

Ledere mangler digitalt språk



Regjeringen har en offensiv politikk for digitale offentlige tjenester. Flere undersøkelser viser imidlertid at offentlige ledere i liten grad forholder seg til tidens digitalisering. Er vi i ferd med å bygge en digital offentlig sektor uten at lederne er involvert?

Av Bendik Bygstad, Institutt for informatikk, Universitetet i Oslo og Gjermund Lanestedt, Agenda Kaupang AS

I denne artikkelen resonnerer vi rundt dette tilsynelatende fraværet av ledelsesengasjement i den nye digitale hverdagen. Vi tror mye handler om at dagens ledere mangler språk og begrepsapparat som dekker feltet. De evner ikke å se på data og datasystemer som ressurser de har ansvar for – på linje med penger og mennesker. Her skisserer vi et teoretisk grunnlag for ledelse i en digital tid, og gir noen konkrete anbefalinger basert på vårt bidrag.

Hva er problemet?

Digitaliseringen går raskt, og stadig nye samfunnsområder endres. I privat sektor dukker det opp nye digitale forretningsmodeller og tjenester. I offentlig sektor igangsettes ambisiøse digitaliseringsprogrammer og -prosjekter. Selv om digitaliseringen innen offentlig sektor ikke går like raskt som i privat sektor, merker også offentlige virksomheter økende forventninger om digital samhandling og dialog med sine brukere. Regjeringens eget digitaliseringsrundskriv (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2017) sier at forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv normalt skal skje gjennom digitale, nettbaserte tjenester – som skal være helhetlige, brukervennlige, trygge og universelt utformet. Dette er ambisiøst, og det kreves god ledelse for å realisere slike mål. Derfor er Rambølls kartlegging blant 500 virksomheter ganske overraskende når den avdekker svakt digitalt lederskap og at flertall av lederne ikke forstår hvorfor de investerer i IT. «IT i praksis 2017» forteller oss at den digitale kompetansen blant toppledere og mellomledere i offentlig sektor fortsatt er svært begrenset.

Fundamental ressurs

Det pågår altså mye digitalisering i offentlig sektor, men ledelsen fungerer dårlig. Hvorfor? *Årsaken er etter vår oppfatning ikke dårlige ledere,*

men en svak teoretisk forståelse av hva digitalisering handler om. Vi skal først beskrive hovedproblemet, og så analysere konsekvensene.

Den svake teoretiske forståelsen gir seg uttrykk i at digitalisering forstås og behandles som et *saksfelt* som alle andre, som kan håndteres med vanlige ledelsesgrep. I tradisjonell organisasjonsteori når virksomheten sine mål ved å allokere ressurser (arbeidskraft og penger) for å framstille produkter eller tjenester som dekker behovene til målgruppen og imøtekommer forventninger og krav fra eiere og omgivelser. IKT blir i denne sammenheng sett på som støttesystemer; et virkemiddel for å effektivisere kjerneprosesser og organisasjonens arbeidsrutiner. Men digitalisering er etter vår oppfatning ikke et saksfelt. Data og datasystemer er grunnleggende ressurser, på linje med mennesker og penger. Når det offentlige digitaliserer og tar i bruk systemer og samler data etableres ressurser som må forvaltes på vegne av fellesskapet. Vanlige ledelsesverktøy som målstyring og budsjetter fungerer dårlig på digitaliseringsområdet. Det er etter vårt syn hovedsakelig tre viktige konsekvenser av dette.

Konsekvens 1: Lederne abdiserer, og setter bort ansvaret til IT-sjefer eller eksterne konsulenter

Når ledere i hovedsak mangler instrumenter for å planlegge, lede og utnytte bruken av digitale ressurser, må jobben gjøres av noen andre. Ledernes manglende begreper knyttet til verdien av ressursene gjør det også vanskelig for dem å forstå den egentlige betydningen av digitaliseringen, og hvordan deres virksomhet henger sammen med andre i nye digitale verdikjeder og -nettverk. I virksomhetene blir dermed ansvaret for digitalisering delegert til en IT-sjef eller overlatt til innleide eksperter.

Konsekvens 2: Det overfokuseres på prosjekter og gevinstrealisering

En konsekvens av abdikasjonen er et for stort fokus på enkeltprosjekter og gevinstrealisering av disse. Det er ikke noe galt med pro-



Data er generøse, globale, generelle og generative. Dette gjør dem til en fundamental ressurs, ikke et verktøy som mange ledere tror.
Foto: Adobe Stock.

sjekter, men fokuset på digitalisering som prosjekter og enkeltstående «business case» indikerer at digitalisering ses på som krafttak og engangsoppgaver. God digitalisering og forvaltning av de digitale ressursene i virksomheten er en kontinuerlig aktivitet, og er ledergruppens felles ansvar. Gevinstrealisering av enkeltprosjekter er grunnleggende en litt misvisende idé når det handler om digitalisering og etablering av digitale ressurser på tvers av organisasjoner og mellom organisasjoner.

Konsekvens 3: Kjerneprosessene i organisasjonen støttes ikke

En tredje konsekvens av lederes manglende forståelse er at virksomhetenes kjerneprosesser i for liten grad drar nytte av digitaliseringen. Der hvor kjernevirksomheten kunne vært bedre tilrettelagt for en digital tid sliter mange virksomheter i stedet med å «treffe» brukernes digitale behov. Forvaltningsvedtak og beslutninger som kunne vært understøttet av bedre datagrunnlag tas på et mer skjønnsmessig grunnlag – med dårligere presisjon og lavere kvalitet. Flere undersøkelser viser at mange offentlige virksomheter snakker om brukerorientering og det å involvere innbyggere og næringsliv i utformingen av tjenester, men at de færreste egentlig får det til. Dette bidrar også til at de får problemer med å ta ut målbare gevinster av de teknologiinvesteringer som gjøres.

En teori om ledelse av digitale ressurser

Vi ser behov for ny teori knyttet til ledelse av digitale ressurser. Vårt forslag til teori bygger på to utgangspunkt, der vi skiller mellom ledelsesaktiviteter og lederens ressurser. Først, vellykkede ledere utfører fire nøkkelaktiviteter: de *planlegger hva som skal gjøres, organiserer arbeidet, leder og inspirerer medarbeidere, og følger opp at resultater blir oppnådd* (Bateman og Snell, 1999).

Til sin disposisjon har de tradisjonelt to typer ressurser; mennesker og penger, som de forholder seg til i sin planlegging og ledelse av

virksomheten. Som illustrert i tabellen under ledes organisasjonen (menneskene) gjennom å formulere mål, organisere aktiviteter og prosjekter, motivere og følge opp måloppnåelsen. Den andre ressursen (penger) ledes gjennom budsjettering, delegering og regnskap.

Vårt forslag til teori hviler på det premiss at disse to ressurstypene er nødvendige, men ikke tilstrekkelige, for å styre digitaliseringen. Digital teknologi er ikke et verktøy – slik som andre systemer og strukturkapital i virksomheten, men en generell ressurs. Noen særtrekk ved denne ressursen er:

- Digitale ressurser er **globale**, de er ikke knyttet til sted. Det tar bare noen millisekunder å forbinde en app med en database i USA (slik Google og Facebook demonstrerer hver dag).
- Digitale ressurser er **generelle**, i den forstand at de kan brukes til mange flere formål enn de er laget til. Stordata er et godt eksempel på dette.
- Digitale ressurser er **generative**, de fører til mer innovasjon og bruk i selvforsterkende prosesser (Yoo et al., 2012). Jo flere digitale ressurser vi har (forutsatt fornuftig organisert), jo flere tjenester kan produseres.
- Digitale ressurser er **generøse**, de kan kopieres og gjenbrukes uten kostnad, de utfordrer tradisjonelle økonomiske lover om knapphet, skalafordeler etc. (Svahn et al., 2017).

Vi skal kort analysere hva ledelse av digitale ressurser innebærer, for hver ledelsesaktivitet.

Å *planlegge* digitale ressurser innebærer å bestemme seg for hvilken posisjon organisasjonen ønsker å innta i de digitale økosystemene den er en del av. For eksempel, kan organisasjonen etablere en egen plattform som senter i et digitalt økosystem, eller må man bli del av et større økosystem? Orkestrering handler om å etablere sam-

spill; ofte vil styringen måtte deles med mange eksterne aktører, kanskje både offentlige og private. For eksempel må en statlig finansinstitusjon definere sin rolle i de nasjonale og internasjonale nettverkene, og vurdere hvordan man får plassert sine folk i de relevante beslutningsforaene. Tilsvarende vil de som har ansvar for delmengder av de viktige nasjonale dataressursene innen geodata, helsedata, samferdselsdata etc. sammen måtte etablere felles styringsregimer.

Å organisere digitale ressurser betyr å sette sammen og koordinere dem for å nå målene. To hovedtyper av digitale ressurser er sentrale; for det første IT-arkitekturer og plattformer (ofte er disse ressursene del av nettverk utenfor egen organisasjon), og for det andre de data virksomheten har eller trenger. For eksempel vil et direktorat med et definert ansvarsområde typisk måtte bestemme seg for hvilke systemer og plattformer det trenger for å utføre kjerneoppgavene effektivt, og hvilke brukergrupper og samarbeidsparter som skal betjenes. Deretter må det besluttes hvilke konkrete data som eventuelt skal utgjøre kjernen i plattformene, og hvordan tredjepartsleverandører i markedet kan levere app-er og lignende.

Vi tror budskapet de nasjonale myndigheter gir kanskje blir både for mye og for lite.

Å lede digitale ressurser innebærer å stimulere mennesker i organisasjonen til å utvikle, videreutvikle og utnytte de digitale ressursene. Den beste måten å gjøre dette på er å gå foran og vise hvilke muligheter dette gir. Ledere har en avgjørende rolle i å sørge for å få visualisert og utnyttet informasjonen som ligger i datasystemene, og selv gå foran og bruke denne aktivt. I et digitalisert sykehus vil for eksempel pasientflyt være visualisert på elektroniske tavler for både pasienter og klinikere, og ledergruppen vil bruke visualisert beslutningsstøtte på sine møter.

Å følge opp digitale ressurser er å sjekke at målene nås, og gjøre løpende justeringer. Dette er det viktigste og mest krevende. En digital organisasjon er datadrevet, det vil si den samler data om sin løpende produksjon, og bruker informasjonen systematisk til både kortsiktige og langsiktige beslutninger. Til det kortsiktige brukes produksjonsdata, for eksempel vil en myndighet som fatter forvaltningsvedtak ha data om antall henvendelser eller besøk på nettstedet, antall klager, ventetid og restanser etc. – som er nødvendige for løpende å justere innholdet i og kvaliteten på ytelsene.

Til langsiktige beslutninger brukes mer avansert dataanalyse og stordata hvor mønstre og trender i økonomi og produktivitet, kundetilfredshet og annen måloppnåelse analyseres. Ofte er informasjonen en sammenstilling av data fra interne og eksterne kilder. I mer platt-

formorienterte løsninger er det nettverkseffekter vi ser etter; en plattform som Geonorge.no vil typisk ha som mål å stimulere til mer bruk av geodata gjennom at den gir brukerne tilgang til et større og mer relevant datagrunnlag, og ved at tredjepartsaktører trekkes til plattformen med sine spesialiserte app-er og andre brukertiløsninger.

Løsningen: Digitalisering i praksis

Alt dette innebærer en betydelig endring for både ledere og ansatte. Men hvorfor har ledere i offentlig sektor så vanskelig for å ta det inn over seg? Hvorfor er ikke ledelse av digitale systemer og dataressurser i enda større grad et dagsaktuelt tema i ledermøter og på de arenaer ledere møtes? Strategisk IKT-ledelse er jo satt på dagsordenen av de som har et fagansvar for forvaltningspolitikken og digitaliseringen av offentlig sektor; Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Direktoratet for forvaltning og IKT. Mer strategisk bruk av IKT er blant annet et av temaene under regjeringens Program for bedre styring og ledelse i staten. I Meld. St. 27 Digital agenda for Norge peker regjeringen på at digitalisering i stor grad handler om styring, organisasjonsutvikling og ledelse, og at digital kompetanse er viktig i toppledelsen i virksomhetene. Det er altså ikke noe tvil om at temaet er satt på dagsordenen.

Vi tror budskapet de nasjonale myndigheter gir kanskje blir både for mye og for lite; det reises mange perspektiver, og det blir pekt på mange hensyn og behov, samtidig som det gis for få konkrete råd til de som skal være offentlige ledere i en digital tid. Vi vil derfor bidra her gjennom å skissere fire viktige ting for den digitale leder:

1. Skaff deg bedre oversikt over dine digitale ressurser
2. Krev løpende visualisering av virksomhetens produksjonsdata
3. Bygg opp analysekapasitet
4. Bygg opp endringskapasitet

Kjerneprosessens data

Vi skal utdype hva vi mener med dette.

Det å skaffe seg bedre oversikt over sine digitale ressurser, handler om å orientere seg om hva virksomheten faktisk er i en digital kontekst. Hvilke data er virksomhetens kjerneprosesser sentrert rundt? Hva er de viktigste data virksomheten blir sittende med og skal forvalte på vegne av samfunnet? Hvilke IKT-systemer benyttes til hva? Hvordan henger din virksomhets dataressurser og systemer sammen med omgivelsene? Hvorfor er det viktig at de henger sammen: hvordan er dataflyten og avhengighetene til eksterne aktører og deres tjenester? Hvordan ser den digitale økologien din virksomhet er en del av ut, og hva er din virksomhets rolle i den?

Det å stille krav om løpende visualisering av virksomhetens produksjonsdata er antagelig fremmed for mange offentlige ledere. Kjer-

	Ledelsesaktivitet			
Ressurser	Planlegge	Organisere	Lede	Følge opp
Organisasjon og mennesker	Mål	Aktiviteter Prosjekt	Motivere	Kontrollere måloppnåelse
Penger	Budsjett	Delbudsjett	Delegere	Regnskap
Digitale	Posisjonere og orkestrere	Digital arkitektur, data og brukere	Stimulere og visualisere	Overvåke Utnytte nettverks-effekter



Mange ledere mangler språk for å forstå at digitalisering er en ressurs på linje med mennesker og penger. Foto: Adobe Stock.

neprosessene i de fleste offentlige virksomheter genererer kontinuerlig data om antall henvendelser, besøkere, søknader, godkjenninger, ventetid, tilskuddsvolum etc. Det å benytte slike data til løpende å følge med på egne ytelser og brukernes etterspørsel er noe transportsektoren, reiselivet og mange andre i privat sektor er gode på, mens de fleste offentlige virksomheter har en vei å gå. Den viktigste informasjonen i virksomheten bør være lett tilgjengelig og gjerne åpen, og vises på steder der ansatte oppholder seg. Visualisert informasjon forenkler koordinering og vil kanskje være den viktigste kilden til løpende forbedring og innovasjon i virksomheten.

Bygg ressurser internt

Det å bygge opp analysekapasitet handler om å ruste seg for en datadrevet hverdag. For effektivt å utnytte de data som arbeidsprosessene genererer, må virksomheten være i stand til å benytte analyseverktøy og sammenstille egne data med bakgrunnsdata og data fra eksterne kilder. Medarbeiderne må være i stand til å bygge analysemodeller, bruke verktøyene og visualisere analyseresultater – slik at data blir til beslutningsinformasjon og underlag for løpende tjenesteutvikling og nye strategier. Det vil være lite gunstig å sette ut analysevirksomheten, eller å lene seg kun på periodiske evalueringer og FoU-opppdrag – slik offentlige virksomheter tradisjonelt ofte har gjort. Men det å bygge opp en slik analysekapasitet er krevende, og må gjøres trinnvis.

Bygg opp endringskapasitet. Også dette er krevende, men er nødvendig for å lykkes med digitaliseringen. Dette handler dels om å bygge digital kompetanse og endringskultur i egen virksomhet og i egen ledergruppe. Det handler imidlertid vel så mye om å utvikle evnen til å orkestrere og samarbeide med de andre aktørene i økosystemet din virksomhet inngår i. Skate-samarbeidet er et eksempel på

hvordan mange virksomheter kan orkestrere sine digitale ressurser.

Det finnes lite forskningsbasert litteratur om de implikasjoner digitaliseringen har for ledelse og organisasjonsutvikling i offentlig sektor. Vi har i denne artikkelen gitt et teoretisk bidrag og noen anbefalinger til ledere. Fokuset har vært den vedvarende oppgaven det er å lede digitale ressurser, i mindre grad ledelsen av den digitale transformasjonen som sådan. Flere sider av forvaltningspolitikken berøres av de temaer vi tar opp, og mange nye spørsmål kan reises i forlengelsen av våre anbefalinger. Det bare understreker behovet for å utvikle mer teori for ledelse og organisasjonsutvikling i en digital tid. Både forskningen selv, de forvaltningspolitiske myndigheter og ledelseskonsulentene har et ansvar for å sette dette på dagsordenen framover.

Referanser

- Bateman, T. S. & Snell, S. A. (1999) *Management. Building Competitive Advantage*. Richard D.Irwin, Chicago.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Digitaliseringsrundskrivet. Rundskriv H-7/17*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2569983/>
- Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rambøll. *IT i praksis 2017*. <http://www.ramboll.no/presse/publikasjoner/it-i-praksis>
- Svahn, F., Mathiassen, L., & Lindgren, R. (2017). *Embracing digital innovation in incumbent firms: How Volvo cars managed competing concerns*. *MIS Quarterly*, 41(1), 239–253.
- Yoo, Y., Boland, R., Lyytinen, K. & Majchrzak, A. (2012), *Organizing for Innovation in the Digitized World*, *Organization Science*, 23 (5), 1398–1408.