



Oda Marie Melgaard

**Personvernforordningen i et
iverksettningperspektiv**

I kommunalsektor

**Masteroppgave i Offentlig administrasjon og styring
OsloMet – storbyuniversitetet**

Sammendrag

Den nye personopplysningsloven og personvernforordningen (GDPR) trådte i kraft 20.juli 2018 i Norge. Dette medførte et mer utfyllende og mer forklarende lovverk enn det vi hadde hatt tidligere. I takt med det nye lovverket, økte individens oppmerksomhet og bevissthet, rundt hvilke rettigheter de besitter når de deler sine personopplysninger. Dette har medført et større press og strengere krav til både offentlig og privat sektor. Videre har dette skapt en større bevissthet for virksomheter, og behovet for å behandle personopplysninger slik de skal med hjemmel i norsk lov. Mange norske kommuner har hatt utfordringer, når det kommer til å ha gode systemer for oppbevaring personopplysninger og behandle disse på riktige måte.

Mange kommuner opplever at det er store mengder personopplysninger, og det er utfordrende for dem å ha sikre datasystemer, slik at man kan redusere eventuelle avvik og risiko. Datatilsynet har blitt strengere i form av gebyrer, som omfatter store beløp for kommunene, dersom det er store avvik. Ved brudd på personopplysningsloven og GDPR. Oslo og Bergen kommune har mottatt store gebyrer, grunnet brudd på lovverket. Dette har vært mye i media det siste året, og har hatt en avskrekkende effekt på andre kommuner. Det er en betydelig forskjell i størrelsen på kommunen i Norge, og dette vil også påvirke mengden personopplysninger som en kommune behandler. Større kommuner vil ha større mengder personopplysninger å behandle, men disse kommune har ofte flere disponible ressurser, i form av økonomiske og menneskelig kapital. I denne oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i en kommune, som etter årsskifte ble slått sammen med to andre kommuner. Dette har medført utfordringer i iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR i kommunen. Min problemstilling for denne oppgaven er som følgende: «Hvilke utfordringer er det en kommune står ovenfor når det kommer til iverksetting og oppfølging av GDPR?»

For å besvare min problemstilling har jeg valgt å benytte iverksettingsteori som det overordnende teoretiske rammeverket. Videre har jeg supplert med organisasjonsteori, når det kommer til en offentlig virksomhets instrumentelle og kulturelle sider. Dette mener jeg er viktig for å forstå de grunnmekanismene som ligger til grunn i en kommune, og er med på å gi en forståelse for hvordan iverksettingsprosessen foregår i kommunen. Funnene i oppgavene viste seg å omhandle ikke bare selve iverksettingsprosessen som utfordrende i seg selv, men

også at sammenslåingen av tre kommuner spilte en stor rolle, og ga en ny dimensjon av utfordringer. Både de instrumentelle og de kulturelle sidene ved kommunen har spilt en avgjørende faktor for iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR i kommunen.

Abstract

This thesis is about the General data protections regulation (GDPR) in public sector, in the Norwegian local governance. My research question for this thesis is: “What challenges does a local governance experience when it comes to implementing and following up on GDPR?”

The new Personal Data Act and GDPR came into force on 20 of July 2018 in Norway. Many local governances found that there is a large amount of personal data, and it is challenging for them to have a secure data system for personal data. GDPR protects fundamental rights of natural persons, and their right to personal data. After the new law was implemented, two Norwegian local governances received large fees from the Norwegian Data Protection Agency due to breaches of GDPR.

The theoretical framework for this thesis is implementation theory and organizational theory. I discovered through qualitative method, that the local governance had challenges in its implementation process, based on the implementation variables of Van Meter and Van Horn. The implementation process of the GDPR was also structured hierarchically within the organization. The local governance has been in a merger with two other local governances. This turned out to have an impact on the implementation process. This created challenges for the culture of the public organization.

Forord

Denne oppgaven ble skrevet på bakgrunn av min interesse for personvern, som begynte da jeg tok valgemnet Personvernrett som en del av min utdanning ved OsloMet. Det er et omfattende juridisk område, som har hatt en rask utvikling, for å holde takt med dagens teknologi. Vi lever i en verden hvor teknologi styrer store deler av vår hverdag, og vi etterlater oss personopplysninger på mange ulike arenaer, ofte uten å reflekter at vi gjør dette. Et resultat av dette er at det kreves et godt lovverk som beskytter individet og ivaretar personvernet. Jeg vil takke min veileder ved OsloMet Guri Rosen for god veiledning under utfordrende omstendigheter, hvor store deler av kontakten har foregått digitalt. Jeg vil også takke til informantene som har stilt opp, uten dem ville det ikke vært mulig å skrive denne oppgaven.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	5
1.1 Problemstilling	6
1.2 Bakgrunnen for GDPR.....	6
1.3 Oppgavens struktur	7
2. Teori	8
2.1 Iverksettingsteori.....	9
2.1.1 Top-down perspektivet	9
2.1.2 Bottum-up perspektivet	10
2.2 Van Meter og Van Horns iverksettingsteori	11
2.2.1 Mål.....	13
2.2.2 Kjennetegn ved de iverksettende enheter.....	14
Det instrumentelle perspektivet.....	14
Det kulturelle perspektivet.....	17
Handlingslogikk i kulturperspektivet.....	18
2.2.3 Ressurser.....	20
2.2.4 Økonomiske, sosiale og politiske forhold.....	20
2.2.5 Forutsetningene til iverksetterne	20
2.2.6 Kommunikasjonsprosessen.....	21
3. Metode.....	22
3.1 Casestudiet.....	22
3.2 Kvalitativt forskningsintervju.....	23
3.3 Rekruttering av informanter.....	24
3.4 Intervjuguide.....	26
3.5 Telefonintervju.....	26
3.6 Lydopptak og transkribering.....	27
3.7 Gyldighet.....	27
3.8 Pålitelighet.....	29
3.9 Generalisering.....	30
3.10Transparens.....	30
4. Analyse.....	31
4.1 Top-down perspektivet.....	31
4.2 Bottum-up perspektivet.....	32

4.3 Van Meter og Van Horns iverksettingsteori.....	33
4.3.1 Mål.....	33
4.3.2 Kjennetegn ved de iverksettende enheter.....	34
Det instrumentelle perspetivet.....	34
Det kulturelle perspektivet.....	37
Handlingslogikk i kulturperspektivet.....	38
4.3.3 Ressurser.....	40
4.3.4 Økonomiske, sosiale og politiske forhold.....	41
4.3.5 Forutsetningene til iverksetterne.....	41
4.3.6 Kommunikasjonsprosessen.....	42
5. Konklusjon.....	44

Litteraturliste

Vedlegg:

Intervjuguide

Godkjenning NSD

Figur 3: Van Meter og Van Horns (1975) modell.....	12
---	-----------

1 Innledning

Personvernforordningen (GDPR) er et tema som har vært i fokus i de siste to årene, både i privat og offentlig sektor i Norge. Mange offentlige virksomheter som kommuner har måtte navigere seg gjennom en rekke utfordringer knyttet til behandling av personopplysninger i deres kommune. Kommuner oppbevarer store mengder personopplysninger om sine innbyggere, for enkelte innebærer dette opplysninger fra livets start, til slutt. Noen individer er mer utsatt en andre, da det er sensitive opplysninger en kommune behandler. GDPR er en utfordring for kommune å etterleve, på grunn av den mengden informasjon en kommune har, og hvordan man skal etablere gode rutiner og prosedyrer for å kunne etterleve personvernlovverket. For en kommune innebærer det et omfattende arbeid å sette seg inn i regelverket og kunne implementere dette i kommunes systemer. Kommunene må prioritere å utarbeid rutiner på de områdene med høy risiko (Norges kommunerevisorforbund 2019).

Både Oslo kommune og Bergen kommune har fått høye overtredelsesgebyrer av Datatilsynet som følge av brudd på GDPR (Thomas Olsen 2019). Hensikten med personopplysningslovverket og GDPR, er at det skal beskytte enkeltindividet og begrense mengden av unødvendig data. Det er viktig å skape en bevissthet rundt dette område, slik at man som individ vet hvilke opplysninger en virksomhet eller et offentlig organ har, og at når informasjonen ikke lenger er nødvendig, har man rett til at opplysningene blir slettet. Jeg har valgt dette tema på grunn av at det er viktig å skape en bevissthet rundt enkelt individets rettigheter når det gjelder sine egne personopplysninger. Det er viktig at offentlige virksomheter som kommuner har et velfungerende system for oppbevaring av personopplysninger, samt gode retningslinjer og rutiner for å redusere avvik i kommunen.

Jeg har valgt å ta utgangspunkt i en mellomstor kommune for denne oppgaven. Bakgrunnen for dette er at jeg ønsker å se på hvilke spesifikke utfordringer denne kommune har knyttet til iverksettingen og oppfølgingen av GDPR. Jeg ønsker å gå i dybden av den kommune jeg har valgt, da den har gode forutsetninger for å kunne gjennomføre en iverksettingsprosess og følge opp personvernforordningen. Kommunen har fra 2020 blitt slått sammen med to andre kommuner, og dermed fått en økning i antall personopplysninger. Den kommunen jeg har valgt har gode ressurser i form av den juridiske kompetansen som kreves for å håndtere lovverket, samtidig som kommunen har god kompetanse med teknologi og IT-systemer. Kommunen vil forbli anonym i denne oppgaven. Jeg mener det er viktig å sette enkelt

individets rettigheter til egne personopplysninger i fokus. Vi lever i et samfunn preget av mye bruk av teknologiske hjelpemidler og deler personopplysninger neste hver dag. En kommune oppbevarer mye sensitiv informasjon, om individer i alle aldre. Dette omfatter alt fra bo til helseopplysninger.

1.1 Problemstilling

Hvilke utfordringer er det en kommune står ovenfor når det kommer til iverksetting og oppfølging av GDPR?

1.2 Bakgrunnen for GDPR

Den 20. juli 2018 ble ny lov om behandling av personopplysninger implementert i norsk lovgivning. Personvernforordningen også omtalt som GDPR ble i regi av EU iverksatt i Norge, som erstattet den tidligere lovgivningen om personvern fra 2000, som ble opphevet da ny lov trådte i kraft fra 2018. GDPR står for general data protection regulation, og forordningen er gjeldende i alle EU og EØS-land. I den nye lovgivningen er det visse bestemmelser som er presisert tydeligere enn i det gamle EU direktivet. Regler for behandling av personopplysninger gjelder alle virksomheter som er underlagt EU og EØS. GDPR har bestemmelser som omfatter virksomheter eller individer som behandler personopplysninger utenfor EU og EØS, som er borgere innenfor disse områdene. Personvernforordningen viderefører hovedprinsippene om behandling av personopplysninger, som stiller krav til lovlighet, som innebærer åpenhet og rettferdighet, formålsbergrensning, dataminimering og lagringsbegrensning. GDPR har som formål at behandlingen av personopplysninger skal beskytte individer og deres rettigheter, videre hvordan virksomheter behandler personopplysninger og begrenser informasjonen (Regjeringen 2019).

Datatilsynet er et norsk uavhengig forvaltningsorgan, og da personvernlovgivningens tilsynsmyndighet i Norge. Datatilsynet er underordnet kommunal-og moderniseringsdepartementet. Deres oppgaver er å kontrollere at personvernlovgivningen etterleves av norske virksomheter, og at avvik som blir oppdaget eller meldt inn blir rettet. Datatilsynet må også identifisere områder som innebærer stor risiko for personvernet og igangsette tiltak slik at dette kan reduseres (Datatilsynet) . Opprettelse av Personvernombud er en av datatilsynets oppgaver, tilknyttet og utvikle kompetanse innenfor personvernombudene i norske virksomheter. Datatilsynet har sammen med KS og KINS i 2017 tilbudt veiledning, og 2018 kursing av personvernombud. KS har ansvar for at

fylkeskommuner og at kommuner har tilstrekkelig informasjon om den nye lovgivningen og GDPR (KS 2017).

1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven er bygget opp slik at det vil bli presentert et teorikapittel, bestående av relevant teori for oppgavens formål og problemstilling. Teorikapittelet består av iverksettingsteori, som er supplert med organisasjonsteori, for å forklare de formelle og uformelle strukturene, trekkene og normene som utgjør en offentlig organisasjon, som i denne oppgaven vil være en kommune. Neste kapittel er metodekapittelet, hvor det redegjøres for hvilke valg som er tatt i den kvalitative forskningen. Det vil også bli redegjort for hvordan informanter er blitt rekruttert, og forløpene av intervjuene. Det vil være en diskusjon av oppgavens pålitelighet, gyldighet og generalisering i dette kapittelet. Deretter følger analysekapittelet, hvor det teoretiske rammeverket for oppgaven, og empiri skal benyttes for å svare på oppgavens problemstilling. Oppgaven avsluttes med en konklusjon.

2 Teori

Hensikten med teori er at den gir et utgangspunkt for den kvalitative forskningen jeg skal ta for meg i metodekapittelet av denne oppgaven. Teorikapittelet skal bestå av relevant teori for problemstillingen. Videre skal det teoretiske rammeverket og empiri knyttes sammen i analysen, hvor disse skal tolkes. For å skape en forståelse rundt fenomenet GDPR som iverksettingsprosess i en kommune, skal teorien benyttes som et redskap i prosessen. Det teoretiske rammeverket vil i hovedsak bestå av iverksettingsteori, supplert med organisasjonsteori, som utdyper to perspektiver på offentlige organisasjoner.

Formålet med denne oppgaven er å avdekke hvordan den kommunen jeg har valgt, iverksetter og følger opp personvernforordningen (GDPR). Ved hjelp av iverksettingsteori fra to generasjoner, skal jeg se på hvilke utfordringer kommunen har hatt i iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR. Om kommunen har satt seg mål for selve iverksettingsprosessen, og om de har et forventet ønsket utfall i forhold til resultatet av prosessen. Resultatene kan variere, og det er ikke slik at man alltid oppnår den effekten kommunen har hatt som mål, men kommunen kan allikevel fremme iverksettingsprosessen, og arbeide proaktivt med dette for å nå mål i fremtiden. En iverksettingsprosess av GDPR kan være utfordrende for kommunen, ved at det er et omfattende regelverk å forholde seg til. Det er viktig at kommunen evner å identifisere hvilke variabler som hindrer eller skaper fremdrift i iverksettingsprosessen, slik at kommunen kan bruke denne erfaringen som et nyttig verktøy for videre fremdrift. Ved å identifisere variablene som hindrer iverksettingsprosessen, kan man redusere risikoen for å unngå å gjøre de samme feilene i en annen iverksettingsprosess.

Organisasjonsteorien som er benyttet som en del av det teoretiske rammeverket, som supplement til iverksettingsteori, er valgt på grunn av at de to perspektivene som presenteres, er viktig å utdype, for å skape en forståelse av de instrumentelle og de kulturelle perspektivene som utgjør den spesifikke kommunen jeg har valgt for denne oppgaven. De instrumentelle og de kulturelle perspektivene ved kommunen, vil ha en effekt på iverksettingen og oppfølgingen av GDPR. En kommune er en offentlig organisasjon, som har som hensikt å tilby tjenester for kommunes innbyggere og tilrettelegge for blant annet bo

tjenester, helsetjenester og utdanningstjenester. Dette innebærer at kommunen har store mengder personopplysninger å forholde seg til.

For å gi en økt forståelse for iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR, er det essensielt å forstå hvilke trekk som en kommune består av. Dette omfatter de instrumentelle sidene og de kulturelle trekkene. En kommune består av flere nivåer og ulike enheter som har et spesifikt ansvarsområde og en kompleks virksomhet sådan. Det å ha et formål med en iverksettingsprosess er viktig for å kunne forstå hvorfor tiltaket igangsettes og hensikten med iverksettingen.

2.1 Iverksettingsteori

Det eksisterer flere teorier for iverksetting, og disse deles inn i generasjoner etter hvordan teoriene har utviklet seg. I dette teorikapittelet skal jeg benytte iverksettingsteori fra to generasjoner. Den første iverksettingsteorien som blir presentert består av to perspektiver på iverksettingsprosessen, disse er som følgende; Top-down eller ovenfra-og-ned og bottum-up, også kalt nedenfra-og-opp perspektivene. Hensikten med top-down og bottum-up perspektivene i denne oppgaven, er å identifisere hvem som er iverksetterne i prosessen.

2.1.1 Top-down perspektivet

Det som betegnes som denne generasjonen av iverksettingsteori ble utviklet tidlig i 1980-årene. Hvor fokuset var på å videreutvikle eksisterende iverksettingsteori, ved å utvikle teoretiske modeller og et rammeverk for analyser (Winter 2003, 266). Studien og utviklingen av iverksettingsteori i denne fasen, førte til et skille mellom to perspektiver på iverksetting top-down og bottom-up.

Top-down perspektivet eller ovenfra-og-ned-perspektivet, fokuserer på spesifikke politiske vedtak, lover og regler. Dette perspektivet tar utgangspunkt i de sentrale beslutningsaktører for et vedtak, hvor de peker på at iverksettingsprosessen skal struktureres fra det øverste sjiktet og nedover i organisasjonen. Begrunnelsen for en slik strukturering av prosessen var at lovgivernes hensikt skulle bli oppnådd. Mazmanian og Sabatier (1981) er to sentrale aktører innen dette perspektivet (Winter 2003, 267). De skapte et analytisk rammeverk, som bestod av 17 variabler, fordelt på tre hovedgrupper. Disse tre hovedgruppene var som følgende; synligheten av problemet som blir adressert, den sosiale og politiske konteksten og vedtakets evne til å strukturere iverksettingsprosessen. Dette perspektivet på

iverksetting, har et mer optimistisk syn på prosessen enn andre iverksettingsteorier, ved at det er fokus på i dette perspektivet, at det finnes en bedre måte å strukturere selve iverksettingsprosessen på (Winter 2003, 267). Top-down-perspektivet forutsetter at det er en hierarkisk strukturering, for at implementering av et vedtak skal være vellykket. Dette er igjen avhengig av at av de som arbeider på et lavere nivå i organisasjonen er nøytrale og lojale, og som har i oppgave å få realisert vedtaket i praksis.

Dette perspektivet ble møtt med kritikk fra to kanter. Den første kritiserte Mazmanian og Sabatier (1981) sin modell for iverksettingsprosessen, hvor det ble hevdet at modellen var for naiv og urealistisk, grunnet at de overvurderte de politiske aktørenes evne til å strukturere iverksettingsprosessen (Winter 2003, 267) Den andre gruppen som kritiserte top-down perspektiver var bottum-up forskere, hvor disse hevdet at de som arbeider for å realisere vedtaket lengre ned i organisasjonen, var avgjørende i iverksettingsprosessen, ved at disse er viktige beslutningstakere i prosessen.

2.1.2 Bottum-up perspektivet

Bottum-up eller nedenfra og opp perspektivet tar utgangspunkt i at det er «bakkebyråkratene» i en organisasjon som er de reelle politiske beslutningstakerne i en iverksettingsprosess. Michael Lipsky (1980) utviklet «strret-level Bureacracy» teorien, som et motstykke til top-down perspektivet, hvor han snur om på iverksettingsprosessen og definerer arbeiderne, som de viktigste aktørene for iverksetting av et vedtak. Lipsky (1980) setter fokus på de individuelle rollene hver enkelt av disse har i en iverksettingsprosess, og at nettopp disse er kritiske for en vellykket implementeringsprosess (Winter 2003, 267). Det er bakkebyråkratene som møter brukerne og Lipsky (1980) mente derfor at disse individene hadde en bedre forståelse for hvilke behov brukerne har. Lipsky (1980) setter fokus på de beslutningene arbeiderne tar, ut i fra hvilke behov brukerne belyser. Det ligger til grunn en forventning i dette perspektivet til at arbeiderne handler etter målene som er definert fra det øverste sjiktet.

Lipsky (1980) hevder også at det kan få andre konsekvenser ut i fra bottum-up, han definerte fenomenet som «mestringsstrategier». Denne teorien beskriver hvordan bakkebyråkartene har begrensede ressurser og står ovenfor mange krav, som de ikke kan møte. Dette fører til at enkelte saker som virker for komplekse blir satt til siden, for å heller velge de sakene som har større sannsynlighet for å lykkes. Dette perspektivet ble utviklet som en reaksjon til den hierarkiske top-down perspektivet. Perspektivet vektlegger de formelle og de uformelle forholdene som et tiltak blir iverksatt innenfor (Winter 2003, 267). Bottum-up

perspektivet er heller ikke like preget av modeller som sitt motstykke, og det vektlegges de problemene som skal løses i iverksettingsprosessen.

2.2 Van Meter og Van Horn iverksettingsteori

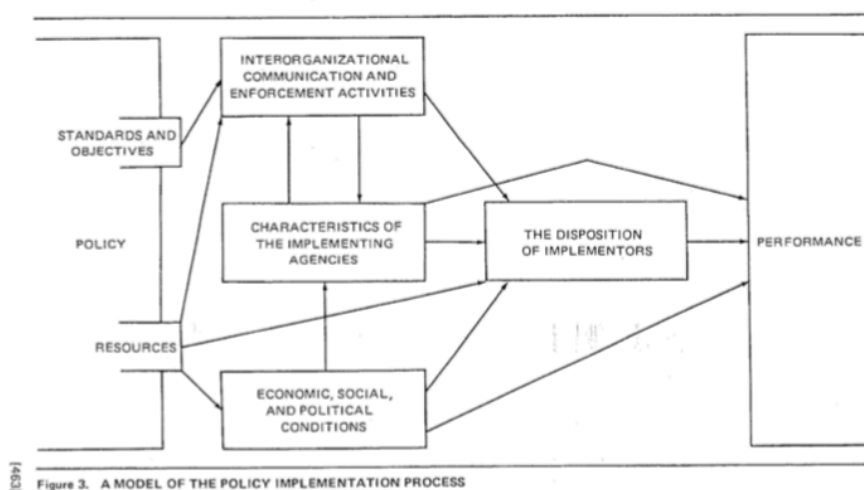
I denne generasjonen for iverksettingsteori, er Van Meter og Van Horn (1975) sentrale bidragsyttere. Deres bidrag til iverksettingsteori er å identifisere variabler for iverksettingsprosessen. Van Meter og Van Horn (1975) utarbeidet en generell hypotese i forhold til graden og endringen av en konflikt. Deres bidrag til utviklingen av iverksettingsteori, bygger videre på tidligere bidragsyttere Pressman og Wildasvsky (1973) Deres fokus omhandlet at det var en manglende måloppnåelse satt i sammenheng med selve iverksettingsprosessen, Pressman og Wildasvsky (1973) så på hvilke utfordringer som var knyttet til iverksettingsprosessen for å ha en suksessfull implementering av et tiltak (Van Meter og Van Horn 1975, 448).

Pressman og Wildasvsky (1973) hevder at det er lite analyser av iverksettingsprosessen, en bekymring som også er delt av andre bidragsyttere av iverksettingsteori, Van Meter og Van Horn (1975). De mener at det er blitt for lite oppmerksomhet rundt spørsmål knyttet til iverksettingsprosessen. Van Meter og Van Horn (1975, 448-449) mener det allikevel er mye kunnskap å hente fra andre sosiologiske, psykologiske og politiske studier, uavhengig om iverksettingsprosessen var hovedfokuset i disse studiene. For å utvikle et teoretisk rammeverk rundt iverksettingsteori har aktørene fra denne generasjonen, benyttet litteratur fra organisasjonsteori, innovasjon og endring i organisasjoner, offentlig politikk og beslutninger, samt studier av fler nivå nettverk. Dolbeare og Hammond (1971:149) argumenterer for at studier av iverksettingsprosessen, vil skape en ny dimensjon til politiske analyser. Dette vil bidra til å skape en bedre forståelse for hvordan systemer fungerer eller feiler som omhandler politiske vedtak og videre overføre disse til offentlige tjenester som er av verdi for dets innbyggere (Van meter og Van Horn 1975, 449-450).

Van Meter og Van Horn (1975) hevder at iverksetting omfatter handlinger fra offentlige og private aktører som er rettet mot oppnåelse av mål som er angitt i tidligere politiske beslutninger». Lowi (1964) og Froman (1968) og Van Meter og Van Horn (1975) er enige om at iverksettingsprosessen vil variere, avhengig av politikken art som skal iverksettes. Ulike typer beslutninger vil ha en påvirkning på hvordan iverksettingsprosessen utvikler seg og dets karakteristiske forløp. Disse iverksettingsteoretikerne klassifiserer retningslinjer for prosessen

etter to kjennetegn: mengden av endring involvert, og i hvilken grad det er målkonsensus blant deltakerne i implementeringsprosessen. Endringselementet er sentralt med hensyn til to aspekter; iverksetting påvirkes av i hvilken grad retningslinjene avviker fra tidligere. Inkrementelle endringer vil generere en mer positiv respons enn drastiske endringer. For det andre vil iverksettingsprosessen påvirkes av mengden endring i organisasjonen som er nødvendig. Kaufman (1971) sin analyse antyder at effektiv implementering er mer sannsynlig å oppnå, når den iverksettende organisasjonen ikke må gjennom en drastisk omorganisering (Van Meter og Van Horn 1975, 458-459).

Van Meter og Van Horns (1975) bidrag til utviklingen av iverksettingsteori, som anses som det mest sentrale, er at de identifiserte ulike variabler som kan påvirke iverksettingsprosessens framdrift. Variablene de identifiserte er som følger; mål, kjennetegn ved de iverksettende enhetene, ressurser, økonomiske, sosiale og politiske forhold, forutsetningen til iverksetterne og kommunikasjonsprosessen (Van Meter og Van horn 1975,463). Disse variablene skal redegjøres for, da jeg mener disse er viktig for å kartlegge utfordringer i iverksettingsprosessen. Variabelen kjennetegn ved iverksettende enheter vil bli supplert med organisasjonsteori, som utdyper det instrumentelle perspektivet og det kulturelle perspektivet. Disse to perspektivene på en offentlig virksomhet, vil bidra til å forklare variablene til Van Meter og Van Horn (1975) ved å gå i dybden av de formelle og uformelle trekkene som er forankret i en kommune, for å forstå iverksettingsprosessen og oppfølgingen av et juridisk vedtak. Variablene i modellen til Van Meter og Van Horn (1975) har de illustrert som følgende:



Van Meter og Van Horns modell av variablene for iverksettingsprosessen (Van meter og Van Horn 1975, 463-Figur 3).

2.2.1 Mål

Mål er den variabelen definert av Van Meter og Van Horn (1975), hvor iverksettingsprosessen starter, mål må først defineres og konkretiseres (Van Meter og Van horn 1975, 462-464). Mål kan defineres som noe man vil oppnå eller realisere. For offentlige organisasjoner innebærer dette ofte en kollektiv handling for å realisere delmål og overordnede mål. Av en offentlig virksomhet krever dette samordning og spesialisering. Mål setter rammer for offentlige virksomheters organisering, struktur og hvordan de iverksetter et tiltak. Mål angir retningslinjer for en organisasjons aktiviteter, handlinger og oppgaver. Definerings av mål vil påvirke beslutningsatferden og iverksettingsprosessen til en organisasjon, hvordan fatte en beslutning og den sosiale interaksjonen innad i organisasjonen.

Mål vil ikke bare angi retning, men også et verktøy for den administrative ledelsen i virksomheten, til å evaluere og vurdere resultater av tiltak og ved en iverksettingsprosess. Uklare mål kan innebære at ledelsen i en organisasjon har økt fleksibilitet og dermed gjøre beslutningsprosessen enklere, på en annen side kan uklare mål resultere i at ansvarsfordelingen blir vanskeligere innad i virksomheten. Ved å ha et tydelig mål, vil dette sette en standard for iverksettingsprosessen og dets forløp. Videre skal dette gjøre det mulig å måle graden av suksess. Offentlige virksomheter opererer til forskjell fra virksomheter i privat sektor, med komplekse og vage mål. Hensikten deres er ikke å gå i overskudd, som i privat sektor. Offentlige organisasjoner er preget av et komplekst politisk og administrativt system, og hva samfunnet forventer av disse organisasjonene. Samfunnet og dets innbyggere stiller krav til at de tjeneste som tilbys skal være av den art som er nyttige for dem. Mål vil variere i forhold til hvilket tidsaspekt de har, noen vil være langsiktige mål, som vil kreve mye tid og ressurser. Andre kan være tidsbestemt og kreve mindre prosesser for å nå målet. Langsiktige mål kan gi uttrykk for å være mer vage og uklare, og derfor egner seg lite som styringsredskaper av den grunn. På en annen side bidrar langsiktige mål med fleksibilitet, større grad av handlefrihet og øk grad av innovasjon, grunnet sin vaghet. Det som ofte kjennetegner offentlige organisasjoner, er at målene er kontinuerlige. Dette medfører at de er mer komplekse enn mål som har en tidsbegrenset levetid (Jacobsen og Thorsvik 2010,30-34).

2.2.2 Kjennetegn ved de iverksettende enhetene

Studier viser at det er mange trekk ved offentlig organisasjoner som er med på å påvirke iverksettingsprosessen (Van Meter og Van Horn 1975, 470). Disse trekkene omfatter både de instrumentelle (formelle) strukturene og normene, samt de kulturelle (uformelle) trekkene ved en offentlig organisasjon. Som tidligere nevnt, vil organisasjonsteori for offentlig sektor bli benyttet for de formelle og de uformelle trekkene, for å forstå funksjonen og trekkene ved en kommune. I Van Meter og Van Horn (1975) variabel om kjennetegn ved de iverksettende enheten, er det blitt beskrevet lite utfyllende om de formelle og uformelle trekkene som vi finner i det instrumentelle og i det kulturelle perspektivet som organisasjonsteorien beskriver. Jeg har derfor valgt å utdype disse, da jeg mener dette er viktige kjennetegn ved den iverksettende enheten.

Det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet beskriver den formelle strukturen til offentlige organisasjoner. Hvordan virksomheter arbeider som et instrument for å utføre sine funksjoner og oppgaver, for å tilrettelegge for sine brukere. Dette perspektivet er viktig å ha med for å belyse de formelle trekkene ved en offentlig organisasjon, slik at man kan se hvordan en virksomhet rent instrumentelt skal implementere et vedtak, og videre hvordan iverksettingsprosessen utformer seg gjennom de formelle trekkene og de individene som defineres som iverksettere (Christensen et al. 2015,34).

Offentlige organisasjoner kan ses på som instrumenter eller redskaper for å nå mål, løse problemer eller utfordringer, effektiviseres eller forbedre tjenester til samfunnets innbyggere. Ansatte ved slike organisasjoner utfører oppgaver med et formålsrasjonelt utgangspunkt, ut i fra de resultatene som er ønsket, med de ressursene og virkemiddelene som er tilgjengelige. Det handler om vurdering av alternativer av tiltak som skal gi det ønskede resultatet av en formålsbestemt handling. Mål vil være styrende for oppgaver, tiltak, iverksetting, implementering og videre beslutninger og vedtak.

For offentlige organisasjoner vil definerte overordnede mål være svært viktig for deres organisatoriske prosesser og fremdrift. Dersom en virksomhet avdekker, eller har en oppfatning av et problem, vil problemløsning innebære handlinger som organisasjonen iverksetter for å redusere avstanden mellom nåværende tilstand og ønsket fremtidige tilstand.

Dette kalles formålsrasjonelle handlinger. Formålsrasjonelle handlinger består av fire komponenter, problem eller mål: *Hva vil man oppnå?*, Alternativer: *Hvilke handlinger kan man iverksette?* Forventede konsekvenser: *Hvilke konsekvenser kan oppstå? I henhold til de alternative handlingene?* Beslutningsregler: *Hvordan skal valget mellom alternativene tas?* Problemoppfatning eller mål vil være styrende for hvilken retning organisasjonen ønsker å ta i denne prosessen og utføre av handlinger. Utfall av Konsekvenser er helt essensielt at man tar stilling til, for å se på mulige utfall av de alternativene man har. En offentlig virksomhet som har konsistente og tydelige mål, en god oversikt av alternativer og mulige konsekvenser av disse alternativene, vil begrepet fullstendig (formåls) rasjonalitet være en betegnelse for organisasjonen (Christensen et al. 2015, 36-37).

Det har blitt forsket på hvordan store offentlige organisasjoner opererer, resultatet av dette er ofte at organisasjonen ikke velger det alternative som gir høyst måloppnåelse, dette skjer ofte i komplekse organisasjoner hvor det er mange komponenter å ta hensyn til, dette kan defineres som begrenset rasjonalitet. Begrenset rasjonalitet kan være et resultat av lite konsistente og uklare mål, og komplekse utfordringer. Det vil innebære mangel på informasjon om tiltak, iverksetting og konsekvenser av alternativer. For virksomheter med uklare mål og mangel på tilstrekkelig informasjon for å kunne velge mellom alternative løsninger, vil det være svært ressurs og tidskrevende å bygge et godt kunnskapsgrunnlag (Christensen et al. 2015, 37). Som følge av dette velger derfor organisasjoner, det alternativet som gir en tilfredsstillende grad av måloppnåelse, fremfor å velge en beslutningsregel basert på maksimering, blir beslutningsgrunnlaget valgt på satisfiering (Christensen et al. 2015, 37).

Fordeling av oppgaver, og hvem som skal utføre hva, er avhengig av hvilken posisjon eller formell rolle man har som medlem i en organisasjon. Organisasjonen vil bestå av flere enheter eller avdelinger, hvor rollene har ulike typer arbeidsoppgaver knyttet til seg. Enhetene har gjerne forskjellig funksjoner knyttet til et spesifikt ansvarsområde. Forventninger som er knyttet til de ulike rollene er upersonlige, mens normene som er knyttet til rollen er gjerne tilstede uavhengige av individets personlige trekk som befinner seg en spesifikk posisjon i virksomheten, normene kan omtales som formelle normer.

Den formelle organisasjonsstrukturen vil være preget av to begreper; spesialisering og samordning. Dette kan være avhengig av i hvilken grad en offentlig virksomhet er samordnet og spesialisert, gjennom hvilke enheter og posisjoner som organisasjonen er sammensatt av. Eksterne aktører som myndigheter og offentlige institusjoner vil også prege strukturen på en offentlig virksomhet, videre vil også lovverket ha en betydning for en organisasjons struktur

og organisering. Weber beskriver at en byråkratisk organisasjonsform er preget av rutiner, arbeidsfordeling, hierarki og forholdet mellom spesialisering og samordning. En offentlig virksomhet er hierarkisk strukturert, med en over- og underordning mellom forskjellige vertikale nivåer i virksomheten. En hierarkisk offentlig virksomhet er knyttet til et karrieresystem, hvor kommunens ansatte ønsker å arbeide seg oppover i organisasjonen, gjennom prestasjoner, kompetanse og kvalifikasjoner. Vertikal spesialisering vil være et nøkkelord i denne konteksten, ved at ulike typer arbeidsoppgaver blir lagt til ulike nivåer i virksomheten (Christensen et al. 2015, 38). Rutiner i en organisasjon vil ha den funksjonen at disse utgjør en form for samordning vertikalt og horisontalt. Prosedyrer og regler er redskaper som en offentlig organisasjon kan bruke innad i organisasjonen, men videre kan disse benyttes for å samordne virksomheten på tvers av disse.

Arbeidsdeling berører den horisontale spesialiseringen i en virksomhet, dette innebærer at organisasjoners oppgaver blir fordelt i ulike enheter og knyttet til spesifikke posisjoner. En stor grad av arbeidsdeling er typisk for byråkratiske virksomheter. Videre vil rutiner og prosedyrer spille en viktig rolle for hvem som skal gjøre hva i virksomheten og hvordan prosedyrene skal utføres. Rutiner vil ofte i offentlige organisasjoner være dokumentert. Horisontal spesialisering innebærer hvordan forskjellige oppgaver (tenkes å bli delt opp på ett nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen). Administrasjonsteoretikeren Luther Gulick beskriver fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering. Formålprinsippet eller sektorprinsippet, atskiller sakene etter formåls- eller sektorområder. Prosessprinsippet deler sakene etter fremgangsmåte eller etter den type prosess som benyttes for å oppnå et formål. I en offentlig virksomhet kan dette gjelde ulike avdelinger eller enheter for planlegging og juridiske saker. Det tredje er klientprinsippet, hvor det samles alle saker som angår en spesifikk del av befolkningen i en virksomhetsenhet (Christensen et al. 2015, 39). Et eksempel på dette i kommunesektoren kan være egne enheter eller avdelinger for barn og ungdom eller eldre. Geografiprinsippet er det siste prinsippet for horisontal spesialisering, det innebærer at strukturen til en virksomhet speiler en territoriell oppdeling av samfunnet. Geografiprinsippet kommer til uttrykk gjennom de tre styringsnivåene i Norge; det nasjonale, det regionale og det lokale. Vertikal samordning vil en hierarkisk byråkratisk organisasjon stille store krav til, både innfor og utenfor virksomhetens rammer (Christensen et al. 2015, 40).

Det kulturelle perspektivet

I motsetning til det instrumentelle perspektivet som beskriver den formelle strukturen til en offentlig organisasjon, beskriver kulturperspektivet de uformelle strukturene som normene og verdiene, innad i virksomheten. Det er viktig å ha en innsikt i begge perspektivene når man skal se på iverksettingen og oppfølgingen av et juridisk vedtak i en kommune.

Disse perspektivene danner en grunnleggende forståelse for hvordan de håndterer og forholder seg til en iverksettingsprosess, og videre hvordan organisasjonens medarbeidere opplever å implementere et vedtak og hvilke utfordringer dette medfører. For å forstå helheten av en offentlig virksomhet er man avhengig av å skille de uformelle og de formelle normene. Det formelle normene er knyttet til det instrumentelle perspektivet, mens de uformelle normene er knyttet til kulturperspektivet og utgjør kulturen i en offentlig virksomhet. Uformelle normer, verdier og identitet utvikles gjerne over tid i en organisasjon, mens de formelle normene og verdiene er forankret i virksomhetens struktur og handlingene er ofte gitt deretter.

Organisasjonsforskeren Philip Selznick påpeker et skille mellom *institusjon*-det uformelle, noe som utvikles over tid, kan forstås ut fra en organisk metafor-og *organisasjon*-de formelle normene, knyttet til det instrumentelle, det «mekaniske» (Christensen et al. 2015, 52). som vi tidligere har sett i det instrumentelle perspektivet, med de formelle normene som en offentlig virksomhet har, vil de uformelle normene og verdiene i virksomheten gradvis utvikler bidra til å gi den spesifikke organisasjonen en ekstra dimensjon, dette kalles *institusjonelle* trekk. Vi får da et nytt begrep om offentlige virksomheter som formelle og uformelle organisasjon, og kan omtale disse som *institusjonaliserte organisasjoner*. En konsekvens med dette begrepet er at virksomheter vil møte utfordringer ved iverksettingsprosessen når det stilles nye krav. Juridiske omstillinger må en offentlig virksomhet rette seg etter, ved at det er pålagt gjennom det norske lovverket. En utfordring for en offentlig organisasjon er å balansere de uformelle og de formelle normene innad i virksomheten. Samtidig peker studier på at institusjonaliserte organisasjoner vil også tilegne seg nye og nødvendige kvaliteter, noe som kan resultere i en mer effektiv og produktiv oppgaveløsning, samtidig som det utvikles et sosialt felleskap blant virksomhetens medarbeidere (Christensen et al. 2015, 53).

Organisasjonskulturen i en virksomhet vil ikke være like synlig, som de formelle normene man kan se gjennom lover, regler stillingsinstruks og gjennom et organisasjonskart.

Organisasjonskultur kan betegnes som noe som «sitter i veggene» eller «sånn gjør vi det hos oss». En metode for å identifisere en spesifikk kultur i en virksomhet kan man få et innblikk i gjennom å snakke med organisasjonens medarbeidere, gjerne med de som har arbeidet i samme offentlige virksomhet over en lengre periode, eller hva se på hva virksomheten signaliserer gjennom fysiske symboler. Organisasjonskulturen i en virksomhet vil være de kollektive verdiene og normene som binder organisasjonens medarbeidere sammen. Dette innebærer at det eksisterer en «moralsk ramme» for hvilken atferd som er akseptabel (Christensen et al 2015, 53).

Handlingslogikk i kulturperspektivet

March og Olsen definerer den grunnleggende handlingslogikken som er knyttet til offentlige virksomheters kultur, logikken om «passende atferd» (Christensen et al 2015, 54). Denne logikken vil ha en effekt på beslutninger som tas innad i virksomheten, dersom man velger å handle etter logikken om «passende atferd». En vil ta valg basert på det som oppfattes som akseptabel atferd. Dette er handlingsregler som er utviklet ut ifra kulturelle normer når man da skal ta en avgjørelse (Christensen et al. 2015, 54). En offentlig organisasjons definisjon av passende handling, vil være definert av kulturelle normer som en organisasjon har gradvis utviklet over tid, og hva som er de dominerende uformelle verdiene og normene i virksomheten. Dersom en ser på en offentlig organisasjons handlingslogikk, vil det være et skille mellom den kulturelle handlingslogikken og den instrumentelle handlingslogikken. Det kulturelle er mer rettet mot fortiden, mens det instrumentelle er mer framtidsrettet.

Erfaringsbaserte regler vil danne et grunnlag for å ta beslutninger, man tar lignende situasjoner og benytter sin erfaring fra tidligere og kobler den nåværende situasjonen (Christensen et al 2015, 55). Dette defineres som *læring ut i fra erfaring*. En virksomhets medarbeidere som har arbeidet i samme organisasjon over en lengre periode, vil i dette tilfelle ha en fordel, fremfor nye medarbeidere. En medarbeider som har arbeidet lenge i samme virksomhet, vil ha en større erfaring ved at vedkommende vet når en skal aktivisere ulike regler i en gitt situasjon.

En annen situasjon hvor koblingen skjer er *tidsmessig nærhet*, dette innebærer at en organisasjons medarbeider benytter seg av regler og identiteter som nylig er blitt brukt, brukes igjen. En tredje mulighet vil være at en virksomhet benytter seg av er at andres erfaringer blir sett på som allment ønskelige og disse generaliseres, som kalles *dekontekstualisering* eller ved

at man tar i bruk tidligere erfaringer som er svært relevante, da man er i akkurat samme situasjon selv, som da kalles *kontekstualisering*. Den fjerde koblingen kan skje ved *kategorisering*. Dette innebærer at en offentlig virksomhet har utviklet «mentale kart» for identiteter og regler som gir mening til hendelser rundt en organisasjonsmedarbeider (Christensen et al. 2015,55). Visse kulturelle normer og verdier innad i en virksomhet blir sterkere prioritert enn andre, og man vil derfor kategorisere dem som ønskelige og ta valg basert på dette.

Innenfor feltet organisasjonssosiologi står ulike sosiale variabler sentralt. Ut i fra denne tankegangen er kulturen i en organisasjon, bidra til en slags form for overlevelse eller et slags rammeverk for mønstre for en institusjonalisert organisasjon. Dette kan ha en effekt slik at usikkerheten i virksomheten reduseres og det blir mindre konflikter innad i organisasjonen. Kulturen i en offentlig virksomhet kan dermed ha en innvirkning på hvordan arbeidsoppgaver og kommunikasjonen er innad i organisasjonen, og vil igjen ha en innvirkning på hvordan man utfører og løser oppgaver og utfordringer sammen (Christensen et al. 2015, 58). Dette er spesielt viktig når det gjelder å realisere kollektive mål som organisasjonen setter seg. Dette kan være viktig med tanke på hvordan en offentlig virksomhet kollektivt arbeider sammen som helhet i en iverksettingsprosess.

Det blir også hevdet ut ifra denne tankegangen at kultur er et mål i seg selv, med tanke på at organisasjonens medarbeidere utvikler og lærer seg som mennesker gjennom de uformelle rollene og verdiene (Christensen et al. 2015, 58).

Kultur i en offentlig virksomhet kan være viktig av en rekke årsaker, men påvirker spesielt hvilken holdning man har til iverksettingsprosessen. Dette kan være en kollektiv holdning som er forankret i en virksomhets organisasjonskultur, eller om det er ulike grupper med ulike holdninger til iverksettingsprosessen. Ved implementering av et vedtak i organisasjonen, vil den kollektive holdningen og de gruppevis holdningene være viktige for hvordan medarbeidere forholder seg til iverksettingsprosessen. Dersom det er en kollektiv holdning at dette er ikke viktig, vil dette ha en effekt på hvor vellykket iverksettingen av et vedtak blir. Dette kan resultere i en mislykket iverksettingsprosess, som kan gi store konsekvenser for den offentlige virksomheten. Dersom den kollektive holdningen i virksomheten er at selve implementeringen av et vedtak oppfattes som viktig og at dette er noe medarbeiderne tar på alvor, vil det redusere usikkerhet i iverksettingsprosessen.

De sosiale argumentene nevnt ovenfor, kan også ha en instrumentell side, ved at det kan ha en nytteeffekt av de uformelle normene og verdiene. Medarbeiderne kan føle på en lojalitet til deres arbeidsplass og dermed fungere bedre, på grunn av at de institusjonelle sidene vektlegges (Christensen et al. 2015,58). Studier av statsvitenskapelig karakter peker på at organisasjonskultur i offentlige organisasjoner tar spesielt for seg virkningen av kultur på de beslutningene som tas, og sammenligner kultur med andre forklarende faktorer, ut fra det man metodisk kan kalle for utfyllende eller konkurrerende strategi. Dette medfører at perspektivet mer instrumentelt orientert. Dette åpner opp for analyser av hvilken virkning organisasjonskultur har relativt til andre kontekster, handlingslogikker eller påvirkningsfaktorer som organisasjoners medarbeidere handler ut i fra (Christensen et al. 2015, 58).

2.2.3 Ressurser

Ressurser er en viktig variabel for iverksetting mener Van Meter og Van Horn (1975, 465). De peker på at ressurser har en effekt på hvor effektiv selve prosessen blir, ressursen kan være av økonomisk midler eller andre incentiver som bidrar til framdriften av iverksettingsprosessen. De har avdekket at de tilgjengelige ressursene eller de ressursene som blir gitt for iverksettingsprosessen ofte ikke holder mål.

2.2.4 Økonomiske, sosiale og politiske forhold

Det siste tiåret har det vært et fokus på de økonomiske, sosiale og politiske forholdene, og hvilken innvirkning disse tre faktorene har i offentlig politikk. Det har blitt forsket på hvilken påvirkning disse faktorene har på andre områder, men det har blitt gitt lite oppmerksomhet i forhold til hvilken innvirkning disse har på implementering av politiske vedtak. Uavhengig av dette blir det hevdet at disse faktorene har en effekt med tanke på ytelsen til de implementerende organisasjonene (Van Meter og Van Horn 1975, 471).

2.2.5 Forutsetningen til iverksetterne

Van Meter og Van Horn (1975) mener at det er essensielt å se på hvilken oppfatning iverksetterne har, innenfor det juridiske området der vedtaket er blitt presentert. Videre hevder de at det er tre elementer som man må ta hensyn til, når man ser på responsen til iverksetterne, som kan påvirke deres evne og vilje til å utføre iverksettingsprosessen. Disse elementene består av følgende iverksetternes forståelse for vedtaket, hvilken holdning de har til vedtaket-

om deres aksept, nøytralitet eller om de er avvisende, og hvilken intensitet disse to følgende første elementene har vil utgjøre det tredje elementet. Det er essensielt at iverksetterne har en forståelse for hvorfor man skal iverksette et vedtak og hvordan man skal utføre iverksettingsprosessen, at det er kartlagt hvilke steg man skal benytte seg av for å skape fremdrift og en vellykket implementeringsprosess. Dersom iverksetterne ikke mener at målene er forenlige med prosessen, men likevel forsetter med implementering, kan dette skade selve iverksettingsprosessen, ved at grunnet deres holdning og forståelse er negative og avvisende (Van Meter og Van Horn 1975, 472).

2.2.6 Kommunikasjonsprosessen

Van Horn og Van Meter (1975) mener at kommunikasjon er et nøkkelbegrep for en effektiv iverksettingsprosess. Ansatte i en organisasjon og de som er med på å iverksette et tiltak er avhengig av å vite hva de skal gjøre. Når et budskap går igjennom en kommunikasjonskanal vil budskapet endres på veien, det vil oppstå misforståelser og instruksjonene vil bli inkonsistente. Dette vil også påvirke de som iverksetter opplevelse av hva som forventes av dem og hvilke krav som skal oppfylles. For at en iverksettingsprosess skal være effektiv og vellykket er at man avhengig av at i denne variabelen at informasjonen om prosessen blir levert og oppfattet av mottakerne som klare og tydelige og at informasjonen er konsistent (Van Meter og Van horn 1975, 478).

3 Metode

I denne delen av oppgaven skal jeg redegjøre for valg av metode for datainnsamlingen, for å kunne besvare min problemstilling. Jeg har kun valgt å benytte kvalitativ forskningsmetode. Beslutninger og valg med tanke på innsamling av data skal utdypes. Videre skal det gjøres en vurdering av datainnsamlingens pålitelighet, gyldighet, transparens og generalisering. Innenfor kvalitativ forskning stilles det kvalitetskriterier for de metodene man benytter seg av, ved innsamling av data. De tre som oftest blir benyttet er pålitelighet, gyldighet og generalisering, som faktorer for å fortelle noe om kvaliteten (Tjora 2018, 231).

3.1 Casestudiet

Ved valg av metode, er det helt essensielt å velge basert på det mest egnede designet for å besvare den gitte problemstillingen. Problemstillingen eller forskningsspørsmålet vil ha den funksjonen at den angir retning. En hovedregel ved valg av casestudier er at dette brukes når man skal generer kunnskap om selve casen (Tjora 2018, 40-42). Casestudier er en måte å avgrense i kvalitativ forskning. Den setter rammer for hva og hvem undersøkelsen skal omfatte, dette innebærer at det er en allerede eksisterende grense for ekskludering og inkludering som ligger til grunn.

I denne oppgaven er hensikten å kunne besvare hvordan den kommunen jeg har valgt, har iverksatt og følger opp personvernlovverket og GDPR. Dette innebærer at kommunen er casen for denne oppgaven. Tematikken for casen er iverksettingen og oppfølgingen av GDPR og utfordringene kommunen har opplevd knyttet til dette. Den kommunen jeg har valgt har gått igjennom en sammenslåing med to andre kommuner i tillegg til å arbeide aktivt for å implementer GDPR i sin kommune. Denne kommunen har høy kompetanse innen det juridiske området som personvernlovverket omfatter og et personvernombud som har arbeidet med tematikken før og er jurist. Videre har kommune gått frem som et godt eksempel for andre kommuner i Norge, når det kommer til teknologiske hjelpemidler.

Ved å benytte seg av case-studiet gir dette mange muligheter innenfor både kvalitativt og kvantitativ datagenerering, eksempler på dette er observasjon, intervjuer, dokumentstudier og surveyer. En casestudie er avhengig av at det oppfyller to hovedkriterier; det må være definert tydelig hvilket fenomen eller enheter forskeren vil undersøke, og videre skal trekke slutninger om. Det andre kriteriet innebærer at det må foreligge et klart mål med hvorfor forskeren studerer det valgte fenomenet eller enheten (Tjora 2018, 40-42). Jeg har valgt denne casen, fordi jeg ønsker å se på hvilke utfordringer en kommune har opplevd etter det nye

personvernlovverket trådte i kraft. En kommune oppbevarer mengder med personopplysninger, og har den funksjonen at de skal tilby gode tjenester til sine innbyggere.

Casestudiet tar for seg en enkel enhet, der man går i dybden for å få et helhetlig bilde eller en forståelse av en enhet. Dette er bakgrunnen for hvorfor jeg kun har valgt å skrive om en kommune, og se på hvilke utfordringer de har opplevd med iverksettingen og oppfølgingen av GDPR. Fordelen med å benytte seg av case, er at jeg har hatt mulighet til å gå i dybden av den kommunen jeg har valgt. Videre kan jeg dermed avdekke detaljerte beskrivelser av det den enheten jeg har valgt å forske på. Svakheter ved mitt casestudiet er at når jeg kun forsker på en enhet, er at det kan være vanskelig å trekke generelle betraktninger om en gruppe på bakgrunn av forskning på en spesifikk kommune. Dette er ikke nødvendigvis representativt for alle andre kommuner i Norge, eller andre offentlige virksomheter. En annen svakhet er at casestudiet kan vise seg å være utfordrende når man skal identifisere en årsakssammenheng, da det kan være mange fenomener som kan ha innvirkning på et gitt utfall (Tjora 2018). Dette innebærer at når jeg tar utgangspunkt i min problemstilling for den kommunen jeg har valgt, kan det være andre faktorer som har innvirkning på iverksettingsprosessen og oppfølgingen, som jeg ikke har tatt høyde for. Et eksempel på dette er at jeg ble overrasket over hvor mye sammenslåingen av kommunene, ville påvirke kommunes iverksettingsprosess av GDPR. sammenslåingen medførte flere utfordringer som berørte implementeringen av GDPR i kommunen, enn det jeg hadde forutsett.

Det er sentralt at forskningen å ha en strategi eller en plan for å nå det definerte målet, forskeren har satt seg i forkant av undersøkelsen. Når det gjelder denne oppgavens valg av metode, oppfyller denne de to hovedkriteriene for bruk av case (Tjora 2018, 40-42). Problemstillingen for oppgaven danner grunnlaget for valg av metode og angir retningen for valg av metode for datainnsamling. Målet for datainnsamlingen er å kunne svare på min gitte problemstilling for å kunne trekke en slutning om hvilke utfordringer en kommune har hatt med iverksettingsprosessen og oppfølgingen personvernfordorningen (GDPR).

3.2 Kvalitativt forskningsintervju

Kvalitativ forskning gir en nærhet til fenomenet man forsker på, dette innebærer at jeg har fått gått i dybden av den kommunen jeg har valgt. Innenfor kvalitativ forskning er ulike former for intervju mest utbredt. Gitt min problemstilling;

«Hvilke utfordringer er det kommuner står ovenfor når det kommer til iverksetting og oppfølging av GDPR?»

Jeg har valgt dybdeintervju for å kunne besvare min problemstilling, da jeg mener at denne formen for intervju vil gi best mulige svar fra de informantene jeg har rekruttert. Ved å benytte seg av dybdeintervju, vil informantene få mulighet til å reflektere over sine erfaringer, opplevelser og holdninger rundt iverksetting og oppfølging av GDPR på sin arbeidsplass. Dybdeintervjuet gir dem mulighet til å svare relativt fritt, rundt det informantene har opplevd som utfordringer knyttet til iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR i den kommunen de er ansatt i (Tjora 2018, 113-115). Det er disse erfaringene jeg er ute etter, for å kunne belyse hvilke utfordringer som de har hatt i sin kommune med å implementere GDPR. Det er viktig at intervjusituasjonen oppleves som en relativt fri samtale, og at informantene fra kommunen kan beskrive sine opplevelser rundt den tematikken jeg skriver om. Dette er viktig for å kunne svare på min problemstilling, at jeg får informantenes egne erfaringer. Jeg har valgt å utarbeide en intervjuguide, ut i fra det teoretiske rammeverket jeg har valgt. Det jeg opplevde i enkelte intervjuer var at samtalene fløt og at det ikke var like stort behov ved hvert intervju å følge intervjuguiden. Videre var det viktig for meg at intervjuet skulle bestå av åpne spørsmål, slik at informantene kunne dele sine egne erfaringer og refleksjoner om situasjonen i kommunen. Jeg tok høyde for oppfølgingsspørsmål i intervjuguiden, slik at det var mulige for meg å gå i dyden av den informasjonen informantene ga, som jeg ikke selv hadde forutsett vill være viktig for iverksettingsprosessen i kommunen. Informantene har en helt annen innsikt i tematikken jeg skriver om, og en annen opplevelse ved at de arbeider direkte med dette.

3.3 Rekruttering av informanter

Ved utvelgelse av informanter, må man velge informanter som har kunnskap og erfaring tilknyttet til det man skriver om, gitt den problemstillingen man har. Dette kalles teoretisk eller et strategisk utvalg, hvor informantene ikke er tilfeldig ved utvelgelse (Tjora 2018, 130-131). Informantene som stiller til intervju, bringer med seg sin egen kunnskap og erfaringer om det aktuelle fenomenet eller enheten. Dette vil benyttes i analysen, som en representasjon for informantens syn eller posisjon på det aktuelle temaet. Det er derfor svært viktig å ha en strategi ved utvelgelse av informanter. Siden min problemstilling omhandler utfordringer knyttet til iverksettingsprosessen i en kommune, vil det være hensiktsmessig å intervju medarbeidere i kommunen, som arbeider med personopplysningslovverket og GDPR. På bakgrunn av dette har jeg valgt informanter som blant annet har stilling i kommunen som personvernombud, informasjonssikkerhetsansvarlig og saksbehandlere. Disse stillingsbeskrivelsene er på ulike nivåer og enheter i kommunen, og har ulike ansvarsområder

knyttet til sin stilling. Det de har til felles er at de må forholde seg til GDPR, som en del av sine arbeidsoppgaver. Informantene jeg har valgt, har kjennskap til personvernforordningen og har arbeidet med dette i praksis. Informantene har ulike bakgrunn og kompetanse, og noen av dem har et større ansvar for iverksettingsprosessen og oppfølgingen enn andre. Dette medfører også at de vil ha ulike opplevelse av utfordringer de selv har opplevd. Dette er viktig for å kunne se på hvilken effekt utfordringene har hatt på de ulike nivåene i kommunen. Dette skaper et mer oversiktlig bilde av de samlede utfordringene kommunen har hatt i iverksettingsprosessen, og hvordan informantene har opplevd dette. Det gir et mer nyansert bilde av tematikken.

Det vil være lite hensiktsmessig å intervjuere innbyggere i kommunen og deres opplevelse av GDPR, dersom de ikke har kjennskap eller kunnskap om området. Det er viktig å tenke på hvilken rolle eller posisjon informantene har tilknyttet til temaet, dette er for å kunne trekke slutninger i analysen og resultere i en konklusjon ut i fra den gitte problemstillingen.

Ved rekruttering av informanter til denne oppgaven, startet jeg med å ta kontakt med den kommunen jeg har valgt, slik at de kunne gi meg kontaktinformasjon til de medarbeiderne jeg ønsket å intervjuere. Informantene ble kontaktet per mail, hvor det ble informert om oppgavens mål og hensikt, og videre ble det informert om intervjusituasjon. Det ble avtalt et uformelt møte med kommunes personvernombud, for å forklare mer utdypende om hva hensikten med oppgaven var, og hvilke informanter jeg ønsket å intervjuere. Møtet ga meg innsikt i hvilke utfordringer kommunen har opplevd ved iverksetting og oppfølging av personvernforordningen. Resultatet av møte var at jeg fikk personvernombudets erfaring og opplevelse av hvordan det var å arbeide direkte med regelverket, og hvilket omfattende og krevende arbeid dette var for kommunen.

Den opprinnelige planen for selve intervjusituasjonen, var at intervjuene skulle foregå ansikt til ansikt. På grunn av vanskelige forhold som Covid-19 og smittevern hensyn, og begrensede ressurser og kapasitet i kommunen, ble det avtalt at intervjuet skulle foregå over telefon. Det ble sendt et informasjonsskriv til alle informantene på mail, med informasjon om oppgaven og intervjuet. Det ble også informert om de ga sitt samtykke til at det ble gjort lydopptak.

3.4 Intervjuguide

Ved bruk av dybdeintervju er ikke en nødvendigvis en intervjuguide nødvendig. Jeg har valgt å utarbeide en intervjuguide, og strukturere den slik at det er åpne spørsmål knyttet til hvert undertema. Det vil også være en fordel å ha en intervjuguide når intervjuene foregår per telefon, og noen deler av samtaleaspektet forsvinner grunnet dette.

Dybdeintervjuets struktur kan grovt sett deles inn i tre faser; oppvarming, refleksjon og avrunding (Tjora 2018, 153-159). Jeg har strukturert min intervjuguide slik deretter. I den første fasen av intervjuet er oppfølgingsspørsmålene konkrete og enkle, som omhandler tre bakgrunns spørsmål om informanten. Disse spørsmålene er konkrete og noe mer uformelle, som ikke krever refleksjon i startfasen av intervjuet. Den neste fasen i intervjuet er refleksjonsfasen, hvor fundamentet bygges. Det er i denne delen at informanten går i dybden av teamet og deler sine holdninger, meninger, kunnskaper og erfaringer. I refleksjonsfasen vil oppfølgingsspørsmål være nyttig, både for min del og informantens del. Enkelte av oppfølgingsspørsmålene har blitt lagt inn i intervjuguide på forhånd, dersom det skulle bli nødvendig. Det er også gitt rom for andre oppfølgingsspørsmål, som følge av digresjoner som informanten kan komme med i selve intervjusituasjonen. Den siste fasen av intervjuet består av avrundings spørsmål, dette er for å normalisere situasjonen og ta oppmerksomheten bort fra refleksjon fasen. Dette er også nyttig å ha med i en intervjusituasjon, da informant og jeg som intervjuer ikke kjenner hverandre fra før. Det vil også i denne fasen bli informert om oppgavens fremdrift, og om det skulle være nødvendig med oppfølgingsspørsmål, om jeg kan ta kontakt med informanten. Som avslutning på intervjuene takket jeg informantene for å ha deltatt.

3.5 Telefonintervju

Som tidligere nevnt var dybdeintervjuene planlagt å skulle gjennomføres ansikt til ansikt, da dette ikke er en mulighet grunnet den situasjonen vi står ovenfor, med Covid19 og smittevern hensyn. Det ble derfor avtalt at intervjuene skulle foregå per telefon. Dette medfører at man mister visse deler ved selve samtaleaspektet, som intervjuer er avhengig av. Det vil heller ikke være mulig å tolke kroppsspråket til informantene. Det kan som en fordel oppleves for informantene at det er en høy grad av anonymitet, men det vil også være en utfordring for informantene, ved at intervju over telefon medfører en større usikkerhet til den de snakker med (Tjora 2018, 169-171). Jeg opplevde det som en ulempe at jeg ikke kunne

utføre intervjuene ansikt til ansikt. Jeg synes flere av informantene var veldig imøtekommende og engasjert under telefonintervjuet og delte gjerne sine erfaringer og opplevelser rundt tematikken. Enkelte av informantene var noe mer negativ til det å bli intervjuet, selv om de hadde takket ja. Dette skapte en kontrast til de intervjuene hvor informantene var engasjerte. Dette medførte at ikke alle informantene ønsket å svare på enkelte spørsmål, og ga uttrykk for at de ikke ønsket å reflektere eller dele sin holdning. Dette opplevdes negativt. Det var gjennom intervjuene av informantene jeg fikk innsikt i at sammenslåingen av de tre kommunene også medførte en ekstra dimensjon av utfordringer for kommunen i iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR.

3.6 Lydopptak og transkribering

Alle intervjuene ble tatt opp på lydopptak, etter samtykke fra informantene som deltok i intervjuene (Tjora 2018, 166). Ved å benytte seg av lydopptak i en intervjusituasjon, ga det meg mulighet til å ha større fokus på informantene, og skape en dialog. Dette medførte også at jeg ikke tok notater under intervjuene, og det gjorde det lettere for meg å komme med oppfølgingsspørsmål til informantene.

Jeg opplevde at de fleste av intervjuene hadde en god flyt, grunnet at jeg hadde mulighet til å fokusere på informantene. Lydopptak forenkler arbeid knyttet til analysekapittelet, hvor jeg kan gå tilbake for å se hva informantene har respondert, og benyttet informasjonen i analysekapittelet. Etter at intervjuene var gjennomført, transkriberte jeg alle intervjuene. En fordel ved transkribering er at det er tidsbesparende i intervjusituasjonen. Det er oversiktlig og reduserer usikkerhet (Tjora 2018, 173).

3.7 Gyldighet

Gyldighet omhandler i hvilken grad de svarene man får gjennom sin undersøkelse, faktisk er svar på de spørsmålene man forsøker å stille i intervjuet. Dette innebærer om man faktisk kan trekke gyldige slutninger om det temaet man forsker på (Tjora 2018, 232). For at jeg skal kunne gi et best mulig svar på min problemstilling, er gyldighet svært viktig. Det å kunne utarbeide gode spørsmål i intervjuguiden, samtidig som dette er forankret i det teoretiske rammeverket jeg har valgt i denne oppgaven.

Kvale (1997) deler gyldighet inn i kommunikativ og pragmatisk gyldighet. Kommunikativ gyldighet testes først i dialog med forskersamfunnet og pragmatisk gyldighet testes ved spørsmålet om forskningen fører til forbedring eller endring. Det er den

kommunikative gyldighet som vil være den mest aktuelle formen for gyldighet i denne oppgaven, uavhengig om denne formen for kvalitativ metode som jeg har valgt å benytte, ikke er blitt diskutert i et forskersamfunn (Tjora 2018, 232-234). Begrunnelsen for at den kommunikative gyldigheten er den mest relevante for denne oppgaven, er at jeg forholder meg til aktuelle perspektiver og teorier i mitt teorigapittel, hvor jeg presenterer relevant teori for mitt forskningsspørsmål, som tidligere har blitt forsket på. Det har blitt etablert ulike perspektiver, modeller og et teoretisk rammeverk som jeg benytter meg av.

Det vil være svakheter ved min forskningsmetode, da jeg heller ikke har diskutert mine funn med andre som forsker på det samme tema. Det vil også være visse svakheter ved min intervjuguide. Dette kan eksempelvis være mine intervjus spørsmål, om disse er formulert på en slik måte at informantene svarer på de spørsmålene jeg prøver å stille. Jeg må ta i betraktning at alle spørsmål ikke oppfattes likt av informantene, og at det kan oppstå misforståelser eller digresjoner underveis i dybdeintervjuet som kan defineres som støy, som kan ha en negativ innvirkning på intervjuet som helhet. Med tanke på at mine planlagte intervjuer som skulle ha blitt utført ansikt til ansikt, så vil en svakhet ved denne oppgaven være at jeg mister en del av samtaleaspektet ved at intervjuet ble gjort per telefon.

Jeg opplevde at det ble en utfordring når det ble stille fra informantene i selve intervjusituasjonen og at jeg kom med innspill da jeg var usikker på om informanten oppfattes spørsmålet korrekt. Dette opplevde nok informanten som en form for støy, ved at jeg avbrøt tankerekken. Dette kan ha medført at oppgavens gyldighet kan være noe svekket ved enkelte spørsmål i min intervjuguide. Det er også muligheter for å styrke undersøkelsens gyldighet, ved å tydeliggjøre og redegjøre hvordan jeg har foretatt intervjuene, og min praktiske tilnærming til innsamling av kvalitative data, og de valgene jeg har gjort underveis i prosessen. For å styrke gyldigheten, er det viktig at spørsmålene i intervjuguiden er forankret i det teoretiske rammeverket jeg har valgt for denne oppgaven, som består i hovedsak av iverksettingsteori og noe organisasjonsteori. Ved å ta utgangspunkt i eksisterende teori, og utarbeide spørsmål til intervjuguiden ut i fra dette, vil det styrke gyldigheten, ved at det er en sammenheng mellom problemstilling, det teoretiske rammeverket og metodiske valg (Tjora 2018, 234). Problemstillingen er styrende for hele oppgavens forløp, og ved at den valgte teorien og de metodiske valgene samsvarer, vil være en viktig indikator på oppgavens gyldighet.

3.8 Pålitelighet

Reliabilitet eller pålitelighet omhandler målesikkerhet, dersom man foretar samme måling gjentatte ganger, er det reliabelt om man får samme resultat ved hver måling. Det vil alltid være mulighet for feil ved undersøkelser, dersom man får varierende svar fra hver gang man måler, vil da resultatet være lite reliabelt. Pålitelighet er også knyttet til forskerens posisjon, i forhold til de undersøkelsene vedkommende gjør. Det ligger til grunn at forskeren skal være objektiv og nøytral i det man undersøker. Uavhengig av dette idealet vil det være umulig med fullstendig nøytralitet. Som regel har man en oppfatning eller et engasjement for det tema man undersøker (Tjora 2018, 235). Pålitelighet innebærer at når man foretar en undersøkelse, som i dette tilfellet, i form av et intervju, skal min posisjon redegjøres for.

Før jeg begynte med metodekapittelet, hadde jeg liten innsikt i hvordan kommunen opererte i forhold til personopplysningsloven og personvernforordningen. Jeg hadde mine antagelser, men ingen reel kunnskap eller informasjon hvordan kommunen arbeider med dette i praksis. Den informasjonen eller kunnskapen jeg hadde om GDPR i kommunesektoren, kom fra ulike artikler og uformelle samtaler. Emnet personvernrett gå meg innsikt i hvilke utføringer det er i forhold til personvernforordningen. Det er mange ulike problemstillinger man står ovenfor, relatert til om man enten arbeider direkte eller indirekte med behandling av personopplysninger. Det er også et moment at egne antagelser eller kunnskap, kan være nyttig i analyse delen av oppgaven, og til diskusjon rundt resultatene. Engasjement eller kunnskap er ikke negativt i den forstand, når man skal samle inn data. Så lenge dette ikke påvirker selve undersøkelsen og resultatene man sitter igjen med. Dersom det skulle påvirke eller ta for mye plass i den kvalitative forskningen, betegnes dette som støy (Tjora 2018, 235).

Jeg har valgt å ikke sitere mine informanter direkte i analysekapittelet, dette er på grunn av at informantene ikke ønsket dette selv. Informantene som har deltatt i undersøkelsen, har jeg ikke hatt kjennskap til fra før. Disse er valgt på bakgrunn av deres posisjon i kommunen og at de arbeider med den tematikken jeg skriver om. Jeg tror at de funnen jeg har avdekket gjennom intervju av informantene, ville kunne bli avdekket om det var en annen som forsket på den samme tematikken. Utgangspunktet for hvorfor jeg trekker denne slutningen, er på bakgrunn av at hverken jeg eller informantene hadde kjennskap til hverandre før intervjuene.

3.9 Generalisering

Generalisering benyttes som kvalitetsindikator i kvantitative og kvalitative forskningsmetoder. Begrepet benyttes på ulike måter innenfor de to forskningsmetodene. Innenfor feltet kvalitativ forskning har det blitt diskutert hvorvidt det er nødvendig med generalisering og hvordan man skal gjøre dette. Kvalitativ forskningsmetode deler generalisering inn i tre typer: naturalistisk generalisering, moderat generalisering og konseptuell generalisering (Tjora, 2018, 239). For denne oppgaven har jeg valgt å ikke generalisere, ved å trekke slutninger om dette er overførbart til andre kommuner. Jeg har valgt en spesifikk kommune, for å kun se på hvilke utfordringer denne kommunen har hatt med iverksettingen og oppfølgingen av personvernforordningen. Jeg belyser utfordringene kommunen har opplevd og kan ikke på bakgrunn av den undersøkelsen jeg har gjort overføre dette til andre kommuner. Jeg opplever at denne oppgaven ikke passer helt inn i noen av de tre typene for generalisering som Tjora (2018) beskriver. Jeg har derfor valgt å ha som mål i dette kapitlet å ikke generalisere, selv om det er en indikator på kvalitet, da mener jeg at dette ikke er nødvendig for det caset jeg har valgt.

3.10 Transparens

Transparens eller gjennomsiktighet, er et nøkkelbegrep knyttet presentasjonen av den undersøkelsen jeg har foretatt meg. Gjennom dette metodekapitlet har jeg redegjort og begrunnet de valgene jeg har gjort for datainnsamling, dette kan defineres som transparens. Ved at man reflekterer rundt de valgene man har tatt og hvorfor, og undersøkelsens forløp og utvikling. Det er viktig å skape en forståelse og gi en innsikt i ens egne valg, også for å kunne skape en diskusjon rundt de metodiske valgene, som oftest vil all forskning innebære en feilmargin, og det er derfor viktig å være åpen om disse mulige feilene (Tjora, 2018, 248). Gjennom kvalitetskravene pålitelighet, gyldighet og generalisering har det blitt presentert mulige feil med den forskningsmetoden jeg har benyttet ved bruk av dybdeintervju, eventuelle mangler og ulemper har også blitt presentert. Jeg har redegjort for valg av case, rekruttering av informanter og selve intervjusituasjonen som har foregått over telefon. Det er dette som defineres som transparens, ved å forklare og begrunne de valgene jeg har tatt, for leseren. Ved å redegjøre for de metodiske valgene jeg har tatt, gir man leseren et innblikk i hvordan oppgaven har utviklet seg.

4 Analyse

I denne delen av oppgaven skal jeg benytte meg av det teoretiske rammeverket jeg redegjorde for i teorikapittelet, for å forsøke å svare på følgende problemstilling for oppgaven:

Hvilke utfordringer er det kommuner står ovenfor når det kommer til iverksetting og oppfølging av GDPR?

Strukturen i analysekapittelet vil følge strukturen til det teoretiske rammeverket som er presentert i teorikapittelet. Strukturen i analysekapittelet vil derfor bli som følgende, top-down og botten-up perspektivene på iverksetting vil bli diskutert i forhold til den empirien jeg har samlet inn gjennom bruk av kvalitativ metode. Videre vil Van Meter og Van Horn (1975) som viktige bidragsytere til iverksettingsteoriens utvikling bli diskutert på samme måte, i lys av de funnene jeg har avdekket gjennom kvalitativ metode.

4.1 Top-down perspektivet

Ut i fra dette perspektivet på iverksettingsteori, er det den øverste administrative ledelsen og mellomledere i kommunen som er ansvarlige for iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR. Det er disse som i dette perspektivet identifiseres som iverksetterne av GDPR. Endringen i personopplysningsloven, medførte at kommunen måtte iverksette nye retningslinjer og prosedyrer, slik at kommunen skulle være oppdatert på de endringene som den nye loven medførte. Kommunes rolle i iverksettingsprosessen er at det er opp til kommunen å utføre prosessen slik de mener er best for deres kommune og deres innbyggere. Hvordan kommunen har ønsket å utforme iverksettingsprosessen, er gitt gjennom kommunens selvstyret.

Dette innebærer at kommune utarbeider systemer, rutiner, retningslinjer og prosedyrer i stor grad slik de ønsker selv. Kommunen er forpliktet til å følge personopplysningsloven og GDPR, men har frihet ved utformingen av hvilke systemer de har for behandling av personopplysninger. Iverksetterne i kommunen er kommuneadvokaten og hans avdeling, videre er stillingen som informasjonssikkerhet ansvarlig en viktig aktør som iverksetter. Vedkommende har ansvar for å de IT-systemene kommunen benytter for behandling av personopplysninger er så sikre som mulig. Slik at man kan redusere risiko for avvik. Personvernombudet i kommunen er jurist, og har arbeidet med lignende juridiske områder før tilknyttet personvernforordningen. Dette er en svært viktig rolle, med et stort ansvar for forsvarlig behandling i samarbeid med kommunens sikkerhetsansvarlig. Dette innebærer at iverksettingsprosessen er strukturert noe hierarkisk med fokus på de sentrale funksjonene

kommunen, hvor juristene og sikkerhet ansvarlig har kunnskap og erfaringer med personvernforordningen.

En annen underliggende faktor til at iverksettingsprosessen er strukturert ut i fra et top-down perspektiv i kommunen, er kommunen som en offentlig organisasjon er strukturert hierarkisk. Kommunes struktur består av mange spesialiserte enheter og avdelinger, hvor de sentrale posisjonene i form av ledere og mellomledere har mye ansvar for sine medarbeidere. En viktig oppgave for iverksetterne som er definert ovenfor, er at de har en sentral rolle i å formidle informasjon om personvernforordningen til sine medarbeidere.

Det vil derfor være naturlig at iverksettingsprosess er hierarkisk strukturert slik i kommunen.

Iverksettingen og oppfølgingen av GDPR krever god kunnskap og erfaring om personopplysningslovverket og personvernforordningen. Slik kompetanse er som regel spesialisert og knyttet til erfaringer fra tidligere arbeid. Gjennom intervjuene fikk jeg innsikt i hvilken spesialisering, erfaring og kompetanse til de informantene som kan defineres som iverksettere i kommunen. Dette er kompetanse som er utviklet over tid, men enkelte av informantene følte at iverksettingen og oppfølgingen av GDPR, var alltid i utvikling og dermed krevde at man jobbet med dette kontinuerlig. Iverksetterne i kommunen har ansvar for å melde inn alle avvik til datatilsynet, og sørge for at eventuelle feil blir rettet opp.

Top-down perspektivet krever mye kontroll, hvilket er et svært viktig aspekt med tanke på at GDPR er juridisk forankret i kommunen, og de er pliktet til å følge norsk lov. Gjennom intervjuene opplevde jeg at enkelte av informantene, som jobbet på et lavere nivå i kommunen ikke har en omfattende forståelse for hva iverksettingsprosessen av GDPR innebærer. En av informantene opplevde at de ikke hadde vært en iverksettingsprosess etter nytt lovverket trådte i kraft. Det var en stor kontrast mellom nøkkelposisjonene i kommunen som hadde ansvar for personvernforordningen og de informantene som arbeidet på et lavere nivå.

4.2 Bottum-up perspektivet

Bottum-up perspektivet på iverksetting, er motstykke til Top-down perspektivet, dette medfører at dette perspektivet stiller helt andre kriterier enn det som har blitt presentert ovenfor. Ut i fra dette perspektivet er det kommunes «bakkebyråkrater» som er nøkkelpersonene for beslutningene som tas i iverksettingsprosessen. Bakkebyråkratene kan overføres til stillinger i kommunen som saksbehandlere og andre lignende

stillingsbeskrivelser. Bakkebyråkratene er de medarbeiderne i kommune som har mest direkte kontakt med kommunes innbyggere. Som saksbehandler i kommunen behandler man personopplysninger som en del av sine arbeidsoppgaver, og arbeidere tettere med enkelte individer som er bosatt i kommunen. Slikt arbeid kan omfatte bosituasjoner og ulike støtteordninger som innbyggere har behov for at kommunen bistår med.

Dette perspektivet fikk jeg avkreft gjennom intervjuer med informantene som har deltatt. De informantene som hadde stillinger i kommunen, som kan omtales som «bakkebyråkratene» har vært lite eller ikke deltagende i iverksettingsprosessen og av personvernforordningen. To av informantene mente at de ikke hadde opplevd eller så på implementeringen av GDPR som iverksetting av et tiltak etter ny lov trådte i kraft i 2018. Deres opplevelse av situasjonen var at de fikk informasjon fra sin nærmeste leder om eventuelle endringer i kommunen som berørte personopplysningsloven, men så på det kun som en del av sin arbeidsinstruks. De har dermed ikke hatt en aktiv rolle for selve iverksettingsprosessen av GDPR, og heller ikke et forhold til hva iverksettingsprosessen innebærer. Det «bakkebyråkratene» i kommunen dermed er ansvarlige for, er at de overholder lovverket når de behandler personopplysninger, som saksbehandlere.

4.3 Van Meter og Van Horns iverksettingsteori

4.3.1 Mål

Som Van Meter og Van Horn (1975) beskriver starter iverksettingsprosessen med å definere mål. Mål er viktig for å kunne realisere et tiltak og angi retning, som skal resultere i et ønsket utfall, dersom iverksettingsprosessen er vellykket. Det var ingen av informantene som mente at kommunen hadde et definert mål med iverksettingen av GDPR, da det nye lovverket trådte i kraft fra 2018. Personvernforordningen er juridisk forankret, og alle myndigheter, organisasjoner er forpliktet til å behandle personopplysninger forsvarlig.

Dette kan benyttes som et overordnet mål for kommunen, som da ikke er utarbeidet av kommunen, men av norske myndigheter gjennom det juridiske grunnlaget det har blitt gitt, gjennom å være en del av det norske lovverket. To av informantene hadde som mål, da de er viktige aktører i iverksettingsprosessen i kommunen, at de ønsket å redusere avvik.

Mål gir retning som tidligere nevnt, men det vil også ha en innvirkning på kommunens struktur. I forhold til iverksettingen og oppfølgingen av GDPR, må alle medarbeidere i kommunen, ha en viss form for kunnskap om personvernforordningen og at alle

personopplysningene kommunen behandler skal behandles forsvarlig. Personopplysningsloven og personvernforordningen er juridisk forankret i kommunen, og kommunen har selv ansvar for å utarbeide konkrete mål for iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR. De var kun to av informantene som hadde mål knyttet til iverksettingsprosessen og oppfølgingen, men dette var ikke utarbeidet av kommunes øverste administrative ledelse. Enkelte av informantene hadde ikke informasjon å tilføye knyttet til mål, og en av informantene opplevde ikke at kommunen hadde definerte overordnende mål til iverksettingsprosessen. Dette kan også være på bakgrunn av at denne informanten mente at det vært iverksettingsprosess i kommunen. Uavhengig om det var utarbeidet tydelige mål ved iverksettingsprosessen av kommunes administrative ledelse, var samtlige av informantene svært bevisste på hvordan de skulle arbeide for å ivareta innbyggernes personopplysninger. Dette kan kalles for ubevisste mål som enkelte av informantene hadde definert selv, ut i fra de arbeidsoppgavene de hadde i kommunen som krevde behandling av personopplysninger. Opplevelsen av mangel på mål, fra enkelte av informantene kan være på bakgrunn av at de ikke har hatt en stor deltakelse i iverksettingsprosessen i kommunen. Det som er viktig for kommunen er å redusere risiko ved lekkasje av innbyggernes personopplysninger. En forståelse for hva personvernforordningen innebærer er derfor svært viktig for kommunes medarbeidere.

4.3.2 Kjennetegn ved de iverksettende enheter

Det instrumentelle perspektivet

Norske kommuner har de samme formelle strukturene og funksjonene, dette er felles for alle kommuner i landet. De er hierarkisk oppbygd, og består av mange ulike enheter og avdelinger som har sine spesifikke arbeidsområder. En kommune er et redskap som skal tilby tjenester for sine innbyggere og tilrettelegge. For denne oppgaven, vil kommunes behandling av personopplysninger i form av hvilke retningslinjer, rutiner og prosedyrer kommunen har etablert være en del av den formelle strukturen i kommunen.

Alle kommuner er pliktet til å behandle personopplysninger etter personopplysningslovverket og personvernforordningen, men det vil variere fra kommune til kommune hvilke etablerte retningslinjer de velger å følge i sin kommune.

Det instrumentelle perspektivet i kommunen jeg har valgt, kommer til syne gjennom de etablerte formelle strukturene kommunen består av og ut i fra dette hvordan de har valgt å strukturere sin iverksettingsprosess. Gjennom intervjuene av informantene har jeg opplevd at

de har svært ulike roller i iverksettingen og oppfølgingen av GDPR, og at disse rollene er knyttet til hvilken stilling, funksjon og posisjon informantene har i kommunen.

Kommunen har siden 1.januar 2020, gjennomgått en sammenslåingsprosess med to andre kommuner. Dette innebærer at de to andre mindre kommunene må implementeres inn i deres formelle struktur. Dette har medført en ekstra dimensjon til den allerede eksisterende iverksettingsprosessen av GDPR. Kommune jeg tar utgangspunkt i for denne oppgaven har behold navnet sitt, da denne er den største av de tre i sammenslåingen. Nye medarbeidere må innlemmes i den nye kommunen og settes inn i nye systemer, retningslinjer, rutiner og prosedyrer. Dette gjelder ikke kun for implementeringen av personvernforordningen, men også for kommunes systemer som berører andre områder som kommunen har ansvar for. Kommune har utvidet sine geografiske grenser, og dette medfører at det er flere innbyggere. Som et resultat av sammenslåingen, har antall personopplysninger økt, og disse skal settes inn alle kommunes systemer.

Dette har vært en utfordring med tanke på iverksettingen og oppfølging av GDPR i kommunen, da kommunen siden 2018 har hatt en iverksettingsprosess med utvikling av sikre IT-systemer og løsninger for behandling av personopplysninger. Det kommer tilsynet gjennom intervjuene at før sammenslåingen, hadde kommunene hatt ulike tilnærminger til iverksettingen og oppfølgingen GDPR. Dette innebærer at kommunen blant annet ikke hadde samme IT-systemer. Dersom en ser på begrepet formålsrasjonelle handlinger, som da består av fire komponenter og overfører dette til kommunens iverksettingsprosess av personvernforordningen; kommunen vil oppnå et datasystem som fungerer så godt som mulig, til behandling av personopplysninger. Det kommunen har iverksatt er IT-systemer som oppbevarer og strukturerer personopplysninger. Videre beskriver teorien forventede konsekvenser; dette er med tanke på risikovurdering og avvik som oppstår i kommunen. Dette resulterer i hvilken løsning er best for behandling av personopplysninger, med tanke på hvilket datasystem som er mest effektivt og har en høy grad av sikkerhet, samtidig som det er brukervennlig for kommunes medarbeidere. Dette er viktige faktorer som kommunen har tatt i betraktning ved utvikling av datasystemer som kommunen skal ta i bruk etter sammenslåingen.

Overordnende målsetninger tilhører det instrumentelle perspektivet, disse er ofte i kommunesektoren langsiktige mål som skal tjene kommunes innbyggere på best mulig måte, samtidig som kommunen må forholde seg til de økonomiske ressursene de har tilgjengelig.

Kommunes medarbeidere har oppgaver som er knyttet til deres posisjon og rolle i kommunen, forandret i kommunes formelle struktur. Kommunen er organisert hierarkisk, ved at det er en administrativ ledelse, bestående blant annet av en ordfører og en kommunedirektør.

Kommunedirektøren har et overordnet ansvar for mange av kommunes øverste administrative funksjoner, blant annet også å sikre at kommunen har etablerte retningslinjer for behandling av personopplysninger og se til at iverksettingen og oppfølgingen av GDPR blir håndtert. I praksis er det ledere og mellomledere i kommune som setter iverksettingsprosessen ut i livet. Kommuneadvokaten, personvernombudet og sikkerhets ansvarlig er de er ansvarlig iverksettingen og oppfølgingen i praksis.

Personopplysningslovverket er ikke et tiltak som er implementert av kommunen direkte av egen fri vilje, men indirekte gjennom endring av norsk lov. Dette skiller seg ut fra andre iverksettingsprosesser kommunen har initiert via egen regi, hvor de har større beslutningskraft gjennom kommunes selvstyre. Det er likevel kommunes oppgave å se til at iverksettingen og oppfølgingen av GDPR blir gjennomført på en slik måte at det er forenelig med øvrige myndigheters retningslinjer. Kommunes selvstyre og demokratiske organisering, er likevel et tveegget sverd. En av informantene understreker at GDPR er et øvrig juridisk tiltak, som kommune plikter å følge, samtidig som kommunen i stor grad blir overlatt til seg selv for å skape gode løsninger for håndtering av personopplysninger. Dette er med på å skape et mer nyansert bilde av hvordan kommunen må forholde seg til de juridiske vedtakene øvrige myndigheter vedtar, men samtidig må kommunen «finne ute» av hvordan de skal gjøre dette selv.

For å forstå hvordan kommunen iverksetter og følger opp GDPR, må man forstå de formelle strukturene og trekkene ved kommunen, og hvordan den er organisert. Implementering og oppfølging av vedtak vil være preget av hvordan kommunen velger å organisere dette gjennom de formelle rollene, posisjonene og normene som er forankret i kommunen struktur. Dersom man ser på den hierarkiske byråkratiske strukturen kommunen har, vil det være den avdelingen som er underlagt kommuneadvokaten som har det største ansvaret for personvernfordoringen, da denne enheten består av blant annet flere jurister. En av informantene som selv arbeider som jurist og i en stilling som personvernombud i en 30% stilling, påpeker at omfanget at personopplysningslovverket er så stort og krevende, at det til og med er utfordrende for en jurist å sette seg inn i lovverket. Informanten forteller at stillingsprosenten som personvernombud ikke er tilstrekkelig i forhold til omfanget av GDPR,

og at det burde vært en 100% stilling som personvernombud i kommunen. Behandling av personopplysninger innebærer mengder av data for en kommune, og for å kunne redusere avvik og risiko, burde kommunen hatt flere medarbeidere med kompetanse innen både personopplysningslovverket og datasikkerhet, for å kunne følge opp personvernforordningen på en bedre måte. Dette berører den horisontale spesialiseringen i kommunen, ved at kommunen burde satt inn flere menneskelige ressurser til å kun arbeide med iverksettingen og oppfølgingen av GDPR, særlig med tanke på kommunes vekst etter sammenslåingen av de tre kommunene. Øvrige myndigheter og det omfattende personopplysningslovverket krever mye ressurser, kompetanse og tid av en kommune, i form av at som en av informantene understreker at de må ha en proaktiv tilnærming.

Det kulturelle perspektivet

Organisasjonskulturen er et viktig trekk ved den kommunen jeg har valgt å skrive om. Kulturen i kommunen er det som er betegner akkurat den spesifikke kommunen, som er særegent for dem. Dette ble også understreket av samtlige informanter, som beskrev kultur som noe som «sitter i veggene» i kommunen. Kommunen står ovenfor en kulturell sammensmelting som har preget iverksettingsprosessen og oppfølgingen av personvernforordningen, etter kommunesammenslåingen. Dette medførte at iverksettingsprosessen ble på en måte ble iverksatt på nytt. Hver kommune hadde tidligere hver sine egne systemer og retningslinjer.

Det ble en kulturell utfordring, ved at de tre tidligere autonome kommunene hadde sin særegne organisasjonskultur.. Normer, verdier og holdninger er nøkkelord når man ser på de uformelle sidene som inngår og utgjør kulturen i kommunen. De kommer også til syne ved utførelse av arbeidsoppgaver, kommunikasjons og interaksjon i kommunen.

En utfordring som ble påpekt av en av informantene, var at kulturen i kommunene var ulike og dette preget også hvordan holdning medarbeiderne hadde til behandlingen av personopplysninger. Informanten forteller at dette kom til syne gjennom hvilke beslutninger som skulle tas i iverksettingsprosessen. Medarbeidere fra hver kommune hadde sitt forslag eller alternativ som de selv mente var den beste løsningen, og at dette hadde fungert i deres kommune før sammenslåingen. Det var en form for internkonkurrans mellom de ulike kommunen som kom til syne gjennom deres særegne kultur i kommunen.

Dette er et godt eksempel for å illustrere hvilken funksjon kultur har i en kommune, og hvordan de uformelle trekkene påvirker både iverksettingen og oppfølgingen av GDPR.

Kultur er spiller derfor en viktig rolle når det skal tas beslutninger. Det tillegges en ny dimensjon ved å se på hvilken funksjon kultur har og hvordan dette preger holdninger, verdier og uformelle normer. Jeg oppdaget gjennom intervjuene at det var ulike holdninger og oppfatninger knyttet til iverksettingsprosessen i kommune, og at dette nettopp var preget av at informantene kom fra forskjellige kommuner. To av informantene hevdet at den kulturelle forskjellen var en utfordring ved oppfølgingen av personvernforordningen.

Kommunen er preget av sine institusjonelle trekk, og det krever en ekstra innsats fra kommunens medarbeidere å tilpasse seg hverandres kultur, samtidig som det skal utvikles en ny kultur i kommunen. Det er viktig å ha noen kollektive holdninger, spesielt med tanke på forsvarlig behandling av personopplysninger i alle ledd i kommunen, for å sikre at personvernet til innbyggerne opprettholdes. Dette var et gjennomgående tema i alle intervjuene, at informantene hadde en god forståelse for hvorfor det er viktig å følge personopplysningslovverket og hvilke konsekvenser det kan ha for kommunen om de ikke gjør dette. Der deler de tre kommunene de samme verdiene.

Handlingslogikk i kulturperspektivet

Kulturen i kommunen påvirker hvordan de ansatte handler, og gir en indikasjon på hva som oppfattes som passende atferd. Alle informantene jeg har intervjuet i kommunen, hadde tilnærmet like svar på at oppfølgingen av personvernforordningen var svært viktig.

Noe annet som var gjennomgående i intervjuene, var hvordan informantene skulle forholde seg til GDPR og hva konsekvensene var ved avvik.

Dette oppfattes som en kulturell norm i kommunen, selv om kommunen har vært igjennom en sammenslåing, og informantene kommer fra ulike kommuner. Deres handlingslogikk er dermed relativt lik med tanke på hvordan medarbeiderne handler i forhold til GDPR, og at det anses som «passende atferd» at kommunes medarbeidere tar dette på alvor.

En informant forteller om en av funksjonene i kommunes IT-systemer, hvor de oppbevarer og behandler personopplysninger, som krever innloggingsinformasjon. Dersom en medarbeider er inne i systemet, for å hente ut personopplysninger om et individ, vil dette sette digitale spor i datasystemet. Medarbeideren vil dermed bli identifisert, og dersom vedkommende ikke har tilknytning til de personopplysningene gjennom en spesifikk sak, vil dette skape store konsekvenser for medarbeideren.

For å illustrere konsekvensene med dette kan man benytte følgende eksempel; dersom en saksbehandler i kommunen henter ut personopplysninger på et individ, som ikke er knyttet til den aktuelle saksbehandlingen, vil vedkommende bli «merket» i kommunes datasystemer. Videre vil dette skape problemer, ved at saksbehandleren må forklare hvorfor vedkommende var inne for å se på et individs personopplysninger, som ikke er knyttet til saksbehandlerens sak, som kan resultere i at saksbehandleren mister jobben. Slike alvorlige konsekvenser, ved at datasystemet er utarbeidet på denne måten, legger også en føring på hva som er «passende atferd» for medarbeiderne. Dette kan ses på som en slags sikkerhetsmargin, for å avdekke eventuelle avvik som måtte oppstå i forhold til behandling av personopplysninger, for å sikre at disse ikke kommer på avveie. Det er kommunes ansvar å behandle opplysningene forsvarlig. Her kan man se et eksempel på hvordan de instrumentelle og de kulturelle trekkene ved kommunen, danner et grunnlag for hvordan man skal handle i forhold til formelle og uformelle normer og verdier.

Et annet aspekt man må ta i betraktning med tanke på kommunesammenslåingen, ved tilpasning og utvikling av en felles kultur de erfaringsbaserte reglene. Når hver kommune hadde ulike handlingsmønstre i iverksettelsesprosessen, og oppfølgingen av GDPR er hvordan de forskjellige erfaringsbaserte reglene kommer til uttrykk. Medarbeiderne fra de tre kommunene, hadde ulike tanker om hvordan man kan forbedre de eksisterende løsningene som finnes, for oppfølgingen av lovverket. Fordelen er at dette bidrar til flere alternativer kommune kan velge mellom, hvilket er positivt, men det medfører at beslutningsprosessen tar lengre tid. Kommunen har sine etablerte erfaringsbaserte regler før sammenslåingen, men strever med å skape nye erfaringsbaserte regler som er felles. Dette er et eksempel på hvordan kultur kan skape hindringer for iverksettelsesprosessen. Ved at de ikke blir enige om hvilke løsninger som vil fungere best i praksis. Det dannes subkulturer, med sterke holdninger innad i kommunen. En av informantene opplever at det er eksisterende subkulturer innad i kommunen etter sammenslåingen, og at dette påvirker både iverksettelsen og oppfølgingen av personvernforordningen.

Kommunesammenslåingen har ført til at det er et sett av uformelle normer og regler, som er noe ulike, som påvirker måten de handler og tar beslutninger på. Dette fører til nye impulser innad i kommunen, og læring ut fra erfaring vil komme fra forskjellige hold. Det etableres et handlingsmønster i kommunen. En av informantene forteller at dette er en pågående prosess i kommunen, og at de fortsatt må lære hverandres kultur å kjenne. Fra det kulturelle

perspektivet ståsted kan man nå si at kommunen står ovenfor en handlingslogikk som er preget av tidsmessig nærhet. For at de tre tidligere avskilte kommune skal tilpasse seg hverandres kultur, vil det innebære at iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR følger et slikt mønster, når det kommer til handling og beslutninger med tanke på kommunes kultur.

Konflikt vil kunne påvirke iverksettingsprosessen av personvernforordningen, og hvordan kulturen i kommunen er, vil være viktig for å kartlegge konfliktnivået. Gjennom alle intervjuene har jeg ikke opplevd at informantene har erfart at det er en direkte konflikt eller usikkerhet etter sammenslåingen. Det ligger heller til grunn en viss form for uenighet om hvordan man skape fremdrift i iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR.

Det er en liten form for intern konkurranse mellom de tre kommunene, dette stammer fra den kulturen kommunen hadde før sammenslåingen. De normene, rutinene og handlingslogikken er godt forankret i hver kommune, og de opplever nå noen utfordringer knyttet til å tilpasse seg hverandre, og utvikle en ny kultur og et nytt mønster for handling, innenfor hva som nå anses som «passende atferd».

Informantene hevder at måten man kommunisere med hverandre på, er forskjellige. Dette påvirker interaksjonen i de arbeidsoppgavene som krever samarbeid med flere avdelinger og enheter i kommunen, og videre hvordan viktig informasjon formidles.

Som helhet oppleves det ut i fra det informantene har fortalt, at det er en gjennomgående god forståelse blant kommunes medarbeidere, om hvorfor det er så viktig å følge opp lovverket. Den kollektive holdningen i kommunen er positiv, og det virker som medarbeiderne, uavhengig nivå i kommunen, følger opp GDPR . De forstår hvilke mekanismer som er viktige er tilstede for å skape gode verdier og normer knyttet til kommunes retningslinjer, rutiner og prosedyrer. Gjennom intervjuene oppdaget jeg at det var en viss form til lojalitet, avhengig av hvilken kommune man kom fra før sammenslåingen. Og at enkelte av informantene mente at deres kommune hadde de beste løsningene for en vellykket iverksettingsprosess.

4.3.3 Ressurser

Kommunens tilgjengelige ressurser er en viktig variabel for iverksettingsprosessen av GDPR, men også for oppfølgingen. Ved å vedlikeholde de tiltakene man har implementert for å ivareta innbyggernes personopplysninger, er det viktig at kommunen har ressurser til dette. Ressursene kommunen har, består både av økonomiske midler og humankapitalen. Kommunen har dyktige medarbeidere som har kompetanse og erfaring med både IT, det

juridiske og det økonomiske. To av informantene arbeider direkte med iverksettelsesprosessen og oppfølgingen av personvernforordningen i kommunen. De forteller at selv om de har god kompetanse innenfor den avdelingen de har ansvar for som mellomleder, er det store mengder personopplysninger som skal ivaretas. Det er her utfordringen ligger i kommunen. Ved at det for få som har ansvar for selve oppfølgingen av lovverket. Alle kommunes medarbeidere, uavhengig nivå eller avdelingen, som har arbeidsoppgaver som berører behandling av personopplysninger, er ansvarlig for at dette blir overholdt etter personvernforordningen. De som er mellomledere i kommunen, sitter med mye ansvar, opplever at det kreves flere menneskelige ressurser som arbeider med dette på heltid. Som tidligere nevnt, så er personvernombuds stilling i kommune kun på 30%. En av informantene forteller i intervjuet at det i realiteten burde være en 100%, da det er store mengder personopplysninger kommunen behandler. Videre forteller en annen informant, at det datasystemet kommunen benytter, fungerer svært godt, men det burde vært flere medarbeidere som arbeider direkte med GDPR. Mangel på menneskelige ressurser medfører at iverksettelsesprosessen og oppfølgingen tar lengre tid i kommunen.

4.3.4 Økonomiske, sosiale og politiske forhold

Personopplysningsloven og personvernforordningen er et resultat av øvrige nasjonale og internasjonale myndigheter og rettsinstanser. Dette er ikke noe kommunen frivillig har tatt stilling til, men pålagt å gjøre gjennom norsk lov. Informantene hadde nærmest ingen informasjon eller forhold til hvordan økonomiske, sosiale eller politiske forhold påvirket iverksettelsesprosessen eller oppfølgingen. En av informantene påpekte at det var stadig flere av kommunens innbyggere som ville ha innsyn i sine personopplysninger som kommunen behandler, dette økte etter implementeringen av det nye lovverket i 2018.

4.3.5 Forutsetningene til iverksetterne

Forutsetningene til kommunes medarbeidere var av noe ulik oppfatning i forhold til hvilken posisjon de hadde, og fra hvilken avdeling informantene arbeidet i. Informantene som jobbet på et lavere nivå i kommunen, opplevde ikke GDPR som en iverksettelsesprosess. For disse informantene var det en del av deres arbeidsdag å følge lovverket. De opplevde ikke en stor forskjell eller endring som påvirket deres arbeidsoppgaver, etter det nye personopplysningslovverket som kom i 2018. Bakgrunnen for dette var at de mente at kommunen hadde allerede retningslinjer, rutiner og prosedyrer for de som arbeider som

saksbehandlere i kommunen, og som er behandler mye personopplysninger. De mente derfor at deres oppgaver i kommunen som saksbehandlere ikke var så mye annerledes før det nye lovverket kom. Det lå en grunnleggende aksept og forståelse for hvorfor GDPR er så viktig å forholde seg til ved behandling av personopplysninger, blant kommunens medarbeidere. Holdningen til de ansatte var positive, og personvernforordningen blir ikke sett på som en belastning.

De informantene som arbeidet direkte med iverksettingsprosessen av GDPR, hadde et annet forhold til iverksetting og oppfølging. Informantene som var spesielt involvert, består av mellomledere. Disse er i posisjoner hvor de er ansvarlige for implementeringen og oppfølgingen. Dette gjelder blant annet oppgaver knyttet til datasikkerhet, IT-systemer og avviksbehandling. De var godt kjent med personopplysningslovverket før GDPR trådte i kraft, og opplevde at som iverksettere at det var behov for utvikling av nye IT-systemer og en effektivisering av tidligere prosedyrer. Deres holdninger til iverksettingsprosessen var også positive. De hadde et stort engasjement for det arbeidet de gjør i kommunen, for å sikre minst mulig avvik. Kommunen er flinke til å ta i bruk teknologiske løsninger. Dette har bidratt til at kommunen har gode systemer for behandling av personopplysninger. De informantene opplevde som utfordrende er at etter sammenslåingen ble det en stor økning i innbyggertall og dermed flere personopplysninger de skal behandle og sette inn i deres systemer. Informantene som er ansvarlige for god datasikkerhet og oppgaver knyttet til GDPR, mente at det er mye arbeid som tar lang tid, og at selve iverksettingsprosessen er pågående, for at kommunen hele tiden skal forbedre sine systemer.

4.3.6 Kommunikasjonsprosessen

En vellykket iverksettingsprosess i kommunen av er avhengig av at det er en god kommunikasjonsprosess, kommunikasjonsflyten er svært viktig i denne variabelen.

Ut i fra intervjuene, virker det som medarbeiderne i kommunen har den informasjonen de trenger for å utføre arbeidsoppgaver med behandling av personopplysninger. Dersom de har spørsmål knyttet til retningslinjer, prosedyrer eller rutiner har kommunen gode systemer for å bistå sine medarbeidere med eventuelle spørsmål de måtte ha vedrørende oppfølgingen av lovverket.

Formidlingen av hvilke tiltak kommunen har implementert har medarbeiderne god oversikt over, men enkelte av medarbeiderne har ikke opplevd at det har vært en iverksettingsprosess. De opplever det som rutiner og regler som en del av deres arbeidsdag. To av informantene forteller i sine intervjuer at de får informasjon av sin nærmeste leder, og

handler deretter, men de er ikke deltakere i selve iverksettingsprosessen som de selv opplever. De er en del av oppfølgingen av GDPR, da dette berører deres arbeidsoppgaver.

Det er noen utføring knyttet til kommunikasjonsprosessen i kommunen, poengterer en av informantene. Vedkommende hevder at dette handler mye om kultur. Som et resultat av sammenslåingen av kommunene, er det for enkelte av medarbeiderne en opplevelse av at ting gjøres på en annen måte enn de tidligere har vært vant til, og at kommunikasjonsprosessen oppleves annerledes.

5 Konklusjon

Dette er det siste og avsluttende kapittelet på denne oppgaven. I denne delen skal jeg gi et svar på min problemstilling som er som følgende: Hvilke utfordringer er det en kommune står ovenfor når det kommer til iverksetting og oppfølging av GDPR?

Da det nye personopplysningslovverket og personvernforordningen trådte i kraft i juli 2018, krevde dette omfattende arbeid for norske kommuner og andre virksomheter. GDPR ble ett nytt begrep, knyttet til både teknologi og individets rettigheter omkring sine egne personopplysninger.

Som et resultat av det nye personopplysningslovverket og personvernforordningen, måtte den kommunen jeg har valgt for denne oppgaven, starte en iverksettingsprosess av GDPR, og samtidig sørge for at de retningslinjene og prosedyrene kommunen etablerte ble fulgt opp av kommunes medarbeidere. Fra 1. januar 2020 hadde kommunen gjennomgått en kommunesammenslåing med to andre kommuner. Dette medførte en ekstra dimensjon av utfordringer i iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR. Da jeg kontaktet kommunen for å intervju informanter til denne oppgaven, knyttet til det teoretiske rammeverket som i hovedsak består av iverksettingsteori, ble jeg svært overrasket gjennom intervjuene om hvilken innvirkning kommunesammenslåingen har hatt på iverksettingsprosessen og oppfølgingen av personvernforordningen i kommunen.

Funnene jeg har avdekket, og sett i sammenheng med min problemstilling er at kommunen har hatt flere utfordringer med iverksettingsprosessen og oppfølgingen. Videre har det gitt innsikt i at kommunes iverksettingsprosess er pågående, og at det kommer stadig nye teknologiske løsninger for behandling av personopplysninger. Personvernlovverket er svært omfattende, og selv de som arbeider som jurister og personvernombud opplever dette som utfordrende.

For å svare på min problemstilling vil jeg konkludere med at iverksettingsprosessen er strukturert ut i fra et top-down perspektiv i kommunen, og den følger kommunes hierarkiske oppbygging. Videre har variablene til Van Meter og Van Horn vist seg å være aktuelle for å påpeke hvilke utfordringer som kan oppstå i en iverksettingsprosess. Enkelte av variablene har vært mer aktuelle enn andre for kommunen. Det instrumentelle og det kulturelle perspektivet har gitt innsikt i de ulike sidene av kommunen og hvilke formelle og uformelle normer som er viktige for kommunens formelle struktur, og for de uformelle normene og

verdiene som kommer til syne gjennom kommunes kultur. Kultur har spilt en viktig rolle i iverksettingsprosessen i form av kommunes medarbeiders holdninger og hvordan de kommuniserer med hverandre i form av formidling av informasjon omkring iverksettingen og oppfølgingen av GDPR. Kommunesammenslåingen har vært medvirkende til hvilke utfordringer kommunen har opplevd, ved blant annet at kommunen før sammenslåingen hadde ulike tilnærminger til iverksettingen og oppfølgingen av personvernforordningen. Iverksettingsprosessen i kommunen er preget av de er få sentrale iverksetter, som sitter med mye ansvar, og et omfattende juridisk område.

De sentrale iverksetterne som arbeider direkte med iverksettingsprosessen, har opplevd at kommunen har behov for mer humankapital for å effektivisere oppgaver knyttet til personvernforordningen i kommunen. Jeg opplever at kunnskapen og kompetansen er tilstede i kommunen for å kunne ha en vellykket iverksettingsprosess. Informantene som arbeidet på et lavere nivå i kommunen, var ikke deltakere i iverksettingsprosessen, og opplevde det heller ikke som en iverksettingsprosess. De hadde få utfordringer å peke ut. Dette var en stor kontrast i forhold til de medarbeiderne som arbeidet direkte med GDPR. De mente blant annet at for å sikre forsvarlig behandling i kommunen, må man ha en proaktiv tilnærming, og at iverksettingsprosessen er en pågående prosess, som utvikles stadig i takt med nye teknologiske løsninger. De sentrale iverksetterne i kommunen, hadde et stort engasjement for at kommunen skulle ha gode systemer, retningslinjer og prosedyrer for behandling av personopplysninger. De var innen forstått med at det vil oppstå avvik med behandling av personopplysninger. Dette krever omfattende arbeid av de sentrale funksjonene i kommunen for å forbedre sine systemer. De sentrale iverksetterne i kommunen har hatt en god oversikt over hvilke utfordringer de selv har opplevd i iverksettingsprosessen og oppfølgingen av GDPR.

Litteraturliste

Datatilsynet.no «Datatilsynets oppgaver»

URL: <https://www.datatilsynet.no/om-datatilsynet/oppgaver/>

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul G.Roness og Kjell Arne Røvik.

2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2010. *Hvordan organisasjoner fungerer*.

Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.

KS.no. 2017. «Nye personvernregler fra mai 2018». Oppdatert 07. april, 2017.

URL: <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/nye-personvernregler-fra-mai-2018/>

Nkrf.no 2019. «GDPR-status fra en kommune-hvordan har vi det med etterlevelsen i dag?». Oppdatert 30.august, 2019.

URL: <https://www.nkrf.no/nyheter/2019/08/30/gdpr-status-fra-en-kommune-hvordan-har-vi-det-med-etterlevelsen-i-dag>

Regjeringen.no 2019. «Ny personopplysningslov». Oppdatert 30.oktober, 2019.

URL: <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/personvern/ny-personopplysningslov/id2340094/>

Tjora, Aksel. 2018. *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*.

Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Svw.no 2019 «Datatilsynet varsler gebyr til Oslo kommune».

Oppdatert 05.juni, 2019(Thomas Olsen)

URL: <https://svw.no/artikler/datatilsynet-varsler-gebyr-til-oslo-kommune>

Van Meter, Donald S. Og Carl E.Van Horn. 1975. "The policy Implementation Process:

A Conceptual Framework". *Administration & Society* 1975 (6:445): 455-483

Winter, Søren C. 2003. "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration".

I The SAGE Handbook of Public Administration, redigert av B. Guy Peters and Jon Pierre, 266-271. London: SAGE Publications Ltd

URL: https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=ISMlCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA265&dq=winter+2003+implementation&ots=2lj074mewb&sig=PjneVjqXrfk0NhmAx7RBD7w2xoM&redir_esc=y#v=onepage&q=winter%202003%20implementation&f=false

Vedlegg: Intervjuguide

Praktisk informasjon

- Presentasjon av studie og intervju
- Formål og hensikt ved intervju
- Samtykke til lydopptak
- Informasjon om anonymitet og at lydopptak vil bli slettet etter transkribering
- Informere informanter om at de kan trekke seg om de ønsker
- Informere informanter om at de kan velge om de ønsker å svare på spørsmålene
- Informere informanter om at det kan bli aktuelt å ta kontakt for eventuelle oppfølgingsspørsmål

Introduksjon

- Hvilken stilling har du?
 - Hvilke oppgaver er knyttet til stillingen?
 - Hvilken bakgrunn og erfaring har du?
-
1. Hvem/ hvilken del av kommunen informerte ansatte om det nye lovverket (GDPR)?
 2. Hvem/ hvilken del av kommunen er ansvarlig for implementeringen og opprettholdelsen av GDPR?
 3. Har dere personvernombud
 - a. Hvilken stillingsprosent?
 - b. Er dette nok i forhold til omfanget av lovverket?
 4. Hvilke retningslinjer, prosedyrer/ rutiner har dere for behandling av personopplysninger i kommunen?
 - a. Hvilke tiltak er evt. Nødvendige?
 5. Når iverksettingen prosessen av GDPR begynte i kommunen, hadde dere noen mål for iverksettingen?
 6. Hvilke faktorer opplever du må ligge til grunn for en vellykket iverksettingsprosess og videre oppfølging?
 7. Krevde iverksettingen av GDPR store/ små endringer i kommunen?
 8. Hvordan påvirker iverksettingen av GDPR og oppfølgingen dine arbeidsoppgaver?

9. Opplevde du at kommunen hadde de ressursene som var nødvendige for iverksetting?
10. Hvilke utfordringer har du opplevd ved implementering og oppfølging?
 - a. Og oppfølging av lovverket?
11. Har kommunikasjonsflyten vedrørende iverksetting/ oppfølging påvirket iverksettingsprosessen?
12. Er det andre forhold som har påvirket hvordan dere har iverksatt/ fulgt opp GDPR?
 - a. Økonomiske, sosiale eller politiske forhold?
13. Hvordan ble iverksettingsprosessen strukturert i kommunen?
 - a. Ovenfra og ned, eller nedenfra og opp?
14. Hvem har vært de mest sentrale aktørene for iverksetting og oppfølging i kommunen?
 - a. Ledelsen, bakkebyråkratene (ansatte)
15. Hvilke tiltak har kommunen iverksatt etter GDPR?
16. Har det medført endring i hvordan dere håndterer personopplysninger?
17. Påvirker organisasjonskulturen i deres kommune hvordan dere har implementert og fulgt opp til GDPR?
18. Er det kollektive holdninger knyttet til behandling av personopplysninger?
 - a. Positive, negative?
19. Påvirker deres organisasjonskultur deres handlingslogikk?
20. Ved oppfølging av GDPR, er det knyttet uformelle normer eller verdier til hvordan dere behandler personopplysninger?
21. Hvilke faktorer opplever du må ligge til grunn for en vellykket iverksettingsprosess og videre oppfølging?

Vedlegg: godkjenning fra NSD

NSD Personvern

06.05.2020 10:42

Det innsendte meldeskjemaet med referansekode 530940 er nå vurdert av NSD. Følgende vurdering er gitt: Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet den 06.05.2020 med vedlegg, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet. **MELD VESENTLIGE ENDRINGER** Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet.

Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.06.2020.

LOVLIG GRUNNLAG Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om: • lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen • formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke viderebehandles til nye uforenlige formål • dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet • lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20). NSD vurderer at informasjonen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32). For å forsikre dere om at kravene oppfylles,

må dere følge interne retningslinjer og eventuelt rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet. Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbø Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)