordring og et hinder for digitalisering. Krokan (2020) mener at offentlig sektor på mange områder ikke har vært flink til å utnytte mulighetene til å ta i bruk digitale tjenester i stor skala. Dette forklarer han med at sektoren er fragmentert og består av mange selvstendige forvaltningsenheter. For eksempel har de mange hundre kommunene et selvstendig ansvar for å bygge en digital infrastruktur for kommunikasjon internt og eksternt, for tjenestestøtte gjennom et stort antall fagsystemer og støtte for ulike former for planlegging, rapportering og kontroll (Krokan, 2020). Også Danilova, Iden og Osmundsen (2024) trekker frem mangel på samarbeid som utfordring, både internt i en virksomhet og mellom enheter. For å styrke samarbeid på tvers trengs det derfor økt bevissthet om siloer og samarbeid, samt hvordan ulike deler av organisasjoner kan møtes og utfylle hverandre i digitaliseringsarbeidet.

2.2.2 Innovasjon

Innovasjon er også et prioritert tiltak for å løse utfordringer i offentlig sektor. Innovasjon kan forstås som «a process through which new ideas, objects and practices are created, developed or reinvented, and which are new for the unit of adoption» (Walker, Avellaneda og Berry, 2011, gjengitt i Cinar, Trott og Simms, 2018). En annen beskrivelse er at innovasjon betyr å

skape noe nytt, noe vi ikke har fra før (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Innovasjon kombinerer to forhold: den skal inneholde noe nytt og den skal komme til nytte. Meyer *et al.* (2022) deler innovasjon inn i tre kategorier. Effektivitetsinnovasjoner setter virksomheter i stand til å gjøre mer med mindre ressurser. Innovasjoner ut mot kunder søker å forbedre leveranser, mens disruptive innovasjoner er rettet mot å skape nye markeder og tiltrekke seg nye kunder.

Innovasjon i offentlig sektor er å iverksette noe nytt som skaper verdi for innbyggerne og for samfunnet. Det kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte. Ifølge regjeringen åpner innovasjon opp for å tenke nytt om hvordan Norge kan løse store samfunnsoppgaver og utvikle offentlig sektor (St.meld. 30 (2019-2020)).

Samarbeid blir trukket frem som et viktig prinsipp ved innovasjon i offentlig sektor. Regjeringen mener at offentlige virksomheter må søke nye former for samarbeid (St.meld. 30 (2019-2020)). Et hovedgrep for å lykkes med innovasjon er å samarbeide på tvers av forvaltningsnivåer, sektorer, næringsliv og innbyggere. Dette kan gi nye perspektiver og ideer til utviklingen av offentlig sektor (St.meld. 30 (2019-2020)). Bekkers og Tummers (2018) mener at innovasjon i offentlig sektor har gått fra å bli assosiert med oppfinnelser og entreprenørskap, til å handle om å dele ideer, midler og folk i miljøer på tvers av organisasjoner. Innovasjon i offentlig sektor blir gjerne sett på som en åpen prosess der ulike organisasjoner samarbeider på tvers (Bekkers og Tummers, 2018).

Digitalisering og innovasjon er nært forbundet. Digital innovasjon vil si å utvikle noe helt nytt ved å utnytte digital teknologi (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Det innovative er sluttresultatet, ikke prosessen. Regjeringen er opptatt av å kombinere tiltakene innovasjon og digitalisering for å løse samfunnsutfordringer. Digitaliseringsstrategien sier at et digitaliseringsarbeid ikke bare handler om hva vi skal digitalisere, men hvordan digitalisering kan skape innovasjon og bidra til effektivisering (Regjeringen, 2019). Et punkt i strategien er at offentlig sektor skal legge til rette for innovasjon og verdiskaping, med mål om et felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling.

Barrierer for innovasjon

Cinar, Trott og Simms (2018) beskriver barrierer for innovasjon i offentlig sektor. Den største barrieren er organisatoriske forhold, som økt arbeidsbelastning, høy turn-over, ineffektiv

ledelse, mangel på støtte eller begrensninger på tid, ressurser og teknologisk infrastruktur. Andre barrierer handler om selve innholdet i innovasjonen, samt kontekstuelle forhold som lover og reguleringer (Cinar, Trott og Simms, 2018).

Samhandling kan også være en barriere for innovasjon. Offentlige virksomheter inngår gjerne samarbeid for å innovere, men samarbeidsprosessene byr på utfordringer (Cinar, Trott og Simms, 2018). Barrierene oppstår i interaksjonen mellom partene, der mangel på felles forståelse særlig gjør seg gjeldende. Andre faktorer er mangelfull styring, kommunikasjon, kunnskapsdeling eller involvering.

2.2.3 Samarbeid på tvers

Regjeringen peker på samarbeid på tvers som virkemiddel for å møte utfordringer i offentlig sektor (St.meld. 14 (2020-2021)). Å samarbeide på tvers forutsetter politisk vilje og noen rammebetingelser. Premissene for å samarbeide legges gjennom politisk styring. Begrepet styring kan forstås som å fatte beslutninger og å gjennomføre dem i praksis (Røiseland og Vabo, 2016). Politikerne er også premissleverandører for hvordan velferdstjenester blir produsert og fordelt i samfunnet. De har ansvar for at oppgaver løses på en kostnadseffektiv måte, og at innbyggerne får tjenester som dekker behovene deres (Loga *et al.*, 2016).

Tre styringsregimer eller tradisjoner har preget Norge og andre vestlige land etter andre verdenskrig: Offentlig administrasjon, New Public Management og New Public Governance (Eimhjellen og Loga, 2017). Samarbeid på tvers har ulik plass i disse tradisjonene og har primært gjort seg gjeldende de siste tiårene. De tre regimene hadde sine storhetstider i ulike tiår, uten å helt erstatte hverandre, og i dag finner vi elementer av alle tre i norsk offentlig forvaltning (Loga *et al.*, 2016). Jeg vil nå kort beskrive de tre styringsregimene som et bakteppe for å forstå samstyring.

Styringstradisjonen *offentlig administrasjon* preget Norge frem mot 2000-tallet (Eimhjellen og Loga, 2017). Den representerer en sterk tro på offentlig styring og at offentlige myndigheter kan løse de fleste samfunnsproblemer. Staten blir sett på som én enhetlig aktør (Røiseland og Vabo, 2016). Samfunnet styres gjennom byråkratiet, med lovverket som grunnlag for å fatte beslutninger. Politikk og forvaltning er adskilt: politikerne beslutter og forvaltningen iverksetter og produserer tjenester (Osborne, 2006, gjengitt i Eimhjellen og Loga, 2017). Innbyggerne tar passivt imot tjenester og er i liten grad involvert i å produsere dem.

Mot slutten av 1970-tallet vokste styringsregimet *New Public Management* frem. Man hentet inspirasjon fra næringslivet og innførte styringsmodeller fra privat sektor for å gjøre offentlige etater mer om til bedrifter. Ønsket var å redusere byråkratiet, gjøre forvaltningen mer effektiv og forbedre brukervennligheten (Eimhjellen og Loga, 2017). Ulike reformer ble innført for å løse utfordringer med byråkratisering, dårlig politisk styring og passivisering av innbyggerne (Eimhjellen og Loga, 2017). Offentlig styring innebar dermed å regulere og sette overordnede mål, mens etatene ble mer fristilt og fikk ansvar for å nå målene som var satt med sine tilgjengelige ressurser (Røiseland og Vabo, 2016). Etatene fikk med andre ord større autonomi og ble styrt på en armlengdes avstand ved hjelp av økonomiske insentiver (Eimhjellen og Loga, 2017).

Rundt 1990 så styringsregimet *New Public Governance* dagens lys. På norsk brukes gjerne begrepet *samstyring* (Røiseland og Vabo, 2016). Samstyring oppsto som en reaksjon på dårlig styring og implementering av offentlig politikk (Ansell og Gash, 2007). Problemer ble løst sektorvis og det var vanskelig for etatene å iverksette effektive tiltak (Eimhjellen og Loga, 2017). Det var behov for å samarbeide på tvers, enten med andre offentlige virksomheter, med private bedrifter eller med frivillige organisasjoner (Røiseland og Vabo, 2016). Tanken var å løse kompliserte problemer i fellesskap, samt effektivisere og forenkle offentlig sektor. Samstyring kan også ses som en følge av økt kunnskapsnivå og spesialisering, som har ført til større kompleksitet og økt behov for å samarbeide (Ansell og Gash, 2007).

2.3 Samstyring

Samstyring innebærer å samle aktører på tvers av sektorer for å løse problemer sammen. Ansell og Gash (2007, s. 544) definerer *collaborative governance* som:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.

Ansell og Gash (2007) legger seks kriterier til grunn for å kalle en prosess for samstyring:

- samarbeidet er initiert av en eller flere offentlige aktører
- ikke-statlige aktører deltar
- aktørene er direkte involvert i beslutningsprosesser

-
- møtene er formelt organisert og helst regelmessige
 - målet er å fatte beslutninger ved konsensus
 - samarbeidet skal handle om offentlig politikk og ledelse

På norsk har Røiseland og Vabo (2016, s. 21) gitt et verdifullt bidrag i å beskrive samstyring. De definerer samstyring som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening.» Kjernen i samstyring er at offentlige ledere legger til rette for, koordinerer og setter rammer for samarbeid mellom aktører fra ulike sektorer (Eimhjellen og Loga, 2017). Samstyring har fokus på offentlige anliggender og det er derfor essensielt at offentlige virksomheter deltar i samarbeidet. Røiseland og Vabo (2016) peker på tre sentrale kjennetegn ved samstyring:

- gjensidig avhengighet
- beslutninger basert på diskurs eller forhandlinger
- en planlagt og målorientert aktivitet

Gjensidig avhengighet vil si at aktører prøver å oppnå noe de bare kan få til sammen, altså å løse en oppgave eller et problem sammen. De bringer ulike ressurser til bordet; penger, ekspertise eller lokalkunnskap. Ressursene er ofte ulikt fordelt. Én kan ha penger, men ikke ekspertise – og omvendt. Graden av avhengighet vil derfor variere (Røiseland og Vabo, 2016).

Samstyring handler om å beslutte sammen og beslutningsprosessen er sentral for å definere og beskrive samstyring. Røiseland og Vabo (2016) peker på at avgjørelser fattes gjennom dialog, diskurs og forhandlinger. Ansell og Gash (2007) vektlegger at målet er å bli enige. Aktørene forsøker å oppnå konsensus eller i det minste finne områder de er enige om, selv om de ikke alltid lykkes. Alle de involverte aktørene har et reelt ansvar for det som blir bestemt og må derfor være direkte involvert i beslutningsprosessen.

Samstyring er en formalisert prosess. Det er en eksplisitt strategi bak beslutningsprosessen som skiller samstyring fra mer uformell interessent-involvering (Ansell og Gash, 2007). I andre former for arbeidsprosesser involveres gjerne interessenter gjennom fokusgrupper eller undersøkelser. I samstyring er prosessen kollektiv, med toveis kommunikasjon og toveis påvirkning mellom partene (Ansell og Gash, 2007).

Et sentralt aspekt ved samstyring er at aktørene jobber sammen om å oppnå noe. Det er en planlagt og målrettet aktivitet, som inneholder prosesser som å sette mål, velge virkemidler,

utforme strategier og koordinere aktiviteter (Røiseland og Vabo, 2016). Samstyring fremstår empirisk som ulike former for organiserte aktiviteter eller samhandling.

2.3.1 En modell for samstyring

Ansell og Gash (2007) har utviklet en modell som kan brukes for å lykkes med samstyring. Modellen består av fire variabler med en rekke undervariabler som påvirker graden av suksess. De fire hovedvariablene er betingelser ved start, institusjonelt design, ledelse og samarbeidsprosessen. Samarbeidsprosessen er kjernen i modellen, mens de øvrige danner konteksten eller betingelsene for samarbeidet.

Ansell og Gash bruker begrepet *stakeholders* i sin omtale av samstyring. I denne oppgaven bruker jeg begrepet *aktør* i tråd med Røiseland og Vabo (2016) sin definisjon.

Betingelser ved start

Den første variabelen er betingelser ved start og beskriver aktørenes utgangspunkt for å samarbeide. Variabelen omfatter erfaring fra tidligere samarbeid, insentiver for å samarbeide og ubalanse i makt, ressurser og kunnskap (Ansell og Gash, 2007).

Erfaringer kan påvirke utfallet av samstyringsprosessen. Hvis aktørene har hatt konflikter med hverandre, kan det føre til lite tillit, lav grad av forpliktelse, fare for manipulasjon og uærlig kommunikasjon (Ansell og Gash, 2007). Negativ erfaring trenger imidlertid ikke være et hinder for å samarbeide og det er ingen automatikk i at historien gjentar seg. Ansell og Gash (2007) hevder at dersom aktørene har en forhistorie med konflikt, vil samstyring kun fungere om de er avhengige av hverandre eller om de forsøker å forbedre tilliten seg imellom.

Insentiv og motivasjon kan også påvirke prosessen og utfallet av samstyringen. Motivasjon henger gjerne sammen med hva en forventer å få igjen for innsatsen. Den øker hvis aktørene opplever å være avhengige av hverandre for å nå målene sine (Ansell og Gash, 2007).

Ubalanse i makt er ifølge Ansell og Gash (2007) et vanlig problem ved samstyring. Ubalanse kan føre til at noen får større beslutningsmakt enn andre og dermed påvirke samarbeidet negativt. Ubalanse kan skyldes at noen aktører ikke er samlet i en gruppe, at de mangler ferdigheter eller kompetanse de trenger i diskusjoner eller at de ikke har tid, krefter eller frihet til å delta i tidkrevende prosesser. Hvis det er ubalanse i maktforhold, er det nødvendig å styrke de svakeste aktørene (Ansell og Gash, 2007).

Ledelse

Ledelse er den andre variabelen i modellen (Ansell og Gash, 2007). Ledelse bidrar til å samle aktørene og løse dem gjennom prosessen, etablere og opprettholde klare regler, skape tillit, legge til rette for dialog, oppnå gevinster og myndiggjøre svake aktører. Svak ledelse kan hindre et effektivt samarbeid.

Lederstilen i samstyring bør tilpasses graden av konflikt, tillit, maktbalanse og insentiver for å samarbeide. I noen tilfeller trengs en tydelig leder, for eksempel hvis partene har lave insentiver for å samarbeide, en forhistorie med konflikt og ubalanse i makt og ressurser (Ansell og Gash, 2007). I andre tilfeller trengs en leder som tilrettelegger og fasiliteter. Ansell og Gash (2007) refererer til Lasker og Weiss (2003) som mener at en tilretteleggende leder må oppfordre aktørene til å lytte til hverandre.

Institusjonelt design

Den tredje variabelen er institusjonelt design, som vil si grunnregler og grunnprotokoller for å samarbeide (Ansell og Gash, 2007). En viktig faktor er deltakelse. Spørsmålet er hvem som skal få være med i samarbeidet og dermed gis mulighet til å påvirke prosess og beslutninger. Ansell og Gash (2007) mener man må involvere alle som blir påvirket av problemstillingen eller er opptatt av den.

De hevder videre at aktørene kun vil forplikte seg til å samarbeide hvis de føler de har en reell mulighet til å delta. Legitimitet handler om aktørenes opplevelse av å bli hørt, at de tror at dialogen er reell og at samstyringsprosessen ikke er et skalkeskjul for forhandlinger på bakrommet (Alexander, Comfort og Weiner, 1998, gjengitt i Ansell og Gash, 2007). Samstyringsprosessen må med andre ord være åpen og transparent for å bli oppfattet som legitim.

Samarbeidsprosessen

Den fjerde variabelen er selve samarbeidsprosessen, som ifølge Ansell og Gash (2007) er en syklisk prosess av faktorene kommunikasjon, tillit, forpliktelse, forståelse og resultat.

Ansell og Gash (2007) mener at samstyringsprosesser trenger direkte dialog mellom aktørene, omtalt som ansikt-til-ansikt-kommunikasjon. Slik dialog er nødvendig når partene søker å oppnå konsensus. Likevel er ikke direkte dialog en garanti for godt samarbeid og Ansell og Gash (2007) peker på at kommunikasjon også kan forsterke fordommer, ulikheter, konflikt og mangel på respekt.

Samarbeidsprosessen i samstyring handler ikke bare om å forhandle, men også om å bygge tillit. Det tar tid og forutsetter langsiktig forpliktelse til å nå felles resultat. Forpliktelse er en kritisk faktor for å lykkes med samstyring og nært forbundet med aktørenes motivasjon og forventninger om resultat (Ansell og Gash, 2007). Forpliktelse byr imidlertid på noen dilemmaer fordi aktørene må være villig til å gå i en annen retning enn de ønsker og fordi de kan føle seg presset til å innta standpunkt de ellers ikke ville tatt (Saarikoski, 2000, gjengitt i Ansell og Gash, 2007).

Ansell og Gash (2007) peker på at løpende resultat kan bidra til å bygge et godt samarbeid. Det er dessuten mer sannsynlig å få til samarbeid hvis resultatene er konkrete og en oppnår små seire underveis.

Jeg har nå presentert Ansell og Gash sin modell for samstyring. Videre vil jeg si noe om utfordringer ved samstyring før jeg peker på mulige effekter og gevinster.

2.3.2 Utfordringer med samstyring

Samstyring kan være en utfordrende styreform (Røiseland og Vabo, 2016). For det første kan kjennetegn ved offentlig sektor i seg selv utfordre samstyringsformen. Norsk offentlig sektor består av virksomheter og aktiviteter som er organisert hierarkisk og sektorielt, gjerne kalt siloer (Krokan, 2020). Historisk sett var det lite behov for å koordinere på tvers av hierarkiene, men samstyring legger nettopp opp til å samhandle på tvers. Et eksempel ser vi ved digitalisering. Holmane (2018) hevder at det er krevende å realisere ambisjoner i offentlig IKT-politikk som krever samarbeid og samstyring på tvers av sektorer og etater. Virksomheter vil først og fremst prioritere krav og mål som de får tildelt og blir vurdert etter. Samstyring handler derimot om å samhandle på tvers og forutsetter blant annet at de involverte aktørene må være innstilt på og positive til et samarbeid (Krokan, 2020). Endringer gjennom økt bruk av teknologi og samarbeid er vanskelig å få til fordi det utfordrer etablerte maktbaser og sektorielle løsninger med manglende koordinering både på teknologisk, juridisk, semantisk og organisatorisk plan (Krokan, 2020).

Meyer *et al.* (2022) peker på utfordringer ved samarbeid, men i kontekst av innovasjon. Når mange samarbeider, øker kompleksiteten og risikoen for at samarbeidet feiler. De viser til studier på suksess ved langvarige tverrsektorielle samarbeid. Funn viser at bare ett av ti samarbeid leverer i henhold til budsjett, ett av ti leverer på tid og kun ett av ti realiserer gevinstene (Ungureanu *et al.*, 2019, gjengitt i Meyer *et al.*, 2022).

Relasjonen mellom aktørene og deres innstilling kan også utfordre samstyring. Ubalanse i makt gir risiko for at aktører manipulerer hverandre. Mistillit eller liten tillit kan hindre forhandlinger (Ansell og Gash, 2007). Lav grad av forpliktelse kan føre til fiendskap eller manipulasjon (Johnston *et al.*, 2010).

Ved samstyring kan det være utfordrende å håndtere konflikt. Røiseland og Vabo (2016) beskriver samstyring som en utpreget «godværsstrategi» som kan komme til kort ved konflikt, når makt og innflytelse står på spill eller om aktørene ikke opplever nytte av å samarbeide.

Samstyring kan også ha problematiske sider sett i lys av demokratiske verdier. Det er for det første en risiko for at relevante aktører ikke blir inkludert i arbeidet og dermed faller utenfor (Røiseland og Vabo, 2016). Videre kan det være vanskelig å plassere ansvar for beslutninger fordi de fattes utenfor det demokratiske systemet (Røiseland og Vabo, 2016). Det er også en utfordring knyttet til representasjon om aktørene ikke har støtte fra sin egen organisasjon i beslutningsprosesser.

Ikke minst kan samstyring være tidkrevende og resultatene usikre. Det kan være vanskelig å evaluere effekten av samstyring fordi mål og resultater ved samstyring er en krevende øvelse (Røiseland og Vabo, 2016).

2.3.3 Effekt og gevinster

Stat og kommune er underlagt retningslinjer og lover som stiller krav om effektiv og etisk drift. Offentlige virksomheter har et ansvar overfor innbyggerne om å utnytte offentlige ressurser best mulig og å tjene fellesskapets interesser (Danilova, Iden og Osmundsen, 2024). Å delta i samstyring må derfor ha en eller annen form for instrumentell begrunnelse, da offentlig ansatte kan holdes ansvarlig for sine handlinger (Røiseland og Vabo, 2016). Samstyring har dermed et formål og samstyringsprosesser blir etablert for å oppnå noe som er vanskelig å få til alene. Røiseland og Vabo (2016) understreker at det ligger forventninger til grunn for samstyring. Videre forventes det at kommuner og fylkeskommuner engasjerer seg i oppgaver som er vanskelige å løse alene. Dermed må de samarbeide med andre for å nå mål.

Det kan imidlertid være vanskelig å måle effekten av samstyring fordi mål og resultater er en krevende øvelse, ifølge Røiseland og Vabo (2016). De mener at aktørene selv må bli enige om evalueringskriterier i en samstyringsprosess.

Krav om å bruke ressurser fornuftig innebærer at innsats må gi resultater. En måte å beskrive verdiskapning er med begrepene gevinst og gevinstrealisering. Jenner (2014, s. 15) definerer gevinster som «the measurable improvement from change, which is perceived as positive by one or more stakeholders, and which contributes to organizational (including strategic) objectives». Bradley (2010, s. 102) sier at en gevinst er «an outcome of change which is perceived as positive by stakeholders». En gevinst skal dermed være en fordel eller en forbedring, og skal ifølge Jenner være en målbar endring som bidrar til å nå organisatoriske og strategiske mål. Gevinstrealisering handler dermed om å få ut effekter og gevinster av en aktivitet. Det finnes ulike typer gevinster. En kategorisering er å skille mellom effektiviseringsgevinster som gir besparelser og kvalitetsgevinster som medfører økt kvalitet på ett eller flere områder, som færre avvik, raskere svar, bedre arbeidsmiljø eller økt tillit til virksomheten (DFØ, 2023). Hellang og Flak (2013) har sammenlignet ulike metoder for gevinstrealisering i norsk offentlig sektor. De finner at metodene og tilnærmingene varierer og gir ulike resultat. Derfor bør virksomheter velge metode nøye og i tråd med behov og mål.

Hvor krevende gevinstarbeid kan være, ser vi for eksempel innenfor digitalisering. Digitalisering har ifølge regjeringen et stort gevinstpotensial både for innbyggere, næringsliv og offentlig sektor (St.meld. 30 (2019-2020)). Gevinster kan i digitaliseringssammenheng defineres som den verdi eller positive effekt utnyttelse av løsningen skaper (Laursen og Svejvig, 2016, gjengitt i Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Suksess kan forstås som summen av de positive effektene som bruken av en digital løsning genererer (Jewer og Compeau, 2021, gjengitt i Iden, Danilova og Osmundsen, 2022).

Samtidig sliter mange virksomheter med å oppnå ønskede gevinster av digitalisering, ifølge Danilova, Iden og Osmundsen (2024). De mener at mange virksomheter har en tendens til å overvurdere eller overselge potensialet ved nye løsninger. For å unngå dette er det viktig å definere gevinster før digitaliseringsarbeidet starter, lage en plan for hvordan effektene skal realiseres, gjennomføre planen og til sist måle og evaluere effekter av løsningen. Likevel kan gevinstoppfølgingen svikte og mange prosjekter mister fokus på gevinstene, selv om de var definert fra start for å sikre oppslutning og finansiering (Einhorn *et al.*, 2019, gjengitt i Iden, Danilova og Osmundsen, 2022).

Digitaliseringsdirektoratet (2023c) vurderer jevnlig status på målene i regjeringens digitaliseringsstrategi. I 2023 er vurderingen at virksomheter i liten grad realiserer gevinster fra digitalisering. Kun 10 prosent av de spurte offentlige virksomhetene oppgir at de i stor grad

lykkes med å realisere gevinster fra digitaliseringsprosjekt. 37 prosent opplever utfordringer med å ta ut gevinster i samarbeidsprosjekt med andre virksomheter. Begge tallene er lavere enn året før (Digdir, 2023c).

2.4 Stemmens betydning i samstyring

Samstyring bygger på ideen om at det trengs ulike stemmer for å løse komplekse problemer (Doberstein, 2016, gjengitt i Mosley og Wong, 2021, s. 331). Ideen faller hvis aktørene ikke oppfatter nettverket som et sted de kan bruke stemmene sine eller hvis de ikke stoler på beslutningsprosessene. Samtidig trenger aktørene å føle seg hørt (Mosley og Wong, 2021). Stemme er dermed helt essensielt i samstyring. Videre vil jeg beskrive stemmens betydning i samstyring sett i lys av faktorene legitimitet, tillit, samarbeid og deltakelse.

2.4.1 Stemme og legitimitet

Voice kan defineres som «any activity undertaken by individuals that has the intent or effect of influencing action by the network» (Verba, Shlozman og Brandy, 1995, gjengitt i Mosley og Wong 2021, s. 331). Stemme kan dermed forstås som aktiviteter et individ utfører for å påvirke gruppens handlinger. En annen definisjon på *voice* er «the perception that one has influence over the decision processes of an organization» (Lind, Kanfer og Earley, 1990, gjengitt i Cosley, McCoy og Gardner, 2014, s. 142). Vi kan dermed forstå begrepet stemme som vår egen oppfatning av å ha innflytelse på beslutningsprosesser. Premisset er at vi bryr oss om hvordan andre oppfatter oss. Vi tolker det dermed som et signal om å bli respektert og verdsatt dersom vi føler vi har noe å si i en beslutningsprosess, uavhengig av reell innflytelse (Cosley, McCoy og Gardner, 2014).

Legitimitet i samstyring er viktig fordi aktørene kan miste troen på prosessen om de ikke opplever den som legitim (Mosley og Wong, 2021). Mosley og Wong (2021) mener det er i beslutningsprosessene legitimitet utspiller seg og at det er der samhandlingen mellom aktørene blir meningsfull (Vangen og Huxam, 2010, gjengitt i Mosley og Wong, 2021).

Legitimitet kan forstås som at aktører opplever å bli hørt, at de tror dialogen er reell og at samstyringsprosessen ikke er et dekke for forhandlinger på bakrommet (Alexander, Comfort og Weiner, 1998, gjengitt i Ansell og Gash, 2007). Johnston *et al.* (2010) mener at en åpen og troverdig prosess har i seg det som kan kalles stemme-effekten (*voice effect*): menneskers

tilbøyelighet til å se prosesser som mer legitime hvis vi har mulighet til å påvirke dem før beslutninger fattes (Tyler og Lind, 2001, gjengitt i Johnston *et al.*, 2010).

Mosley og Wong (2021) retter fokus på intern legitimitet i samstyring, som handler om hvordan aktørene vurderer legitimiteten ved nettverket i samstyringsprosessen. Intern legitimitet er viktig for å opprettholde nettverket og utnytte fordelene av å samarbeide. Mosley og Wong (2021) mener at intern legitimitet har en kognitiv og en prosessmessig side som hører sammen. Det kognitive vil blant annet si å ha tillit til andre og oppfatte dem som troverdige, mens det prosessmessige handler om stemme og beslutninger. Mosley og Wong (2021) peker på faren for å ha et ensidig fokus på prosesser. De kritiserer Ansell og Gash for å argumentere for at legitimitet kan oppnås ved å etterstrebe deltakelse, skape muligheter for betenkning og ha konsensus som resultat, uten å si noe om hvordan ulike elementer virker sammen. Mosley og Wong (2021) spør hvordan aktørene skal kunne oppfatte samstyring som legitimt hvis de ikke ser hvordan stemmene deres kan bli hørt.

For å forstå hva som fører til legitimitet og hvordan ledere kan legge til rette for å oppnå det foreslår Mosley og Wong (2021) et rammeverk der intern legitimitet er brutt ned i ulike komponenter: *input legitimacy* og *throughput legitimacy*. Videre oversetter jeg begrepene med bidragslegitimitet og gjennomføringslegitimitet.

Bidragslegitimitet

Bidragslegitimitet handler om åpenhet og i hvilken grad aktørene opplever at de kan bruke stemmene sine. Mosley og Wong (2021, s. 331) definerer *input legitimacy* som «the degree of openness and access that diverse participants experience in their attempts to offer voice». Med stemme menes altså aktiviteter der et individ forsøker eller lykkes med å ha innflytelse på nettverkets handlinger (Verba, Shlozman og Brandy, 1995, gjengitt i Mosley og Wong, 2021). Åpenhet vil si i hvilken grad aktørene føler de kan bruke stemmene sine, mens tilgang vil si kunnskap om og bruken av et passende forum (Mosley og Wong, 2021). Stemme, tilgang og deltakelse er dermed aspekter ved bidragslegitimitet. Noen eksempler på ubalanse er om noen stemmer er dempet, om aktørene ikke har samme kjennskap til hvordan de kan bruke stemmene sine eller noen stemmer prioriteres høyere enn andre.

Gjennomføringslegitimitet

Gjennomføringslegitimitet handler om aktørenes vurdering av beslutningsprosessen. Mosley og Wong (2021, s. 331) definerer at *throughput legitimacy* «captures participants' assessment

of the legitimacy of how decisions are actually made. It reflects participant's perceptions of the level of transparency, deliberative activity, and representation of voices in the decision-making process.» Transparens vil si i hvilken grad aktørene har informasjon om beslutningsprosessen og strukturer (Schmidt, 2013, gjengitt i Mosley og Wong, 2021). Utredende aktiviteter refererer til i hvilken grad beslutningsprosessen kjennetegnes av en balansert samtale som gir rom for involvering og læring (Dryzek, 2007, gjengitt i Mosley og Wong, 2021). Representasjon refererer til i hvilken grad aktørene tror at deres perspektiv er tilstrekkelig representert i beslutningsprosessen.

Ulike, men relaterte former

Bidragslegitimitet og gjennomføringslegitimitet er ulike, men relaterte former for legitimitet. Det er ikke nødvendigvis balanse eller likhetstegn mellom dem (Mosley og Wong, 2021). En aktør kan vurdere bidragslegitimiteten som høy, men gjennomføringslegitimiteten som lav – eller motsatt. For eksempel kan aktørene oppleve at de har mange muligheter til å bruke stemmene sine, uten å vite hvordan beslutninger faktisk blir fattet.

Mosley og Wong (2021) hevder at det er lettest å oppnå bidragslegitimitet. I tilfeller der begge formene er høye, blir muligheten til å bruke stemmen vurdert som en viktig årsak til at aktørene stoler på prosessen. Tilsvarende stoler bare aktørene på beslutningsprosessen om de har mulighet til å bruke stemmene sine, selv om prosessen er transparent og følger formelle prosedyrer.

Påvirke legitimiteten

Mosley og Wong (2021) finner at egenskaper ved et samstyringsnettverk påvirker legitimiteten. En slik egenskap er graden av stabilitet. Et nettverk som er ustabil kan skape usikkerhet, redusere tilliten eller påvirke rutinene. Samtidig kan et nettverk som ikke forandrer seg redusere engasjementet eller føre til apati. Begge deler kan på ulike vis påvirke legitimiteten. Videre kan størrelsen på nettverket ha betydning. Store nettverk krever gjerne mer med tanke på å koordinere aktiviteter, legge til rette for kommunikasjon, bygge tillit og oppnå konsensus. Samtidig kan små nettverk føre til lavere representasjon og deltakelse.

Mosley og Wong (2021) finner også en sterk sammenheng mellom fysisk kontakt og legitimitet. De hevder at graden av tilstedeværelse påvirker gjennomføringslegitimitet fordi aktørene trenger å se beslutningsprosessen med egne øyne. Det betyr at tilstedeværelse er nyttig for bidragslegitimiteten, men nødvendig for gjennomføringslegitimitet. Samstyring der

aktørene møtes fysisk har derfor noen fordeler sammenlignet med nettverk med digitale møter fordi det kan være lettere å bygge relasjoner og tillit i fysiske møter.

Tiltak for å styrke gjennomføringslegitimitet i samstyringsprosesser handler om ledelse, prioritering og tilstedeværelse (Mosley og Wong, 2021). For det første bør samstyringsprosessen ledes av en som koordinerer eller fasiliterer, fremfor en med beslutningsmyndighet. Toppstyrt ledelse kan gi resultater, men påvirke negativt den opplevde legitimiteten. Videre bør en etterstrebe tilstedeværelse og sikre rikelig med møteplasser. Ikke minst bør en prioritere å gi plass til stemmer (Mosley og Wong, 2021).

2.4.2 Stemme og andre variabler

Stemme kan bidra til å skape tillit når aktører fra ulike virksomheter samarbeider. Daymond og Rooney (2018) mener at stemme er vesentlig i tverrsektorielt samarbeid og kan maksimere potensialet av samarbeidet. I et tverrsektorielt samarbeid møtes aktører fra ulike organisasjoner, som er vant til ulike spilleregler og praksiser for hvordan de bruker stemmene sine. Daymond og Rooney (2018) mener at stemme er en plattform der aktørene kan møtes og skape tillit og forståelse for hverandres perspektiv og mål. De oppfordrer til å ha strukturer og prosesser som inkluderer og balanserer ulike stemmer i tverrfaglig samarbeid, for å skape fokus, formål og effektivitet.

Cosley, McCoy og Gardner (2014) mener at stemme kan bidra til bedre samarbeid på tvers av fag. De har sett etter virkemidler for å øke samarbeid på tvers av fagdisipliner, slik at kolleger kan løse komplekse problemer sammen. Studiene deres viser at stemme kan øke interessen og engasjement for å hjelpe gruppen sin. Stemmen kan for eksempel brukes til å gi råd. Å høre kollegers perspektiv kan føre til bedre og mer tverrfaglig samarbeid og tilføre verdi i problemløsning. For den enkelte kan det å gi råd gi en opplevelse av verdi og respekt, ifølge Cosley, McCoy og Gardner (2014). De finner dermed en positiv sammenheng mellom å bruke stemmen, for eksempel til å gi råd, og å oppnå godt tverrfaglig samarbeid.

Stemme kan også knyttes til deltakelse i samstyring. Å sikre deltakelse er et viktig mål fordi samstyring samler aktører med ulike perspektiv for å løse problemer sammen. Et sentralt spørsmål er derfor hvem som skal delta i prosessen, som inngår i det Ansell og Gash (2007) kaller institusjonelt design eller grunnregler for samarbeidet.

Johnston *et al.* (2010) går lenger enn Ansell og Gash og mener det må fokuseres mer på hvordan en kan sikre bred deltakelse. De foreslår å se på inkludering som en prosess og ikke et krav. Videre mener de at valg som tas tidlig i samarbeidet kan påvirke aktørenes forventninger og dermed påvirke resultatene av samarbeidet. Tid og gjensidig avhengighet kan pekes på som forutsetninger for å oppnå tillit og gjensidig forpliktelse.

Mosley og Jarpe (2019) trekker frem demokratiperspektivet ved samstyring fordi aktører som ellers gjerne står på sidelinjen får delta i prosesser. For å stimulere aktørene til å bruke stemmen er det derfor viktig å legge til rette for påvirkning (advocacy).

2.5 Rammeverk for oppgaven

Norske kommuner skal løse et bredt spekter av oppgaver med begrensede ressurser. Med demografiske endringer og andre utviklingstrekk i samfunnet blir det stadig viktigere å bruke ressursene på en effektiv måte. Derfor blir digitalisering, innovasjon og samarbeid på tverspekt på som tiltak for å finne nye måter å jobbe og tilby tjenester på. Digitale nasjonale fellesløsninger er eksempler på resultater av å kombinere tiltakene og blir i økende grad utviklet og tatt i bruk. Arbeidet med å utvikle fellesløsninger blir ofte organisert som samstyringsprosjekt der aktører samarbeider på tvers av sektorer. Løsningene blir utviklet av noen, men kan brukes av alle.

Samstyring innebærer at mer eller mindre likeverdige aktører inngår et samarbeid der de er gjensidig avhengige av hverandre for å nå målene. De deltar i samarbeidet for å oppnå noe de ikke klarer å oppnå alene. For kommuner er det svært aktuelt å søke sammen med andre for å innovere og digitalisere i håp om å oppnå gevinster og nå mål. Kommuner blir invitert med i nasjonale samstyringsprosjekt fordi formen legger til grunn å involvere et bredt spekter av aktører og fordi det er nedfelt som prinsipp i styrende dokumenter. Et viktig mål ved samstyring er å sikre inkluderende beslutningsprosesser, både for få frem ulike perspektiv i problemløsningen, men også for å realisere viktige prinsipp ved metoden i seg selv (Klijn og Edelenbos, 2013, gjengitt i Mosley og Wong, 2021).

For å få frem ulike perspektiv tar Ansell og Gash (2007) til orde for å inkludere alle som blir påvirket av en problemstilling eller er opptatt av den. Samstyring kan imidlertid ha et samarbeidsklima preget av ubalanse i maktforhold, manipulasjon, mistillit og lav grad av forpliktelse. Samtidig kan diskusjonene og evnen til å håndtere konflikt bli begrenset av at

beslutninger fattes ved konsensus. Klarer da aktørene å bruke stemmene sine og få frem sine perspektiv i slike tverr-sektorielle samarbeid?

I denne oppgaven undersøker jeg samstyring i praksis i en norsk kontekst. Det gjør jeg ved å se på kommuners deltakelse i et samstyringsprosjekt, nærmere bestemt deres opplevelse av å bruke stemmene sine for å påvirke beslutninger. Jeg legger til grunn teori om samstyring slik den fremstilles i Ansell og Gash (2007) sin modell for hva som bidrar til suksess ved samstyring. Jeg legger særlig vekt på faktoren legitimitet.

Aktørene må forplikte seg til arbeidet hvis samstyring skal fungere. For å forplikte seg må de oppfatte prosessen som legitim. I oppgaven støtter jeg meg til Mosley og Wong (2021) sitt rammeverk for intern legitimitet, der de skiller mellom bidragslegitimitet og gjennomføringslegitimitet. I dette rammeverket favner legitimitet både om kognitive aspekter som vil si opplevelsen av å bruke stemmen, og prosessmessige aspekt som vil si hvordan en oppfatter beslutningsprosessen.

Stemme og legitimitet er nært forbundet og jeg undersøker eksplisitt stemmens plass og betydning i samstyring. I konteksten av samstyring legger jeg til grunn en todelt forståelse av stemme; aktiviteter en utfører for å påvirke beslutningsprosesser og en oppfatning av å ha innflytelse på beslutningene. Jeg inkluderer dermed både handlinger og opplevelsen av utfall av handlingene.

Beslutningsprosesser blir i oppgaven brukt om prosessen som leder frem til en beslutning i et beslutningsorgan, for eksempel en styringsgruppe. I en beslutningsprosess legges gjerne saksunderlag til grunn for å beslutte, men jeg fokuserer ikke spesifikt på produksjonen av det.

I oppgaven bruker jeg ordet aktør om organisasjonene som deltar i samstyring og er inkludert i beslutningsprosessen, representert ved ett eller flere individ.

3. Metode

Metode er et redskap for å undersøke noe og et verktøy for å svare på forskningsspørsmål (Dalland, 2012; Krumsvik, 2014). Det er en teknikk eller prosedyre for å samle inn og analysere data (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). I dette kapitlet gjør jeg rede for valg av forskningsdesign og metode. Jeg vil først presentere og diskutere metoden jeg har valgt, før jeg vurderer reliabilitet, validitet og etiske sider ved oppgaven.

3.1 Forskningsdesign

Forskningsdesign er en overordnet plan for å utforske problemstillingen (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Oppgaven undersøker forutsetninger for å få frem norske kommuner sine stemmer i nasjonale samstyringsprosjekt. For å belyse problemstillingen bruker jeg et eksplorerende design. Eksplorerende design er egnet for å få innsikt i et tema, særlig om det finnes lite kunnskap på feltet (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016) slik tilfellet er med stemmens plass i samstyring i en norsk kontekst. Jeg ønsker å forstå aktørenes opplevelse av et fenomen, og samlet derfor inn kvalitative data gjennom intervju og dokumentstudier.

3.1.1 Forskningstilnærming

For å besvare problemstillingen har jeg valgt en kvalitativ metode. Kvalitativ metode studerer individers meninger og relasjonen mellom dem ved å samle inn og analysere data, for å utvikle et rammeverk og bidra til teori (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Kvalitativ metode bærer preg av å være fortolkende. Forskeren må skape sammenhenger av de subjektive og sosialt konstruerte meningene som blir uttrykt om fenomenet som studeres (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Mening blir i kvalitativ metode utledet av ord og bilder, ikke av tall. I denne studien er ord det sentrale uttrykket, og jeg forholder meg til tekst i form av transkriberte intervju og skriftlige dokumenter.

Kvalitativ metode brukes for å karakterisere og å avdekke hvorfor noe skjer (Repstad, 2004; Krumsvik, 2014). I studien belyser jeg forutsetninger for å få frem stemmer i samstyring ved å samle inn data om informantens opplevelser. Kvalitativ metode egner seg derfor godt til problemstillingen. Videre egner metoden seg for studien fordi den kjennetegnes ved å være fleksibel (Repstad, 2004). Kvalitativ metode gir rom for å justere kurs underveis, for eksempel

ved å omformulere spørsmål eller endre antall informanter. En slik fleksibilitet er nyttig i denne utforskende og avdekkende studien.

3.1.2 Forskningsstrategi

Forskningsstrategi er en plan for hvordan forskeren vil gå frem for å besvare et forskningsspørsmål (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Innenfor kvalitativ forskning er det mange mulige strategier. Jeg har valgt casestudie, som undersøker en problemstilling eller et fenomen i den virkelige verden ved å samle data fra flere kilder. En casestudie egner seg for å få svar på spørsmål som hva, hvordan og hvorfor. Det er også egnet når det er vanskelig å lage og teste hypoteser om et tema basert på eksisterende kunnskap (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). For å undersøke stemme og legitimitet i en samstyringsprosess, har jeg tatt utgangspunkt i et reelt samstyringsprosjekt og gått i dybden på denne casen.

Casen jeg valgte er DigiHelsestasjon, et samstyringsprosjekt der ulike aktører jobber sammen om å digitalisere kommunale skolehelsetjenester. Det er flere grunner til at denne casen er egnet for å belyse oppgavens problemstilling. For det første oppfylder prosjektet sentrale kriterier for samstyring og er dermed en representativ case. Ansell og Gash (2007) oppgir seks kriterier for samstyring, hvorav DigiHelsestasjon møter alle: prosjektet er initiert av offentlige aktører, det involverer ikke-statlige aktører, aktørene er direkte involvert i beslutningsprosesser, møtene er formelt organisert og regelmessige, målet er å fatte beslutninger ved konsensus og samarbeidet handler om offentlig politikk.

For det andre er prosjektet en interessant case fordi det bruker tiltak som regjeringen mener er sentrale for å møte utfordringer i offentlig sektor: digitalisering, innovasjon og samarbeid på tvers. Aktørene samarbeider på tvers av sektorer for å innovere og digitalisere en skolehelsetjeneste som tradisjonelt baserer seg på fysisk møte. Casen kan beskrives som avdekkende fordi den bidrar til å avdekke kunnskap om problemstillingen. Den er også typisk fordi samstyring og digitalisering ofte blir organisert som i casen. Videre er casen relevant og aktuell fordi prosjektet nylig er avsluttet, men med oppfølgingsaktiviteter. Casen er også håndterbar grunnet et begrenset antall aktører og et avgrenset mandat.

Jeg valgte også DigiHelsestasjon som case fordi jeg har forkunnskap om prosjektet. En kort periode var jeg lokal prosjektleder for å teste løsningen i kommunen hvor jeg er ansatt. Jeg har derfor noe kjennskap til aktiviteter og utfordringer i prosjektet, men har ikke deltatt i beslutningsprosesser. Ved noen anledninger har jeg truffet prosjektdeltakere i digitale møter

og jeg antok at dette ville øke sannsynligheten for å klare å rekruttere informanter. Jeg vil etter hvert reflektere nærmere rundt min tilknytning til casen.

3.2 Datainnsamling

Jeg har samlet inn kvalitative data gjennom intervju og dokumentanalyse. Å kombinere ulike metoder, såkalt metodetriangulering, gir et bredere datagrunnlag og en sikrere basis for tolkning (Repstad, 2004). Jeg har i all hovedsak basert studien på primærdata som jeg har innhentet ved å intervju informanter. Jeg bruker også noe sekundærdata fra skriftlige kilder.

3.2.1 Intervju

Forskningsintervju er den vanligste formen for datainnsamling i kvalitativ forskningsmetode (Krumsvik, 2014). Et forskningsintervju er en meningsfull samtale mellom to eller flere personer, hvor intervjueren stiller konsise og entydige spørsmål og lytter oppmerksomt til intervjuobjektene (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Jeg valgte intervju som metode fordi jeg vil forstå aktørenes opplevelse av et fenomen, nærmere bestemt deres opplevelse av å bruke stemmene sine i samstyingsprosjekt. Med utgangspunkt i problemstilling og teori identifiserte jeg tema jeg ønsket å få belyst i intervjuene. Beslutningsformen er et sentralt kjennetegn ved samstyring, med konsensusorienterte beslutninger basert på diskurs og forhandlinger (Ansell og Gash, 2007; Røiseland og Vabo, 2016). Derfor valgte jeg temaene beslutningsprosess og å håndtere utfordringer. Videre danner en rekke variabler betingelser og kontekst for samarbeidet i et samstyingsprosjekt. Disse handler om aktørenes utgangspunkt for å samarbeide, ledelse og grunnregler for samarbeidet (Ansell og Gash, 2007). Jeg valgte derfor temaene bakgrunn for å delta i samstyingsprosjekt, roller og bidrag, gevinster og utbytte. I tråd med oppgavens problemstilling valgte jeg bort ledelse som eget tema. Samstyring bygger på ideen om at det trengs ulike stemmer for å løse komplekse problemer (Doberstein 2016, gjengitt i Mosley og Wong, 2021). For å få innsikt i informantenes erfaringer med å bruke stemmene sine, gikk jeg veien via de seks angitte temaene fordi de indirekte og direkte ville berøre fenomenet stemme.

Etter at temaene var identifisert, lagde jeg en intervjuguide. Jeg la opp til semistrukturerte intervju, som er en fleksibel intervjuform. Semistrukturerte intervju kan brukes for å hente inn beskrivelser av livsverdenen til den som blir intervjuet og hvordan informanten opplever et fenomen sett fra sitt ståsted (Krumsvik, 2014). Denne formen passer godt når formålet mitt

var å øke forståelsen av stemmens plass i samstyring. I semistrukturerte intervju tar man utgangspunkt i en intervjuguide med tema og spørsmål, men har mulighet til å følge opp moment som ikke er skrevet ned på forhånd (Krumsvik, 2014). Jeg laget noen spørsmål til hvert tema for å ha et utgangspunkt for intervjuene, men var forberedt på å stille oppfølgingsspørsmål underveis. Spørsmålene i et semistrukturert intervju må være nøytralt formulert slik at svaralternativene er åpne for informantene (Krumsvik, 2014). Jeg formulerte derfor åpne spørsmål som ga informantene rom til å svare åpent og uten å tro at det finnes et riktig svar.

Jeg sendte så intervjuguiden og en plan for studien til Sikt – Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. De godkjente studien og min fremgangsmåte for å overholde krav til behandling av personopplysninger.

Deretter startet jeg prosessen med å rekruttere informanter. Et sentralt kriterium for å velge informanter er at de har relevant informasjon for prosjektets problemstilling, enten det er meninger, kunnskap, holdninger eller erfaringer (Repstad, 2004). Problemstillingen avgjør hvem det er aktuelt å intervju. Jeg ønsket informanter som kunne belyse problemstillingen og valgte derfor personer som var involvert i DigiHelsestasjon. En god nøkkelinformant har ifølge Repstad (2004) en rolle som gjør at personen stadig utsettes for den informasjonen en vil ha tak i, er samarbeidsvillig og motivert for å fortelle, har evne til å meddele seg og har en viss upartiskhet til settingen. I tråd med problemstillingen ønsket jeg informanter fra ulike kommuner, samt informanter fra de statlige virksomhetene. Leverandørene ble ikke inkludert fordi de ikke deltok i alle beslutningsprosesser i prosjektet.

For å rekruttere informanter sendte jeg eposter til nøkkelpersoner. De fikk informasjon om formål med studien og spørsmål om å delta. Jeg informerte om hvordan jeg ville gjennomføre intervjuene og håndtere data, samt at informasjon ville bli anonymisert i oppgaven. De fikk også informasjon om hvordan de til enhver tid kan trekke seg fra studien.

Jeg intervjuet totalt seks informanter som alle hadde formelle roller i DigiHelsestasjon. Jeg intervjuet fem informanter fra kommuner av ulik størrelse. Fra to av kommunene har jeg to informanter med ulike roller. Jeg ønsket også informanter fra tre statlige virksomheter, men fikk kun positivt svar fra en, som takket ja til å delta. I oppgavens resultatdel knytter jeg sitater til informanter ved å omtale dem med bokstavene A til F. For å ivareta informantenes

anonymitet oppgir jeg ikke hvorvidt de representerer en kommune eller statlig virksomhet. Når informanter omtaler en navngitt kommune, skriver jeg NN i istedenfor kommunenavn

Jeg gjennomførte intervjuene over en kort periode på ni dager. Informantene ble intervjuet enkeltvis. Av praktiske årsaker gjennomførte jeg de fleste intervjuene digitalt på Teams. Ett intervju varte i 30 minutter, fire varte i cirka 60 minutter mens ett varte i 70 minutter. Jeg tok opp lyd av intervjuene, men ikke bilde. Informantene hadde i forkant samtykket til opptak og fått informasjon om lagring og sletting. I intervjuene sa jeg eksplisitt fra om når jeg startet og sluttet opptaket.

Jeg innledet intervjuene med å hilse på informantene og gjenta informasjon som de hadde fått tilsendt på forhånd. Jeg repeterte formålet med studien og presiserte at informasjonen ville bli anonymisert og håndtert konfidensielt. Jeg informerte om at jeg ville slette data innen en gitt dato og minnet om hvordan de skal gå frem om de ønsker å trekke seg fra studien. Jeg fokuserte på å presentere studien og spørsmålene mine uten å formidle egne forventninger.

Deretter gikk jeg i gang med å stille spørsmål med utgangspunkt i intervjuguiden. Da jeg selv har deltatt i prosjektet DigiHelsestasjon en kort periode, var jeg svært bevisst på å være åpen og nysgjerrig på informantenes bidrag. Siden jeg hadde en fleksibel tilnærming, stilte jeg oppfølgingsspørsmål og stokket om på rekkefølgen der det var naturlig. Denne fleksibiliteten ga en god flyt i samtalene, samtidig som jeg fikk dekket temaene som planlagt. Jeg var svært bevisst på å si minst mulig. Jeg begrenset meg til å stille spørsmål og kommenterte ikke det som ble sagt. Dermed reduserte jeg risikoen for å legge føringer på informantene, samt sikret at den verdifulle tiden ble brukt til å hente inn mest mulig data. Samtidig var jeg svært bevisst på å vise non-verbalt gjennom ansiktsuttrykk at jeg lyttet og var engasjert i samtalen. På denne måten ønsket jeg å motivere informantene til å dele, samt formidle at de satt på viktige og interessante data som jeg ønsket å høre om.

Jeg avsluttet intervjuene med å gi informantene mulighet til å dele det de måtte ha på hjertet. De ble spurt om de hadde noe å tilføye eller om det var noe mer jeg burde vite. Dette førte til at flere informanter ga supplerende informasjon eller utdypet momenter. Jeg avsluttet så med å takke informantene for tiden deres og for at de stilte opp i studien.

Alle intervjuene ble transkribert, senest innen et par dager. Jeg valgte å transkribere manuelt fremfor å bruke et transkriberingsprogram. I prosessen satt jeg lydopptaket på halv fart slik at jeg tydelig hørte hva som ble sagt, og spolte frem og tilbake til jeg var sikker på å ha fått med

meg alle detaljer. Manuell transkribering tok tid, men ga meg et svært godt overblikk over dataene. Jeg transkriberte ordrett det som ble sagt fordi jeg ønsket ufiltrerte og ufortolkede data til analysen.

I de to siste intervjuene opplevde jeg en form for metning i den forstand at det kom frem lite nytt. Ifølge Repstad (2004) er det en god regel å gi seg når en opplever å ikke lære noe nytt av intervjuene, altså at det bare kommer mer av det samme. Han hevder at studien vanligvis blir bedre av å analysere få intervjuer grundig enn å analysere mange intervjuer overfladisk. Jeg valgte derfor å avslutte etter seks intervjuer.

3.2.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse har lang tradisjon innen forskning og går ut på å benytte dokumenter som er skrevet av andre og for et annet formål enn forskningsprosjektet (Thagaard, 2013). Det er en metode der man gir visse tekster status som kilder eller data for undersøkelsen (Repstad, 2004). Jeg gjorde noen dokumentstudier for å supplere de kvalitative intervjuene og fordi jeg ønsket skriftlige og kvalitetssikrede fremstillinger av saksforhold og hendelsesforløp i casen. Jeg hentet dermed inn noen relevante skriftlige kilder og behandlet og tolket data fra dem.

Skriftlige kilder kan kategoriseres på ulike måter. En skillelinje er mellom vurderende (normative) og beskrivende (kognitive) kilder. Vurderende kilder gir gjerne det beste bildet av holdninger, intensjoner, krav og retningslinjer. Beskrivende kilder fungerer best om en vil finne ut hvordan noe var (Repstad, 2004). Andre skillelinjer går mellom private og offentlige kilder, eller mellom førstehånds og andrehånds kilder (Repstad, 2004). Kilder kan være en blanding av flere kategorier og typer.

Min mest sentrale skriftlige kilde er sluttrapporten til DigiHelsestasjon. Jeg brukte den som et verktøy for å lage tema til intervjuene og for å kunne sammenstille data fra ulike kilder i analysen. Rapporten er en offentlig kilde som er allment tilgjengelig på nett. Den er skrevet av prosjektleder og en prosjektdeltaker, men godkjent av prosjektets styringsgruppe der alle involverte aktører var representert. Den er dermed et institusjonelt dokument, skrevet på vegne av en kollektiv enhet, med et offisielt preg. Sluttrapporten er både vurderende og beskrivende. Jeg vurderer den som en nyttig og viktig kilde som er ekte i form av å være det den gir seg ut for å være. Den er pålitelig i kraft av å være skrevet av prosjektleder og godkjent av samtlige aktører i prosjektet. Den fremstår ikke som å uttrykke noens personlige interesser. Fordi den ble skrevet ved avslutning av prosjektet, er det nærhet i tid til det som blir omtalt.

Jeg har også brukt noen årsmeldinger, pressemeldinger og nettsider for å få informasjon om casen og konteksten rundt den. Også disse er sekundærkilder som kan karakteriseres som offentlige dokument. Jeg refererer til noen av disse dokumentene i oppgaven, men de er ikke en del av datamaterialet jeg har analysert.

3.3 Dataanalyse

Jeg samlet inn data for å utforske kommuners stemmer i samstyringsprosjekt. Data taler imidlertid ikke for seg selv, men må fortolkes (Repstad, 2004). Jeg gjennomførte og transkriberte alle intervjuene før jeg gikk i gang med å analysere og tolke data. Analyse er prosessen med å ordne data og få frem mønstre slik at de blir lettere å fortolke (Repstad, 2004). Jeg valgte en tematisk analyse der en ser etter tema eller mønstre som viser seg i dataene (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016).

Første steg i analysen var å kode dataene. Koding vil si å gi all data en merkelapp og er viktig for å håndtere data (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Transkripsjonene fikk unike farger slik at jeg holdt oversikt over kildene. Jeg brukte enkeltord som koder og startet med seks kodeord, tilsvarende temaoverskriftene fra intervjuene. Underveis utvidet jeg med stadig nye koder ved behov. Jeg kodet på setningsnivå, der en eller flere setninger fikk hver sin kode. Jeg kodet også sluttrapporten fra casen med de samme kodene. Selv om jeg etter hvert ble godt kjent med dataene, leste jeg gjennom transkripsjonene flere ganger for å forsikre meg om at jeg ikke overså noe. Dette gjorde jeg jevnlig gjennom analysearbeidet.

Etter at dataene var kodet, begynte jeg å se etter tema og mønstre. Et tema er en vid kategori som inkluderer flere koder som er relatert til hverandre og som indikerer en ide som er viktig for problemstillingen (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Jeg sorterte først dataene etter de seks temaene fra intervjuene, som var valgt med utgangspunkt i teori. I analysearbeidet så jeg i stadig større grad mønstre i dataene og noen tydelige tyngdepunkt i hva informantene la vekt på. I påfølgende runder av dataanalysen rettet jeg oppmerksomheten mot stemme og så etter nye mønstre og data som direkte eller indirekte handler om stemme. Jeg omstrukturerte da dataene. Slik raffinering av temaer og forholdet mellom dem er en viktig del av dataanalysen (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Samtidig startet arbeidet med å tolke funnene. Tolkning er en begrunnet vurdering av datamaterialet sett i lys av problemstillingen en prøver å besvare (Repstad, 2004). I det videre arbeidet med å analysere og tolke dataene støttet jeg meg til hjelpespørsmål formulert av Saunders, Lewis og Thornhill (2016). Blant annet spurte jeg meg

hva som er essensen i hvert tema, hvordan temaene er relatert til hverandre, om temaene har et hierarki og om temaene må endres for å uttrykke dataene bedre. Analyse og tolkning resulterte i en omstrukturering av dataene i fem forutsetninger som må være til stede for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt. Disse forutsetningene er ifølge dataene mine å se nytten av å bruke stemmene, vite hva stemmene skal brukes til, rom for å bruke stemmene, kompetanse til å bruke stemmene og stemmer som er sterke nok til å bli hørt. Til slutt konkluderte jeg med bakgrunn i resultater og diskusjon.

3.4 Svakheter i designet

I studien brukte jeg et eksplorerende design med kvalitativ metode og casestudie. Dataene er hentet inn gjennom semistrukturerte intervju og dokumentanalyse. Jeg valgte dette designet for å få innsikt i et tema og forstå aktørenes opplevelse av det. Designet og tilnærmingen har imidlertid svakheter som jeg kort vil peke på.

Svakhetene kan sammenfattes som det subjektive aspektet. Kvalitativ metode behandler data i form av ord og bilder, ikke tall. I denne oppgaven har jeg behandlet ord. Ord kan ha mange og uklare betydninger, og det er risiko for at forsker og informant forstår ord ulikt. Videre gir kvalitativ metode store mengder ustrukturerte data som kan være vanskelig å systematisere og analysere. Datamengden gir risiko for å overse betydningsfulle funn. Videre har intervju som metode risikoer og svakheter ved seg, som jeg vil komme inn på i vurderingen av metodens robusthet. Ved å bruke case og informanter er det risiko for å få ensidige eller unyanserte funn om problemstillingen jeg forsøker å besvare.

3.5 Metodens robusthet

Jeg har brukt kvalitativ metode med casestudie og intervju som verktøy for å undersøke kommuners stemmer i nasjonale samstyringsprosjekt. Et gjennomtenkt valg av metode skal forhindre at metoden påvirker utfallet av resultatene. Ulike faktorer kan imidlertid påvirke kvaliteten på arbeidet og jeg vil nå drøfte studiens reliabilitet, validitet og generaliserbarhet. Både datainnsamling, bearbeiding, analyse og fortolkning bør gjennomgås (Repstad, 2004).

3.5.1 Reliabilitet

Reliabilitet, eller pålitelighet, er et mål for kvaliteten på arbeidet (Østbye *et al.*, 1997). Reliabilitet sier noe om hvorvidt leseren kan stole på at det ikke er feil i datamaterialet eller resultatene av analysen, at funnene ikke er presentert vilkårlig og at konklusjonene er holdbare (Gentikow, 2002). Reliabiliteten kan utfordres av feil eller skjevheter (bias) hos deltaker eller forsker (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). For eksempel kan reliabiliteten svekkes om respondentene blir intervjuet med andre folk til stede eller de svarer på spørsmål når det passer dårlig. Tilsvarende kan reliabiliteten svekkes om forskeren er uopplagt eller lar sine meninger skinne gjennom i et intervju.

En overordnet måte å sikre reliabilitet er å sørge for at forskningsprosessen er nøye gjennomtenkt og evaluert og ikke inneholder logiske brister eller falske antakelser (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016). Jeg forsøker å oppnå reliabilitet i måten jeg har samlet inn data på. Datamaterialet er primært hentet inn gjennom intervju. Måten spørsmål blir formulert og stilt kan redusere arbeidets pålitelighet, for eksempel ved uklare spørsmål, spørsmål som gir korte og lite utfyllende svar eller spørsmål som ikke åpner opp for ulike svaralternativ (Krumsvik, 2014). Intervjureliabilitet betyr å ha presise spørsmål som blir forstått og oppfattet av informantene (Krumsvik, 2014). Jeg har derfor etter beste evne forsøkt å stille åpne spørsmål som er lette å forstå og som gir rom for alle typer svar. Min vurdering er at dette fungerte i praksis fordi informantene pratet lett og var innom temaene jeg ønsket å belyse, samtidig som det kom opp momenter jeg ikke forventet. Informantenes svar kan også påvirke reliabiliteten. Eksempler på dette er om de gir lite informasjon, er skeptiske til å delta, kun svarer det de tror er rett, snakker utenom tema eller er upresise og vage. Informantene som deltok i studien, fremsto svært motiverte for å bidra. Jeg opplevde at de snakket fritt og svarte som de ønsket. Et par av informantene sa eksplisitt at de snakket usensurert. Informantene besvarte spørsmål innenfor rammene jeg satt, men ga i tillegg data om andre relaterte tema.

I analysearbeidet har jeg forsøkt å sikre reliabilitet ved å være presis i transkribering, koding, og tolkning. Jeg prøver også å oppnå reliabilitet i måten jeg presenterer data. Jeg opplyser hvor dataene stammer fra og er tydelig på om kilden er en informant eller et dokument. Data fra intervjuer kan etterprøves fordi jeg har tatt lydopptak og transkribert dem. I valg av sitat har jeg lagt vekt på «typiske» utsagn som fungerer som en generalisering av funnene. Jeg har også vært nøye med å ikke ta sitater ut av sin kontekst og jeg bruker en rekke sitater in extento, altså uforkortet og i sin helhet.

Jeg vurderer at arbeidet har høy grad av reliabilitet. Det er gjennomført på en måte som både kan kopieres og etterprøves. Om studien blir gjennomført på nytt av en annen kandidat, tror jeg vedkommende vil komme frem til mange av de samme resultatene. En kvalitativ studie innebærer imidlertid en viss grad av skjønn og vurdering.

3.5.2 Validitet

Validitet er et uttrykk for gyldighet og relevans. Det handler om hvorvidt en har undersøkt det som var planlagt å undersøke og om det som undersøkes er relevant for problemstillingen (Krumsvik, 2014).

Intern validitet handler om konsistens mellom funnene og det teoretiske rammeverket, eller mellom ulike metodeinnganger (Krumsvik, 2014). For å sikre validitet støttet jeg meg til litteratur om samstyring, legitimitet og stemme da jeg planla og gjennomførte datainnsamlingen. Basert på litteratur identifiserte jeg noen tema jeg ønsket å utforske. Det er imidlertid en risiko for å overse tema som er mer relevante eller undersøke tema som ikke er relevante. Det er også en risiko for å bli opphengt i det informantene legger vekt på. Validitet handler blant annet om hvordan en har tolket det som kom frem i intervjuene og hvordan funnene er relatert til teorien (Krumsvik, 2014). Jeg la derfor et teoretiske rammeverk til grunn da jeg sorterte, systematiserte, analyserte og ikke minst tolket funnene. Jeg transkriberte intervjuene ordrett slik at jeg kunne bruke identiske gjengivelser av det som ble sagt i arbeidet. Jeg har også presentert utsagn i riktig kontekst

Validiteten svekkes hvis resultatene formes av personlige interesser eller meninger. Som jeg straks vil komme nærmere inn på, er jeg selv ansatt i en kommune og var en kort periode involvert i prosjektet som brukes som case. Dette utgangspunktet gir en risiko for at jeg har en agenda med studien og ønsker et bestemt resultat som kan gagne meg personlig eller virksomheten jeg jobber i. For å styrke validiteten er jeg derfor åpen om min tilknytning til prosjektet.

Ekstern validitet handler om hvorvidt resultatene kan generaliseres eller overføres til andre sammenhenger (Krumsvik, 2014). Spørsmålet er om jeg kan si noe allmenngyldig om stemme i samstyring basert på denne studien. I studien brukte jeg ett enkelt case og et begrenset antall informanter uten å inkludere alle personer eller virksomheter. Dette kan utfordre den allmenne gyldigheten og muligheten til å generalisere resultatene. Barbara Gentikow (2005) hevder at kravet om generaliserbarhet kan erstattes av et krav om overførbarhet slik at man kan trekke

generelle konklusjoner selv med et begrenset antall informanter. Min erfaring fra studien er at man ikke trenger å snakke med mange for å danne seg et godt bilde av et fenomen, men heller snakke grundig med noen og gå i dybden på tema. De siste intervjuene bekreftet i stor grad det som var sagt i tidligere intervju og ga få nye momenter. Jeg opplevde dermed å komme til et metningspunkt i datainnsamlingen.

Ekstern validitet kan svekkes dersom informantene ikke er representative. Informanter kan ha skjulte agendaer, huske feil eller gi svar som de tror jeg forventer å få. Dette kan utfordre validiteten i et arbeid som i stor grad baserer seg på data fra informanter. For å kompensere for denne risikoen har jeg primært benyttet funn som bekreftes av flere informanter. Jeg har også styrket validiteten gjennom metodetriangulering, altså benyttet flere metoder ved at data fra informanter er sett i lys av data fra prosjektets sluttrapport.

3.6 Ethiske vurderinger

Jeg vil videre beskrive hvilke etiske vurderinger jeg har gjort i prosessen og reflektere rundt noen valg. Forskningsetikk kan forstås som forskerens fremgangsmåte overfor de som er gjenstand for forskningen eller blir berørt av den (Saunders, Lewis og Thornhill, 2016).

Oppgaven beskriver et tema og undersøker en problemstilling som angår offentlig sektor, nemlig hvordan kommuner skal bli hørt i samarbeid med nasjonale aktører. Temaet er aktuelt fordi stadig flere oppgaver søkes løst gjennom samarbeid på tvers av sektorer. Funn og resultater kan dermed påvirke hvordan slike samarbeid blir gjennomført i fremtiden. Jeg har tatt innover meg potensialet oppgaven har til å påvirke samarbeidet mellom kommunale og statlige aktører og etterstrebet høy grad av reliabilitet og validitet. Leserne kan stole på det jeg presenterer og generalisere funnene til andre kontekster. Jeg har også lagt stor vekt på å fremstille teorien nøyaktig og referere til kilder som benyttes.

Jeg forsøkte å velge et design og en metode som belyser problemstillingen best mulig. Valget falt på et eksplorerende design og en kvalitativ metode med casestudie, intervju og dokumentanalyse. Jeg valgte en case som er egnet til å generalisere av fordi den er relevant, aktuell og ikke minst avdekkende.

Jeg valgte også casen fordi jeg antok at kjennskap til noen informanter ville gi meg adgang til å samle inn data. Det er viktig å presisere at jeg ikke har utsatt informantene for makt eller

press. Jeg har heller ingen grunn til å tro at andre, eksempelvis ledere, har presset informanter til å delta ettersom jeg spurte dem direkte om å bidra i studien.

Jeg har gjennomført studien og behandlet data på en måte som ivaretar hensyn til personvern og ivaretar anonymitet, slik at informantene kunne snakke fritt i intervjuene. Studien er godkjent av Sikt og data er behandlet deretter. Oppgaven inneholder ikke personsensitiv informasjon om informantene, som svarer på vegne av sin virksomhet og ikke som privatpersoner. I arbeidet med datainnsamling er det viktig å ivareta informanter på en etisk og juridisk korrekt måte. Regler for personvern skal følges når data samles inn, lagres, håndteres og presenteres. Informantene ble informert om at dataene behandles anonymt og konfidensielt. Under intervjuene deltok kun den enkelte informant og jeg selv. Lydopptak slettes innen avtalt tid. Transkripsjoner av intervjuene er lagret på mitt personlige serverområde, uten identifiserende opplysninger. De blir slettet innen avtalt tid.

Når jeg presenterer resultat gjengir jeg funnene indirekte og som direkte sitat, men uten å identifisere kildene. Jeg kan imidlertid ikke utelukke at prosjektdeltakere kan gjette seg frem til hvem sitatene stammer fra ettersom det var et begrenset antall personer involvert i prosjektet. På samme måte er det også teoretisk mulig for utenforstående å spekulere rundt hvem kildene kan være fordi det vil være mulig å skaffe navnelister over prosjektdeltakere.

Avslutningsvis vil jeg reflektere rundt min rolle i prosjektet jeg bruker som case. Jeg er fast ansatt i en av prosjektkommunene og var prosjektleder for lokal utprøving av løsningen en kort periode på cirka fire måneder våren 2023. Min oppgave var å løse kommunen gjennom en teknisk test av løsningen før vi prøvde den i noen utvalgte klasser ved tre skoler. Oppgaven innebar blant annet å lede involverte medarbeidere, ha dialog med rektorer for å få innpass på skolene og å lage informasjonsskriv til elever, foresatte og ansatte ved skolene. I tillegg deltok jeg i et par møter med en lokal styringsgruppe i kommunen og i noen nasjonale koordineringsmøter. Jeg satt ikke i prosjektets styringsgruppe eller deltok i beslutningsprosesser, men observerte passivt det siste nasjonale styringsgruppemøtet desember 2023. Jeg deltok på sistnevnte av nysgjerrighet og fordi jeg fikk mulighet. Prosjektleder var da kjent med at jeg brukte prosjektet som case i en masteroppgave.

Da jeg planla lokal pilot ble jeg nysgjerrig på autentiseringsløsningen som til slutt ble valgt og hvordan den fungerer i praksis. Jeg gjennomførte derfor et innsiktsarbeid om MinID som ble verdifullt for det nasjonale prosjektet fordi det viste hvor komplisert det er for ungdom å skaffe

seg MinID. I kjølvannet av innsiktsarbeidet har jeg blitt invitert til ulike fora for å dele mine tanker og erfaringer om digital inkludering og hvilke barrierer ungdom møter når de skal bruke digitale offentlige tjenester. Temaet engasjerer meg, og jeg heier på at offentlige aktører klarer å samarbeide om å senke barrierene og utvikle brukervennlige autentiseringsløsninger.

I arbeidet med denne oppgaven har jeg imidlertid vært svært bevisst på at min erfaring fra prosjektet ikke skulle farge studien. Da jeg startet arbeidet, var jeg åpen for ulike resultat om hvordan kommuner opplever å bruke stemmene sine i samarbeid med nasjonale aktører. Jeg var nysgjerrig på å undersøke problemstillingen og ønsket å finne noen svar for å bidra til at kommuners perspektiv generelt blir inkludert i beslutningsprosesser i samstyring. Informantene var kjent med min tidligere rolle i prosjektet.

Å gjøre undersøkelser i sin egen kultur innebærer å studere en del av sin egen virkelighet. Wadel (2014) hevder at å være en deltakende observatør til en viss grad gjør forskeren til sosiolog på seg selv. Dette kan ha både positive og negative sider, som det er viktig å være bevisst på. Wadel mener at det er viktig å utnytte seg selv som informant. I studien har jeg hatt nytte av min tidligere rolle i prosjektet jeg bruker som case. For det første var det relativt lett å rekruttere informanter. For det andre har informantene ikke brukt tid på å sette meg inn i fakta om prosjektet, men heller brukt intervjuene til å dele sine opplevelser, tanker og erfaringer. Det har gitt meg mulighet til å gå i dybden på problemstillingen. For det tredje har erfaringen min gitt meg en ramme til å forstå og tolke dataene.

Samtidig gir min rolle i prosjektet en risiko for at jeg har antakelser og oppfatninger som jeg ikke legger merke til. Jeg kan være mer farget av erfaringer enn jeg selv innser. Mitt grep for å kompensere for denne risikoen var å være tro mot det teoretiske rammeverket for studien, følge råd for å gjennomføre gode forskningsintervju og vektlegge funn som stammer fra flere kilder.

Konklusjonene i oppgaven baserer seg primært på en case og seks informanter. Jeg kan ikke utelukke at informantene er lite representative og jeg kan heller ikke se bort fra at arbeidet er farget av mine antakelser. Gjennom bevisste grep og en ryddig fremgangsmåte tror jeg imidlertid at leseren kan stole på resultatene som presenteres og at de har en allmenn gyldighet som kan generaliseres.

4. Resultat

I dette kapitlet presenterer jeg resultat fra datainnsamlingen. Funnene gjengis todelt. Først beskriver jeg casen ved å omtale aktører, organisering, utfordringer, avslutning og resultater. Deretter presenterer jeg fem forutsetninger som mine funn viser må være på plass for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt.

4.1 Prosjektet DigiHelsestasjon

DigiHelsestasjon var et nasjonalt samarbeidsprosjekt som utviklet, testet og piloterte to digitale innbyggertjenester for den kommunale helsestasjons- og skolehelsetjenesten på Helsenorge. Tjenestene var tenkt som et digitalt supplement til det fysiske tilbudet og skulle gi enkel og sikker kontakt med innbyggere (DigiHelsestasjon, 2023). I 2018 startet arbeidet med en løsning for innbyggere over 16 år, mens utviklingen av en ungdomsløsning for innbyggere fra 13 år startet tidlig 2021. Prosjektet ble avsluttet desember 2023.

Ungdomsløsningen skulle realisere en del av målbildet til et nasjonalt program, DigiUng: å tilby en innlogget tjeneste hvor ungdom kan få individuell oppfølging av helsesykepleier gjennom en digital inngangsport. Prosjektet hadde en visjon om «den digitale helsesykepleier» og løsningen skulle tilby chat og videosamtale med helsesykepleier (DigiHelsestasjon, 2023). Strategien var å lage en nasjonal fellesløsning for alle landets kommuner. En viktig rammebetingelse var derfor å gjenbruke nasjonale felleskomponenter, som Helsenorge og ID-porten, og integrere dem mot elektroniske pasientjournalssystem som kommunene bruker i helsestasjons- og skolehelsetjenesten (DigiHelsestasjon, 2023).

4.1.1 Aktørene

DigiHelsestasjon var et samarbeidsprosjekt mellom statlige, kommunale og private aktører. Fra statlig sektor deltok Helsedirektoratet, Direktoratet for e-helse og statsforetaket Norsk helsenett (NHN). Fra kommunal sektor deltok KS og kommunene Oslo, Bergen, Stavanger og Haugesund. Arendal og Hjelmeland var også med å prøve løsningen. Kommunene har ulik størrelse, organisering og styringslinjer. Helsestasjons- og skolehelsetjenestene er heller ikke like og kommunene har forskjellige leverandører av elektroniske løsninger. Fra privat sektor deltok tre leverandører av fagsystem og elektronisk pasientjournal (EPJ): Visma, CGM og Infodoc (DigiHelsestasjon, 2023).

4.1.2 Organisering

Arbeidet med ungdomsløsningen var organisert i tre delprosjekt. Et delprosjekt med NHN i spissen hadde ansvar for å utvikle og teste selve løsningen i Helsenorge-appen sammen med EPJ-leverandørene. De to øvrige delprosjektene hadde ansvar for å planlegge og gjennomføre pilot av løsningen med kommuner i spissen (DigiHelsestasjon, 2023).

En referansegruppe av blant andre helsesykepleiere fra kommunene bidro med å hente inn brukerinnsett fra ungdom og ansatte til bruk i utviklingen av løsningen (DigiHelsestasjon, 2023). Brukere og fagpersoner ble involvert i aktiviteter som workshop, fokusgrupper, brukertesting og intervju, i tillegg til at fagpersoner kartla arbeidsprosesser og rutiner i helsestasjons- og skolehelsetjenestene (DigiUng, 2023b).

Styringsgruppen var besluttsende organ med alle involverte virksomheter. Gruppen møttes digitalt hver 6. til 8. uke. Mellom møtene arbeidet deler av prosjektet med å operasjonalisere beslutninger og lage nye underlag til styringsgruppen. Beslutninger ble fattet ved konsensus (DigiHelsestasjon, 2023).

Kommunene stilte med representanter i delprosjekt, i referansegruppe og i styringsgruppe.

4.1.3 utfordringer

Prosjektet skulle utvikle en digital løsning for ungdom fra 13 til 16 år. Målgruppens lave alder krever årvåkenhet på personvern og informasjonssikkerhet. Prosjektet møtte imidlertid på utfordringer på disse feltene som ifølge sluttrapporten bidro til en betydelig kompleksitet i arbeidet og mange revisjoner av planene (DigiHelsestasjon, 2023). To utfordringer påvirket særlig fremdrift og sluttprodukt: autentiseringsløsning og behandlingsgrunnlag.

Autentiseringsløsning handler om tilgang. DigiHelsestasjon utviklet en individuelt tilpasset tjeneste der brukeren gir fra seg personlig informasjon. Det krever en eID; en personlig, digital identitet som brukes til å autentisere seg for å få tilgang til tjenestene (DigiHelsestasjon, 2023). Ungdomsløsningen ble i utgangspunktet utviklet med Feide som autentiseringsløsning. Feide er en nasjonal løsning for innlogging og datadeling i utdanning og forskning (Feide, 2024). Den brukes av skoler og ble derfor vurdert som en lett tilgjengelig autentiseringsløsning for målgruppen (DigiHelsestasjon, 2023).

Våren 2022 begynte en kommune å stille spørsmål ved bruken av Feide. Prosjektet var nå kommet dit at løsningen skulle prøves i kommunene. I forberedelsene oppdaget imidlertid kommunen utfordringer med behandlingsansvar. Hver kommune er dataansvarlig for informasjon i Feide og kommunen mente det var et problem å utlevere informasjon fra Feide til Helsenorge og NHN. Det var også en utfordring at Feide og skolehelsetjenestene tilhørte ulike styringslinjer i kommunen. Styringsgruppen måtte da ta stilling til veien videre for pilot og prosjekt. Sluttrapporten skriver at Feide satte en effektiv stopper for piloten (DigiHelsestasjon, 2023).

I november 2022 startet prosjektet en utredning for å vurdere om MinID kunne brukes som autentiseringsløsning istedenfor Feide. NHN ledet arbeidet og leverte utredningen til styringsgruppen januar 2023. Styringsgruppen besluttet å bytte fra Feide til MinID, selv om MinID ble vurdert som å ha en høyere terskel for bruk av tjenesten (DigiHelsestasjon, 2023).

Den andre hovedutfordringen handlet om behandlingsgrunnlag. Brukerne må gi fra seg personopplysninger for å benytte de digitale skolehelsetjenestene. All behandling av personopplysninger må ha et rettslig grunnlag for å være lov (Datatilsynet, 2024). Juridisk ramme ble opprinnelig avklart under planleggingsfasen i 2020 og la da til grunn at løsningen er en informasjonssamfunnstjeneste (DigiHelsestasjon, 2023).

Høsten 2022 stilte imidlertid en kommune spørsmål ved behandlingsgrunnlaget. Prosjektet skulle da gjøre et nytt forsøk på å pilotere løsningen, men kommunen spurte om lovanvendelsen ved å se løsningen som en informasjonssamfunnstjeneste. Sluttrapporten skriver at «dette igangsatte en prosess som krevde betydelige ressurser i form av kapasitet og kompetanse på tvers av prosjekt, kommune og stat gjennom prosjektets siste leveår» (DigiHelsestasjon, 2023).

Prosjektet besluttet januar 2023 å starte en ny utredning av behandlingsgrunnlaget. En ad-hoc arbeidsgruppe med medarbeidere fra NHN, Helsedirektoratet og Oslo kommune gjennomførte arbeidet. De øvrige kommunene takket nei til å delta. Mars 2023 ble arbeidet lagt frem for styringsgruppen. Det ga ikke et klart svar og pekte på fragmentert lovgivning og manglende praksis knyttet til mindreåriges samtykkekompetanse. Arbeidsgruppen anbefalte likevel å beholde det rettslige grunnlaget, men fortsette å fortolke regelverket (DigiHelsestasjon, 2023). To kommuner forankret den juridiske vurderingen i egen organisasjon. Styringsgruppen sluttet seg så til arbeidsgruppens anbefaling; å starte pilot av løsningen under forutsetning av å

fortsette fortolkningsarbeidet i regi av Helsedirektoratet på delegert myndighet fra Helse- og omsorgsdepartementet (DigiHelsestasjon, 2023). Parallelt piloterte kommunene løsningen våren og høsten 2023.

Oktober 2023 konkluderte fortolkningsarbeidet med at ungdomsløsningen *ikke* er en informasjonssamfunnstjeneste. En fant likevel et rettslig grunnlag i brukerrettighetsloven, som kunne brukes slik løsningen da forelå. Hvis løsningen utvides til nye formål eller nye behandlinger, må behandlingsgrunnlag vurderes på nytt (DigiHelsestasjon, 2023).

Sluttrapporten erkjenner at prosjektet ikke hadde identifisert omfanget av utfordringer knyttet til personvern og informasjonssikkerhet. Juridiske vurderinger om behandlingsansvar var heller ikke grundige nok og det var i for liten grad drøftet alternative argumenter for målgruppens samtykkekompetanse (DigiHelsestasjon, 2023).

4.1.4 Avslutning

Ungdomsløsningen ble prøvd ut i pilotkommunene vår og høst 2023. Piloten ble godkjent. Bruk og utrulling av løsningen var så et av de siste spørsmålene styringsgruppen behandlet. Ifølge sluttrapporten var det viktig at løsningen ble tatt i bruk i pilotkommunene om den skulle ha en fremtid (DigiHelsestasjon, 2023). Styringsgruppen gikk imidlertid ikke lengre enn å beslutte at kommunene skal *vurdere* å ta i bruk løsningen. Dermed var det opp til kommunene å vurdere om, når og hvordan de vil innføre løsningen. Én av de de fire pilotkommunene valgte å holde hjulene i gang og bruke løsningen i skolehelsetjenesten. Et halvt år etter avsluttet prosjekt hadde ingen andre pilotkommuner tatt i bruk løsningen.

Med godkjent pilot ble prosjektet avsluttet desember 2023. Likevel gjensto arbeid med både løsningen og rammene og sluttrapporten beskriver en rekke oppfølgingsaktiviteter. For det første måtte EPJ-leverandørene slutføre noen aktiviteter. For det andre ble behov for videreutvikling overlevert til forvaltningsaktører, blant annet å endre timeadministrasjonen fra at helsesykepleier tildeler time til at brukerne selv velger tid. For det tredje var det behov for å forenkle autentiseringsløsningen. Etter prosjektslutt jobbet Digitaliseringsdirektoratet sammen med DigiUng-programmet og andre statlige aktører for å senke terskelen for å skaffe MinID. For det fjerde var det nødvendig å fortsette arbeidet med behandlingsgrunnlag og å fortolke lover og regler. Helsedirektoratet fikk ansvar for å sikre et tydeligere rettslig grunnlag for å behandle mindreåriges personopplysninger i digitale, offentlige hjelpetjenester. Som

femte punkt peker sluttrapporten på behov for å evaluere forvaltningsmodellen som var valgt. Oppgaven ble tildelt Helsedirektoratet, NHN og KS (DigiHelsestasjon, 2023).

Løsningen ble så overlevert til forvaltning i henhold til en forvaltningsmodell som beskriver sentrale aktører og hvordan de bør samhandle. Modellen ble påbegynt våren 2021, men først endelig besluttet våren 2022 etter flere fremlegg for styringsgruppen. Ved prosjektslutt hadde forvaltningsaktørene fortsatt dialog om fremgangsmåte (DigiHelsestasjon, 2023). KS har nasjonalt ansvar for å bredde løsningen. Når og hvordan blir bestemt av et prioriteringsutvalg i den kommunale samstyringsstrukturen. Uavhengig av KS står EPJ-leverandørene fritt til å selge løsningen på eget initiativ til sine kunder, altså kommuner (DigiHelsestasjon, 2023).

4.1.5 Resultat

Arbeidet med ungdomsløsningen ble mer krevende, tok lengre tid og krevde mer ressurser enn antatt. Sluttrapporten beskriver at «det har vært en lang vei frem» og at bekymringer knyttet til behandlingsansvar og behandlingsgrunnlag førte til «stillstand» og behov for utredninger (DigiHelsestasjon, 2023). Prosjektet leverte en løsning med færre funksjoner og en annen autentiseringsløsning enn planlagt. Sluttrapporten peker på at ungdomsløsningen ikke hadde sikkerhetsmessige eller juridiske rammer for å realisere «den digitale helsesykepleier» fullt ut. Grunnet hensyn til sikkerhet og personvern besto løsningen til slutt kun av følgende tre hovedfunksjoner:

- Be om eller avlyse time hos helsesykepleier
- Finne nærmeste helsestasjon for ungdom på kart, inkludert praktisk informasjon
- Få felles informasjonsmeldinger fra helsesykepleier ved egen skole

Et utbytte av prosjektet er ifølge sluttrapporten å ha banet vei. Prosjektet har tatt støyten og gått gjennom «upløyd mark» og slik lagt forholdene til rette teknisk og juridisk for videre digitalisering av offentlige hjelpetjenester for ungdom. Barrierene for gevinstuttak er ifølge sluttrapporten autentiseringsløsningen og timeadministrasjon (DigiHelsestasjon, 2023).

Jeg har nå beskrevet prosjektet DigiHelsestasjon. Videre vil jeg presentere fem forutsetninger som ifølge mine funn må være til stede for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt.

4.2 Se nytten av å bruke stemmene

Den første forutsetningen som mine funn viser for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt er at kommunene ser nytten av å bruke stemmene sine. For å forsvare innsatsen de legger ned i arbeidet har de behov for utbytte og verdi.

4.2.1 Bidra til fellesskapet

Informantene ble spurt om hvorfor deres virksomheter deltok i prosjektet, hvilke behov som skulle dekkes, hva de forventet å få ut av arbeidet og hvordan de jobbet med gevinster. Flere forteller at de ble med for å bidra i arbeidet med nasjonale fellesløsninger, som de mener er viktige for å sikre likt tilbud på tvers av kommunegrenser. Informant B forteller at kommunen tar et regionalt ansvar og bidrar i felles utviklingsarbeid på vegne av mindre kommuner. «NN er jo en kommune som ønsker å ligge i front. Vi ønsker å være med å bidra til at det blir utviklet nasjonale løsninger to the greater big, som samfunnet som sådan kan ta del i.» Informant A peker på at kommunen aktivt bruker fellesløsninger:

NN er nokså fremoverlent på det med de tekniske løsningene, og da spesielt på det med fellesløsninger. Vi ser på en måte nytten av å dra veksler på både nasjonale initiativ, samarbeid med andre kommuner, det å få en sånn helhetlig tilnærming til det å bruke teknologi i alle deler av tjenestene.

4.2.2 Forventninger om gevinster

På spørsmål om hvilke gevinster de forventet å oppnå peker informantene på kvalitative gevinster, som en mer tilgjengelig tjeneste og å senke terskelen for å ta kontakt. De så for seg at skolehelsetjenesten ville bli mer brukervennlig og bedre tilpasset målgruppen. Informant E forteller om store forhåpninger til løsningen. Hen forteller hvilke forventninger som ble skapt under workshoper, der foredragsholdere og inspiratorer presenterte «alle muligheter»:

Altså de hadde jo inne Helsesista, sant, og de hadde disse her som leder DigiUng-prosjektet. Og da... det kan jeg bare si med en gang, vi ble litt sånn kanskje forledet og kanskje litt sånn forhekset og fascinert av hele prosjektet. Vi syntes det var utrolig spennende.

Flere informanter peker på sikkerhet som gevinst ved å tilby ungdom en trygg kontakflate. Informant C trekker også frem spart tid ved enklere journalføring som en mulig gevinst: «Det

kunne være en ide å også spare oss litt for arbeid, for vi så at elever tok kontakt med oss på både SMS, Teams, Itslearning, alle disse ulike kanalene.» Informant C mener at nye måter å jobbe på også var en mulig gevinst og at løsningen ga en mulighet til fornyelse:

Jeg tenker dette med at ansatte blir tryggere på nye metoder, at de tør å bruke nye ting. En del blir jo litt satt i sine gamle systemer og synes det er vanskelig. Det tenker jeg og er en gevinst som er med å hjelpe oss videre i andre ting.

Informantene forteller altså om klare forventninger til hva ungdomsløsningen skulle bidra til i form av mer brukervennlige tjenester, økt tilgjengelighet, lavere terskel for kontakt, en sikker løsning og spart tid for ansatte. Sluttrapporten beskriver at prosjektet la ned et større arbeid med en overordnet gevinstanalyse. Aktørene la denne analysen til grunn og jobbet i liten grad med gevinster i egne virksomheter.

4.2.3 Vanskelig å realisere gevinster

Informantene ble spurt om hva de sitter igjen med etter at prosjektet er avsluttet. Ingen peker på løsningen de utviklet. Informant E sier: «Hvis jeg skal være veldig ærlig tenker jeg vi sitter egentlig igjen med ganske lite.» Informanter uttrykker skuffelse over at løsningen ikke ble som forventet. Informant E sier:

Hadde du vært på den første workshopen, vi var helt euforisk, sant, i forhold til at det skulle være chattjenester, det skulle være bilder av alle, det skulle være så utrolig ungdomstilgjengelig og vennlig, og så har vi jo omtrent absolutt ingen ting igjen. Og det er veldig dumt.

Da prosjektet ble avsluttet nølte kommunene med å ta i bruk løsningen slik den da forelå. Informanter mener at det kostet mer enn det smakte. Informant D sier: «Så jeg håper at det er noen forbedringer som blir gjort før vi ønsker å ta det i bruk.» Hen utdyper: «Det dukket opp utfordringer som har gjort at resultatet som nå ligger på bordet ikke er helt sånn Yes dette ønsker vi å starte opp. Vi har ikke koplet oss på nå i januar, vi tenker at vi ønsker å sitte stille i båten.» Informant A forklarer:

Vi er inne i den vurderingen nå, om vi skal ta den i bruk. Jeg tenker at da må vi en sving innom det med gevinster igjen (...) Det er en del omkostninger i form av å ta den i bruk i NN. Og det handler om den påloggingsløsningen. Og da må vi ha klart for oss hva vi kan vinne på det hvis vi skal gå inn og ta på oss den jobben.

Informant E mener at det er vanskelig å realisere gevinster når løsningen ikke ble som ventet.

Hele hovedintensjonen med prosjektet var at det skulle bli lettere for ungdom å ta kontakt (...). Og det var mange sånne scenarier, sånne brukerhistorier som ble laget, i forhold til gutt 13 år, lei seg, sitter på gutterommet, det er lørdagskveld. Det at han da eventuelt kunne sendt en melding og vite at han har gjort noe for å komme i gang, og kanskje lavere terskel for å gjøre det enn å vente til skolen på mandag (...) Det var mange sånne brukerreiser vi laget. Og det var vel det som var hovedintensjonen. Det var liksom wow, det er superbra hvis vi kan få til. Også kom alle begrensingene.

Informant D sier: «Også er det MinID, og da opplever vi jo nå at terskelen for å få logget seg på er for høy. Den gevinsten med at de skulle enkelt komme i kontakt med oss, der er det blitt en stor terskel for å få tak i MinID. Sånn at sånn sett har vi ikke kommet i mål.»

4.2.4 Erfaring og læring

Informantene peker imidlertid på at de sitter igjen med erfaring, læring og nye kontakter. Informant E sier: «For oss som har vært med i prosjektet så sitter vi igjen med mye god læring.(...) Men totalt sett sitter vi jo ikke igjen med så veldig mye altså. Det synes jeg er veldig dumt.» Hen sier videre: «For meg har det vært en nyttig erfaring (...) som har vært veldig gøy å være med på, for det er en helt annen verden enn det jeg vanligvis jobber i.»

Flere informanter har erfart at det kan være komplisert å etablere nye tjenester og å utvikle trygge digitale løsninger. De har fått innsikt i utfordringer knyttet til blant annet personvern, informasjonssikkerhet og autentisering i digitale løsninger. Informant A sier: «Vi har fått avdekket masse utfordringer og vi har fått masse innsikt i... kanskje mest i hvor utfordringene ligger da, knyttet til enten det gjelder personvern, eller pålogging eller denne typen ting.»

Noen informanter peker på at prosjektet har gjort et verdifullt nybrottsarbeid. Informant D sier: «Altså det er jo litt banebrytende arbeid. Det må en jo bare akseptere, da blir det noen humper. Det har ikke vært plankekjøring.» Informant F mener:

Så er jo spørsmålet da om man har (...) gått opp en vei som veldig mange andre kan nyte godt av. Det håper jeg da. Det er derfor også kanskje enda viktigere, som er vanskelig å forstå hvis man ikke har sittet i prosjektet, at man klarer å jobbe med videreutvikling. For hvis ikke så gjør det vondt å bruke så mye penger på dette. Penger og ressurser.

Informantene ble spurt om hvem prosjektet var viktig for. De reflekterer rundt ungdommene som målgruppe. Noen mener at de ikke sitter igjen med noe, mens andre håper at løsningen og ikke minst erfaringer fra arbeidet på sikt vil bli viktig for brukerne. Informant B sier:

Det at vi klarer å få vridd prosjektet inn på MinID vil føre til at ungdom fremover vil få bedre digitale løsninger tilpasset seg, enten det er innenfor skoleområdet eller helseområdet, uavhengig av hvilket område det er. Så har vi på en måte pekt på et område som det har vært behov for å gjøre noe på. Så in the end of the day tenker jeg at den som sitter igjen med den største gevinsten til slutt vil være ungdommen.

Informant C mener derimot: «Ja hvem sitter igjen med noe. Jeg tenker at ungdommene sitter i hvert fall ikke igjen med noe, sant, de som det var belaget på.»

4.2.5 Eierskap til arbeidet

Informantene opplevde at motivasjon, engasjement og eierskap til både arbeidet og løsningen ble preget av utfordringene som oppsto i prosjektet. Informant E sier: «Altså det har vært mye som har gjort at vi ikke klarer å få helt eierskapet til, og holde på en måte maskinen gående.»

Forsinkelser førte ifølge informant F til at aktørene til en viss grad mistet oversikt og historikk. Aktørene glemte hva de hadde besluttet og argumenterte nærmest mot tidligere beslutninger. For eksempel brukte noen aktører begrensninger i timebestillingen som argument mot å innføre løsningen, selv om de hadde tatt stilling til timebestilling tidligere. Informant F sier:

Men nå når prosjektet er ferdigstilt, så er det veldig mange som stiller seg spørsmålet at hvorfor kunne man ikke gjøre det med en gang, jeg ønsker ikke å ta i bruk dette før det foreligger, for prosjektet har sagt at det er en viktig funksjonalitet. Og det tenker jeg sånn, det er vi helt enig i at det er og bør være og vi skal jobbe for, men man mister historikken der da. Og at det å be om et timeønske var på en måte det beste vi fikk til innenfor de rammene akkurat da.

Informant F sier videre: «Styringsgruppen fikk en litt for stor avstand til det faktiske produktet vi ønsket å pilotere (...) som på en måte var ganske avklart og snakket gjennom for ett år siden, men man glemmer, også bytter man ressurser, også går det tid».

4.2.6 Ressursbruk

Informanter sier at prosjektet var svært ressurskrevende og kanskje ikke verdt innsatsen. Informant E sier: «Vi har lagt ned enormt mange timer i å jobbe med dette, hatt en del skjær i sjøen (...) Men ja, det har tatt enormt mye ressurser for vår del. Så mye tid og ressurser som har vært brukt på dette her, også er vi på en måte strandet.» Informant C mener: «Nei altså utbytte er ikke så stort tenker jeg, i forhold til innsatsen per nå (...) Så hvis vi skal si ressurs kontra gevinst, tenker jeg at det ikke er så mye gevinst å hente per nå.»

To av informantene er tydelige på at de vil tenke seg godt om før de sier ja til å delta i andre nasjonale prosjekt. Informant A uttaler: «Kommunen kan kanskje være litt forbeholden med å være pilot på sånne løsninger, for det krever veldig mye arbeid. Og jeg er ikke sikker på at innsatsen står i stil med resultatet eller gevinstene i dette tilfellet, det er jeg ikke sikker på.»

4.3 Vite hva stemmene skal brukes til

Den andre forutsetningen for å få frem kommuners stemmer i samstyring er ifølge mine funn at de må vite hva stemmene skal brukes til. Det er behov for å avklare hvilke roller de ulike aktørene har og hva de forventes å bidra med.

4.3.1 Avdekke og utfordre

Informantene ble bedt om å gi eksempler på hva de bidro med, om de opplever at de påvirket prosess og resultat og om de tror at egen virksomhet var viktig for prosjektet. Kommunene peker på at de bidro til å oppdage utfordringer, slik for eksempel diskusjoner i en kommune avdekket at autentiseringsløsningen ikke kunne brukes. Informant A sier: «Så viste det seg at diskusjonene ble jo nyttige for det nasjonale prosjektet (...) når det var sånn at ikke man hadde sjekket ut nasjonalt godt nok dette med hvilke virkemidler man skulle bruke for pålogging.»

Informanter trekker også frem at de inntok en utfordrerrolle i styringsgruppemøter og bidro til å få belyst flere sider av saker. Informant B mener: «Vi har nok vært den kommunen som har turt å stille de vanskelige spørsmålene. Vært litt uenig (...) Jeg tenker nok at vi i mange... i noen grad har vært en krevende samarbeidspartner.»

4.3.2 Gi innspill

Informanter opplever at kommunene var reelle samarbeidsparter som var viktige for prosjektet. De bidro med brukernes og ansattes perspektiv og ga innspill til utviklingen ved å prøve ut løsningen. De gir uttrykk for å ha gitt innspill som ble lyttet til. Informant D sier: «Jeg regner jo med at våre stemmer er blitt litt hørt og da inn i det store og hele. De er litt avhengig av oss for å få ting til å gå rundt, for ellers vil vi jo ikke ta det i bruk.» Videre sier informant D: «Jeg tenker vi var en reell samarbeidspart. Det tenker jeg.» Informant A sier: «Vi var ikke bare pynt. Vi var noen som de fikk bryne seg på. Og det trenger de. Men de tok ikke reelt innover seg utfordringene.»

4.3.3 Hvem hjelper hvem

Noen informanter stiller spørsmål om arbeidsfordeling og mener de nasjonale aktørene burde ledet mer an og tatt på seg flere oppgaver. Informant A sier:

Det har jo vært noen av utfordringene i styringsgruppen: hvem skal egentlig hjelpe hvem her. Det går nokså mye kapasitet ute i kommunene til å finne ut av disse tingene. (...) Det er jo ikke dette vi er eksperter på, så vi må jo trekke inn ekspertise, og det må vi gjøre lokalt fordi hver enkelt kommune må dokumentere at vi har gjort disse vurderingene. Men du kunne jo tenkt at det var omvendt, at du fikk drahjelpen nasjonalt ifra, også kunne vi bare følge på kommunalt, og ikke motsatt, som jeg tenker at det har vært mye i dette prosjektet.

Flere informanter er opptatt av KS sin rolle som et felles organ for norske kommuner. Noen informanter spør om KS sin rolle var godt nok definert både i prosjektet og etter avslutning. Informant A sier:

Jeg lurer jo litt på KS sin rolle, om ikke KS skulle tatt en større rolle (...), i forhold til forvaltningen etterpå, og ikke bare forvaltning av drift av løsningen, men utviklingsområdene. For der og kommer du til et punkt, når vi tre-fire kommunene sitter der: ja hva nå med denne restanselisten og hvem tar ansvar for den og hva med finansiering knyttet til det og sånn. Så har vi jo bare KS å henvende oss til som et felles organ, så jeg tenker at det hadde vært naturlig at KS hadde tatt et større ansvar.

En informant savnet mer støtte fra KS da kommunene argumenterte mot å innføre løsningen slik den forelå ved prosjektslutt.

4.3.4 Premisser og tilnærming

Flere informanter er kritiske til måten prosjektet var lagt opp. Informant F mener at prosjektet kunne vært mer smidig. Hen mener man for tidlig og for detaljert beskrev hva resultatet skulle bli og i for liten grad vurderte å endre retning underveis:

Jeg ville sett for meg en mer smidig, stegvis tilnærming til det hadde vært mye bedre. (...) Så møter vi på den utfordringen, og den løser vi, så har det gått mye tid, men så skal vi fortsatt lage det samme, eller vi har ikke vært flinke nok til å endre scopet, eller hvordan påvirker dette det vi originalt sa vi skulle lage.

Informant A mener prosjektet i større grad burde avklart premisser før oppstart:

Det kunne vært gjort på andre måter enn å sende oss ut på fjorden med et prosjekt, også skal vi oppdage underveis at det er jo ikke en gjennomtenkt påloggingsløsning. (...) Og samme er jo diskusjonene om behandlingsansvar, så er det å tenke at noen jurister på et direktoratsnivå kunne ha klart å foreta de utredningene som kom veldig veldig sent i prosjektet, det ble liksom konkludert på målstreken omtrent.

Flere andre informanter er også forbauset over forhold som ikke var avdekket og utredet før start. Informant D sier: «Etterpåkløskap er jo alltid lett. Men dette med behandlingsgrunnlaget, det tenker jeg at det kunne vi nok plukket opp tidligere. Og det med Feide (...) der gjorde en seg jo noen antakelser som ikke stemmer.» Informant A sier: «Personlig overrasker det meg at man går i gang med nasjonale prosjekter uten å ha gjort avklaringer for eksempel knyttet til behandlingsansvar og påloggingsløsninger.»

4.4 Rom for å bruke stemmene

Den tredje forutsetningen som mine funn viser for å få frem kommuners stemmer i samstyring er å skape rom for å bruke stemmene. Kommunene ønsker at stemmene deres skal få større plass, bli lyttet mer til og bli forstått. De synes det er lettere å bruke stemmene når de føler seg trygge, stiller forberedt til beslutningsprosesser og har ryggdekning og støtte i egen organisasjon. Usikkerhet om beslutningsprosessen kan begrense kommuner i å bruke

stemmene sine. Også fokuset på å oppnå konsensus kan hindre kommunene i å uttrykke uenighet.

4.4.1 Konsensus om beslutninger

Informantene ble bedt om å beskrive beslutningsprosessen og hva de gjorde ved eventuell uenighet. Informantene har en felles oppfatning om at beslutningsformen var konsensus. Informant C sier:

Jeg opplever at det har vært konsensus, men det har óg vært høyde for å si det en mener. Og hvis en skal ha fremdrift må en ha litt sann.. det er litt sann gi og ta. Men at det har vært et felles ønske om å komme i mål, og alle har sett at her må vi gjøre en forbedring fra dagens måte å jobbe på, det har vært drivende.

Informanter beskriver hvordan konsensus fungerer i praksis; saker blir vedtatt om ingen sier imot, altså uten avstemming. De erfarer at konsensus er enkelt når alle er enige, men at beslutningsformen ikke er konstruert for uenighet. Informant B sier: «I fredstid er det enkelt å drive denne konsensus-styringen, for da går jo ting frem og vi er jo stort sett enige om det og da er det ikke vits å si at vi har tre som stemte mot og ti som stemte for, for eksempel.»

En informant forteller at prosjektet manglet en plan for å håndtere uenighet, men at styringsgruppen diskuterte temaet etter hvert. Flere alternativ ble vurdert. Informant A sier:

Altså denne konstruksjonen, og det ser vi i andre nasjonale prosjekt. De er ikke konstruert for konflikter, eller uenighet, da. Konstruksjonen er at man blir enig, for det er ikke tegnet opp hva som skal skje med uenighet. På et tidspunkt i dette prosjektet så var jo det til diskusjon hva man skulle gjøre med uenighet, om det var flertallet som bestemte, eller om prosjekteier hadde mer stemme i dette enn andre, og til og med om det var størrelsen på kommunene som var avgjørende for hvor tung din stemme...ja mange varianter inni dette.

Ifølge informanten førte ikke drøftingen til et resultat. På spørsmål om utfall av diskusjonen svarer hen: «Ingenting. Altså man seilte videre som før».

En informant mener at konsensusmodellen gir unyanserte beslutninger fordi det bare er beslutningen som blir dokumentert og ikke de andre synspunktene. Informant B sier:

Det er jo noe med den formen der som gjør at du ikke nødvendigvis får med alle nyansene når vedtaket blir sånn konsensus-vedtak, eller ingen stemte imot type tilnærming. (...) Da får du jo ikke med deg hva var det egentlig som var diskutert, eller hva var en uenig i, eller hva var det som var momentene. For her kan det jo være tre-fire forskjellige ting som har vært diskutert, ikke sant, også lander en ned på det. Også er det kun det en lander ned på som blir tatt med videre.

Med begrenset dokumentasjon kan det også bli vanskelig å lære av prosjektet i ettertid.

4.4.2 Kvaliteten på beslutninger

Informant F mener det kan være krevende å fatte beslutninger om medlemmene stiller uten støtte fra egen organisasjon eller ikke har forankret sine syn før styringsgruppemøtene:

Medlemmene mener nødvendigvis ikke det samme som sin sjef i sin respektive organisasjon. Så du har noen beslutninger som blir tatt i styringsgruppen, også er det egentlig ikke en... I teorien så skal jo alle komme inn med en støtte fra egen organisasjon (...) men jeg opplever vel ikke at det skjer i praksis. (...) Det kommer opp spørsmål i prosjekt og i etterkant hvor det virker på meg at man ikke har forankret dette godt nok.

Konsensusmodellen kan ifølge en informant føre til utydelige beslutninger som bærer preg av kompromiss. I det siste møtet besluttet styringsgruppen at kommunene skal vurdere å ta i bruk løsningen. Informant F kommenterer: «Jeg synes fortsatt at styringsgruppen, da, basert på sin kompetanse, sin historikk, sin... etter å ha fulgt funksjonalitet, historikk, i så lang tid, kunne vært enda tydeligere i en eller annen retning.» Informant B mener derimot at beslutningen var det beste prosjektet kunne få til og roser prosjekteier for å lykkes med å avslutte prosjektet med en beslutning alle sluttet seg til: «Jeg opplever nok at det var en klok tilnærming i fra prosjekteier, å prøve å både få oss med på noe og få lukket prosjektet.»

4.4.3 Handlingsrom

To informanter minner om at styringsgruppen ikke kan bestemme over kommunene. De fatter beslutninger i egne organer, ikke i en nasjonal prosjektgruppe. Dette ble utfordret i saken om å innføre løsningen. Informant A sier:

Så liksom det at vi ble presset veldig til å si at vi skal ta løsningen i bruk, da tenker jeg de snakket mot bedre viten altså, så da måtte jeg holde veldig fast i det at vi kunne forplikte oss til å vurdere det, men ikke til å gjøre det, for beslutningen ligger jo ikke i et felles organ, den ligger jo ute i kommunen.

Informanter opplevde med andre ord behov for tydelighet om og respekt for kommunenes beslutningsmyndighet.

4.4.4 Egnede arenaer

Funn fra datainnsamlingen viser at det kan være krevende å forstå kompliserte saker når de presenteres og diskuteres i digitale møter. Informant A forteller fra et digitalt møte der styringsgruppen diskuterte å endre autentiseringsløsning fra Feide til MinID:

Det var helt spesielt, altså, vi satt jo med bakoversveis liksom, og ja vel, er dét en løsning. Vi hadde jo tusen spørsmål til den løsningen, hvordan det skulle fungere og sånn og sånn. (...) Og jeg tror vi gikk tilbake og begynte å klø oss i hodet på hva var nå egentlig MinID og hvordan i all verden skulle det fungere i forhold til ungdommer.

Et sentralt spørsmål er dermed hvilke arenaer som egner seg for å diskutere de enkelte sakene og understøtte gode beslutninger.

4.5 Kompetanse til å bruke stemmene

Den fjerde forutsetningen som mine funn viser for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt er å sikre at de har kompetanse til å bruke dem. Datainnsamlingen viser at følelsen av å mangle kunnskap og kompetanse kan hindre kommuner i å bruke stemmene.

Informantene beskriver et stort beslutningsorgan av mange deltakere med ulik kompetanse og ståsted. Noen hadde begrenset erfaring og av og til var det vanskelig å forstå alt som ble sagt i styringsgruppemøtene. Informant C forteller: «Det er ikke alt jeg har peiling på, for å være ærlig, det går litt over hodet noen av tingene.»

Informantene sier at det var takhøyde for å ytre seg og rom for uenighet i styringsgruppen. Kommunene uttale seg i ulik grad og noen blir pekt på som mer toneangivende enn andre. Informant D forklarer: «Jeg tror ikke nødvendigvis det har vært uenighet, bare at noen har tatt mer tak i enkelte problemstillinger.»

4.5.1 Trygghet

Flere informanter forteller at det var viktig å føle en viss trygghet i gruppen og i egen argumentasjon for å flagge uenighet. Informant A sier:

Du skal jo gjøre deg litt...bli litt varm i trøyen i en sånn nasjonal styringsgruppe før du våger å gå imot...holdt jeg på å si...autoriteter da, som direktorater og overordnede organer. Men det har jeg jo gjort og oppfattet jo fort at jeg fikk støtte fra de andre kommunene.

Informant A forteller videre: «Det at jeg hadde et fagmiljø bak meg i kommunen (...) Så følte jeg meg nokså godt skodd. Og jeg tror ikke de andre følte seg like godt skodd alltid.» Et tiltak for å få trygghet var ifølge en informant å sjekke ting med prosjektleder før styringsgruppemøter. Informant A forklarer:

Jeg ønsket å sjekke ut ting med prosjektleder på forhånd for å stå litt tryggere i min argumentasjon i møtene. Og på slutten når prosjektleder oppfattet at jeg hadde gjerne et litt annet syn enn hun og kanskje noen av de nasjonale aktørene, så sjekket hun ut med meg før styringsgruppemøte hvor hun hadde meg. Hun ville nok ikke ha en sånn løs kanon som hun ikke visste hvor kom til å skyte inni der.

Informant C sier: «Jeg hadde fått panikk hvis jeg hadde blitt spurt første dag om et eller annet (...). Så hadde jeg nok det. Så er det kanskje det at de som sitter i de gruppene, det er ikke alltid de kanskje tenker på at de som sitter rundt i kommunene kan så mye om dette.»

4.5.2 Informasjon og dokumentasjon

Flere informanter trekker frem mangel på informasjon og knappe beslutningsgrunnlag som utfordringer i beslutningsprosessene. Informant C synes det var vanskelig å forstå problemstillinger rundt Feide fordi hen ikke fikk nok informasjon: «I begynnelsen følte jeg kanskje at vi fikk litt lite informasjon nasjonalt om hva det gikk i og hvorfor det ble stopp, vi skjønnte kanskje ikke helt hva var problemet.» En annen nyanserer bildet og mener partene ble informert i formøter.

Informant A mener det var utfordrende å få forståelse for at kommuner trenger tilstrekkelig skriftlig dokumentasjon for å forankre saker i egen organisasjon før beslutninger i nasjonal

styringsgruppe. Hen bruker saken om autentiseringsløsning som eksempel på at kommunene måtte etterspørre grundigere saksunderlag:

Det var en samlet styringsgruppe som ikke var fornøyd med det første dokumentet. Også gikk det jo tre måneder til før vi kunne få det neste, og det skulle koste de tid og det skulle koste de penger å lage denne utredningen. Jeg tror den bare var på tre sider når den da kom, hvilke vurderinger som var gjort og hvorfor de mente at dette var bra.

4.5.3 Mobilisere kompetanse lokalt

Noen informanter opplevde at kommunene måtte bidra med mer kompetanse og kapasitet enn de regnet med. Utfordringene som oppsto førte for eksempel til at noen kommuner mobiliserte kompetanse som verken lokal prosjektgruppe eller lokal styringsgruppe var bemannet med. Informant A sier: «Styringsgruppen var heller ikke rigget for eksempel med personvern og den type ting da, så da må man holdt på å si trække rundt i kommunen. (...) Og da skal du jo utløse kapasitet hos disse folkene.»

4.6 Stemmer som er sterke nok

Den femte forutsetningen som mine funn viser for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt er å ha stemmer som er sterke nok til å bli hørt. Styrken øker når kommunene har en samlet og felles stemme. Kommuner finner det nyttig å samordne seg før beslutningsprosesser og er positive til å ha en talsperson som fremmer deres synspunkt.

4.6.1 Å bli lyttet til

Informanter mener at kommunenes innspill ikke nødvendigvis ble godt mottatt av de nasjonale aktørene. Informant A beskriver hvordan de nasjonale aktørene ikke alltid lyttet til kommunenes synspunkt: «Vi har hatt noen runder hvor hun har prøvd å argumentere. Men for å si det sånn det er andre av de nasjonale aktørene som har vært tyngre på labben enn prosjektleder i forhold til i møtene å si at jeg tok feil, og at vi ikke kunne si det vi sa.»

Informant A påpeker at det i noen tilfeller tok tid før styringsgruppen lyttet til argumentene:

Når bare NN mente det, da vant vi ikke gjennom. Da var vi bare en pain in the ass (...) Og det er klart det var jo vanskeligst når du bare var... bare NN var vanskelig...og

man ikke så på de reelle argumentene våre da. (...) Du føler at de sier at NN skal alltid være litt spesiell. Det ble brukt litt imot oss, at nå var vi spesiell igjen.

Diskusjonen om hvorvidt kommunene skulle innføre løsningen ved prosjektslutt illustrerer dynamikken i styringsgruppen. Noen beskriver hvordan nasjonale aktører og leverandører ivret for at kommunene skulle ta løsningen i bruk slik den forelå. Informant A sier:

Etter hvert så det nærmet seg slutfasen når man faktisk måtte ta stilling til ting, så tilspisset diskusjonen seg der en god del da. Og der det – jeg bare sier det rett ut her – NHN var mest sånn nå må dere ta løsningen i bruk, nå må dere ta den i bruk. Og selvfølgelig prosjektledelsen i Oslo ønsket jo å komme ut av dette med et prosjekt som var realiserbart.

Videre illustrerer diskusjonen at aktørene i et samstyringsprosjekt går inn i samarbeidet med ulike perspektiv og interesser. Informant D forteller:

Der opplevde jeg at vi kommuner var de som var mest restriktive med å si at nå kjører vi fullskala, mens leverandørene har jo veldig interesse av å komme i gang. Og DigiUng-prosjektet og NHN og KS er nok og, jeg opplevde at de var enda mer nå må vi bare... det er litt sånn prestisje at vi er i gang og vi må ha blest om og folk må logge seg på for at vi skal kunne utvikle det videre. Så der tror jeg det var en liten sånn interessekonflikt.

Informant B oppsummerer diskusjonen og aktørenes ståsted på følgende måte:

For NHN som har laget løsningen, eller i alle fall en brikke av den, de er jo opptatt av å få ROI, altså return of investment. De har utviklet noe som noen må betale for. Så deres agenda er jo på en måte selvsagt skal dette tas i bruk. (...). Og leverandørene (...) ønsket jo å selge dette i markedet. Så for de og er det jo på en måte litt sånn selvsagt dette må tas i bruk. Og fra statlige aktører så er det jo litt viktig at det som en har heist flagg på, hvor viktig det er å få på plass den typen løsning for denne gruppen. (...) Også har du kommunene da, som liksom er litt sånn, ja men, er vi helt sikre på at dette ble så godt som vi kunne tenke oss.

Til tider opplevde informantene at det var to grupperinger i styringsgruppen; kommunene versus de nasjonale aktørene. Informant A forteller om de nasjonale aktørene:

De er jo interessert i å høre hva vi mener så lenge vi mener det samme som de. Også er det litt vanskeligere for de når vi.. Dette ligger jo mye i sakens natur. De vet jo nasjonalt at uten å få praksis med seg, så er det ikke til nytte det de holder på med. Det vet jo de, så de er jo ikke dumme sånn. Men jeg tror de kunne ønsket seg ofte at vi bare gjorde som de sa og ikke så de problemene som vi ser i praksis.

Informant B sier: «Men at det var noen som hadde en veldig tydelig og klar agenda, kanskje mer enn oss kommuner, det tror jeg nok.»

4.6.2 Å bli forstått

Flere informanter mener det kan være vanskelig for kommunale og statlige aktører å forstå hverandre. De mener det særlig er krevende for nasjonale aktører å forstå at kommuner er ulike og komplekse. Informant A sier: «Også er jo kommuner skrudd sammen ulikt (...) Jeg oppfattet at de ikke er lyttende nok til de kompleksitetene i vår organisasjon.» Informant F forklarer: «For du har så mange perspektiver, størrelser, ulike EPJ-er, som gjør det ganske vanskelig. Og det er ganske vanskelig å lage enhetlige tjenester... hvis jeg... uten at det er negativt ment, til et så broket landskap.»

4.6.3 Samordning

Kommunene samordnet seg i økende grad gjennom prosjektperioden. Mot slutten ble det etablert et formøte før styringsgruppemøter der kommunene kunne diskutere saker fortrolig og avklare hverandres ståsted. Informant B sier:

Det hadde kanskje vært en god ide at vi hadde hatt et kommune-formøte, ikke sant. For det både opp mot direktoratet, eller de statlige aktørene, for der er det jo og viktig... hvis vi kommer inn i møtet som sprikende staur, så er det jo veldig mye lettere for de å liksom stake ut retningen, men hvis vi har klart å samordne oss litt på bakrommet så har vi jo en sterkere stemme når vi fremlegger vår sak.

Informant D sier: «Jeg opplever at tilbakemeldingene fra kommunene har vært ganske så like. Så da gir det mer kraft. (...) Det ble et sånn samlet bidrag med mye av de samme gjenkjennbare punktene. Det styrker saken, det tror jeg.»

Saken med autentiseringsløsning illustrer en lojalitet mellom kommunene. Da en kommune problematiserte løsningen, var det ifølge informant B uaktuelt for de andre å gå videre:

Det var jo helt utenkelig for oss andre å gå videre når vi sto i den situasjonen som vi gjorde. Det er jo klart at når NN kommune setter foten ned og sier stopp, så er det vanskelig for et sånt prosjekt. For enten må de andre kommunene si at vi vil gå videre uansett, eller så må en si at vi venter på videre avklaring. (...) Vi stilte oss bak den beslutningen som NN fremførte til styringsgruppen.

Informanter mener det burde vært flere insentiv for å samle kommunene. Informant A sier:

Jeg lurer jo litt på KS sin rolle, om ikke KS skulle tatt en større rolle både i forhold til prosjektledelse, i forhold til forvaltningen etterpå (...) Jeg klarer enda ikke å forstå hvorfor ikke det var KS som skulle hatt prosjektledelsen i dette.

Også andre peker på at KS burde vært mer aktiv og i større grad støttet kommunene.

4.7 Oppsummering

Jeg har nå pekt på fem forutsetninger som mine funn viser må være til stede for å få frem kommuners stemmer i nasjonale samstyringsprosjekt. Funnene oppsummeres i tabell 1. Tabellens venstre kolonne viser de fem forutsetningene:

- Se nytten av å bruke stemmene (nytte)
- Vite hva stemmene skal brukes til (vite hva)
- Rom for å bruke stemmene (rom)
- Kompetanse til å bruke stemmene (kompetanse)
- Stemmer som er sterke nok (styrke)

Den høyre kolonnen oppsummerer sentrale funn i form av faktorer som støtter opp om de fem forutsetningene.

Tabell 1: Forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i samstyring

Forutsetning	Faktorer
Nytte	<ul style="list-style-type: none">• Bidra til fellesskapet• Forventninger om gevinster• Endrer fokus om gevinster ikke realiseres• utfordringer med eierskap• Ressurskrevende
Vite hva	<ul style="list-style-type: none">• Opplevelse av å bidra• Roller og bidrag• Forventninger til andre• Premisser og tilnærming
Rom	<ul style="list-style-type: none">• Opplevd rom til egen stemme• Beslutningsform• Egnede arenaer
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none">• Trygghet til å bruke stemmen• Informasjon og dokumentasjon• Behov for lokal kompetanse
Styrke	<ul style="list-style-type: none">• Bli lyttet til• Bli forstått• Samordning med andre

5. Diskusjon

Jeg vil videre diskutere de fem forutsetningene som funnene mine viser må være til stede for å få frem kommuners stemmer i nasjonale samstyringsprosjekt. Dette gjør jeg med teori om samstyring, stemme og legitimitet som rammeverk.

5.1 Se nytten av å bruke stemmene

Den første forutsetningen for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt er at de ser nytten av å bruke dem. Å oppleve nytte kan bidra til legitimitet. Det kan gi bidragslegitimitet ved stemme, altså aktiviteter der en aktør prøver på eller lykkes med å ha innflytelse, og gjennomføringslegitimitet ved representasjon, altså i hvilken grad aktørene tror at deres perspektiv er representert (Mosley og Wong, 2021).

5.1.1 Vurdere kost-nytte

Funn fra datainnsamlingen viser at kommuner deltar i samstyringsprosjekt fordi de tror det vil gagne dem og fordi de ønsker å bidra til fellesskapet. De er med andre ord både opptatt av nytte for egen kommune, samtidig som de tar en for laget og bidrar til fellesskapets beste.

Kommuner identifiserer ikke nødvendigvis gevinster selv, men er bevisste på at arbeidet skal resultere i gevinster og de har klare forventninger om hvilke. Dette kan ha sammenheng med at offentlige aktører har krav på seg om å bruke ressurser effektivt og ansvarlig. Det forventes å få noe igjen for å bruke tid og ressurser i et prosjekt. Motivasjon, insentiv og forventinger om gevinster danner rammebetingelser ved samstyring (Ansell og Gash, 2007).

Funn fra datainnsamlingen viser nettopp at kommuner er oppmerksomme på kost-nytte ved å delta i samstyringsprosjekt. Når forventinger ikke innfris, undrer de på om det er verdt å delta i samstyringsprosjekt i fremtiden. De vurderer med andre ord om utbyttet er stort nok til å forsvare innsatsen. Å lage løsninger som ikke gir ønskede effekter er en kjent barriere ved digitalisering (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Funn viser også at kommuner ikke nødvendigvis synes det legges gode eller realistiske planer for hva som skal skje etter prosjektslutt. Også dette er en kjent barriere og kan påvirke lyst til å bidra i fremtidige samstyringsprosjekt. Det utfordrer dermed et av regjeringens viktigste virkemidler for å løse samfunnsutfordringer, nemlig samarbeid på tvers (St.meld. 14 (2020-2021)).

I arbeidet med gevinstrealisering er det lett for å overvurdere eller overselge potensialet ved nye løsninger (Danilova, Iden og Osmundsen, 2024). Det er med andre ord en reell risiko for at samstyringsprosjekt sikter for høyt med gevinstanalyser og skaper forventninger som ikke blir innfridd. Funn fra datainnsamlingen illustrerer nettopp at et samstyringsprosjekt kan starte med attraktive gevinster som ved avslutning blir krevende å realisere. Om kommuner ser at forventninger ikke blir innfridd, kan det føre til lavere grad av forpliktelse og deltakelse - og mindre bruk av stemmer. Røiseland og Vabo (2016) mener aktørene selv må bli enige om evalueringskriterier i samstyring nettopp fordi det er vanskelig å måle effekter og fordi mål og resultater er en krevende øvelse. Datainnsamlingen viser at kommuner i all hovedsak støtter seg på gevinstanalyser som er utarbeidet nasjonalt.

5.1.2 Endre fokus

Samtidig viser funn fra datainnsamlingen at kommuner endrer fokus når gevinster ikke lar seg realisere som tenkt. Tall fra Digitaliseringsdirektoratet (2023c) viser at nærmere 40 prosent har utfordringer med å ta ut gevinster i samarbeidsprosjekt med andre virksomheter. I en slik situasjon finner kommuner gjerne nye ord for å beskrive nytten av samstyringen. De endrer fokus fra målbare gevinster til verdier som læring, erfaring og utvidet nettverk. Dermed legger de vekt på individuelt utbytte fremfor gevinster for brukeren og virksomheten. Samtidig peker de i større grad på fellesskapet enn på egen virksomhet ved å trekke frem effekter som nybrottsarbeid og å gå opp nye veier til samfunnets beste. Det er interessant å spørre om denne dreiningen skyldes behovet for å legitimere ressursbruk, eller motvilje mot å erkjenne at et arbeid ikke gikk som planlagt.

Noen tiltak for å motivere kommuner til å delta i samstyringsprosjekt er å identifisere realistiske gevinster, skille mellom gevinster og nytte og å være eksplisitt på hva som gagnar kommunene og hva som kommer fellesskapet til gode. Dette kan bidra til å skape motivasjon og forpliktelse dersom det skulle bli vanskelig å realisere gevinster.

Et tiltak for å øke treffsikkerheten i gevinstarbeid kan være å aktivt involvere alle aktører i å identifisere og prioritere gevinster. Å være med å beslutte gevinster innebærer å bruke stemmen sin med mål om å påvirke. Dette kan føre til økt bidragslegitimitet ved stemme, som vil si aktiviteter der aktører forsøker på eller lykkes med å ha innflytelse. Videre kan det å

være involvert i gevinstarbeid bidra til gjennomføringslegitimitet ved representasjon, som vil si i hvilken grad aktører tror deres perspektiv er representert (Mosley og Wong, 2021).

5.1.3 Bevisst kommunikasjon

Den enkelte kommunes innstilling til og erfaring med å delta i samstyring kan påvirke andre kommuners holdning til å bidra i samstyringsprosjekt. Det er derfor viktig å være bevisst hvilke historier som fortelles om prosjekter og hvordan en kommuniserer gevinster og verdi. Det er for eksempel avgjørende hvordan ord som suksess, vellykket og mislykket blir brukt.

Datainnsamlingen viser et eksempel på samstyring der løsningen ble noe annet enn tenkt, slik at kommunene trekker frem andre gevinster enn forventet: nybrottsarbeid, gå opp nye veier og å avdekke utfordringer. Spørsmålet er så om historien om prosjektet er positiv eller negativ, om prosjektet blir beskrevet som vellykket eller mislykket og hva en definerer som suksess. Suksess kan forstås som summen av de positive effektene som bruken av en digital løsning genererer (Jewer og Compeau, 2021, gjengitt i Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). Et tiltak for å skape motivasjon for fremtidig samstyring er å ha en åpen tilnærming til hva som regnes som suksess ved samstyring og hvordan en forteller historien om et prosjekt. Det er også et mulig tiltak å skille mellom gevinster for den enkelte virksomhet og samfunnet som sådann.

5.2 Vite hva stemmene skal brukes til

Den andre forutsetningen for å få frem kommuners stemmer i samstyring er at de vet hva de skal bruke stemmene til. Dette kan styrke gjennomføringslegitimiteten ved transparens, som vil si at aktørene har informasjon om beslutningsprosessen, utredende aktiviteter, som vil si i hvilken grad prosessen kjennetegnes av en balansert samtale, samt representasjon, som vil si i hvilken grad aktørene tror deres perspektiv er representert (Mosley og Wong, 2021).

5.2.1 Tydelige avklaringer

Funn viser at kommuner kan bidra både operativt og strategisk i samstyringsprosjekt. Noen ressurser bidrar eksempelvis med innsikt, utvikling eller utprøving, mens andre bidrar i strategiske beslutningsprosesser.

Kommuner kan imidlertid føle seg usikre på aktørenes roller og bidrag. I samstyring er aktørene gjensidig avhengige av hverandre for å nå målene (Røiseland og Vabo, 2016), men

det betyr ikke at de må ha like roller eller gi de samme bidragene. Essensen er å få frem ulike perspektiv og utføre planlagte og målorienterte aktiviteter for å oppnå noe sammen (Røiseland og Vabo, 2016). Kommunene stiller et overordnet spørsmål om hvem som skal hjelpe hvem i samstyring. De forventer drahjelp fra nasjonale aktører og håper at disse setter seg i førersetet og eksempelvis tar ansvar for utredninger og prinsipielle vurderinger. En slik rollefordeling trenger ikke gå på bekostning av å få frem ulike perspektiv i samarbeidet. Tiltak for å trygge kommunene i å bruke sine stemmer kan være å tydelig avklare roller, bidrag og forventninger til hverandre. Kanskje er det betimelig å utfordre nasjonale aktører til å dra lasset i samstyring. Tydelige avklaringer kan bidra til gjennomføringslegitimitet ved transparens, som vil si i hvilken grad aktører har informasjon om beslutningsprosessen (Mosley og Wong, 2021).

5.2.2 Avklare premisser og gjennomførbarhet

Kommunene opplever samstyring som tidkrevende og ressurskrevende. Å avklare roller og bidrag kan lette kommuners jobb med å mobilisere rett kapasitet i riktig mengde og på den måten skape forutsigbarhet. Funn fra datainnsamlingen viser imidlertid at det er minst like viktig å gjøre godt forarbeid for å redusere risikoen for utfordringer og forsinkelser. Det får konsekvenser for kommunene å starte et samstyringsprosjekt uten å avklare premisser eller vite sikkert at prosjektet lar seg gjennomføre. I slik tilfeller risikerer kommunene å måtte mobilisere ekstra kapasitet og kompetanse som ikke var planlagt fra start. Dette er utfordrende og i strid med forventningene om å delta i samstyring for å få drahjelp. Et tiltak kan derfor være å ikke starte nasjonale prosjekter uten å være så sikker som mulig på at arbeidet er gjennomførbart.

5.2.3 Akseptere usikkerhet

Samstyringsprosjekt etableres imidlertid for å løse kompliserte problemer og utfordringer. Da kan det være nødvendig å innovere, å skape noe nytt som vi ikke har fra før (Iden, Danilova og Osmundsen, 2022). At kun ett av ti tverrsektorielle innovasjonssamarbeid leverer på budsjett, tid eller gevinster understreker usikkerheten ved innovasjon (Meyer *et al.*, 2022). Aktørene i samstyring må derfor akseptere en viss grad av usikkerhet, særlig om samarbeidet handler om å utvikle digitale løsninger.

Funn fra datainnsamlingen viser at kommuner forstår at digitalisering ikke nødvendigvis er plankekjøring. De erkjenner at det innebærer å gå opp nye veier og forsere humper i veibanen. Spørsmålet er om denne forståelsen er til stede fra start eller oppstår underveis, når prosjekter

ikke går som planlagt eller gevinster ikke lar seg realisere. For å begrense graden av skuffelse og sikre fremtidig deltakelse i samstyring kan et viktig tiltak være å kommunisere tydelig at innovasjon og utviklingsarbeid innebærer usikkerhet og peke på ulike sett av potensielle gevinster. Funn viser også at informanter etterlyser en smidigere tilnærming til arbeidet der en i større grad justerer kurs ved behov. Dette kan forstås som en aksept for usikkerhet. Å snakke om usikkerhetsmomentet i et samstyringsprosjekt kan styrke gjennomføringslegitimitet ved utredende aktiviteter, som vil si i hvilken grad prosessen kjennetegnes av en balansert samtale med rom for involvering og læring (Mosley og Wong, 2021).

Casen viser eksempel på hvordan kommunene bidro med innsikt om brukere og tjenestene og stilte spørsmål ved grunnleggende premisser om løsningen. Dette resulterte i grunnleggende endringer og forsinkelser i arbeidet. Flere informanter peker imidlertid på at prosjektet kunne vært lagt opp mer smidig, med en stegvis tilnærming og fleksibilitet på veien. Det er derfor interessant å spørre om stemmene ble lyttet til i rett tid og om samstyringsprosjekt evner å tilpasse seg etter det kommunene forteller. Å bli hørt kan styrke bidragslegitimitet ved stemme, som vil si aktiviteter der en prøver på eller lykkes med å ha innflytelse.

5.2.4 Bruke ekspertisen

Funn fra datainnsamlingen viser at kommuner ikke nødvendigvis føler seg hørt og forstått av nasjonale aktører i samstyringsprosjekt. De mener det er vanskelig for andre å forstå at kommuner både er komplekse og ulike. Videre ønsker kommuner at stemmene deres får større plass og at de lyttes mer til. En balansert samtale med rom for involvering og læring kan øke opplevelsen av legitimitet (Mosley og Wong, 2021). Når aktører ikke føler seg hørt og forstått trengs det tiltak som sikrer at alle stemmer blir lyttet til for å skape gjennomføringslegitimitet.

Rasjonale bak samstyring er nettopp å få frem ulike perspektiv og det er derfor helt vesentlig at kommuner deler av sin ekspertise. Kommunene er nærmest brukerne, tette på tjenestene og forstår best muligheter og begrensninger i egne organisasjoner. Et viktig tiltak for å fremme kommuners stemmer er å skape bevissthet om hvor verdifull deres innsikt, erfaring og kunnskap er. Et annet tiltak er å oppmuntre og legge til rette for å dele. Å dele perspektiv og gi hverandre råd øker ifølge Cosley, McCoy og Gardner (2014) engasjementet for å hjelpe kolleger i andre former for tverrfaglig samarbeid og tilfører verdi i problemløsningen. Overført til samstyring vil det å bruke stemmen til å dele erfaringer og innsikt bidra til økt engasjement i samarbeidet. Dette kan bidra til gjennomføringslegitimitet ved utredende aktiviteter, som vil

si i hvilken grad prosessen kjennetegnes av en balansert samtale som gir rom for involvering og læring (Mosley og Wong, 2021).

5.3 Rom for å bruke stemmene

Den tredje forutsetningen for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt er å skape rom for å bruke stemmene. Å skape rom kan styrke bidragslegitimiteten ved stemme, som vil si aktiviteter der en aktør prøver på eller lykkes med å ha innflytelse, åpenhet, som vil si i hvilken grad aktørene føler de kan bruke stemmene sine, samt tilgang, som vil si kunnskap om og tilgang til et passende forum (Mosley og Wong, 2021).

5.3.1 Skape trygghet

Funn fra datainnsamlingen viser at kommuner synes det kan være vanskelig å bruke stemmene sine. De fornemmer å være plagsomme, vanskelige og spesielle om de mener noe annet enn de nasjonale aktørene. Funn viser også at kommuner har mer frimodighet til å bruke stemmene hvis de føler seg trygge, har støtte fra andre og møter forberedt i beslutningsprosesser. For å bli trygge kan de drøfte saker i egen virksomhet eller med andre aktører i samstyringen før beslutningsprosesser. Jeg vil senere diskutere hvordan kommuner kan samordne seg for å øke tryggheten. Tiltak som gir økt frimodighet, kan derfor bidra til å fremme kommuners stemmer i samstyringsprosjekt. Det kan gi bidragslegitimitet ved åpenhet, som vil si i hvilken grad aktører føler de kan bruke stemmene sine (Mosley og Wong, 2021).

5.3.2 Sikre balanse

I samstyring kan det oppstå ubalanse mellom aktører fordi de bidrar ulikt med tid, penger eller kompetanse. Det kan føre til at noen får større beslutningsmakt enn andre (Ansell og Gash, 2007) og at noen bruker stemmene mer enn andre. Funn fra datainnsamlingen viser nettopp at aktører bruker stemmene i ulik grad. Noen er toneangivende mens andre ytrer seg mindre. Det er en ubalanse mellom kommuner ved at noen er mer aktive enn andre og en ubalanse mellom kommuner og nasjonale aktører. Funn viser at kommuner kan føle seg underlegne i møte med det de beskriver som nasjonale autoriteter. Det kan oppstå en opplevelse av to lag i beslutningsprosessen, med statlige og kommunale aktører på hver sin side.

Balansen mellom stemmer i samstyring blir påvirket av indre og ytre faktorer. Indre faktorer handler om aktørers kompetanse og kapasitet, eller ønske om og behov for å ytre seg. Aktører

som føler seg trygge og har støtte av andre, bruker i større grad stemmene sine. Ytre faktorer handler blant annet om insentiver for å sikre balanse mellom stemmer, som kan øke graden av opplevd gjennomføringslegitimitet ved samstyring. Ansell og Gash (2007) er tydelige på at det er nødvendig å styrke de svakeste aktørene dersom det er ubalanse i makt i samstyring.

Funn fra datainnsamlingen antyder at kommuner av ulike årsaker fremstår som de svakeste aktørene, med begrensninger i ressurser og kompetanse. Kommunenes representanter i beslutningsprosesser er gjerne opptatt med daglig drift og andre oppgaver mellom møtene. Det er derfor viktig å iverksette tiltak som styrker kommuner og sikrer at de har rom til å bruke stemmene sine. Det kan gi bidragslegitimitet ved stemme, altså aktiviteter der en forsøker på eller lykkes med å ha innflytelse, samt gjennomføringslegitimitet ved utredende aktiviteter, altså i hvilken grad prosessen kjennetegnes av en balansert samtale (Mosley og Wong, 2021).

5.3.3 Avklare beslutningsformen

Kommuner kan vegre seg for å bruke stemmene sine dersom de er usikre på hvordan beslutninger fattes. Selv om beslutninger i samstyring som regel fattes ved konsensus, viser funn at aktører likevel kan føle usikkerhet. Funn viser også at kommuner har ulik kunnskap og kompetanse for å delta i samstyring, noe jeg vil diskutere etter hvert. Jeg vil her understreke å ikke ta for gitt at aktørene vet eller intuitivt forstår beslutningsprosessen. Det er ingen selvfølge at aktørene har erfaring fra prosjekt eller styringsgrupper. Derfor er det viktig å sikre at alle har informasjon om og forstår beslutningsprosessen, som er viktig for å oppnå gjennomføringslegitimitet (Mosley og Wong, 2021). Et tiltak er å informere om beslutningsprosessen ved oppstart og ved endret bemanning slik at aktørene har best mulig forutsetninger for å delta. Ansvar kan for eksempel legges til styringsgruppens leder.

Funn viser at kommuner er usikre på hva som vil skje om partene ikke blir enige. Skal flertallet da bestemme, eller er det størrelse på kommuner eller roller i prosjektet som avgjør. Usikkerhet kan gjøre det vanskelig å bruke stemmene. Et tiltak for å fremme kommuners stemmer er å avklare ved oppstart hvordan beslutninger fattes, også når en ikke blir enige.

I samstyring kan det være uklart hvem som har beslutningsmyndighet i den enkelte sak, altså hva en styringsgruppe kan beslutte og hva kommunene selv råder over. Kommuner er juridiske enheter som i stor grad fatter egne beslutninger. Funn fra datainnsamlingen illustrerer nettopp at noen saker ikke kan vedtas av et tverrsektorielt beslutningsorgan, men må vedtas av den enkelte kommune. Et tiltak for å redusere usikkerhet og skape trygghet til å bruke stemmer er

å trekke tydelige grenseoppganger mellom lokal og tverrsektoriell beslutningsmyndighet. Det kan gi gjennomføringslegitimitet ved transparens, som vil si i hvilken grad aktørene har informasjon om beslutningsprosessene (Mosley og Wong, 2021).

5.3.4 Nyansere konsensusformen

Konsensusformen kan ifølge funn fra datainnsamlingen hindre ulike stemmer i å komme frem. Formen er ikke beregnet på uenighet eller konflikt. Når målet er å bli enige, koster det å være uenig. Videre signaliserer konsensusformen at beslutningen som er foreslått er viktig, mens andre synspunkt er uviktige. Dette kan hindre aktørene i å bruke stemmene sine om de er uenige. Det er derfor verdt å vurdere tiltak som nyanserer beslutningsformen slik at det blir plass til alles stemmer i diskusjoner. Et tiltak kan være å dokumentere alle synspunkt som legges frem og med dette signalisere at de har verdi. Et annet tiltak er å legge til rette for at alle ytrer seg, uavhengig av om de er enig eller uenig med forslag som fremmes. Dette innebærer å tone ned formater der den som tier samtykker. Å ta ordet kan påvirke både prosess og resultat ved samstyring, selv om det ikke er et likhetstegn mellom å snakke og å si sin mening. Bidragslegitimiteten ved stemme kan øke når en utfører aktiviteter der en prøver på eller lykkes med å ha innflytelse på beslutningsprosesser (Mosley og Wong, 2021). Det kan imidlertid være negativt å pålegge aktører å bruke stemmene sine dersom de ikke føler nødvendig trygghet.

Å myke opp konsensusformen kan ha negative konsekvenser i form av økt tidsbruk og økte utfordringer med å beslutte. Konsensus innebærer en gi-og-ta-holdning der aktørene søker mot å bli enige. Alle kan ikke få viljen sin og beslutningen alene gjelder. Om alternative synspunkt tillegges verdi kan det bli vanskelig å stille seg bak beslutningen. Samtidig kan det være utfordrende å fatte tydelige beslutninger fordi de gjerne er et kompromiss som alle kan stille seg bak. Det kan derfor være interessant å utforske om beslutninger blir tydeligere og lettere å håndtere om alternative meninger også dokumenteres.

Å optimalisere konsensusformen kan ha betydning for opplevelsen av legitimitet. Det kan påvirke bidragslegitimitet ved stemme, altså aktiviteter den en prøver på eller lykkes med å ha innflytelse, og åpenhet, altså i hvilken grad aktører føler de kan bruke stemmene sine. Det kan også påvirke gjennomføringslegitimitet ved representasjon, altså i hvilken grad aktører tror at deres perspektiv er representert (Mosley og Wong, 2021).

5.3.5 Egnede møteformer

Nasjonale samstyringsprosjekt samler aktører fra ulike kanter av landet. Møteformen er gjerne digital, slik datainnsamlingen viser eksempel på. Aktørene befinner seg i ulike settinger på hver sine enheter. Det går uker mellom møtene, de varer en avgrenset tid og har mange deltakere. Mellom møtene jobber noen utvalgte medarbeidere med mellomliggende arbeid, slik datainnsamlingen viser eksempel på. Med en slik ramme for beslutningsprosesser er det sannsynlig at noen aktører synes det er vanskelig å bruke stemmene sine.

Funn fra datainnsamlingen antyder at det kan være krevende å diskutere kompliserte saker i digitale møter. Digitale møter kan være stringente, styres stramt på tid og ha begrenset rom til diskusjoner. Datainnsamlingen illustrerer hvordan noen møtedeltakere forlater et digitalt møte med «bakoversveis» og mange spørsmål som ikke ble besvart. I sin ytterste konsekvens kan digitale møter gi svært mye makt til møteleder og de hen gi ordet til fordi teknologien tillater det, samt til de som har laget saksunderlag og forberedt saker. I analoge møter er man fysisk til stede med kroppen, noe som kan gi en større opplevelse av å være på likefot.

Det er betimelig å spørre hva som er et egnet møtefora ved samstyring. Ansell og Gash (2007) mener at ansikt-til-ansikt-kommunikasjon er en variabel som kan påvirke graden av suksess. Det har skjedd store endringer teknisk og bruksmessig siden denne forskningen ble presentert, men også nyere forskning støtter opp om utbytte av fysiske møter i beslutningsprosesser. Mosley og Wong (2021) hevder at graden av tilstedeværelse påvirker legitimiteten fordi aktørene trenger å se beslutningsprosessen med egne øyne. De mener at tilstedeværelse er avgjørende viktig og at fysiske møter har noen fordeler over digitale fordi det er lettere å bygge relasjoner og tillit når en møtes fysisk.

Å velge egnede møteformer er et viktig tiltak for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt. Aktørene trenger en egnet ramme for å forstå saker og bruke stemmene sine i diskusjoner om dem. Digitale møter er imidlertid et logisk og smart alternativ til fysiske møter for offentlige aktører, som har krav på seg om å bruke ressurser effektivt og ansvarlig. Deltakerne sparer tid, unngår reisekostnader og reduserer klimaavtrykket ved å møtes digitalt. Det er lettere å stille på møter fordi total tidsbruk er mindre enn ved fysisk fremmøte. Dersom en velger å ha møter digitalt, er det viktig med tiltak som demmer opp for ulemper som digitale møter eventuelt medfører.

Bevisste valg av møteformer kan påvirke legitimiteten ved samstyring. Det kan særlig påvirke bidragslegitimitet ved tilgang, altså kunnskap om og bruken av et passende forum, men vil også kunne påvirke alle andre variabler ved legitimitet i Mosley og Wong (2021) sitt rammeverk.

5.4 Kompetanse til å bruke stemmene

Den fjerde forutsetningen for å få frem kommuners stemmer i samstyringsprosjekt er å sikre at de har kompetanse til å bruke dem. Kompetanse kan styrke legitimitet. Det kan øke bidragslegitimitet ved stemme, som vil si aktiviteter der et individ forsøker på eller lykkes med å ha innflytelse, samt åpenhet, som vil si i hvilken grad aktører føler de kan bruke stemmene sine. Kompetanse kan også styrke gjennomføringslegitimiteten ved utredende aktiviteter, som vil si i hvilken grad prosessen kjennetegnes av en balansert samtale, samt representasjon, som vil si i hvilken grad aktørene tror deres perspektiv er representert (Mosley og Wong, 2021).

5.4.1 Bidra til kompetanse

Kompetanse angår både virksomhetene som deltar og individene som representerer dem. Funn fra datainnsamlingen viser at følelsen av å mangle kunnskap og kompetanse kan hindre kommuner i å bruke stemmene sine. Kommunene og deres representanter kan ha begrenset kompetanse om eller erfaring fra prosjektarbeid, tverr-sektorielt samarbeid eller temaene for et samarbeid. Det kan være vanskelig å forstå alt som blir sagt, følge diskusjoner eller våge å bruke stemmene. Kommuner beskriver at de samhandler med de opplever som autoriteter, noe som kan være et uttrykk for å føle seg underlegne.

Ulik kompetanse kan gi ubalanse i makt og føre til at noen får større beslutningsmyndighet enn andre. Dette kan påvirke prosess og resultat negativt (Ansell og Gash, 2007). For å legge forholdene best mulig til rette for suksess, er det viktig å bidra til at kommunene har kompetansen de trenger for å bruke stemmene sine. Dette handler både om kompetanse på samstyringsprosjekt og beslutningsprosesser, samt kompetanse på tema som behandles, slik casen viser at styringsgruppen brukte mye tid på tema som behandlingsansvar og behandlingsgrunnlag, selv om prosjektet i utgangspunktet handlet om skolehelsetjenester. Et mulig tiltak er å stille kompetansekrav til aktørene for å sikre et visst nivå av kunnskap og kompetanse i beslutningsprosesser.

Dette kan imidlertid utfordre kjernen ved samstyring, som handler om å få frem perspektivene til ulike typer aktører. Kommuner er forskjellige i organisering, kompetanse og størrelse. Det er ikke sikkert at alle kommuner har medarbeidere som kan fylle gitte kompetansekrav. Å stille kompetansekrav gir dermed en risiko for å ekskludere eksempelvis små kommuner og utfordrer aspekter som representasjon og deltakelse ved samstyring. Et alternativt tiltak er å bidra til nødvendig kompetanse ved oppstart og underveis i samstyring. Det går an å tenke seg onboarding der alle aktører får en innføring i relevante tema, som beslutningsprosesser, roller og ansvar. Det er imidlertid viktig å huske at kommuner deltar i samstyringsprosjekter fordi de er eksperter på brukerne, tjenestene og egne organisasjoner, men kan altså ha behov for støtte til å innta ekspertrollen. Å føle at en kan bruke stemmen kan styrke opplevelsen av bidragslegitimitet ved åpenhet (Mosley og Wong, 2021).

5.4.2 Bidra med informasjon

Et samstyringsprosjekt samler ulike aktører for å løse kompliserte problemer sammen. Det er ikke gitt at beslutningstakerne er eksperter på saker og tema som behandles. Datainnsamlingen viser eksempel på samstyring om en kommunal helsetjeneste, men aktørene brukte mye tid på tekniske og juridiske problemstillinger. Funn fra datainnsamlingen viser at kommuner opplever å få for lite informasjon og dokumentasjon om saker. Da er det vanskelig å forstå og delta i diskusjoner. Det er også vanskelig å legge saker frem i egen organisasjon for å drøfte med kollegaer, avklare kommunens synspunkt og forankre dem i egne rekker. Et tiltak for å få frem kommuners stemmer er derfor å øke aktørenes forståelse for temaene som behandles gjennom virkningsfulle informasjonstiltak og grundige beslutningsgrunnlag. En slik hjelpende hånd kan opplyse representantene og deltakerorganisasjonene. Dette vil om enn indirekte påvirke bidragslegitimiteten ved stemme, altså aktiviteter der en prøver på eller lykkes med å ha innflytelse, og åpenhet, altså i hvilken grad en føler en kan bruke stemmen. Videre kan gjennomføringslegitimiteten øke ved utredende aktiviteter, altså i hvilken grad prosessen kjennetegnes av en balansert samtale, samt representasjon, altså i hvilken grad aktørene tror at deres perspektiv er representert (Mosley og Wong, 2021).

5.4.3 Sørge for forankring

Funn fra datainnsamlingen viser at kommuner ønsker ryggdekning og støtte fra fagfolk i egen organisasjon før de bruker stemmene sine i samstyringsprosjekt. Avklarte roller og bidrag kan hjelpe kommuner til å vite hva de skal bruke stemmene til slik at de kan mobilisere den rette

baktroppen, sikre seg støtte og bruke stemmene sine. Samtidig viser funn at aktørene ikke nødvendigvis forankrer synspunktene sine i egne virksomheter før beslutningsprosesser. Det kan føre til omkamper. Det gir også risiko for at kommunenes reelle syn ikke blir presentert om det er representanten og ikke virksomhetens syn som fremmes. Dette er en kjent utfordring knyttet til representasjon ved samstyring (Røiseland og Vabo, 2016).

Forslag til tiltak er å avklare representantens handlingsrom lokalt og lage prosedyrer for hvordan den enkelte kommune skal lande sitt ståsted, slik at kommunens faktiske synspunkt blir fremmet. Nasjonal prosjektleder kan eksempelvis ha ansvar for å oppfordre til slike avklaringer. Å sikre lokal forankring kan bidra til økt gjennomføringslegitimitet ved representasjon, som vil si i hvilken grad aktørene tror deres perspektiv er representert i beslutningsprosesser (Mosley og Wong, 2021).

5.5 Stemmer som er sterke nok

Den femte forutsetningen for å få frem kommuners stemmer i samstyring er ifølge mine funn å ha stemmer som er sterke nok til å bli hørt. En samlet og felles stemme øker styrken og med det legitimiteten. Det kan gi bidragslegitimitet ved stemme, som vil si aktiviteter der aktører prøver på eller lykkes med å ha innflytelse, samt åpenhet, som vil si i hvilken grad aktører føler de kan bruke stemmene sine. Det kan også gi gjennomføringslegitimitet ved utredende aktiviteter, som vil si i hvilken grad prosessen kjennetegnes av en balansert samtale, samt representasjon, altså i hvilken grad aktørene tror deres perspektiv er representert (Mosley og Wong, 2021).

5.5.1 En samlet stemme

Kommuner finner det nyttig og til en viss grad nødvendig å samordne seg før de møter nasjonale aktører i beslutningsprosesser. Funn fra datainnsamlingen viser hvordan kommuner organiserte kommunale formøter før styringsgruppemøter som svar på et opplevd behov. Ansell og Gash (2007) mener at ubalanse er et vanlig problem ved samstyring og kan føre til at noen får større beslutningsmakt enn andre. Ubalanse kan ha flere årsaker, men én årsak er at aktører ikke er samlet i en gruppe.

Ved ubalanse er det viktig å styrke de svake aktørene. Kommuner har nytte av å vite hvor de har hverandre og prøve å samle stemmene sine for å unngå å sprike i alle retninger i

beslutningsprosesser. Rasjonale bak er at stemmene blir sterkere når de er samlet. Datainnsamlingen viser at kommuner trenger trygghet for å bruke stemmene sine i beslutningsprosesser. Et tiltak for å skape trygghet kan være å legge til rette for møtepunkter mellom kommuner. Det kan gi bidragslegitimitet ved åpenhet, som vil si i hvilken grad aktører føler de kan bruke stemmene sine (Mosley og Wong, 2021).

5.5.2 En felles stemme

Funn fra datainnsamlingen viser at kommuner er positive til å ha en felles stemme der noen taler deres sak. En talsperson kan bidra til å koordinere stemmene og bruke stemmen sin på deres vegne. Hvis talspersonen i tillegg har autoritet og tyngde er det gjerne lettere å få frem kommunenes perspektiv. I datainnsamlingen peker kommuner på KS som aktuell aktør, men mener det er behov for å tydelig avklare rolle og bidrag om KS skal være en talsperson.

En felles stemme kan utfordre grunntanken bak samstyring, som er å få frem ulike stemmer i tverrsektorielt arbeid. En felles stemme rokker ved sentrale rammefaktorer som deltakelse og inkludering der aktørene gis mulighet til å påvirke prosess og beslutning (Johnston *et al.*, 2010). Samarbeid på tvers gis høy prioritet når regjeringen peker på virkemidler for å løse samfunnsutfordringer (St.meld. 14 (2020-2021)). Å tale med en felles stemme gir en risiko for å ikke fange opp bredden og mangfoldet blant kommuner.

Ikke minst kan en felles stemme utfordre legitimiteten ved samstyring. Representasjon er et aspekt ved legitimitet som handler om hvorvidt aktørene tror at deres perspektiv er tilstrekkelig representert i beslutningsprosessen (Mosley og Wong, 2021). Hver enkelt trenger dermed å føle at stemmen er hørt og vurdert. Legitimiteten kan svekkes hvis den felles stemmen er forskjellig fra egen stemme. Det er derfor viktig å være oppmerksom på prosessen som eventuelt leder frem til å finne en felles og samlet stemme. Rent praktisk krever det at noen organiserer en arena og et møtepunkt. Videre kan variabler som maktforhold, kompetanse og erfaring påvirke prosessen. Spørsmålet er hvem sin stemme som til syvende og sist blir toneavgivende i prosessen.

Samtidig er det gjerne bedre for kommuner å nå frem med én samlet og felles stemme enn ingen. Idealet må være å forstå hva som må til for å bli hørt, samtidig som mangfoldet av stemmer og legitimiteten ved samstyring blir ivaretatt. På samme vis som for å samle stemmene, kan et tiltak være å legge til rette for møtepunkt mellom kommuner der de vurderer behovet for å ha en felles stemme. Det kan gi bidragslegitimitet ved åpenhet, som vil si i

hvilken grad aktører føler de kan bruke stemmene sine. Det kan også bidra til gjennomføringslegitimitet ved representasjon, som vil si i hvilken grad aktørene tror deres perspektiv er representert (Mosley og Wong, 2021).

5.6 Oppsummering

Jeg har nå diskutert fem forutsetninger som funnene mine viser må være til stede for å få frem kommuners stemmer i nasjonale samstyingsprosjekt. De er å se nytten av å bruke stemmene, vite hva stemmene skal brukes til, ha rom for å bruke stemmene, sikre kompetanse til å bruke stemmene og stemmer som er sterke nok til å bli hørt. I diskusjonen har jeg sett mine funn i lys av Mosley og Wong (2021) sitt rammeverk for intern legitimitet, som skiller mellom bidragslegitimitet med tre kognitive aspekt og gjennomføringslegitimitet med tre aspekt knyttet til prosess. Gjennom analyse, tolkning og diskusjon har jeg koplet de fem forutsetningene med ulike aspekt ved legitimitet. Jeg har dermed pekt på hvordan legitimitet potensielt kan økes om forutsetningene er på plass. Videre har jeg foreslått konkrete tiltak som kan styrke forutsetningene og dermed øke legitimiteten ved samstyng.

I tabell 1 presenterte jeg de fem forutsetningene og faktorer som støtter opp om dem. Tabell 2 er utvidet med legitimitet i høyre kolonne. Tabellen viser dermed sammenhengen mellom legitimitet og fem forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i samstyng. I tråd med Mosley og Wong (2021) sitt rammeverk nyanserer jeg legitimitet ved å benytte de seks aspektene ved intern legitimitet. Bidragslegitimitet i beslutningsprosesser består av

- Stemme: aktiviteter der et individ forsøker eller lykkes med å ha innflytelse
- Åpenhet: i hvilken grad aktører føler de kan bruke stemmene sine
- Tilgang: kunnskap om og bruken av et passende forum

Gjennomføringslegitimitet i beslutningsprosesser består av:

- Transparens: i hvilken grad aktører har informasjon om beslutningsprosessen
- Utredende aktiviteter: i hvilken grad prosessen kjennetegnes av en balansert samtale
- Representasjon: i hvilken grad aktører tror deres perspektiv er representert

Tabellens venstre kolonne viser de fem forutsetningene for å få frem kommuners stemmer:

- Se nytten av å bruke stemmene (nytte)
- Vite hva stemmene skal brukes til (vite hva)

- Rom for å bruke stemmene (rom)
- Kompetanse til å bruke stemmene (kompetanse)
- Stemmer som er sterke nok (styrke)

Tabell 2: Legitimitet og forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i samstyring

Forutsetning	Faktorer	Legitimitet
Nytte	<ul style="list-style-type: none"> • Bidra til fellesskapet • Forventninger om gevinster • Endrer fokus om gevinster ikke realiseres • Utfordringer med eierskap • Ressurskrevende 	Bidragslegitimitet <ul style="list-style-type: none"> • Stemme Gjennomføringslegitimitet <ul style="list-style-type: none"> • Representasjon
Vite hva	<ul style="list-style-type: none"> • Opplevelse av å bidra • Roller og bidrag • Forventninger til andre • Premisser og tilnærming 	Bidragslegitimitet <ul style="list-style-type: none"> • Stemme Gjennomføringslegitimitet <ul style="list-style-type: none"> • Transparens • Utredende aktiviteter • Representasjon
Rom	<ul style="list-style-type: none"> • Opplevd rom til egen stemme • Beslutningsform • Egnede arenaer 	Bidragslegitimitet <ul style="list-style-type: none"> • Stemme • Åpenhet • Tilgang Gjennomføringslegitimitet <ul style="list-style-type: none"> • Transparens • Utredende aktiviteter • Representasjon
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • Trygghet til å bruke stemmen • Informasjon og dokumentasjon • Behov for lokal kompetanse 	Bidragslegitimitet <ul style="list-style-type: none"> • Stemme • Åpenhet Gjennomføringslegitimitet

		<ul style="list-style-type: none">• Utredende aktiviteter• Representasjon
Styrke	<ul style="list-style-type: none">• Bli lyttet til• Bli forstått• Samordning med andre	Bidragslegitimitet <ul style="list-style-type: none">• Stemme• Åpenhet Gjennomføringslegitimitet <ul style="list-style-type: none">• Utredende aktiviteter• Representasjon

6. Konklusjon

I denne oppgaven har jeg undersøkt hvilke forutsetninger som må være på plass for å få frem norske kommuners stemmer i nasjonale samstyringsprosjekt. Disse forutsetningene er ifølge mine funn å se nytten av å bruke stemmene, vite hva stemmene skal brukes til, ha rom for å bruke stemmene, sikre kompetanse til å bruke stemmene og stemmer som er sterke nok til å bli hørt.

Opgaven viser at kommuner deltar i samstyringsprosjekt for å bidra til fellesskapet og for å oppnå gevinster for egen organisasjon. Kommuner er imidlertid svært ulike og aktørene i samstyringsprosjekt har forskjellige forutsetninger for å delta. Dette kan gi ubalanse i makt og forutsetter tiltak for å styrke de svakeste aktørene slik at alle stemmer blir hørt. Det er derfor viktig å sørge for at alle involverte settes i stand til å delta i samstyring på mest mulig like premisser, blant annet ved å informere om og sikre kompetanse på beslutningsprosesser og sørge for gode beslutningsgrunnlag og tilstrekkelig informasjon om saker.

Videre viser oppgaven at kommuner kan oppleve det utfordrende å bruke stemmene sine i nasjonale samstyringsprosjekt. De trenger trygghet for å ytre seg og søker dette ved å ha ryggdekning og støtte fra egen virksomhet og ved å samordne seg med andre kommuner. Beslutningsformen ved samstyring ser ut til å begrense kommunenes frimodighet til å bruke stemmene sine. Når målet er å bli enige, krever det mot og trygghet å være uenig. Alternative synspunkt blir ikke dokumentert når beslutningen er fattet og kan fremstå som annenrangs. Bruk av digitale møter kan også hindre kommuner i å bruke stemmene sine fordi formatet er stringent, gjerne strengt styrt på tid og gjør det vanskelig å se beslutningsprosessen med egne øyne. For å lykkes med samstyring er det viktig å skape rom og plass til kommuners stemmer gjennom bevissthet og praktiske tiltak.

Opgaven viser også at kommuner ikke nødvendigvis føler seg hørt og forstått i samstyring. De fornemmer å være plagsomme, vanskelige eller spesielle og ser til en viss grad på nasjonale aktører som autoriteter. Kommuner synes det er vanskelig å få forståelse for sine behov og hvor kompleks deres organisasjon er. Samstyring bygger på premisset om å få frem ulike stemmer for å løse oppgaver i fellesskap. Med dette perspektivet er kommuner uvurderlige fordi de er nærmest brukerne, tetttest på tjenestene og forstår egen organisasjon og behov best. Ikke minst er det viktig å høre på kommunene fordi det i mange tilfeller er de som skal bruke

leveransene fra samstyringsprosjekt. Det er derfor avgjørende å lytte til og forstå kommunenes stemmer i samstyringsprosjekt.

6.1 Teoretiske implikasjoner

Teorier om samstyring, legitimitet og stemme danner rammeverket for oppgaven. Jeg har lagt til grunn en todelt forståelse av stemme som inkluderer både aktiviteter en utfører for å påvirke beslutningsprosesser og opplevelsen av å ha innflytelse på beslutningene. Stemme bidrar til legitimitet, som er en viktig faktor i samstyring. Uten legitimitet kan aktørene miste troen på samstyringsprosessen og la være å forplikte seg til den (Mosley og Wong, 2021; Ansell og Gash, 2007).

Oppgaven belyser og støtter teorier om stemmens betydning for legitimitet i samstyring. Mosley og Wong (2021) kritiserer annen forskning for å fokusere for ensidig på prosesser og legge for lite vekt på kognitive aspekt. De spør hvordan aktører skal oppfatte legitimitet ved samstyring hvis de ikke ser hvordan stemmene deres kan bli hørt. Derfor bryter Mosley og Wong (2021) legitimitet ned i bidragslegitimitet og gjennomføringslegitimitet, begge med tre aspekt. Oppgaven peker på fem forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i samstyring. Stemme og legitimitet er en fellesnevner i alle forutsetningene og det kognitive aspektet er klart til stede i flere av dem. Funn fra datainnsamlingen viser at stemmen virker inn på om aktørene opplever å bli hørt og forstått og om de deltar i beslutninger – altså om de opplever samstyringen som legitim. En teoretisk implikasjon av oppgaven er dermed at den støtter Mosley og Wong (2021) sin forskning om stemme og legitimitet og gir et bidrag ved å studere tematikken i en norsk kontekst.

Oppgaven bekrefter også forskning om barrierer ved digitalisering. Funn fra datainnsamlingen viser et eksempel på å å lage løsninger som ikke gir ønskede effekter, samt at løsninger ikke blir tatt i bruk som tenkt. Dette samsvarer med digitaliseringsbarrierer som Iden, Danilova og Osmundsen (2022) peker på. De peker også på mangel på samarbeid som en utfordring, og mener det trengs økt bevissthet om samarbeid internt og på tvers av organisasjoner. Oppgaven trekker imidlertid inn stemme som perspektiv i samarbeidet mellom aktører. Den ser spesifikt på hvilken rolle stemme spiller i et tverrsektorielt samarbeid om å digitalisere en tjeneste og peker på viktigheten av å inkludere aktørenes stemmer for å skape oppslutning om arbeidet.

6.2 Implikasjoner for praksisfeltet

Oppgaven undersøker forutsetninger for å få frem kommuners stemmer i samstyring. Temaet er viktig fordi samarbeid på tvers av sektorer er et av regjeringens prioriterte virkemidler for å møte og løse samfunnsutfordringer (St.meld. 14 (2020-2021)). Sammen med digitalisering og innovasjon skal samstyring bidra til at offentlig sektor også i fremtiden kan gi nødvendige tjenester til innbyggerne. Samstyring bygger på ideen om at det trengs ulike stemmer for å løse komplekse problemer (Doberstein, 2016, gjengitt i Mosley og Wong, 2021) og kommuners stemmer regnes som viktige. Ord som innflytelse, likeverdighet, samordning og involvering beskriver forventninger om kommunenes roller og bidrag (Regjeringen, 2019; Regjeringen, 2024). Uten kommuners stemmer risikerer en å feile med samstyring, for eksempel ved å utvikle tjenester, produkter eller løsninger som verken er nyttige for kommunene som tjenesteytere eller innbyggerne som sluttbrukere. I mange samstyringsprosjekt er det til syvende og sist kommunene som skal ta imot og bruke løsninger som utvikles, og som dermed sitter med risiko og ulemper om løsningene ikke er gode.

Samstyring har altså til hensikt å få frem bredden av stemmer, men oppgaven viser at dette ikke nødvendigvis skjer av seg selv. Kommuner kan oppleve det utfordrende å få frem stemmene sine i møte med nasjonale aktører. Dette bør praksisfeltet ta inn over seg og være bevisst på å skape plass til alles stemmer i samstyringsprosjekt.

Å se samstyring i lys av begrepene stemme og legitimitet gir nyttige perspektiv og en mulig innfallsvinkel til praktiske tiltak. I samstyring kan det å bruke stemmen bidra til å føle seg sett, hørt, verdsatt og respektert. Det kan bidra til opplevelsen av å ha innflytelse og føre til engasjement og interesse. Ikke minst kan det å bruke stemmen føre til en opplevelse av legitimitet (Mosley og Wong, 2021; Cosley, McCoy og Gardner, 2014; Daymond og Rooney, 2018). Bevissthet om stemmens betydning i samstyring kan dermed være nyttig for praksisfeltet.

Oppgaven peker på fem forutsetninger som kan bidra til å fremme kommuners stemmer. Disse forutsetningene kan operasjonaliseres til praktiske tiltak, slik oppgaven gir noen forslag til. Konkrete råd til praktikere som skal organisere, lede eller delta i samstyringsprosjekt er:

1. Sikre at kommuner ser nytten av å bruke stemmene i samstyring. Identifisere gevinster som er realiserbare, samt være åpen om at innovasjon har i seg usikkerhet, om dette er relevant. Skille tydelig mellom gevinster for virksomheten og gevinster for

storsamfunnet for å kalibrere kommunenes forventninger. Være bevisst på hvordan historier om samstyring blir fortalt og kommunisert, inkludert hvordan ord som vellykket og mislykket blir brukt.

2. Sikre at kommuner vet hva de skal bruke stemmene sine til. Avklare aktørenes roller og bidrag, samt forventninger til hverandre. La kommunene være eksperter på brukere, tjenester og kommunale forhold og lytt til det kommunene formidler. Unngå å involvere kommuner i prosjekter med uavklarte premisser eller planer som ikke er gjennomførbare. Dette er viktig for å unngå negative erfaringer med samstyring, som kan virke demotiverende på kommunesektoren som helhet.
3. Skape rom for kommuners stemmer slik at kommunene føler seg hørt og forstått. Bidra til at aktørene er trygge nok til å bruke stemmene og sørge for balanse mellom stemmer, særlig om noen aktører har mer kompetanse, tid eller ressurser enn andre. Sørge for at alle forstår hvordan beslutninger blir fattet og kommunisere at alternative synspunkt også er viktige, selv om de ikke nødvendigvis blir dokumentert. Velge møteformer og møtestrukturer som gir aktørene anledning til å forstå saker og delta i diskusjoner.
4. Bidra til at kommuner har kompetanse til å bruke stemmene sine. I stedet for å stille kompetansekrav, bør prosjektet tilby onboarding og opplæring om beslutningsprosesser og hva det innebærer å delta i et samstyringsprosjekt. Kommuner og andre aktører må også få tilstrekkelig informasjon og dokumentasjon underveis i arbeidet slik at de kan legge saker frem i egen organisasjon for støtte og forankring, samt ha forutsetninger for å bruke stemmene sine i beslutningsprosesser.
5. Bidra til at kommuners stemmer er sterke nok til å bli hørt. Kommunene kan vurdere å ha en felles stemme, eller å bruke en talsperson som taler deres sak dersom dette er nødvendig for å bli hørt. Et praktisk tiltak er å organisere møtepunkt der kommunene samordner seg før møter med nasjonale aktører. En samlet stemme må imidlertid ikke utfordre essensen ved samstyring, som er å få frem ulike stemmer i samarbeidet. Tiltak for å ivareta mangfoldet kan derfor være nødvendig.

6.3 Svakheter og videre forskning

Oppgaven har noen svakheter i form av begrenset datagrunnlag og avgrenset perspektiv. Den har undersøkt én case og har få informanter, som primært representerer kommuner. Videre undersøker ikke oppgaven alle dimensjoner ved casen og har blant annet ikke sett på ledelse. Likevel vurderer jeg at funnene i oppgaven er generaliserbare og bidrar til økt forståelse for stemmens betydning i samstyring. For praksisfeltet er funnene viktige fordi de kan omsettes til praktiske tiltak for å styrke kommuners plass i samstyring.

Samstyring med samarbeid på tvers av sektorer er et prioritert tiltak for møte utfordringer i offentlig sektor. Sagt med andre ord kan vi regne med at mange samfunnsproblem skal løses på tilsvarende måte som funnene beskriver. Det er derfor viktig å forstå hvilke mekanismer som hemmer og fremmer god samstyring og hva som skal til for å lykkes. Internasjonalt er det forsket mye på både samstyring, legitimitet og stemme, men i en norsk kontekst er det rom for å utforske nærmere hvordan aktørers stemmer kan brukes for å sikre gode resultater av en ressurskrevende arbeidsform. Et forslag er å undersøke lederens rolle i å fremme ulike stemmer. Et annet er å utforske maktbalanse for å forstå hvilke grep som kan tas for å styrke svake aktører.

Erklæring om bruk av KI-verktøy

Erklæring om bruk av KI-verktøy i arbeidet med denne masteroppgaven.

Navn (og versjon) av KI-verktøyet: Ingen

Formålet med bruken av verktøyet: Ikke aktuelt

Jeg er klar over at jeg er ansvarlig for alt innhold i denne masteroppgaven, inkludert de deler der KI-verktøy er benyttet. Jeg har ansvar for at oppgaven følger etiske regler for personvern og publisering.

Litteraturliste

- Ansell, C. og Gash, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), s. 543-571. doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bekkers V. og Tummers, L (2018) Innovation in the public sector: Towards an open and collaborative approach, *International Review of Administrative Sciences*, 84(2) s. 209-213. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852318761797>
- Bradley, G. (2010) *Benefit Realisation Management. A Practical Guide to Achieving Benefits Through Change*. London/New York: Routledge
- Buudir (2023) *Årsrapport 2022 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*. Tilgjengelig fra: [Årsrapport 2022 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. \(buudir.no\)](https://www.buudir.no) (Hentet: 12. desember 2023).
- Bygstad, B., Iden, J., Øvrelid, E. (2023) The emergence of a national collaborative digital ecosystem. A study of one-citizen-one-health-record in Norway, *NOKOBIT Norsk konferanse for organisasjoners bruk av IT* [The emergence of a national collaborative digital ecosystem. A study of one-citizen-one-health-record in Norway | Norsk IKT-konferanse for forskning og utdanning \(ntnu.no\)](https://www.ntnu.no)
- Cinar, E., Trott, P., Simms, C. (2018) A systematic review of barriers to public sector innovation process, *Public Management Review*, 21(2), s. 264-290. doi: <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1473477>
- Cosley, B., McCoy, S., Gardner, S. (2014) Collaborative Voice: Examining the Role of Voice in Interdisciplinary Collaboration, *International Journal of Organization Theory & Behavior*, 17(2), s. 139-162. doi: <https://doi.org/10.1108/IJOTB-17-02-2014-B001>
- Dalland, O. (2012) *Metode- og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Danilova, K.B, Iden, J., Osmundsen, K.S. (2024): Hvordan kan norske offentlige virksomheter lykkes med digitalisering? Kommer i Magma nr. 2 2024
- Datatilsynet (2024) *Behandlingsgrunnlag*. Tilgjengelig fra: [Behandlingsgrunnlag | Datatilsynet](https://www.datatilsynet.no) (Hentet: 8. mars 2024).

Daymond, J. og Rooney, D. (2018) Voice in a supra-organisational and shared-power world: challenges for voice in a cross-sector collaboration, *The International Journal of Human Resource Management*, 29(5), s. 772-804. doi: <https://doi.org/10.1080/09585192.2016.1244107>

DFØ (2023) *Hva er en gevinst?* Tilgjengelig fra: [Hva er en gevinst? | DFØ \(dfo.no\)](#) (Hentet: 7. april 2024).

DigiHelsestasjon (2023): *DigiHelsestasjon – Ungdomsløsningen. Sluttrapport ved BP5. Desember 2023.* Tilgjengelig fra: [Sluttrapport DigiHelse \(ks.no\)](#) (Hentet: 3. mars 2024)

DigiUng (2023a) *Dette er DigiUng.* Tilgjengelig fra: [Hjem | Digi-Ung \(digiung.no\)](#) (Hentet: 29. november 2023).

DigiUng (2023b) *DigiHelsestasjon* Tilgjengelig fra: [DigiHelsestasjon | DigiUng](#) (Hentet: 29. november 2023).

DigiUng (2023c) *Forskjellen på ung.no og DigiUng?* Tilgjengelig fra: [Om oss | DigiUng](#) (Hentet: 12. desember 2023).

Digdir (2023) *Rikets digitale tilstand 2023* Tilgjengelig fra: [Rikets digitale tilstand 2023 | Digdir](#) (Hentet: 10. april 2024).

Digdir (u.å.). *Prosjektstyring.* Tilgjengelig fra: [Prosjektstyring | Digdir](#) (Hentet: 8. april 2024).

Direktoratet for ehelse (2022) *Årsrapport for 2021 Direktoratet for e-helse. Årets aktiviteter og resultat.* Tilgjengelig fra: [Årets aktiviteter og resultat - ehelse](#) (Hentet: 12. desember 2023).

Feide (2024) *Om Feide.* Tilgjengelig fra [Om Feide | Feide](#) (Hentet: 6. mars 2024).

Forskrift om helsestasjons- og skolehelsetjenesten (2003) *Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten.* Tilgjengelig fra: [Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten - Lovdata](#) (Hentet 30. november 2023).

-
- Eimhjellen, I. og Loga, J. (2017) *Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillig arbeid. Samskaping i nye samarbeidsforhold?* (Rapport 2017:9) Bergen/Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor (se på skrivemåte)
- Gentikow, B. (2005) *Hvordan utforsker man medieerfaringer? Kvalitativ metode*, Oslo: IJ-forlaget
- Hellang, Ø. og Flak, L.S. (2013) Diverging approaches to benefits realization from public ICT investments: A study of benefits realization methods in Norway, *Transforming Government: People, Process and Policy*, 7(1), s. 93-108. doi: <https://doi.org/10.1108/17506161311308188>
- Helsedirektoratet (2023) *DigiUng*. Tilgjengelig fra: [DigiUng - Helsedirektoratet](#) (Hentet 12. desember 2023).
- Helse- og omsorgstjenesteloven (2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* Tilgjengelig fra: [Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(helse- og omsorgstjenesteloven\) - Lovdata](#) (Hentet 30. november 2023).
- Holmane, V. (2018) Hva må til for å gjennomføre den nasjonale IKT-politikken?, *Stat og styring*, 28(3), s. 48-51. doi: <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2018-03-1>
- Iden, J., Danilova, K.B., Osmundsen, K.S. (2022) *Digitaliseringsledelse*, Bergen: Fagbokforlaget
- Jenner, S. (2014) *Managing benefits. Optimizing the return form investments*. London: TSO
- Johnston E.W., Hicks, D., Nan N., Auer, J.C. (2010) Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), s. 699-721. doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/muq045>
- Kommuneloven (2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. Tilgjengelig fra: [Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\) - Lovdata](#) (Hentet 30.11.23).
- Krokan, A. (2020) Noen organisatoriske utfordringer ved digital transformasjon av offentlig sektor, *Magma* 23(3), s. 90-98. doi: <https://doi.org/10.23865/magma.v23.1237>
- Krumsvik, R.J. (2014) *Forskningsdesign og kvalitativ metode – ei innføring*, Bergen: Fagbokforlaget

- KS (2018a): *KS som utviklingspartner*. Tilgjengelig fra: [KS som utviklingspartner - KS](#) (Hentet 14. desember 2023).
- KS (2018b): *Stor oppslutning om digitale fellesløsninger*. Tilgjengelig fra: [Stor oppslutning om digitale fellesløsninger - KS](#) (Hentet: 10. april 2024).
- KS (2022a) *Samstyring e-helse*. Tilgjengelig fra: [Samstyring e-helse - KS](#) (Hentet 12. desember 2023).
- KS (2022b) *Samstyringsstrukturen for digitaliseringsområdet*. Tilgjengelig fra: [Samstyringsstrukturen for digitaliseringsområdet - KS](#) (Hentet 13. desember 2023).
- Loga, J.M., Eimhjellen I., Eschweiler J., Ingstad E.L., Stokstad S., Winsvold M. (2016): *Sosiale entreprenører – partnerskap for nye løsninger. Rapport til KS* (Rapport 2016:1). Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier
- Meyer, C., Stensaker, I., Bjerke, R., Haueng, A.C. (2022) *Innovasjonskapasitet*, Bergen: Fagbokforlaget
- Mosley, J.E., Jarpe, M. (2019) How Structural Variations in Collaborative Governance Networks Influence Advocacy Involvement and Outcomes, *Public Administration Review*, 79(5), s. 629-640. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.13037>
- Mosley, J.E. og Wong, J. (2021) Decision-Making in Collaborative Governance Networks: Pathways to Input and Throughput Legitimacy, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), s. 328-345. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa044>
- Müller, A. P. R., Flores, C. C., Albrecht, V., Steen, T., Crompvoets, J. (2021) A Scoping Review of Empirical Evidence on (Digital) Public Services Co-Creation, *Administrative Science*, 11(4), s. 1-21. doi: <https://doi.org/10.3390/admsci11040130>
- NOU 2023: 9 (2023) *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Oslo: Kommunal- og distriksdepartementet
- Regjeringen (2014) *Digitalisering i offentlig sektor*. Tilgjengelig fra: [Digitalisering i offentlig sektor - regjeringen.no](#) (Hentet: 9. april 2024).
- Regjeringen (2019). *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Tilgjengelig fra: [Én digital offentlig sektor - regjeringen.no](#) (Hentet: 8. april 2024).

-
- Regjeringen (2021) *Hva er fellesløsninger?* Tilgjengelig fra: [Hva er fellesløsninger? - regjeringen.no](#) (Hentet: 10. april 2024).
- Regjeringen (2022) *Hva er statsforvaltningen?* Tilgjengelig fra: [Hva er statsforvaltningen? - regjeringen.no](#) (Hentet 14. desember 2023).
- Regjeringen (2023b) *Statsbudsjettet 2024: Dokumenter og pressemeldinger* Tilgjengelig fra: [Statsbudsjettet 2024: Dokumenter og pressemeldinger - regjeringen.no](#) (Hentet: 8. april 2024).
- Regjeringen (2023a) *Helsepersonellkommissjonen overleverte sin utredning.* Tilgjengelig fra: [Helsepersonellkommissjonen overleverte sin utredning - regjeringen.no](#) (Hentet: 14. desember 2023).
- Regjeringen (2024). *Digitaliseringsrundskrivet.* Tilgjengelig fra: [Digitaliseringsrundskrivet - regjeringen.no](#) (Hentet: 8. april 2024).
- Repstad, P. (2004) *Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*, Oslo: Universitetsforlaget
- Røiseland, A. og Vabo, S.I. (2016) *Styring og samstyring – governance på norsk*, Bergen: Fagbokforlaget
- Saunders, M. N. K, Lewis, P. og Thornhill, A (2016): *Research methods for business students*. Harlow: Pearson
- Sintef (2021): *Norge mangler over 2000 helsesykepleiere.* Tilgjengelig fra: [Norge mangler over 2000 helsesykepleiere \(sintef.no\)](#) (Hentet: 14. desember 2023).
- St.meld. 30 (2019-2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: [Meld. St. 30 \(2019–2020\) - regjeringen.no](#) (Hentet: 9. april 2024).
- St.meld. 14 (2020-2021) *Perspektivmeldingen 2021*. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: [Meld. St. 14 \(2020–2021\) - regjeringen.no](#) (Hentet 13. desember 2023).
- Store norske leksikon (2022) *Offentlig sektor.* Tilgjengelig fra: [offentlig sektor – Store norske leksikon \(snl.no\)](#) (Hentet: 30. november 2023).

Store norske leksikon (2023) *Forvaltning*. Tilgjengelig fra: [forvaltning – Store norske leksikon \(snl.no\)](https://snl.no/forvaltning) (Hentet: 30.november 2023).

Thaagaard, T. (2013) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

Wadel, C. (2014) *Feltarbeid i egen kultur*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk

Østbye H., Helland, K., Knapskog, K og Hillesund, T. (1997) *Metodebok for mediefaget*, Bergen: Fagbokforlaget

Appendiks

Intervjuguide

Intervjuguide

Kort presentasjon av problemstilling og formål. Informere om at opptakene blir tatt opp og blir transkribert, samt repetere noen av momentene fra informasjonsskrivet (hvordan trekke seg fra studien, hvordan data blir behandlet etc – se informasjonsskriv).

Bakgrunn for å delta

- Kan du fortelle om hvorfor din virksomhet deltok i DigiHelsestasjon?
- Kan du si litt om hvilke behov dere følte at prosjektet ville dekke?
- Har du noen tanker om hvorfor akkurat dere ble invitert inn i prosjektet?

Gvinster

- Kan du gi noen eksempler på mål eller gvinster dere ønsket å oppnå da dere ble med i prosjektet?
- Definerte deres virksomhet noen egne gvinster?
- Kan du fortelle hvordan prosjektet har jobbet for at dere skal kunne realisere disse gevinstene?
- Kan du dele noe tanker om hvorvidt det er mulig å realisere ønskede gvinster nå etter avslutning?

Rolle og bidrag

- Kan du gi noen eksempler på hva din virksomhet bidro med i prosjektet?
- På hvilken måte tror du bidragene fra virksomheten din har påvirket resultatet av prosjektet?
- Kan du dele noen tanker om hvorvidt du tenker at din virksomhet var viktig for prosjektet?

Beslutninger

- Kan du fortelle hvordan beslutninger er blitt tatt underveis i prosjektet?
- Kan du gi et eksempel på noe du har vært uenig i?
- Kan du fortelle hva du gjorde da du var uenig?

Utfordringer

- Kan du gi eksempler på utfordringer som har oppstått i prosjektet?

- Kan du beskrive hvordan prosjektet har jobbet med å løse disse utfordringene?

Utbytte og verdi

- Kan du gi noen eksempler på noen som burde vært gjort annerledes i prosjektet?
- Kan du si noe om hva dere sitter igjen med etter å ha deltatt i prosjektet?
- Kan du dele noen tanker om du tenker at resultatet var verdt innsatsen?
- Hvem tenker du prosjektet var viktig for?
- Opplever du at kommunen var til pynt i prosjektet eller en reell samarbeidspartner?

Tips

- Er det noe mer du ønsker å si? Noe jeg burde spurt om? Noe du tenker jeg bør vite?
- Har du forslag til andre jeg bør intervjue?