



Legitimitetskløft i kommunale styringsnettverk: Variasjoner i intern legitimitet mellom strategisk og operativt nivå

Legitimacy gap in municipal governance networks: Variations in internal legitimacy on strategic and operational levels

Hans Erik Haugvaldstad

Stipendiat. Universitetet i Stavanger

hans.erik.haugvaldstad@sola.kommune.no

Ann-Karin Tennås Holmen

Førsteamanuensis. Universitetet i Stavanger

annkarin.holmen@uis.no

Abstrakt

Et virkemiddel for norske kommuner i arbeidet med digitalisering av offentlig sektor er å samarbeide i form av et styringsnettverk. For å unngå at slike nettverk blir mer enn ren symbolikk, er det nødvendig med tilstrekkelig legitimitet for å gi kraft til beslutninger og implementering. Styringsnettverklitteraturen har i hovedsak fokusert på demokratisk legitimitet, der ansatte i nettverks- og deltakerkommunene vies lite oppmerksomhet. Denne artikkelen avdekker en legitimitetskløft mellom ulike organisatoriske nivåer i et styringsnettverk opprettet for å bistå deltakerkommunene i sitt digitaliseringsarbeid. Involverte aktører på strategisk nivå oppfatter styringsnettverket som nødvendig for å lykkes med digitalisering, mens operativt nivå i de enkelte kommuner i liten grad ser nytteverdier med den konsekvens at de ikke forholder seg til nettverket. For å forstå de ulike oppfatningene anvendes litteratur på både demokratisk- og organisatorisk legitimitet på en utforskende casestudie av et styringsnettverk. Kombinasjonen av perspektivene bidrar til å forklare legitimitetsgrunnlaget til ulike aktører som aktiveres i et styringsnettverk i etableringsfasen. Artikkelen bidrar til teori ved å synliggjøre at også organisatorisk legitimitet bør være et fokusområde ved etableringen av styringsnettverk for å skape legitimitet hos ansatte som skal ivareta nettverkets formål i praksis.

Nøkkelord

Demokratisk legitimitet; organisatorisk legitimitet; styringsnettverk; digitalisering

Abstract

One tool for Norwegian municipalities when digitalizing the public sector is collaboration in the form of governance networks. In order to prevent such networks from becoming more than pure symbolism, municipalities must ensure sufficient legitimacy. The literature on governance networks has primarily focused on democratic legitimacy, with little attention devoted to employees in the network and participating municipalities. This article exposes a legitimacy gap between different organizational levels in a municipal governance network established to assist the participating municipalities. Municipal employees at the strategic level perceive the network as necessary for the success of digitalization, while those at the operational level see little value in the network and consequently do not relate to the network. To understand these different perceptions, this article reviews literature on both democratic and organizational legitimacy to identify a focus on the former in the establishment phase. Combining these perspectives on an

explorative case study helps explain the basis of legitimacy amongst the different actors activated when a governance network is established. This article contributes to existing theory by suggesting that organizational legitimacy should be an additional focus area in the establishment of governance networks in order to foster legitimacy among employees who safeguard the network's purpose, even if they have not participated in this initial phase.

Keywords

Democratic legitimacy; organizational legitimacy; governance networks; digitalization

Introduksjon

Denne artikkelen undersøker interne legitimitetsprosesser ved etablering av styringsnettverk. Slike nettverk defineres som en arena der ulike, men gjensidig avhengige aktører arbeider for konsensus-orienterte beslutninger for å oppnå felles mål (Ansell & Gash, 2018; Røiseland & Vabo, 2016; Klijn & Edelenbos, 2013). Etablering og utvikling av styringsnettverk involvert i offentlige beslutningsprosesser forutsetter legitimitet, som påvirker oppfatninger av beslutningsmyndighet, prosesser og de tiltakene som iverksettes. Litteraturen om styringsnettverk fremhever organiseringen som et nyttig verktøy for grundige beslutningsprosesser, for å skape eierskap, effektivt utnytte ressurser og skape innovative løsninger. Samtidig er det en forutsetning at nettverkene blir administrert på en hensiktsmessig måte (Klijn & Edelenbos, 2013; Torfing, 2012); nettverkene må ha legitimitet blant deltakerne og organisatorisk kapasitet til å styre effektivt (Torfing, 2012; Hood, 1986). Når styringsnettverk er en undersøkelsesenheter, fokuseres det gjerne på deltakende organisasjoner på strategisk nivå, og mindre på ansatte i de deltakende organisasjonene som representerer et operativt nivå. De ansatte deltar ikke direkte i beslutninger som tas i nettverkene, men er ofte ansvarlig for å sette nettverkets formål ut i praksis. Det er få bidrag som undersøker hvordan ansatte oppfatter de beslutningene som tas av styringsnettverket og iverksetting av disse. Det er også manglende forskning på om ansattes oppfatninger av styringsnettverket gjenspeiler oppfatninger på et strategisk nivå. Dette artikkelen vil bidra til økt innsikt i oppfatninger på *ulike nivåer*, og hvordan dette påvirker styringsnettverkets legitimitet.

Legitimitet omfatter rettferdighet, korrekthet og rettmessighet i maktrelasjoner og kan betraktes som betingelse for effektive institusjoner. Legitimitet kan innebære en aksept av beslutningsmakten selv, prosedyrene for beslutningstaking, eller hva som faktisk besluttes (Schaff, 1999). For offentlig sektor er opprettholdelse av legitime beslutningsprosesser et mål i seg selv for å opprettholde demokratiske hensikter om lydhørhet og ansvarlighet (Mosley & Wong, 2020; Klijn & Koppenjan, 2016). Deltakelse i styringsnettverk er ofte frivillig (Eriksson et al., 2020), og innebærer et ekstra nivå med administrasjon (Zyzak & Jacobsen, 2020). Det er derfor viktig at deltakelse anses nødvendig (Eriksson et al., 2020; Koliba et al., 2017). *Demokratisk legitimitet* er på denne måten helt avgjørende for at styringsnettverk er bærekraftige over tid og leverer resultater som et følge av samarbeidet (Sørensen & Torfing, 2016; Esmark, 2007). Demokratisk legitimitet innebærer politisk ansvarliggjøring, muligheter for innsikt og deltakelse, samt forhandlinger (Klijn & Edelenbos, 2013). Den europeiske litteraturen om styringsnettverkens legitimitet har dekket sentrale problemstillinger som demokratiske utfordringer og potensialer (Sørensen & Torfing, 2016; Klijn & Edelenbos, 2013), legitimitet for effektive løsninger og spørsmål om inklusjon og representasjon av ulike aktører (Bryson et al., 2015; Klijn & Edelenbos, 2013; Provan & Kenis, 2008). Problemstillinger rundt transparens og åpenhet har også vært sentrale for styringsnettverkets omgivelser og forankring i eierorganisasjonen (Strebel et al., 2019; Holmen, 2013). Hvordan de ansatte i de deltakende organisasjoner oppfatter styringsnettverket har imidlertid ikke

vært et tema, ei heller om det er sammenheng mellom legitimitetsoppfatning på overordnet strategisk nivå (mellom de deltakende organisasjoner) og det operative nivå (de ansatte i de deltakende organisasjoner). Organisasjonslitteraturen derimot har bidratt med innsikt i *organisatorisk legitimitet* som omfatter medlemmenes normative validering av organisasjonens strategi. Slik intern legitimitet avhenger av ansattes praksis og deres møte med logikken som ledelsen promoterer gjennom sin strategi (Drori & Honig, 2013). *Hensikten med denne artikkelen er å utforske hvordan intern legitimitet utvikles og undersøke variasjoner av legitimitet mellom ulike organisatoriske nivåer; det overordnede strategiske nivå, og ansatte som arbeider med tjenester og implementering av løsninger.*

Denne artikkelen omhandler en studie av innledende faser i styringsnettverket Digi Rogaland hvor 23 kommuner samarbeider om digitalisering. Målet med styringsnettverket er å tilrettelegge for mer koordinerte beslutninger og iverksetting av digitale løsninger i kommunenes tjenester. Ansatte på det operative nivået i medlemskommunene berøres direkte. Datamaterialet viser store variasjoner i oppfatning av styringsnettverkets nytteverdi og avslører en *legitimitetskløft* mellom strategisk og operativt nivå. Perspektivene på demokratisk- og organisatorisk legitimitet bidrar til å forklare denne legitimitetskløften.

Artikkelen er strukturert som følger: Først blir det gitt en gjennomgang av legitimitet og hvordan konseptet har vært diskutert i litteraturen om styringsnettverk. Videre beskrives konteksten og den metodiske fremgangsmåten, før funnene fra studien presenteres. Deretter analyseres de ulike typene av legitimitet gjennom nettverkets struktur og prosesser, og hvordan disse kan ha påvirket oppfatningen av nettverkets legitimitet og nytteverdi. Artikkelen konkluderer med en diskusjon om teoretiske og empiriske implikasjoner samt begrensninger med studien.

Legitimitet i styringsnettverk

Intern legitimitet

Legitimitet har lenge vært ansett som den mest sentrale funksjonen og forutsetningen for effektive styringsnettverk. Styringsnettverkene har i stor grad blitt vurdert ut fra termen *ekstern legitimitet*, altså hvordan omgivelsene oppfatter denne nye institusjonen, og om den når opp til kulturelle og normative forventninger (Zimmerman & Zeitz, 2002; DiMaggio & Powell, 1983). Ideen om at legitimitet innebærer ulike komponenter i styringsnettverk ble først fremhevet av Human & Provan (2000). Legitimitet til (ekstern legitimitet) og legitimitet i (intern legitimitet) styringsnettverk ble fremhevet som et viktig skille. Denne artikkelen legger til grunn *intern legitimitet* i tråd med Mosley & Wong (2020) som innlemmer det prosedurale og kognitive elementet i forståelsen. Kognitivt ved at styringsnettverket oppfattes troverdig, pålitelig og effektivt, og proseduralt ved at prosedyrer rundt transparens og muligheter for innflytelse i beslutningsprosesser er forutsigbare. Studien til Human og Provan (2000) viste betydningen av å bygge intern legitimitet for å oppnå effektive og bærekraftige nettverk. Hvis deltakerne i et nettverk ikke anser samarbeid med andre organisasjoner som en reell tilnærming til problemet, er det lite sannsynlig at de vil forplikte seg tilstrekkelig, med den konsekvens at nettverket blir mer symbolsk enn et reelt hjelpemiddel (Provan & Kenis, 2008). En sentral forutsetning for nettverket selv og den strategiske retningen som velges, er at det oppfattes legitimt av de involverte aktørene. Kun på denne måten vil aktørene anse det hensiktsmessig med deltakelse og forholde seg lojalt til de valgene som tas (Schmelzle, 2012; Börzel & Panke, 2007).

Den kognitive og prosedurale definisjonen som ligger til grunn for intern legitimitet, gjør

at perspektivene på demokratisk legitimitet og organisatorisk legitimitet i kombinasjon er nyttige for å forstå aktørers vurdering og oppfattelse av styringsnettverket. Siden studien fokuserer på intern legitimitet i ulike nivåer, det strategiske nivået hvor deltakerorganisasjonene er representert, og det operative nivået hvor de ansatte berøres av og skal iverksette beslutninger tatt av styringsnettverkets ledelse, bidrar demokratisk og organisatorisk legitimitet til horisontal og vertikal forklaring. Demokratisk legitimitet bidrar til å forstå legitimitet horisontalt mellom kommunene og deltakerne på nettverksnivå. Organisatorisk legitimitet skaper vertikal forståelse av hvordan nettverket oppfattes blant ansatte som ikke deltar direkte i nettverkets strategiske prosesser, men som allikevel skal iverksette nettverkets formål.

Demokratisk legitimitet

Demokratisk legitimitet omhandler rettferdiggjørelse for nettverkets eksistens og legitimiteten blant organisasjonene som deltar. Gjensidig avhengighet, forhandlinger og felles målsetninger for å skape offentlig verdi ligger til grunn for styringsnettverkets virke med et horisontalt styrings- og beslutningsprinsipp (Røiseland & Vabo, 2016). Demokratisk legitimitet blir vurdert ut fra de tre legitimitetsprinsippene *input*-, *throughput*- og *output legitimitet* (Mosley & Wong, 2020; Schmidt, 2012; Papadopoulos & Warin, 2007; Scharpf, 1999). Litteraturen om input-legitimitet i styringsnettverk er opptatt av representasjon og forholdet mellom de styrende og mellom de styrende og de styrte. Mosley & Wong (2020), basert på Bryson et al. (2015), Emerson & Nabatchi (2015), Provan & Kenis (2008) og Human & Provan (2000), retter bl.a. fokuset på hvordan deltakende aktører selv oppfatter legitimiteten til nettverket ved å benytte de samme legitimitetsprinsippene. Dette gjøres ved å vise hvordan nettverkskarakteristikker påvirker intern legitimitet, og da spesielt input- og throughput-legitimitet. Intern input-legitimitet refererer til graden av åpenhet og deltakerens tilgang til og mulighet for myndiggjøring i beslutningsprosesser (Mosley & Wong, 2020). Strukturelle karakteristikker ved nettverket omhandler stabilitet, rammer for forutsigbar og representativ deltakelse, samt størrelsen på nettverket. Størrelsen på nettverket avgjør hvor lett det er å koordinere aktiviteter som det blir besluttet å gjennomføre. Nettverkskarakteristikker som roller, ansvarsfordeling og ledelse påvirker handlinger og dynamikk, som hvordan beslutningsprosesser og transparens håndteres. I mindre grad problematiseres rammer for beslutningsprosesser og representasjon mellom ulike organisatoriske nivåer som berøres.

Prosess-karakteristikker, som hvordan deltakerne samhandler og forholder seg til hverandre ved å skape tillit og en felles forståelse for problemer og løsninger, er også sentrale mekanismer som påvirker legitimitet. Throughput-legitimitet har tatt for seg prosessene som foregår mellom input- og output-legitimitet, som kvaliteten og gjennomsiktigheten i prosessen frem til beslutninger (Mosley & Wong, 2020; Schmidt, 2012). Forhandlinger har en sentral plass, i tillegg til kunnskapssøk som gjør beslutningstakere i stand til å ta riktige og bærekraftige beslutninger (Klijn & Edelenbos, 2013). I en kommune vil samspillet mellom politikk, administrasjon og tjenesteledd være avgjørende for at beslutninger som tas, treffer det reelle behovet som de ansatte opplever i møtet med brukere og innbyggere i tjenesteutøvelsen.

Output-legitimitet vektlegger hva som kommer ut av styringsnettverkets virke og at resultater adresserer målsetningen. Nytteverdien til nettverk vurderes derfor ut fra merverdi i form av mer effektiv ressursutnyttelse, og opp mot ulike aktørers forventninger. Forventninger henger sammen med god forståelse av styringsnettverkets formål, samt hvorvidt det bidrar til nye og samtidig realistiske løsninger. Løsningene fremforhandles i fellesskap og

implementeres basert på koordinering (Sørensen & Torfing, 2009). Når flere aktører samarbeider er effektiv implementering underlagt vurderinger og oppfatninger som nettverkene selv har liten kontroll over (Kenis & Provan, 2009), og vil være avhengig av et mangfold av strukturelle, funksjonelle og kontekstuelle faktorer (Turrini et al., 2010).

Intern legitimitet omfatter den kognitive forståelsen og opplevelsen som medlemmene har av styringsnettverkets nytteverdi. Hvorvidt medlemmene oppfatter arbeidet som hensiktsmessig, vil være en sentral forutsetning for lojalitet til valg som tas (Schmelzle, 2012; Börzel & Panke, 2007). Styringsnettverkets strategiske valg som videre leder frem til implementering, gir forventninger blant nettverksdeltakerne på ulike nivå. Etablering av styringsnettverk på tvers av kommuner gir en forventning om at dette skal bidra med en merverdi i forhold til det kommunene selv kan produsere. Den enkelte kommune og de ansatte vil derfor ha en interesse og en forventning om at beslutninger tatt på et strategisk nivå skal medføre endring i praksis, samt tilgang til andre ressurser og resultater enn det de selv produserer (Drori & Honig, 2013). Gjennomføringsevnen vil på denne måten avhenge av ansattes aksept for de strategiske prioriteringene og prosessene som styringsnivået legger opp til (Sandström et al., 2014).

Organisatorisk legitimitet

Litteraturen rundt demokratisk legitimitet har som tidligere nevnt i liten grad vært opptatt av de ansatte i nettverksorganisasjonene eller i deltakerorganisasjonene. De ansatte deltar ikke direkte i nettverkets strategiske beslutningsprosesser, men er likevel ansvarlige for å iverksette faktiske tiltak som styringsnettverket beslutter. I denne artikkelen blir ansatte betraktet som delaktige i en flernivå-kontekst. Legitimitet er i denne sammenheng en vurdering av de strukturene og praksisene som benyttes av en organisasjon (Suddaby et al., 2016). Disse vurderingene gjøres på individnivå, men kumuleres for å skape legitimitet som kan påvirke alle nivåer; legitimiteten er dynamisk og under konstant vurdering av målgruppen (Drori & Honig, 2013). Litteraturen rundt organisatorisk legitimitet er opptatt av ansatte i organisasjoner, og 'den oppfattede hensiktsmessigheten til en organisasjon til et sosialt system når det gjelder regler, verdier, normer og definisjoner' (Deephouse et al., 2017, s. 32). Suchman (1995) har konseptualisert og systematisert denne typen legitimitet i tre kategorier: *pragmatisk*, *moralsk* og *kognitiv*.

Pragmatisk legitimitet referer til egeninteresser og oppfattelse av reell nytteverdi for det som er en organisasjons målgruppe. En slik målgruppe kan være både ekstern og intern. I denne sammenheng er målgruppen ansatte i de respektive kommunene som skal operasjonalisere de strategiske beslutningene som blir tatt på nettverksnivå. De ansatte må oppfatte at styringsnettverket har en nytteverdi for at det skal ha pragmatisk legitimitet. Ifølge Suchman (1995) skapes denne typen legitimitet enten a) ved at målgruppen gir sin støtte fordi verdi forventes i retur. Dette skjer når målgruppen blir inkludert i prosesser eller strukturer og at de opplever at deres interesser ivaretas, eller b) når målgruppen oppfatter at nettverket deler deres syn, mål og verdier (Suchman, 1995, s. 578).

Moralsk legitimitet innebærer en forventning om at en aktivitet er utført 'korrekt'; nettverkets resultater, prosedyrer/prosesser og strukturer oppfattes som egnet til å ivareta nettverkets formål. En organisasjon oppnår moralsk legitimitet gjennom resultatene som skapes sammen med etiske hensyn. I situasjoner hvor det er vanskelig å måle et konkret sluttprodukt vil oppfatning av strukturer, prosedyrer og prosesser ha stor betydning for moralsk legitimitet. I tillegg vil målgruppens oppfatninger av personer i nettverkets ledelse, og hvordan de oppfører seg, ha betydning for moralsk legitimitet (Suchman, 1995).

Den siste overordnede kategorien av organisatorisk legitimitet er kognitiv legitimitet.

Kognitiv legitimitet beveger seg noe bort fra legitimitet som en oppfatning som eksisterer hos en målgruppe, og referer mer til det som kan betegnes som aksept. Som et illustrerende eksempel vil en kommune trolig ha en høy grad av kognitiv legitimitet blant innbyggere og ansatte, selv om andre typer legitimitet kanskje ikke scorer like høyt. Dette forekommer ettersom en kommune er en veletablert og demokratisk forankret organisasjon som det er vanskelig å forestille seg alternativer til, og som dermed er en 'akseptert' organisasjon. Kognitiv legitimitet tar ifølge Suchman (1995) to ulike former. Den første innebærer at det foreligger en oppfatning om at fravær av en organisasjon vil innebære at de aktivitetene som utføres vil stoppe opp. Den andre er en oppfatning av at organisasjonens eksistens er en selvfølge. Kognitiv legitimitet vil være et sluttmaal for en organisasjon, og anses som den kraftigste formen for legitimitet som kan oppnås (Suchman, 1995).

Organisatorisk og demokratisk legitimitet kan bidra til å forklare variasjoner i hvordan aktører på ulike organisatoriske nivåer oppfatter og opplever styringsnettverkets legitimitet. Perspektivene komplementerer hverandre og bidrar til økt innsikt i og forståelse av ulike legitimitetskilder for styringsnettverk. I det følgende presenteres metoden som ligger til grunn for studien, og hvordan de to perspektivene på legitimitet har blitt benyttet i analysen av datamaterialet.

Metode

Empirisk grunnlag: Digi Rogaland

Digitalisering har satt press på kommunene i deres arbeid med å effektivisere for å redusere ressursbruk og håndtering av tjenestebehov. *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* og strategien *Én digital offentlig sektor* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) angir mål, prioriteringer og legger føringer for digitaliseringen av offentlig sektor. Nøyaktig hvordan norske kommuner skal gjennomføre digitalisering i praksis er det ikke noe klart og entydig svar på. En respons på regjeringens digitaliseringspolitikk er at kommunene organiserer seg i regionale digi-nettverk (KS, 2019). Disse skal sette rammene for digitaliseringsprosesser gjennom eksempelvis å tilrettelegge for mottak av nasjonale digitaliseringsprosjekter og koordinere utvikling av effektive løsninger mellom deltakerkommunene.

Datagrunnlaget for denne artikkelen er fra et forskningsprosjekt som utforsker hvordan norske kommuner arbeider strategisk med digitalisering, der etableringen av nettverk spiller en stor rolle. Analyseenheten i denne casestudien er ett av digi-nettverkene fulgt i en tidlig fase. Digi Rogaland ble etablert i 2018, formelt hjemlet i avtale. Nettverket hadde i datainnsamlingsperioden fra to til fire ansatte hospiterende hos Stavanger kommune, som i avtalen ble gitt ansvar for etablering av et sekretariat og en felles ressurspool. Nettverket finansieres med årlige tilskudd fra deltakerkommunene basert på et fast beløp og kontingent per innbygger, samt nødvendig egeninnsats fra kommunene (Avtaledokument). I 2020 innebar denne finansieringsmodellen innbetaling av ca. 5.5 millioner kroner til nettverkets administrasjon (Budsjett, 2020). Ut over dette har nettverket mulighet til å søke relevante finansieringsordninger.

Samtlige kommuner i fylket deltar, og nettverket skal jobbe for at 'Folk i Rogaland har lik tilgang til offentlige tjenester' (Strategi, Digi Rogaland). Nettverkets rolle for å oppnå dette målet er å fungere som koordinator og mottaker av nasjonale og eventuelt lokale prosjekter, og tilrettelegge for at kommunene selv kan implementere løsningene. Ettersom det er et strategisk samarbeid mellom kommunene, anses nettverket som et styringsnettverk. Utvikling

av felles løsninger kan innebære at nettverket på et senere tidspunkt får karakteristikene til et produksjons-/ implementasjonsnettverk (Klijn, 2008).

Nettverket bestod i datainnsamlingsperioden av en styringsgruppe, en ressursgruppe, et sekretariat og ulike faggrupper. Styringsgruppens formål er å ivareta overordnede saker, vedta budsjetter, oppfølging og tildeling av midler, beslutte og følge opp prosjekter og annen fremdrift og leveranser. Ressursgruppen skal fungere som et koordinerende organ for å sikre realisering av samarbeidsavtalen, styrke interkommunal samhandling og fungere som overordnet faglig forankring som bidrar til felles gjennomføring (Mandat, ressursgruppe). Faggruppene på sin side skal ivareta de faglige områdene de er gitt ansvar for, som eksempelvis prosessforbedring, virksomhetsarkitektur og informasjonssikkerhet. Sekretariatet skal stå for daglig drift av nettverket, inklusiv utarbeidelse av budsjettforslag, koordinering og ivareta verktøy, rutiner mm. knyttet til prosjektgjennomføring (digirogaland.no).

Forskningsdesign og datainnsamling

Konseptet og praksisen med å organisere seg i styringsnettverk er ikke noe nytt for kommunene, men i kommunenes strategiske tilnærming til digitalisering er det mange ukjente faktorer. For å skape innsikt i- og forståelse av disse strategiske prosessene, var det hensiktsmessig med et utforskende design på en casestudie med en abduktiv tilnærming (Blaikie, 2009; Yin, 2003). Data ble samlet inn gjennom en periode på 12 måneder fra 11.2019 – 11.2020 hvor nettverket samt tre av de deltakende kommunene utgjorde enhetene. Datainnsamlingen var en kombinasjon av semi-strukturerte intervjuer, observasjoner og dokumenter. De tre ulike datakildene har sørget for triangulering, og bidrar til å øke validiteten til både data og analyse (Yin, 2003).

Intervjuer ble gjennomført med representanter fra nettverkets styringsgruppe, sekretariat og prosjektledere. Videre har kommunaldirektører i tre av de deltakende kommunene blitt intervjuet, sammen med ledere og andre medarbeidere som har jobbet med digitalisering knyttet til nettverket. Totalt 26 personer ble intervjuet, der intervjuene hadde en varighet på mellom 25 til 70 minutter. Intervjuene hadde som mål å avdekke hvorfor styringsnettverket ble opprettet, hvordan det arbeides på strategisk nivå, hvem som er involverte, samt hvordan de respektive deltakerkommunene generelt arbeider med digitalisering og da spesielt deres forhold til nettverket.

Observasjoner ble gjennomført i de forskjellige nettverksorganene, der det mest fremtredende har vært styringsgruppen. Det har også blitt gjennomført observasjoner av utvalgte faggrupper, samt generelle strategisamlinger. Disse har blitt gjennomført både i fysisk og digitale forum, og har i de fleste tilfeller hatt en varighet på 30 til 120 minutter. Totalmengden data er oppsummert i tabell 1:

Tabell 1. Datakilder, typer og mengder, samlet inn i perioden 11.2019 – 11.2020

Datakilde	Type	Mengde
Intervjuer	Semi-strukturerte, med direktører, kommunale- og prosjektledere, samt frontlinje-ledere.	26 respondenter
Observasjoner	Styringsgrupper, Ressursgruppe, fag- og andre prosjektgrupper, strategisamlinger mv.	~55 timer
Dokumenter	Politiske, strategiske, rapporter, interne nettverksdokumenter, møtereferater, planer og andre prosjektdokumenter.	~800 dokumenter

Analyse av datamaterialet

I løpet av datainnsamlingen ble det klart at det eksisterte ulike oppfatninger av nettverkets nytteverdi avhengig av organisatorisk plassering. For å søke forståelse og forklaring på denne variasjonen, har rammeverkene for demokratisk og organisatorisk legitimitet blitt benyttet som utgangspunkt for analysen. Rammeverkene har blitt benyttet komplementært: De interne forholdene ved demokratisk legitimitet skaper forståelse for hvordan legitimitet oppstår horisontalt mellom kommuner og aktørene som er representert i de strategiske prosesser. Ansatte som ikke er direkte involvert i strategiske prosesser, antas å ha andre kriterier for hva som oppfattes legitimt. Perspektivet på organisatorisk legitimitet bidrar derfor til økt innsikt og forståelse av hvordan legitimitet oppstår vertikalt hos ansatte som er begrenset eller indirekte involvert.

Hovedfunn og analyse

Det overordnede og innledende funnet i denne studien er at det foreligger stor variasjon i hvordan aktører på ulike nivåer oppfatter styringsnettverkets nytteverdi; referert til som en *legitimitetskløft*. Legitimitetskløften illustrerer skillet i oppfatninger som ble identifisert hos respondenter som deltar direkte i nettverket koplet til det strategiske nivået, i motsetning til respondenter på et mer operativt nivå som er mer indirekte involvert. For å illustrere legitimitetskløften er følgende utsagn beskrivende for de ulike oppfatningene. Første utsagn representerer strategisk nivå:

Det er en erkjennelse for flere og flere at de ikke klarer å stå alene. At ting nå går så fort at de klarer ikke å verken ha kompetanse på det (...) det er ikke økonomisk effektivt (...) å gjøre tingene alene (...). (Sekretariatsmedlem)

Det følgende sitatet representerer et operativt nivå:

Men personlig så opplever jeg (...) at det går for treigt. Det blir veldig offisielt det som skjer der, og derfor i og med at det er så mange som skal samarbeide (...) Det tar for lang tid. (...) [sukker]
Når det er klart til å gjøres noe (...) så opplever jeg at da er vi ferdige (...). (IKT-rådgiver)

Innledende analyser viste en gjennomgående trend som er illustrert av disse to sitateksemplene, hvor kommunale ledere som er involvert på strategisk nivå i mye høyere grad ser nytteverdier, mens ansatte som arbeider med implementering i liten grad forholder seg til nettverket. Tvert imot oppfattes nettverket i noen tilfeller som et hinder for implementering av digitaliseringsprosjekter. I juni 2020 ble det på et kommunedirektørmøte gjennomført en evaluering av samarbeidet der det ble fremhevet at '... av og til føles det som at Digi Rogaland skal hjelpe kommuner som ikke vil ha hjelp med et mandat vi ikke har ...' (PPT, Digi Rogaland status, 20 juni). utfordringer som lav digital kompetanse, manglende felles standarder og krav, stor leverandørmakt, ulike digitale løsninger, manglende evne og vilje, utfordrende finansiering og vanskelige anbudsprosesser ble identifisert som årsaker til at samarbeidet ikke hadde fungert som forventet (*Ibid*). Dette evalueringsmøtet resulterte i at det ble satt i gang en ny strategiprosess høsten 2020, for å klarere definere hva Digi Rogaland skal være, og hvordan nettverket skal hjelpe kommunene.

I forbindelse med den reviderte strategiprosessen ble det uttalt at det var langt fra kommunedirektørnivå ned til operativt nivå, og at det var vanskelig å forankre nettverket i fagmiljøene (Feltnotat). Formålet om å hjelpe kommunene med implementering av digi-

taliseringsprosjekter oppfattes og oppleves svært forskjellig alt etter hvor det søkes svar i organisasjonshierarkiet. Disse innledende hovedfunnene dannet grunnlaget for den videre analysen av legitimitet for å forklare variasjoner i oppfattelse av styringsnettverket. Funnene er kort oppsummert i Tabell 2 og vil utdypes i den videre analysen.

Tabell 2. Funn oppsummert

Demokratisk legitimitet	Organisatorisk legitimitet
<p>Input Formelt fokus ved etablering i form av avtale, finansieringsmodell mv. Representasjonsmodell og likhetstankegang for deltakelse og forpliktelser.</p>	<p>Pragmatisk Det er ikke synliggjort vertikalt i deltakerorganisasjonene hva nettverkets nytteverdi skal være på operativt nivå. Dette peker tilbake på uklart mandat. Nettverket oppleves av noen som hinder pga. lange beslutningsprosesser (throughput).</p>
<p>Throughput Bindeleddet (Ressursgruppen og faggruppene) mellom nettverk og kommuner har ikke fungert tilfredsstillende. Administrativ byrde som forsinker prosesser. Kommuner har selv vært ansvarlige for kommunikasjon, noe som i liten grad har blitt gjort.</p>	<p>Moralsk Egne agendaer i de enkelte kommunene på hva som skal/bør gjøres, som ikke nødvendigvis samsvarer med nettverkets beslutninger. Operativt nivå deltar i liten grad og/eller er dårlig orientert om nettverket og beslutningsprosesser.</p>
<p>Output Uklart mandat om hva nettverket skal bidra med, og følgelig hva output skal være.</p>	<p>Kognitiv Nettverket konkurrerer med 'egen' kommune, som trolig oppfattes mer legitim. Nettverket blir et usikkerhetsmoment med tanke på beslutningsprosesser.</p>

Demokratisk legitimitet: forutsigbar struktur, men uklar prosess og mål bilde
Ved etableringen av Digi Rogaland var det viktig å ha en forutsigbar struktur rundt nettverket, noe som direkte relateres til utvikling av *input-legitimitet*. I et forprosjekt for å utrede muligheten for et interkommunalt samarbeid ble det utarbeidet en formell avtale. Denne ble fremlagt for signering 13. desember 2018 på et møte der 'fylkesmannen, ordførere, rådmenn og KS Rogaland' (Saksdokumenter, 16.10.18) var til stede. Avtalen angir aspekter som ansvarsområder, finansieringsmodell og organisering (Avtaledokument). Juridiske avtaler med klare forpliktelser bidrar til å skape trygghet og forutsigbarhet for medlemskommunene. Avtaler er et viktig element for å oppnå demokratisk input-legitimitet hvor deltakerne sikres muligheten til å påvirke og delta i beslutningsprosesser (Mosley & Wong, 2020; Schmidt, 2012; Papadopoulos & Warin, 2007). Styringsgruppen er satt sammen med en representasjonsmodell bestående av åtte deltakere som representerer sine geografiske regioner i Rogaland. Ifølge avtalen skal det 'søkes konsensus i styringsgruppen om beslutninger. Dersom konsensus ikke nås, beslutter styringsgruppens leder' (Avtaledokument). I ressursgruppen har samtlige kommuner en representant, der deltakerne i hovedsak er digitaliserings- og IT-sjefer. Representasjonen og fokuset på å oppnå konsensus for å unngå at noen kommuner skal føle seg overkjørte og dermed trekke seg ut av samarbeidet, gjenspeiler muligheten for deltakelse i beslutningsprosesser. Måten nettverket er strukturert på blir av respondentene oppfattet å være en hensiktsmessig tilnærming: 'denne modellen (...) skulle vi ha startet på nytt igjen så tror jeg at det hadde blitt sånn cirka dette' (Kommunedirektør/styringsgruppemedlem).

Denne positive oppfatningen av nettverkets struktur gjenspeiles også av strategiprosessen som ble gjennomført i 2020; selve strukturen var i liten grad et diskusjonstema og tilbakemeldingene var ikke relatert til struktur. Eksisterende organer ble derfor værende, og den eneste strukturelle endringen var å opprette et arbeidsutvalg som et innstillende organ ovenfor styringsgruppen for å redusere behovet for tekniske/faglige diskusjoner, samt noen endringer og presiseringer av ressursgruppens mandat. Disse mindre endringene tilsier at nettverkets struktur, som faktor for input-legitimitet, anses uproblematisk på strategisk nivå, og ble heller ikke problematisert av respondentene på operativt nivå.

Faglig og prosessuell forankring, oppfattet som *throughput-legitimitet*, basert på mandater skal sikres gjennom faggruppene. Faggruppene skal fungere som et bindeledd mellom de respektive kommunene og nettverket, og det er ressursgruppen som har det overordnede ansvaret. Et sentralt tema i den reviderte strategiprosessen var imidlertid at ressursgruppen ikke hadde fungert optimalt. Kritikken handlet om at nettverkets bindeledds-struktur fungerte sub-optimalt, noe som påvirker oppfatningen av nettverkets prosesser og throughput-legitimitet. Ressursgruppen representerer en likhets- og rettferdighetstankegang som innebærer at alle skal være med og ha sine representanter inn i nettverket. Denne tanken blir imidlertid et tveegget sverd hvor nettverkets størrelse kan gå på bekostning av fremgang. Det er et høyt antall autonome organisasjoner som skal bli enige, noe som er krevende på et teknologitungt område som digitalisering.

Faggruppene er arenaen for mulig påvirkning av prosesser mellom de operative og de strategiske nivåene. Arbeidet i faggruppene kom sent i gang og tilbakemeldingene til den reviderte strategiprosessen var at enkelte av faggruppene opplevde mandatet som uklart (Feltnotat). Utsagnet under illustrerer dette:

Det som er viktigst for meg å få fram i [nettverket], det er at vi får fagfolk som har de reelle behovene til å samarbeide. Altså, det nytter ikke at vi som teknologer eller digitaliserings- eller IT-sjefer (...) sitter og tenker og kommer opp med løsninger på vegne av (...) det er jo ikke tverrgående kompetanse. Så min hovedkjeppest det er jo å få fagmiljøet til å samarbeide. (Digitaliseringssjef)

Throughput-legitimitet utfordres også ved at nettverket ikke hadde en klar kommunikasjonsstrategi, noe som blant annet innebar at det var opp til deltakerkommunene selv å videreinformere hva nettverket bidro med nedover i egen organisasjon. Nettverket har en egen hjemmeside som informerer om prosjekter, legger ut saksdokumenter mv., men en slik kanal må aktivt søkes opp av de som er interessert i denne informasjonen. Flere digitaliseringsrådgivere uttrykket at de i liten grad forholdt seg til nettverket blant annet på grunn av at: 'her i kommunen fungerer det veldig dårlig for vi får aldri høre noe om hva som skjer der fra [kommunens representant i nettverket] (Digitaliseringsrådgiver). 'Altså, [digitaliseringssjefen] sitter jo ved siden av meg; jeg vet fryktelig lite om hva vi holder på med i Digi Rogaland. (...) Eh, og derfor er jeg ikke så superpositiv til det [ler]'. (Digitaliseringsrådgiver). Dette var også en del av diskusjonen i den reviderte strategiprosessen hvor noen kommunedirektører kommenterte at det var langt ned til fagmiljøene, samt at det i noen tilfeller var nøkkelpersoner som omtrent ikke kjente til nettverkets eksistens (Feltnotat). Dette vitner om utfordringer i informasjonsflyt og transparens mellom de ulike organisatoriske nivåene i de innledende fasene av nettverksetableringen, noe som påvirker nettverkets throughput-legitimitet på en negativ måte.

Hva nettverket skal bidra med og oppfattet nytteverdi forstås som *output-legitimitet*. Output-legitimitet ses opp mot nettverkets mandat på hva som skal leveres, forventninger og

forventningsavklaringer, hva som faktisk blir levert og hvordan dette kommuniseres utad. I nettverkets innledende fase var det uklarerhet rundt nettverkets rolle, forventninger og hva det skulle bidra med. Nettverkets mandat er nedfelt i den politisk signerte avtalen og utdypet i strategien for nettverket. Både mandat og strategi kan imidlertid sies å være overordnet og generelt utformet, noe som har skapt usikkerhet om hva nettverket faktisk skal bidra med i praksis. For å illustrere utfordringene fortalte en kommunedirektør om ansatte på operativt nivå som aktivt lette etter begrunnelser for å trekke seg ut av samarbeidet siden de ikke så nytteverdien (Feltnotat). Deltakerne i denne strategiprosessen har i hovedsak vært kommunedirektørene, og ved noen anledninger andre direktører/digitaliseringssjefer. De som har deltatt i disse prosessene vurderer nettverket til å ha en langt større nytteverdi, sammenlignet med de som er plassert på lavere organisatoriske nivåer som ikke har vært delaktige i prosessene. Et resultat av revideringsprosessen var en presisering av nettverkets prioriteringer av prosjekter. Nasjonale prosjekter blir gitt A-prioritet, mens regionale- og lokale prosjekter nedprioriteres. Presiseringen av prioriteringer samt tydeligere oppgaver til ressursgruppen har bidratt til mer klarhet om hva og hvordan nettverket skal bidra inn mot deltakerkommunene.

Organisatorisk legitimitet: et styringsnettverk til nytte og verdi for de operative i kommunene?

Organisatorisk legitimitet som beskrevet av Suchman (1995), kan betraktes som svært begrenset i de innledende fasene av styringsnettverkets etablering. Datamaterialet avdekker at det strategiske arbeidet i all hovedsak ble utført av kommunedirektører. Videre hadde det strategiske nivået ingen klare strategier for å styrke *pragmatisk legitimitet* (opplevelse av reell nytteverdi) ovenfor ansatte i deltakerkommunene. På spørsmål om det er noen konkrete tiltak for å bygge tillit, svarer et sekretariatsmedlem: 'ikke annet enn at vi prøver å levere (...) på det praktiske (...) så jeg tenker tillit bygger du når, (...) du faktisk gjør det du sier (...) det vi ønsker er faktisk å hjelpe kommunene å lykkes' (Sekretariatsmedlem). Legitimitets- og tillitsbygging fremstår på et overordnet horisontalt nivå mellom deltakerkommunene, men ikke vertikalt for å styrke interaksjon med det operative nivå.

Ansatte på operativt nivå formidler at de har utfordringer med å se hvilken nytteverdi nettverket har for deres arbeidshverdag, og hva det skal bidra med i praksis, som illustrert av utsagnet:

(...) for nå er det vært, sånn som vi ser det, nesten bare planlegging og (...) Det er vel sånn, (...) gutteklubben grei som (...) sitter og snakker om ting man skulle ha gjort og hvor viktig det er med digitalisering. Det er sånn, det inntrykket jeg sitter med da, for det er ikke noe konkret som kommer ut av det. (Digitaliseringsrådgiver)

Oppfatningen av nettverkets pragmatiske legitimitet vises i evalueringen og den reviderte strategiprosessen der et gjennomgående tema var uklarerhet rundt nettverkets rolle, hva det skulle bidra med og hvordan. Følgende sitat illustrerer den opplevde uklarerheten:

Ullent mandat. Fryktelig ullent mandat tror jeg. Digi Rogaland ... helt ærlig, jeg har fulgt med Digi Rogaland siden jeg var i privat sektor og over nå på innsiden. Jeg skjønner fremdeles ikke hva Digi Rogaland er, eller har tenkt til å gjøre. Så sånn sett så tenker jeg liksom at mandatet er for ullent, og så starter de feil sted (Digitaliseringsrådgiver)

En tung administrasjon og mange medlemsorganisasjoner som skal bli enige, påvirker oppfattelsen av nettverkets pragmatiske legitimitet. Dersom nettverket oppleves som et hinder

eller uten nytteverdi, er det en logisk konsekvens at ansatte på operativt nivå i liten grad kan eller ønsker å forholde seg til det.

Moralsk legitimitet omhandler hvorledes organisasjonens strukturer og prosesser vurderes som adekvate av målgruppen det skal skapes legitimitet ovenfor. Nettverkets ledelse vil være avhengig av legitimitet på strategisk og operativt nivå, noe som varierer. Sitatet nedenfor er fra en digitaliseringssjef som i utgangspunktet var positiv til nettverket og som ble utfordret på hvorfor det viste seg vanskelig å få nettverkets formål ut i praksis:

(...) en grunn tror jeg er at [kommunene] har egen agenda. De vil faktisk ikke. De vil ha det på sitt vis, ikke sant (...) De kan være uenige i løsningen som sådan (...) for det at skal du være med på fellesløsninger, så må du gi avkall på en del ting ofte (...) Det kan være noe sånt, for jeg skjønner ikke. Det har vært så veldig halleluja nesten stemning, og så når det kommer til stykket, så backer de ut. (Digitaliseringssjef)

Dette utsagnet, sammen med fortellingen fra kommunedirektøren om ansatte som søkte etter begrunnelser for å tre ut av nettverket, er illustrative for at ansatte på operativt nivå ikke oppfatter strukturer og prosesser som moralsk legitime. Ved etablering var oppmerksomheten rettet mot å bygge strukturer og prosesser som tilrettelegger for samhandling på nettverk- og ledelsesnivå, men det fantes ingen klar plan for å involvere og lytte til ansatte som arbeider operativt med digitalisering i kommunene. Dette er trolig en av årsakene til at ansatte på operativt nivå opplever at nettverket ikke er spesielt relevant for jobben de utfører, og at de dermed er likegyldige eller i enkelte tilfeller motstandere til nye strukturer. De operativt ansatte har i liten grad et forhold til nettverkets strukturer og beslutningsprosesser, og er mer opptatt av utvikling av konkrete løsninger av tjenestene. Dette utfordrer den moralske legitimiteten til nettverket.

Den kognitive legitimiteten til nettverket kan identifiseres på strategisk nivå siden det anses nødvendig å samarbeide om digitalisering, og at et styringsnettverk utgjør en hensiktsmessig måte å organisere et slikt samarbeid på. Denne tankegangen er gjennomgående på strategisk nivå. Det er også av enkelte respondenter uttrykt en 'frykt' for å bli stående utenfor og være for liten til å håndtere denne prosessen selv. Det å organisere digitaliseringsarbeidet gjennom et styringsnettverk fremstår som en naturlig tilnærming hos dem som har deltatt i etableringen. Kommunedirektørene i regionen arrangerer halvårlige samlinger, og som ble brukt 'aktivt til å forankre at dette, det er viktig' (Kommunedirektør/styringsgruppemedlem).

En tilsvarende tankegang kan ikke identifiseres på operativt nivå. Ettersom den generelle oppfatningen på det operative nivået ser ut til å være at kommunene selv klarer digitaliseringsjobben, vil kognitiv legitimitet være knyttet til de respektive kommunene, ikke nettverket. Operativt nivå utfører de daglige arbeidsoppgavene innenfor en organisasjon (sin egen kommune) som oppfattes som legitim, hvor det blir vanskelig å se nytteverdien av et nettverk som bidrar til å komplisere hverdagen:

Så opplevde jeg jo at Digi Rogaland skapte fryktelig usikkerhet for min egen del (...) [Det] kommer masse innspill og ønsker (...) Og så hadde vi da en digitaliseringsenhet, og så har du IT og så har du Digi Rogaland (...) hvem er det egentlig ting skal innom og hvem beslutter? Det hadde vi ikke noen struktur på (...). (Digitaliseringsrådgiver)

For de ansatte er Digi Rogaland ikke en forutsetning for å løse digitaliseringsoppgavene i kommunene. Det bidrar til usikkerhet og uklarhet i tillegg til lav nytteverdi og har derfor lav grad av aksept (kognitive legitimitet).

Legitimitetskløft mellom ulike organisatoriske nivå

Analysen belyser de prioriteringene og utfordringene som har manifestert seg i de innledende fasene av etableringen av et styringsnettverk. Deltakelse i styringsnettverk er betinget av at deltakerorganisasjonene anser dette som nødvendig (Eriksson et al., 2020; Koliba et al., 2017), noe som gjenspeiles i oppfatning av legitimitet. Analysen viser at det eksisterer ulike oppfatninger av Digi Rogalands legitimitet på organisatoriske nivåer. Aktørene på strategisk nivå som har deltatt i etableringsarbeidet, staket ut organisering og utviklet strategien, ser i større grad nytteverdien av deltakelse i samarbeidet enn ansatte. Ansatte på operativt nivå i kommunene forholder seg ikke til nettverket og anser dette i liten grad som relevant for egen arbeidshverdag. Spørsmålet blir følgelig hvordan denne legitimitetskløften kan forklares.

Fra et legitimitetsperspektiv kan dette forklares med en sterk prioritering på å bygge input-legitimitet. Sentralt i etableringsfasen sto formalisering av samarbeidet, utvikling av organisasjon og demokratiske prosesser på overordnet strategisk beslutningsnivå. Ansatte på operativt nivå i deltakerorganisasjonen deltok ikke i dette arbeidet. Dette til tross for at styringsnettverkets målsetning var å bedre koordinering mellom kommunene på de operative nivåene og gjennom dette lære av hverandre og bedre forutsetninger for standardiserte og effektive digitaliseringsprosesser. De ansatte har dermed ikke hatt mulighet til å påvirke utforming ut fra opplevd behov og praktisk gjennomføring av nettverkets formål. Digi Rogalands strategi og visjon skapte en forventning om at det er ansatte på operativt nivå som vil være ansvarlig for å implementere digitale løsninger i praksis. Implementeringen skal utføres innenfor et eget system, dvs. innenfor egen kommune, da operativt nivå anses som en mer legitim organisasjon sammenlignet med det nyetablerte styringsnettverket. Denne kontrasten, sammen med uklarheten rundt hva nettverket skal bidra med for kommunalt ansatte som ikke har inngående kjennskap til etableringsprosessen, har ført til ulike oppfatninger av nettverkets legitimitet.

Nettverkets overordnede hensikt er viktig for legitimitet, ettersom det eksisterer ulike typer interkommunale konstellasjoner (Klijn, 2008). I de tilfeller et nettverk etableres med hensikt å skape en diskusjonsarena og erfaringsutveksling for strategisk nivå, vil organisatorisk legitimitet være av mindre betydning. I de tilfeller der operativt nivå i større grad involveres, blir denne typen legitimitet mer fremtredende. Behovene til de ulike organisatoriske nivåene vil være forskjellige fra hverandre, til tross for at sluttmålet er det samme. Denne artikkelen viser at en kombinasjon av demokratisk legitimitet og organisatorisk legitimitet må etterstrebtes for å bygge intern legitimitet i styringsnettverk. Dette krever imidlertid en bevisst tilnærming fra nettverket og de deltakende aktørene.

I tråd med Zyzak & Jacobsen (2020), bekrefter denne studien at struktur og forankring styrker et styringsnettverks input-legitimitet, men at det samtidig påfører deltakerorganisasjonene et ekstra administrasjonsledd som medfører ekstraarbeid og prosesser. Dette legitimitetsgrunnlaget kolliderer dermed med den pragmatiske legitimiteten ansatte opplever, der det vil være en forventning om at nettverket skal skape en praktisk nytte for dem og for tjenesteutøvelse. Når et styringsnettverk er etablert for å hjelpe deltakerkommunene med implementering av digitaliseringsprosjekter, blir det spesielt viktig at ansatte på operativt nivå opplever nytteverdi. Når det i tillegg til et ekstra administrasjonsledd fremstår utydelig hva og hvordan nettverket egentlig skal levere (output-legitimitet), vil målgruppens (operativt ansatte) oppfatning av pragmatisk legitimitet påvirkes.

Analysen viser at Digi Rogaland har lyktes med de faktorene som skaper input-legitimitet, med å formalisere samarbeidet, finansieringsmodell og etablering av demokratiske prosesser på nettverksnivå, spesielt i styringsgruppen. Mekanismene som skal skape

throughput-legitimitet eller en form for bindeledds-funksjoner, i hovedsak ressursgruppen og faggruppene, har vært mer utfordrende. Det har vært uklarhet rundt mandater og hvordan disse bindeledds-funksjonene skal bidra. Resultatet er tilfeldig kommunikasjon i linje mellom nettverksnivå, mellomledernivå i kommunene og operativt nivå. Uklarhet i nøyaktig hva og hvordan nettverket skal levere skaper samtidig utfordringer for output-legitimitet. For målgruppen som ikke er direkte involvert i nettverket, vil denne uklarheten og manglende opplevelse av nytte redusere oppfatningen av både pragmatisk og moralsk legitimitet. Når implementeringsoppgaver oppleves håndterbare innenfor egen organisasjon som man kjenner og som har kognitiv legitimitet, kan det ikke forventes at et overordnet nettverk oppfattes nødvendig av ansatte på operativt nivå.

Konklusjon

Denne artikkelen har utforsket hvordan intern legitimitet utvikles og funnet forklaringer på variasjoner i legitimitet mellom ulike organisatoriske nivåer; det overordnede strategiske nivå, og ansatte som arbeider med tjenester og implementering av løsninger. Analysen har identifisert en uheldig legitimitetskløft mellom ulike nivåer i et styringsnettverk. Veien ut av denne kløften er å anerkjenne at det finnes ulike kilder til legitimitet.

Nødvendigheten for intern legitimitet i styringsnettverk finner teoretisk støtte i perspektiver rundt demokratisk legitimitet. Tidligere studier av styringsnettverk har vært opptatt av legitimitet blant deltakeraktørene på strategisk nivå eller omgivelsenes oppfatning av styringsnettverket (Mosley & Wong, 2020; Røiseland & Vabo, 2016; Klijn & Edelenbos, 2013; Schmidt, 2012; Papadopoulos & Warin, 2007). Ved å utelukkende analysere styringsnettverks demokratiske legitimitet og kategoriene input-, throughput-, og output-legitimitet vil det fokuseres på aspekter som strukturer og systemer, prosesser, transparens (Mosley & Wong, 2020; Schmidt, 2012; Papadopoulos & Warin, 2007; Scharpf, 1999), beslutningsprosesser kommunene imellom (Klijn & Edelenbos, 2013; Schmidt, 2012) eller resultater sett utenfra (Zimmerman & Zeitz, 2002; DiMaggio & Powell, 1983). Svakheten med denne tilnærmingen er imidlertid at den ikke fanger opp berørte i styringsnettverk på mer operative nivåer. Bidraget fra denne artikkelen er å utfordre eksisterende oppfatning av intern legitimitet i styringsnettverk både empirisk og teoretisk. Dette ved å identifisere en legitimitetskløft blant ulike organisatoriske nivåer, og ved å introdusere pragmatisk, moralsk og kognitiv legitimitet som komplementære konsepter for å få en helhetlig forståelse av intern legitimitet.

I denne studien er styringsnettverkets målsetning å utvikle strukturer som kan styrke samarbeid og relasjoner mellom kommuner på det operative nivået. For å få tak på kilder til legitimitet for denne gruppen, viser analysen at det er nødvendig med supplerende perspektiver på legitimitet – organisatorisk legitimitet. Det er ikke tilstrekkelig å vurdere legitimiteten på et strategisk aktørnivå dersom målet er at styringsnettverket skal være mer enn ren symbolikk (Provan & Kenis, 2008) og oppnå intensjonen ved å komplimentere tradisjonelle strukturer (Klijn & Koppenjan, 2016; Jacobsen, 2015). Styringsnettverk som opprettes for å bedre koordinering av tjenester mellom de deltakende aktørene, er også avhengig av at styringsnettverket oppfattes som legitimt på det operative nivået hvor tjenestene implementeres. Innsikt i operative ansattes oppfatning av et styringsnettverk fås ved å inkludere pragmatisk, moralsk og kognitiv legitimitet (Suchman, 1995), for å vurdere om styringsnettverket anses å ha reell nytteverdi. Demokratisk legitimitet alene er ikke egnet til å skape et bilde av styringsnettverkets interne legitimitet blant ansatte vertikalt i deltakerorganisasjonene. Fremtidige studier av intern legitimitet i styringsnettverk og legitimitetskløfter vil

kunne avdekkes i større grad gjennom anvendelse av demokratisk- og organisatorisk legitimitet i kombinasjon.

Få empiriske studier av styringsnettverk har gitt innsikt i hvordan intern legitimitet kan oppfattes svært ulikt – avhengig av hvilket nivå i styringsnettverket man befinner seg. Denne analysen av Digi Rogaland er et første steg i å fylle dette hullet. Studien avslører en ambisjon og et relativt vellykket forsøk på å utvikle strategiske strukturer for et samarbeid om digitalisering mellom kommuner. Likevel har styringsnettverket store utfordringer i å videreutvikle det operative samarbeidet mellom ansatte med kompetansefelt innenfor digitalisering i de forskjellige kommuner. Dette skyldes i stor grad at det operative nivået og deres behov i liten grad har vært en del av de strategiske prioriteringene i styringsnettverkets avtaler og strategier.

Digi Rogaland er ett av mange styringsnettverk i Norge med ambisjoner om et mer integrert digitaliseringssamarbeid. De empiriske implikasjonene av studien viser nødvendigheten av å være bevisst de to ulike legitimitetssystemene. Ved etablering av styringsnettverk bør aktørene være oppmerksomme på at det foreligger ulike oppfatninger av legitimitet basert på ulike behov. Omfattende oppmerksomhet på forankring og likeverdighet i formalisering av nettverket, kan gå på bekostning av oppmerksomheten rundt prosess og praktisk nytteverdi vertikalt innad i deltakerorganisasjonene.

Studien gir et bilde av de innledende fasene til et styringsnettverk med digitalisering av kommunal sektor som formål. Det er behov for fremtidige studier med et komparativt design hvor det rettes oppmerksomhet på flere nivåer over lengere tid. Flernivåstudier vil kunne gi retning til en praktisk policy i utvikling av nettverksarenaer som skal fylle et formål som både treffer et strategisk og et operativt nivå mellom kommuner. Slike studier vil kunne gi innsikt i utfordringer og løsninger med å samordne det operative nivået på tvers, herunder hvordan verdi oppnås, hvordan ny praksis utveksles og hvordan samordning og implementering skjer på ulike måter i og mellom deltakerorganisasjonene.

Referanser

- Ansell, C., & Gash, A. (2018). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 16–32. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Blaikie, N. (2009). *Designing social research: The logic of anticipation* (2nd ed). Polity Press.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663. <https://doi.org/10.1111/puar.12432>
- Börzel, T. A., & Panke, D. (2007). Network Governance: Effective and Legitimate? I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Theories of democratic network governance* (s. 153–166). Palgrave Macmillian.
- Deephouse, D. L., Bundy, J., Toast, L. P., & Suchman, M. C. (2017). Organizational legitimacy: Six key questions. I R. Greenwood, C. Oliver, T. B. Lawrence, & R. E. Meyer (Red.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 27–54). SAGE.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Drori, I., & Honig, B. (2013). A Process Model of Internal and External Legitimacy. *Organization Studies*, 34(3), 345–376. <https://doi.org/10.1177/0170840612467153>
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

- Eriksson, E., Andersson, T., Hellström, A., Gadolin, C., & Lifvergren, S. (2020). Collaborative public management: Coordinated value propositions among public service organizations. *Public Management Review*, 22(6), 791–812. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1604793>
- Esmark, A. (2007). Democratic Accountability and Network Governance – Problems and Potentials. I E. Sørensen & J. Torfing (Red.), *Theories of Democratic Network Governance*. (s. 274-296). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230625006_17
- Holmen, A. K. (2013). Management «In between»: The Operative Manager in Governance Networks. *Public Administration Research*, 2(2), 221-232. <https://doi.org/10.5539/par.v2n2p221>
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. Chatham House Publishers.
- Human, S. E., & Provan, K. G. (2000). Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks: A Comparative Study of Success and Demise: *Administrative Science Quarterly*, 45(2), 327-365. <https://doi.org/10.2307/2667074>
- Jacobsen, D. I. (2015). Regional Governance Networks: Filling In or Hollowing Out? *Scandinavian Political Studies*, 38(2), 115–136. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12037>
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440–456. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x>
- Klijn, E. (2008). Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of 10 years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505–525. <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- Klijn, E. & Edelenbos, J. (2013). The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks. *Administration & Society*, 45(6), 627-650. <https://doi.org/10.1177/0095399712454113>
- Klijn, E. & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Koliba, C., Wiltshire, S., Scheinert, S., Turner, D., Zia, A., & Campbell, E. (2017). The critical role of information sharing to the value proposition of a food systems network. *Public Management Review*, 19(3), 284–304. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1209235>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016, april 15). Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge—IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet [Stortingsmelding]*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20152016/id2483795/>
- KS. (2019). *Regionale digi-nettverk brer om seg*. <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/regionale-digi-nettverk-brer-om-seg/>
- Mosley, J. E., & Wong, J. (2020). Decision-Making in Collaborative Governance Networks: Pathways to Input and Throughput Legitimacy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 31(2), 328-345. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa044>
- Papadopoulos, Y., & Warin, P. (2007). Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective? *European Journal of Political Research*, 46(4), 445–472. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00696.x>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring: Governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Sandström, A., Crona, B., & Bodin, Ö. (2014). Legitimacy in Co-Management: The Impact of Preexisting Structures, Social Networks and Governance Strategies. *Environmental Policy and Governance*, 24(1), 60–76. <https://doi.org/10.1002/eet.1633>
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Schmelzle, C. (2012). Evaluating Governance: Effectiveness and Legitimacy in Areas of Limited Statehood. Working Paper No. 26. *Social Science Research Network*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1986017>

- Schmidt. (2012). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput': *Political Studies*. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Strebel, M. A., Kübler, D., & Marcinkowski, F. (2019). The importance of input and output legitimacy in democratic governance: Evidence from a population-based survey experiment in four West European countries. *European Journal of Political Research*, 58(2), 488–513. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12293>
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 20(3), 571–610. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080331>
- Suddaby, R., Bitektine, A., & Haack, P. (2016). Legitimacy. *Academy of Management Annals*, 11(1), 451–478. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0101>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234–258. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01753.x>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). *Theories of Democratic Network Governance*. Springer.
- Torfing, J. (2012, mars 29). Governance Networks. *The Oxford Handbook of Governance*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0007>
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528–550. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9299.2009.01791.X>
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed). Sage Publications.
- Zimmerman, M. A., & Zeitz, G. J. (2002). Beyond Survival: Achieving New Venture Growth by Building Legitimacy. *The Academy of Management Review*, 27(3), 414–431. <https://doi.org/10.2307/4134387>
- Zyzak, B., & Jacobsen, D. I. (2020). External managerial networking in meta-organizations. Evidence from regional councils in Norway. *Public Management Review*, 22(9), 1347–1367. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1632922>