

**Høgskolen
i Innlandet**

Handelshøgskolen Innlandet
Fakultet for økonomi og samfunnsfag

Inger Beate Måren Sundseth

Masteroppgave
Samarbeid og effektivisering for bedre
tjenester: en kritisk diskursanalyse av
makt og ideologi i
digitaliseringsstrategien for offentlig
sektor i Norge

Collaboration and Streamlining for Better Services:
A Critical Discourse Analysis of Power and
Ideology in the Digitalization Strategy for the Public
Sector in Norway

Master i offentlig ledelse og styring – MPA

MPABR4901

2024

Innhold

Forord	iv
Liste over figurer og tabeller	v
Sammendrag	vi
Abstract	vii
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn og kontekst	1
1.2 Problemstilling og grunnleggende perspektiver	4
1.3 Oppgavens oppbygning	6
1.4 Avgrensing av oppgaven	6
2 Teoretisk rammeverk.....	8
2.1 Diskursteori og dens relevans	8
2.2 Digitalisering som et <i>wicked issue</i>	9
2.3 Maktperspektiver i offentlig forvaltning.....	11
2.3.1 Maktens tre dimensjoner.....	12
2.4 Ideologi og doktriner	15
2.4.1 Nyliberalisme	15
2.4.2 New Public Management.....	17
2.4.3 Governance	21
3 Forskningsmetode og tilnærming.....	24
3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming og metodologiske valg.....	24
3.1.1 Epistemologiske og ontologiske vurderinger	25
3.2 Valg av data og analysemetoder	28
3.3 Beskrivelse og drøfting av Fairclough sin modell for kritisk diskursanalyse	29
3.3.1 Kritikk av kritisk diskursanalyse	36

3.4	Innholdsanalyse som metode.....	37
3.5	Etiske vurderinger og betraktninger	38
4	Analyse og drøfting av hoveddiskurser i digitaliseringsstrategien	39
4.1	Bakgrunn for- og formål med digitaliseringsstrategien	42
4.2	Innholdsanalyse av digitaliseringsstrategien	43
4.3	Identifisering av hoveddiskurser i digitaliseringsstrategien	46
4.4.	Analyse og drøfting av hoveddiskurs 1: Diskurs om effektivisering.....	47
4.4.1	Diskursen om effektivisering som ideologisk redskap	48
4.4.2	Diskursen om effektivisering og brukerfokus.....	51
4.4.3	Ideologisk makt og agendasetting i diskursen om effektivisering	53
4.4.4	Intertekstualitet og diskursen om effektivisering	55
4.4.5	Språk som verktøy i diskursen om effektivisering.....	57
4.5	Analyse og drøfting av hoveddiskurs 2: Diskurs om betydningen av samarbeid	60
4.5.1	Styring og samstyring i diskursen om betydningen av samarbeid.....	61
4.5.2	Diskursen om betydningen av samarbeid som ideologisk redskap	63
4.5.3	Intertekstualitet og språklige virkemidler i diskursen om betydningen av samarbeid	67
5	Konklusjon	71
5.1	Hovedfunn og konklusjoner: Hoveddiskursene i digitaliseringsstrategien.....	71
5.2	Hovedfunn og konklusjon: Hoveddiskursenes påvirkning på digitaliseringen av offentlig sektor	72
5.3	Studiens relevans og bidrag til fagfeltet	74
5.4	Forslag til videre forskning.....	76
	Referanser	78

Forord

«An investment in knowledge pays the best interest».

- Benjamin Franklin, amerikansk statsmann og fysiker

«In order to solve complex problems, one must be willing to break them down into smaller, more manageable parts».

- Marvin Minsky, professor i matematikk ved MIT og KI-pioner

Denne masteroppgaven representerer sluttproduktet etter tre år som student – tre år preget av både faglig- og personlig utvikling. Det å være student ved siden av livet som småbarnsmor og med full jobb har naturlig nok vært krevende til tider, men aller mest givende og lærerikt.

Takk til veilederen min, Mats Persson, for nyttige og motiverende veiledningssamtaler. Det å ha en solid og kunnskapsrik veileder har vært avgjørende i skriveprosessen.

Den største takken går til familien min. Vidar, Ranveig og Arngrim – jeg hadde ikke klart å gjennomføre dette utdanningsløpet uten et støttende og stødig «lag» på hjemmebane. Til resten av familien min – takk til Stine Mari for korrekturlesing, takk for oppmuntring og hjelp til motivasjon underveis, og for å innprente at om du vil at noe skal skje, må du ikke si «hvis», men «når».

Inger Beate Måren Sundseth

Oppdal, mai 2024

Liste over figurer og tabeller

Tabell 1: Kjennetegn ved tamme og uregjerlige problemer. Kilde: (Vabo et al., 2020, s. 76)..	10
Tabell 2. Oversikt over komponentene i interaktiv governance. Kilde: (Kooiman & Jentoft, 2009, s. 820).	22
Tabell 3. Beskrivelse av Fairclough sin modell. Kilde: (Fairclough, 2003, s. 24).	31
Tabell 4. Rammeverk for analysen. Basert på Fairclough (2003, s. 24).....	42
Figur 1: Visualisering av maktens tre dimensjoner. Kilde: (Lukes, 2021).	13

Sammendrag

Masteroppgaven «Samarbeid og effektivisering for bedre tjenester: en kritisk diskursanalyse av makt og ideologi i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor i Norge» utforsker hvordan den norske staten styrer digitaliseringen av offentlig sektor gjennom digitaliseringsstrategien «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025». Gjennom en kritisk diskursanalyse utforsker oppgaven to hoveddiskurser; diskursen om effektivisering og diskursen om betydningen av samarbeid. Digitalisering beskrives som et *wicked issue*, som betyr at det er et komplekst og uregjerlig problem uten klare løsninger, noe som utgjør en sentral utfordring i offentlig styring.

Diskursen om effektivisering representerer en vektlegging av hvordan digitaliseringsprosesser kan optimere ressursbruk og forbedre tjenesteleveransen ved å redusere kostnader og øke hastigheten på offentlige tjenester. Dette synspunktet er rotfestet i nyliberalistiske verdier og prinsipper fra New Public Management (NPM), som begge fremmer markedsorienterte løsninger og konkurranse for å drive effektivitet i offentlig forvaltning.

På den andre siden understreker samarbeidsdiskursen viktigheten av koordinert handling og integrering av tjenester på tvers av forskjellige sektorer av offentlig administrasjon. Dette inkluderer et fokus på å bygge nettverk mellom ulike offentlige institusjoner og noen ganger også privat sektor, for å oppnå mer helhetlige og sammenhengende offentlige tjenester. Denne governance-baserte tilnærmingen tar sikte på å løse digitalisering av offentlig sektor som et *wicked issue*, gjennom samarbeid og deling av ressurser, og reflekterer en anerkjennelse av at ingen enkelt aktør alene kan håndtere de komplekse og sammensatte utfordringene i en moderne velferdsstat.

Forskningen anvender teorier fra Norman Fairclough og Steven Lukes for å avdekke hvordan språk og maktstrukturer i strategidokumentet påvirker offentlig styring og digitale endringsprosesser. Oppgaven gir innsikt i hvordan disse styringsdiskursene både kan drive og påvirke digitaliseringsprosessen av offentlig sektor i Norge.

Abstract

The Master's thesis "Collaboration and Streamlining for Better Services: A Critical Discourse Analysis of Power and Ideology in the Digitalization Strategy for the Public Sector in Norway" explores how the Norwegian state manages the digitalization of the public sector through the digitalization strategy «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025». Through a critical discourse analysis, the thesis investigates two main discourses; the discourse on streamlining and the discourse on the importance of collaboration. Digitalization is described as a *wicked issue*, meaning it is a complex and unruly problem without clear solutions, which poses a central challenge in public governance.

The discourse on streamlining emphasizes how digitalization processes can optimize resource use and improve service delivery by reducing costs and increasing the speed of public services. This viewpoint is rooted in neoliberal values and principles from New Public Management (NPM), both of which promote market-oriented solutions and competition to drive efficiency in public administration.

On the other hand, the collaboration discourse underscores the importance of coordinated action and integration of services across different sectors of public administration. This includes a focus on building networks between various public institutions and sometimes also the private sector, to achieve more cohesive and coherent public services. This governance-based approach aims to address the digitalization of the public sector as a *wicked issue* through cooperation and resource sharing, reflecting a recognition that no single actor alone can handle the complex challenges of a modern welfare state.

The research utilizes theories from Norman Fairclough and Steven Lukes to reveal how language and power structures in the strategy document affect public governance and digital transformation processes. The thesis provides insights into how these governance discourses can both drive and influence the digitalization process of the public sector in Norway.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og kontekst

Temaet for oppgaven er å undersøke hvordan staten søker å styre digitaliseringen av offentlig sektor, gjennom en kritisk diskursanalyse av strategien «Én offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Digitalisering er et aktuelt tema innenfor offentlig forvaltning, og i samfunnet for øvrig. Offentlige virksomheter må jobbe med digitalisering for å utvikle gode og effektive tjenester og prosesser som er tilpasset brukernes behov og fremtidens utfordringer. Det antas at økonomi, kompetanse og kapasitet til å levere tjenester blir utfordret framover, blant annet på grunn av et økende antall pensjonister i forhold til yrkesaktive – den såkalte «eldrebølgen», samt økende krav til tjenesteytingen fra innbyggerne. Økt endringstakt og kompleksitet i oppgaveløsning gjør at kravene til eksempelvis digitale løsninger blir større. Digitalisering er et komplekst tema og område, og det kan karakteriseres som et *wicked issue*. Et *wicked issue* kan ikke defineres på en entydig måte, og det er ingen logisk eller tydelig «slutt» på problemet. Videre kan vi ikke karakterisere løsningene på et *wicked issue* som riktig eller feil; man må heller vurdere ulike løsninger som gode eller dårlige (Rittel & Webber, 1973).

Den statlige satsningen og fokuset på digitalisering har vært økende de siste årene, og utviklingen med å organisere det offentlige for å arbeide med dette går raskt. Det nye digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ble opprettet 1.januar 2024. Kommunal- og distriktsdepartementet hadde fram til denne datoen ansvar for IKT- og forvaltningspolitikk. Departementet er det første nye departementet på 20 år, og ble ifølge digitaliserings- og forvaltningsminister Karianne Tung (Ap) opprettet fordi digitalisering berører hele samfunnet, og at det vil bli avgjørende for å lykkes med å fornye og forbedre offentlig sektor slik at tjenesteytingen til befolkningen blir best mulig (regjeringen.no, u.å.) Digitaliseringsdirektoratet (Digdir) har siden opprettelsen i 2020 ligget under Kommunal- og distriktsdepartementet, men direktoratet er nå underlagt Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. Før 2020 het Digdir Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Difi ble opprettet i 2013, og allerede i det første tildelingsbrevet fra Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet var fokus på at direktoratet skulle ha som hovedmål at offentlig sektor

skal utnytte digitalisering til å tilby bedre tjenester og understøtte oppgaveløsning (Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2013). Digdir er i dag regjeringens fremste verktøy for digitalisering i offentlig sektor, og de forvalter arbeidet med oppfølging av digitaliseringsstrategien. En av Digdir sine hovedfunksjoner er å være premissgiver for digitalisering, og ha ansvar for strategisk planlegging og videreutvikling av en helhetlig digital infrastruktur for offentlig sektor (Kommunal- og distriksdepartementet, 2023).

Strategien «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025» er en overordnet, tverrsektoriell strategi, som skal gi føringer i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Strategien ble publisert i 2019, og det var første gang statlig- og kommunal sektor, gikk sammen om en felles strategi for digitalisering (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet» dannet grunnlaget for strategien (Meld. St. 27 (2015-2016)). Denne bygger igjen på Stortingsmeldingen «Eit informasjonssamfunn for alle» (St. meld. nr.17 (2006-2007)). «Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor» er tilknyttet digitaliseringsstrategien. Handlingsplanen inneholder en oversikt over de ulike innsatsområdene i digitaliseringsstrategien, og status på initiativene. Digdir og KS (kommunesektorens organisasjon) utgir også erfarings- og statusrapporter om handlingsplanen. (Digitaliseringsdirektoratet, u.å).

Regjeringen startet i 2023 arbeidet med en ny nasjonal digitaliseringsstrategi. Den skal «*stake ut kursen for videre digitalisering av offentlig sektor, legge bette til rette for næringsretta digitalisering og ta opp viktige samfunnsspørsmål*», og planen er at den skal være klar i løpet av 2024 (regjeringen.no, 2023a). Gjennom våren og høsten 2023 gjennomførte Digdir innspillsrunder, og per 15. desember 2023 hadde det kommet rundt 160 innspill til strategien (regjeringen.no, 2023b). Selv om arbeidet med en ny strategi er igangsatt er det likevel strategien for 2019-2025 som fortsatt er gjeldende, og som dermed vil være naturlig som utgangspunkt for denne oppgaven.

Genrer, stiler og diskurser er måter å agere og interagere på, samt at de representerer ulike aspekter ved vår verden. Disse aspektene kan for det første være prosesser, relasjoner og strukturer i den materielle verden. For det andre kan det være knyttet til den «mentale verden» av følelser, tanker og tro. For det tredje kan genre, stiler og diskurser representere

aspekter relatert til den sosiale verden, der språkbruk skjer i ulike kontekster og sosiale miljøer (Fairclough, 2003, s. 124). Ulike diskurser presenterer deler av vår verden på forskjellige måter. Dette gjør at vi må vurdere relasjonen mellom de ulike aktørene i kommunikasjonen, og posisjonen til aktørene for å kunne identifisere diskursene, og hvilken hensikt aktørene har med dem. Vi må ta i betraktning at språk kan være et middel for å konstruere maktstrukturer og ideologier. Diskurser forteller oss ikke bare hvordan verden *er*; de kan også brukes til å projisere og skape forestillinger for å påvirke i retning av en ønsket utvikling. Kritisk diskursanalyse er en metode som har fokus både på strukturene og strategiene ulike sosiale aktører benytter for å oppnå det de ønsker. Diskurser innen digitalisering av offentlig sektor vil være synlige gjennom innholdet i det de ulike aktørene kommuniserer ut. Siden staten er øverst i forvaltningsstrukturen vil den naturlig nok ha mest innflytelse og makt på dette feltet. Vi kan anta at staten ønsker å fremheve enkelte aspekter ved digitalisering, og at man samtidig velger å utelate andre aspekter. Digitaliseringsstrategien er et verktøy, eller et instrument, staten anvender for å presentere hvordan digitalisering *er* som tema, og for å påvirke i retning av en ønsket utvikling.

Jeg vurderer det som viktig å definere det vitenskapsteoretiske utgangspunktet for studien, slik at mitt perspektiv som forsker, og min tolkning av dataene, blir tydelig. Innen kritisk realisme forsøker man å skille mellom det som faktisk finnes (ontologi), og det vi kan vite om det som finnes (epistemologi). Tolkningen knyttet til dette innen den kritiske realismen innebærer at det er mulig å komme fram til en objektiv *Sannhet*. En *Sannhet* som eksisterer uavhengig av vår oppfatning og kunnskap (Bhaskar, 2008, s. 16–17; Skrede, 2017, s. 80). Jeg velger å fokusere min studie på den gjeldende digitaliseringsstrategien fordi jeg mener den representerer statens bilde av *hva* digitalisering i offentlig sektor er, og hva det betyr – de ønsker å skape en forestilling av *Sannheten* – og *hvordan* det offentlige må jobbe for å oppnå dette ved å påvirke i retning av en ønsket utvikling. Staten kan som nevnt bruke slike medium som digitaliseringsstrategien på grunn av maktposisjonen den har i forhold til de to lavere forvaltningsnivåene, samt andre deler av offentlig sektor.

Digitalisering er et omfattende felt, og det har stor betydning for hvordan det offentlige leverer – og skal fortsette å levere – tjenester til innbyggerne. Kommunen og fylkeskommunen er de forvaltningsnivåene som er tettest på innbyggerne, og de er således en viktig brikke i det

offentliges arbeid med digitalisering. Det statlige nivået er mangfoldig, og består av en rekke forvaltningsorganer som ligger under Statsministerens kontor og departementene. Det er per i dag totalt 16 departementer, med til sammen 72 underliggende direktorater (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2023). I tillegg omfatter statlig forvaltning også andre organer, som høyskoler og universiteter, forvaltningsbedrifter, kollegiale organer, statsforvalterne, samt fond og finansinstitusjoner (regjeringen.no, 2022). Kommunikasjonen rundt digitalisering fra staten til de andre nivåene og delene av offentlig forvaltning er av stor betydning grunnet antallet aktører og virksomheter, og kompleksiteten i relasjonene mellom aktører, i tillegg til at selve temaet digitalisering i seg selv er et komplekst tema – et *wicked issue*. Dette fører til at et dokument som digitaliseringsstrategien blir et viktig verktøy og virkemiddel for staten, i det å tydeliggjøre hvilken retning det offentlige skal gå i digitaliseringsarbeidet, hvordan arbeidet skal foregå, og hva som skal prioriteres til hvilken tid. Diskursene som presenteres gjennom strategien kan sies å ha som mål å være førende for hvordan andre deler av offentlig sektor tilnærmer seg det videre arbeidet med digitalisering.

1.2 Problemstilling og grunnleggende perspektiver

På bakgrunn av temaet og retningen jeg har valgt har jeg kommet fram til følgende problemstilling:

Hva er hoveddiskursene i den statlige digitaliseringsstrategien «Én offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025», og hvordan kan disse diskursene påvirke digitaliseringen av offentlig sektor i Norge?

Basert på en innledende gjennomgang av digitaliseringsstrategien, antar jeg at diskursene rundt effektivisering og samarbeid vil fremstå som hoveddiskurser. Jeg forventer at diskursen om effektivisering reflekterer en ideologisk vekt på kostnadseffektivitet, effektivitet i beslutninger, og effektivitet knyttet til styring, noe som kan drive beslutningsprosesser mot teknologiske løsninger som prioriterer hastighet og kostnadsreduksjon. Dette kan føre til at beslutninger i større grad baseres på kvantitative og målbare resultater, heller enn kvalitative vurderinger. Samtidig antar jeg at diskursen om samarbeid vil understreke tverrsektorielle initiativer og integrering av fellestjenester, noe som kan indikere en strategisk tilnærming som favner bredere samfunnsmessige og organisatoriske mål. I dette ligger det at

samarbeidsdiskursen ikke bare handler om å arbeide sammen for effektiviseringsens skyld, men også om å utforme en mer integrert og helhetlig offentlig sektor som bedre kan møte komplekse samfunnsutfordringer – *wicked issues* – gjennom samarbeid og deling av ressurser. Dette kan påvirke digitaliseringen av offentlig sektor på den måten at dette fremmer et mer robust og fleksibelt digitalt økosystem som kan tilpasse seg og støtte et bredt spekter av tjenester og funksjoner, og at digitaliseringsprosessen kan bidra til verdiskapning utover selve digitaliseringen. Disse to diskursene, effektivisering og samarbeid, kan både komplementere og konkurrere med hverandre, noe som potensielt skaper spenninger eller synergieffekter i implementeringen av målene i digitaliseringsstrategien.

For å utforske og analysere disse hoveddiskursene, vil jeg anvende Norman Fairclough sin kritiske diskursanalyse (Fairclough, 2003). Fairclough sin metodologi er et egnet verktøy til å avdekke de språklige mekanismene som formidler ideologi, doktriner og makt i teksten, noe som er sentralt for å forstå de underliggende strukturene i digitaliseringsstrategien. Kritisk diskursanalyse omhandler hva som blir sagt, hvordan det blir sagt, og hvilken innvirkning det kan ha på mottakeren og samfunnet som helhet. Videre vil Steven Lukes sine tre dimensjoner av makt (2021) styrke analysen ved å identifisere hvordan makt utøves både tydelig og skjult gjennom diskursive praksiser.

Teoriene og doktrinene om nyliberalisme og New Public Management (NPM) vil være relevante for å tolke fokuset på effektivisering gjennom kostnadseffektivitet, effektivitet i beslutninger, og effektivitet knyttet til styring, som antas å være hovedfokus i strategien. Disse teoretiske perspektivene og doktrinene bidrar til å forklare hvordan styringsidealer, underlagt prinsipper om markedsorientering og effektivitet, påvirker politikformuleringen.

Til slutt vil jeg benytte governance-teori for å analysere hvordan samarbeidsdiskursen reflekterer og fremmer en integrert tilnærming til offentlig styring, noe som involverer ulike aktører fra både offentlig og privat sektor. Denne teoretiske forankringen vil gi dybde til analysen av hvordan diskurser om samarbeid kan komplementere eller konkurrere med effektiviseringsdiskurser, og hvilke konsekvenser dette kan ha for implementeringen av strategien.

1.3 Oppgavens oppbygning

I det innledende kapitlet har jeg gjort rede for oppgavens bakgrunn og problemstilling, samt de grunnleggende perspektivene som fokuserer på hvilke hoveddiskurser som preger den statlige digitaliseringsstrategien, og hvordan disse hoveddiskursene potensielt kan påvirke digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Jeg skisserer også oppgavens strukturelle oppbygging og avgrensninger.

Kapittel 2 introduserer og definerer nøkkelbegreper og teoretiske rammer som anvendes gjennom hele oppgaven. Her diskuteres diskursteori, maktperspektiver, ideologier og doktriner, og hvordan disse teoriene samspiller med konseptet om *wicked issues*, som er sentralt for å forstå de komplekse utfordringene i digitaliseringsprosessen.

Kapittel 3 beskriver det vitenskapsteoretiske grunnlaget og metodene som benyttes i analysen. Her velger jeg kritisk diskursanalyse som metode for å dyptgående analysere de diskursive praksisene innen digitaliseringen. Jeg går også kort inn på innholdsanalyse. Detaljer om datavalg, analysemetoder og etiske overveielser blir også behandlet i dette kapitlet.

Kapittel 4 fokuserer på å utforske digitaliseringsstrategiens bakgrunn og formål gjennom en innholdsanalyse, og videre i kapitlet anvender jeg metoden kritisk diskursanalyse for å analysere hoveddiskursene. Den kritiske diskursanalysen gjøres med støtte fra teoriene presentert i kapittel 2. Analysen her bygger på problemstillingen som ble etablert i det innledende kapitlet.

Oppgaven avsluttes med kapittel 5, hvor hovedfunnene oppsummeres og konklusjonene trekkes. Jeg prøver også å sette funnene inn i en bredere samfunnsmessig kontekst og gir forslag til videre forskning basert på oppgavens resultater.

1.4 Avgrensning av oppgaven

Denne oppgaven begrenser sin analyse til den statlige digitaliseringsstrategien «Én offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025». Den fokuserer på hvordan staten, som primær avsender, formulerer og formidler hvordan det offentlige skal jobbe med digitalisering. Selv om det kunne vært aktuelt å undersøke hvordan lavere forvaltningsnivåer

som kommuner og fylkeskommuner tolker og anvender denne strategien, vil slike analyser ligge utenfor denne oppgavens omfang.

I oppgaven ser jeg på intertekstualitet, det vil si hvilke andre tekster som er referert til i digitaliseringsstrategien, og hvordan disse tekstene virker sammen for å fremme statens agenda. Disse tekstene vil ikke bli diskutert i detalj, da det er utenfor rammene til denne oppgaven.

Denne oppgaven fokuserer på den gjeldende statlige digitaliseringsstrategien, og jeg vil ikke gå inn på prosessen med den nye digitaliseringsstrategien, som er planlagt utgitt sent i 2024. Grunnen til dette er for å opprettholde et klart og fokusert omfang på studien.

Teoretisk vil oppgaven hovedsakelig anvende Norman Fairclough sin kritiske diskursanalyse og vil derfor ikke dekke alle mulige teoretiske perspektiver som kunne vært anvendt på dette området. Dette valget mener jeg støtter oppgavens mål om å utforske de språklige og diskursive mekanismene som formidler ideologi og makt i den gjeldende digitaliseringsstrategien.

Temaer som omhandler statlig styring, men ikke direkte angår digitalisering, blir heller ikke behandlet i oppgaven. Statlig styring er et bredt og komplekst felt, og det er flere aktuelle aspekter ved statlig styring som er verdt å studere videre. På grunn av oppgavens omfang vurderer jeg det som nødvendig å begrense hvilke aspekter av statlig styring jeg fokuserer på.

2 Teoretisk rammeverk

Målet med oppgaven er som nevnt i innledningen å undersøke hvordan staten søker å styre digitaliseringen av offentlig sektor, gjennom en kritisk diskursanalyse av strategien «Én offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019 – 2025». I det følgende kapitlet vil jeg presentere begreper og teorier som er relevante for oppgaven, for å danne en helhetlig forståelse av teoriene som danner grunnlaget for studien.

I kapitlet går jeg først inn på diskursteori, for å danne en generell forståelse for hvordan diskurser henger sammen med teorier om makt, ideologi og doktriner. Videre definerer jeg begrepet *wicked issues* nærmere, og forklarer begrepets relevans i oppgaven. Lukes sin teori om tre dimensjoner av makt gir en forståelse av hvordan makt opererer i samfunnet. Til slutt i kapitlet redegjør jeg for nyliberalisme, New Public Management (NPM) og governance som relevante teorier, doktriner og begreper innenfor offentlig forvaltning og politikk.

2.1 Diskursteori og dens relevans

Ifølge Clark et al. (2021, s. 477) er forståelse for hvordan språk brukes et viktig aspekt i all forskning. Jeg bruker kritisk diskursanalyse for å analysere innholdet i den statlige digitaliseringsstrategien. Diskurser er måter å presentere ulike deler av verden. For det første prosessene, relasjonene og strukturene i den materielle verden. For det andre den «mentale verden» av følelser, tanker og tro. For det tredje den sosiale verden, der språkbruk skjer i ulike kontekster og sosiale miljøer (Fairclough, 2003, s. 124). «Diskursen kan nok framtre som ubetydelig, men de forbudene som den rammes av, avdekker meget tidlig og meget hurtig dens forbindelse med begjæret og makten» (Foucault, 1999, s. 9). Ifølge Foucault viser, og skjuler, diskursen hva avsenderen begjærer og ønsker å oppnå, samt at diskursen i seg selv også er et objekt for begjær. Diskurs er ikke bare det som gjengir og reproducerer makt og maktstrukturer, men det blir et instrument som i seg selv blir gjenstand for posisjonering og maktbruk.

Diskursen bidrar til vår forståelse for hva objektet er. Språket er dermed med og skaper virkeligheten, og hvordan vi oppfatter ting. I diskursanalyse tar forskeren rollen som «skeptisk leser». En skeptisk leser ser etter en mening bak det som blir sagt eller presentert. Det kan ofte

handle like mye om hva som *ikke* blir sagt, som om det som *blir* sagt. Vi kan dermed si at kontroll over diskurser gir avsenderen makt, og at avsenderens ideologiske grunnlag kan være avgjørende for hva som kommuniseres.

Chouliaraki og Fairclough (1999, s. 16) refererer til kritisk diskursanalyse som å være både teori og metode. En metode for å for det første analysere sosiale praksiser, med særskilt fokus på diskursene man ser i skjæringspunktet mellom det teoretiske og det praktiske. For det andre for å analysere sosiale strukturer som er mer skjulte, hvor teoretiske konstruksjoner operasjonaliseres og analysen i seg selv bidrar til teoriutvikling. Teoriene som er forsøkt operasjonalisert gjennom kritisk diskursanalyse kommer fra flere disipliner, og det er viktig å beholde dette tverrfaglige fokuset for å sikre at kritisk diskursanalyse som teori og metode forblir dynamisk, og kaster lys på dialektikken av det semiotiske og det sosiale innen et bredt spekter av sosiale praksiser. Begrepet *sosial praksis* refererer i dette tilfellet til at språk er en integrert del av samfunnet, og at det er en sosial prosess. Videre er språk påvirket av andre ikke-språklige deler av samfunnet (Fairclough, 2001, s. 18–19). Semiotikk omhandler læren om tegn og bruk av tegn. Språk er én måte å bruke tegn på. Innen semiotikken er fokus på hvordan ulike tegn får mening ut fra relasjonen til andre tegn (Svendsen, 2023b). I semiotisk forstand finnes det primært tre elementer av sosial praksis; *genre, stil og diskurser* (Skrede, 2017, s. 34–37). Dialektikken sier noe om det subtile og komplekse forholdet – relasjonen – mellom for eksempel genre, stil og diskurs (Fairclough, 2003, s. 28). Kritisk diskursanalyse som metode blir videre gjort rede for i kapittel 3.3.

2.2 Digitalisering som et *wicked issue*

Begrepet *wicked issues* (uregjerlige problemer) ble lansert av Rittel og Webber (1973) og refererer til gjenstridige og komplekse problemer som ikke lar seg løse på noen enkel måte. Det kan også være uenighet eller tvil om hva som i det hele tatt er problemets natur. Samfunnet og offentlig politikk har flere uregjerlige problemer, som utenforskap og fattigdom. I tilfellet av denne oppgaven argumenterer jeg for at digitalisering som tema og prosess i samfunnet kan defineres som et *wicked issue*. Som nevnt i innledningen kan ikke et *wicked issue* defineres på en entydig måte, og det er ingen logisk eller tydelig «slutt» på problemet. Løsningene kan heller ikke kategoriseres som riktig eller feil, men vi kan vurdere dem som gode eller dårlige. Videre kan vi ikke teste løsningene på en enkel eller definitiv måte.

Tame issues	Wicked issues
Lar seg avgrense/definere	Lar seg ikke avgrense/ definere
Har entydige årsaker	Har flertydige årsaker
Klare kriterier for beste løsning	Ingen objektive kriterier for beste løsning
Åpenbart når problemet er løst	Uklart om problemet er løst
Løsning kan benyttes for andre tilsvarende problem	Hver problemløsning er unik
Løsninger er riktige eller gale	Løsninger er gode eller dårlige

Tabell 1: Kjennetegn ved tamme og uregjerlige problemer. Kilde: (Vabo et al., 2020, s. 76).

Digitalisering kan som nevnt analyseres og forstås ut fra dette begrepet. Både som et *wicked issue* i seg selv, samt at digitalisering også representerer prosesser som søker å finne løsninger på *wicked issues*. Utfordringen med *wicked issues* er at det ikke er åpenbart hvor hovedproblemet ligger, og problemet er dessuten svært sammensatt. Hva som er den beste løsningen på problemet, for eksempel hvilken strategi som er mest hensiktsmessig, er avhengig av hvordan problemet blir oppfattet. I forbindelse med digitaliseringsstrategien er diskursene som ligger til grunn for innholdet i dokumentet premissgivende for hvordan problemet oppfattes og tolkes av mottakeren.

Ansvar for relevante virkemidler og verktøy for å jobbe med *wicked issues* er ofte fordelt mellom flere ulike myndigheter på forskjellige forvaltningsnivåer, noe som kan stille store krav til samarbeid og samordning. Dermed blir *wicked issues* enda vanskeligere å løse. Innen digitalisering har staten det overordnede koordineringsansvaret som kommer til syne gjennom digitaliseringsstrategien, mens fylkeskommunen, kommunen og andre deler av statlig sektor har ansvar for størstedelen av tiltakene.

I denne oppgaven definerer jeg som sagt digitalisering som et *wicked issue*, noe som ikke bare gjenspeiler problemets kompleksitet, men også de mangfoldige og ofte motstridende prosesser og utviklinger som kreves for å håndtere det effektivt. Slik jeg ser det representerer digitalisering en unik kategori av *wicked issues*. Mens tradisjonelle *wicked issues* ofte er samfunnsproblemer som søker løsninger, fungerer digitalisering både som en løsningsmetode og en utfordring i seg selv. Det innebærer at digitaliseringens mål er å løse eller forbedre håndteringen av eksisterende samfunnsproblemer, som for eksempel gjennom effektivisering av tjenester, eller bedre tilgjengelighet til tjenester og mer individuelt tilpassede tjenester til

innbyggerne. Samtidig medfører selve arbeidet med digitalisering kompleksiteter og utfordringer knyttet til samarbeid, krav til innovasjon, teknologisk utvikling, personvern, sikkerhet og etikk, som hver for seg og sammen skaper et nett av problemstillinger som gjør digitaliseringsarbeidet til et *wicked issue*.

Argumentet mitt er at omfanget og den iboende kompleksiteten i digitaliseringsarbeidet – som spenner over tekniske, etiske, og samfunnsmessige aspekter – rettferdiggjør klassifiseringen av digitalisering som et *wicked issue*. Dette perspektivet er vesentlig for å forstå både de mulighetene og utfordringene som digitalisering medfører i det å forme en fremtidig samfunnsstruktur som er både rettferdig og effektiv.

2.3 Maktperspektiver i offentlig forvaltning

Et av flere perspektiver på makt er at makt utøves når den maktunderlegne er usikker på den maktoverlegenes vilje, og dermed velger å styre seg selv ut fra fortolkninger av den maktoverlegenes mulige intensjoner (Andersen & Pors, 2014, s. 81). Det kan også være at den maktoverlegne fremstiller et tema, for eksempel gjennom dokumenter som digitaliseringsstrategien, på en kompleks måte, og overlater til den maktunderlegne å fortolke den maktoverlegnes ønsker eller anbefalinger. Denne typen makt forutsetter at den maktunderlegne har frihet. Det betyr at makt ikke nødvendigvis er det samme som tvang. Dette er relevant for en kritisk diskursanalyse fordi de diskursene vi finner i digitaliseringsstrategien danner grunnlag for fortolkning hos offentlige etater, fylkeskommunene og kommunene, og videre påvirker deres handlinger. Andersen og Pors (2014, s. 82) poengterer at styring er styring av selvstyring. Den offentlige forvaltning kan beskrives som hierarkiske kjeder av maktrelasjoner, og i hver relasjon finner styring kun sted når den styrede har frihet og kapasitet til å styre seg selv.

Innen offentlig sektor i Norge oppfattes lokal autonomi og selvstendighet stort sett som en ressurs for sentral styring. Likevel, håndterer staten i dag forholdet styring vs. selvstyring på forskjellige måter ut fra hvilke tema det er snakk om. Når staten søker å styre de lavere forvaltningsnivåene, vil det for fylkeskommunen og kommunen potensielt innebære en risiko for at deres evne til selvstyring blir begrenset. Staten står dermed overfor et dilemma, der man ønsker å styre de lavere forvaltningsnivåene i en viss retning, samtidig som det er ønskelig at

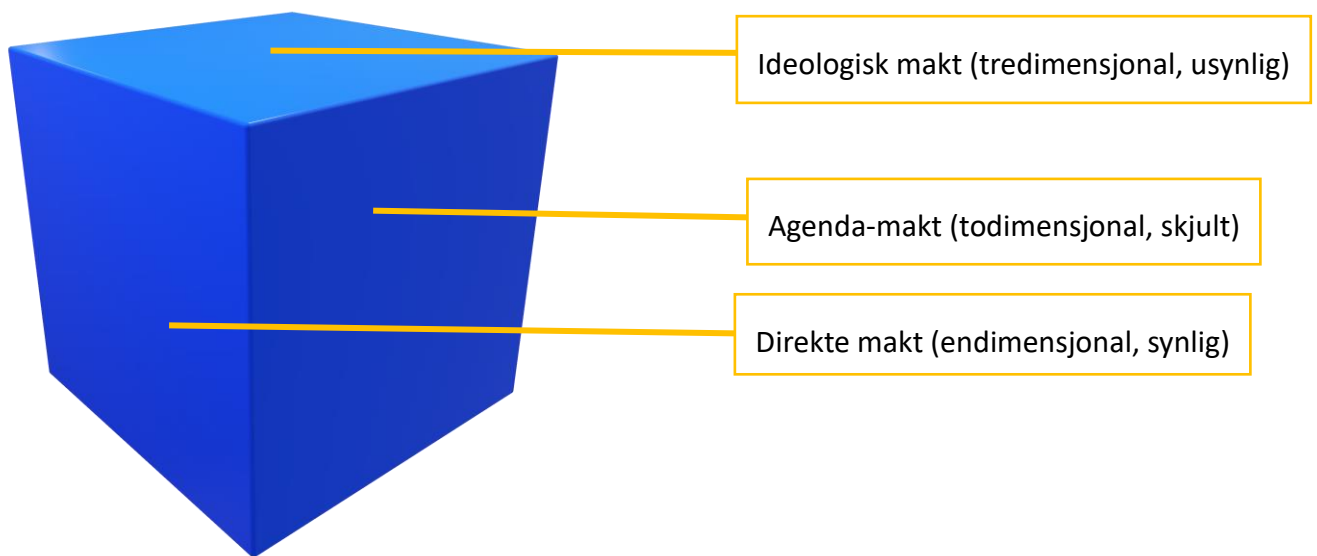
fylkeskommunens og kommunens evne til å tilpasse tjenesteytingen og organiseringen av dette, samt å opprettholde deres muligheter til innovasjon blir ivaretatt (Andersen & Pors, 2014, s. 79–80). I et dokument som digitaliseringsstrategien må staten finne en balanse mellom å utnytte lokal autonomi som ressurs i digitaliseringsprosessen av offentlig sektor, samtidig som den har overordnet styring av innhold og retning på prosessen.

Moderne makt, der den maktunderlegne har frihet og styring sees på som styring av selvstyring, kan sies å øke friheten for både den maktoverlegne og for den maktunderlegne. I offentlig forvaltning er imidlertid tvang i form av sanksjoner alltid til stede som alternativ til makt. Her oppstår det et nytt dilemma for staten; så snart staten (den maktoverlegne) bruker tvang og sanksjoner, faller det tilbake på staten selv å spesifisere sine intensjoner. Dette kan sees på som at *statens* frihet innskrenkes (Andersen & Pors, 2014, s. 81–82). Det vil dermed være viktig å anvende makt og styre på en balansert og nyansert måte. Den maktoverlegne (staten) må effektivt formidle sin digitaliseringsstrategi til de maktunderlegne (offentlige etater, fylkeskommuner og kommuner), på samme tid som de maktunderlegnes frihet og autonomi ivaretas slik at det i størst mulig grad gagnar statens intensjoner og samfunnets behov. Staten må utøve makt og myndighet uten å ødelegge den desentrale dynamikken lengre ut i organisasjonen (Andersen & Pors, 2014, s. 111). På den andre siden kan det også være slik at de maktunderlegne etterspør både frihet og innblanding. Dette bidrar videre til statens maktdilemma. Når vi ser dette i sammenheng med digitalisering som *wicked issue* og digitaliseringsstrategien som et verktøy for staten å styre andre deler av offentlig forvaltning, blir det tydelig hvor kompleks tematikken er. Dermed blir måten staten styrer på gjennom kommunikasjon, eksempelvis i form av diskurser, viktig. Ifølge Andersen og Pors (2014, s. 96) vil den maktoverlegne, i dette tilfellet staten, gjerne styre måten de maktunderlegne beskriver og forvalter sin selvstendighet på. Dette fører til fokus på diskursdannelse og diskursstyring – *styringskommunikasjon* – hos den maktoverlegne.

2.3.1 Maktens tre dimensjoner

For å gå mer i dybden på maktbegrepet er det hensiktsmessig å se på Steven Lukes sin inndeling i tre dimensjoner. Lukes hevder at denne inndelingen bedre operasjonaliserer maktbegrepet, og dermed gjør det mer empirisk anvendbart (Lukes, 2021, s. 19). De tre maktdimensjonene er illustrert i figur 1 under. Det endimensjonale synet på makt defineres

som direkte og synlig makt. Det todimensjonale synet på makt kalles ofte *agendamakt*, og er definert som å være skjult. Det vil si at den som utøver makt bevisst skjuler eller utelater informasjon for å eksempelvis påvirke en avgjørelse. Det tredimensjonale synet, ofte kalt ideologisk makt, er usynlig når det utøves. Det betyr at makten er enda mer subtil enn agendamakten, i det at målet med usynlig makt er å ikke bare påvirke avgjørelser, men også selve forutsetningene for avgjørelser (Lukes, 2021, s. 30).



Figur 1: Visualisering av maktens tre dimensjoner. Kilde: (Lukes, 2021).

Det endimensjonale synet på makt kalles ofte en intuitiv idé av makt, og er basert på et pluralistisk utgangspunkt som ofte assosieres med Robert A. Dahl. Makt defineres her som at A har makt over B på den måten at A kan få B til å gjøre noe som B ellers ikke ville gjort (Dahl, 1957, s. 202–203). Det endimensjonale synet på makt skiller mellom potensiell og faktisk makt; A kan ha *kapasitet* til å utøve makt over B, men å ha kapasitet betyr ikke nødvendigvis at maktutøvelsen lykkes eller benyttes. Lukes konkluderer med at det endimensjonale synet på makt fokuserer på atferd i beslutningstakingsprosessen, og at utøvelsen av makt er knyttet til en definert konflikt (Lukes, 2021, s. 24). Dette kan vi knytte til diskurser i det at å bevisst bruke ulike diskurser er en måte å bruke makt i den hensikt at maktutøvelsen skal lykkes. I tilfellet med digitalisering kan konflikten være knyttet til hvordan tematikken oppfattes, hva

fokus bør være, og hvilke løsninger som skal foreslås og tas i bruk. Gjennom dokumenter som digitaliseringsstrategien kan staten styre både oppfatning, fokus og løsninger. Da er genre, stil og diskursene i dokumentet relevante som maktutøvelse.

Det todimensjonale synet på makt ble utviklet av Peter Bachrach og Morton S. Baratz (Bachrach & Baratz, 1962). De er på den ene siden på linje med Dahl når de hevder at makt er knyttet til, og reflektert i, konkrete avgjørelser eller i aktiviteter direkte knyttet til avgjørelsene. På den andre siden knytter Bachrach og Baratz makt opp mot mobilisering av bias. De støtter seg til sitatet av Schattschneider om at «all organisering er mobilisering av bias» (Schattschneider, 1961, s. 71, egen oversettelse). Begrepet *bias* omhandler valg og vurderinger. For eksempel er *status quo-bias* en type bias som handler om at mennesker har en «systematisk tendens til å foretrekke kjente fremfor nye alternativer» (Teigen & Svartdal, 2023). Dette kan vi knytte til at enkelte temaer og retninger er organisert inn i politikken, mens andre er organisert ut. Det ligger et mer eller mindre bevisst valg i hva det fokuseres på, og ikke. I forbindelse med digitaliseringsstrategien har staten mulighet til å bevisst velge hva de fokuserer på i dokumentet, hvordan de gjør det, og hva som ikke gis like mye plass. Det er likevel viktig å gjenta at KS har utarbeidet strategien sammen med kommunal- og moderniseringsdepartementet. KS er dermed i posisjon til å balansere ut statens maktutøvelse gjennom diskursene i dokumentet. Vi kan likevel anta at staten er den førende part i dette samarbeidet, og det er dermed de som har kontrollen på eksempelvis hvilke diskurser det legges vekt på i dokumentet. Det er interessant å se på hva som inkluderes i dokumentet, og hva som ikke er tatt med eller som ikke fokuseres på. Dette er også et aspekt ved todimensjonal makt. Bacharach og Baratz kaller dette *nondecisions* (Bachrach & Baratz, 1962, s. 949). Lukes (2021, s. 27) kaller Bachrach og Baratz sin kritikk av det endimensjonale maktbegrepet for anti-behavioristisk. I dette legger han at Bachrach og Baratz avviser en strengt behavioristisk tilnærming som krever direkte, observerbare handlinger og synlige konflikter som bevis for maktutøvelse. En behavioristisk tilnærming vil ikke ta inn over seg de underliggende intensjonene, agendaene, eller ideologiene som styrer maktutøvelse gjennom atferd. Dette kan vi knytte til Fairclough sin kritiske diskursanalyse i det at diskurser er middel for å oppnå kontroll, og at diskurser kan brukes bevisst for å oppnå noe. For eksempel kan en aktør bevisst innlemme noe i diskursen, eller utelate noe, for å oppnå makt og kontroll.

I det tredimensjonale synet på makt fokuserer Lukes sin kritikk av det endimensjonale og todimensjonale syn på makt ut fra behaviorisme (Lukes, 2021, s. 30). Det endimensjonale synet karakteriseres som behavioristisk, og selv om det todimensjonale syn til dels kritiserer det behavioristiske fokuset klarer de ifølge Lukes ikke helt å fri seg fra behaviorismen. Det er i følge Lukes for mye fokus på faktisk maktutøvelse, og faktisk atferd (behavior) i det todimensjonale maktbegrepet. Lukes mener det er viktig å poengtere at bias kan bli mobilisert, gjenskapt og forsterket på måter som ikke er bevisst valgt eller det intenderte resultatet på bakgrunn av valg. Videre sier Lukes at makt også handler om å ha innflytelse på, og kunne forme, hva andre vil ha. Det handler ikke bare om å få noen til å gjøre det du ønsker, men også om å påvirke hva de ønsker seg – hvilken ideologi som skal ligge til grunn (Lukes, 2021, s. 33). Dette er bakgrunnen for at den tredje maktdimensjonen kalles ideologisk makt. I denne sammenhengen er det relevant å snakke om diskurser, fordi gjennom diskurser ligger ikke fokus nødvendigvis på å utøve styring gjennom å få noen til å gjøre det du ønsker, men å påvirke det grunnleggende tankesettet og holdningen til mottakeren; hvordan mottakeren eksempelvis oppfatter et tema som digitalisering. Diskursen blir et instrument for maktposisjonering og maktbruk – samtidig som diskursen gjengir og reproducerer makt (Foucault, 1999). Diskursen bidrar til vår forståelse for hva objektet er. Språket er dermed med og skaper virkeligheten, og hvordan vi oppfatter ting.

2.4 Ideologi og doktriner

For å karakterisere politiske holdninger viser man gjerne til tre kategorier av ideologier; konservatisme, liberalisme og sosialisme. Ideologiene inneholder en normativ og en deskriptiv komponent, og omhandler hvordan mennesker er og hvordan samfunnet kan forstås (Skirbekk, 2023). Den normative komponenten omhandler hvordan den politiske verden *bør* være, mens den deskriptive komponenten sier noe om hvordan den politiske verden faktisk er. En ideologi er en svært vid kategori, og kan beskrives som å være en ramme.

2.4.1 Nyliberalisme

Liberalisme som ideologi oppstod i England på 1600-tallet, med John Locke og Thomas Hobbes som de første sentrale tenkerne. Videre er Adam Smith en viktig representant for den klassiske liberalismen (Berg et al., 2023). Ideologien er tuftet på en positiv holdning til individets dømmekraft og en oppfatning om at sosial og politisk endring fører til menneskelige framskritt.

Ifølge liberalismen er det individet som i stor grad er drivkraften bak samfunnsmessige endringer, og ideologien innebærer en underliggende tro på at mennesker er rasjonelle vesener. Statens oppgave innenfor liberalismen er å sørge for at det finnes et juridisk rammeverk som støtter opp under individets drivkraft, ellers skal statens utbredelse og innflytelse holdes på et minimum (Hovi & Malnes, 2001, s. 322). Liberalismen er ingen enhetlig ideologi, men består av flere retninger. Troen på individet som utgangspunktet for forming av samfunnet er likevel et likhetstrekk for alle retningene (Berg et al., 2023).

Ved inngangen til 1980-tallet ble det i Norge, og i enda større grad i andre land, påstått at sosialdemokratiets tidsalder gikk mot slutten. Oljekrise, økonomiske problemer, og etter hvert Sovjetunionens fall dannet bakteppe for et ideologisk skifte bort fra sosialdemokratiet, over til en politikk dominert av høyresiden. Innenfor disse rammene hadde høyresiden en gjenoppdagelse av liberalismen som styringsideologi – nå gjendøpt til *ny-liberalisme*. Nyliberalismen legger vekt på personlige valgmuligheter, avregulering, markedskonkurranse og monetaristisk politikk (Olsen, 2014, s. 91). Grunntanken innen nyliberalismen er at de tradisjonelle politiske institusjonene har mistet sin vitalitet, autoritet og legitimitet. Samtidig ble de tradisjonelle institusjonene også kritisert for å ha manglende evne til helhetstenkning og langsiktighet, og til å foreta overordnede prioriteringer. Nyliberalismen la mindre vekt på fellesskapsløsninger og mer vekt på individuelle valg. I dette lå en skepsis til den offentlige sektorens evne og vilje til å ivareta de oppgaver og verdier folk oppfattet som viktige. Markedskonkurranse, markedslignende ordninger og frivillige organisasjoner skulle være viktige brikker i det å dekke innbyggernes krav og behov, ikke en sterk offentlig sektor med sine tradisjonelle og til tider langsomme strukturer og prosesser (Olsen, 2014, s. 92). Videre var det fokus på at private initiativer ikke skulle møtes med for mye detaljregulering og begrensende regler og lovverk. For den enkelte bruker skulle liberaliseringen bety mer differensierte tjenester tilpasset individet, og resultatoppnåelse, effektivitet, effektivisering og økonomi var viktige punkter (Olsen, 2014, s. 122).

De nyliberalistiske prosessene ble forsterket og formet av en dynamikk skapt av globaliseringen, karakterisert ved internasjonalisering og økt konkurranse i verdensøkonomien. Innenfor denne logikken ble økonomisk effektivitet og vekst sett på som bedre instrumenter for å oppnå en positiv samfunnsutvikling enn omfordeling og solidaritet. I

dette globaliserte landskapet ble tiltak som deregulering av markeder og privatisering av offentlige tjenester sett på som nødvendige for å opprettholde økonomisk vekst og nasjonal konkurransevne. Det nyliberalistiske tankegodset slo an, og fikk momentum i politiske og økonomiske reformer globalt. De som var skeptiske til utviklingen, og mente at privatisering og markedsstyring ville føre til økt sosial ulikhet, klarte ikke å komme med et effektivt ideologisk svar eller et alternativ til nyliberalistenes fremtidsvisjon om de positive sidene ved privatisering og markedsstyring (Olsen, 2014, s. 95).

Det norske sosialdemokratiet er på mange måter en motsetning til de grunnleggende verdiene i nyliberalismen. Som Olsen (2014, s. 96) skriver om nyliberalismen: «Statens oppgave er å beskytte folk mot maktovergrep og tilfeldig styre, ikke å styre livet deres ut fra et eller annet likhetsideal». Likevel har det nyliberalistiske tankegodset fått fotfeste i hvordan det offentlige styres i Norge, men på grunn av den norske konteksten med blant annet en sterk økonomi, har ikke nyliberalismens verdier om nedbygging av velferdsstaten fått like stort gjennomslag i Norge som i enkelte andre land.

2.4.2 New Public Management

New Public management (NPM) er som nevnt en fellesbetegnelse på prinsipper, doktriner og metoder som tar utgangspunkt i forsøk på å overføre forretningsinspirerte ideer fra privat sektor til offentlig forvaltning. Det teoretiske grunnlaget til NPM er sammensatt, og inneholder både nyliberalistisk tankegodt om markeds konkurranse og skepsis til offentlig sektor sin evne til å ivareta viktige oppgaver på en god nok måte, instrumentalisme, og elementer fra *management*-teori, som er knyttet til ledelsesteori (Christensen et al., 2021, s. 167).

Innen NPM blir offentlig sektor sammenlignet med markedet, og det antas at en kan oppnå bedre tjenester og større grad av effektivitet i offentlig sektor ved å anvende markedsløsninger (Hansen, 2022). Man må få *mer* velferd, skole, arbeid osv. for pengene, og det blir lettere å plassere ansvar dersom målene om effektivisering ikke blir møtt. Effektivitet er et bredt begrep og kan knyttes til både styringseffektivitet, beslutningseffektivitet, teknisk effektivitet, og kostnadseffektivitet (Christensen et al., 2021, s. 122). Man snakker om både *efficiency*, som er knyttet til økonomi og kostnadseffektivitet, og *effectiveness*, som er knyttet til hvor treffsikre tiltakene er med tanke på tjenesteproduksjonen og sluttbrukeren (Christensen et al., 2021, s.

125). Kjernen i NPM er ideer om profesjonell ledelse, oppsplitting av virksomheter i flere selvstendige resultatenheter, økt konkurranse, og bruk av kontrakter som politisk styringsinstrument. Tanken er at nye kunnskaps- og ressurskrevende oppgaver krever nye løsninger, med nettverk, partnerskap og samspill mellom offentlige og private. NPM-doktrinene ser på binding til oppgaver og mål, kombinert med løsere tilknytning til felles regelverk for offentlig sektor, mer frihet med hensyn til oppgaveløsning og overføring av ansvar til profesjonelle ledere som ledd i å oppnå bedre oppgaveløsning, bedre service, mer effektiv ressursbruk og til å øke virksomhetens fornyelses- og omstillingsevne (Olsen, 2014, s. 122). Resultatet av dette synet er fremveksten av mål- og resultatstyring, fristilling, markedsretting, effektivitetsorientering og innføring av ledelsesmodeller fra privat sektor.

En kritikk av NPM er at doktrinene støtter seg på et for snevert empirisk grunnlag, og NPM-reformer kan videre sies å ha en klar ideologisk-politisk dimensjon. NPM dreier seg om økonomismens og nyliberalismens logikk og dens begreper og grep, som ved hjelp av internasjonalt sterke aktører søkes innført i offentlige politisk-administrative systemer preget også av andre logikker og verdier enn de økonomiske, blant annet hensynet til demokrati og rettssikkerhet (Røvik, 2007, s. 34). Som Olsen (2014, s. 123) påpeker;

det er et tankekors at mens en politisk orden bare kan fungere godt dersom samvirke mellom flere institusjoner er godt, har målstyrings- og resultatorienterte reformer siktet mot å måle resultatoppnåelsen for institusjoner enkeltvis og med utgangspunkt i spesialiserte måleindikatorer. Det er også et paradoks at reformkrav med utgangspunkt i «byråkratikkritikk» førte til sterk vekst i tilsyn, revisjon, rapporteringsordninger, kontroller og ansvarskreving.

Dette vil si at samarbeid er en forutsetning for en velfungerende politisk orden og for å håndtere *wicked issues*, men at NPM-fokuset på målstyring knyttet til de enkelte virksomhetene i realiteten vanskeliggjør samarbeid fordi virksomhetene blir opptatt av egen måloppnåelse og ikke av den politiske orden som helhet, noe som er nødvendig for å adressere *wicked issues*. Videre er kritikken av NPM også knyttet til arbeids- og lønnsvilkår for de ansatte. Dersom effektivitet og konkurranseutsetting bli sett på som viktige elementer i det å levere gode tjenester til innbyggerne, er frykten at dette kan gå på bekostning av ansattes vilkår (Hansen, 2022). En kritikk av effektivitetsfokuset i NPM er at det legges for mye vekt på

effektivitet, kontra andre verdier, som arbeidstakernes rettigheter, forutsigbarhet for ansatte og kvalitet i tjenesteytingen. Et slikt ensidig fokus på effektivisering og effektivitet kan underminere både tjenestekvalitet og arbeidsforhold, noe som kan svekke tilliten til offentlige tjenester og de offentlige virksomhetene som tilbyr tjenestene.

I Norge har reformprogram basert på NPM-retorikk vært gjennomført i varierende grad, ut fra hvilken politisk konstellasjon som til enhver tid har politisk flertall. Nøkkelbegreper i denne retorikken er «modernisering», «fornyelse», mål- og resultatstyring, effektiv ressursbruk, uavhengig tilsyn, IKT og digitalisering og brukermedvirkning (Olsen, 2014, s. 123). Særlig siden årtusenskiftet har NPM vært kritisert, blant annet på grunn av finanskrisen i 2008, som ble sett på som bevis på at nyliberalismens tro på markedskonkurransen og desentralisering ikke kunne holde hva den lovet.

NPM er som nevnt et bredt forskningsfelt, og vi kan grovt sett dele det inn i en reformvennlig leir, og en reformkritisk leir. Det reformvennlige utgangspunktet legger økonomisk inspirerte teorier til grunn, og argumenterer for nytten og nødvendigheten av NPM-reformer. Argumentene er for det første at konkurranse om serviceproduksjon i det offentlige er en garantist for at borgerne tilbys de billigste og kvalitetsmessig beste tjenester. For det andre hevder det reformvennlige NPM-utgangspunktet at kontraktsbaserte relasjoner mellom bestillere og utførere gir klarhet, oversikt og etterprøvbarehet når det gjelder kvalitet og pris på offentlige tjenester. For det tredje bidrar hel- eller delvis brukerbetaling til å sikre ansvarlig forbruk. For det fjerde er tanken at prinsippet om lønn og belønning av de ansatte i forhold til innsats bidrar til å sikre motivasjon og høy produktivitet. Til sist mener den reformvennlige NPM-leiren at etablering av fritt forbrukervalg sikrer den enkelte borgers valgfrihet og gir et mer differensiert tilbud samt mer gjennomslagskraftige markeder. Den reformkritiske leiren er skeptisk til mulighetene for å lykkes med NPM-reformer. De ser liberalistiske ideer som noe negativt, og at dette er ideer og reformer som er for opptatt av tilbudssiden innenfor offentlig tjenesteyting, og at de ikke tar høyde for kompleksiteten og annerledesheten i offentlig sektor. NPM-tankegang vil ifølge den reformkritiske leiren føre til utvikling av kvasimarkeder som ofte virker mot sin hensikt (Røvik, 2007, s. 35).

Mange av reformene i offentlig sektor de siste 30-40 årene kan knyttes til NPM, men effektene av disse er usikre og omstridte (Christensen et al., 2021, s. 171). Fokuset og troen på økt

effektivitet som løsning på utfordringer offentlig sektor står overfor har vist seg å være vanskelig å leve opp til. Ifølge Christensen et al. (2021, s. 172) har NPM-reformene bidratt til økt kompleksitet og fragmentering i offentlig sektor, og har bidratt lite i håndteringen av *wicked issues* som går på tvers av organisasjonsgrenser og forvaltningsnivå. Siden slutten av 1990-tallet har det vokst fram en post-NPM-reformtrend, bestående blant annet av prinsippet *New Public Governance* (NPG), som jeg går mer i dybden på i neste kapittel. Fremveksten av fokus på *governance* har ytterligere bidratt til kompleksiteten i offentlig sektor. «Reformtrender» kommer og går, og endrer seg over tid, og de blir ikke nødvendigvis fullstendig implementert eller rendyrket innen offentlig sektor. I realiteten står man ofte overfor hybride modeller og at eksempler på typiske NPM-initiativer og post-NPM-initiativer som *New Public Governance* brukes om hverandre.

Det er begrenset med kvantitative bevis på at NPM-reformer har ført til generell forbedring av kostnadseffektivitet, og man vet lite om forbedringen i teknisk effektivitet eller produktivitet fører til mer effektiv ressursfordeling som reflekterer brukernes ønsker, eller til effektive prosesser som fordeler goder og tjenester til brukerne som har størst behov for dem. (Christensen et al., 2021, s. 207).

Det har vist seg at konteksten NPM-reformene iverksettes innenfor spiller en stor rolle i hvor effektive de er, og at NPM-tankegangen med fokus på effektivitet- og produksjonsverdier har utviklet seg til å bli et supplement for tradisjonell forvaltning, hvor upartiskhet og likhet er kjerneverdier. NPM-reformer, NPG-reformer (og andre post NPM-doktriner) kan vanskelig sees på isolert, og ifølge Christensen et al. (2021, s. 211) kan vi trekke lærdommer ut fra disse nye hybride modellene som har vokst frem. For det første ser vi at mangfold blant styringsprinsipper som tar hensyn til den aktuelle konteksten, er en fordel. Dersom vi knytter dette til digitalisering som *wicked issue* kan det indikere at en hybrid tilnærming, som tar opp i seg prinsipper fra både NPM-tankegangen og *governance*-tankegangen, til hvordan man jobber med temaet innenfor det offentlige kan være hensiktsmessig. Videre har oppgaver betydning. Den beste måten å møte fremtidens utfordringer i offentlig sektor vil være gjennom å fokusere på hvilke oppgaver som skal løses, og ikke gå ut fra et fagperspektiv. Et *wicked issue* som digitalisering overgår de enkelte fagfeltene, og krever at man fjerner seg fra en «silo-tankegang» og «silo-organisering» (Christensen et al., 2021, s. 211). Samhandling, samstyring

og samproduksjon blir viktig. For det tredje har makt en rolle. Det ligger politiske vurderinger bak fremveksten av nye organisasjonsformer og måter å løse det offentliges oppgaver på (Christensen et al., 2021, s. 212). Agendamakt og ideologisk makt er en faktor, og det handler både om å skape styringskapasitet og styringslegitimitet.

2.4.3 Governance

Offentlig politikk utformes og implementeres stadig mer gjennom nettverk av varierte aktører som inkluderer offentlige, private og frivillige sektorer, noe som markerer en tydelig forskyvning fra tradisjonell hierarkisk styring til et flernivå-governance system der staten er én aktør blant mange. Offentlig politikk på grasrota er et resultat av forhandlinger mellom aktører som ikke er tydelig over- og underordnet hverandre. De er alle aktører i et nettverk som griper på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser i offentlig sektor, og på tvers av offentlig, privat og frivillig sektor. Når iverksetting skjer i et nettverk er aktører sidestilt (Vabo et al., 2020, s. 199). Utviklingen går fra styring til governance, der staten blir en av mange deltakere i styringssystemet, og bidrar med sine ressurser. Dette utfordrer påstanden om at det er offentlige myndigheter som står for offentlig politikk. Den reelle innflytelsen over utviklingen på mange områder i samfunnet er ifølge governance-teorien spredt mellom aktører i markedet, sivilsamfunnet og offentlige myndigheter. Det er dermed ikke mulig å styre ovenfra og ned basert på suveren statsmakt. Myndighetene må derfor utøve styring på en mer indirekte måte. Staten slutter ikke å styre samfunnet, men statlig styring endrer seg og får et indirekte preg. Gjennom denne typen governance og meta-governance legger myndighetene til rette for samarbeid gjennom relevante aktører og forsøker å få samarbeidet til å bevege seg i en retning som stemmer overens med politikken myndighetene har vedtatt ved å benytte seg av sin agendamakt (Vabo et al., 2020, s. 199–201).

Sørensen (2007, s. 108) beskriver governance som et perspektiv der kjernen i politisk og administrativt lederskap ikke lenger handler om å utøve styring, men å øke kapasiteten til å utøve meta-styring av et videre nettverk. Dette nettverket består ofte av både offentlige og private aktører som innehar de relevante ressursene for effektiv og legitim styring av samfunnet. Hierarki er fortsatt nødvendig, men governance legger opp til en type sentralisert styring som overlater rom for desentralisert selvregulering. Tanken er at desentralisert

selvregulering, dersom gjennomført på en god måte, har mer styrke, og er mer effektiv og fleksibel som styringsinstrument enn byråkratisk, hierarkisk styring.

Konseptet interaktivt governance er strukturert i tre komponenter; elementer, moduser og ordner. En oversikt over konseptet interaktiv governance presenteres i tabell 2 under. De ulike elementene i interaktiv governance inkluderer selv-governance, sam-governance, og hierarkisk governance, hvor hver type beskriver ulike metoder og strukturer for styring. Videre kan de ulike styringsaktivitetene, eller modusene, kategoriseres som bilder (images), instrumenter (instruments) og handling (action), som representerer de forskjellige måtene governance kan uttrykkes på og anvendes i praksis (Kooiman & Jentoft, 2009, s. 820). Hver modus fungerer innenfor rammen av governance-ordner, som er delt inn i tre nivåer: problemløsning og det å skape muligheter (første orden), design og vedlikehold av governance-institusjoner (andre orden), og formulering samt iverksettelse av normer og prinsipper som styrer governance-aktivitetene (tredje orden). Dette tredelte rammeverket illustrerer hvordan kompleksiteten i governance kan forstås og organiseres for å effektivt adressere og navigere ulike samfunnsutfordringer.

Interaktivt governance								
Elementer			Moduser			Ordner		
Selv-governance	Sam-governance	Hierarkisk governance	Bilder	Verktøy	Handling	Første orden	Andre orden	Tredje orden

Tabell 2. Oversikt over komponentene i interaktiv governance. Kilde: (Kooiman & Jentoft, 2009, s. 820).

Governance er en måte å endre, eller transformere, statens makt, heller enn å redusere den (Sørensen, 2007, s. 110). Ifølge Kooiman og Jentoft (2009, s. 818) spiller normer, prinsipper og verdier en mer nedtonet rolle i governance-praksis. Disse elementene ligger under alle avgjørelser siden de inspirerer og påvirker de som styrer med tanke på hvordan verden fungerer, og hvordan man kan handle i ulike situasjoner. Vi kan si at agendamakt og ideologisk makt spiller en større rolle innen governance-praksis. Likevel, når normer, prinsipper og verdier blir eksplisitte i governance-praksis, er de likevel sjelden absolutte. Metagovernance skjer når governance systemverdier, normer og prinsipper blir diskutert, formulert og innført som en del av en styringsprosess (Kooiman & Jentoft, 2009, s. 819). Kooiman og Jentoft (2009, s. 819) argumentere videre at i en type interaktiv governance-prosess er det ikke kun opp til staten å

ta harde valg. Interaktiv governance betyr «helheten av interaksjoner igangsatt for å løse samfunnsproblemer og skape samfunnsmuligheter; inkludert formuleringen og anvendelsen av prinsipper som veileder disse interaksjonene og de forsiktige institusjonene som muliggjør eller kontrollerer dem» (Kooiman & Jentoft, 2009, s. 820, egen oversettelse). Aktører kan være enhver sosial enhet som innehar agens eller som kan agere. Disse ulike aktørene kan være hemmet av struktur, eller strukturer kan tvert imot gjøre det enklere for aktørene å foreta handlinger. Strukturer refererer til rammeverket hver aktør opererer innenfor, og disse rammeverkene er ikke konstante eller faste. For eksempel kan aktørbildet endre seg ut fra hvilket samfunnsproblem, eller *wicked issue*, som skal adresseres. Det er et viktig aspekt innenfor governance at det tar opp i seg dette med et aktørbildet som er i konstant endring, og at selve oppgaven som skal løses eller tjenesten som skal ytes av det offentlige også er i en konstant utvikling.

3 Forskningsmetode og tilnærming

I dette kapitlet går jeg først inn på ulike vitenskapsteoretiske tilnærminger og det vitenskapsteoretiske grunnlaget for min forskning. Det epistemologiske og ontologiske utgangspunktet for forskningen min er kritisk realisme. Videre beskrives og drøftes valg av data og analysemetode. Datagrunnlaget for forskningen er digitaliseringsstrategien «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025», og analysemetoden er primært kritisk diskursanalyse, samt at jeg gjør en kort innholdsanalyse. I denne delen drøfter jeg også kritikken mot kritisk diskursanalyse som metode, samt aspekter knyttet til forskningens reliabilitet og validitet. Til sist i kapitlet redegjør jeg for og drøfter etiske vurderinger og betraktninger knyttet til metode.

3.1 Vitenskapsteoretisk tilnærming og metodologiske valg

Forskningsdesign er en betegnelse på prosessen hvor en forskningsidé utvikles til et forskningsprosjekt eller en plan som kan utføres av en forsker eller et forskningsteam (Cheek & Øby, 2023, s. 2). I min oppgave tar jeg utgangspunkt i at forskningen er en iterativ prosess hvor man bruker kunnskap fra innsamlede data til å justere teori og problemstilling. Det er naturlig å ha en syklisk tankegang, hvor man går mellom empiri og teori. Videre i forskningsprosessen må forskeren gjøre seg kjent med eksisterende litteratur og forskning på fagfeltet som studeres. Dette gjelder både teoretisk- og empirisk basert forskning. Fokus bør være på hvilke «samtaler» som er, og har vært relevante innen temaet jeg forsker på, og hvordan jeg som forsker forholder meg til disse «samtalene» (Cheek & Øby, 2023, s. 5). Jeg presenterer ikke en omfattende litteraturgjennomgang som del av studien min, men den gjeldende litteraturen og utviklingen på feltet digitalisering av offentlig sektor er en del av oppgavens bakgrunn og kontekst. Dette har jeg beskrevet og redegjort for i oppgavens innledning.

Vitenskapsteori handler om hvorfor en gitt metode for datainnsamling er passende med tanke på hvilken type kunnskap som trengs for å kunne svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Mitt eget ståsted som forsker er av betydning, og det er viktig å ha et bevisst forhold til hvordan mine holdninger kan påvirke forskningsprosessen. Jeg går nærmere inn på dette temaet i det påfølgende kapitlet.

Med bakgrunn i den valgte problemstillingen og forskningsspørsmålene, har jeg vurdert at kvalitativ metode er best egnet. Kvalitativ metode passer best fordi fokus er å gå i dybden, og finne meningsinnhold og det særegne ved et fenomen (Thagaard, 1998). Hensikten med min forskning er å undersøke hvordan staten styrer digitaliseringen av offentlig sektor. Hvordan språk brukes i den sammenhengen vil kunne si oss noe om hvilken retning staten ønsker for digitalisering i offentlig sektor, hva som ligger til grunn for denne retningen, hvordan digitaliseringsprosessene skal foregå, og hva som eventuelt ikke inkluderes i prosessen. Jeg vurderer at kvalitative forskningsmetoder er best egnet for å gjøre en kritisk dybdeanalyse av den språklige fremstillingen av statens visjoner og mål for digitalisering av offentlig sektor, samt hvilke underliggende maktstrukturer, ideologier og doktriner som uttrykkes gjennom språket.

3.1.1 Epistemologiske og ontologiske vurderinger

Epistemologi – eller erkjennelsesteori – omhandler hvordan vi kan vite noe; hvordan kunnskap oppstår, hva kunnskap er, og hvor den kommer fra (Holmen, 2023). Epistemologiske vurderinger innebærer å stille spørsmål om kunnskapen er objektiv, hvilken verdi den har, og hva som er grunnlaget for innsikt. Innen samfunnsvitenskapen er et sentralt spørsmål hvorvidt den sosiale verden kan og bør studeres ut fra samme prinsipper, fremgangsmåter og etos som i naturvitenskapen. Det positivistiske ståsted er et vidt begrep, men kjernen i positivisme er at vi kan bruke metoder fra naturvitenskapen for å studere samfunnsvitenskapelige fenomener. Ifølge positivismen bør all forskning være objektiv, og bare kunnskap bekreftet av sansene kan klassifiseres som *sann* kunnskap (Clark et al., 2021, s. 23). Realisme er et epistemologisk ståsted som deler enkelte aspekter med positivismen. Realisme som epistemologisk utgangspunkt deles inn i kritisk realisme og anti-realisme. I likhet med positivismen mener den kritiske realismen at natur- og samfunnsvitenskapen kan bruke samme type metode for datainnsamling, og de deler en oppfatning av at det finnes en ekstern *Sannhet* som forskere bør fokusere på (Clark et al., 2021, s. 24). I motsetning til positivismen godtar imidlertid den kritiske realismen at vi kan finne «sann» kunnskap som er teoretisk, og som ikke nødvendigvis kan observeres og bekreftes av sansene.

Innen sosialkonstruktivismen og anti-realismen som epistemologisk utgangspunkt snakker man om fraværet av en ultimat *Sannhet* og objektivitet. Sosialkonstruktivismen og anti-realismen hevder at det ikke er mulig å påstå at en representasjon av verden er mer korrekt

enn andre, eller at de konseptene eller kategoriene vi bruker i kommunikasjon har oppstått naturlig (Burr & Dick, 2017, s. 70, 77). Kunnskap og erkjennelse forstås i sosialkonstruktivismen som å være et produkt av sosiale prosesser. Innen anti-realismen er fokus på at kunnskap ikke er en fast og uavhengig enhet, eller nødvendigvis knyttet til sosiale prosesser. Anti-realismen legger til grunn at vår kjennskap til hva kunnskap er, og hvordan den oppstår, er i konstant endring. Vi kan knytte dette til Thomas Kuhns paradigmer; «et paradigme er et allment anerkjent vitenskapelig resultat som for en tid gir en gruppe forskere klart definerte problemer og legitime problemløsninger» (Gilje & Grimen, 1993, s. 86). Paradigmet bestemmer hva som er «normalvitenskap» innenfor forskningen i en gitt tidsperiode, og forskerne som arbeider innenfor et paradigme stiller ikke spørsmål ved det, men aksepterer det som en sosial konvensjon (Svendsen, 2023a). Fairclough sitt kritisk-realistiske epistemologiske standpunkt er knyttet til kritisk diskursanalyse, og tar utgangspunkt i at språk bidrar til å opprettholde og forsterke, eller utfordre, maktstrukturer i samfunnet, og at disse maktstrukturene kan være uttrykk for *Sannheten*. Kjernen i kritisk diskursanalyse er å avdekke, og ha et kritisk perspektiv på disse maktstrukturene, samt å bidra til sosial endring. Fairclough mener videre at diskurs og sosiale strukturer påvirker hverandre gjensidig. Dette forholdet er ifølge Fairclough dialektisk i det at den maktoverlegnes kontroll over diskurser og diskursordener er én av faktorene i hvordan den maktoverlegne opprettholder sin makt (Fairclough, 2001, s. 30–31).

Ontologi er studiet av det å være – hva som *er* og hva som eksisterer (Clark et al., 2021, s. 27). Forskerens ontologiske ståsted sier oss noe om hvordan forskeren definerer og forstår *Sannheten*. Objektivismen ser eksempelvis på sosiale enheter som objektive enheter som eksisterer uavhengig av sosiale aktører (for eksempel mennesker). Sosialkonstruktivismen, på den andre siden, ser på sosiale enheter som sosiale konstruksjoner som har vært, og vil fortsette å utvikles av, sosiale aktører (Clark et al., 2021, s. 28–29). Sosialkonstruktivisme som ontologisk ståsted tar utgangspunkt i at sosiale fenomener blir til gjennom menneskelig interaksjon, og at de er i stadig endring. Dette betyr at forskeren i sin datainnsamling skaffer seg et bilde på nåsituasjonen i eksempelvis en organisasjon, og at funnene ikke nødvendigvis vil være like valide over tid. Anti-realisme som ontologisk tilnærming tar i likhet med sosialkonstruktivismen utgangspunkt i at forskeren ikke kan komme fram til en ekstern og objektiv *Sannhet*, slik objektivismen hevder.

Kritisk realisme har i tillegg til den nevnte epistemologiske tilnærmingen også en ontologisk tilnærming. Fairclough har et kritisk-realistisk ontologisk utgangspunkt (Skrede, 2017, s. 80). Denne tilnærmingen innebærer at enhver tolkning ikke er like gyldig, som sosialkonstruktivismen og anti-realismen hevder, og at det er mulig å komme frem til en objektiv *Sannhet*. Kritisk realisme som vitenskapsteori ble grunnlagt av Roy Bhaskar, og består av tre domener; empiri (domain of empirical), det faktiske (domain of actual), og det virkelige (domain of real) (Bhaskar, 2008, s. 13). Ifølge kritisk realisme finnes *Sannheten* i det virkelige domenet, om det så er en naturvitenskapelig *Sannhet* eller en sosial *Sannhet*. Det vil si at det som er virkelig ikke er avhengig av vår oppfatning, eller vår kunnskap om *Sannheten* (Skrede, 2017, s. 80). I kritisk realisme forsøker man å skille mellom det som faktisk finnes (ontologi) og det vi kan vite om det som finnes (epistemologi). «Vi kan forestille oss en verden lik vår, som inneholder de samme intransitive objektene av vitenskapelig kunnskap, men uten noen vitenskap til å produsere kunnskap om dem» (Bhaskar, 2008, s. 22, egen oversettelse). I denne alternative verdenen, der intransitive objekter av vitenskap eksisterer uten en vitenskapelig praksis, ville disse objektene forbli passive og utforskede. Objektene vil fortsatt eksistere, men vi har ikke kjennskap til dem før de eventuelt utforskes gjennom vitenskapen.

Det gir mening å gå ut fra et kritisk-realistisk ontologisk og epistemologisk utgangspunkt i forskningen jeg skal gjennomføre. Etter mitt syn kan vi si det eksisterer sosiale *Sannheter* uavhengig av diskurs, slik kritisk realisme hevder. For eksempel, Lukes sine maktdimensjoner og ideologier som nyliberalisme kan ikke nødvendigvis kun defineres ut fra den enkeltes tolkning, men vi må se det i lys av at det eksisterer en *Sannhet* uavhengig av vår kunnskap om vitenskap, og at denne *Sannheten* kan være sosialt konstruert. Ved å ha et kritisk-realistisk vitenskapsteoretisk utgangspunkt anerkjenner jeg som forsker at det finnes en objektiv *Sannhet*, samtidig som jeg forstår at oppfatningen av *Sannheten* kan være formet av sosiale og kulturelle faktorer. Målet med min forskning er å identifisere hvilke diskurser som dominerer i digitaliseringsstrategien, og hvordan disse diskursene kan påvirke digitaliseringen av offentlig sektor. Kritisk realisme vil kunne bidra til det å undersøke hvilke ideologiske føringer og maktutøvelse som ligger bak det som kommuniseres i digitaliseringsstrategien, og hvordan disse ideologiene og maktforholdene er konstruert, reproduisert og kommunisert gjennom språk.

3.2 Valg av data og analysemetoder

Jeg har som sagt valgt å gå i dybden på strategien «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor». Grunnen til at jeg har valgt dette dokumentet som datamateriale i studien min er fordi digitaliseringsstrategien er en overordnet og tverrsektoriell strategi, samt at den presenterer statens føringer i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Strategien kan betegnes som en nøkkeltokst i digitalisering av offentlig sektor. Teksten er dermed en *sosial begivenhet* hvor staten som aktør bruker språk og diskurser for å fremme sin forestilling av *Sannheten*, og hvordan det offentlige skal jobbe for å nå den ønskede utviklingen. Grunnen til at dokumenter av denne typen er verdt å studere er fordi dette er en måte staten utøver sin makt – både direkte, indirekte og skjult – og fremmer sin vilje, agenda og ideologi opp mot andre aktører i det offentlige, og mot samfunnet for øvrig.

Min tilnærming til datainnsamling, valg av analysemetode og tolkning av resultatene er at dette er en iterativ og abduktiv prosess, hvor analysen vil foregå parallelt med datainnsamlingen (Cheek & Øby, 2023, s. 3). Det føles naturlig å gå mellom empiri og teori, og ha en syklisk tankegang, fordi det er utfordrende å ha et tydelig skille mellom datainnsamling, valg av metode, og analysen og tolkningen av dataene. Den mentale prosessen knyttet til analyse av dataene vil begynne samtidig som datainnsamlingen.

Min tanke er å fokusere på bruk av relevant litteratur i forskningsprosessen. Cheek og Øby (2023, s. 5) påpeker at forskeren skal være klar over eksisterende litteratur, både teoretisk og empirisk basert, på fagfeltet en ønsker å studere. Det er viktig å ha en oversikt over hvilke «samtaler» som er, og har vært relevante innen temaet det forskes på, og hvordan jeg som forsker forholder meg til disse «samtalene». Vi kan se på prosessen i lys av begrepet *sensemaking* – eller *meningsdannelse*, som betyr at forståelsen for det som forskes på er et resultat av selve forskningsprosessen:

Den grunnleggende ideen bak *sensemaking* er at virkeligheten er en pågående prestasjon som oppstår fra anstrengelser for å skape orden og gi retrospektiv mening til det som skjer (...) Meningsdanning vektlegger at folk prøver å gjøre rasjonelt ansvarlige ting overfor seg selv og andre. (Weick, 1993, s. 635, egen oversettelse)

Dette vil bety at jeg som forsker har noen innledende antakelser, og at fokus snevres inn i løpet av forskningsprosessen. Den iterative tilnærmingen er sammenfallende med dette synet, i det at vekslingen mellom empiri og teori blir påvirket av min *sensemaking* underveis i forskningsprosessen.

Jeg kommer i hovedsak til å benytte kritisk diskursanalyse som metode i min studie, men jeg ser det også som relevant å gjøre en kort innholdsanalyse for å danne et bredere grunnlag for den kritiske diskursanalysen.

3.3 Beskrivelse og drøfting av Fairclough sin modell for kritisk diskursanalyse

I denne oppgaven tar jeg i hovedsak utgangspunkt i Fairclough sin modell for kritisk diskursanalyse som metode (Fairclough, 2003). Målet med kritisk diskursanalyse er å utforske hvordan språk blir brukt for å oppnå, og opprettholde makt. I tillegg legges det vekt på konteksten til språkbruken og diskursene i analysen, samt at ulike diskurser påvirker hverandre. Spørsmålene blir hvem bruker språk og hvordan, hvorfor brukes språket på den aktuelle måten, når brukes språket, og til hvilken effekt. Fairclough lener seg som nevnt mot kritisk realisme som vitenskapsteori, med et klart fokus på makt, ideologi og sosial endring (Skrede, 2017, s. 79–80). Fokuset på relasjonen mellom diskurs, makt, ideologi og sosial endring i Fairclough sin metode mener jeg passer godt til temaet for- og målet med denne studien. Det kunne vært aktuelt å anvende andre metoder for å gjennomføre analysen, som komparativ analyse, intervjuer eller metodetriangulering. Etter min vurdering tilsier den vitenskapsteoretiske tilnærmingen i oppgaven at kritisk diskursanalyse best egner seg som metode for denne studien. Et kritisk-realistisk utgangspunkt har fokus på at samfunnet er et komplekst system, men at det samtidig eksisterer objektive og underliggende maktstrukturer og ideologier (*Sannheter*), som blant annet kommer til syne gjennom språklige virkemidler benyttet av de styrende. Målet er å utforske de ideologiske implikasjonene av strategien, samt hvordan regjeringen underbygger og rettferdiggjør sin politikk ved hjelp av tekst (Skrede, 2017, s. 113).

Kritisk diskursanalyse utviklet seg fra kritisk lingvistikk på 1970- og 1980-tallet, og kan defineres som et problemorientert, felles perspektiv på lingvistiske, semiotiske og/eller diskursive analyser (Skrede, 2017, s. 20). Kritisk lingvistikk fokuserer på at språk er en form for sosial

praksis, og å vise hvordan språk kan brukes ideologisk. Det ideologiske aspektet er ofte skjult eller implisitt, og det blir dermed like aktuelt å lete etter hva som er fraværende i en gitt tekst; hvilke *nondecisions* som er tatt. Språk kan brukes som et middel for å opprettholde maktrelasjoner i samfunnet. Ifølge kritisk diskursanalyse har ikke kritisk lingvistikk tilstrekkelig fokus på dette forholdet mellom språk, makt og ideologi – hvordan ideologiske forhold reproduseres gjennom språk (Machin & Mayr, 2012, s. 4).

Innen kritisk diskursanalyse er det vanlig å benytte eksisterende kilder som grunnlag for egen analyse. Ifølge Skrede (2017, s. 21) er politiske dokumenter vanlig empiri i kritisk diskursanalyse, og at vi i denne typen dokumenter ofte ser at «sammenhenger mellom språk, makt og ideologi ofte er (forsøkt) skjult». Disse analysene søker å avsløre hvordan språkbruken manipulerer oppfatninger og formulerer politiske realiteter.

Dialektikk er en måte å tenke- eller analysere på, og er knyttet til ulike ontologiske og epistemologiske utgangspunkt og antakelser (Fairclough, 2003, s. 214). Fairclough sin dialektisk-relasjonelle tilnærming legger vekt på forholdet mellom diskurs og sosiale strukturer, og mellom elementene av sosial praksis; genre, stil og diskurs. Som nevnt i kapittel 2.1 sier dialektikken noe om den komplekse relasjonen mellom for eksempel genre, stil og diskurs (Fairclough, 2003, s. 28). Sosial interaksjon og sosial praksis er svært komplekst, men Chouliariki og Fairclough (1999, s. 38) presiserer at ikke all sosial interaksjon er diskurs. Likevel, det meste av sosial interaksjon involverer diskurs, og diskurs påvirker og utvikler på sin side sosial interaksjon. Fairclough skiller mellom tre forklaringer på diskursbegrepet (Fairclough, 2009, s. 162–163). For det første brukes begrepet diskurs om meningsdannelse som et element av sosiale prosesser. Semiotikk kan være et element i det å bruke diskursbegrepet om meningsdannelse (Svendsen, 2023b). For det andre kan diskurs være diskursspråk knyttet til et spesielt sosialt felt eller sosial praksis, for eksempel *politisk diskurs*. For det tredje er diskurs også en måte å konstruere deler av verden på som er assosiert med et visst samfunnsmessig perspektiv, for eksempel den nyliberalistiske diskursen om effektivisering av offentlig sektor. Tekster må sees som del av sosiale praksiser og sosiale strukturer, som igjen står i et dialektisk forhold til hverandre. I en tekstanalyse kan vi dermed identifisere hvilke deler av sosial praksis som er representert – hva som er hovedtemaene – , samt identifisere det spesifikke perspektivet eller vinklingen eller ståstedet teksten kommer fra (Fairclough, 2003, s. 129).

Kritisk diskursanalyse er opptatt av relasjonen mellom ulike institusjoner og samfunnsmessige strukturer, og de semiotiske praksisene som disse dialektiske er relatert til. For å skjønne hva som foregår i samfunnet må vi ta språk med i betraktningen. Dersom vi legger Mikhail Bakhtin sitt syn på språk til grunn, er alle tekster dialogiske. Det vil si at de på en eller annen måte er knyttet til andre tekster; andre *stemmer* (Bakhtin, 1981). Denne tilnærmingen påvirker analysen min av digitaliseringsstrategien, da den antyder at ideologier og ideer som presenteres gjennom slike tekster ikke kan tolkes som entydige eller enkle, men heller som sammensatte og bestående av flere *stemmer*, der andres perspektiv kommer inn (Børtnes & Lunde, 2021; Fairclough, 2003, s. 214). Gjennom en analyse av de ulike *stemmene* og perspektivene som er tilstede i strategien, kan vi avdekke de hoveddiskursene og deres innflytelse på digitaliseringen av offentlig sektor.

Kritisk diskursanalyse fordrer at en trekker inn andre samfunnsvitenskapelige teorier i analysen, i tillegg til tekstanalytiske verktøy. Jeg tar som nevnt utgangspunkt i Lukes sin teori om maktens tre dimensjoner og nyliberalisme, New Public Management-doktriner og governance-teori. Kritisk diskursanalyse opererer ikke primært på et lingvistisk nivå, men inneholder makro-sosiologisk teoretisering. Dette gjør kritisk diskursanalyse attraktiv og relevant for analyse av samfunnsvitenskapelige fenomener (Skrede, 2017, s. 26–27).

I Fairclough sin modell er tilnærmingen til kritisk diskursanalysen inndelt i tre nivåer. Disse nivåene er illustrert i tabell 3 under:

Nivå 3	Sosial struktur	Makroforhold: makt, ideologi
Nivå 2	Sosial praksis	Semiotiske bestanddeler: genre, diskurser, stiler
Nivå 1	Sosiale begivenheter	For eksempel tekster

Tabell 3. Beskrivelse av Fairclough sin modell. Kilde: (Fairclough, 2003, s. 24).

Nivå 1 kalles *sosiale begivenheter* av Fairclough, og er i hovedsak knyttet til det det tekstuelle; den detaljerte analysen av språket og dets strukturer. Innen kritisk realisme tar man utgangspunkt i at virkeligheten består av ulike lag – ulike *domener* (Bhaskar, 2008, s. 13). Noen aspekter av virkeligheten er observerbare, og disse befinner seg i det empiriske (domain of empirical) og det faktiske domenet (domain of actual). Det finnes imidlertid aspekter som ifølge den kritiske realismen ikke er observerbare, og disse tilhører det virkelige domenet

(domain of real). Innen kritisk diskursanalyse må man analysere tekster med tanke på alle tre domener for å avdekke maktstrukturer og underliggende ideologier.

Sosiale begivenheter handler om å analysere synlige tegn og språk for å forstå den underliggende ideologiske tankegangen og maktforhold. Vi kan knytte nivå 1 av analysemodellen til det kritisk-realistiske prinsippet om at «Samfunnet kan bare erkjennes, ikke vises, å eksistere. Det eksisterer kun i kraft av menneskers bevisste aktivitet, men det er ikke resultatet (eller årsaken) til deres bevisste aktivitet» (Bhaskar, 2008, s. 195). Selve begrepet *sosial begivenhet* tilsier at det som analyseres på dette nivået er tilknyttet, og påvirket av, omgivelsene og sosial kontekst. Vi kan si at *Sannheten* formes gjennom sosiale interaksjoner og konstruksjoner, og at dette ofte skjer gjennom bruk av språk i tekster.

Nivå 2, *sosial praksis*, omhandler hvordan sosiale begivenheter, vanligvis tekster, produseres, distribueres og konsumeres innenfor spesifikke kontekster. Språk blir dermed sett på som en sosial praksis (Fairclough, 2001, s. 18). Vi kan også si at nivå 2 medierer relasjonen mellom nivå 1 (*sosiale begivenheter*) og nivå 3 (*sosial struktur*) i Fairclough sin modell. Nivå 2 i Fairclough sin modell undersøker hvordan diskurspraksis former og reflekterer sosiale normer, ideologier og maktstrukturer. Dette reflekterer kritisk realisme sitt syn på at virkeligheten består av synlige fenomener (det empiriske og det faktiske domenet) og underliggende mekanismer som former dem (det virkelige domenet). Vi kan si at sosiale realiteter kan skapes gjennom språklig interaksjon og sosiale prosesser, og at disse diskurspraksisene igjen er med på å forme vår oppfattelse av verden og av *Sannheten*.

Genre refererer til en semiotisk måte å kommunisere på. Begrepet *genre* brukes for å forklare at det er mer eller mindre stabile rammer for sosial interaksjon, og at dette igjen er strukturerende for sosial samhandling. Vi deler de ulike tekstlige strukturene som kommer av de stabile rammene for sosial interaksjon inn i ulike genre. Det skiller mellom to definisjoner på genre. For det første kan genre bety språkbruk assosiert med en spesiell sosial aktivitet. For det andre kan genre referere til at en tekst har blitt typisk fordi den innehar karakteristikk som også kan gjenkjennes i andre, lignende tekster (Fairclough, 2003, s. 66–67). Konseptet intertekstualitet refererer til at tekster er fulle av referanser og deler fra andre tekster, og at disse referansene og delene fra andre tekster kan være konkret referert til eller fullstendig inkorporert i teksten (Chouliaraki & Fairclough, 1999; Kristeva, 1986). Intertekstualitet er

knyttet til diskursive praksiser innen sosiale strukturer, og må ifølge Chouliaraki og Fairclough (1999, s. 119) også knyttes til maktbegrepet. I denne oppgaven utforskes intertekstualitetens rolle innenfor rammene av genreanalyse, der fokus ligger på hvordan tidligere tekster og genre påvirker og rekontekstualiseres i nye tekster (Fairclough, 2003, s. 50). Denne tilnærmingen gir innsikt i hvordan tekster refererer til, bygger videre på, og transformerer tidligere diskurser og genre for å skape mening og formål i en ny kontekst.

Semantikk er læren om språkets innhold, og *stil* betyr en spesifikk bruk av språket, det vil si hvordan ulike stiler og identiteter konstrueres språklig (Fairclough, 2003, s. 159; Simonsen & Henriksen, 2023). Det å holde seg til en spesifikk språklig stil handler om å bruke de «riktige» begrepene. En stil står alltid i relasjon til noe annet, eksempelvis kan stiler knyttes til personer og organisasjoner. I setningssemantikken er fokus på hvorvidt setninger kan klassifiseres som å være sanne eller usanne, og setningens presupposisjon; den underforståtte betydningen eller påstanden i setningen (Simonsen & Henriksen, 2023).

I semantikken betyr *modalitet* alle måter den som bruker språket kan uttrykke en subjektiv holdning til innholdet som formidles i en tekst (Svennevig & Henriksen, 2022). Valg av modalitet i en tekst kan dermed knyttes til identitetsbygging og forming av maktrelasjoner. Den som formidler teksten posisjonerer seg overfor mottakeren ved bevisst bruk av modalitet i teksten (Fairclough, 2003, s. 166). *Epistemisk modalitet* er et begrep knyttet til utveksling av kunnskap. Den som kommuniserer ut gir uttrykk for i hvilken grad vedkommende er sikker på at det som formidles er tilfellet, eller et uttrykk for sannsynlighet eller *Sannhet*. *Deontisk modalitet* er knyttet til i hvor stor grad noe er ønskelig eller nødvendig, og om tillatelse til å gjøre noe (Svennevig & Henriksen, 2022). Modale uttrykk kan være modale hjelpeverb som «kan» (sikkerhet), «må»/ «skal» (nødvendighet) og «vil» (ønskelig). Videre er adverb som «antakelig» og «absolutt», samt tempus av verb, som «si»/ «åpne»/ «ta» (imperativ – befaling/påbud/oppfordring) modale uttrykk (Thell, 2024). Begrepene modalitet og kausalitet kan knyttes til semantikk og setningssemantikk ved å undersøke hvordan de påvirker betydningen og strukturen til setninger. Modalitet refererer til graden av mulighet, nødvendighet eller tillatelse i en uttalelse, mens kausalitet handler om å forstå årsaksforholdet mellom ulike hendelser eller fenomener. Gjennom en semantisk analyse kan vi utforske

hvordan modalitet og kausalitet manifesteres i språket og hvordan de bidrar til å formidle mening og relasjoner mellom ulike deler av en setning.

Kausalitet handler som nevnt om årsakssammenhenger, det vil si at to fenomener er relatert til hverandre, og påvirker hverandre. I samfunnsvitenskapen vil stokastisk kausalitet si «at et fenomen (A) betraktes som årsak til et annet fenomen (B) dersom det er en viss sannsynlighet for at A fører til B, eller at A øker sannsynligheten for B» (Dahlum & Grønmo, 2021). I setningssemantikken er fokus som nevnt på om en setning kan klassifiseres som sann eller usann, samt den underforståtte betydningen eller påstanden i setningen. En sosial begivenhet som digitaliseringsstrategien vil kunne ta i bruk stilistiske virkemidler som stokastisk kausalitet og presupposisjon for å understreke budskapet.

Diskurser kan knyttes til ulike posisjoner eller perspektiver vi finner hos ulike grupper av sosiale aktører, og hvordan disse aktørene bruker språk til å dreie samfunnet i visse retninger. Vi kan identifisere diskursene ved å avdekke hovedtematikken i teksten, samt finne ut hvilket perspektiv som fremmes. Språk kan som nevnt sees på som en sosial praksis. Dette innebærer at språk er en integrert del av samfunnet, og ikke eksisterer uavhengig av samfunnet. Diskursens innhold vil påvirkes av hvilken genre den forholder seg til. For å kunne snakke om at det eksisterer en diskurs, må det eksistere en grad av repetisjon av innholdet, som må deles av en viss mengde mennesker. Videre kan vi si at språk er en sosial prosess, og at det blir påvirket av andre deler av samfunnet, som ikke omhandler språk (Fairclough, 2001, s. 18–19). Relasjonen mellom språk og samfunn er dialektisk; språk er en del av samfunnet i det at språklige fenomener *er* sosiale fenomener, og at sosiale fenomener ofte er språklige fenomener. I påstanden at sosiale fenomener kan være språklige fenomener ligger det at aktører ofte er uenige om hva som er meningsinnholdet i begreper. Begreper som eksempelvis nyliberalisme og governance er ikke entydige. Ulike aktører kan definere disse begrepene på forskjellige måter, noe som igjen påvirker diskursene aktørene fremmer. Jeg argumenterer for at digitalisering som begrep kan sees på som et *wicked issue*. Dette innebærer at begrepet i seg selv ikke kan defineres på en entydig måte (Rittel & Webber, 1973, s. 160; Vabo et al., 2020, s. 75–76). I den kritiske diskursanalysen av digitaliseringsstrategien er det et viktig poeng å ta med seg videre at begrepene og ideologiene som ligger til grunn for de ulike diskursene vi kan identifisere i strategien i seg selv ikke er absolutte og klart definerte. Dette er knyttet til kritisk

realisme i det at diskurspraksis om digitalisering av offentlig sektor former og reflekterer sosiale normer, ideologier og maktstrukturer. Ut fra et kritisk realistisk ståsted kan vi likevel anta at de grunnleggende maktstrukturene og dypere, sosiale og ideologiske strukturer som ligger til grunn for diskursene om digitalisering av offentlig sektor er mer stabile (Skrede, 2017, s. 21).

Nivå 3, *sosial struktur*, beskriver samfunnsmessige makroforhold. Sosiale strukturer kan være for eksempel maktforhold, ideologi og byråkrati, og ulike sosiale strukturer kan være knyttet sammen via nettverk, som i seg selv er i stadig endring. Fairclough (2003, s. 23) beskriver sosiale strukturer som å være abstrakte. Relasjonen mellom sosiale strukturer og sosiale begivenheter er mediert av sosial praksis. Sosiale strukturer er mer stabile over tid, og sosiale begivenheter er mer dynamiske og i konstant endring. Sosial praksis danner en bro mellom denne stabiliteten og dynamikken. For eksempel kan sosial praksis komme til uttrykk i sosiale begivenheter som tekster, samt at praksisene som blir uttrykt reflekterer og former sosiale strukturer. Sammenhengen blir dermed at strukturer former praksis, praksis former begivenheter, og praksis endrer strukturer.

Fairclough presenterer i boken «Analysing discourse – Textual analysis for social research» (Fairclough, 2003, s. 190–194) en sjekklister over spørsmål man kan «spørre en tekst». Denne sjekklisten kan fungere som en veiledning i kritisk diskursanalyse. Det vil være ulikt hvilke deler av sjekklisten forskeren tar utgangspunkt i fordi det avhenger av tema og fokus for den aktuelle studien. Jeg tar utgangspunkt i enkelte av spørsmålene for å fokusere min analyse. Under følger eksempler på spørsmål fra Fairclough sin sjekklister som er relevante for min analyse av digitaliseringsstrategien som sosial begivenhet, og analyse av sosial praksis og sosial struktur knyttet til strategien. Jeg behandler ikke spørsmålene spesifikt hver for seg i analysen, men de vil være veiledende for måten jeg strukturerer analysen på:

- Hvilken sosial begivenhet, og hvilken kjede av sosiale begivenheter, er teksten en del av?
- Hvilken sosial praksis eller nettverk av sosiale praksiser kan begivenheten knyttes til, eller sees på som en del av?
- Er teksten en del av en kjede eller et nettverk av tekster?

- Hvordan er andre stemmer teksturert i relasjon til forfatterstemmen, og i relasjon til hverandre?
- Er teksten del av en genre eller kjede av genrer?
- Er teksten en blanding av genrer?
- Hva er det dominerende grammatikalske modus (deklarativt, interrogativt, imperativ)?
- Er det en betydelig blanding av stiler i teksten?
- Hva er hovedtrekk som karakteriserer den stilen teksten har (vokabular, metafor, modalitet)?
- Hva er nøkkelkarakteristika hos de ulike diskursene; hvilke antakelser legges til grunn, hvordan er sosiale aktører presentert, er de abstrakte eller konkrete?

3.3.1 Kritikk av kritisk diskursanalyse

Én kritikk av kritisk diskursanalyse som metode for samfunnsvitenskapelig forskning er at en isolert analyse av sosiale begivenheter, primært tekster, blir for snever. Kritikerne hevder at man i en kritisk diskursanalyse ikke tar nok hensyn til konteksten til den sosiale begivenheten; hvordan teksten produseres og hvordan den blir mottatt. For å kunne vurdere den kausale og ideologiske effekten av en tekst må tekstanalysen settes inn i et makroperspektiv (Fairclough, 2003, s. 15). Vi må se på selve teksten, tolkning av teksten, samt hvilken kontekst teksten befinner seg i. Jeg som forsker må være bevisst på å analysere og tolke digitaliseringsstrategien innenfor en bredere kontekst. For eksempel sier jeg også noe om overgangen til ny strategi, og om prosessen og arbeidet med denne, for å unngå å bli for fokusert på, og isolere, den teksten jeg har valgt som utgangspunkt for studien. Jeg går ikke dypt inn i dette, men sier noe om det for å skape en kontekst som gjør analysen mer helhetlig. Intertekstualitet er også en måte å skape mer helhet i analysen. Gjennom intertekstualitet søker jeg å sette digitaliseringsstrategien inn i en helhetlig kontekst og sikre at jeg ikke behandler strategien for isolert.

Hvordan leseren leser, reproducerer og rekontekstualiserer budskapet i en tekst er en annen kritikk av kritisk diskursanalyse som metode. Jeg må være bevisst min egen rolle og mitt eget ståsted som forsker for å eksempelvis unngå reproduksjon av bias. De ontologiske og epistemologiske vurderingene jeg har gjort tidligere i metodekapitlet er en måte å adressere disse utfordringene. Jeg har drøftet kritisk realisme som ontologisk tilnærming, og den sier at

Sannheten eksisterer i det virkelige domenet, om det så er en naturvitenskapelig *Sannhet* eller en sosial *Sannhet*. Det vil si at det som er virkelig ikke er avhengig av vår oppfatning. Uansett hvilket ståsted leseren har vil det eksistere en *Sannhet* – en kunnskap om det virkelige. Sett fra et kritisk realistisk ståsted vil ikke forskeren kunne påvirke eksistensen av disse *Sannhetene*.

Det er ulike oppfatninger knyttet til hvilken grad vi kan anvende begrepene validitet og reliabilitet i forbindelse med kvalitetsvurderinger av kvalitativ forskning. Validitet og reliabilitet handler om hvorvidt forskning kan valideres, etterprøves og reproduseres, og begrepene er i hovedsak knyttet til kvantitativ forskning (Clark et al., 2021, s. 363). Validitet – gyldighet –, handler om hvorvidt forskeren har målt det forskeren hevder å ha målt. Innen kvantitativ forskning vil forskningens validitet ha betydning for om forskningsresultatene er generaliserbare. Validitet er en utfordring innen kritisk diskursanalyse. Jeg tar utgangspunkt i én tekst, og jeg kan ikke hevde at konklusjoner basert på analysen er generaliserbare. Det jeg som forsker kan oppnå er å beskrive et øyeblikksbilde, eller ett eksempel, gjennom min studie. Reliabilitet omhandler etterprøvbarehet, det vil si i hvor stor grad funnene fra en studie kan reproduseres i en lignende studie på et senere tidspunkt. Innen kritisk diskursanalyse er fokus på tolkning, og det fører til at etterprøvbarehet blir vanskelig. Reliabilitet kan sies å ikke være like relevant i kvalitativ forskning som i kvantitativ forskning, men det er grep forskeren kan ta for å bidra til reliabilitet, for eksempel knyttet til hvordan dataene presenteres. Skrede (2017, s. 159) anbefaler forskeren å bruke lange sitater og blokker av tekst som grunnlag for analyse, heller enn korte sitater og utklipp, for å unngå bias; målet er at utvalgene fra teksten er så representative som mulig for teksten som helhet. Dette er noe jeg tar med meg videre inn i analysen og drøftingen av digitaliseringsstrategien.

3.4 Innholdsanalyse som metode

Innholdsanalyse er en metode for å undersøke mønstre og trender i dokumenter og tekster, og i relasjon mellom tekster. Analysen kan være både kvantitativ og kvalitativ. Den kvantitative delen av innholdsanalyse handler eksempelvis om ordtelling, mens kvalitativ innholdsanalyse knyttes til tolkning av betydningen av de mønstrene som er identifisert gjennom den kvantitative analysen. I en kvantitativ tilnærming til innholdsanalyse må forskeren ha et bevisst

forhold til *hva-* og *hvor mye* av teksten som blir inkludert i analysen, og *hvorfor* du som forsker gjør de aktuelle utvalgene av teksten (Clark et al., 2021, s. 273).

I min analyse av digitaliseringsstrategien skal jeg gjøre en telling av ord og begreper som er spesielt interessante for den videre kritiske diskursanalysen. Videre vil jeg gjøre rede for oppbyggingen av strategien, og kort drøfte disse funnene opp mot tema og mål for oppgaven. Ordene og begrepene vil være knyttet til problemstillingen, samt teorigrunnlaget i oppgaven. Hensikten med ordtellingen er å bidra til et bredere grunnlag for den kritiske diskursanalysen. Jeg bruker søkefunksjonen i Adobe Acrobat Reader for å gjennomføre ordtellingen. Målet med innholdsanalysen er ikke å gjøre en omfattende innholdsanalyse og koding av dataene, men som nevnt å bidra til forståelsen av digitaliseringsstrategien som tekst og hvordan den er utformet innholdsmessig.

3.5 Etske vurderinger og betraktninger

Etske vurderinger og betraktninger er en del av prosessen innen akademisk forskning, spesielt når forskningen involverer mennesker, kultur eller sosiale strukturer. Kritisk diskursanalyse tar for seg maktstrukturer og ideologier i en språklig og sosial kontekst, og involverer ofte ulike perspektiver og sensitive temaer. Jeg vurderer digitalisering av offentlig sektor som å være et lite sensitivt tema, men det er i høyeste grad ulike perspektiver innenfor temaet. Jeg som forsker må gjøre etske vurderinger og betraktninger knyttet til hvordan jeg tilnærmer meg, og behandler, de ulike perspektivene. Dette er viktig fordi de ulike perspektivene må presenteres balansert og på en måte som gjør at man unngår reproduksjon av bias. Metodene og tilnærmingen til forskningen kan formes av forskerens verdier og politiske ståsted. Dette kan skje både ufrivillig og bevisst (Clark et al., 2021, s. 131). Mitt utgangspunkt i denne studien er å ha et bevisst forhold til hvordan min behandling av de ulike perspektivene innen digitalisering av offentlig sektor kan påvirkes av eget ståsted og egne verdier. Dette handler både om hvilke perspektiver som inkluderes i studien, og hvordan de presenteres.

4 Analyse og drøfting av hoveddiskurser i digitaliseringsstrategien

Før analysen og drøftingen ser jeg det som relevant å gjenta problemstillingen, samt bakgrunnen for den og strukturen på analysen og drøftingen.

Hva er hoveddiskursene i den statlige digitaliseringsstrategien «Én digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025», og hvordan kan disse diskursene påvirke digitaliseringen av offentlig sektor i Norge?

Som nevnt i innledningen antar jeg at diskursene rundt effektivisering og samarbeid vil fremstå som hoveddiskurser. Jeg forventer at diskursen om effektivisering reflekterer en ideologisk vekt på kostnadseffektivitet, effektivitet i beslutninger, og effektivitet knyttet til styring, noe som kan drive beslutningsprosesser mot teknologiske løsninger som prioriterer hastighet og kostnadsreduksjon. Dette kan føre til at beslutninger i større grad baseres på kvantitative og målbare resultater, heller enn kvalitative vurderinger. Samtidig antar jeg at diskursen om samarbeid vil understreke tverrsektorielle initiativer og integrering av fellestjenester, noe som kan indikere en strategisk tilnærming som favner bredere samfunnsmessige og organisatoriske mål. I dette ligger det at samarbeidsdiskursen ikke bare handler om å arbeide sammen for effektivitetens skyld, men også om å utforme en mer integrert og helhetlig offentlig sektor som bedre kan møte komplekse samfunnsutfordringer gjennom samarbeid og deling av ressurser. Dette kan påvirke digitaliseringen av offentlig sektor på den måten at dette fremmer et mer robust og fleksibelt digitalt økosystem som kan tilpasse seg og støtte et bredt spekter av tjenester og funksjoner, og at digitaliseringsprosessen kan bidra til verdiskapning utover selve digitaliseringen. Disse to diskursene kan både komplementere og konkurrere med hverandre, noe som potensielt skaper spenninger eller synergieffekter i implementeringen av målene i digitaliseringsstrategien.

Fairclough sin metodologi er et egnet verktøy til å avdekke de språklige mekanismene som formidler ideologi, doktriner og makt i teksten, noe som er sentralt for å forstå de underliggende strukturene og hoveddiskursene i digitaliseringsstrategien, og hvordan strukturene og hoveddiskursene kan påvirke digitaliseringsprosessen. Det omhandler hva som blir sagt, hvordan det blir sagt, og hvilken innvirkning det kan ha på mottakeren og samfunnet som helhet. Videre er Steven Lukes sine tre dimensjoner av makt (2021) en sentral komponent

i analysen ved å identifisere hvordan makt utøves både tydelig og skjult gjennom diskursive praksiser.

Teoriene og doktrinen om nyliberalisme og New Public Management (NPM) er relevante for å tolke fokuset på kostnadseffektivitet, effektivitet i beslutninger, og effektivitet knyttet til styring, som antas å være hovedfokus i strategien. Disse teoretiske perspektivene og doktrinene bidrar til å forklare hvordan styringsidealer, underlagt prinsipper om markedsorientering og effektivitet, påvirker politikkformuleringen og hvordan politikken utføres i praksis. Governance-teori er relevant for å analysere hvordan samarbeidsdiskursen reflekterer og fremmer en helhetlig og nettverksbasert tilnærming til offentlig styring, noe som involverer ulike aktører fra både offentlig og privat sektor. Hensikten med denne teoretiske forankringen er å gi dybde til analysen av hvordan diskursen om samarbeid kan komplementere eller konkurrere med effektiviseringsdiskursen, og hvilke konsekvenser dette kan ha for arbeidet med tiltakene i strategien.

Rammeverket for analysen er basert på Fairclough sin tre nivåer som tilnærming til kritisk diskursanalyse (Fairclough, 2003, s. 24). Fokus på nivå 1 er teksten som sosial begivenhet. På nivå 1 av analysen redegjør jeg for bakgrunnen for- og formål med strategien, samt at jeg gjør en kort innholdsanalyse av teksten.

Nivå 2 i rammeverket for kritisk diskursanalyse er *sosial praksis*. Sosial praksis er «artikuleringen av et spesifikt samfunns-element som er knyttet til ulike deler av samfunnslivet» (Fairclough, 2003, s. 25, egen oversettelse). Her er fokus på strategien som semiotisk konstruksjon og de indre tekstrelasjonene, og på hvordan semiotiske systemer reflekterer, repeterer og omformulerer etablerte diskurser (Skrede, 2017, s. 113). Semiotikk omhandler som nevnt i kapittel 2.1 om læren om tegn og bruk av tegn. I min kritiske diskursanalyse av digitaliseringsstrategien tar jeg utgangspunkt i tre semiotiske elementer av sosial praksis; *genre*, *stil* og *diskurser* (Skrede, 2017, s. 34–37). Kritisk diskursanalyse er opptatt av relasjonen mellom ulike institusjoner og samfunnsmessige strukturer, og de semiotiske praksisene som disse dialektisk er relatert til. For å skjønne hva som foregår i samfunnet må vi som sagt ta språk – de ulike *stemmene* – med i betraktningen (Bakhtin, 1981). *Stil* handler om hvordan språk brukes som et semiotisk verktøy for å konstruere ulike identiteter (Fairclough, 2003, s. 159). I digitaliseringsstrategien er *stil* knyttet til hvordan måten teksten struktureres

på og hvilke semantiske valg som er tatt i forbindelse med produksjonen av teksten. Statens rolle som øverste styringsorgan (den maktoverlegne) påvirker utformingen av tekstens stil. *Genre* er et uttrykk for en stabil ramme for sosial interaksjon, og er dermed del av det å opprettholde institusjonelle strukturer i det moderne samfunn. Genre refererer som nevnt til en semiotisk måte å kommunisere på. Digitaliseringsstrategien er innenfor det Fairclough kaller *styringsgenre* (Fairclough, 2003, s. 32). I strategien refereres det eksempelvis til politiske mål og prioriteringer, slik man finner i politiske plandokumenter.

I tabell 4 (se under) plasserer jeg diskursene over de andre semiotiske bestanddelene *genre* og *stil*. Jeg tar utgangspunkt i de to diskursene jeg har identifisert som hoveddiskurser i strategien i analysen, og ser på genre og stil i tilknytning til hver av de to hoveddiskursene. I litteraturen om Fairclough sitt rammeverk plasseres *diskurs, stil og genre* vanligvis på samme nivå (Fairclough, 2003, s. 26). Jeg har valgt å plassere *diskurs* over *genre* og *stil* i rammeverket for analysen av strategien av flere grunner for å oppnå en mer helhetlig forståelse av strategidokumentet. For det første tillater denne plasseringen en dypere forståelse av hvordan språkbruk og ideologiske diskurser påvirker og former både genre og stil. Diskursene fungerer som den overordnede rammen som styrer hvilke genre og stiler som blir brukt i digitaliseringsstrategien, og dermed er det naturlig å ta utgangspunkt i diskursene for å forstå de underliggende maktdynamikkene og ideologiene som er til stede. For det andre kan forskeren undersøke hvordan forskjellige diskurser påvirker genre og stil på en måte som reflekterer og forsterker de hoveddiskursene ved å strukturere analysen på denne måten. Ved å plassere *diskurs* over *genre* og *stil*, understreker jeg betydningen av at det å forstå de overordnede strukturene og maktdynamikkene som er til stede i strategidokumentet, henger sammen med analyse av sjanger og stil.

Nivå 3 i den kritiske diskursanalysen er knyttet til sosial struktur. Her er fokuset på hvordan maktens tre dimensjoner kommer til syne gjennom de hoveddiskursene i strategien, samt hvordan ideologier og doktriner som nyliberalisme, New Public Management og governance-teori blir uttrykt gjennom språk i dokumentet. Jeg har valgt å plassere *wicked issue*-begrepet over de andre teoriene og doktrinene. Grunnen til dette er at premisset om at digitalisering av offentlig sektor må behandles som et *wicked issue* er gjennomgående i analysen. Jeg

implementerer analyse og drøfting av elementet sosial struktur inn i analysen og drøftingen av hoveddiskursene om effektivisering og betydningen av samarbeid.

Nivå 3 - sosial struktur			
Digitalisering som wicked issue			
Maktens tre dimensjoner	Nyliberalisme	New Public Management	Governance
Nivå 2 - sosial praksis			
Diskurs om effektivisering		Diskurs om betydningen av samarbeid	
Genre og stil: Strategi og intertekstualitet			
Nivå 1 - sosial begivenhet			
Digitaliseringsstrategien			

Tabell 4. Rammeverk for analysen. Basert på Fairclough (2003, s. 24).

Analysen på de tre nivåene Fairclough sin modell vil i stor grad gå over i hverandre. Det er naturlig å se disse i sammenheng, og ikke fokusere kun på ett nivå av gangen. Graden av sammenveving av nivåene i analysen varierer i løpet av kapitlene i analysen.

Jeg tar gjennomgående utgangspunkt i enkeltsitater og blokksitater for å gjennomføre den kritiske diskursanalysen. Når man anvender enkeltsitater er det viktig at disse ikke tas ut av kontekst for analysens skyld, da dette kan føre til reproduksjon av bias (Skrede, 2017, s. 159). Dette er noe jeg som forsker må være bevisst på.

4.1 Bakgrunn for- og formål med digitaliseringsstrategien

Digitaliseringsstrategien «Én digital offentlig sektor – digitalisering av offentlig sektor» er en del av den betydelige statlige satsningen og fokuset på digitalisering. Målet med strategien er å tydeliggjøre hvordan offentlig sektor må jobbe for å henge med i, og dra nytte av utviklingen på digitaliseringsfeltet. I strategiens forord, som er signert av tidligere digitaliseringsminister Nikolai Astrup og styreleder i KS Gunn Marit Helgesen, refereres det til at «Norge har en veldrevet og effektiv offentlig sektor», men at det likevel er utfordringer som må adresseres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 3). Som nevnt i forordet er digitaliseringsstrategien en overordnet, tverrsektoriell strategi, som skal gi føringer i digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Strategien ble publisert i 2019, og det var første gang statlig og kommunal sektor gikk sammen om en felles strategi for digitalisering. Det pekes på at offentlige virksomheter må jobbe med digitalisering for å utvikle gode og effektive tjenester,

og fokus er på brukernes behov. I forordet til strategien formuleres dette på følgende måte: «Ingen skal være kasteball mellom ulike offentlige aktører» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 3). Bakgrunnen for dette behovet for endring innen offentlig tjenesteyting er knyttet til økt endringstakt, strammere økonomi, økende krav til kompetanse kombinert med mangel på kompetanse, og bedre kvalitet på tjenestene. Dette gjør digitalisering til et komplekst felt – et *wicked issue*. Digitalisering som tema og prosess er sammensatt, og det finnes ikke en entydig måte å definere begrepet på, eller entydige løsninger som tydelig utpeker seg eller som får en «slutt» på utfordringen. Ifølge Rittel og Webber (1973, s. 160) finnes det som sagt ingen riktige eller feil løsninger på *wicked issues*, men vi må karakterisere løsningene som gode eller dårlige. En av statens hensikter med digitaliseringsstrategien er å formidle til andre deler av offentlig sektor hva som vil være de beste løsningene og tiltakene, samt hvordan de best skal operasjonaliseres og gjøres om til handling. I tillegg kan staten bruke strategien som et verktøy for å styre defineringen av digitalisering som begrep, og hva offentlig sektor bør fokusere på i digitaliseringsarbeidet.

4.2 Innholdsanalyse av digitaliseringsstrategien

I en kvantitativ tilnærming til innholdsanalyse må forskeren ha et bevisst forhold til *hva-* og *hvor mye* av teksten som blir inkludert i analysen, og *hvorfor* du som forsker gjør de aktuelle utvalgene av teksten (Clark et al., 2021, s. 273). Det følgende kapitlet vil omhandle en kort innholdsanalyse av digitaliseringsstrategien. Hensikten med en innholdsanalyse er som nevnt i kapittel 3.4 å danne et bredere grunnlag for den kritiske diskursanalysen, ved å gi en forståelse av hvordan strategien er utformet både tekstmessig og formmessig.

Digitaliseringsstrategien er på totalt 52 sider. Den ble utgitt i 2019, og gjelder frem til 2025. Selve dokumentet består av tekst, samt figurer, faktabokser, bilder og illustrasjoner. Dokumentet er som nevnt i innledningen et resultat av samarbeid mellom Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS. Strategien er inndelt i 10 kapitler:

1. Innledning
2. Sammenhengende tjenester med brukeren i sentrum
3. Økt deling av data og verdiskaping
4. Klart og digitaliseringsvennlig regelverk
5. Felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling
6. Styring og samordning for en mer sammenhengende offentlig sektor

7. Styrket samarbeid med privat sektor
8. Økt digital kompetanse i offentlig sektor
9. Digital sikkerhet
10. Økonomiske og administrative konsekvenser

Titlene på kapitlene sier oss noe om struktur på strategien, og hva som legges vekt på. Det første kapitlet etter innledningen viser at brukerfokus er tydelig til stede i strategien. Dette sier oss som leser at opplevelsen hos brukerne av offentlige tjenester relatert til digitalisering av offentlig sektor er høyt prioritert av dem som har produsert teksten. Vi kan se dette som et eksempel på nyliberalistisk tankegang, og på bruk av makt. Innen nyliberalismen er individet og individuelle valg sentralt. Innbyggernes krav og behov for differensierte tjenester skal møtes med handling fra det offentlige, og denne handlingen innebærer større grad av markedslignende ordninger og avregulering (Olsen, 2014, s. 92; 122). Når det gjelder begrepet om direkte makt, ser vi av tittelen på kapitlet at staten har bestemt at primærfokus innen digitalisering av sektoren skal være brukerne. Dette kan tolkes som direkte maktutøvelse fordi det blir tydelig for mottakeren (les: resten av offentlig sektor) hva primærfokuset skal være. For det andre ser vi bruk av agendamakt gjennom en mobilisering av bias. Det ligger et bevisst valg i hva det fokuseres på i teksten, og hva som gis plass. For det tredje kan målet om «brukeren i sentrum» være et uttrykk for ideologisk makt – den tredje maktdimensjonen. Lukes poengterer at bias kan bli reproduisert og forsterket på måter som ikke er bevisst valgt, det vil si at maktutøvelse ikke nødvendigvis trenger å være knyttet til faktisk atferd (Lukes, 2021, s. 30).

Vi kan også lese at digitalisering er et komplekst tema ut fra titlene på kapitlene. Dette stemmer overens med argumentet for at digitalisering kan sees på som et *wicked issue*; det omfatter store og komplekse prosesser. Videre viser titlene at fokus spriker i mange retninger, noe som kan knyttes til utfordringene med å entydig definere *wicked issues*, og at det ikke er tydelig hvor hovedproblemet ligger. Ut fra titlene inneholder strategien en bredde av ulike tema og områder, som strekker seg fra regelverk, deling av data og datasikkerhet, til samarbeidsstrukturer og utvikling innad i offentlig sektor, og samarbeid mellom offentlig og privat sektor. De ulike temaene henger sammen, men de danner et komplekst og stort bilde av tematikken digitalisering, samt hva og hvordan det offentlige skal jobbe med det.

Hvert kapittel 2 – 8 avsluttes med en liste over tiltak. Det er til sammen 35 «regjeringen vil»-tiltak i teksten. Kapittel 2 har ti tiltak (sju av tiltakene er knyttet til såkalte «livshendelser»), kapittel 3 har fem tiltak, kapittel 4 har fire tiltak, kapittel 5 har fem tiltak, kapittel 6 har sju tiltak, kapittel 7 har to tiltak og kapittel 8 har ett tiltak. I kapittel 9 refereres det til tiltak i «Nasjonal strategi for digital sikkerhet» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 51). Kapittel 10, «økonomiske og administrative konsekvenser», har ingen liste over tiltak etter samme mal som de andre kapitlene, men det refereres til tiltak i selve teksten. De 35 tiltakene følges opp via «Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor» (Digitaliseringsdirektoratet, u.å). Tiltakene kan i seg selv sees på som uttrykk for direkte makt, i det at de sier hva «regjeringen vil». Hjelpeverbet *vil* er et modalt uttrykk som sier som om hva som er ønskelig, og valg av modalitet kan knyttes til forming av maktrelasjoner (Thell, 2024). Når vi ser nærmere på innholdet i tiltakene modereres den direkte makten noe. Frekvente ord i tiltakene er «i samarbeid med», «utrede», «utvikle», «utarbeide», «vurdere» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 18; 26; 29; 37; 42; 46; 49). Dette tilsier at selv om «regjeringen vil» spiller på statens anledning til å bruke direkte makt i kommunikasjonen ut mot offentlig sektor, viser selve tiltakene et mer nyansert bilde, der arbeidet skal skje gjennom samarbeid. Videre tilsier fokuset på «utrede», «utvikle», «utarbeide» og «vurdere» at selve tiltakene ikke er ferdig formet, og at andre aktører vil få innflytelse i denne prosessen. Dette er uttrykk for en governance-tankegang, hvor utøvelsen av offentlig politikk er et resultat av forhandlinger mellom aktører som ikke er tydelig over- og underordnet hverandre – aktører i nettverk som griper på tvers av forvaltningsnivåer og sektorgrenser i offentlig sektor, og på tvers av offentlig, privat og frivillig sektor. Når iverksetting skjer i et nettverk er aktører sidestilt, og aktørene bidrar med sine ressurser (Vabo et al., 2020, s. 199).

I strategien er det flere fakta- og tekstbokser med utfyllende informasjon og figurer som illustrerer ulike deler av innholdet i strategien. Det er totalt ni figurer og 23 faktabokser i strategien. Den hyppige frekvensen på fakta- og tekstbokser er sammenfallende med det å se på digitalisering som et *wicked issue*. Strategien anerkjenner at dette er et komplekst felt der mottakeren antas å ha stort behov for forklaringer og redegjørelser av viktige innholdspunkter i strategien. Innholdet i boksene varierer mellom å ta for seg grunnleggende tema, og det å forklare nærmere referanser, eller komplekse temaer, i teksten. I boks 1.1 redegjøres det for «Styring og oppgavefordeling i offentlig forvaltning» (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2019, s. 10). Dette er et grunnleggende tema for å kunne forstå og forholde seg til informasjonen i strategien. Det er likevel noe overraskende at man finner det nødvendig å redegjøre for oppgavedelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene, når målgruppen for teksten er ansatte i offentlig sektor. På den andre siden er det som nevnt bokser og figurer som forklarer mer komplekse temaer. Et eksempel på det er figur 1.5 «Oversikt over sentrale felleskomponenter og fellesløsninger i 2019» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 31). Figuren illustrerer det komplekse bildet over ulike datakilder, infrastruktur og funksjonelle løsninger, og sluttbrukerløsninger, og hvorvidt de er nasjonale, kommunale, i virksomheter, sektorer, eller felles.

For å gi en generell oversikt over språkbruken og vokabularet i strategien har jeg gjort en innholdsanalyse gjennom ordtelling av dokumentet som helhet. Tallet i parentes viser hvor mange ganger ordet er nevnt i strategien. Ordteilingen viser at ord som «offentlig»/ «offentlige» (307), «sektor» (280) og «digital»/ «digitale» (208) har høy forekomst (jeg har ikke vurdert preposisjoner, adverb, relative pronomen, konjunksjoner osv.). Videre nevnes ordet «tjenester» 124 ganger, «sammenhengende»/ «samarbeid» 112 ganger, «kommunal»/ «kommunale»/ «kommune»/ «kommuner» 96 ganger, «data» 87 ganger, «effektiv»/ «effektive»/ «effektivitet»/ «effektivisere»/ «effektiverer»/ «effektivisering» 27 ganger, og «styring» 20 ganger. «Digitaliseringsvennlig regelverk»/ «regelverket er digitaliseringsvennlig» nevnes ti ganger (s.1, s.5, 20, 28, 29, 57). Disse resultatene bidrar til å underbygge det tidligere nevnte fokus på individet og brukerne av tjenester, at målet med digitaliseringen kan knyttes til mål om effektivisering og effektivitet generelt, og at dette arbeidet er avhengig av tett samarbeid og fokus på sammenhenger i offentlig sektor, og at styring i den prosessen er sentralt.

4.3 Identifisering av hoveddiskurser i digitaliseringsstrategien

Diskurser er måter å presentere ulike deler av verden på gjennom språk. Diskursen viser hva avsenderen ønsker å oppnå, dermed blir diskurs både noe som gjengir og reproducerer makt og maktstrukturer, og et instrument for posisjonering og maktbruk (Fairclough, 2003; Foucault, 1999). Diskursen bidrar til vår oppfattelse av- og forståelse for ulike sosiale fenomener, og er dermed tett knyttet til begreper som makt og ideologi. Relasjonen mellom språk og samfunn kan kalles dialektisk i det at språklige fenomener *er* sosiale fenomener, og at sosiale fenomener

ofte er språklige fenomener (Fairclough, 2001). I det følgende kapitlet skal jeg identifisere og redegjøre for hoveddiskursene i digitaliseringsstrategien. Nivå 3 i den kritiske diskursanalysen er knyttet til sosial struktur, og her er mitt fokus på hvordan maktens tre dimensjoner kommer til syne i strategien, samt hvordan ideologier og doktriner som nyliberalisme, New Public Management og governance-teori uttrykt gjennom sosial praksis – språk – er til stede i- og har påvirkning på innholdet i dokumentet. Jeg har som sagt valgt å plassere *wicked issue*-begrepet over de andre teoriene og doktrinene fordi jeg mener digitalisering av offentlig sektor må behandles som et *wicked issue* gjennomgående i analysen.

Digitaliseringsstrategien er et omdreiningspunkt i digitaliseringsarbeidet fra statlig hold i det at strategien sammenfatter informasjon fra mange ulike kilder gjennom intertekstualitet, samt at den prøver å skape en oversikt over det som kan karakteriseres som et komplekst, *wicked issue*. Selve temaet digitalisering er som nevnt mangfoldig og komplekst, og staten som den maktoverlegne har hovedansvaret og i utgangspunktet maktpotensialet til å definere innholdet; hva som skal inkluderes i dokumentet, og hva som ekskluderes.

Jeg har identifisert to hoveddiskurser i strategien som danner grunnlag for den videre analysen; diskursen om effektivisering og diskursen om betydningen av samarbeid. Diskursene deles inn i to kapitler, men det er viktig å ta med seg at diskursene om effektivisering og betydningen av samarbeid er sammenvevde. Dette kommer til syne i analysen og drøftingen blant annet ved at enkelte av eksemplene kan knyttes til begge hoveddiskursene. En konsekvens av denne sammenvevingen er at det kan være gjentakelser i de følgende kapitlene.

4.4. Analyse og drøfting av hoveddiskurs 1: Diskurs om effektivisering

Effektivitet er et grunnleggende element i digitaliseringsstrategien. Ordet *effektiv* kommer fra latinsk *effectivus*, som betyr *utføre*, og brukes i dag om noe som virker på tilsiktet måte (Store norske leksikon (2005-2007), 2021). *Effektivisere* kommer fra tysk *effektivieren*, som handler om å gjøre noe mer virkningsfullt (Store norske leksikon (2005-2007), 2020). Den etymologiske betydningen av ordet *effektivitet* er en blanding av de to ovenstående, og handler om at noe virker på tilsiktet måte, og at det er virkningsfullt sammenlignet med innsatsen (Store norske leksikon (2005-2007), 2018). Denne innledningen til analyse- og drøftingskapitlet av hoveddiskurs 1: diskurs om effektivisering, danner grunnlaget for den videre analysen, hvor

jeg utforsker målet om smartere, og mer effektiv oppgaveløsning og bedre brukeropplevelser som en grunnleggende del av digitaliseringen av offentlig sektor.

Allerede i forordet i digitaliseringsstrategien ser vi at det refereres til effektivitet og effektivisering. Effektivitet er et bredt begrep og kan knyttes til både styringseffektivitet, beslutningseffektivitet og kostnadseffektivitet (Christensen et al., 2021, s. 122). Det poengteres at norsk offentlig sektor er effektiv (det vil si virker på tilsiktet måte) i dag, men at det er behov for å bli enda mer effektiv:

Norge har en veldreven og effektiv offentlig sektor. Likevel er det store utfordringer. Vi må levere enda bedre tjenester til innbyggerne, næringsliv og frivillige organisasjoner. For å få til det må vi bruke ny teknologi, vi må være innovative og vi må kunne endre oss (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 3).

I dette sitatet er det ikke tydelig hvilken type effektivitet det henvises til. Det står ikke mer spesifikt om *hvorfor* det er behov for å bli enda mer effektiv, og hva det er som ikke virker på tilsiktet måte i dag. Det refereres generelt til «utfordringer». Bemerkningen om at Norge har en veldreven offentlig sektor kan knyttes til både styrings-, beslutnings- og kostnadseffektivitet.

I innledningen til digitaliseringsstrategien ser vi en forsterkning av diskursen om effektivisering. Det refereres til at digitalisering av offentlig sektor skal føre til mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter og legge til rette for produktivitetssøkning i samfunnet, og at dette innebærer «at virksomhetene gjennomgår radikale endringer med mål om bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 7–8). Det ovenstående sitatet er uttrykk for en mer tydelig tilknytning til kostnadseffektivitet. Bruken av adjektivet «radikal» i setningen over tyder på en klar forventning til at endringene skal være store og raske, noe som kan tolkes som et uttrykk for direkte makt (Thorsen, 2019).

4.4.1 Diskursen om effektivisering som ideologisk redskap

Konseptet effektivisering fungerer både som et administrativt mål, samt at det er et ideologisk instrument. Språkbruken i digitaliseringsstrategien knyttet til effektivisering innen offentlig sektor som konsept både reflekterer og forsterker nyliberalistiske verdier og NPM-doktriner

ved at den viser hvordan effektivisering former politiske beslutninger og påvirker digitaliseringen av offentlig sektor. Fairclough poengterer at diskurspraksis innenfor nivå 2 (sosial praksis) av kritisk diskursanalyse reflekterer og forsterker ideologier innenfor nivå 3 (sosial struktur), og dette ser vi eksempler på i digitaliseringsstrategien (Fairclough, 2001). Vi ser at diskursen om effektivisering blir knyttet opp mot det å få mer ut av ressursene, og å gjøre noe mer virkningsfullt ved å få mer ut av innsatsen:

Vi må effektivisere offentlig sektor for å få mer ut av ressursene. Det offentlige skal ikke gjøre selv det som markedet kan gjøre bedre. Digital samhandling med næringslivet og frivillige organisasjoner kan gi grunnlag for nye, innovative tjenester. Det gjøres mye godt effektiviseringsarbeid i de enkelte virksomhetene. Effektivisering av offentlige tjenester handler blant annet om å vurdere om det offentlige skal produsere tjenestene eller løsningene selv, eller om de heller bør kjøpes i markedet. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 43).

Dette sitatet fra kapittel 7, «Styrket samarbeid med privat sektor», er et tydelig eksempel på diskursen om effektivisering og et uttrykk for prinsipper knyttet til nyliberalistisk tankegang og NPM-doktriner. Nyliberalismen legger vekt på avregulering, markedskonkurranse, markedslignende ordninger og monetaristisk politikk, og at de tradisjonelle politiske institusjonene ikke lenger makter å løse de nødvendige oppgavene og dekke innbyggernes behov, samt at de har mistet evnen til helhetstenkning og langsiktighet (Olsen, 2014, s. 91–92). Bruken av begreper og fraser som «effektivisering», «markedet kan gjøre bedre» og «kjøpes i markedet», i utdraget over fra kapittel 7 understøtter den nyliberalistiske tankegangen i diskursen om effektivisering. Det refereres til at effektivisering er nødvendig for å utnytte ressursene, noe som kan knyttes til en type styringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Videre kan vi lese av sitatet at næringslivet og det frivillige er gode på effektiviseringsarbeid, og at det offentlige dermed må vurdere om tjenester skal kjøpes i markedet heller enn selv å produsere dem. Det poengteres at det offentlige ikke skal produsere tjenester som kan produseres bedre i markedet. Videre i kapitlet refereres det til at det offentlige kan stimulere til innovasjon blant private, eksempelvis gjennom anskaffelser, og at dette igjen kan bidra til økt effektivisering og fornyelse i offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 44). Dette er et uttrykk for NPM-tankegang, hvor

forretningsinspirerte ideer fra privat sektor blir forsøkt overført til offentlig sektor. Innen NPM antas det at offentlig sektor kan oppnå større grad av effektivitet gjennom å anvende markedsløsninger, og at dette ville føre til bedre og flere tjenester; både *effectiveness* og *efficiency* (Christensen et al., 2021, s. 122; 167; Hansen, 2022).

Fokuset på effektivisering, avregulering, markedslignende ordninger og markedskonkurranse som grunnlag for offentlig tjenesteyting har blitt kritisert. Kritikken mot NPM-doktrinene går blant annet ut på at de ikke er understøttet av et godt nok empirisk grunnlag. NPM-tankegangen har fått tydelig fotfeste innen diskurser i offentlig forvaltning, og det sees på som en svakhet at doktrinene er for tett knyttet til økonomismens logikk, noe som gjør det vanskelig å overføre, eller *oversette*, dem til offentlige politisk-administrative systemer på en suksessfull måte (Røvik, 2007, s. 34). Innflytelsen av NPM-tankegang på diskursen om effektivisering i digitaliseringsstrategien kan dermed føre til at beslutninger vedrørende digitalisering av offentlig sektor i større grad baseres på kvantitative og målbare resultater, heller enn kvalitative vurderinger. Dette var en av antakelsene knyttet til problemstillingen i kapittel 1.2, og som ble gjentatt i kapittel 4.

I kapittel 10, «Økonomiske og administrative konsekvenser», oppsummeres strategien, og det er også her et tydelig fokus på effektivisering. I dette eksempelet ser vi hvordan diskursene om effektivisering og betydningen av samarbeid er sammenvevd:

Tiltakene i strategien skal bidra til bedre ressursbruk og en mer effektiv forvaltning gjennom styrket samarbeid mellom statlig og kommunal sektor, utvikling av sammenhengende tjenester knyttet til utvalgte livshendelser, økt datadeling og utvikling av et mer digitaliseringsvennlig regelverk, samt tilgang til nødvendig felles funksjonalitet og felles arkitekturer (felles økosystem). (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 52)

I utdraget over knyttes effektivisering, gjennom blant annet bedre ressursbruk, direkte til samarbeid, deling, utvikling og tilgang til fellesløsninger. Dette er et eksempel på at diskursene om effektivisering og betydningen av samarbeid er sammenvevde, og at de sammen utgjør kjernen i statens hovedbudskap – den dominerende *stemmen* og uttrykket for *Sannheten* – i strategien. Nyliberalisme og NPM-doktriner fokuserer som nevnt på å bruke

markedsorienterte løsninger for å forbedre tjenesteytingen i offentlig sektor, mens governance-tankegangen modererer denne holdningen ved å fremme betydningen av samarbeid for å oppnå mål, og en mer integrert tilnærming som tar hensyn til kompleksiteten og rammevilkårene i offentlig sektor.

Ett av målene for digitaliseringsarbeidet er at offentlig sektor skal effektivisere gjennom å utnytte potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskaping for næringslivet. Data skal i større grad deles og gjenbrukes i offentlig sektor, og åpne data skal publiseres for innovasjon og verdiskaping (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 8). Det refereres som nevnt til deling og gjenbruk av data, tilgang på data og datatransparens flere steder i strategien, blant annet i forordet og innsatsområdene, samt i kapittel 3, «Økt deling av data og verdiskaping» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 8; 15; 16). Målet om å bidra til verdiskaping for næringslivet et uttrykk for nyliberalisme og NPM, i det at det private næringsliv skal ha gode vilkår for utvikling og vekst, og at det blir sett på som avgjørende for en positiv samfunnsutvikling. Med tilgang til åpne data har både private aktører og offentlige institusjoner bedre vilkår for å utvikle innovative løsninger som kan adressere digitalisering som *wicked issues* og oppnå målet om å ytterligere effektivisere offentlig sektor.

4.4.2 Diskursen om effektivisering og brukerfokus

Effektivisering av offentlig sektor har tradisjonelt vært rettet mot kostnadsreduksjon og økt produktivitet, men vi ser også at brukernes behov og opplevelser er en sentral del av diskursen om effektivisering. I digitaliseringsstrategien ser vi denne utviklingen gjennom initiativer som fremmer tilpassede og sammenhengende tjenester, hvor brukerne skal møte mindre byråkrati og oppleve mer målrettet service. Diskursen om effektivisering kan dermed påvirke digitaliseringen av offentlig sektor på den måten at effektivisering ikke bare handler om å gjøre mer med mindre, men også at brukerne skal oppleve tjenestene det offentlige gir som mer relevante og skreddersydde. I dette kapitlet går jeg nærmere inn i effektivisering knyttet til brukerorienteringen i digitaliseringsstrategien.

Diskursen om effektivitet knyttet til brukerne av offentlige tjenester er relatert til både styringseffektivitet, beslutningseffektivitet og kostnadseffektivitet. I kapittel 3, «Økt deling av data og verdiskaping», finner vi følgende eksempel på brukerfokus i strategien:

Brukerne skal unngå å oppgi informasjon som det offentlige allerede har innhentet. Økt deling av data er også en forutsetning for utvikling av sammenhengende tjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Offentlig sektor skal dele data når den kan og skjerme data når den må. Åpne offentlige data skal gjøres tilgjengelig for viderebruk til utvikling av nye tjenester og verdiskaping i næringslivet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 19)

Denne brukerorienteringen handler også om individualisering gjennom «skreddersøm»: «Økt deling av data er også en forutsetning for mer sammenhengende og skreddersydde tjenester til brukerne. Innbyggere, næringsliv og frivillige organisasjoner skal møte én digital offentlig sektor» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 19). Nyliberalismen og NPM legger vekt på individuelle valg, som bunner i en skepsis til offentlig sektor sin evne til å ivareta de oppgavene folk oppfatter som viktige (Christensen et al., 2021, s. 167; Olsen, 2014, s. 92). Vi kan knytte skreddersøm til effektivisering i det at hver enkelt bruker skal motta de tjenestene vedkommende har behov for, og krav på, men innenfor skreddersøm er det også implisitt at man ikke skal motta et høyere tjenestenivå enn nødvendig. Målet er at verktøy som er resultater av digitalisering av offentlig sektor skal bidra til å avdekke og utføre det eksakte nivået på offentlige tjenester som den enkelte innbygger trenger, og har krav på. Dette vil være kostnadseffektivt med tanke på utgifter til tjenestene, samt styrings- og beslutningseffektivt i det at eksempelvis saksbehandling og effektivering av vedtak kan automatiseres og standardiseres i større grad. Det er interessant at økte forventninger fra brukerne gjør det nødvendig for offentlig sektor å endre arbeidsmåter. I digitaliseringsstrategien presenteres det som at økte forventninger fra innbyggerne er et viktig premiss for hvordan offentlig sektor opererer, og dette vil nok for mange av mottakerne i resten av offentlig sektor være et overbevisende argument for å følge tiltakene staten presenterer. Brukersentrering er generelt sett på som noe positivt, og det er vanskelig å argumentere mot at det å sette brukeren i fokus er viktig. Innen nyliberalismen vil det være økonomiske hensyn som ligger til grunn for

effektivisering. Likevel er det også et aspekt innen nyliberalismen at individet selv skal kunne ta flere valg om ting som omhandler i eget liv.

Tematiseringen av digitaliseringsvennlig regelverk i strategien kan også tolkes som en del av en diskurs om effektivisering: «For å oppnå økt deling av data og mer sammenhengende tjenester må regelverket legge til rette for det. Regelverket bør være klart og forståelig, uten unødvendige skjønnsbestemmelser og med harmoniserte begreper» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 27). I likhet med det forrige eksemplet ser vi også her en tydelig brukerorientering – at effektivisering skal bidra til bedre tjenester og sikre likebehandling av tjenestemottakerne. Dette henger sammen med tanken i NPM at tjenesteproduksjonen skal være treffsikre med tanke på sluttbrukeren; fokus er på *effectiveness* (Christensen et al., 2021, s. 125). Videre kan vi ut fra sitatet over anta at en mulig konsekvens av fokuset på effektivitet, er at denne effektiviteten i neste omgang kan gå på bekostning av lokalt selvstyre og muligheten til å tilpasse regelverk ut fra lokal kontekst. En grunn til det er at utøvelse av skjønn blir sett på som en hindring. Staten referer til «manglende kunnskap» i andre deler av forvaltningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 28). Forklaringen til staten kan dermed tolkes som at digitalisering av offentlig sektor er et så *wicked issue* at staten må styre. Denne delen av diskursen om effektivisering kan også knyttes til NPM-tankegangen. Det viser seg at konteksten NPM-reformene er iverksatt innenfor spiller en rolle i hvor effektive de er. Verdier som upartiskhet og likhet i NPM-tankegangen har utviklet seg til å bli et supplement for offentlig forvaltning (Christensen et al., 2021, s. 211). Dette kan sees på som en fordel for de som blir påvirket av regelverket, fordi det blir mer nøytralt og objektivt når skjønnsbestemmelser begrenses, og man kan dermed redusere avgjørelser påvirket av bias. På en annen side kan utøvelse av skjønn også komme den enkelte til gode ved at den som håndhever regelverket tar hensyn til omkringliggende faktorer.

4.4.3 Ideologisk makt og agendasetting i diskursen om effektivisering

Effektivisering er et sentralt tema i digitaliseringsstrategien, og effektivisering presenteres ikke bare som en teknisk nødvendighet, men også som et ideologisk mål. I dette kapitlet går jeg inn i eksempler på hvordan effektivisering brukes som et verktøy for det Lukes refererer til som agendamakt og ideologisk makt i strategien, hvor staten aktivt former oppfatninger om hva effektivitet betyr og hvorfor det er viktig (Lukes, 2021).

I strategien er det både underforstått og – som eksemplifisert i sitatene i de foregående kapitlene – eksplisitt uttalt at effektivitet og effektivisering er noe man skal strebe mot; noe som er positivt og ønskelig. Målet om effektivisering er gjennomgående i strategien, og det blir sett på som en selvfølge. Dette kan tolkes som et uttrykk for både agendamakt og ideologisk makt. Det kan tolkes som den andre maktdimensjonen – agendamakt – i det at staten mobiliserer bias, og bevisst organiserer effektivisering inn på agendaen (Bachrach & Baratz, 1962). Videre kan det tolkes som utøvelse av ideologisk makt fordi staten gjennom å tydelig presentere effektivitet og effektivisering som noe man skal strebe mot, påvirker mottakerens forståelse av hva objektet er (Foucault, 1999; Lukes, 2021). Staten, som den maktoverlegne, setter ikke bare effektivitet og effektivisering på agendaen, men søker også å påvirke mottakeren til å oppfatte det som naturlig at effektivitet og effektivisering er på agendaen. Det er et paradoks at det til tross for fokuset på effektivitet og effektivisering, likevel er få konkrete eksempler i strategien på hvordan effektivitet skal oppnås, og hva som er det kunnskapsbaserte utgangspunktet for påstanden om at effektivitet bør sees på som svært positivt. Dette kan vi knytte til kritikken av NPM-doktrinene, som går ut på at NPM-reformer ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til kompleksiteten og annerledesheten i offentlig sektor (Røvik, 2007, s. 35). Kritikken sier videre at NPM-reformene har bidratt til *økt* kompleksitet og fragmentering av offentlig sektor, og ikke ført til effektivisering og bedre tjenestetilbud (Christensen et al., 2021, s. 172). Det kan påvirke digitaliseringen av offentlig sektor i negativ retning dersom det kritikken refererer til skjer i denne spesifikke prosessen. Ett eksempel som imidlertid sier noe om hvordan effektivitet og effektivisering skal oppnås er tiltaket i strategien om å gjennomgå regelverk for å «avdekke gjestående konkrete hindringer» knyttet til fremveksten av ny teknologi (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 28).

Diskursen om effektivisering underbygges også gjennom eksempelet om «The CivTech Programme» i Skottland. Det følgende sitatet kan tolkes som et eksempel på at språklige virkemidler brukes som sosial praksis for å omtale nyliberale tanker som noe positivt:

Programmet er et rammeverk med bistand og kompetanse som setter **ekspertise** fra offentlig sektor sammen med **kreativitet** fra privat sektor for å løse reelle problemstillinger, utvikle nye løsninger, og tilby **bedre, raskere og enklere** tjenester for

alle. Sentralt i tilnærmingen er **samskaping** med innbyggerne og støtte fra akademia og private investorer.

Visjonen til CivTech er å fremme et tankesett hos offentlig ansatte som handler om å **våge** og å få til innovasjon i offentlig sektor gjennom å løse utfordringer i samarbeid med **ambisiøse** bedrifter, og utvikle løsninger som **gjør folks liv bedre**. Et slikt tankesett handler om å gjenkjenne muligheter og å **tørre** å ta disse videre. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 46, egen utheving)

Tonen i sitatet skiller seg fra tonen for øvrig i strategien i at den er mer uformell. Språket kan minne om den typen språk som brukes i markedsføring, med fokus på følelsesladet språk preget av patos. Bruken av ord og setninger med positive konnotasjoner, som «bedre», «raskere», «enklere», «samskaping», «visjon», «våge», «ambisiøs», «gjør folks liv bedre» og «tørre» bidrar til det mer uformelle språket, og står i kontrast til den formelle stilen ellers i strategien. Denne språklige stilen viser at staten har tatt noen semantiske valg med tanke på hvordan de fremstiller «The CivTech Programme», og at dette kan forme sosiale normer ved å påvirke leseren til å bli mer positivt innstilt til denne typen initiativer.

4.4.4 Intertekstualitet og diskursen om effektivisering

Strategien inngår i et nettverk av andre sosiale begivenheter og sosiale praksiser – andre *stemmer* (Bakhtin, 1981). Denne intertekstualiteten kan knyttes til diskursen om effektivisering ved at fokuset i de andre tekstene det refereres til i strategien også har et tydelig fokus på effektivitet og effektivisering. Videre reflekterer tekstene i nettverket også det nyliberalistiske individfokuset og troen på avregulering og markedskonkurransse som vi finner i digitaliseringsstrategien. I dette kapitlet vil jeg utforske hvordan strategien henter legitimitet fra andre offentlige dokumenter, og hvordan disse dokumentene sammen med den påfølgende handlingsplanen formidler en helhetlig tanke om digitalisering av offentlig sektor. Gjennom analyse av intertekstualiteten kan vi i tillegg undersøke hvordan staten bruker disse tekstene til å utøve ideologisk makt og påvirke både politikk og praksis innen digitaliseringen av offentlig sektor.

Tekstene som er tettest knyttet til strategien er stortingsmeldingene, og som dermed kan sies å representere de mest fremtredende *stemmene*, er «Eit informasjonssamfunn for alle» (St.

meld. nr.17 (2006-2007)) og «Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet» (Meld. St. 27 (2015-2016)). Hovedfokus i «Eit informasjonssamfunn for alle» er at alle innbyggere skal sikres tilgang til, og at de drar nytte av, informasjonssamfunnet. Det å sikre digital inkludering er et sentralt tema. Tjenesteyting, personvern og IKT-sikkerhet er også viktige tema i stortingsmeldingen. Vi ser dermed at den nyliberalistiske tankegangen er tydelig allerede i stortingsmeldingen fra 2006. Stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet», som kom ti år etter «Eit informasjonssamfunn for alle», dreier fokus mer mot Norges strategi for digitalisering, med mål om å bruke IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) for å øke produktiviteten i offentlig sektor, samt et økende fokus på styring og samhandling knyttet til digitalisering i offentlig sektor. Det er tydelig at digitaliseringsstrategien bygger på de to stortingsmeldingene. Brukerfokuset er i sentrum, selv om begrepet om *inkludering*, som er fremtredende i «Eit informasjonssamfunn for alle», ikke er like tydelig til stede i digitaliseringsstrategien. En av grunnene til dette kan være at digitalt utenforskap ikke er en like stor utfordring i dag som det var for nesten 20 år siden. Videre er tema fra «Digital agenda for Norge» som digital sikkerhet, brukerorientering og effektivisering, også tydelig til stede i digitaliseringsstrategien. I tillegg til nyliberalistisk innflytelse på fokus i stortingsmeldingen fra 2016, ser vi også at NPM-doktrinenes tro på at markedsløsninger vil føre til bedre tjenester og effektivitet i offentlig sektor er til stede, og at staten gjennom genren *offentlig dokument* bruker sin ideologiske makt og agendamakt for å fremme diskursen om effektivisering.

«Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor» er basert på digitaliseringsstrategien, og inneholder en oversikt over de ulike innsatsområdene i digitaliseringsstrategien, og status på initiativene (Digitaliseringsdirektoratet, u.å). Digdir og KS samarbeider om å utarbeide erfaringsrapporter og løypemeldinger om progresjonen i arbeidet med tiltakene knyttet til digitaliseringsstrategien. Innholdet i handlingsplanen er basert på tiltakene i digitaliseringsstrategien, og dermed bidrar planen til å forsterke diskursen om effektivisering som er gjeldende i strategidokumentet.

Intertekstualiteten sin rolle i digitaliseringsstrategien bidrar til å bygge en bredere kontekst for strategien, og påvirker i den sammenheng digitaliseringen av offentlig sektor. De ulike stemmene fra politiske, teknologiske og administrative kilder bidrar til å gi strategien en

helhetlig og gjennomarbeidet karakter. Dette igjen gjør strategiens budskap, som vi ser gjennom hoveddiskursene, mer troverdig og det bidrar til strategiens legitimitet. Relasjonen mellom *stemmene* som er representert gjennom intertekstualiteten, og digitaliseringsstrategien, bidrar til å legitimere strategiens innhold, og øker sannsynligheten for at strategien kan bli et faktisk styringsinstrument for staten. Vi kan anta at det er viktig for staten å kartlegge intertekstualiteten i relasjon til digitaliseringsstrategien, for å forsøke å klargjøre så mye som mulig av konteksten og temaet for mottakeren. Dette kan tolkes som en måte staten adresserer digitalisering av offentlig sektor som et *wicked issue*.

4.4.5 Språk som verktøy i diskursen om effektivisering

I de foregående kapitlene har jeg undersøkt hvordan diskursen om effektivisering ikke bare reflekterer ideologiske posisjoner, men også aktivt former offentlig sektor sine handlinger og oppfatninger gjennom språklig fremstilling. Dette kapitlet bygger videre på disse funnene ved å gå dypere inn i valgene knyttet til *stil* og *genre* i digitaliseringsstrategien. Vi ser at språket ikke bare er et kommunikasjonsmiddel, men at det også fungerer som et verktøy for maktutøvelse, hvor staten styrer oppfatninger og forventninger til digitaliseringen av offentlig sektor gjennom bruk av språk. Fairclough (2003, s. 166) refererer til dette som at mottakeren posisjonerer seg overfor mottakeren.

Stil er som nevnt et uttrykk for sosial praksis, og vi kan anta at de språklige valgene som er tatt i utarbeidelsen av digitaliseringsstrategien er påvirket av at staten er den maktoverlegne i relasjon til mottakerne av teksten. Målet med disse språklige valgene er å forsterke budskapet i strategien gjennom eksempelvis diskursen om effektivisering. På generelt nivå ser vi at det er gjort et stilistisk valg knyttet til at kapitlene 2 – 8 er strukturert likt. For det første har de alle en beskrivelse av nå-situasjonen med overskriften «Hvor er vi nå?», for det andre har kapitlene en del der det blir beskrevet hvordan man skal jobbe med et spesifikt tema og hva som er målet, med overskriften «Hvor skal vi?» (i kapittel 2 lyder overskriften «Hvordan jobber vi videre for å få til mer sammenhengende tjenester?»), og avslutningsvis i kapitlene presenteres en liste med overskriften «regjeringen vil», der innholdet i kapitlet syntetiseres og presenteres i korte kulepunkter. Underoverskriftene i kapitlene er også eksempler på bruk av språk som virkemiddel. Overskriftene «Hvor er vi nå?» og «Hvor skal vi?» spiller på en uformell tone der fokus er på *vi* – at staten og andre deler av offentlig sektor sammen skal jobbe med noe og

komme fram til noe. Vi kan si at hensikten med denne språkbruken er en type ufarliggjøring, og at det viser et fokus på samhandling og at offentlig sektor skal jobbe i fellesskap med digitalisering. Dette står i kontrast til siste del av kapitlet, «regjeringen vil». I denne underoverskriften endres språket, og blir mer befalende. Vi ser det er forskjeller i modalitet i den siste overskriften, kontra de to første. Nå er det regjeringen som vil noe, som styrer retningen, og alle må følge den samme retningen. Vi ser en markant overgang fra et fokus på samarbeid, som kan knyttet til governance-tankegangen, over til mer instrumentalistisk management-stil som er tettere knyttet til NPM-doktrinene. Som nevnt tidligere kan selve *innholdet* i tiltakene likevel sies å reflektere en governance-tankegang. Denne blandingen, og vekslingen mellom, NPM- og governance-tankegang reflekterer kompleksiteten i temaet og underbygger digitalisering i offentlig sektor som et *wicked issue*; ansvaret for relevante virkemidler og verktøy for å jobbe med digitalisering er fordelt mellom myndigheter på ulike forvaltningsnivåer, og det stiller store krav til samordning. Videre kan de ulike tiltakene innen digitalisering av offentlig sektor heller ikke rangeres ut fra en klar idé om hvor gode de vil være, og det er vanskelig å teste hvorvidt tiltakene fungerer.

Som nevnt i kapittel 3.3 kan stokastisk kausalitet og presupposisjon brukes som stilistiske-, språklige virkemidler (Dahlum & Grønmo, 2021). Bruk-, eller formulering av årsakssammenhenger, og det å se to fenomener i relasjon til hverandre i digitaliseringsstrategien underbygger stilen i dokumentet. Strategien bruker stokastisk kausalitet, og fremhever ofte hvordan en handling fører til en annen, og viser sammenhengen mellom tiltak og deres resultater. Det fremheves at digitalisering av tjenester vil føre til effektivisering av offentlig sektor, og presupposisjonen er at dette er noe som i sin tur har positive effekter på samfunnet. Et eksempel på dette finner vi i forordet: «Digitalisering skal bidra til en mer effektiv offentlig sektor (...) og denne digitaliseringen vil bidra til økt verdiskapning i privat sektor, og for innbyggerne (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 3). Staten kan gjennom disse språklige virkemidlene styre digitaliseringsprosessen, samt hvilke aspekter ved prosessen som blir fremhevet i strategien. Dette kan tolkes som et uttrykk for direkte- og agendamakt; direkte makt ved at det refereres til *atferd* der A kan få B til å gjøre som A vil, og agendamakt fordi det ligger bevisste valg i hva det fokuseres på og ikke i strategien; hvilke *nondecisions* som er tatt (Bachrach & Baratz, 1962; Dahl, 1957).

Modalitet er knyttet til avsenderens subjektive bruk av språket for å uttrykke en bestemt holdning (Svennevig & Henriksen, 2022). Digitaliseringsstrategien inneholder modalitet for å indikere nødvendighet og obligasjon fra aktørenes side, og dette støtter opp under det at staten ønsker å fremme visse *stemmer* og *Sannheter* i strategien. Vi finner eksempler på dette i kapittel 4, «Klart og digitaliseringsvennlig regelverk»: «For å oppnå økt deling av data og mer sammenhengende tjenester må regelverket legge til rette for det», og «Regelverket skal understøtte og legge til rette for at målene i Digital agenda for Norge (...) oppfylles» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 27). Her ser vi at avsenderen bruker både epistemisk modalitet og deontisk modalitet for å fremme sitt syn. Epistemisk modalitet fordi staten fremmer en tydelig sikkerhet rundt påstandene i sitatene, og deontisk modalitet fordi visse tiltak blir fremhevet for å presisere nødvendigheten av enkelte tiltak og strategier for å oppnå målene i strategien. Regelverket må tilpasses for å oppnå deling av data og mer sammenhengende tjenester for brukerne, samt for å oppnå målene om effektivisering i strategien. Denne bruken av modalitet gir ikke rom for tolkning; staten fremmer sitt syn på en direkte og utvetydig måte, og det fører til en form for forpliktelse hos andre aktører i offentlig sektor.

Det er også eksempler på at modalitetsmarkører brukes i strategien for å uttrykke mer moderate holdninger fra staten sin side. Dette understøtter tanken om at staten innehar en naturlig maktposisjon i hierarkiet, men at selvregulering og selvstyring hos andre aktører gir mer styrke, fleksibilitet og effektivitet i styringen totalt sett (Sørensen, 2007, s. 108). Dette er mer i tråd med governance-tankegangen om nettverk, og at selv om prinsippene i strategien er eksplisitte, er de ikke nødvendigvis absolutte (Kooiman & Jentoft, 2009). Vi finner eksempel på dette i kapitlet «Styring og samordning for en mer sammenhengende offentlig sektor», under overskriften «Hvor skal vi»: «*bør*» i setningene «Det *bør* derfor undersøkes hva årsakene til dette er," og «(...) *bør* derfor vurderes utvidet til i utgangspunktet å gjelde digitaliseringstiltak generelt» uttrykker en anbefaling eller nødvendighet, mens det modale hjelpeverbet «kan» i setningen «(...) ansvar for kostnader og gevinster *kan* være plassert ulike steder» indikerer en mulighet eller en sannsynlighet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 40, egen utheving). Videre indikerer det modale adverbet «nødvendigvis» i setningen «Det er også utfordrende med gevinstrealisering når den digitale transformasjonen innebærer innovasjon og bruk av metoder hvor man ikke

nødvendigvis er kjent med løsningen i startfasen av prosjektet», en type epistemisk modalitet som viser en sannsynlighet eller mulighet for at man ikke kjenner løsningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 40, egen utheving). I setningen «Det er også behov for en metodikk for mer systematisk uthenting av gevinster fra digitalisering, **særlig** i forbindelse med felles infrastruktur» forsterker bruken av det modale adverbet «særlig» hvordan gevinstrealisering må adresseres for å oppnå målene og tiltakene i strategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 40, egen utheving).

4.5 Analyse og drøfting av hoveddiskurs 2: Diskurs om betydningen av samarbeid

Som nevnt i innledningen til kapittel 4.4 ser vi at behovet for digitalisering av offentlig sektor stadig blir fremhevet som en nødvendighet for å møte fremtidens utfordringer, slik det er uttrykt i strategiens forord: «Norge har en veldreven og effektiv offentlig sektor. Likevel er det store utfordringer. Vi må levere enda bedre tjenester til innbyggerne, næringsliv og frivillige organisasjoner» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 3). Samarbeid fremstår ikke bare som et virkemiddel, men som en tydelig strategisk tilnærming for å adressere et *wicked issue*, og forbedre offentlig tjenesteyting.

Strategien legger stor vekt på samarbeidets rolle, og det er tydelig at betydningen av samarbeid er en gjennomgående diskurs i strategien. Det understrekes at samarbeid er fundamentet for å utvikle sammenhengende tjenester som effektivt identifiserer og løser brukernes behov (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 3).

Strategien fremhever videre at «Samordning av digitaliseringsarbeidet i kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter skal i tiden fremover legge grunnlaget for utvikling av sammenhengende tjenester til innbyggere, frivillige organisasjoner og næringsliv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 41). En slik samordning og samarbeid er ikke bare ønskelig, men en forutsetning, og understreker hvordan samarbeid mellom ulike nivåer og sektorer kan styrke det offentliges evne til å digitalisere mer effektivt.

Gjennom dette kapitlet utforsker jeg hvordan samarbeid og samordning ikke bare støtter, men også driver arbeidet med digitalisering av offentlig sektor. Ved å analysere samspillet mellom diskursene om effektivisering og samarbeid, kan vi avdekke hvordan de to diskursene er

sammenvevd og forsterker hverandre med mål om en smartere og mer brukerorientert offentlig sektor.

4.5.1 Styring og samstyring i diskursen om betydningen av samarbeid

Samarbeid knyttet til digitaliseringen av offentlig sektor omfatter både en strategisk dimensjon, der man legger grunnlaget for langsiktig planlegging og måloppnåelse, og en operasjonell side, som påvirker den daglige gjennomføringen og effektiviteten av tjenesteytingen. I dette kapitlet ser jeg på hvordan strategien fremmer samstyring som en løsning på disse utfordringene, samtidig som det belyser de iboende motsetningene og spenningene som følger med slik samstyring. Samstyring kan påvirke digitaliseringen av offentlig sektor i det at samstyring kan fungere både som en katalysator for forbedring og innovasjon, og som en hindring når det gjelder å balansere maktdynamikker og styringsprinsipper.

Digitaliseringsstrategien peker på hvordan *manglende* samarbeid og helhet påvirker blant effektivitet og måloppnåelse i offentlig sektor i negativ retning:

Forvalterne av fellesløsninger har i dag ulike avtale-, finansierings- og betalingsmodeller for likeartede løsninger. Det finnes ikke en helhetlig oversikt over hvilken felles funksjonalitet som er tilgjengelig eller hvordan virksomhetene kan ta felles funksjonalitet i bruk. **Manglende samordning av felles funksjonalitet og felles arkitekturer fører til reduserte gevinster, ineffektivitet og manglende måloppnåelse, økt byråkrati for virksomhetene og høyere brukerkostnader.** Offentlig sektor klarer ikke å ta ut det fulle gevinstpotensialet som ligger i muligheten for å utvikle fellesløsninger for like behov. Økosystemet kan bidra til å løse flere av disse utfordringene. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 34, egen utheving).

Ordet «medinnflytelse» nevnes to steder i strategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 41; 51). Tiltak 5 i nasjonal strategi for digitalisering refereres til i digitaliseringsstrategien. Dette tiltaket lyder : «Det er viktig at sikkerhetsmessige hensyn som må ivaretas av kommunal sektor som eget forvaltningsnivå, får den nødvendige plass i det nasjonale arbeidet og at kommunal sektor sikres **medinnflytelse** på gjennomføring av tiltak» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 51, egen utheving). Dette

elementet i diskursen om viktighet av samarbeid kan tolkes som et uttrykk for direkte makt og agendamakt, og at det vil påvirke digitaliseringen av offentlig sektor. Grunnen til det er fordi staten som aktør legger premissene for kommunenes involvering i arbeidet med sikkerhet innen digitalisering, og på hvilket grunnlag kommunene skal få medinnflytelse. Begrepet «medinnflytelse» som fremheves i digitaliseringsstrategien illustrerer et sentralt prinsipp i interaktiv governance, hvor ulike forvaltningsnivåer ikke bare inviteres til å delta, men sikres faktisk innflytelse i styringsprosesser. Den andre ordenen i interaktiv governance er knyttet til hvordan beslutningene i styringsprosesser faktisk fattes, og hvordan ulike aktører kan påvirke og ha innflytelse på disse prosessene (Kooiman & Jentoft, 2009, s. 822). Kooiman og Jentoft (2009, s. 819) påpeker at når normer, prinsipper og verdier blir eksplisitte i governance-praksis, er de likevel sjelden absolutte. Vi kan dermed knytte «medinnflytelse» til metagovernance, fordi metagovernance skjer når governance-systemverdier, normer og prinsipper blir diskutert, formulert og innført som en del av en styringsprosess. Ved å sikre kommunal sektor medinnflytelse på gjennomføringen av eksempelvis sikkerhetstiltak, som nevnt i digitaliseringsstrategien, anerkjenner staten behovet for en slik samarbeidsdrevet tilnærming som er i tråd med den andre ordenen av interaktiv governance og metagovernance.

Strategien nevner videre en «modell for samstyring», hvor prinsippene likeverdighet og innflytelse, representativitet og tidlig involvering skal ligge til grunn (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 41). Modellen er et tydelig uttrykk for en diskurs om betydningen av samarbeid. Samstyringsmodellen for digitalisering i kommunal sektor heter KommiT-strukturen, og består av KommiT-rådet med underliggende utvalg. Videre har Skate en viktig rolle som strategisk samarbeidsråd for digitaliseringsområdet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 37; 39; 41). Skate (Styring og koordinering av tenester i e-forvaltninga) er et topplederorgan som er strategisk samarbeidsråd og rådgivende organ for Digdir og digitaliseringsministeren (Digitaliseringsdirektoratet, u.å.-a). «Samstyring» er i seg selv et interessant begrep. «Samarbeid» og «samhandling» refererer til at man skal gjøre noe sammen, men på en mer uformell måte. «Samstyring», på en annen side, er mer knyttet opp mot å ta beslutninger og gjennomføre dem, ved at suffikset endres fra «arbeid» og «handling», til «styring». Det er tydelig at styring i praksis er en utfordring, noe som kan påvirke selve digitaliseringsarbeidet. Et eksempel på dette er at det i strategien refereres til manglende mekanismer for å følge opp statlige virksomheters etterlevelse av felles instruksjoner, som

eksempelvis Digitaliseringsrundskrivet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 40). «Samstyring» utfordrer dynamikken og maktfordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene, og mellom ulike deler av offentlig sektor. Det står imidlertid presisert i strategien at samstyring ikke betyr at grunnleggende prinsipper for styring og oppgavefordeling i offentlig forvaltning endres eller justeres (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 41). Dette kan tolkes som en selvmotsigelse, fordi «samstyring» nettopp legger til grunn at noe av den makten deles mellom flere ledd, samtidig som det er tydelig at styringsprinsippene og oppgavefordelingen i offentlig sektor ikke skal endres. Det kan tolkes som at for eksempel kommunene må involveres sterkere, og må få innflytelse på prosessene rundt digitalisering av offentlig sektor, men at det skal være på statens premisser. Vi kan knytte dette til eksempler i strategien som argumenterer for sterkere sentralstyring. Det henvises blant annet til at Riksrevisjonen har pekt på et behov for sterkere sentralstyring (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 10). Dette budskapet forsterkes i strategien gjennom en tydeliggjøring av oppgavefordelingen i offentlig forvaltning gjennom tekstboks 1.1, som redegjør for styring- og maktrelasjonen mellom de statlige organene og de lavere forvaltningsnivåene.

4.5.2 Diskursen om betydningen av samarbeid som ideologisk redskap

I dette kapitlet er fokus på hvordan digitaliseringsstrategien og diskursen om betydningen av samarbeid reflekterer ulike styringsideologier og prinsipper. Det er primært governance-tankegangen som reflekteres i diskursen om samarbeid, hvor aktører innenfor et governance-system samarbeider om å formulere, diskutere og innføre normer og prinsipper som en del av styringsprosessen (Kooiman & Jentoft, 2009, s. 819). Men vi ser også eksempler på at vi kan knytte nyliberalistisk- og NPM-tankegang til diskursen om betydningen av samarbeid. Gjennom strategiens bruk av det modale hjelpeverbet «vil», signalisere staten som ledende rolle, mens innholdet under «regjeringen vil»-overskriftene illustrerer som nevnt en governance-prosess preget av samarbeid og interaktiv governance. Dette kapitlet vil analysere hvordan styringsmetodene og samarbeidstiltakene i strategien ikke bare er uttrykk for statlig kontroll, men også bidrar til desentralisering av makt og en dynamisk tilnærming til styring som reflekterer endringene i oppgavene og aktørbildet, samt en økende brukerorientering.

Vi finner eksempler på governance-tankegang i kapittel 6, «Styring og samordning for en mer sammenhengende offentlig sektor». Den siste delen av kapitlet innledes som vanlig med «regjeringen vil», men i de påfølgende sju kulepunktene ser vi begreper og fraser som «vurdere», «utvikle en egen veileder», «i samarbeid med KS utarbeide retningslinjer med felles prinsipper» og «etablere arenaer» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 42). Selve innholdet i «regjeringen vil»-kulepunktene reflekterer en diskurs preget av samarbeid, og en governance-tankegang. Innholdet i kulepunktene kan knyttes til den andre maktdimensjonen, agendamakt, fordi det i realiteten er staten som styrer hva innholdet i tiltakene er – hvilke *stemmer* som blir hørt. Likevel ser vi at innholdet staten har valgt å ta med i digitaliseringsstrategien i dette tilfellet reflekterer en underliggende governance-tankegang. Gjennom tiltakene ser vi et fokus på samarbeid, utvikling og utredning, som er i tråd med tanken om en transformering av statens makt som igjen fører til at maktspektet i tradisjonell forstand ikke er like opplagt. Kjernen i denne transformasjonen handler om at staten bruker sentralisert styring som et middel for å gi rom for desentralisert selvregulering, og at man gjennom en interaktiv governance-prosess legger opp til at det ikke kun er opp til staten å ta avgjørelser (Kooiman & Jentoft, 2009, s. 819–820; Sørensen, 2007, s. 108). Et annet premiss i interaktiv governance er at selve oppgaven som skal løses, og aktørbildet, er i stadig endring. Dette vil videre påvirke mulighetene til samarbeid, og selve samarbeidet mellom aktørene. I arbeidet med et *wicked issue* som digitalisering av offentlig sektor må strukturene og styringsaktivitetene – modusene – anerkjenne at tjenesteytingen og aktørene er i endring, og at dette påvirker blant annet samarbeidsrelasjonene aktørene imellom.

Samarbeid er også et element i måten relasjonen mellom det offentlige og det private fremstilles i digitaliseringsstrategien. Et eksempel på dette fra teksten er: «Offentlig sektor skal unngå å utvikle digitale løsninger i konkurranse med privat sektor» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 45). Det nevnes at samarbeid med privat sektor kan «utfordre det offentliges samfunnsoppdrag og stiller myndighetene overfor nye spørsmål (...)», men dette problematiseres i liten grad i strategien (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 45). Dette er et paradoks siden nyliberal- og NPM-tankegang så tydelig ligger til grunn for innhold og fokus i strategien. En grunn til at samarbeid med privat sektor problematiseres i liten grad kan være knyttet til at nyliberalisme og NPM er så innarbeidet i tankegangen i det offentlige at det ikke stilles spørsmål rundt det. Dette kan

tolkes som et eksempel på ideologisk makt på meta-nivå, hvor både den maktunderlegne og den som utøver makten ikke selv er klar over at den utøves.

Diskursen om betydningen av samarbeid og samhandling knyttes videre til gevinstrealisering. Begrepet gevinstrealisering kan knyttes til nyliberalisme og NPM-doktrinene, og fokuset på mål- og resultatstyring, og etterprøvbarhet når det gjelder kvalitet og pris på offentlige tjenester (Olsen, 2014; Røvik, 2007). I motsetning til de foregående eksemplene, hvor samarbeid blir fremhevet som essensielt for å oppnå målene i digitaliseringsstrategien, blir samarbeid sett på som et potensielt hinder for gevinstrealisering:

De viktigste virkemidlene for styring og samordning av digitaliseringen i staten er organisering, etatsstyring og eierstyring, regelverk og finansiering. Det mangler imidlertid mekanismer for å følge opp statlige virksomheters etterlevelse av felles instruksjer, som Digitaliseringsrundskrivet. Det bør derfor undersøkes hva årsakene til dette er, samt vurderes hvordan etterlevelse kan følges opp på en hensiktsmessig måte. Når en tjeneste involverer flere virksomheter og forvaltningsnivåer, er det dessuten en utfordring at **ansvar for kostnader og gevinster kan være plassert ulike steder.**

Gevinstrealisering er utfordrende og krever strukturert og kontinuerlig oppfølging gjennom hele digitaliseringstiltaket. Et aktivt og strukturert arbeid for å avdekke muligheter for gevinster er de fleste offentlige virksomheter gode på. **Utfordringen er å følge opp gevinstrealiseringsarbeidet slik at offentlige virksomheter klarer å realisere de forventede gevinstene.** Det er viktig at arbeidet på dette området styrkes og at initiativ og tiltak med høyest nytte og gevinstpotensial prioriteres. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 40, egen utheving).

Argumentasjonen i strategien er knyttet til at gevinstrealisering av digitaliseringstiltak er en utfordring fordi det er nødvendig med en høy grad av samhandling, og at flere aktører er involvert. I strategien hevder staten at strukturert og kontinuerlig oppfølging er et premiss for å realisere gevinster av digitaliseringen. Vi kan tolke det slik at samhandling på høyt nivå er vanskelig å oppnå, og at det dermed kan sette en stopper for en potensiell gevinstrealisering. Vi ser altså et tydelig governance-fokus, men samtidig en erkjennelse av at idealene i governance-tankegangen er vanskelige å realisere i virkeligheten. Som Olsen (2014, s. 123)

skriver er det «et tankekors at mens en god politisk orden bare kan fungere godt dersom samvirke mellom flere institusjoner er godt, har målstyrings- og resultatorienterte reformer siktet mot å måle resultatoppnåelsen for institusjoner enkeltvis og med utgangspunkt i spesialiserte måleindikatorer». Dette vil si at selv om samarbeid sees på som en forutsetning for å håndtere *wicked issues* som digitalisering, fører NPM-fokuset på målstyring til at de enkelte virksomhetene i realiteten blir opptatt av egen måloppnåelse og ikke av helheten, og at dette vil påvirke eksempelvis implementeringen av tiltak knyttet til digitaliseringen av offentlig sektor.

Diskursen om betydningen av samarbeid knyttet til ideologi kan vi også se i det gjennomgående fokus på fellesløsninger, delingsplattformer og felleskomponenter i digitaliseringsstrategien. Fellesløsninger er et viktig ledd i gevinstrealisering i form av effektivisering eksempelvis knyttet til brukervennlighet og styringseffektivitet. Dette reflekterer for det første en governance-tankegang, hvor vi ser at staten er en av mange deltakere i styringssystemet, og at de får funksjonen som utøver av metagovernance – metastyring – i et videre nettverk (Sørensen, 2007, s. 108; Vabo et al., 2020, s. 199). For det andre ser vi også spor av NPM-doktrinene i utviklingen av fellesløsninger. Grunnen til dette er troen på at økt effektivitet i samarbeid gir bedre løsninger for tjenesteyting i offentlig sektor, i dette tilfellet i form av bedre service for innbyggerne (Olsen, 2014, s. 122). Felles datakatalog, data.norge.no, virtuell assistent, DigiHelse og Digisys, Gårdskart, Fellestjenester BYGG, ePlanSak, Kjøretøyopplysninger, FIKS, PEPPOL (Difi), Nye Feide, eBevis, og DSOP (frivillige organisasjoner og næringslivet) er alle fellesløsninger eller delingsplattformer som er referert til i strategien. I tillegg til disse nevnes det sju nasjonale felleskomponenter; Altinn, ID-porten, Digital postkasse for innbyggere, Folkeregisteret, Kontakt- og reservasjonsregisteret, Matrikkelen og Enhetsregisteret. Betydningen av samarbeid gjelder ikke kun nasjonalt. Strategien refererer også til arbeid med å etablere en «European governmental interoperability platform» som skal bidra til digital samhandling over landegrensene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 15; 16; 17; 21; 22; 23; 31; 35; 45). Basert på fokuset på fellesløsninger i strategien kan vi tolke det slik at staten mener utarbeidelsen av fellesløsninger i stor grad vil påvirke digitaliseringen av offentlig sektor på den måten at felles løsninger er nødvendige for å utvikle gode tjenester.

4.5.3 Intertekstualitet og språklige virkemidler i diskursen om betydningen av samarbeid

I dette kapitlet analyserer og drøfter jeg rollen intertekstualitet og språklige virkemidler spiller i å forme og styrke diskursen om betydningen av samarbeid i digitaliseringsstrategien. Som en del av styringsgenren bruker strategien språk – gjennom genre, stil og modalitet – både som et verktøy for kommunikasjon og som et middel for maktutøvelse. Strategien inngår som nevnt i kapittel 4.4.4 i et nettverk av andre tekster – andre *stemmer*, og vi finner eksempler på at diskursen om betydningen av samarbeid forsterkes gjennom intertekstualiteten.

Tekstene som er en del av intertekstualiteten danner et bakteppe og legger føringer for digitaliseringsstrategien, og fokuset på samarbeid som instrument for å jobbe med digitalisering av offentlig sektor er tema i flere av tekstene. I stortingsmeldingen «Eit informasjonssamfunn for alle» (St. meld. nr.17 (2006-2007)) er det ikke særskilt fokus på betydningen av samarbeid, men vi ser at samarbeid og styring for å sikre samordning og sammenheng som verktøy i digitaliseringsprosessen er mer tydelig til stede i stortingsmeldingen «Digital agenda for Norge - IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet» (Meld. St. 27 (2015-2016)). «Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor» inneholder som nevnt tiltakene fra digitaliseringsstrategien, og er et verktøy for å holde oversikt over status for tiltakene (Digitaliseringsdirektoratet, u.å). Siden diskursen om viktighet av samarbeid er tydelig i strategien gjenspeiles dette naturlig nok i handlingsplanen.

Andre dokumenter som nevnes i strategien, og som kan sies å være del av et nettverk av tekster knyttet til digitalisering, er «Nasjonal strategi for digital sikkerhet» (2019), delstrategien «Nasjonal strategi for digital sikkerhetskompetanse» (2019), den nasjonale kompetansepolitiske strategien (NKPS), Digital21-strategien, Digitaliseringsrundskrivet (utgis hvert år), OECD sin «Digital Government Review of Norway» (2017), EUs overordnede IT-strategi, deklarasjoner om samarbeid med EU om digitalisering av kulturarven og om kvinner og digitalisering, EUs eGovernment Benchmark-rapport, Nordisk ministerråd sine erklæringer med målsettinger om et tettere nordisk-baltisk samarbeid om digitalisering (2017) og samarbeid om kunstig intelligens (2018), samt deklarasjonen om utbredelse av 5G-teknologien. Det refereres også til relaterte dokumenter som var under utarbeidelse da strategien ble skrevet i 2019; Stortingsmeldingen «En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse (2019-2020)» og «Nasjonal strategi for kunstig intelligens» (2020). Det

er videre verdt å nevne at strategien henviser til kvalitative og kvantitative undersøkelser om brukerperspektivet på digitaliseringen av offentlig sektor, bestilt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) i henholdsvis 2019 og 2018. Lov- og regelverk som nevnes i strategien er også en del av intertekstualiteten. Eksempler på lover som er referert til i digitaliseringsstrategien er grunnloven, kommuneloven, offentleglova, lov om elektroniske tillitstjenester, geodataloven, personvernregelverket / personvernforordningen/ personvernlovgivningen og lov om offentlige anskaffelser (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 1; 18; 23; 33; 47). Intertekstualiteten viser at det er et mangfold av ulike *sosiale begivenheter* som det refereres til i digitaliseringsstrategien, og dette mangfoldet av ulike tekster som sammen danner et nettverk kan sies å være med på å understøtte diskursen om betydningen av samarbeid. Grunnen til dette er fordi nettverket av tekster i seg selv tilsier at det er viktig å ha oversikt over sammenhenger innen feltet digitalisering, konteksten til selve digitaliseringsstrategien, og at dette nettverket, eller konteksten, illustrerer et fokus på samhandling og samarbeid.

Digitaliseringsstrategien som *genre* er innenfor styringsgenren, blant annet fordi avsenderne – særlig Kommunal- og moderniseringsdepartementet – er i posisjon til å utøve direkte makt på grunn av maktasymmetrien mellom staten og resten av offentlig sektor (Fairclough, 2003, s. 32). Det er et dokument hvor staten som øverste forvaltningsnivå bevisst styrer de lavere forvaltningsnivåene og andre deler av offentlig sektor gjennom ulike maktdimensjoner. Som nevnt er *genren* en tekst befinner seg innenfor et uttrykk for en stabil ramme for sosial interaksjon, og er dermed del av det å opprettholde institusjonelle strukturer, som eksempelvis maktstrukturer, i det moderne samfunn. I strategien refereres det eksempelvis til politiske mål og prioriteringer, slik man finner i politiske plandokumenter. Eksempler på dette er de tidligere nevnte oversiktene på slutten av kapittel 2 – 8; «regjeringen vil». Innenfor styringsgenren er det viktige å opprettholde strukturelle relasjoner, som relasjonen mellom staten og de lavere forvaltningsnivåene. Vi ser her at genren i seg selv støtter opp under diskursen om betydningen av samarbeid og en governance-tankegang, på den måten at selv om staten er den maktoverlegne som kan utøve alle de tre maktdimensjonene, er staten som aktør likevel avhengig av et samarbeid med resten av offentlig sektor for å realisere målene og tiltakene i digitaliseringsstrategien, samt at andre deler av offentlig sektor samarbeider seg imellom.

Begrepene «*koordinering*»/ «*koordinert*»/ «*koordinere*»/ «*koordineres*»/ «*koordinerer*» (22 ganger) og «*styring*»/ «*styre*» (22 ganger) gjentas ofte i teksten, og dette kan tolkes som en måte staten uttrykker sin makt direkte gjennom språklige virkemidler. Det refereres ikke alltid til at staten er den som skal koordinere og styre, men det er flere eksempler på at staten peker på statlig styring og koordinering. For eksempel:

«[regjeringen vil] At **KMD tar ansvaret for** at statlige og kommunale interesser i felles økosystem for nasjonal digital samhandling og tjenesteutvikling koordineres» og «[regjeringen vil] **Legge til rette for at styring** av de nasjonale fellesløsningene i økosystemet gjennom tildelingsbrevene til statlige forvaltere av de nasjonale fellesløsningene skjer på en samordnet måte» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 37, egen utheving).

Denne typen styring og kontroll er ikke nødvendigvis negativ. Dersom vi tilnærmer oss digitalisering som et *wicked issue*, kan statlig involvering være en del av løsningen på grunn av temaets kompleksitet dersom premisset er at bare staten har makt, ressurser og tilstrekkelig oversikt over helheten til å styre. På en annen side kan det tolkes som at staten gjennom språket i strategien presenterer dette som mer komplisert enn det i realiteten er, og at behovet for statlig styring ikke er så stort som staten hevder. Dette kan tolkes som et uttrykk for agendamakt, og også ideologisk makt. Staten setter agendaen ved å velge på hvilken måte arbeidet med digitalisering av offentlig sektor presenteres generelt. Staten står overfor et dilemma der man ønsker å styre de lavere forvaltningsnivåene i en viss retning, samtidig som det er ønskelig at de lavere forvaltningsnivåene sin evne til å tilpasse tjenester og organisering av disse ivaretas (Andersen & Pors, 2014, s. 79–80). Som nevnt kan det at staten presenterer digitalisering av offentlig sektor som mer komplisert enn det muligens i realiteten er være et uttrykk for ideologisk makt. Lukes påpeker at ideologisk makt blant annet handler om å påvirke og forme hva andre vil ham og at denne maktutøvelsen er usynlig (Lukes, 2021, s. 30). Lokalt selvstyre og oppgavefordeling i offentlig forvaltning nevnes i kapittel 1, side 10 i digitaliseringsstrategien, og i resten av teksten synes utgangspunktet å være at det er staten som styrer, og er den maktoverlegne.

Som tidligere nevnt kan den som formidler teksten posisjonere seg overfor mottakeren ved bevisst bruk av modalitet. Følgende sitat fra kapittel 9, «Digital sikkerhet», omhandler

sammenhengen mellom samarbeid og arbeidet med datasikkerhet: «Difis arbeid med styring og kontroll på informasjonssikkerhet **skal** utvides til å omfatte både statsforvaltningen og kommunene fordi utfordringene i statsforvaltningen gjelder også for kommunene» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019, s. 51, egen utheving). I sitatet ser vi at deontisk modalitet brukes for å uttrykke at noe er nødvendig, gjennom bruken av det modale hjelpeverbet «skal» (Fairclough, 2003, s. 166; Svennevig & Henriksen, 2022; Thell, 2024). Difi sin rolle i styring og kontroll innen informasjonssikkerheten presenteres dermed som en selvfølge. Vi kan videre se på dette som et eksempel på hvordan intertekstualitet brukes for å understreke et poeng og utøve direkte makt: Det refereres til en evaluering gjort av Difi i 2018 som grunnlag for beslutningen om at Difi sitt arbeid med styring og kontroll skal styrkes, og dette er tatt inn i tiltaksoversikten knyttet til Nasjonal strategi for digital sikkerhet (Departementene, 2019, s. 11). Styrking av Difi sin rolle kan potensielt gå på bekostning av lokalt selvstyre, men det er heller ikke gitt at styring er negativt for den maktunderlegne. Når det gjelder informasjons- og datasikkerhet vil det være krevende for alle kommuner å ha de ressursene og fagkompetansen som er nødvendig for å følge opp arbeidet, og vi kan dermed se på dette som et eksempel på at den maktunderlegne (offentlig sektor utenom staten) må styre seg selv ut fra fortolkning av den maktoverlegne (staten) sine mulige intensjoner (Andersen & Pors, 2014, s. 82). Det blir dermed tydelig at styrkingen av Difi sin rolle innen arbeidet med informasjonssikkerhet er et forsøk på å adressere komplekse sikkerhetsutfordringer på tvers av ulike nivåer i offentlig sektor. Vi kan si at staten tar en mer aktiv rolle for å sikre en mer enhetlig tilnærming til arbeidet med datasikkerhet, noe som kan ses både som en nødvendighet og en utfordring. Tiltakene for å få kontroll på informasjonssikkerheten reiser dermed spørsmål om maktdynamikken mellom sentral styring og lokalt selvstyre. Samtidig kan vi forvente at disse dynamikkene er i konstant endring siden digitalisering er et *wicked issue*. Avslutningsvis illustrerer dette eksempelet hvordan diskurser gjennom språk både definerer og utfordrer maktforhold og samarbeidsrelasjoner i offentlig forvaltning. På denne måten bidrar kritisk diskursanalyse til å avdekke ikke bare hva som blir kommunisert, men også hvordan, og med hvilke implikasjoner for maktfordelingen knyttet til arbeidet med digitalisering av offentlig sektor.

5 Konklusjon

I denne studien har jeg utforsket hva som er hoveddiskursene i «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025», og hvordan disse diskursene kan påvirke digitaliseringen av offentlig sektor i Norge.

Diskurser identifiseres ved å identifisere hovedtematikken i en sosial begivenhet, og hvilke perspektiver som fremmes. Studien har fokusert på hvordan ulike posisjoner og perspektiver – diskurser – fremmes gjennom *stil* og *genre* som uttrykk for sosial praksis, og hvordan sosiale strukturer som maktutøvelse og ulike ideologier og doktriner uttrykkes innenfor disse diskursene. I dette avsluttende kapitlet vil jeg oppsummere hovedfunnene og trekke konklusjoner basert på analysene gjennomført i lys av problemstillingen. Jeg deler oppsummeringen og konklusjonen inn i to deler. Kapittel 5.1 konkluderer med bakgrunn i første del av problemstillingen: Hva er hoveddiskursene i digitaliseringsstrategien. Kapittel 5.2 konkluderer med bakgrunn i andre del av problemstillingen: Hvordan disse diskursene kan påvirke digitaliseringen av offentlig sektor i Norge. Til sist i kapitlet reflekterer jeg over studiens relevans og bidrag til fagfeltet, og kommer med forslag til videre forskning relatert til oppgavens tema og funn.

5.1 Hovedfunn og konklusjoner: Hoveddiskursene i digitaliseringsstrategien

I denne masteroppgaven har jeg utført en kritisk diskursanalyse, basert på Norman Faircloughs metode, av den statlige digitaliseringsstrategien for å identifisere hoveddiskursene som formidler statens intensjoner og strategiske prioriteringer innen digitalisering av offentlig sektor. Jeg har identifisert to hoveddiskurser: effektivisering og betydningen av samarbeid. Disse to diskursene avslører ikke bare strategiske, prinsipielle og ideologiske tilnærminger, men tjener også som verktøy for staten til å utøve både direkte makt, agendamakt og ideologisk makt i henhold til Steven Lukes sin teori om maktens tre dimensjoner.

Diskursen om effektivisering er fremtredende gjennom hele digitaliseringsstrategien. Allerede i forordet settes det søkelys på det kontinuerlige behovet for økt effektivitet. Effektivisering presenteres som både et mål og et positivt ønskelig utfall av digitaliseringsprosessen, og dette aspektet forsterkes av referanser til både styringseffektivitet, beslutningseffektivitet og

kostnadseffektivitet. Dette fokuset på effektivitet er i tråd med med nyliberalistisk ideologi og New Public Management-prinsipper, hvor språkbruken vektlegger markedets rolle og mål om kostnadsreduksjon og produktivitetsøkning, samt brukerorientering.

I kontrast til dette fremhever diskursen om betydningen av samarbeid nødvendigheten av tverrsektoriell og offentlig-privat samhandling for å håndtere digitaliseringen som et *wicked issue*. Samarbeid blir fremstilt som en forutsetning for å realisere strategiens mål og tiltak, noe som reflekterer en governance-tilnærming. Videre vektlegger strategien samarbeid som essensielt for å utvikle integrerte tjenester som møter brukernes behov effektivt. Det teoretiske rammeverket, basert på maktens tre dimensjoner av Steven Lukes og ideer om governance, understøtter analysen av hvordan staten, til tross for å være en maktoverlegen aktør, likevel er avhengig av omfattende samarbeid for å implementere og iverksette tiltakene i strategien.

Digitaliseringsstrategiens intertekstualitet viser hvordan et mangfold av tekster bidrar til å styrke diskursen om effektivisering og diskursen om betydningen av samarbeid. Disse tekstene gjenspeiler de samme diskursene som digitaliseringsstrategien, og bidrar dermed til å forsterke og legitimere målene og tiltakene i strategien.

Konklusjonen på analysen og drøftingen viser at digitaliseringen av offentlig sektor i Norge kan beskrives som en tosidig strategi som vektlegger både behovet for effektivisering og nødvendigheten av bredt samarbeid. Diskursen om effektivisering kan sees som et uttrykk for nyliberal ideologi, og NPM-prinsipper med et fokus på markedsbaserte løsninger og effektiv ressursbruk, mens diskursen om samarbeid reflekterer kompleksiteten ved digitalisering som et *wicked issue*, og nødvendigheten av styring, koordinering og samhandling. Selv om de to diskursene kan fremstå som motstridende, viser analysen og drøftingen at de likevel er tett sammenvevde og integrerte.

5.2 Hovedfunn og konklusjon: Hoveddiskursenes påvirkning på digitaliseringen av offentlig sektor

I digitaliseringsstrategien er diskursene om effektivisering og viktigheten av samarbeid tydelige hver for seg, samtidig som de er tett sammenvevde i det å kommunisere hvordan det offentlige

skal oppnå målene i strategien og tilnærme seg digitalisering som et *wicked issue*. Disse hoveddiskursene reflekterer mål om mer skreddersydde og sammenhengende tjenester som minimerer byråkratiet og forbedrer målrettingen av tjenester til innbyggerne. Samarbeid mellom forskjellige deler av offentlig sektor og med private aktører er sentralt for å oppnå disse målene, noe som fremmer en mer effektiv ressursbruk og en bedre forvaltning.

Strategien beskriver hvordan effektivisering ikke bare handler om å gjøre mer med mindre, men også om hvordan offentlige tjenester kan tilpasses og oppleves som mer relevante og skreddersydde for brukerne. Her kan vi si at diskursen kan ha en positiv påvirkning på digitaliseringen av offentlig sektor, dersom vi ser det fra brukernes ståsted. På en annen side kan et overdrevet fokus på effektivitet knyttet til styring potensielt redusere lokalt selvstyre og muligheten til lokal tilpasning av regelverket, noe som kan sees på som en utfordring i digitaliseringen av offentlig sektor.

I denne oppgaven har jeg beskrevet digitalisering av offentlig sektor som et *wicked issue*, et komplekst problem som krever styring og koordinering, og hvor løsningene ikke er åpenbare. Dette skyldes blant annet at digitalisering innebærer en rekke styringsmessige, etiske, organisatoriske og teknologiske dilemmaer som må balanseres. Strategien antyder at statlig styring kan være nødvendig for å håndtere disse utfordringene, noe som kan innskrenke det lokale selvstyret. Samtidig blir antydningene om statlig styring ofte dempet ved å referere til samarbeid og samstyring.

Språket i strategien reflekterer og forsterker nyliberalistiske verdier og prinsipper fra NPM ved å fokusere på offentlig-privat samarbeid, arbeidsdeling mellom det offentlige og private og verdiskapning i næringslivet fremfor at man kun skal basere seg på offentlige løsninger. Dette viser hvordan effektivisering ikke bare er en teknisk øvelse, men også en ideologisk styring som former både politiske beslutninger og implementeringen av digitalisering. Samtidig, ved å legge vekt på betydningen av nettverk og bredere samhandling mellom aktører i det offentlige, og mellom det offentlige og private, inkorporerer strategien elementer av governance-tankegangen. Governance-perspektivet er tydelig i hvordan strategien fremmer samarbeid på tvers, og legger til rette for en mer fleksibel styringsmodell som kan håndtere digitalisering som *wicked issue*.

Strategien understreker viktigheten av å stimulere til innovasjon som en måte å øke effektiviteten i offentlig sektor. Dette er reflektert i strategiens fokus på tilgang til åpne data, som spiller en viktig rolle i det å styrke både offentlige og private aktørers evne til å utvikle innovative løsninger. Denne tilnærmingen viser hvordan diskursen om effektivisering ikke bare handler om å kutte kostnader og øke produktiviteten, men også om å utnytte fremskritt som kan forbedre tjenesteytingen i offentlig sektor. Gjennom å fremme samarbeid og deling av data legger strategien til rette for mer helhetlige og skreddersydde tjenester for brukerne av offentlige tjenester. Dette kan tolkes som et uttrykk for hvordan diskursene om effektivisering og betydningen av samarbeid påvirker digitaliseringen av offentlig sektor.

Strategien underbygger også et premiss om interaktiv governance, hvor ulike forvaltningsnivåer ikke bare inviteres til å delta, men faktisk sikres innflytelse i styringsprosessene. Bruken av begrepet *samstyring* illustrerer at staten anerkjenner et behov for en balansert maktfordeling, hvor staten fortsatt har en styringsrolle, men at andre deler av offentlig sektor må ha reell medinnflytelse. På en annen side, til tross for at samarbeid fremmes som en løsning på mange av digitaliseringens utfordringer, kan det også fremme spenninger og utfordringer i balansen mellom staten som den maktoverlegne og offentlig sektor for øvrig som de maktunderlegne. Siden digitalisering er et *wicked issue*, vil naturen til oppgavene som skal løses være dynamiske og i endring, og dette gjør at samarbeid må være fleksibelt og tilpasset endringer i både tjenesteyting og aktørbildet.

Avslutningsvis kan strategiens fremheving av statlig styring tolkes både som en nødvendighet og som et uttrykk for makt, hvor staten bruker sin agendamakt og ideologiske makt til å forme både innholdet i digitaliseringsarbeidet, og tiltakene knyttet til digitaliseringen av offentlig sektor. Dette innebærer en kontinuerlig avveining mellom å gi tilstrekkelig rom for lokalt selvstyre og nødvendigheten av en sterk sentral styring for å håndtere digitaliseringens komplekse utfordringer.

5.3 Studiens relevans og bidrag til fagfeltet

I dette kapitlet vil jeg utforske hvordan min studie bidrar til eksisterende kunnskap og diskutere dens betydning relatert til temaet for oppgaven, og for fagfeltet offentlig politikk og organisering.

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har jeg kommet fram til at det er få studier som undersøker digitalisering av offentlig sektor i lys av begrepet *wicked issues*. Dette perspektivet er viktig da det understreker kompleksiteten og de tverrgående utfordringene digitalisering medfører. Ved å adressere dette temaet mener jeg min studie utvider forståelsen av hvordan offentlig politikk knyttet til digitalisering utformes og implementeres, samtidig som den belyser hva som kan være konsekvensene av denne utformingen og implementeringen.

Det er verdt å merke seg hvilke diskurser som er utelatt i digitaliseringsstrategien. Disse fraværende diskursene mener jeg representerer uttrykk for både agendamakt (*nondecisions*) og ideologisk makt. Det å utelate enkelte diskurser kan ha stor innflytelse på hvilke mål og tiltak som fremmes og ignoreres. Eksempler på fraværende diskurser i digitaliseringsstrategien er mangelen på fokus på arbeidsvilkår og arbeidstakerrettigheter. Dette er kritisk fordi de ansatte i offentlig sektor er nøkkelpersoner i implementeringen av strategiene, og deres arbeidsforhold direkte kan påvirke effektiviteten og suksessen til disse tiltakene. Strategien nevner arbeidslivet i konteksten av kunstig intelligens, men gir lite oppmerksomhet til bredere arbeidsrelaterte spørsmål i andre deler av dokumentet. Dette kan peke på en selektiv tilnærming til hvordan man vurderer innvirkningen digitaliseringen har på arbeidslivet. Videre er kompetanseheving blant ansatte essensielt, og dette er nevnt i strategien, men den mangler en sammenhengende tilnærming for å håndtere dette på tvers av offentlig sektor.

Til tross for et bakteppe preget av nyliberalisme og NPM er økonomiske aspekter ved digitaliseringen nesten fraværende i strategien. Dette fraværet kan tolkes som et uttrykk for både agendamakt og ideologisk makt. Kapittel 10 i strategidokumentet, som kort berører økonomiske og administrative konsekvenser, er overraskende knapt og mangler dybde, noe som antyder en mulig undervurdering av økonomiske utfordringer knyttet til digitaliseringstiltak.

Manglende fokus på arbeidsvilkår og den begrensede behandlingen av økonomiske spørsmål kan ha konsekvenser for de langvarige effektene av målene og tiltakene i strategien. Ved å inkludere disse temaene på en tydeligere måte kunne digitaliseringsstrategien potensielt blitt mer robust og bærekraftige som arbeidsdokument i offentlig sektor. Slik jeg ser det kan fokus på å integrere disse temaene i den nye digitaliseringsstrategien sikre at digitaliseringstiltakene blir mer relevante og treffsikre.

Når det gjelder studier av offentlig politikk og organisering mener jeg min studie kan bidra til å sette ekstra søkelys på betydningen av en mer integrert tilnærming i utformingen og implementeringen av offentlig politikk. Ved å behandle digitalisering som et *wicked issue* håper jeg å tilføre noe til forståelsen av hvordan komplekse, tverrsektorielle utfordringer kan adresseres i offentlig politikk. Dette ser jeg på som viktig knyttet til å utvikle politikk som kan håndtere sammensatte og skiftende problemer på en bedre måte, og som er tilstrekkelig fleksibel til å tilpasse seg fremtidige endringer og uforutsette konsekvenser.

5.4 Forslag til videre forskning

I dette kapitlet vil jeg gjøre rede for forslag til videre forskning som kan bygge videre på funnene i min masteroppgave, og utforske andre, relevante temaer relatert til oppgavens tema.

Min studie har fokusert på det jeg har identifisert som hoveddiskursene i digitaliseringsstrategien, men det er også relevant å undersøke andre mulige diskurser i strategien. Diskurser om åpenhet, innovasjon og datasikkerhet er mindre fremtredende i strategien, men fremtidig forskning kan utforske disse diskursene dypere for å forstå deres rolle og betydning i utformingen av digitaliseringsstrategien og innen digitalisering generelt. Det kan også være relevant å se på disse diskursene i lys av den nye digitaliseringsstrategien når den blir publisert.

Det kan videre være aktuelt å gå inn i tekstene som utgjør intertekstualiteten til digitaliseringsstrategien, slik det er omtalt i kapittel 4.1 i denne oppgaven. Dette kan gi mer innsikt i bakgrunnen til dagens tilnærming til digitalisering av offentlig sektor, eller hvordan digitalisering kommuniseres ut eksempelvis gjennom digitaliseringsrundskrivene. Ved å utforske tekstene i nettverket til digitaliseringsstrategien kan man også se på temaet i et internasjonalt perspektiv, og sammenligne prosessene i Norge med andre land.

Jeg nevner i innledningen at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet ble opprettet 1.januar 2024. Et forslag til videre forskning er å undersøke hvorfor digitaliseringsdepartementet ble opprettet, og hvilken innvirkning dette har på implementeringen av digitaliseringsstrategien og digitaliseringen i samfunnet generelt,

spesielt i lys av regjeringsskiftet som fant sted midt i strategiperioden, samt andre endringer i det politiske landskapet.

Det kan videre være verdifullt å undersøke nærmere hvilke temaer som systematisk utelates i strategiske dokumenter, og hvilken innvirkning dette har på politikktutforming. Dette kan knyttes til arbeidstakernes vilkår og økonomiske konsekvenser av digitalisering, som er tydelig fraværende i digitaliseringsstrategien.

Det kan være nyttig å gjøre flere studier på hvordan offentlig sektor i Norge håndterer *wicked issues*, for eksempel gjennom forskning på konkrete initiativer som StimuLab. StimuLab er et offentlig program forvaltet av Digdir, som skal stimulere til innovative prosjekter med mål om å løse «samfunnsfloker» (*wicked issues*) (Digitaliseringsdirektoratet, u.å.-b). Dette kan gi innsikt i utforming- og effektiviteten av innovative løsninger på komplekse samfunnsutfordringer.

Til tross for utbredt kritikk, er det få studier som ser på funnene fra NPM-forskningen med mål om å utvikle en mer overordnet teori (Røvik, 2007, s. 37). Det ville være nyttig å ha en mer helhetlig teoretisk tilnærming å ta utgangspunkt i for studier av NPM-prinsippene knyttet til realitetene i offentlig sektor.

I dette kapitlet har jeg redegjort for forslag til videre forskning som tar utgangspunkt i funnene fra min studie, eller er relatert til temaet i min oppgave. Gjennom å identifisere disse mulighetene håper jeg å bidra til en utvidet forståelse og en videreutvikling knyttet til studiet av digitalisering av offentlig sektor spesielt, og komplekse temaer innen offentlig politikk og organisering generelt.

Referanser

- Andersen, N. Å., & Pors, J. G. (2014). *Velfærdsledelse: Mellem styring og potentialisering*. Hans Reitzels Forlag.
- Bachrach, P., & Baratz, M. S. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*, 56(4), 947–952. <https://doi.org/10.2307/1952796>
- Bakhtin, M. M. (1981). *The dialogic imagination: Four essays* (M. Holquist, Red.). University of Texas Press.
- Berg, O. T., Sterri, A. B., & Simonsen, K. B. (2023, november 27). *Liberalisme*. Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/liberalisme>
- Bhaskar, R. (2008). *A realist theory of science with a new introduction*. Taylor and Francis Group.
- Burr, V., & Dick, P. (2017). Social Constructionism. I B. Gough (Red.), *The Palgrave Handbook of Critical Social Psychology* (s. 59–80). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/978-1-137-51018-1_4
- Børtnes, J., & Lunde, I. (2021, mai 15). *Mikhail Bakhtin*. Store norske leksikon på snl.no. https://snl.no/Mikhail_Bakhtin
- Cheek, J., & Øby, E. (2023). *Research design: Why thinking about design matters*. SAGE.
- Chouliaraki, L., & Fairclough, N. (1999). *Discourse in late modernity: Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh university press.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L., & Bryman, A. (2021). *Bryman's social research methods* (Sixth edition.). Oxford University Press.
- Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2(3), 201–215. <https://doi.org/10.1002/bs.3830020303>
- Dahlum, S., & Grønmo, S. (2021, august 11). *Kausalitet*. Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/kausalityet>

- Departementene. (2019). *Nasjonal strategi for digital sikkerhet*. Regjeringen.no.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-strategi-for-digital-sikkerhet/id2627177/>
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.-a). *Skate*. digdir.no. Hentet 1. mai 2024, fra
<https://www.digdir.no/skate/skate/1259>
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.-b). *StimuLab*. digdir.no. Hentet 12. mai 2024, fra
<https://www.digdir.no/innovasjon/stimulab/1706>
- Digitaliseringsdirektoratet. (u.å.). *Handlingsplan for digitalisering av offentlig sektor*. digdir.no.
<https://www.digdir.no/handlingsplanen/handlingsplan-digitalisering-av-offentlig-sektor/1229>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2023). *Organisering av virksomheter og ansatte i staten*. dfo.no. <https://dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/organisering-av-virksomheter-og-ansatte-i-staten>
- Fairclough, N. (2001). *Language and power* (2 ed.). Longman.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: Textual analysis for social research*. Routledge.
- Fairclough, N. (2009). A dialectical-relational approach to critical discourse analysis in social research. I R. Wodak & M. Meyer (Red.), *Methods of critical discourse analysis* (2. utg., s. 162–186). SAGE.
- Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. (2013). *Statsbudsjettet 2013—Tildelingsbrev til Direktoratet for forvaltning og IKT*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2013_difi.pdf
- Foucault, M. (1999). *Diskursens orden: Tiltredelsesforelesning holdt ved Collège de France 2. desember 1970* (E. Schaanning, Overs.). Spartacus.
- Gilje, N., & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi* ([3. prøveutg.]). Universitetsforlaget.
- Hansen, T. (2022, januar 26). *New Public Management*. Store norske leksikon på snl.no.
https://snl.no/New_Public_Management

- Holmen, H. A. (2023, september 4). *Epistemologi*. Store norske leksikon på snl.no.
<https://snl.no/epistemologi>
- Hovi, J., & Malnes, R. (2001). *Normer og makt innføring i internasjonal politikk*. Abstrakt. Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Hovedinstruks for Digitaliseringsdirektoratet*. Regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/contentassets/7f9b178a808649dfad4bc4ae2401ae07/2023_hovedinstruks-digitaliseringsdirektoratet-2023.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Én digital offentlig sektor— Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*. Regjeringen.no.
https://www.regjeringen.no/contentassets/db9bf2bf10594ab88a470db40da0d10f/no/pdfs/digitaliseringsstrategi_for_offentlig_sektor_rettet.pdf
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). META-GOVERNANCE: VALUES, NORMS AND PRINCIPLES, AND THE MAKING OF HARD CHOICES. *Public Administration*, 87(4), 818–836.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01780.x>
- Kristeva, J. (1986). *The Kristeva reader* (T. Moi, Red.). Columbia University Press.
- Lukes, S. (2021). *Power: A radical view* (3. utg.). Red Globe Press.
- Machin, D., & Mayr, A. (2012). *How to do critical discourse analysis: A multimodal introduction*. SAGE.
- Meld. St. 27 (2015-2016). *Digital agenda for Norge—IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>
- Olsen, J. P. (2014). *Folkestyrets varige spenninger: Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Universitetsforl.
- regjeringen.no. (u.å.). *Store ambisjoner for nytt departement*.
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/store-ambisjoner-for-nytt-departement/id3020323/>

regjeringen.no. (2022). *Hva er statsforvaltningen?*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/?expand=factbox2947625>

regjeringen.no. (2023a). *Ny nasjonal digitaliseringsstrategi.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/ny-nasjonal-digitaliseringsstrategi/id2982892/>

regjeringen.no. (2023b, desember 15). *Innspill til ny nasjonal digitaliseringsstrategi.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/it-politikk/ny-nasjonal-digitaliseringsstrategi/innspill-til-ny-nasjonal-digitaliseringsstrategi/id2982896/>

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon.* Universitetsforlaget.

Schattschneider, E. E. (1961). *The semisovereign people.* Holt, Rinehart and Winston.

Simonsen, H. G., & Henriksen, A. H. (2023, august 25). *Semantikk.* Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/semantikk>

Skirbekk, S. (2023, desember 24). *Ideologi.* Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/ideologi>

Skrede, J. (2017). *Kritisk diskursanalyse.* Cappelen Damm Akademisk.

St. meld. nr.17 (2006-2007). *Eit informasjonssamfunn for alle.* Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/25977d684a26494ead8da4106fdd267f/n-no/pdfs/stm200620070017000dddpdfs.pdf>

Store norske leksikon (2005-2007). (2018, mai 8). *Effektivitet.* Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/effektivitet>

Store norske leksikon (2005-2007). (2020, juni 28). *Effektivisere.* Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/effektivisere>

- Store norske leksikon (2005-2007). (2021, november 7). *Effektiv*. Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/effektiv>
- Svendsen, L. F. H. (2023a, mai 19). *Thomas Kuhn*. Store norske leksikon på snl.no. https://snl.no/Thomas_Kuhn
- Svendsen, L. F. H. (2023b, juni 14). *Semiotikk*. Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/semiotikk>
- Svennevig, J., & Henriksen, A. H. (2022, januar 26). *Modalitet*. Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/modalitet>
- Sørensen, E. (2007). Public Administration as Metagovernance. I G. Gjelstrup & E. Sørensen (Red.), *Public Administration in Transition* (s. 107–126). DJØF Publ.
- Teigen, K. H., & Svartdal, F. (2023, mars 10). *Bias*. Store norske leksikon på snl.no. https://snl.no/bias_-_psykologi
- Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode* (1. utg.). Fagbokforl.
- Thell, R. (2024, januar 22). *Imperativ*. Store norske leksikon på snl.no. https://snl.no/imperativ_-_grammatikk
- Thorsen, D. E. (2019, juni 26). *Radikal*. Store norske leksikon på snl.no. <https://snl.no/radikal>
- Vabo, S. I., Klausen, J. E., & Askim, J. (2020). *Offentlig politikk*. Universitetsforlaget.
- Weick, K. E. (1993). The Collapse of Sensemaking in Organizations: The Mann Gulch Disaster. *Administrative Science Quarterly*, 38(4), 628. <https://doi.org/10.2307/2393339>