

**Masteroppgave**

NTNU  
Norges teknisk-naturvitenskapelige  
universitet  
Fakultet for samfunnsvitenskap og  
teknologiledelse  
Institutt for sosiologi og samfunnsforskning

Roy Allan Hansen

**«Innføring av e-politikersystemer i  
kommunal sektor»**

Masteroppgave i organisasjon og ledelse, spesialisering i  
innovasjon og endringsledelse

Trondheim, 2013

# **Innføring av e-politikersystemer i kommunal sektor**

Roy Allan Hansen

Masteroppgave i organisasjon og ledelse, spesialisering i innovasjon  
og endringsledelse

NTNU

Våren 2013

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning og forskningsspørsmål.....	3
1.1	Innledning.....	3
1.2	Forskingsspørsmål.....	4
1.3	Faglig orientering og relevans .....	5
1.4	Disposisjon og struktur.....	6
2	Forskningsdesign .....	7
2.1	Metodevalg .....	7
2.2	Utvalg og informanter .....	8
2.3	Datafangst .....	8
2.4	Anonymisering og konfidensialitet.....	9
2.5	Forskningskvalitet.....	10
3	Teknologiforståelse .....	12
3.1	Teknologibegrepet .....	12
3.2	Teknologiens rolle i organisasjoner.....	13
3.3	Organisatoriske egenskaper ved nye teknologier .....	14
3.4	Teknologiens sterke sider.....	15
3.5	Sammendrag og refleksjoner .....	16
4	Organisasjonsforståelse .....	17
4.1	Kommuneorganisasjonens særtrekk.....	18
4.2	Verktøyperspektivet.....	20
4.3	Kulturperspektivet.....	22
4.4	Myteperspektivet .....	25
4.5	Idealtyper .....	35
4.6	Arbeidsprosessmodellering.....	37
4.7	Sammendrag og refleksjoner .....	39

---

5	eGovernment og e-politikersystemer .....	40
5.1	Dimensjonene ved eGovernment .....	40
5.2	Teoretiske betraktninger .....	42
5.3	Digital modenhet.....	44
5.5	Strategier og tilstand i kommunesektoren.....	45
5.6	e-politikersystemer .....	47
5.7	Sammendrag og refleksjoner .....	48
6	Empiri .....	50
6.1	Vilje kommune .....	50
6.2	Åsgard kommune .....	53
6.3	Balder kommune .....	56
7	Analyse .....	59
7.1	Vilje kommune .....	60
7.2	Åsgard kommune .....	64
7.3	Balder kommune .....	66
8	Avslutning.....	70
	Referanser .....	74

# 1 Innledning og forskningsspørsmål

## 1.1 Innledning

Den pågående digitaliseringen av kommunal sektor, hvor kommunene søker å forbedre og effektivisere sin tjenesteproduksjon gjennom bruk av IKT, har de siste tiårene orientert seg rundt nye teknologier i administrasjonene og i de tjenesteutøvende virksomhetene. De folkevalgte har fått syslet tilnærmet uforstyrret med sine papirer, men de siste par årene har imidlertid også politisk nivå blitt innlemmet i digitaliseringsarbeidet. Kommunestyrene og innstillingsutvalgene forsynes nå med nye teknologier som bærbare pcer og nettbrett, noe som medfører endringer i måten de folkevalgte jobber på, samt hvordan administrasjonen fremmer og distribuerer beslutningsgrunnlagene. Nye teknologier som erstatter den papirbaserte teknologien til de folkevalgte kaller vi *e-politikersystemer*, og denne studien fokuserer på innføring av slike systemer i kommunal sektor.

I Kommunal Rapport 26. januar 2012 stod det at rundt halvparten av kommunene var i gang med å etablere e-politikersystemer i løpet av året. Når vi i tillegg tar med at en del kommuner allerede hadde slike systemer på plass, eller har planer om etablering de kommende årene, så ser vi at svært mange kommuner i sektoren fokuserer på slike teknologier. Det er liten tvil om at nettbrett har bidratt til den høye utbredelsen. Bruken av nettbrett i organisasjoner tok av etter at Apple lanserte iPad (Clevenger 2011), og nå har altså nettbrettene funnet veien inn i kommunestyrene.

Når kommunene vurderer e-politikersystemer så saksutreder administrasjonen som oftest muligheter og begrensninger med slike teknologier i saksfremlegg til de folkevalgte. Slike utredninger er interessante da de kaster lys på hva som ligger til grunn for innføringen, og hva kommunene ser for seg av gevinster. Som et forarbeid til denne studien har jeg gjennomgått et tilfeldig utvalg av saksfremlegg for 30 kommuner. Et fellestrekk er at de fokuserer på de *økonomiske* gevinstene, som redusert papirforbruk og lavere distribusjonskostnader. Miljømessige, symbolske og prosessuelle gevinster får langt mindre fokus. Det kan selvfølgelig tenkes at slike gevinster inngår i analysene, men de uttrykkes ikke. Svært få fremlegg berører *organisatoriske* implikasjoner. De fleste kommunene synes altså å ta i bruk slik teknologi uten å egentlig være klar over hvilke utfall det vil gi, for eksempel endringer av møtegjennomføring eller andre konsekvenser av betydning for det politiske arbeidet.

Vi kan umiddelbart tenke oss flere utfordringer som e-politikersystemer som teknologi er heftet med. De er for eksempel avhengige av nettforbindelser, og ved manglende eller ustabil nettforbindelse så kan det hende at dette skaper forstyrrelser under møtebehandlingen. Dersom nettbrettene ikke er ladet opp til møtene, så kan det hende de slår seg av midt i møtet. Det kan også tenkes at teknologien i seg selv oppleves som lite brukervennlig av de folkevalgte. Eksempelene på det siste er mange. Folkevalgte i blant annet Tromsø kommune nekter av ulike grunner å bruke sine

nettbrett, og krever papirutskrifter<sup>1</sup>. Papirbasert teknologi er som vi ser ikke heftet med slike utfordringer.

Med utgangspunkt i at kommunene synes å implementere uklare teknologier med bakgrunn i sviktende rasjonell analyse, så kan vi stille spørsmålstegn med hvorfor denne teknologien oppnår så høy oppmerksomhet i sektoren. Hva skyldes denne begeistringen? Informanten i en av kommunene i utvalget betegner sin kommunes satsning som «politisk korrekt», og introduserer følgelig andre dimensjoner enn de rasjonelle-økonomiske. Har vi å gjøre med et finslipt verktøy for effektivisering av arbeidsprosesser, eller kan vi tenke oss at kommunene innfører slike systemer som et tiltak for å fremstå som moderne? Handler dette bare om å «installere» et system, og eller må systemet «modnes» på sin reise inn i kommunene? Og i så fall, hva ligger til grunn for at denne teknologien spres så raskt innad i sektoren? For å finne ut av dette, så må vi følge e-politikersystemenes reise inn i kommuneorganisasjonene, fra initiativet oppstår til systemene er implementert og satt i drift.

## 1.2 Forskningsspørsmål

Forskningsspørsmålet er formulert som følger:

*Hvordan kan vi forklare den omfattende innføringen av e-politikersystemer i kommunal sektor?*

Forskningsspørsmålet fordrer en gjennomgang av kommunenes beslutningsprosesser, hvor vi blant annet utforsker beveggrunnene for kommunenes initiativer. I tillegg skal vi undersøke trekk ved selve innføringsprosessene, samt de teknologivalgene som kommunene tar.

Vi får da følgende delspørsmål:

*Hva kjennetegner kommunenes problemforståelse og beslutningsprosesser?*

*Hva kjennetegner kommunenes teknologivalg og innføringsprosesser?*

---

<sup>1</sup> <http://www.itromso.no/nyheter/article565929.ece>

### 1.3 Faglig orientering og relevans

For å forfølge forskningsspørsmålet så skal vi dra veksel på ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Bruken av slike perspektiver for å forstå og forklare beslutnings- og innføringsprosesser av nye teknologier medfører at denne studien betegnes som et *teoretisk fortolkende studie*. Valg av organisasjonsteori som studiets teoretiske fundament innebærer videre at studiet har en *organisasjonsteoretisk tilnærming* til kommunal forvaltning.

De organisasjonsteoretiske perspektivene bygger det instrumentell-rasjonelle paradigmet og det institusjonell-sosiologiske paradigmet. Det Instrumentelle paradigmet vektlegger formell struktur, styring og relativ klarhet i organisasjonstenkingen. Her er vi opptatt av økonomiske besparelser og rasjonalitet i beslutnings- og innføringsprosessene. Det instrumentelle paradigmet introduserer andre dimensjoner i å forstå organisasjonsatferd. Her vektlegger vi uformelle strukturer, interaksjoner og gradvise tilpasninger.

Det teoretiske tyngdepunktet er institusjonell teori, nærmere bestemt *nyinstitusjonell teori*. Dette perspektivet rommer forestillingen om at organisasjoner står ovenfor et normativt press fra sine omgivelser om hva som er hensiktsmessige og «riktige» løsninger på organisasjonens problemer. Slike institusjonelle krefter kan utgjøre et betydelig press i å innføre systemer som e-politikersystemer. Her ser vi på e-politikersystemer som *organisasjonsoppskrifter*.

Bruken av organisasjonsteori for å kaste lys på innføring av nye teknologier er et interessant utgangspunkt. Teknologi – særlig IKT – har fått liten oppmerksomhet innenfor statsvitenskapen (Baldersheim m.fl. (2008:12), så studiet er i så måte et bidrag til å forstå møtet mellom teknologier og organisasjoner gjennom bruk av organisasjonsteori.

e-politikersystemer har for tiden en svært høy utbredelse innad i offentlig sektor generelt, og kommunesektoren spesielt. Jeg ønsker i den forbindelse til å bidra til økt kunnskap om hva som ligger til grunn for at slike systemer innføres og spres i sektoren, og implisitt kaste lys på ulike utfordringer med å få dette til på en optimal måte. Funnene kan følgelig bidra til økt bevisstgjøring i forbindelse med kommuner som står midt i, eller skal i gang med, innføring av slike systemer.

## 1.4 Disposisjon og struktur

*Kapittel 1* (innledning og forskningsspørsmål) introduserer og presiserer studiets forskningsspørsmål, og angir studiets teoretiske relevans.

*Kapittel 2* (forskningsdesign) gjør rede for studiets forskningsdesign, det vil si hvordan vi metodisk skal gå frem for å forfølge forskningsspørsmålet.

*Kapittel 3* (teknologiforståelse) introduserer og diskuterer den teknologiforståelsen som legges til grunn for det videre forskningsarbeidet.

*Kapittel 4* (organisasjonforståelse) gjør rede for de organisasjonsteoretiske perspektivene. Konkret ser vi på et instrumentelt perspektiv (verktøyperspektivet) og to institusjonelle perspektivene (kulturperspektivet og myteperspektivet). Myteperspektivet vies spesiell fokus.

*Kapittel 5* (eGovernment og e-politikersystemer) undersøker den pågående digitaliseringen av offentlig sektor, og identifiserer rammebetingelser og drivere for den enkelte kommunens digitaliseringsarbeid. Kapitlet synliggjør føringer og «press» fra kommunenes omgivelser som må sees i sammenheng med teoriene.

De fem første kapitlene danner det nødvendige begrepsapparatet vi trenger for å forfølge forskningsspørsmålet.

*Kapittel 6* (empiri) gjennomgår beslutnings- og innføringsløpene fra kommunene i utvalget.

*Kapittel 7* (analyse) tar utgangspunkt i de foregående kapitlene for å forstå og tolke de empiriske funnene.

*Kapittel 8* (avslutning) trekker sammen trådene og søker å gi svar på forskningsspørsmålene.



## 2 Forskningsdesign

Dette kapitlet redegjør for studiets forskningsdesign. Designet klargjør hva som skal undersøkes, hvem som er informanter og hvordan undersøkelsen utføres (Thagaard 2003:46). Muligheter og utfordringer rundt metodikk for datainnsamling og håndtering av denne gjennomgås.

### 2.1 Metodevalg

Metode kan karakteriseres som de konkrete fremgangsmåtene for opplegg og gjennomføring av spesifikke vitenskapelige studier. I samfunnsvitenskapen skiller vi grovt mellom to metodiske tilnærminger; kvalitative og kvantitative metoder. Med kvalitative metoder søker vi essensen av komplekse sammenhenger hvor vi har få enheter med mange variabler. Repstad (2007) hevder at ordet kvalitativ viser til *kvalitetene*, det vil si til egenskapene eller karaktertrekkene ved de sosiale fenomenene vi studerer. Kvantitative metoder har på sin side styrke i å formulere en modell som fokuserer på sammenhenger mellom få variabler.

Forskningsspørsmålet i denne studien søker innsikt i hvordan kommune evner å omsette e-politikersystemer i egen produksjonskjerne, og hvordan systemene spres innad i sektoren. Her har vi lite relevant forskning å dra veksler på, og vi må ha en utforskende tilnærming preget av åpenhet og fleksibilitet. Studiet baserer seg derfor på *kvalitative metoder*.

En konsekvens av metodevalget er at mulighetene til å generalisere funnene reduseres. Her er det imidlertid viktig å være klar over at mens kvantitative studier hviler på statistisk generalisering, så hviler kvalitative studier på analytisk og teoretisk representativitet (Andersen 2012:14). Kvalitative studier kan imidlertid være et utgangspunkt for begrepsutvikling i tråd med det vi kaller empiribasert teori (op.cit.:22). Denne studien tar imidlertid ikke sikte på å bidra til teoriutvikling, men å trekke inn foreliggende teorier for å strukturere, tolke og forklare empirien i henhold til forskningsspørsmålet.

De ulike teoretiske perspektivene har ulik relevans i forhold til å belyse empirien, og perspektivene håndteres derfor ut fra en *utfyllingsstrategi* (Roness 1997:102). Samlet sett etterstreber de ulike perspektivene å gi økt innsikt i, og en bedre forståelse av prosessen, enn hva hver av de vil gi alene.

Kvalitative fremgangsmåter kan deles inn i fire kategorier (Silverman 2006:18-19):

- Observasjon
- Intervju
- Analyse av foreliggende tekster og visuelle uttrykksformer
- Analyse av audio- og videoopptak

Datafangsten baserer seg først og fremst på intervjuer, mens analyse av foreliggende tekster (dokumentstudier) har en supplerende funksjon. Tjora (2010) argumenterer for at dokumenter er nyttige for å beskrive offentlige intensjoner. Relevante dokumenter vil i vårt tilfelle være politiske saksutredninger, prosjektplaner, sluttrapporter, gevinstrealiseringsplaner og medieomtaler. Det er imidlertid stor variasjon i hva den enkelte kommune har av slike dokumenter. Mens enkelte kommuner knapt har en prosjektbeskrivelse så gjør andre kommuner et langt grundigere arbeid. Monteiro (2000) fremfører hvordan fokus basert på nøkkelinformanter blir lagt på mikronivå hvor det blir enklere for aktørene å fremstå som rasjonelle og som drivere, mens makrostrukturer kommer i bakgrunnen. Dokumentstudier er tenkt som en strategi for å møte slike utfordringer.

## 2.2 Utvalg og informanter

Valg av kvalitativ metode medfører behov for å begrense forskningen til et utvalg. Størrelsen på utvalget vurderes i forhold til et «metningspunkt». Når studier av flere enheter ikke synes å gi ytterligere forståelse av de fenomenene som studeres, kan utvalget betraktes som tilstrekkelig stort (Thagaard 2011:59). Metningspunktet må videre veies opp mot ressursomfanget til denne studien. Jeg har begrenset utvalget til tre kommuner som har tatt ulike teknologivalg, som har et ulikt digitalt modenhetsnivå og som ellers er av ulik størrelse. Diversiteten i utvalget reflekterer i så måte diversiteten i sektoren. Vi snakker her om et *strategisk utvalg*, det vil si at vi velger informanter som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til forskningsspørsmålet og undersøkelsens teoretiske perspektiver (op.cit.:55).

Informantene i de enkelte kommunene er prosjektledere/ansvarlige for innføringen av e-politikerløsningene.

## 2.3 Datafangst

Intervjuprosessen følger Kvale sin strukturmodell av en intervjuprosess (Kvale og Brinkmann 2012:113): tematisering, design, selve intervjuet, transkribering, analyse, verifikasjon og rapportering:

1. I forbindelse med *tematiseringen* har jeg tydeliggjort formålet med undersøkelsen, og koblet på de organisasjonsteoretiske perspektivene som gjennomgås i kapittel 4.
2. *Planleggingsarbeidet* ble gjennomført tidlig i intervjuprosessen, blant annet ved å skrive utkast til metodekapitlet i forkant av intervjuene. Jeg forberede informantene ved å orientere de om forskningsspørsmålet og hvordan intervjuene var tenkt strukturert. Jeg ba

de sende meg relevante dokumenter i forkant, slik at jeg selv fikk en oversikt over innføringsløpene før jeg møtte informantene til intervjuene.

3. *Intervjuene* ble gjennomført på rådhusene hos de enkelte informantene. Som støtte for intervjuet brukte jeg en intervjuguide som var inndelt i temaer. Hvert tema hadde et sett med spørsmål. Tematiseringen sikret en viss struktur, og følgelig en viss komparasjon mellom kommunene. Det var et viktig poeng å sikre at intervjuene hadde en høy frihetsgrad, så intervjuene var med andre ord *semistrukturerte*. Intervjuene ble tatt opp på mobiltelefon.
4. *Transkriberingen* handlet om å omdanne opptakene til skreven tekst. Opptak reduserer samtidig sannsynligheten for sitatfeil.
5. *Analysen* følger forskningsdesignet i dette kapitlet, og tar utgangspunkt i teorien i kapittel 4.
6. I forbindelse med *verifikasjon* har jeg undersøkt datafangstens generaliserbarhet, reliabilitet og validitet. Vesentlige funn er kommunisert tilbake til informantene for verifikasjon.
7. *Rapportering* handler om å kommunisere datafangsten og analysen i en skreven form, det vil si empirikapitlet.

Epistemologisk sett kan intervjuer oppfattes som kunnskapsinnhenting eller kunnskapsproduksjon (op.cit:67). Semistrukturerte intervjuer, hvor vi går i dybden på ulike temaer, trekker i retning av kunnskapsproduksjon. I forbindelse med datafangsten har det blant annet vært viktig å reflektere over hvordan min kunnskap til e-politikersystemer kunne bidra til å kaste lys på de ulike temaene, istedenfor å dominere intervjuet med egne oppfatninger.

Min kunnskap er først og fremst forbundet til utforming og innføring av e-politikerløsningen i Sørums kommun. Tjora (2010) forklarer at forskerens faglige tilhørighet bidrar til en form for betoning av hva som er forskningsmessig interessant og har med seg sine egne forståelse på basis av teorier, perspektiver, metodekunnskap og interesser når de gjør sin forskning. Jeg har forsøkt å være bevisst min egen rolle og min egen kunnskap og hvordan disse forutsetningene kan påvirke datafangst og analyse.

## 2.4 Anonymisering og konfidensialitet

All vitenskapelig virksomhet krever at forskeren forholder seg til etiske prinsipper som gjelder internt i forskningsmiljøer så vel som i forhold til omgivelsene. Normer for vitenskapelig redelighet er definert og presisert i retningslinjene til den nasjonale forskningsetiske komité (NESH 2006), og denne studien legger seg nært disse normene.

Kommunene og informantene er anonymiserte. Identifisering kan sette en demper på intervjuene, hvor mulige kritiske forhold ikke lar seg frembringe til overflaten. Her kan det være forhold som kan

oppfattes som kritikk av ulike interessenter, og identifisering kan dermed slå tilbake på informantene. I en intervju situasjon hvor vi skulle «grave oss ned» i utfordringer så anså jeg det som formålstjenlig å anonymisere datakildene.

I forkant av et av intervjuene så hadde for eksempel en informant fått klar beskjed fra sin leder om å være tilbakeholden når det gjaldt en del kritiske forhold (denne kommunen hadde et innføringsløp preget av person- og interessekonflikter). Uten anonymisering ville ikke disse forholdene la seg frembringe, og vi ville miste viktige nyanser.

Konfidensialiteten er ellers sikret ved at intervjuopptakene ble oppbevart utilgjengelig for andre, og slettet etter transkripsjonen.

## 2.5 Forskningskvalitet

Å tolke dataene i en undersøkelse innebærer å reflektere over dataenes meningsinnhold. Hvordan dataene tolkes, kan på den ene siden knyttes til forskerens teoretiske forankring og på den andre siden til de tendensene og sammenhengene som forskeren vurderer under analysen av dataene (Thagaard 2011:189). Faglitteraturen representerer ulike synspunkter på hvilke dimensjoner som er relevante for å studere forskningens kvalitet. Silverman (2006:281) argumenterer for å vurdere forskningens kvalitet på grunnlag av *troverdighet*, og han argumenterer for at *reliabilitet* og *validitet* er sentrale begreper i denne sammenhengen. Bruken av semistrukturerte intervjuer kan fra den instrumentelle leiren oppfattes som utfordrende i forhold til forskningens reliabilitet og validitet. Sett fra den institusjonelle leiren så er imidlertid denne fleksibiliteten en av de fremste styrkene med kvalitative metoder.

Reliabilitet handler om forskningens pålitelighet, og et sentralt spørsmål er her hvorvidt en annen forsker som bruker de samme metodene vil komme til det samme resultatet. Reliabilitet har i denne sammenhengen referanse til reproduserbarhet. Her må vi imidlertid være klar over at i kvalitative studier så produseres kunnskap sosialt, det vil si gjennom interaksjon mellom intervjuer og intervjuperson (Kvale og Brinkmann 2012). Det vil være høyst utfordrende å forutsette at det som fremkommer i disse samtalene skal kunne reproduseres av andre forskere. I kvalitative studier er det derfor av vesentlig betydning å beskrive datafangsten og hvordan denne er behandlet på en systematisk måte.

Tiltak for å styrke reliabiliteten er at jeg som forsker reflekterer over konteksten for innsamlingen av data, og hvordan relasjonen til informanten kan influere på den informasjonen forskeren får. Jeg har tidligere hatt sporadisk kontakt med informantene, men har ellers ingen relasjoner til de enkelte. Informantene er behandlet anonymt, noe jeg mener har bidratt til at de har svart ærlig på

spørsmålene. Dette kan tenkes å styrke relabiliteten. Datafangsten er ellers gjort rede for i avsnittet om datafangst.

Validitet handler om gyldigheten av de tolkningene undersøkelsene fører til, hvor forskeren kritisk gjennomgår egne tolkninger. Vi kan vurdere validiteten av forskningen med henblikk på spørsmålet om resultatene av undersøkelsen representerer den virkeligheten vi har studert (Silverman 2006).

Tiltak for å styrke validiteten vil først og fremst være at jeg som forsker tydeliggjør grunnlaget for fortolkninger ved å redegjøre for hvordan analysen gir grunnlag for de konklusjoner som fremføres avslutningsvis. Analyseprosessen må med andre ord underkastes kritisk vurdering. Et annet relevant tiltak er å bruke ulike datakilder som settes opp mot hverandre (metodisk triangulering).

Informantenes fremstilling er avstemt mot dokumentstudiet, og avvik er diskutert med informantene.

## 3 Teknologiforståelse

I dette kapitlet skal vi rendyrke studiets tilnærming til teknologi, og utforske ulike sammenhenger mellom teknologi og organisasjon.

### 3.1 Teknologibegrepet

Hatch (2011:150) definerer teknologi som:

- 1) *Fysiske objekter eller artefakter*, herunder produktene og de redskaper og utstyr som brukes i produksjonen av dem.
- 2) *De aktiviteter og prosesser* som utgjør produksjonsmetodene.
- 3) *Den kunnskap* som skal til for å utforme og anvende utstyr, verktøy og metoder for å produsere et bestemt resultat (kunnskap referer til «knowhow», for eksempel hvordan en bil skal monteres, hvordan et dataprogram skal utformes, et radarsystem betjenes eller en salgstavle oppnås).

Teknologi handler altså både om *anvendelse av*, og *kunnskap om*, objekter og artefakter. La oss som eksempel se på teknologien på en skole. Her dreier teknologi seg om å produsere kunnskap og utdanne elevene. I en slik kontekst anvendes teknologien for det første som fysiske objekter som klasserom og datamaskiner. For det andre omfatter den aktiviteter som lesing, forelesing og gruppearbeid. For det tredje omfatter den kunnskapen om hvordan elevene lærer. Ved å beskrive teknologi på denne måten så hjelper teknologibegrepet oss til å se på organisasjoner som produktet av mange ulike objekter, aktiviteter og kunnskapsbaser som er i funksjon og i samspill med hverandre.

Forholdet mellom teknologi og organisasjon kan ta utgangspunkt i to ulike forståelsesrammer. For det første kan vi tenke oss at organisasjoner tilpasser sine strukturer og prosesser etter teknologien. En slik forestilling, hvor teknologien bestemmer hvilken organisasjonsstruktur som er den beste, kaller vi *det teknologiske imperativ*. Teknologien som determinator for organisasjoners indre liv har over tid vært en vanlig tilnærming også blant kommunene, delvis som følge av at teknologiene har vært lukkede og mulighetene for tilpasninger har vært liten. Hvis en kommune for eksempel hadde et spesifikt sak- og arkivsystem, så var den arkivdannede produksjonen gitt. Teknologier presenterer i dette perspektivet «strukturell motstand», og gjør det vanskelig for organisasjoner å tenke nytt. Andre eksempler kan være tungroddede digitale læringsplattformer (LMS) i skolesektoren, eller lønns- og økonomisystemer (SAP) i privat sektor.

Vi kan for det andre se teknologi i lys av sosial kontekst, som *antiteknologisk determinisme*. Her tar vi utgangspunkt i hvordan organisasjonsmedlemmene samhandler og hvordan arbeidsprosessene løper

mellom ulike sosiale grupper. Organisasjoner kan her designe en optimal arbeidsflyt, og tilpasse teknologien etter denne flyten. En organisasjons evne til å utvikle sine strukturer og prosesser gjennom teknologier innebærer altså at teknologi ikke kan forstås som en «sort boks», men som verktøy og støtte for å utvikle sin egen tjenesteproduksjon. Vi tar i denne studien utgangspunkt i den siste forståelsesrammen.

De ulike forståelsesrammene har imidlertid et felles utgangspunkt, og det er at teknologi er ikke noe nytt som vi forbinder med strøm og elektronikk, men noe som har en mangetusenårig historie. Kelly (2010) bruker for eksempel begrepet *technium* for å fremstille teknologien som en organisme som utvikler seg i symbiose med menneskene. Kelly påpeker at våre gener har utviklet seg hundre ganger raskere de siste ti tusen årene, sett i forhold til endringer de foregående seks millioner årene. Vi er altså ikke genetisk sett de samme menneskene som vandret ut av Afrika. Våre tenner har endret seg, våre kropper har blitt mindre muskuløse, og vi får stadig mindre hår på kroppen. Vi bruker teknologi som «forlengere» av vår egen kropp; kjøleskap som vår eksterne mage, bøker som eksterne hukommelseslagre, klær for å varme oss, og biler til å transportere oss. Vi er i dag like avhengig av teknologi som teknologien er avhengig av oss. På samme måte som vi har temmet ville dyr til hushold, så har vi med teknologien temmet oss selv. Et annet eksempel på hvordan teknologier temmer oss er vårt måleapparat for tid. Vi bruker begreper som fritid, arbeidstid og kvalitetstid, og de fleste av oss ender opp i tidsklemma. Med sin taktfaste regulering skaper tiden struktur og orden i hele vårt moderne samfunn.

### 3.2 Teknologiens rolle i organisasjoner

I enhver organisasjon finner vi en rekke ulike former for teknologi. Vi har for eksempel teknologier som opprettholder *støtteprosesser* (for eksempel regnskapsføring), teknologier for *tilpasning til omgivelsene* (for eksempel strategisk planlegging) og teknologier for selve *vareproduksjonen* (for eksempel gruvedrift). I en kommune finner vi et vell av ulike teknologier i bruk samtidig.

Økonomiavdelingen har for eksempel sine systemer og sine måter å bruke disse systemene på, mens en skole vil typisk anvende helt andre systemer.

Når vi skal skille teknologier på organisasjonsnivå for produksjon av varer og tjenester til omgivelsene fra disse andre teknologiene, så bruker vi begrepet *kjerneteknologi* (Hatch 2011:153).

Kjerneteknologien i en butikk er innkjøp og salg av varer, og for eiendomsmekleren er kjerneteknologien formidling av kjøp og salg av eiendommer. I en kommune er kjerneteknologien tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse til innbyggerne og næringsliv. Kjerneteknologien til de folkevalgte i en kommune vil tilsvarende være politisk diskurs og beslutninger/vedtak.

Selv om en organisasjons kjerneteknologi er noe som befinner seg inne i organisasjonen, så er den av flere grunner nært forbundet til omgivelsene. For det første blir kunnskapen som kreves for å betjene en teknologi vanligvis produsert utenfor organisasjonens grenser og så importert. For det andre blir en rekke teknologiske ingredienser (som maskinvare, programvare og manualer) hentet inn fra omgivelsene. Anvendelsen og utviklingen av teknologi vil altså skje i et samspill mellom organisasjonen og dens omgivelser.

For å beskrive ulike aspekter ved nye teknologier, som nettbrett, datamaskiner, GPS og nettverk, så bruker vi begrepet *høytteknologi* (op.cit.:154). I vår dagligtale snakker vi ofte om «høytteknologibedrifter» som storforbrukere av avansert teknologi, men som vi ser har begrepet i organisasjonsteoretisk kontekst et annet meningsinnhold.

Med jevne mellomrom introduseres teknologier som skaper store forstyrrelser i markedet. Initielt kan disse teknologien fremstå som sære og vies lite håp, men de treffer målgruppene på en slik måte at de i løpet av kort tid oppnår stor slagkraft i markedet. Nye forretningsmodeller skapes. Gamle markedsaktører må omstille seg for ikke å falle fra. Nye kommer til. Teknologier som utløser et hegemoniskifte innenfor sitt teknologiområde kaller vi *disruptive teknologier*. Produkter basert på disruptive teknologier er typisk billigere, enklere, mindre og ofte enklere å bruke (Christensen 2011:xviii).

Vi finner eksempler på slike disrupsjoner innenfor mange teknologisegmenter, som musikkindustrien (fra CD til streaming), filmindustrien (fra analoge til digitale fotoapparater), datamaskinindustrien (fra lokale servere til cloud computing), samt teleindustrien (fra fasttelefoner til mobiltelefoner). De senere par årene har vi sett et tilsvarende skifte fra vanlige datamaskiner til nettbaserte maskiner som nettbrett, smarttelefoner og ulike former for hybridløsninger. Nettbrett er som disrupsjon å regne i forhold til tradisjonelle pcer ved at den utviklet for innholdskonsumpsjon, og ikke produksjon. Siden de folkevalgte i kommunene ikke produserer mye tekst, men politisk diskurs og vedtak, så ser vi at denne høytteknologien kan være passende for denne gruppen.

### 3.3 Organisatoriske egenskaper ved nye teknologier

Organisasjoner som adopterer nye teknologier opplever gjerne at eksisterende strukturer, prosesser og organisasjonskulturen påvirkes eller endres. Når en kommune for eksempel innfører elektroniske skjema så mottar ikke servicemedarbeideren lengre skjema i posten, men de dumpes automatisk inn i et elektronisk mottakssystem (som oftest sak- og arkivsystemet). Servicemedarbeideren – som over tid har hatt sine rutiner på håndtering av disse papirskjemaene – har ikke lengre noe å holde i hånden, men må forholde seg til at søknadsinnholdet blir fordelt i en rekke felter i sak- og



arkivsystemet. En slik abstraksjon kan utfordre medarbeiderens prosessforståelse og ikke minst evne til kontrollutøvelse.

Weick (1990) identifiserer tre egenskaper ved slike nye teknologier:

- 1) De er *stokastiske* i den forstand at de fungerer på ikke-determinerte måter. Mange tekniske komponenter som spiller sammen øker kompleksiteten og kan resultere i at nye teknologier gjør uventede ting.
- 2) De er *kontinuerlige* i den grad de er automatiserte. Når systemer er helt automatiserte så dreies fokus fra effektivitet til pålitelighet, og menneskenes viktigste oppgave blir å holde systemet i gang.
- 3) De er *abstrakte* som følge av at den teknologiske kompleksiteten øker, og at kunnskap og arbeid forsvinner inn i maskinene. Menneskene ser med andre ord ikke hva som skjer, og må utvikle og basere seg på kognitive modeller om hva som foregår.

Et popularisert eksempel på hva disse egenskapene kan bety i praksis finner vi i 80-tallsfilmen Gudene må være gale<sup>2</sup>. I filmen bestod teknologien av en colaflaske som ble sluppet ut av et fly idet det fløy over en stamme med urinnvånere. Urinnvånerne tar flasken i bruk på de mest innovative måter, men da stammen starter å sloss over råderetten så starter hovedpersonen på en reise for å levere denne flasken tilbake til «Guden» som slapp den fra himmelen. Budskapet i filmen var at innføring av spennende teknologier kan skape enorm (og uventet) kompleksitet i et samfunn.

### 3.4 Teknologiens sterke sider

Organisasjoner som er i stand til å ta i bruk teknologier på en slik måte at de automatiserer arbeidsprosesser, samtidig som de klarer å håndtere det økte abstraksjonsnivået, har et godt utgangspunkt for å dra veksler på det vi kan kalle *teknologiens sterke sider*. La oss som et eksempel se på et elektronisk valgssystem. Et e-valgssystem innebærer at innbyggerne kan stemme elektronisk; de trenger ikke lengre møte i valglokalet og putte stemmesedler i lukkede konvolutter.

Administrasjonen ser ikke lengre noen valgsedler, så det foregår ikke lengre noen manuell innsamling, sortering, telling og registrering. Abstraksjonsnivået øker, og uventede utfordringer må håndteres underveis (for eksempel programmeringsfeil som resulterer i behandlingsavvik).

Teknologiens sterke sider handler her om å automatisere valgprosessen gjennom å tilby valgtjenesten elektronisk til innbyggerne, samt å behandle den innsamlede informasjonen til resultater mye raskere enn manuelle tellinger var i stand til.

---

<sup>2</sup> <http://www.imdb.com/title/tt0080801/>

Vi skal se nærmere på prosessmodellering i neste kapittel, men eksemplet ovenfor kaster lys på at de organisatoriske prosessene høyst sannsynligvis vil endre seg når vi introduserer nye teknologier. Hvis en digitaliseringsprosess handler om å gjenskape den samme arbeidsprosessen i digital form, så får vi ikke dratt veksels på teknologiens sterke sider. Et eksempel på en slik feilslått digitaliseringsløsning (som får stå for min egen regning) er de elektroniske tavlene vi kaller Smartboards. Her forsøker løsningen å gjenskape den samme opplevelsen som lærere har brukt i titalls år (tavle og kritt), med en elektronisk variant (trykkfølsom skjerm med elektronisk penn). Teknologien kommer ikke til sin rett, oppleves som irriterende, og blir ofte frastøtt av brukerne<sup>3</sup>.

### 3.5 Sammendrag og refleksjoner

Vi har i dette kapitlet utforsket ulike former for teknologi, og møtet mellom teknologier og organisasjoner. Vi har også sett at innføring av nye teknologier kan utfordre organisasjonens eksisterende strukturer og prosesser, og at organisasjonens evne til å dra veksels på teknologiens sterke sider er avgjørende for god utnyttelse av teknologien. Gode innføringsprosesser forutsetter følgelig aktører som har kunnskaper om de organisatoriske prosessene så vel som teknologikunnskap, eller at organisasjoner former prosjekter som involverer slike aktører. I praksis betyr det at når kommuner skal innføre teknologier som e-politikersystemer, så bør de ha en bred involvering av organisasjonsmedlemmene. Det er også grunnen til at vi ofte snakker om organisasjonsprosjekter til fordel for IKT-prosjekter.

Selv om instrumentell teori formidler et bilde av teknologi, spesielt kjerneteknologi, som noe som befinner seg inne i organisasjonen, mens omgivelsene er utenfor den, er koblingen mot omgivelsene sterkere i institusjonell teori (Hatch 2011:180). Omgivelsene inneholder organisasjonens teknologiske ingredienser, på samme måte som de inneholder de materielle ressursene som organisasjonen er avhengig av for å overleve. Organisasjoner kan her høste ingredienser som er spredt i omgivelsene, og kombinere ressurser og teknologier til nye teknologiformer. Kommuner som realiserer e-politikersystemer vil hente maskinvare og programvare fra omgivelsene, og «bygge de om» til et e-politikersystem. Maskinvare kan i dette tilfellet være nettbrett og apps, og hvor kommunen utvikler arbeidsprosesser som drar veksels på de teknologiske egenskapene til nettbrettene og appene. Graden av tilpasninger og utvikling varierer fra kommune til kommune, da enkelte baserer seg på «hyllevare» mens andre innoverer i eget hus.

---

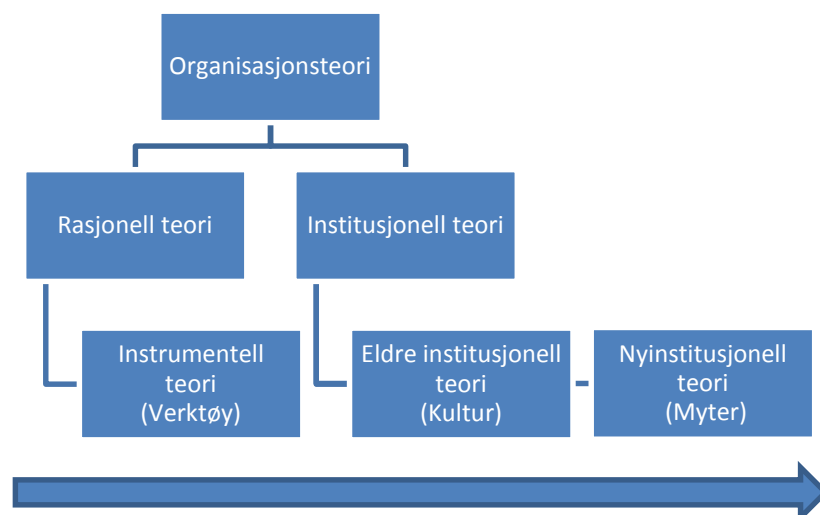
<sup>3</sup> <http://no.wikipedia.org/wiki/Smartboard>

Kommuner som tar sikte på å kjøpe inn hyllevareløsninger som i stor grad bare erstatter papir med skjermvisning («papir på skjerm») må vi anse som lite ambisiøst og en dårlig utnyttelse av teknologiens sterke sider. Teknologien begrenses her til å erstatte eksisterende prosesser.

## 4 Organisasjonsforståelse

Denne studien har som tidligere beskrevet en *organisasjonsteoretisk tilnærming* til kommunal forvaltning. Organisasjonsteori har en sentral plass i den norske statsvitenskapen, hvor organisasjonsteori tidlig fikk en relativ sentral plass i mangfoldet av tilnæringsmåter som blir tatt i bruk. Organisasjonsteorien har hatt et tyngdepunkt i disiplinstudier ved universiteter, og studiet av offentlig forvaltning har ikke blitt skilt ut som en egen spesialitet frikoblet faglig og organisatorisk fra statsvitenskapen, slik man vanligvis ser i andre europeiske land og i USA (Christensen m.fl. 2010:13).

De teoretiske perspektivene vi skal gjennomgå er utledet av to organisasjonsteoretiske paradigmer; det instrumentelle-rasjonelle paradigmet og det institusjonelle paradigmet. Vi skal videre bryte det institusjonelle paradigmet inn i to retninger; eldre institusjonell teori og nyinstitusjonell teori. Disse institusjonelle retningene fokuserer begge på såkalte institusjonaliseringsprosesser, men de har som vi skal se markante skiller av vesentlig betydning. Røvik (2005:31) betegner instrumentell teori for *verktøyperspektivet*, mens Christensen m. fl (2010:14) betegner eldre institusjonell teori for *kulturperspektivet* og nyinstitusjonell teori for *myteperspektivet*. Vi kommer til å bruke disse metaforiske benevnelsene gjennomgående. De tre perspektivene er komplementerende i den forstand at de kaster ulikt lys på organisatoriske prosesser. Perspektivene kan sammenstilles kronologisk som følger:



Kapitlet er strukturert slik at vi først ser nærmere på hva det er som gjør kommunale organisasjoner så spesielle, at for eksempel digitaliseringstiltak i privat sektor ikke uten videre kan overføres til

kommunal sektor. Deretter introduseres de teoretiske perspektivene. Siden arbeidsprosesser er tett knyttet til teknologi, og innføring av teknologi innebærer at disse prosessene møter organisasjonens eksisterende prosesser, så må vi videre se nærmere på metodikk for å håndtere endringer av prosesser (arbeidsprosessmetodikk). Samlet sett gir dette kapitlet den organisasjonsteoretiske verktøykassa vi har behov for i det videre arbeidet med å forfølge forskningsspørsmålet.

#### 4.1 Kommuneorganisasjonens særtrekk

Selv om kommunale organisasjoner deler en rekke karakteristika med private organisasjoner, så har de flere grunnleggende skiller, blant annet i forhold til styringsprinsipper, rammebetingelser og hva som produseres av varer og tjenester. Den kommunale egenarten innebærer at handlingslogikken, og følgelig hvordan endringsprosesser skal håndteres, er grunnleggende forskjellig fra private organisasjoner. Vi skal se på fem slike karakteristika.

For det første er kommunale organisasjoner *politisk styrte*. Mens en bedrift har et styre utgått av aksjonærene, så har en kommune en demokratisk ledelse valgt inn av omgivelsene. De politiske vedtakene legger både rammer for kommunens handlingsrom, samt fokusområder og målsettinger. Målsettingene lar seg sjelden definere på en entydig måte, da målsettinger ofte er resultater av kompromisser mellom ulike politiske aktører. Kommunene må etter beste evne «balansere» disse målsettingene med de ressursene organisasjonene råder over (Brunsson 1989). Målene kan følgelig fremstå som både inkonsistente og uklare. Som følge av at kommunene må forfølge svært mange hensyn og mål samtidig, utgjør nettopp inkonsistens og uklarhet en del av kommunenes egenart.

For det andre er kommunale organisasjoner *multifunksjonelle*. Det vil si at de må strukturere seg på en slik måte at de kan ivareta ulike interessegrupper som politikere, ansatte, tillitsvalgte, innbyggere, næringsliv og andre interessenter. De ulike interessegruppene fordrer ulike fagmiljøer, og mange av disse opererer innenfor lowerk som kun favner om offentlig sektor (for eksempel forvaltningsloven og arkivloven). I tillegg utfører kommunene en del tjenester som vi kan relatere til «sykdomstrekk» i samfunnet (for eksempel barnevernstjeneste). Vi kan altså vanskelig snakke om en kommuneorganisasjon som «en organisasjon», men som mange organisasjoner tett vevd inn i hverandre – herav navnet multifunksjonell organisasjon. Slike organisasjoner vil følgelig ha en segmentert organisasjonskultur; ulike subkulturer preget av ulike profesjoner.

Den multifunksjonelle organisasjonsmodellen er i sin natur utsatt for kritikk. Hvordan kan man balansere alle hensynene mot hverandre slikt at alle blir fornøyde? Modellen gir nye innfallsvinkler til å forstå det komplekse interne livet, samt forholdet mot omgivelsene. De utfordringene slike organisasjoner står ovenfor, kan for det første oppfattes som et sykdomstrekk. Målkonflikter og

inkonsistens blir her oppfattet som et problem som med ulike tiltak bør elimineres. Men disse utfordringene kan også oppfattes som et systemtrekk (Christensen m.fl. 2010:19). I så fall bør organisasjonen finne ulike måter å leve med disse motstridende hensynene og kravene. Hvordan dette kan skje rent praktisk diskuteres i gjennomgangen av kultur- og myteperspektivene.

For det tredje opererer ikke kommunene på *et økonomisk frikonkurransemarked* på samme måte som det private organisasjoner gjør. Kommunene må riktignok utøve sitt virke innenfor faste økonomiske rammer, men de kan for eksempel ikke gå konkurs. Det aller meste av kommunale tjenester kan i prinsippet konkurranseutsettes, men i mindre kommuner hvor det ikke eksisterer private aktører så blir tjenestetilbudet et kommunalt anliggende uansett (et typisk eksempel er eldreomsorg). Myndighetsutøvinger kan i mindre grad konkurranseutsettes (for eksempel byggesaksbehandling). Andre oppgaver kan derimot finansieres med selvkostprinsippet (for eksempel vann, renovasjon og avløp).

For det fjerde har kommunale organisasjoner *et segmentert teknologibilde*. Fagområder som barnevern, barnehage, skole, helsestasjonen, hjemmetjeneste, PPT, innkjøp og kart har alle sine egne fagsystemer. Asker kommune forvalter for eksempel mellom 150 til 200 fagsystemer (Baldersheim m.fl. 2008:23), og det er rimelig å anta at dette omfanget er typisk for den enkelte kommune. Fagsystemene kommuniserer sjelden eller aldri med andre systemer. Dels er *dette regulatorisk betinget*; systemene skal ikke snakke sammen på grunn av personvern og sikkerhetsmessige hensyn (Baldersheim m.fl. 2008:35). For eksempel skal informasjon som reguleres av personopplysningslovens § 13 (sikring av personopplysninger) innplasseres i såkalt sikret sone (det vil si en sone som er beskyttet bak en egen brannvegg). Kommunikasjonen mellom intern sone og sikret sone skal etter Datatilsynets veileder i sikkerhetsarkitektur være svært begrenset, og skal som utgangspunkt kun initieres fra sikret sone. Slike reguleringer problematiserer tette integrasjoner mellom fagsystemer i intern sone og i sikret sone.

Dels er det segmenterte teknologibildet også et resultat *av manglende teknisk standardisering*. I mangel av nasjonale standarder så utvikler leverandører sine egne lukkede grensesnitt, og konsekvensen over tid blir en arkitektur som ofte betegnes som «spaghettiarkitektur». Kommuner som er i gang med sine digitaliseringsløp kan oppleve denne segmenteringen som utfordrende og ressurskrevende å håndtere. Det er for eksempel mange arbeidsprosesser knyttet til et lønnsystem, og det er følgelig interessant å koble dette systemet mot andre systemer (turnussystemer for generering av elektroniske timelister, katalogtjenester for automatisk oppretting av brukerkonto, samt målstyrings- og rapporteringssystemer). På grunn av de nevnte utfordringene fremstår dette integrasjonsarbeidet i praksis som så komplekst at kommuner sjelden får utnyttet teknologiene godt nok.

For det femte har vi i Norge *en stor offentlig sektor med mange små kommuner*. 55 % av kommunene har under 5000 innbyggere (Jensen og Narud 2012). Alle disse «småkommunene» vil i større grad måtte basere sitt digitaliseringsløp på ildsjeler i organisasjonen, eller basere teknologivalg på leverandørenes ferdigutviklede løsninger (hylleware). Det er rimelig å anta at disse kommunene i større grad mangler strukturer og prosesser til å håndtere innføring av nye teknologier, herunder hvordan teknologier skal omsettes i organisasjonen.

Det segmenterte teknologibildet gjelder ikke bare innad i den enkelte kommune, men tilsvarende når det gjelder hele sektoren. De samfunnsøkonomiske utfordringene med mange kommuner som hver for seg anskaffer og forvalter et høyt antall systemer er store. Vi skal utforske slike utfordringer i kapittel 5.

## 4.2 Verktøyperspektivet

### 4.2.1 Verktøyer for måloppnåelse

Verktøyperspektivet omfatter tradisjonelle skoleretninger som scientific management, klassisk byråkratiteori, transaksjonskostnadsteori og kontigensteori. I dette perspektivet anses organisasjoner som *verktøy for effektiv frembringelse av vedtak, varer, tiltak og tjenester*.

Her er vi opptatt av de formelle strukturene. Strukturen fastslår hvilke roller og posisjoner organisasjonsmedlemmene har, og en formålstjenlig struktur utformes på grunnlag av mål-middel vurderinger. Innsikt i de formelle rammene som omgir beslutningstakerne gjør det mulig å forutsi med relativ stor sannsynlighet hva deres tenkning, kontakter og beslutningsatferd vil innebære (Egeberg 1989).

De siste tiårene har det blitt vanlig å se på organisasjoner som *åpne systemer*, det vil si at organisasjoners strukturer og handlinger må tolkes og forstås i lys av dens samhandling med omgivelsene. Omgivelsene blir her vurdert som viktig for utforming av organisasjonsstruktur. Kontigensteorien fokuserer for eksempel på hvordan organisasjoner bør tilpasse seg skiftende omgivelser ved å kategorisere omgivelsene langs to dimensjoner; de kan være stabile eller skiftende, og de kan være homogene eller heterogene. La oss for eksempel tenke oss en organisasjon som har et stabilt og homogent handlingsmiljø. En slik organisasjon vil være best tjent med å utforme en enkel struktur, fordi det er enkelt og lite ressurskrevende å samhandle med omgivelsene. Tenker vi oss derimot en organisasjon som samhandler med skiftende og heterogene omgivelser, så vil denne organisasjonen være best tjent med å utvikle en desentralisert struktur, fordi omgivelsene presenterer mer usikkerhet og følgelig mer ressursbruk.

#### 4.2.2 Beslutnings- og handlingslogikk: rasjonalitet og intensjonalitet

Verktøyperspektivet legger vekt på en analytisk tilnærming til målformuleringer, hvor utvikling og etablering av mål sjelden problematiseres. Perspektivet tar det for gitt at mål eksisterer, at de er klare og konsise, og at de er relativt uproblematisk å følge opp og innfri (Christensen m.fl. 2010:103). Logikken er med andre ord «problem søker løsning».

Verktøyperspektivet har flere syn på hvordan beslutninger gjennomføres. For det første kan vi tenke oss at organisasjonen har full kontroll og oversikt over alternativene, konsekvensene og målene. Vi kaller dette *fullstendig rasjonalitet*. I realiteten er dette umulig å etterstrebe da alle organisasjoner har ulike former for kapasitetsbegrensninger, som begrenset kognitiv eller kunnskapsmessig kapasitet som gjør at de vil handle på grunnlag av forenklede modeller av virkeligheten.

Beslutningstakerne har begrenset tid, oppmerksomhet og analysekapasitet hva gjelder de oppgaver og problemene de står ovenfor, og deres holdninger og handlinger preges av den organisasjonsstrukturen de er plassert i og det ytre handlingsmiljøet de er knyttet til (op.cit.:27). Vi kaller disse begrensningene for problemet med *begrenset rasjonalitet*. Det må foretas en utvelgelse i forhold til problemopptatthet, løsningsforslag og konsekvensfokusering (Egeberg 1989).

Når det ikke er enighet verken om målene (eller hva som er problemet) eller om måten å gå frem på, så står beslutningstakerne ovenfor både usikkerhet og flertydighet (Hatch 2011:206). I så fall kan en annen beslutningsmodell som kalles *søppelbøttemodellen* være relevant (March og Olsen 1976).

Modellen fremfører at beslutningssituasjoner ofte består av uklare mål, uklare sammenhenger mellom mål og midler, og varierende deltakelse fra beslutningsaktørene. Her anser vi altså problemer, løsninger, deltakere og beslutningsmuligheter som uavhengige strømmer, og utfallet av beslutningene vil være avhengig av hvordan disse strømmene er koblet sammen.

Søppelbøttemodellen står som vi ser i skarp motsetning til de antakelsene som ligger til grunn for full rasjonalitet og begrenset rasjonalitet.

Når beslutninger er tatt så vil imidlertid organisasjonsmedlemmene pliktfylt følge opp sine oppgaver, og resultatene blir som planlagt. Styring innebærer i dette perspektivet påvirkning av forhold som har betydning for sjansene for måloppnåing. Sett fra organisasjonsledelsens side kan dette skje dels gjennom utforming av strukturelle trekk, og dels gjennom formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen m.f. 2010:48).

#### 4.2.3 Innføring av e-politikersystemer: rask tilkobling

Verktøyperspektivet rommer forestillingen om at det finnes problemer som kan ramme alle organisasjoner, og at omgivelsene besitter godt utprøvde løsninger. Først inntreer som vi har sett en tilstand som i organisasjonen oppfattes som et problem, deretter utløses søk etter mulige løsninger.

Organisasjonsinterne problemer kan fremstå i flere former. Organisasjoner kan ha gjort erfaringer som viser at de eksisterende løsningene ikke fungerer som ønsket. De kan så ha fått kunnskap om at nye oppskrifter er tilgjengelige, og at dette er løsninger som de har grunn til å tro vil virke bedre enn de eksisterende løsningene. Vi kan også tenke oss at det har inntrådt grunnleggende endringer i rammebetingelsene, for eksempel teknologiske innovasjoner, eller endringer av det politiske handlingsrommet. Det sentrale poenget i verktøyperspektivet er som vi ser at innføring av teknologier skjer som følge av organisasjonsinterne problemer.

Organisasjonsoppskrifter vurderes på grunnlag av hvordan den fungerer i praksis, det vil si ut fra hvilke resultater som vanligvis frembringes i de organisasjonene de tas i bruk. Etterprøvde og dokumenterte resultater er i dette perspektivet et avgjørende kriterium for en oppskrifts omdømme, og følgelig også for dens spredningsevne (Røvik 2005). Teknologiene oppleves som «ferdigsnekret» og kan installeres på en rasjonell og planmessig måte. Innføring av teknologier karakteriseres i dette perspektivet som *rask tilkobling*. Synet på innføringsprosessen er som vi ser svært optimistisk, da det i bunn og grunn handler om «installering».

## 4.3 Kulturperspektivet

### 4.3.1 Institusjonaliseringsprosessen

Mens man i verktøyperspektivet er opptatt av at organisasjoner er opprettet som virkemidler for å realisere mål, så er man i kulturperspektivet opptatt av at organisasjoner etter hvert begynner å leve sine egne liv. Uformelle normer, strukturer og uformell samhandling supplerer etter hvert – og kan til tider erstatte – de formelle organisasjonsstrukturene (Selznik 1957:8). Her flytter vi altså fokus fra formell til uformell struktur; fra rasjonalitet til kultur.

Sentralt står begrepet institusjonalisering, definert som følger (op.cit.:16):

*“Institutionalization is a process. It is something that happens to an organization over time, reflecting the organization’s own distinctive history, the people who have been in it, the groups it embodies and the vested interests they have created, and the way it has adapted to its environment. In what is perhaps its most significant meaning, to “institutionalize” is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand”.*

Her fremkommer det altså at institusjonalisering er en *prosess*, og at det handler om å *fylle med verdi*. Denne ideen om samhandling som plattform for institusjonaliseringsprosesser bygger også Berger og Luckmann (1967:54) på når de argumenterer for at «social order» er fundamentalt basert på en delt sosial virkelighet, skapt gjennom sosial samhandling. Virkeligheten er dermed sosialt skapt



og subjektiv, men fortøner seg likevel som en objektiv realitet. Vi kaller en slik ontologisk forståelsesramme for sosialkonstruktivisme.

Den kollektive prosessen som medfører verdinedfelling innebærer at organisasjoner over tid tilføres nye tankesett, verdier og holdninger. Når dette foregår over lang tid, kan organisasjonen betraktes som en *institusjon* med sin egen *kultur* eller *sjel*, som er utviklet av seg selv og ikke kan styres eller planlegges av ledelsen (Kvåle og Wæraas 2006:25). Den unike organisasjonskulturen som utvikles setter preg på rutiner, arbeidsmetoder og strukturer, og den gir de ansatte en følelse av tilhørighet og mening.

Geertz (1973:5) fremstiller det begrepsmessige grunnlaget for kulturperspektivet på følgende måte: «...mennesket er et dyr fanget i et nett av betydninger som det selv har spunnet. Jeg betrakter kulturen som disse nettene, og analysen av den er derfor ikke en eksperimentell vitenskap som søker lover, men en fortolkende vitenskap som søker mening».

I en del studier av organisasjonskultur finner vi en instrumentell tilnærming til hvordan organisasjonskultur oppstår og utvikles. Her påstås det ofte at organisasjonskultur er noe som kan designes eller lages bevisst, det vil si at kultur er noe man *har*, en variabel som et lederskap kan manipulere med for å oppnå ønskede resultater (Christensen m.fl. 2010:61). Dette er som vi ser et verktøyperspektiv på utvikling av organisasjonskultur, men ikke en tilnærming vi kommer til å forfølge videre.

Forståelsen av organisasjoner som unike byggverk illustreres av Egeberg (1989:48) som en analogi til en organisme, hvor organisasjonen vokser og gror av seg selv – som et sosialt system med egne behov. Overlevelse og opprettholdelse av likevekt står sentralt. Men analogien bidrar ikke til å forstå opprettelsen av en organisasjon. Den gror ikke opp av seg selv, som la oss si en plante kan gjøre. Bevisste beslutninger må til. Organisasjoner opprettes som virkemidler til å realisere mål, men det sentrale i kulturperspektivet er at organisasjonen over tid vil begynne å «leve sitt eget liv».

Organisasjoner som har utviklet seg til institusjoner er altså ikke lengre bare rasjonelle instrumenter.

#### **4.3.2 Beslutnings- og handlingslogikk: om det passende**

Beslutninger foretas i kulturperspektivet på bakgrunn av hvordan man vurderer situasjonen, hva man tror er forventet av en person i ens rolle eller stilling, samt hvilke regler som er relevante i den gitte situasjonen. March beskriver handlingslogikken som følger (March 1994):

*«...they follow rules of procedures that they see as appropriate to the situation in they find themselves. Neither preferences as they are normally conceived nor expectations of future consequences enter directly into the calculus».*

Tenk om en skole bestemmer seg for å kaste ut det som finnes av datamaskiner, og heller satse på kopimaskiner og papir. Skolen argumenterer for at datamaskiner i klasserommet forstyrrer elevenes fokus, og at det er for mye «plunder og heft» med maskinene. Hvordan ville omgivelsene oppleve skolens «fornyingsarbeid»? Som moderne eller som bakstreversk? På samme måte kan vi tenke oss at omgivelsene ville reagere dersom kirken åpenlyst begynte å opptre som en bedrift. Kan vi se for oss at menighetsrådets daglige leder begynner å kalle seg direktør, og at menigheten omtales som aksjonærene eller generalforsamlingene?

Her snakker vi altså ikke om hva som *lønner seg*, men om hva som *sømmer seg*. Holdninger og verdier, identitet og uformelle regler vil dermed påvirke medlemmenes handlinger vel så mye som instrumentell kalkulasjon. Dette perspektivet medfører følgelig endrede rasjonalitetsbetingelser, og åpner for større kompleksitet i forklaringer av organisasjoner og organisasjonsprosesser.

Handlingslogikken i en organisasjon som er knyttet til organisasjonskultur kalles for logikken om *passende atferd* (Christensen m.fl. 2010:54). Beslutninger vil altså ikke primært utledes av rasjonell analyse, men baseres på hva som oppfattes som rimelig eller akseptabel atferd. Meningsdannere kan i dette perspektivet være kulturelle ledere, som kan være vanlige medlemmer i en organisasjon som på ulike måter utøver et sterkt uformelt lederskap. De kan være ledere av sterke sosiale grupper, de kan framheve seg som følge av faglig status, eller de kan ha personlige egenskaper som gjør de slår sterk gjennom med bestemte kulturelle verdier (op.cit.:66).

Denne historisk-institusjonelle utviklingen kaller vi også for *stiafhengighet* (Krasner 1988:67). De kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens begynnende og formative år, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den følger siden. Organisasjoner kan i denne sammenheng preges av «fødselsmerker». Rent praktisk betyr det at stiafhengighet innebærer at når institusjonelle normer og verdier først er etablert i en organisasjon, så er dette med på å begrense eller legge føringer for fremtidige valgmuligheter.

#### 4.3.3 Innføring av e-politikersystemer: naturlig tilpasning

Institusjonaliseringsresonnementet i kulturperspektivet utleder at organisasjoner utvikler seg til å bli *unike byggverk*. Organisasjonene er komplekse og verdibærende, og organisasjonsidentiteten kan materialisere seg som en sterk indre drivkraft, usynlig fra regnskapstall og rapporteringslinjer. Endringer som utfordrer denne identiteten kan derfor møte mye motstand; de uformelle normene vil motvirke endringer gjennom å presentere «fortidens stemmer» (Egeberg 1989, Wærness 1990). Teknologier må med andre ord være teknisk så vel som verdimesig compatible for å slippe inn. Vi sier derfor at teknologier må gjennom en *kompatibilitetstest* i forhold til den eksisterende organisasjonskulturen. Hvis den ikke er det, vil den komme til å bli oppfattet som et upassende

fremmedlegeme og dermed bli frastøtt. Her har vi altså å gjøre med et reformskeptisk og pessimistisk syn på innføringsprosesser.

Det kan også tenkes at e-politikersystemene vurderes å være for enkle i forhold til arbeidsprosessene i organisasjonen. Endringer av arbeidsprosesser vil for eksempel måtte ta hensyn til en rekke ulike interesser med ulike preferanser og verdigrunnlag («sånn gjør vi det ikke her»). Systemene må mest sannsynligvis tilpasses og «skrus på». Innføring av teknologier karakteriseres derfor i dette perspektivet som *naturlig tilpasning*.

Vi har imidlertid sett at institusjonaliseringsprosessene er kontinuerlige prosesser, så organisasjonsidentiteten vil følgelig aldri være helt konstant. Nye profesjoner og faggrupperinger erstatter de gamle. Den «gamle» måten å jobbe på endres inkrementelt med bakgrunn i at nye medarbeidere kommer i posisjon. På denne måten sørger organisasjonene å være i en viss takt med omgivelsene, og dermed økes sjansene for at teknologier vil være kompatible med organisasjonskulturen. Institusjonaliserte organisasjoner er med andre ord «trege skip», en betegnelse som for øvrig ikke er uvanlig å bruke om kommuner.

## 4.4 Myteperspektivet

### 4.4.1 Oppskrifter, symboler og myter

I myteperspektivet må organisasjoner demonstrere at de lever opp til modernitetsnormer om kontinuerlig fremskritt, fornyelse og rasjonalitet. Disse normene gir opphav til såkalte *organisasjonsoppskrifter*. En organisasjonsoppskrift defineres som «en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon» (Røvik 2005:13). Vi kan kategorisere oppskrifter i seks typer som gjelder ulike sider av organisasjoner: ledelse, formell organisasjonsstruktur, personalfeltet, organisasjonskultur og godt arbeidsmiljø, organisering av arbeidsprosesser, og virksomhets- og økonomistyring (Christensen m.fl. 2010:79). Her finner vi eksempler som verdibasert ledelse, flat struktur, prosjektorganisering, balansert målstyring og arbeidsprosessmodellering. Vi kaller oppskriften institusjonalisert når den innenfor et visst tidsrom blir oppfattet som den *riktige*, den *moderne* og den mest *effektive* oppskriften.

Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter fremstår i dette perspektivet som meningsbærende symboler; de har fått et meningsinnhold som rekker langt ut over det å (bare) være et verktøy for effektiv problemløsning (Røvik 2005:36). De er *rasjonaliserte symboler*, det vil si det legges vekt på å definere og fremstille de som finslipte redskaper for effektivisering og modernisering. Oppskriftene har altså fått sin legitimitet og spredningskraft nettopp fordi de har blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier i det moderne samfunnet, som fremskritt, effektivitet, styring og vitenskap.

Selv om rasjonaliserte symboler er utbredt og har regellignende status, så følges de sjelden opp med hensyn til faktiske effekter. Organisasjoner adopterer og inkorporerer altså disse moderne organisasjonsstrukturene og formelementene fordi de tas for gitt som legitime, uansett sammenheng med eventuell effektivitet (Meyer og Rowan 1991). Vi kaller slike rasjonalistiske symboler for *rasjonaliserte myter*.

Teknologier blir tilsvarende institusjonaliserte og fremstår som rasjonelle myter (Powell og Dimaggio 1991:45). Teknologier som omfatter produksjoner, regnskap, personal, og dataprosessering, blir tatt for gitt som rasjonelle verktøyer som understøtter organisasjonens mål. Modelleringer av «beste praksis», som for eksempel KS sin arbeidsprosessmetodikk (k-lean), og DIFI sin prosjektmetodikk (prosjektveiviseren.no), er begge eksempler på rasjonelle myter. Teknologier som e-politikersystemer er et tilsvarende eksempel på en organisasjonsoppskrift som i denne sammenhengen fremstår som en rasjonell myte. Forståelsen av e-politikersystemer som en organisasjonsoppskrift er helt sentral.

Mytene er også begrenset i tid, det vil si at de oppstår og vedlikeholdes en periode, men senere blir avløst av andre. Mytene er med andre ord også moter; de fremstår i bølger på samme måte som klesmoter gjør.

#### 4.4.2 Institusjonaliseringsprosessen

Mens kulturperspektivet er opptatt av at institusjonaliseringen skjer innad i organisasjonene, så skjer institusjonaliseringen i myteperspektivet utenfor organisasjonene. Institusjonalisering har her et annet begrepsinnhold (DiMaggio og Powell 1991:42):

*“Institutionalization involves the processes by which social processes, obligations, or actualities come to take a rulelike status in social thought and action”.*

Organisasjonsoppskrifter i sin alminnelighet institusjonaliseres og får verdi ut over det rent instrumentelle. Konsekvensen av at organisasjoner adopterer disse oppskriftene er at de blir stadig mer like (strukturlikheten øker).

Et sentralt resonnement i myteperspektivet handler om legitimitetsforholdet mellom organisasjoner og dens omgivelser. Parsons (1956) var den første som formulerte innsikten om at organisasjoner ikke kan overleve i det lange løp bare ved å være effektive. Organisasjoner er kritisk avhengig av omgivelsenes støtte. For det første fordi organisasjoner er avhengig av ressurstilgang (råvarer, arbeidskraft, kapital), og for det andre fordi organisasjoners eksistens må være akseptert av omgivelsene (ellers kan de for eksempel fjernes gjennom lovgivning). Denne innsikten innebærer at organisasjoner også må *søke legitimitet* fra omgivelsene.

Legitimitet kan i denne sammenhengen fremstå i tre former (Suchman 1995). For det første har vi *kognitiv legitimitet*, som er helt sentral i myteperspektivet. Denne legitimitetsformen bygger på at enkelte organisasjoner, eller særtrekk ved organisasjoner, tas «for gitt». Organisasjonen blir ikke vurdert ut fra om den er nyttig, eller om aktivitetene ligger innenfor akseptable rammer. Organisasjonen har legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten. For det andre har vi *pragmatisk legitimitet*, som er basert på et nytteperspektiv. Organisasjonen får her legitimitet fordi den antas for å være et nyttig redskap i samfunnsmaskineriet. For det tredje har vi *normativ legitimitet*, som handler om at en virksomhet arbeider innenfor aksepterte moralske normer. I forbindelse med endringer i en kommune kan de ulike legitimitetsformene opptre samtidig og dermed øke kompleksiteten.

Men hva er det som gjør at kommuner er så opptatte av legitimitet, all den tid de har monopol på utøvelsen av tjenester, og ellers er konstituert etter lov? Ut fra myteperspektivet kan vi argumentere for at slike organisasjoner har et *særskilt* behov, da de i begrenset grad kan vise til egen måloppnåelse gjennom objektive kriterier som profitt. Evnen til å demonstrere en tidsriktig struktur kan være et godt alternativ. Eksempelene er mange på kommuner som legger mye innsats i å formidle at de er opptatt av tidsriktige klesdrakter, for eksempel omorganiseringsprosjekter (overgang til «flat struktur») og omdømmeprosjekter (hvor kommunene skal «finne seg selv» og utvikle sin identitet). Et sterkt omdømme kan kobles mot mulige gevinster som økt tilflytting, lettere tilgang på arbeidskraft, lavere turnover, høyere pris på brukerbetaling, lettere tilgang på ekstern finansiering og etablert «goodwill» i forbindelse med eventuelle kriser. I tillegg kan sviktende legitimitet påvirke det representative demokratiet, gjennom frafall av folkevalgte og påfølgende styringsproblemer. Kommuners evne til å sikre seg legitimitet gjennom å speile sine institusjonelle omgivelser er som vi ser av vesentlig betydning.

#### 4.4.3 Tekniske og institusjonelle omgivelser

Når vi i myteperspektivet snakker om omgivelser, så skiller vi mellom *tekniske* og *institusjonelle* omgivelser. De tekniske omgivelsene er rettet inn mot instrumentell beslutningsaktivitet, og er koblet til organisasjonens teknisk-instrumentelle side. Legitimitet knyttet til de tekniske omgivelsene omhandler bytterelasjoner, produkter, tjenester og effektivitet. Organisasjonen får altså oppslutning for *hva* den *gjør* og hvor *effektivt* det skjer. Vi kan belyse de tekniske omgivelsene med et eksempel fra bankvesenet. Bruken av nye teknologiske løsninger er nærmest avgjørende for å sikre seg konkurransefortrinn, og tjenester som nettbank, nye betalingstjenester og selvbetjente aksjedepoter er basistjenester for de aller fleste bankene. Konkurransen i markedet er stor; de banker som ikke klarer å holde på sine kunder dukker under/blir kjøpt opp. Bankene må følgelig være i stand til å tilby

utlån med gunstige rentebetingelser, ha lite tapsføringer og generelt sett være effektive. De tekniske omgivelsene vil ha stor betydning for denne typen virksomhet.

Men i myteperspektivet står ikke organisasjonene fritt til å strukturere seg etter eget godtbefinnende, eller å prioritere sine ressurser som de selv vil. Dette leder oss over til de institusjonelle omgivelsene. De institusjonelle omgivelsene omfatter utbredte verdier, oppfatninger og normer for hvilke strukturer, rutiner og organisasjonsoppskrifter som anses for å være effektive, moderne og innovative. De er med andre ord ikke av handlingsrettet karakter. Det er de institusjonelle omgivelsene som legger press på organisasjoner i forhold til å adoptere organisasjonsoppskrifter, som for eksempel nye planleggings- og budsjetteringsmetoder, balansert målstyring og andre oppskrifter. Organisasjonen får oppslutning for dens evne til å *reflektere omgivelsenes normer og verdier*. Ofte er disse omgivelsene inkonsistente; de består av mange grupperinger med ulike forestillinger, ideer og verdier.

La oss gå tilbake til eksemplet om bankvesenet. Det pekes for eksempel ofte på det samfunnsansvaret som (lokal)banker har; de bør gjenspeile (lokal)samfunnets generelle verdier og ha et etisk grunnlag for sin aktivitet. Mange banker gjenspeiler dette blant annet med å gi støtte til (lokal)kulturelle aktiviteter, eller priser av ymse slag (for eksempel Sparebank1 Nord-Norges kulturpris). Slike tiltak er vanskelig å forstå ut fra verktøyperspektivet, men gir mening ut fra myteperspektivet.

Andre eksempler er oljeselskaper som satser på «grønne prosjekter», for eksempel Norsk Hydro sitt vindkraftanlegg i Måsøy kommune. Snøhvitprosjektet på Melkøya i Hammerfest har også tatt hensyn til det lokale næringsliv, og så langt som mulig tilrettelagt for mulige ringvirkninger i lokalsamfunnet. Disse tiltakene er isolert sett ikke økonomisk fordelaktige, men de er en bevisst strategi for å håndtere de institusjonelle omgivelsene.

Enhver organisasjon er omgitt av begge typer omgivelser, men ofte vil den ene typen være viktigere enn den andre. Organisasjoner som leverer definerte produkter og tjenester vil være opptatt av dens tekniske omgivelser. Slike organisasjoner kaller vi *produksjonsorganisasjoner* (Meyer og Rowan 1991), og kan for eksempel være butikker, bilverksted eller kino. Andre typer organisasjoner med mer tvetydige målsettinger vil derimot være mer opptatt av de institusjonelle omgivelsene. Slike organisasjoner kaller vi *institusjonaliserte organisasjoner* (op.cit.), og kan for eksempel være kommuner, sykehus og universiteter. I myteperspektivet er de institusjonelle omgivelsene viktigst.

#### 4.4.4 Organisasjonsfelt

Institusjonelle myter råder innenfor det vi kaller et *organisasjonsfelt*, det vil si den delen av omgivelsene som deles av en gruppe organisasjoner med likhet i tjenester, funksjoner eller produkter. DiMaggio og Powell (1991:64-65) definerer organisasjonsfelt som følger:

*“By organization fields we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products.”*

Her gjøres det klart at feltbegrepet retter oppmerksomheten mot «*the totaliy of relevant actors*» (op.cit.:65) som er involvert i en felles virksomhet. Et kjennetegn ved organisasjonsfelt er følgelig at den består av organisasjoner som tilbyr lignende tjenester og produkter.

Et annet kjennetegn med et organisasjonsfelt er at de består av organisasjoner som har utviklet en *forestilling* av at de har noe til felles (Røvik 1992:266, DiMaggio og Powell 1991:65). Det er for eksempel typisk at kommunene i ulike organisasjonsutredninger henviser til nabokommunen eller andre sammenlignbare kommuner. Saksfremlegg rundt e-politikersystemer har ofte referanser til andre kommuner (for eksempel saksfremlegget til Modum kommune<sup>4</sup>). DiMaggio og Powell (1991:267) fremfører for eksempel at kunstmuseene i USA utgjør et eget organisasjonsfelt.

Et tredje kjennetegn med et organisasjonsfelt er at en organisasjon eller en aktør i feltet har en særstilling i forhold til de andre. Røvik (1992:268) viser til undersøkelser som indikerer at et såkalt «autorativt sentrum» påtvinger de andre sine definisjoner av virkeligheten.

Gjennomgangen av institusjonelle omgivelser og organisasjonsfelt kan imidlertid resultere i et uklart bilde av hva som er forskjellen mellom institusjonelle omgivelser og organisasjonsfelt. På den ene siden får man et inntrykk av at de institusjonelle omgivelsene ligger avgrenset utenfor organisasjonene, og presenterer eksogent gitte verdier og normer (Brunsson 1989:4). På den andre siden oppfattes aktører i et felt å stå for utviklingen av verdiene og normene sammen, gjennom kollektive prosesser, slik at en organisasjon først og fremst forholder seg til mytene innenfor organisasjonsfeltet. Her vil kommunene selv være aktørene.

Jeg har valgt å legge meg på den sistnevnte forståelsen, og det betyr at vi kan anta kommunesektoren som et organisasjonsfelt. Vi må imidlertid være åpne for at mytespredning også kan komme fra statlige institusjoner, noe som taler for at offentlig sektor også kan antas å være et

---

<sup>4</sup> <http://www.modum.kommune.no/offentlig-mote-kommunestyret-19-09-2011.108083.18342o1da435.eom.html>

organisasjonsfelt. Når jeg skriver *anta*, så er det fordi et felt alltid må identifiseres empirisk fordi det handler om hvem som faktisk vet om og identifiserer seg meg hvem (DiMaggio og Powell 1991:65).

En undersøkelse som understøtter tanken om kommunesektoren som organisasjonsfelt finner vi i IKT-Norge sin Kommunekartlegging for 2012. 62 % av kommunene oppgir at de har etablert samarbeid om digitalisering av tjenester med andre kommuner. 50 % av kommunene mener at Regjeringen sitt digitaliseringsprogram «På nett med innbyggerne» forplikter kommunene. 66 % av kommunene rapporterer at innbyggerne etterlyser digitale tjenester fra kommunene, men bare 13 % av kommunene spør innbyggerne hva de ønsker av digitale tjenester. Det siste poenget er spesielt interessant, da det synliggjør at samhandlingsfokus rundt kommunenes digitaliseringsarbeid er dreid mot organisasjonsfeltet, og ikke mot innbyggerne.

#### 4.4.5 Beslutnings- og handlingslogikk: søken etter legitimitet

Mens man i verktøyperspektivet motiveres til å adoptere populære oppskrifter som følge av at det har oppstått et organisasjonsinternt *problem*, så er man i myteperspektivet opptatt av at omgivelsene inneholder tidstypiske *problemdefinisjoner*. Omgivelsene kan altså inneholde spesifikke beskrivelser av hva som «feiler» organisasjoner, og at de derfor motiveres til å adoptere de tilhørende oppskriftene. Logikken er med andre ord «løsning søker problem».

Vi har sett at organisasjonene reflekterer en sosialt konstruert virkelighet gjennom å adoptere myter, og det antas å gi organisasjonen den legitimitet den trenger for å overleve. En institusjonalisert organisasjon blir med andre ord en organisasjon som baserer seg på å reflektere organisasjonsfeltets myter. Inntak av teknologier som nettbrett kan i en slik kontekst basere seg på press fra de andre kommunene i feltet, eller via konseptspredere som Kommunal Rapport.

Vi har allerede nevnt flat struktur som et eksempel på en rasjonell myte. Mange kommuner fokuserer i dag med å innføre flat struktur, selv om det ikke foreligger omfattende empiri på hvilke effekter slike endringer av organisasjonsstruktur medfører. Det viktige her er at det eksisterer forestillinger i omgivelsene om at flat struktur er en tidsriktig klesdrakt, og kommuner – avhengige av den legitimiteten som omgivelsene kan tilføre de – finner det derfor viktig å følge opp med å omstrukturere egen organisasjon.

Vi kan også finne teknologisk orienterte myter, for eksempel *tjenesteorientert arkitektur*. Denne myten har vært et konkret mål i KS sitt strategidokument eKommune 2012, og handler om å strukturere sine IKT-systemer gjennom en såkalt tjenestebuss, det vil si et mellomlag som danner limet mellom de ulike systemene som skal integreres. En slik arkitektur tilrettelegger for å koble systemer sammen på en kostnadseffektiv måte, da den tekniske standardiseringen er langt bedre. Det synes å være vanlig å trekke frem tjenesteorientert arkitektur som tiltak i kommunale IKT-



strategier (se eks Sørums kommuner, Bergen kommune og Trondheim kommune), men lite synes å faktisk gjøres på området. Leverandørene fortsetter å tilby egenutviklede, lukkede grensesnitt. Slike grensesnitt er ofte lite funksjonelle og koster mye.

Andre teknologiske myter kan være interoperabilitet, åpne standarder og metadatas. Slike begreper beskriver teknologier og metoder som blir sett på som nye og moderne former for bruk av IKT. De er alle moteord som ofte trekkes frem i utredninger og debatter som handler om e-forvaltning (se for eksempel FAOS-rapporten).

Et siste eksempel finner vi i et studie av Altinn fra 2005 (Pellerud 2006). Pellerud utforsket om utviklingen av felles e-forvaltningsløsninger i Staten kommer av et faktisk og reelt behov for slike systemer, eller om utviklingen henger sammen med å endre inntrykket av Staten blant befolkningen for å skape legitimitet (Jansen og Schartrum 2008:320). I intervjuene fant Pellerud flere eksempler på at en viktig effekt av Altinn er at den bidrar til at Staten *fremstår* som samkjørt – uavhengig om det var tilfelle eller ikke. I spørreundersøkelsene som ble sendt til prosjektdeltakerne så skulle de blant annet gi uttrykk for opplevde effekter av satsningen på Altinn. Variabelen som fikk lavest oppslutning handlet om intern ressurseffektivisering, mens den som fikk høyest oppslutning handlet om at Altinn bedrer folks oppfatning av Staten. Dette tyder på at det å skape legitimitet i befolkningen oppfattes som viktig av prosjektdeltakerne, hvor Altinn skulle fremstå som en «spydspiss» i det offentlige IKT-satsning og resultere i at den enkelte sluttbruker ga «tommelen opp». Symbolikken vektes som vi ser høyere enn verktøyet.

#### 4.4.6 Isomorfi

Når mange organisasjoner adopterer de samme oppskriftene så medfører det naturlig nok at de stadig mer like. Oppskrifter spres fra organisasjon til organisasjon, i pakt med at flere og flere aktører kommer til å dele den samme oppfatningen av hvilke oppskrifter som er de beste.

Organisasjonsfeltet preges dermed av stadig større homogenitet, også kalt *isomorfi* (iso betyr samme, morf betyr form). Resultatet av institusjonaliseringsprosessen er som vi ser i dette perspektivet det motsatte av Selznicks resonnement om institusjonell utvikling av unikhet (kulturperspektivet).

DiMaggio og Powell (1991:67) skiller mellom tre ulike former for isomorfi. Den første er *tvangsmessig isomorfi*, og henspieler på at organisasjoner av ulike grunner tvinges til å adoptere en oppskrift. Et eksempel kan være offentlige institusjoner med lovregulerende/lovgivende myndighet ovenfor underordnede organer. Kommunene kan også eksponeres for oppskrifter gjennom lovgivning fra Stortinget.

Den andre er *profesjonsdrevet isomorfi*, hvor adopsjon skjer gjennom ulike faggruppers og profesjoners felles normer, verdier og holdninger. I den grad ansatte rekrutteres fra samme utdanningsmiljø (nepotisme), så kan problemer analyseres på samme måte, de samme løsningene ses på som normativt legitime, og beslutninger kan bli oppfattet på samme måte. Dette kan resultere i homogenitet mellom organisasjoner hvor en bestemt profesjonsgruppe er fremtredende.

Den tredje formen for isomorfi er *usikkerhetsdrevet (mimetisk) isomorfi*. Her er poenget at dårlig forstått teknologi og tvetydige mål gir en situasjon preget av usikkerhet. Organisasjonen kan da imitere strukturer og former fra organisasjoner som den oppfatter som suksessfulle, og som oppfattes å ha høy legitimitet i organisasjonsfeltet. For det første det tilføre organisasjonen legitimitet ved at omgivelsene ser på den aktuelle organisasjonsoppskriften som den beste. For det andre kan det være ressursbesparende å kopiere andres oppskrifter, fremfor å selv måtte gå gjennom en kostbar omstillingsprosess med utredninger og mulige konflikter.

I forhold til denne studien er det først og fremst usikkerhetsdrevet isomorfi som kan tenkes å ha noen forklaringskraft. Kommuner som fremstår som autoritative innenfor bestemte typer oppskrifter kan i dette perspektivet «påtvinge» andre kommuner sin forståelse av virkeligheten.

#### 4.4.7 Innføring av e-politikersystemer: dekobling, virus og oversettelse

Det konstante presset organisasjoner opplever fra sine tekniske og institusjonelle omgivelser resulterer i et dilemma; på den ene siden hensynet til effektivitet (som ofte tilsier at de bør holde fast på godt innarbeidede løsninger), og på den andre siden hensynet til å ta opp i seg de ideene og oppskriftene som til enhver tid oppfattes som moderne. I myteperspektivet har vi tre ulike tilnærminger som kaster lys på hvordan organisasjoner kan håndtere dette dilemmaet. Disse kaller vi dekoblingsteorien, virusteorien og oversettelsesteorien.

##### *Dekoblingsteorien*

Dekoblingsteorien handler om at organisasjoner gir uttrykk for at de adopterer oppskriften, men holder den i realiteten atskilt fra produksjonskjernen. Oppskriften blir med andre ord liggende utenpå organisasjonen som en fasade for omgivelsene, som et «utstillingsvindu». Det at den formelle strukturen holdes atskilt fra kjernevirksomheten kaller vi *dekobling* (Meyer og Rowan 1991:57). Vi får altså en løs kobling mellom oppskriftene (ideverden) og de faktiske aktivitetene (praksisverden), det vil si inkonsistens mellom prat, beslutninger og handling.

Praktisering av ulike strukturer, prosesser og ideologier for internt og ekstern bruk kaller vi *organisatorisk hykleri* (Brunsson 1989:27). Brunsson argumenterer for at organisatorisk hykleri er en høyst relevant organisasjonspraksis for offentlige organisasjoner. Hykleriet innebærer å utvikle en

pragmatisk evne til å kunne differensiere organisasjonens kommunikasjon og atferd fortløpende til inkonsistente krav:

*“The organization thrives on generalization rather than specialization; instead of building upon the enthusiasm of a few, it builds on the tolerance of many” (Brunsson 1989:195)*

Med utgangspunkt i en slik logikk kan vi si at offentlige organisasjoner fremstår som inkonsistente fordi de *bygger inn* omgivelsenes inkonsistens i organisasjonen. De blir i stand til å reflektere ulike normer og verdier, og dermed øker også sannsynligheten for at omgivelsene gjenkjenner seg i den og følgelig slutter opp om den.

Brunsson (1989:126) bruker kommunale budsjettprosesser som et eksempel på organisatorisk hykleri. Selv om politikerne snakker om innsparinger og effektiviseringer av tjenestetilbudet, så blir det nødvendigvis ikke gjennomført tiltak for å sikre slike innsparinger. Politikerne kan for eksempel fokusere på endringer frem i tid, for eksempel snakke om fremtidige omstillinger uten at neste års budsjett bærer nevneverdige preg av slike omstillinger. Opposisjonen kan videre kritisere det sittende regimet for å være for lemfeldig med budsjettmidlene, og posisjonen kan gå så langt som å anerkjenne opposisjonens synspunkter. Likevel blir budsjettet vedtatt slik det foreligger. Vi ser her parallellen til eksemplet vedrørende tjenesteorientert arkitektur.

Et annet eksempel på dekobling er kommuner som investerer i elektroniske skjemaer på hjemmesiden, men som ikke kobler datafangsten mot sine bakenforliggende fagsystemer. Fra et myteperspektiv kan disse skjemaene være et tiltak for å fremme kommunen som en e-kommune, men siden de fortsetter å registrere skjemaene manuelt, så er den gamle produksjonskjernen beholdt. Skjemaene anses som «windows-dressing» og utnytter ikke teknologiens sterke sider. I dette tilfellet har vi å gjøre med dekobling, da kommunen kommuniserer til sine institusjonelle omgivelser at de er moderne, men «under panseret» foregår prosessene som før. Et tredje eksempel vil i vår sammenheng være politikere som beskriver seg som e-politikere, men som møter opp med selvutskrevne papirer, eller kommuner som kaller seg papirløse mens papirene flyter på kontorene.

### **Virusteorien**

Dekoblingsteorien kan problematiseres ved å argumentere for at dekobling mellom språk og praksis neppe kan være en permanent, men snarere en midlertidig tilstand. Organisatorisk hykleri kan over tid resultere i en tilstand av «organisatorisk schizofreni», med *delegitimering* som konsekvens (Kvåle og Wæraas 2006:161). Vi trenger altså å ta hensyn til de mulige langsiktige effektene i organisasjonen ved å adoptere oppskrifter. Hva om det finnes organisasjonsmedlemmer som ønsker å operasjonalisere mytene og ta de i bruk? Det kan være at medarbeiderne blir grepet av mytene, eller at de bygger opp sin kompetanse rundt disse mytene. Disse medarbeiderne kan oppleve det

som vanskelig å se og håndtere den inkonsistensen ledelsen manipulerer med, og følgelig kan det over tid oppstå press ovenfor ledelsen i retning av handling, ikke bare prat.

Virusteorien handler om hvordan organisasjonsoppskrifter – som et virus – nedfeller seg over tid og preger aktivitetene i organisasjonen. Utgangspunktet er at når nye oppskrifter kommer inn i organisasjoner, så merkes det først som et nytt språk, i form av nye begreper, resonnementer og argumenter. Etter hvert som flere og flere organisasjonsmedlemmer snakker dette språket, trer oppskriften stadig dypere inn i organisasjonen. Uttrykket virus brukes altså metaforisk om nye oppskrifter som kommer inn i organisasjonen som et slags «språksmitte», og som ofte etter relativt lang «inkubasjonstid» kan slå ut i endrede rutiner og praksis (Christensen m.fl. 2010:93).

Jacobsson (1994:60-61) viser til et studie når man i en offentlig virksomhet (i dette tilfelle et sykehus) begynner å oppfatte og snakke om sin virksomhet som «en resultatenhet», forsøker man å blant annet gradvis å handle slik at avstanden mellom inntekter og kostnader reduseres. Bruker man lenge nok begrepet «bedrift» eller «forretning» om en offentlig etat, vil man som en konsekvens ofte forsøke å unngå «kunder» som er dårlige betalere og samtidig begrense tilbudet til å gjelde kun de gode kundene (Røvik 1998:150).

Virusets «gjennomtrengningsevne» er videre avhengig av organisasjonens «immunsystem». Et sterkt immunsystem kan for eksempel kobles mot en sterk organisasjonskultur, slik vi har gjort rede for i kulturperspektivet. Vi kan selvfølgelig også tenke oss at viruset trenger igjennom i deler av organisasjonen, som enkelte avdelinger eller i enkelte politiske partier.

### ***Oversettelsesteorien***

I oversettelsesteorien (også kalt translasjonsteorien) fokuserer vi på hva *organisasjonen kan gjøre med oppskriftene*, istedenfor hva *oppskriftene kan gjøre med organisasjonen*. Oppskrifter er ideer, ikke fysiske ting. De har dermed ikke fått sin utforming en gang for alle. Når nye oppskrifter spres, blir de kontinuerlig oversatt og omformet til nye versjoner og varianter, og de kan videre oversettes på sin reise inn i en organisasjon.

Utgangspunktet er at verktøyperspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet i liten grad berører aktørene som er involvert i arbeidet med innføring av oppskrifter i organisasjonene.

Myteperspektivet har for eksempel vært opptatt av hvordan institusjonelle oppskrifter skapes og formidles i dynamikken mellom organisasjoner og organisasjonsfeltene, som igjen fører til strukturlikhet. Hovik og Stigen (1995) peker på at det i liten grad har vært debatt omkring gråsonen mellom verktøyperspektivet og myteperspektivet, og at aktørene derfor har kommet i skyggen. Forfatterne mener at det i for liten grad har blitt fokusert på hva som skjer med institusjonelle

oppskrifter når de innføres i den enkelte organisasjon. Det er her oversettelsesteorien finner sin plass.

Røvik formulerer grunntanken i oversettelsesteorien som følger (Røvik 2005:151):

*«Karakteristisk for ting, som f.eks. biler, traktorer og fjernsynsapparater, er for det første at de som oftest har fått sin utforming en gang for alle når de foreligger fra produsenten... Organisasjonsoppskrifter derimot, er ideer, og nettopp derfor kan de spres så raskt og så langt. Men enda viktigere for det resonnement som skal utvikles her, er det i og for seg selvsagte, nemlig at oppskriftene i motsetning til fysiske ting ikke har en gitt, uforanderlig form. Snarere er det slik at populære konsepter kontinuerlig oversettes og omformes når – og som følge av – at de spres og reiser inn i stadig nye organisasjoner.»*

Oversettelsesteorien presenterer som vi ser en alternativ forståelse for å forstå hva som skjer når organisasjoner forsøker å adoptere populære oppskrifter. Den blir ikke tatt inn «fullt og helt», men «stykkevis og delt». Her kommer aktørene i lyset, da de er sentrale i oversettelsene.

## 4.5 Idealtyper

Basert på gjennomgangen av de organisasjonsteoretiske perspektivene så skal vi konstruere to idealtyper med hvert sin unike handlingslogikk. Siden idealtypene er teoretiske konstruksjoner som rendyrker bestemte trekk ved en organisasjon, så innebærer det at enkelte trekk fremheves mens andre holdes utenfor. Komplekse mønstre forenkles, og denne rendyrkingen innebærer at vi balanserer mellom forenkling og forfalskning. En måte å håndtere dette på er å bruke flere idealtyper, og vi skal se nærmere på to slike.

Den første idealtypen er utledet av verktøyperspektivet, og den andre er utledet av kultur- og myteperspektivet. I denne sammenhengen tjener idealtypene to formål. For det første er de en praktisk tilnærming til å forstå de organisasjonsteoretiske perspektivene vi har gjennomgått. For det andre er de egnet til å kaste lys på den komplekse handlingslogikken i kommuneorganisasjoner.

### 4.5.1 Handlingsorganisasjonen

Verktøyperspektivet rommer forestillingen om at organisasjoner eksisterer for å generere koordinert handling. Slike organisasjoner er *handlingsorienterte*. Gjennom fastsatte regler, strukturer og hierarkisk autoritet styrer organisasjonene atferden til sine medlemmer for å produsere varer og tjenester. Organisasjonene er videre avhengig av omgivelsene for å få tilført råstoffer, arbeidskraft og andre ressurser som er nødvendig for produksjonen. Vi som konsumerer disse varene og tjenestene vil generelt sett ønske at ressursforbruket blir holdt på et minimum, i alle fall dersom prisen på varene og tjenestene skal reflektere organisasjonenes effektivitet.

En viktig karakteristikk med handlingsorganisasjoner er at her råder det *enighet*. Personer som rekrutteres må vise at de deler organisasjonens verdigrunnlag og målsettinger. Enighet preger også den daglige driften – alle skal «dra i samme retning». Konflikter søkes unngått. Dersom konflikter oppstår så legger organisasjonen store ressurser i å løse den. Et konfliktdempende instrument i så måte er hierarkiet; lederne bestemmer hva som er rett, og bestemmer hva de andre skal gjøre.

Et annet karakteristikum med handlingsorganisasjoner er at det er *konsistens mellom ideologi og handling* (Brunsson 1989:17). Handling reflekterer de beslutninger som tas, så vi kan si at organisasjonen generelt sett gjør hva den sier den gjør. Fokus ligger på å finne *løsninger*, og når løsninger foreligger så handler organisasjonen deretter. *Spesialisering* er ofte vanlig, slik at organisasjonen blir dyktig på et begrenset sett med ferdigheter, eller i en begrenset del av markedet (en nisje).

Organisasjoner som ligger nært denne idealtypen kan være mindre produksjonsbedrifter, butikker og restauranter. De baserer sin virksomhet på å hente inn varer fra omgivelsene, forende de internt, og så føre de tilbake til omgivelsene.

#### 4.5.2 Den politiske organisasjonen

Den politiske organisasjonen er motstykket til handlingsorganisasjonen. Politiske organisasjoner har ikke behov for å produsere koordinert handling; dens legitimitet hviler som nevnt på evnen på å reflektere inkonsistente normer. Organisasjonsmedlemmene rekrutteres etter prinsippet om *konflikt*; de er organisasjonsmedlemmer nettopp fordi de *ikke* deler de samme synspunktene som de andre medlemmene i organisasjonen gjør (Brunsson 1989:20). Denne konflikten må også holdes ved like i de organisatoriske prosessene, noe som ikke alltid er enkelt siden organisasjonsmedlemmer ofte tenderer å harmonisere sine synspunkter over tid. En måte å holde konflikter gående er å utvikle ulike politiske ideologier.

Den politiske organisasjonen er videre opptatt av *problemer*, ikke løsninger. Håndtering av tøffe og uløselige problemer er organisasjonens styrke. De er således «depressive» organisasjoner som ikke klarer å løse problemene en gang for alle, men forsøker å håndtere og balansere de så de kan. Uklarhet i mål og inkonsistens i samhandlingen med omgivelsene er dermed ikke som sykdomstegn å betrakte, men snarere som *systemtrekk*.

Organisasjoner som ligger nært denne idealtypen er Stortinget, sykehus og kommunestyre/bystyre. Kommunestyre er et spesielt godt eksempel i forhold til at den består av ulike partier som må ivareta og balansere spenninger seg imellom. Hvert parti søker å reflektere sin del av omgivelsene etter beste evne. Aktivitetene handler i hovedsak om snakk og beslutninger (vedtak), ikke handling (iverksetting av vedtak).

I en kommune vil vi se innslag av begge disse idealtypene. Mens administrasjonen generelt sett er preget av handlingsorganisasjonens logikk, så kjennetegnes det politiske nivået som den politiske organisasjonen. Administrasjonen rekrutterer medarbeidere som deler kommunens overordnede strategiske målsettinger og verdigrunnlag, mens de folkevalgte rekrutteres inn fra ulike politiske partier som står i ideologisk kontrast til hverandre. Dette øker kompleksiteten i kommunens handlingslogikk generelt, og utfordrer innføring av teknologier som har nedslagsfelt på begge områdene spesielt. Mens rådmannen i handlingsorganisasjonen kan bruke hierarkiet for å «piske inn» oppgavene administrasjonen må gjøre for å få innført et e-politikersystem, så kreves andre strategier ovenfor det politiske nivået, for eksempel ulike former for «innsalg».

#### 4.6 Arbeidsprosessmodellering

Vår teknologiforståelse tar utgangspunkt i at teknologier ikke bare består av fysiske objekter, men kommer som en «pakke» med arbeidsprosesser og kunnskap. Når vi skal vurdere e-politikersystemer som teknologi så har vi derfor behov for å se på teknikker og metoder for å håndtere prosessendringer. En prosess kan vi definere som «en samling roller som samarbeider om å nå et mål» (Iden 2007:11). I verktøyperspektivet er arbeidsprosessmodellering et rasjonelt instrument for å iverksette endringer. I kulturperspektivet er vi mindre opptatt av slik modellering, da organisasjoner vil ha en naturlig tilpasning til prosessendringer. I myteperspektivet er prosessmodellering lite relevant da teknologiske oppskrifter ikke nødvendigvis når produksjonskjernen.

Et prosesskonsept som synes å ha en del utbredelse i kommunal sektor er lean (såkalt «mager produksjon»). Lean handler om å utforme arbeidsprosesser som en mest mulig sammenhengende flyt uten unødig spill av ressurser. Et grep for å unngå spill er å hindre at det skapes buffersoner mellom ulike produksjonsledd der flyten av varer stopper opp eller hindres. Metodikken brukes i flere kommuner, blant annet Lunner kommune<sup>5</sup>. KS Konsulent har utviklet en variant de kaller k-lean<sup>6</sup>, hvor man er spesielt opptatt av at både medarbeidere og brukere skal være drivere i forbedringsprosessene. Det handler om å utvikle en smartere og mer brukertilpasset drift, men også utvikle nye måter å produsere tjenestene på (inkrementell innovasjon). KS Konsulent har brukt k-lean i arbeidet med norske kommuner siden 2010.

En metode for prosessmodellering er RIS-metoden. RIS er et metodesett for å kartlegge, analysere, forbedre og styre arbeidsprosesser (Iden 2007:11). RIS står for Roller i Samarbeid, og består av en

---

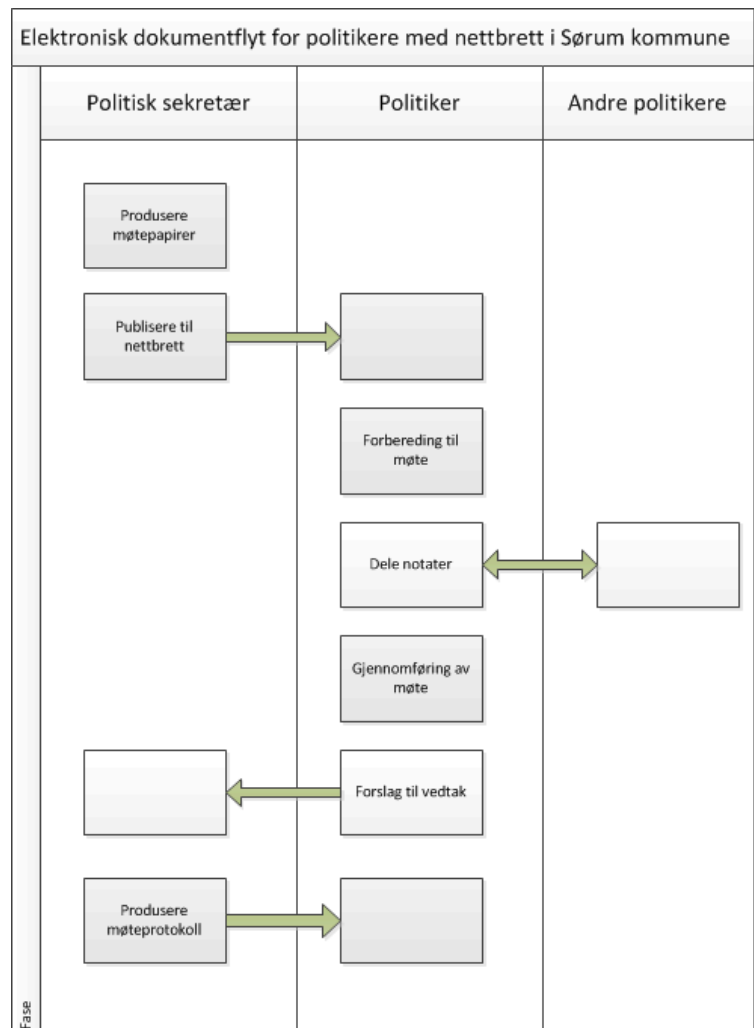
<sup>5</sup> <http://www.lea-n.no/>

<sup>6</sup> <http://www.kskonsulent.no/no/tjenester/organisasjonsutvikling/k-lean/>

RIS-teknikk for å visualisere prosessen, og en RIS-metode for å utvikle og forbedre prosessen. Det finnes andre metodesett (se for eksempel KAO-modellen (Bendiksen 2009)), men vi begrenser oss til RIS-modellen. Bærum kommune har brukt RIS innenfor endringer innenfor økonomiområdet. Det

Digitale Trøndelag har brukt RIS i forbindelse med helsetjenester (herunder innføring av IKT-systemer). Sørums kommuner brukte RIS i forbindelse med innføringen av sitt e-politikersystem.

RIS-teknikken består av symboler for roller, aktivitet, samhandling, overlevering, valg og gjentakelse. *Roller* referer til personene som er involverte i prosessen, enten som fagansvarlig, utfører eller på andre måter. Alle som er involverte i prosessen skal fremgå i modellen. *Aktiviteter* er de konkrete gjøremålene som skal gjennomføres av de enkelte rollene, og må legges inn i modellen. Relasjonene mellom aktivitetene og rollene fremgår via *overleveringer*, og overleveringer symboliseres i modellen med piler.



Illustrasjonen ovenfor viser hvordan dokumentflyten for politikere skjer i Sørums kommune. Her ser vi at sekretæren produserer møtedokumenter og publiserer de til nettbrettene. Politikerne forbereder seg, de kan dele notater med andre politikere, og de bruker nettbrettene under møtene. De sender inn forslag til vedtak elektronisk og disse overleveres til sekretæren. En slik grafisk presentasjon av en prosess gjør at det er lett å fange opp flytene og relasjonene.

RIS-metoden består av fem faser; etablering, kartlegging, analyse og omforming, implementering og forvaltning. Samlet sett legger metoden til rette for å få oversikt og struktur på hvordan prosessarbeidet skal gjennomføres.



## 4.7 Sammendrag og refleksjoner

Verktøyperspektivet er på mange måter et modernistisk inspirert perspektiv preget av generell utviklingsoptimisme og rasjonalistisk orientering. Organisasjonene og dens medlemmer er ikke passive mottakere som slapt følger de til enhver tid gjeldende trender og organisasjonsmoter i omgivelsene (Røvik 1998:34), men kunnskapsrike og fornuftige, med både læringsvilje og læringsevne. Her vektlegges problembetinget søking og lokal organisatorisk kontroll med utformingen av løsninger (Scott:1994:74). Kultur- og myteperspektivene utfordrer denne forståelsen ved å legge vekt på at institusjonelle krefter gjør organisasjoner mindre rasjonelle. Mens kulturperspektivet anser at det er organisasjonene i seg selv som institusjonaliseres (det vil si «fylles med verdi»), så er det i myteperspektivet organisasjonsoppskriftene som institusjonaliseres og får verdier ut over det rent instrumentelle.

Institusjonalisering av organisasjonsoppskrifter medfører i henhold til myteperspektivet i strukturell formlikhet (isomorfi). I praksis betyr det at kommuner som adopterer spesifikke organisasjonsoppskrifter vil fremstå som stadig likere i sine strukturer og prosesser. Et eksempel kan være flat struktur, men det også være e-politikersystemer. Her er det viktig å merke seg at de kan *fremstå* som likere, da adopterte strukturer ikke nødvendigvis nedfelles i faktisk atferd da de kommer i et motsetningsforhold til den uformelle organiseringen (Meyer og Rowan 1991:41). De blir liggende som «ferniss» utenpå organisasjonen uten instrumentelle effekter.

Teorier om organisasjoner som dekkoblede (eller løst koblete) systemer er uten tvil en av de aller største faglige innovasjoner i organisasjonsforskningen fra de siste tre tiår (Røvik 2008:298).

Myteperspektivenes resonnementer som handler om legitimitetspress og isomorfi møter imidlertid kritikk av enkelte forskere (Kraatz & Zajak 1996). Kritikken handler primært om manglende empirisk støtte i den senere tids forskning. Myteperspektivet synes likevel å få økt oppmerksomhet i studier av teknologi (Powel og DiMaggio 1991, Greenwood 2008, Currie 2011).

## 5 eGovernment og e-politikersystemer

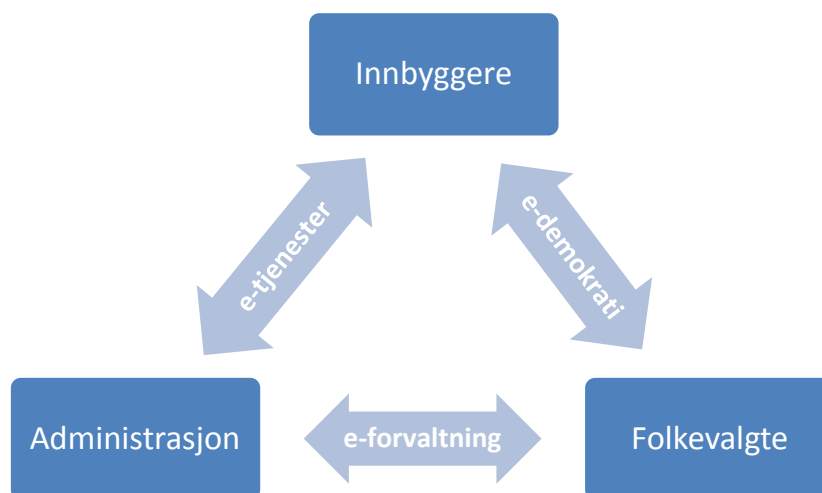
Dette kapitlet gjør rede for den pågående digitaliseringen av kommunal sektor, og hva digitaliseringsarbeidet medfører av rammebetingelser og føringer for den enkelte kommune. Vi ser på de sentrale strategiene og vurderer den digitale tilstanden i kommunesektoren. Hensikten med kapitlet er blant annet å identifisere drivere og incentiver for den enkelte kommunes digitaliseringsarbeid som befinner seg i kommunens omgivelser. Slike drivere (som strategier og teknologier) kan som vi har sett fremstå som rasjonelle myter.

### 5.1 Dimensjonene ved eGovernment

Det pågående digitaliseringsarbeidet med å transformere *den papirbaserte kommunen* til *den elektroniske kommunen* kaller vi for eGovernment. Det finnes ingen entydig definisjon på eGovernment, men i et studie av en rekke definisjoner/forståelser av eGovernment så har Grønlund og Ranerup (2001) identifisert tre mål som går igjen:

1. Bedre informasjon og tjenester til innbyggerne (e-tjenester)
2. Forbedret innbyggerinvolvering i demokratiske prosesser (e-demokrati)
3. Mer effektiv offentlig sektor (e-forvaltning)

Innbyggere, administrasjonen og de folkevalgte fremføres her som primærinteressentene. De samme interessentene fremføres hos Baldersheim m.fl. (2008:40). Dimensjonene mellom interessentene kan dermed fremstilles som følger:



eGovernment handler som vi ser for det første om hvordan offentlig sektor kan effektiviseres gjennom bruk av IKT (e-forvaltning). Her er vi blant annet inne på digitalisering av arbeidsprosesser, automatiseringer, integrasjoner, e-politikersystemer og automatisk beslutningsstøtte. For det andre handler eGovernment om å digitalisere tjenestetilbudet ovenfor innbyggerne og næringsliv (e-

tjenester). Mulige innsatsområder kan være bruk av sosiale medier, e-faktura, nettprat, selvbetjeningsløsninger og samhandlingssystemer. For det tredje handler eGovernment om å vitalisere lokaldemokratiet (e-demokrati), for eksempel gjennom e-valg, nettavstemminger og interaktive høringer. Noen kommuner fokuserer på e-tjenester (som Porsgrunn kommune), mens andre fokuserer på e-demokrati (som Molde kommune). Nasjonale strategier (som KS sin Digitaliseringsstrategi) har en rekke mål innenfor alle disse innsatsområdene, og den enkelte kommune gjør sine egne vurderinger av hva de vil satse på.

Dimensjonene e-tjenester og e-demokrati er digitaliseringsområder som påvirker relasjonen mellom kommunen og innbyggerne. Endringene handler dels om selve interaksjonen (som bruk av sosiale medier), og dels om digitalisering av tjenestetilbud (som bruk av e-tjenester som stedsbasert innrapportering<sup>7</sup>). Noveck argumenterer for eksempel for å koble innbyggerne tettere på det kommunale apparatet: «*a legitimate democracy and effective governance in the twenty-first century require collaboration*» (Noveck 2009:xiv). Noveck bruker det amerikanske patentkontoret som case i sin bok. Patentkontoret utviklet en webløsning<sup>8</sup> som lot brukerne bistå i patenteringsprosessen, og resultatet var at behandlingstiden av patentsøknader ble kraftig redusert. Dette eksemplet er et eksempel på hvordan offentlige organisasjoner kan samarbeid med innbyggerne i utviklings- og innovasjonssaker («Open Innovation»). Vi kan også tenke oss at de tilgjengeliggjør sine datasett og sine systemer for innbyggerne for utvikling av nye tjenester eller samarbeidsformer («Open Government»). Portalen data.norge.no er et eksempel på det siste, hvor alle offentlige organisasjoner kan registrere sine åpne datasett. Det omfattende digitaliseringsarbeidet til Obama-administrasjonen ble blant annet initiert på bakgrunn av administrasjonens *Open Government Initiative* (Linders m.fl. 2013).

Som vi ser handler eGovernment om langt mer enn enkelttiltak som nytt intranett, tilstedeværelse i sosiale medier eller bruk av elektroniske pasientjournaler. eGovernment handler om *hvordan det offentlige organiserer seg; dens administrasjon, dens regler, reguleringer og prosesser*. En slik transformasjon krever langsiktig fokus og innsats, fordi den trenger dypt inn i de formelle og de uformelle strukturene. Transformasjonene er så dypttrengende at vi snakker om et paradigmeskifte sammenlignet med tidligere reformer i sektoren (Weekkarody og Reddick 2012:3).

En slik forståelse innebærer at kommunene må ha en bred tilnærming til sitt transformasjonsarbeid. Innføring av nye teknologier må sees i sammenheng med øvrige teknologier. Kommunen må se sine arbeidsprosesser i sammenheng, og ikke introdusere teknologier som forsterker eksisterende siloer.

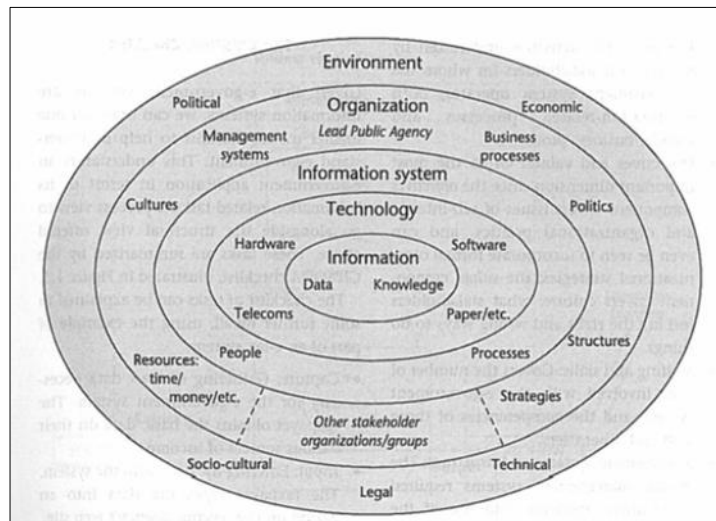
---

<sup>7</sup> <http://www.fiksgatami.no/>

<sup>8</sup> <http://peertopatent.org/>

Suksess hviler i denne sammenhengen på evnen til å rekonstruere prosesser i lys av ny teknologi (op.cit.:3).

En modell som tar sikte på å forstå et eGovernmentssystem i en organisatorisk kontekst, er ITPOSMO-modellen (Heeks 2006:5). Denne modellen består av 8 lag som hver for seg tydeliggjør de ulike dimensjonene et eGovernmentssystem består av. I kjernen ligger data og kunnskap, som er den "råe" og ubehandlede informasjonen. De ulike lagene



prosesserer og foredler denne informasjonen ved å koble på dimensjoner som ressurser, prosesser, mennesker og teknologier.

Modellen kan også anvendes til å forstå kompleksiteten rundt iverksettelse av IKT-prosjekter.

Misforholdet mellom hvordan et prosjekt er tenkt gjennomført, og hva som er den faktiske realiteten, omtaler Heeks som *design-reality gap model*. Heeks resonnement handler om at store forandringer øker risikoen for å mislykkes eller kan medføre større organisatoriske fordeler hvis prosjektet lykkes (op.cit.:60). McAfee (2009:161) bruker begrepet *long hauls* for å beskrive nye teknologier som representerer signifikante teknologiske hopp og som derfor er potensielt verdifull, men som forutsetter omfattende endringer av arbeidsprosesser.

## 5.2 Teoretiske betraktninger

### 5.2.1 eGovernment som effektivisering av kommunal sektor

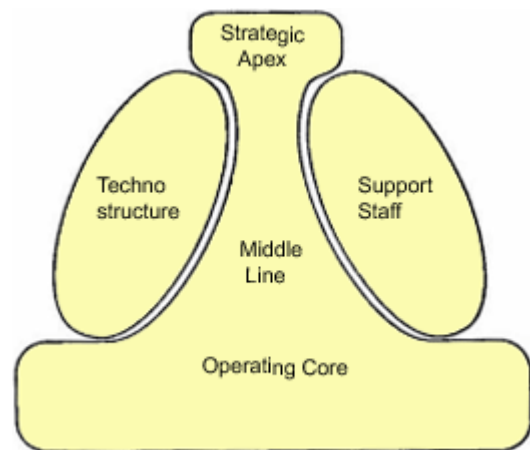
Verktøyperspektivet forstår teknologi som *midler for å oppnå noe*, for eksempel et ønsket utfall, et mål eller et resultat. Organisasjoner kan her innføre, endre og "skru" på teknologien slik at den best mulig understøtter organisasjonens målsettinger. Teknologien sees altså på som noe som omformer tilførsler til resultater. De tekniske ingrediensene finner vi i omgivelsene, så det er en gjensidig avhengighet mellom organisasjoner og omgivelsene. Vi ser for eksempel at ingen kommuner er selv i stand til å utvikle sine e-politikersystemer fullt ut (de henter for eksempel maskinvaren fra omgivelsene).

I dette perspektivet anser vi eGovernment som en hjørnestein i moderniseringsarbeidet innenfor kommunal sektor, siden nye teknologier forbindes med *rasjonalisering og effektivisering*.

Motforestillinger anses som gammeldags og heftet i manglende forståelse av nye teknologier (Mejer m.fl. 2009).

For å finne ut hvor i organisasjonen eGovernment har sitt nedslagsfelt, så kan vi bruke Mintzberg sin tilnærming til å bryte organisasjoner inn i fem deler (Mintzberg 1979): toppledelsen, mellomledelsen, teknostrukturen, støttestruktur og den operative kjernen. Teknostrukturen bidrar til å legge til rette for

eGovernment (elektronisk signatur etc), men utviklingen av tjenestetilbudene skjer i den operative kjernen. Automatiseringer og prosessforbedringer gjennom bruk av teknologi innebærer med andre ord at den operative kjernen reduseres til fordel for teknostrukturen.



### 5.2.2 eGovernment som institusjonell innovasjon

Kulturperspektivet er til forskjell fra verktøyperspektivet opptatt av teknologiens *sosiale konstruksjon*. Her vil fokuset ligge på den sosiale, kulturelle og økonomiske konteksten der ressurser og teknologiske nyvinninger føres sammen. e-kommuneutvikling baserer seg altså ikke i dette perspektivet på å hente inn og implementere teknologiske «pakker» i omgivelsene, men å utvikle teknologier i et samspill med organisasjonsmedlemmene. Ulike sosiale persepsjoner innebærer videre at teknologier brukes og utvikles ulikt i organisasjoner.

Her er vi opptatt av hvordan nye teknologier må institusjonaliseres i kommunene, og at de kulturelle tilpasningene tar tid. I dette perspektivet kan vi anse eGovernment som *institusjonell innovasjon*. Innovasjonsarbeidet vil skje langsomt og stegvis, mer som en evolusjon enn en revolusjon. Institusjonaliseringsforståelsen i kulturperspektivet innebærer at kommunene utvikler seg til i heterogene byggverk; den enkelte kommune må sammenføre teknologier til sine organisasjonskulturer. Med utgangspunktet i kulturperspektivet kan vi tenke oss at kommunale digitaliseringsløp vil fortone seg forskjellig, og dermed bidra til økt diversitet i sektoren.

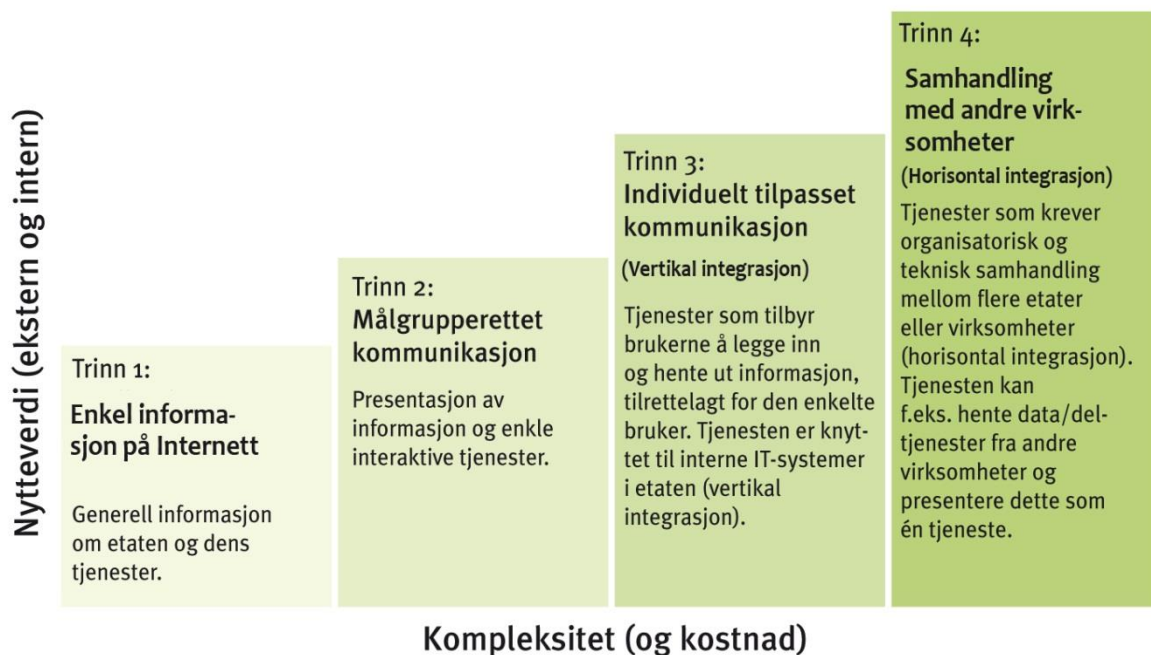
### 5.2.3 eGovernment som rasjonell myte

Myteperspektivet anser eGovernment som en samling organisasjonsoppskrifter som assosieres med *modernitet og fremskritt*. Over tid spres oppskriftene innad i sektoren, og etter hvert som flere kommuner deler disse oppskriftene så fremstår de som rasjonelle myter. Mytene vil institusjonaliseres og over tid fremstå som like. Dette resonnementet leder til økt standardisering og modelleringer av «beste praksis».

I dette perspektivet kan vi altså anse eGovernment som en portefølje av rasjonelle myter. En myte relaterer seg til eGovernment som en ny og bedre government, og en annen handler om ideen om teknologisk fremskritt og instrumentalitet (Bekkers og Homburg 2006:8). Disse to mytene kan bidra til å forklare gapet mellom retorikken og praksisen av eGovernment, og hvorfor de strategiske målene ikke alltid nås.

### 5.3 Digital modenhet

Kommuner som over tid har jobbet med digitaliseringstiltak oppnår over tid en økt digital modenhet. Høy digital modenhet innebærer blant annet at organisasjoner har etablert mekanismer for å adoptere teknologier, og at de kontinuerlig evner å forbedre sine strukturer og prosesser. En måte å kategorisere offentlige organisasjoners digitale modenhet er å bruke trappetrinnsmodeller. Gartner Group har sin Open Government Maturity Model, som består av trappetrinnene *Casual*, *Transparent*, *Participatory*, *Collaborative* og *Engaged*. EU har en tilsvarende modenhetsmatrise som består av trinnene *information*, *one way interaction*, *two way interaction*, *transaction* og *targetisation*. Mest kjent i Norge er nok DIFI sin tjenestetrappe:



Tjenestetrappe er bygget opp rundt variablene kompleksitet og nytteverdi, og modellens bærende prinsipp er at den samfunnsmessige nytteverdien øker i takt med tiltakenes kompleksitet. Trinn 1 (enkel informasjon på Internett) kan omfatte statiske sider, tjenestebeskrivelser, serviceerklæringer og nedlastbare skjema. Trinn 2 (målgrupperettet kommunikasjon) kan omfatte elektroniske skjema, nettpat, priskalkulatorer og stedbaserte innrapporteringstjenester som GataMi. Trinn 3 (individuelt

tilpasset kommunikasjon) kan omfatte mer komplekse innsyns- og selvbetjeningstjenester, som krever innlogging med e-ID. Trinn 4 (samhandling med andre virksomheter) kan omfatte integrerte tjenester som personifisert side hvor innbyggeren kan bestille, endre og samhandle med en rekke interne fagsystemer.

Selv om tjenestetrappen er en pedagogisk enkel måte å fremstille organisasjoners digitale modenhet på, så er svakheten med modellen at den er todimensjonell. Den sier altså ikke noe om bredden av de samlede tiltakene som en kommune er i gang med. Dersom en kommune utvikler *en* tjeneste som karakteriseres med horisontal integrasjon så har de kommet seg på det øverste trappetrinnet, men det kan i bunn og grunn være en tjeneste som ikke medfører den store nytteverdien. Det er derfor viktig å ta hensyn til både «bredden» og «høyden» i vurderinger av digitale modenhet.

## 5.5 Strategier og tilstand i kommunesektoren

En rekke strategi- og måldokumenter bidrar til å stake ut retningen på digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Staten hadde sin eNorge 2009, som nå er erstattet av Digitalt førstevalg. KS hadde tilsvarende eKommune 2012, som nå er erstattet av Digitaliseringsstrategien. I tillegg har vi en rekke relevante forskrifter, som e-forvaltningsforskriften og forskrift om IT-standarder i offentlig sektor. KS har de siste årene vært en viktig mytespreder gjennom strategidokumentet eKommune 2012, som favnet om fireårsperioden 2008-2012. Strategien har de siste årene fungert som en veileder og et strategisk støttedokument for kommunene. KS sin årlige e-kommunekartlegging baserer seg på målene i denne strategien, og kåringene av årets e-kommune synes å henge høyt<sup>9</sup>. DIFI har også en årlig kvalitetsvurdering av offentlige nettsteder<sup>10</sup>, og her gis det også priser som årets nettkommune og tilgjengelighetsprisen.

Et av målene i eKommune 2012 fokuserte på politisk nivå og var formulert som følger: «*I løpet av 2010 skal folkevalgte i kommuner ha opparbeidet kunnskap om betydningen av IKT som virkemiddel for omstilling, effektivisering og kvalitetsheving i egen kommune*». Flere kommuner, blant annet Lier kommune<sup>11</sup>, koblet innføringen av sine e-politikersystemer til dette målet.

Når det gjelder kartlegginger av digital modenhet i kommunesektoren, så er KS sin årlige e-kommunekartlegging den mest omfattende kartleggingen som gjennomføres. Det er spesielt to interessante forhold som kan utledes av kartleggingene. For det første viser kartleggingene at det er de største og mest ressurssterke kommunene som leder an, og at skillet mellom de største og de

---

<sup>9</sup> <http://ksikt-forum.no/temaer/eDemokrati>

<sup>10</sup> <http://kvalitet.difi.no/>

<sup>11</sup> <http://www.lier.kommune.no/files/Politikk%20i%20Lier%20-%20Lokaldemokrati/Kommunestyret/ks070910p.pdf>

minste kommunene har økt over tid. Denne utviklingen er uheldig for innbyggerne i disse små kommunene, da de ikke får tilgang på de samme e-tjenestene som andre innbyggere får. Det andre forholdet viser at det er stor avstand mellom mål og måloppnåelse i sektoren. Kommunene synes av ulike grunner ikke å henge med i svingene.

En annen kartlegging, som ser kommunesektoren opp mot øvrig offentlig sektor, er DIFI rapporten 2011:2. Denne rapporten kartla status for elektroniske tjenester i Staten, men favnet implisitt om kommunene gjennom e-kommunekartleggingen til KS. Rapporten synliggjorde at de som hadde kommet lengst (i 2011), var statlige aktører som Lånekassen, Direktoratet for naturforvaltning, Skatteetaten og NVE. I rapporten står det blant annet om kommunene: *«Som det følger av oppsummeringen i kapittel 5.6.5 viser undersøkelser i kommunene at de generelt har lav digital modenhet og få elektroniske tjenester, samtidig som de har et stort og bredt tjenestetilbud og myndighetsområde. De aller fleste brukere har langt mer kontakt med kommunen enn med statlige virksomheter, og dette er derfor et viktig område for digitalt førstevalg.»*

Tilstanden i kommunesektoren synes med andre ord ikke å være spesielt god. Ut fra denne kjensgjerningen springer diskusjonen om sektoren har behov for en støttende, koordinerende eller styrende enhet med slagfelt mot hele kommunesektoren. Behovet for en slik enhet fremføres i en rekke utredninger og rapporter, blant annet i rapportene IKT-trender og politikutfordringer (Econ Pöyry og Nexia 2010) og Felles IKT-utvikling i offentlig sektor (Devoteam daVinci 2011). Disse rapportene identifiserte en rekke politikutfordringer knyttet til IKT-utviklingen i offentlig sektor. Et felles argument var at eksisterende rammebetingelser og regelverk, beslutnings- og icentivstrukturer og verdikjeder og forretningsmodeller, ikke var tilpasset IKT-utviklingen og således ikke bidro til å fremme gevinstrealisering som følge av økt eller annerledes bruk av IKT. Siden KS ikke har noen instruksjonsmyndighet ovenfor kommunene, så er de avhengig av at kommunene selv etablerer arenaer og mekanismer for sterkere samordning innad i sektoren. Et slikt organ, som kalles KommIT, er nå etablert.



## 5.6 e-politikersystemer

e-politikersystemer er som vi har sett et høyst relevant digitaliseringstiltak som følger opp innholdet i de nasjonale strategiene. Slike systemer handler som vi har sett om et teknologibytte fra papirbaserte teknologier til digitale teknologier. Mens administrasjonen produserer innholdet i sak- og arkivsystemet (for eksempel saksfremlegg), så bruker politikerne dette innholdet som sitt beslutningsgrunnlag (vedtak). Administrasjonen er med andre ord produsenter, og politikerne er konsumenter. Når det gjelder høyteknologien så er det vanlig at administrasjonen produserer på sine (bærbare) datamaskiner, mens politikerne konsumerer i hovedsak innholdet på sine nettbrett.

Vi kan videre tydeliggjøre teknologien ved å bryte det ned i teknologiens tre elementer. *De fysiske objektene* er nettbrettene med appene (eller bærbare maskiner med programvare). *Aktivitetene og prosessene* er for administrasjonen å produsere og distribuere dokumenter til appen, og for politikerne å bruke appen som grunnlag for de politiske møtene. *Kunnskapen* handler om å forstå, og dermed dra veksel på enhetene og prosessene slik at teknologiens sterke sider blir dratt veksel på.

La oss nå undersøke hva som finnes av e-politikersystemer i kommunesektoren. Diversiteten er stor, noe som kan skyldes flere forhold. For det første benytter kommunene ulike sak- og arkivsystemer, og det er stor variasjon i hva de enkelte leverandørene tilbyr av løsninger (det er naturlig å ta utgangspunkt i sak- og arkivsystemene som autoritative informasjonskilder, siden administrasjonen forbereder sakene til det politiske nivået i slike systemer). For det andre eksisterer det ingen fellesløsning i sektoren. For det tredje er det stor forskjell i kommunens utviklingskompetanse. For det fjerde varierer løsningene fra sak- og arkivleverandørene ganske mye i pris og funksjonalitet.

Kommunale sak- og arkivsystemer leveres av Evry, ACOS og Software Innovation. De siste årene har vi sett en utvikling hvor Evry taper terreng til fordel for ACOS og Software Innovation. Denne utviklingen kan ha sammenheng med at Software Innovation tidlig i 2009 markerte seg med elektroniske løsninger for politikerne. I deres løsning får politikerne tilgang til alle sine møtedokumenter, de kan gjøre merknader og foreta fritekstsøk. Kommuner som bruker ACOS og Evry sine systemer kan derimot ikke satse på slike løsninger, og må utvikle egne løsninger (som for eksempel Larvik kommune). Brukervennligheten kan derfor variere, så vel som evnen til å utnytte teknologiens sterke sider.

Teknologiens sterke sider handler for administrasjonens del om å digitalisere og automatisere hele distribusjonsprosessen. For politikerne handler det blant annet om å forenkle oppbevaring og gjenfinning av saksdokumenter gjennom elektronisk lagring, mulighet for struktur og søk. I tillegg til disse fordelene kan kommunene dra veksel på den tilgjengelige teknologien for å utvikle eller innovere arbeidsprosessene både i administrasjonen og til det politiske nivået.

Over tid har vi sett tre ulike e-politikersystemer som baserer seg på ulike høyteknologier. Vi kan kategorisere disse systemene kronologisk som følger:

*Bærbare PCer (i perioden 2005-2009):*

Den første bølgen av e-politikersystemene baserte seg på vanlige bærbare PCer. Administrasjonen publiserte dokumentene (ofte en PDF) på hjemmesiden, eller i en egen politikerportal, og politikerne hentet selv dokumentene og lagret de som de selv ønsket (sentralisert modell). Nannestad kommune har valgt en slik modell. Tidligere var slike politikerportaler i vinden, nå synes de å få lite oppmerksomhet.

*Tablet-PCer (i perioden 2009-2011):*

Den andre bølgen kan vi se på som en videreutvikling av den første teknologien. Bærbare datamaskiner fikk etter hvert funksjonalitet for å merke og skrive tekst på skjermen, og brukerne kunne da slå ned skjermen og bruke den som en skriveflate. Software Innovation utviklet en slik modul til tablet-PCer som de lanserte februar 2009. Bergen kommune har valgt en slik modell. Politikerne trengte ikke lengre å hente saksdokumentene på hjemmesiden; de ble automatisk distribuert av administrasjonen. En ulempe med denne løsningen er at den er lisensmessig kostnadsdrivende, og teknologien har en høyere brukerterskel.

*Nettbrett og apps (i perioden 2011-d.d.):*

Den tredje bølgen er en desentralisert modell som baserer seg på nettbrett og apps. Politikerne får her tilgang til alle saksdokumentene i appen uten å måtte gjøre noe annet enn å starte appen. Tromsø kommune har valgt en slik løsning. I dag satser de fleste kommunene på en slik modell (blant annet to av kommunene i denne studiens utvalg).

## 5.7 Sammendrag og refleksjoner

Kartlegging av kommunenes digitaliseringsnivå syner at det er avstand mellom de nasjonale strategiene og den digitale tilstanden i kommunesektoren. Ut fra verktøyperspektivet så kan vi tenke oss at de nasjonale strategiene er for ambisiøse, og at kommunene, for eksempel med manglende ressursdisposisjoner, ikke klarer å følge opp. Ut fra kulturperspektivet kan vi tenke oss at strategiene ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til kompleksiteten i digitaliseringsarbeid, og at strategiene i større grad må korrigeres for det faktiske arbeidet. Med utgangspunkt i myteperspektivet så kan vi tenke oss at denne avstanden er en bevisst strategi for de enkelte kommunene, hvor kommunene formulerer eller følger for ambisiøse strategier nettopp for å tekkes omgivelsene; som organisatorisk hykleri.

Vi ser videre at statlige organisasjoner realiserer flere komplekse e-tjenester enn hva kommunene er i stand til. De statlige organisasjonene har sine finansierings- og styringsstrukturer, men som i stor grad mangler i kommunesektoren. Kommunene må stort sett stå på egne bein i sitt utviklingsarbeid. Vi har dermed et grunnlag for å forstå hvorfor diversiteten i implementering og bruk av nye teknologier til de folkevalgte er så stor, og at manglende koordinering og erfaringsutveksling resulterer i ulikt utfall i den enkelte kommune.

I tillegg til diversiteten i strategi- og målformuleringer, så er også metodene og verktøyene til disposisjon for digitaliseringsarbeidet forskjellige. Kommunene har ingen felles metodikk for innføring av IKT-prosjekter, eller gevinstrealiseringsmetodikk. DIFI har riktignok utviklet prosjektveiviseren.no, men ingen av kommunene i utvalget hadde noe forhold til denne metodikken.

Når det gjelder utviklingen av e-politikersystemer så ser vi klart en dreining fra pc-baserte teknologier til teknologier basert på nettbrett. Verken nettbrettene eller appene som brukes er utviklet av kommunene selv, så de teknologiske ingrediensene er i hovedsak hentet inn fra omgivelsene.

## 6 Empiri

I dette kapitlet presenteres innføringsløpene i kommunene i utvalget. Empirien baserer seg på datafangsten gjennom intervju og dokumentstudier. De viktigste dokumentene er saksfremlegg, politiske vedtak og prosjektdokumenter.

### 6.1 Vilje kommune

Vilje kommune er en mellomstor kommune på Østlandet med rundt 20.000 innbyggere, preget av befolkningsvekst og spredte tettsteder.

#### 6.1.1 Strategisk fokus og digital modenhet

Vilje kommune har en politisk vedtatt IKT-strategi for 2011-2014 som legger seg nært Statens strategi Digitalt Førstevalg. IKT-strategien har seks innsatsområder, blant annet informasjonsdeling og samhandling. Innføring av e-politikersystem er definert som tiltak. Formuleringer i IKT-strategien fremstiller kommunens digitale modenhet til et nivå hvor kommunen «ser ut som e-forvaltning», og at vesentlig arbeid gjenstår før de kan betegne sin forvaltning som «reell e-forvaltning».

Ambisjonsnivået synes å være middels høyt.

Kommunen fikk et gjennomsnittlig godt resultat i e-kommuneundersøkelsen for 2010, og har ellers en hjemmeside som ut fra DIFI sin kvalitetsundersøkelse ligger midt på treet. Jeg vurderer kommunen til å ha en forholdsvis lav digital modenhet, og vurderer de til å ligge i tjenestetrappas trinn 2.

#### 6.1.2 Pilotprosjektet

Vilje har hatt to innføringsløp; et vi kan betegne som pilot, og det andre som hovedprosjekt. Som vi skal komme inn på drar ikke hovedprosjektet veksel på pilotprosjektet, så de kan i realiteten anses som to atskilte prosjekter.

Pilotprosjektet ble initiert i begynnelsen av 2009 da komiteen for miljø- og samfunnsutvikling ba administrasjonen om *å få teste ut et e-politikersystem*. Komiteen argumenterte for at det måtte være miljøbesparende å slippe alle papirdokumentene, og at et slikt tiltak samtidig ville være et godt utviklingstiltak for kommunen. Administrasjonen konkluderte med at det daværende sak- og arkivsystemet var så utdatert at forutsetningen for å starte med et slikt pilotprosjekt måtte være at arkivsystemet ble oppgradert eller byttet ut. Fokus ble dermed dreid over til sak- og arkivsystemet, og piloteringen av e-politikersystem ble følgelig satt på vent.

Det nye sak- og arkivsystemet ble satt i drift i begynnelsen av 2011, og utviklingen av e-politikersystemet startet opp rett etterpå. Arbeidet ble drevet frem av IKT-sjefen, som leide inn

ekstern prosjektledelse fra et selskap som har spesialisert seg på arkivsystemer. Administrasjonen utarbeidet kostnadsanalyser som anslo at papirbasert teknologi ville koste rundt 15.000 kr for hver politiker pr år, mens e-politikersystemer ville koste rundt 11.000 kr. Denne analysen bygger på noen forutsetninger, blant annet at trådløs infrastruktur var på plass. I realiteten fantes ikke noe trådløst nett i kommunestyresalen på det tidspunktet.

Komiteen for miljø- og samfunnsutvikling fikk utlevert tablet-PCer med tilhørende programvare sommeren 2011. Det tok imidlertid ikke lang tid før det syntes klart at komiteemedlemmene ikke var fornøyde med løsningen. De fikk mange PCer å forholde seg til, og en del politikere ga uttrykk for at brukervennligheten ikke var spesielt god. I løpet av de kommende møtene var det færre og færre som brukte sin PC, og papirdokumentene vokste igjen seg store på møtebordene.

### 6.1.3 Hovedprosjektet

Høsten 2011 fanget den mislykkede piloteringen rådmannens interesse. Hun ba sin administrasjonssjef om å erstatte pilotprosjektet med et hovedprosjekt, og samtidig overføre ansvaret fra IKT-avdelingen til politisk sekretariat. Vedtak ble sikret i formannskapet i slutten av 2011. Administrasjonssjefen utarbeidet mandat og prosjektplan, og oppnevnte prosjektorganisasjon. Mandatet definerte følgende resultatmål: «*implementere elektroniske saksdokumenter og mobil arbeidsstasjon for de folkevalgte*». Mandatet inneholdt ingen konkretiseringer av gevinster eller utredninger av konsekvenser.

Prosjektorganisasjonen bestod av mange ulike organisasjonsmedlemmer; prosjekteier, styringsgruppe, prosjektleder og prosjektgruppe. I styringsgruppen satt rådmannen, administrasjonssjefen, ordfører, varaordfører og IKT-sjef. Prosjekteier var administrasjonssjefen, og prosjektleder var arkivkonsulenten.

Som en del av arbeidet med å kartlegge mulige systemer i sektoren besøkte styringsgruppen tre kommuner som på det tidspunktet hadde implementert e-politikersystemer. Det var ikke aktuelt å utvikle et e-politikersystem selv, men basere seg på eksisterende systemer. Prosjektgruppen vurderte mulige systemer og konkluderte med at det stod mellom to ulike nettbrettbaserte teknologier. Tablet-PCer, som ble brukt i pilotprosjektet, var ikke lengre aktuelt. Den ene teknologien baserte seg på Lunner kommune sitt egenutviklede system, og den andre teknologien var en e-politikermodul til kommunens nyanskaffede sak- og arkivsystem. Det som talte for Lunner sitt system var først og fremst at den var billig i drift (ingen lisensutgifter). Rådmannen og IKT-sjefen ønsket dette systemet. Det som talte for modulen til sak- og arkivsystemet var at den ble vurdert som mer «profesjonell» og tilrettelagt for økte organisatoriske gevinster ved at arbeidsprosessene kunne

forenkles ytterligere. Arkivet og politisk sekretariat ønsket dette systemet. Prosjektorganisasjonen ble splittet på vurderingene av teknologivalg.

I forkant av at saken skulle til behandling i formannskapet så avdekket prosjektlederen at lisensene som allerede var betalt i forbindelse med piloteringen i komiteen for miljø- og samfunnsutvikling lot seg gjenbruke i hovedprosjektet (det var samme leverandør som leverte begge teknologiene). Argumentet om at modulen var en dyr løsning var følgelig ikke lengre gyldig, og styringsgruppen konkluderte derfor at hovedprosjektet skulle basere sitt e-politikersystem på nettbrett med e-politikermodulen til sak- og arkivsystemet.

Prosjektlederen gjennomførte sammen med politisk sekretariat en omfattende arbeidsprosessanalyse basert på det valgte systemet. Analysen var imidlertid ikke basert på noen standardiserte prosessmetodikker. I tre uker fokuserte sekretariatet på å utforske, teste og velge arbeidsflyter basert på organisasjonens behov og mulighetene i systemet. De leverte støttedokumenter (sjekklister og brukerveiledninger) til de som ble jobbet med produksjon og distribusjon av politiske dokumenter.

Fremdriften i hovedprosjektet ble forsinket som følge av tekniske utfordringer som prosjektlederen tolket som bevisst motstand av IKT-sjefen. Gjøremål ble ikke fulgt opp, systemer kom ikke på plass og tidsplanen i prosjektet måtte revideres flere ganger. Sommeren 2012 fikk imidlertid kommunestyret utlevert sine nettbrett, og de andre utvalgene fulgte rett etter. Stemningen i kommunestyret var god, og hjemmeleksen var at de måtte bruke sommeren på å lære seg bruken av nettbrettet og appene den ble levert med. Kommunestyremøtet i august var første møte som nettbrettene ble brukt. Lokalmedia syntes dette var en så fin måte å presentere de politiske sakene på at de ønsket en slik lisens på sin egen iPad. Enkelte folkevalgte etterlyste imidlertid muligheten for å kommentere saker, noe som på det tidspunktet ikke var mulig.

Ut over høsten 2012 så syntes kommunestyret og de øvrige utvalgene å være fornøyde med teknologien, foruten to kommunestyremedlemmer som nektet å ta det i bruk, og som fortsatt møter opp med selvutskrevne papirer. Den ene er prinsipiell motstander av Apple, mens den andre opplever papir som en bedre teknologi. E-politikersystemet ble ellers oppdatert til å håndtere kommentering.

I dag er prosjektet avsluttet og systemet er nå i ordinær drift. E-politikersystemet favner om det meste av dokumenter, men store dokumenter og unndratte dokumenter blir fortsatt distribuert på papir. Siden innføringsløpet ikke har hatt fokus på effekter og gevinster, så er det heller ikke gjennomført noen gevinstanalyse med tilhørende gevinstrealisering. En del gevinster ble imidlertid trukket frem av prosjektlederen. For det første får politikerne sakene raskere; det er ikke lengre noen

tidskrevende papirdistribusjon. For det andre er det aldri noen tvil om hva som er riktig versjon av dokumentene; det som ligger i appen er alltid oppdatert. For det tredje er sikkerheten forbedret i forhold til papirdokumenter; politikerne må logge seg på nettbrettet for å få tak i sine dokumenter, og ikke minst få tilgang til kommentarene.

Prosjektlederen avsluttet med å orientere om at nå som prosjektet var avsluttet, og systemet var innlemmet i driften, så ønsket administrasjonen å få dette formidlet som en «gladsak» til media. Det hadde vært så mye «negativ fokus» den senere tid at dette kunne være en sak som kunne bidra til å rette opp innbyggernes mulige svekkede inntrykk av kommunen.

## 6.2 Åsgard kommune

Åsgard kommune er en kommune i Østlandet med rundt 8000 innbyggere. Kommunen grenser til Vilje kommune.

### 6.2.1 Strategisk fokus og digital modenhet

Åsgard kommune har ingen politisk vedtatt IKT-stategi, men de har en kommuneplan som legger det strategiske fokuset på digitaliseringsarbeid gjennom følgende formulering: «*Utnytte potensialet i digitale arbeidsmetoder og kommunikasjonsplattformer til bedre og mer effektiv tjenesteyting (også politikere) og til samhandling med innbyggerne.*» Kommunen har ikke lagt seg tett opp mot nasjonale føringer som Digitaliseringsstrategien, og synes å være mindre opptatt av det symbolske knyttet til å fremstå som en moderne e-kommune.

Kommunen oppnådde en over gjennomsnittlig god plass i e-kommuneundersøkelsen for 2011, og har ellers en hjemmeside som ut fra DIFI sin kvalitetsundersøkelse gir de full score. De har jobbet målrettet med sitt digitaliseringsarbeid over tid, og er spesielt opptatt av løpende kvalitetsforbedringer gjennom leanmetodikken. Jeg vurderer kommunens digitale modenhet til å ligge i tjenestetrappas trinn 3.

### 6.2.2 Pilotprosjekt

Spiren til Åsgard kommune sitt e-politikersystem ble til i samtaler mellom politisk sekretær og rådmannen i 2010. På det tidspunktet var all dokumentproduksjon til de folkevalgte papirbasert, og arbeidsdagene til politisk sekretær gikk til papiroptrykk og –distribusjon. Denne måten å jobbe på ble vurdert som omfattende og lite utfordrende, og rådmannen ga politisk sekretær høsten 2010 fritt handlingsrom til å utforske elektroniske distribusjonssystemer. Et suksesskriterium fra rådmannen var at det nye systemet skulle tilsvare eller være bedre enn den papirbaserte teknologien.

Utviklingsarbeidet var sterkt knyttet til sekretæren som ble satt til å være prosjektleder. Rådmannens

vurdering var at dersom de ikke hadde hatt en sterk fagressurs tilgjengelig i egen organisasjon så måtte de basere seg på eksterne leverandører.

Prosjektlederen sonderte sektoren for eksisterende løsninger, men de implementerte systemene var i hovedsak låst mot spesifikke sak- og arkivsystemer (som e-politikermodulen til Bergen kommune). Mens Vilje kommune og Balder kommune i stor grad kunne importere systemene fra sine omgivelser, så hadde ikke Åsgard kommune sin leverandør noe å tilby. Sekretæren utviklet derfor et e-politikersystem bestående av nettbrett og et sett med apper. Kommunen kaller løsningen selv for «hjemmesnekret», men den er universell i den forstand at den fungerer uavhengig av sak- og arkivsystemer. I praksis produseres en PDF med saksdokumentene gjennom sak- og arkivsystemet, så distribueres dette dokumentet elektronisk til nettbrettene. Opprusting av kommunestyresalen med trådløst nettverk og ladestasjoner ble også gjennomført som en del av prosjektet.

Rådmannen var videre opptatt av sterk eierskap til e-politikersystemet, og at de på lang sikt var bedre tjent med å utvikle noe de selv hadde full kontroll over, enn å basere seg på hylleware. Prosjektinvesteringene var i hovedsak nettbrettene. Kommunen brukte sin opparbeidede kompetanse på lean-metodikk til å sikre at de involverte arbeidsprosessene var optimaliserte.

Da e-politikersystemet var kvalitetssikret i administrasjonen, så ble systemet sommeren 2011 fremmet som «et tilbud» til formannskapet. Tilbudet handlet for det første om at systemet ville redusere den administrative ressursbindingen, og for det andre å gi politikerne bedre rammebetingelser til å utøve sine verv. Dette ble fremført som prosjektets gevinster.

Administrasjonen spurte med andre ord om formannskapet ønsket å prøve dette systemet. De la vekt på at de ønsket at politikerne skulle bruke nettbrettene så mye de bare ønsket, det vil si de stimulerte til privat bruk. De installerte et sett med apper (til og med spill). Tanken var at jo mer politikerne brukte nettbrettene, jo bedre forutsetninger ville de ha for å håndtere appene som ble brukt for å lese og administrere saksdokumentene.

Siden formannskapet bestod av representanter fra alle de politiske partiene, så sikret de samtidig «superbrukere» når/hvis e-politikersystemet skulle favne om alle folkevalgte. I formannskapet satt et medlem som administrasjonen generelt sett opplevde som systemkritisk, og som potensielt sett kunne skape utfordringer dersom e-politikersystemet ikke fungerte tilfredsstillende. Det oppstod imidlertid få utfordringer i kjølvannet av innføringen, og de folkevalgte syntes fornøyde.

### 6.2.3 Hovedprosjekt

Piloteringen av formannskapet ble ansett som en suksess av både de folkevalgte og av administrasjonen. Administrasjonen satte dermed høsten 2011 i gang et hovedprosjekt for full



utrulling av systemet. Det ble imidlertid ikke utarbeidet prosjektmandat eller detaljerte prosjektplaner, så i realiteten handlet dette bare om å favne om de gjenstående utvalgene.

I prosjektets styringsgruppe var de sentrale interessentene med (blant annet ordfører og rådmann). Siden dette systemet var et frittstående system som baserte seg på skytjenester, så hadde ikke IKT-avdelingen noen reell interesse i prosjektet. De var positive til løsningen, og fokuserte på å understøtte systemet med trådløst nettverk i kommunestyresalen.

Da det nye kommunestyret ble konstituert senhøsten 2011, så fikk de alle utlevert sine nettbrett. Siden nettbrettene skulle vare i hele perioden, så ble de nyeste og største modellene valgt. Administrasjonen utviklet og tilbydde en opplæringspakke, men opplæringsbehovet syntes ikke å være spesielt stor. De folkevalgte var raskt i gang med å bruke systemet. Innføringsprosessen gikk raskt og var ikke heftet med organisatoriske eller tekniske utfordringer.

Åsgard kommune har også etablert et brukerforum; en arena for de folkevalgte å få opplæring, tips og råd, samt diskutere forbedringsmuligheter med superbrukerne i administrasjonen. Forumet har møter i forkant av hvert kommunestyremøte, og det varierer hvor mange som kommer.

e-politikersystemet er i dag i ordinær drift, og ingen folkevalgte møter opp med papirer.

Prosjektlederen anslår at investeringen av e-politikersystemet var tjent inn i løpet av halvannet år, sett opp mot driftsutgiftene i forbindelse med den papirbaserte teknologien. Denne inntjeningen inkluderte blant annet 60 % stillingsreduksjon i politisk sekretariat. De folkevalgte er fornøyde med teknologien i den forstand at de bruker den i alle møter. Hvorvidt de har blitt «bedre politikere» gjennom dette tiltaket er imidlertid ikke kartlagt. Brukertilfredsheten er heller ikke kartlagt.

Selv om systemet i dag er i ordinær drift, så har administrasjonen et kontinuerlig forbedringsfokus. Et av forbedringsområdene som for tiden diskuteres er hvordan sakene i større grad kan fremstå som multimedial og med økt interaktivitet. Sakene fremmes på nettbrettene stort sett på samme måte som på de ble gjort på papir (det er for eksempel ønskelig å innlemme videosnutter fra befaringer til plansaker).

Åsgard kommune sitt e-politikerprosjekt har for øvrig oppnådd stor oppmerksomhet. Kommunal Rapport fremmet Åsgard kommune som forsidesak tidlig i 2011, og ble samme året tildelt fornyingsprisen av Fylkesmannen. De siste to årene har kommunen blitt kontaktet av rundt 80 kommuner og statlige institusjoner som ønsket å få presentert eller lære mer om systemet. Som et tiltak for å imøtekomme den store informasjonsforespørselen så etablerte kommunen en blogg som inneholder prosessbeskrivelser, brukerveiledninger, spørsmål og svar, samt nyheter.

## 6.3 Balder kommune

Balder kommune er med sine 60.000 innbyggere en av de ti største kommunene i landet.

### 6.3.1 Strategisk fokus og digital modenhet

Balder kommune har en kommunedelplan for kommunikasjon for 2011-2023, som i tillegg til kommunikasjonsarbeidet også favner om IKT og omdømme. Delplanen legger føringer for digitaliseringstiltakene. Kommunens e-politikerprosjekt ble imidlertid iverksatt i 2010, det vil si før delplanen var vedtatt. Tiltaket var i så måte ikke bundet mot noen konkret tiltak i strategiske dokumenter, men var som i Åsgard kommune heftet på et «generelt» digitaliseringsfokus.

Kommunen oppnådde gode resultater i e-kommuneundersøkelsen for 2011, og de har ellers gjort seg spesielt bemerket som dyktig i bruk av sosiale medier. Jeg vurderer kommunens digitale modenhet til trinn 3 i tjenestetrappen.

### 6.3.2 Pilotprosjekt

Initiativet til Balder kommune sitt e-politikersystem kan spores tilbake til da kommunen i 2009 gjennomførte et sett med tilstandsanalyser av sine IKT-systemer. Analysene avdekket at organisasjonen jobbet svært papirorientert, og at arkitekturen ikke understøttet helhetlig elektronisk informasjonsflyt. Kommunen hadde tidligere mye skreddersøm og lokalt utviklede systemer; nå var det hyllevarer og standardiseringer som gjaldt. Det var svært mye papirproduksjon knyttet til de rundt 150 årlige politiske møtene, og administrasjonen ønsket derfor å prioritere realiseringen av et e-politikersystem. Administrasjonen utarbeidet derfor et grunnlagsdokument som kastet lys på mulighetene rundt innføringen av e-politikersystem, og hva som måtte gjøres for å gjøre Balder kommune sitt politiske nivå papirløs. I dokumentet ble ulike effekter fremført, både for de folkevalgte («bli mer effektiv»), for administrasjonen («innsparing på papir-, porto- og kopieringskostnader»), og for kommunens omdømme («bli en mer miljøvennlig kommune»).

Som følge av kommunens strategivalg om å basere sine fremtidige systemer på hyllevarer, så gjennomførte de en kartlegging av relevante systemer i sektoren. Kommunen vurderte Bergen kommune sitt e-politikersystem som «det beste systemet». Bergen kommune hadde allerede i 2009 utviklet sitt system i samarbeid med leverandøren av sak- og arkivsystemet, som baserte seg på tablet-pcer som høyteknologi (dette var før nettbrettene hadde høy utbredelse) og Microsoft OneNote som program. Dette systemet var faktisk det samme systemet som Vilje kommune brukte i sitt pilotprosjekt. Leverandøren promoterte videoer av systemet på sosiale medier, og det oppnådde forholdsvis mye oppmerksomhet i sektoren. Balder kommune tok altså sikte på å kopiere Bergen kommune sin modell.

Enhetslederen utarbeidet et prosjektmandat (oppdragsavtale) med en strategisk IKT-rådgiver som ble satt til å være prosjektleder for piloteringen. Mandatets resultatmål var «å etablere teknisk løsning som tilrettelegger for at saksdokumenter og saksbehandling/vedtak skjer elektronisk». Prosjektleder ønsket initielt å starte med et mindre utvalg (kulturutvalget), men da saken ble fremmet for formannskapet så ba de om å være pilot istedenfor kulturutvalget. I tillegg til formannskapet så ønsket rådmannens ledergruppe også å teste ut teknologien.

Administrasjonens saksfremlegg til formannskapet inneholdt noen vurderinger av ulike gevinster som e-politikersystemet skulle oppnå over tid, som i praksis ble gjenbrukt fra nevnte oppstartsnotatet. For det første var tanken at hverdagen for politikerne skulle bli enklere. For det andre ville eliminering av papirproduksjonen bidra til å styrke kommunen som en miljøvennlig og effektiv kommune. Argumentasjonen rundt miljøvennlighet baserte seg på et regnestykke som Bergen kommune utarbeidet i forbindelse med innføringen av sitt system. Det totale papirforbruket ble sammenstilt med potensielt «spart» antall trær, vannmengde og CO<sup>2</sup>-ekvivalenter. For det tredje ville full realisering resultere i en årlig kostnadsbesparelse på ca 0,7 millioner i året (arbeidstid, porto og distribusjon).

Prosjektets kobling mot kommunens styringsnivå medførte at innføringsløpet ble ansett som et viktig prosjekt av enhetslederen og rådmannen, og prosjektleder ble i dermed gitt betydelig med ressurser til realiseringen av systemet. Prosjektmandatet synliggjorde nesten et årsverk i ressursbruk, samt en forholdsvis betydelig investeringsramme (det var blant annet knyttet betydelig lisensutgifter til denne teknologien).

Innkjøpene ble gjennomført i slutten av 2010, og i begynnelsen av 2011 fikk formannskapet og rådmannens ledergruppe utlevert sine tablet-pcer med tilhørende programvare. Ledergruppen syntes å være fornøyde med systemet, da de klarte seg med en maskin både på kontoret og i de politiske møtene. Formannskapet var delvis av den samme oppfatningen; de fikk en ny maskin som var tilrettelagt for bruk i de politiske møtene, og maskinen kunne brukes i andre sammenhenger. Men en håndfull medlemmer i formannskapet anså dette som en ren «politikermaskin» og brukte ikke tablet-pcen utenom de politiske møtene. Disse medlemmene krevde følgelig mer oppfølging. Både rådmannen og ordføreren var uttalt positive til systemet. Piloten ble avsluttet som planlagt sommeren 2011.

Etter avslutningen av pilotprosjektet gjennomførte administrasjonen en brukerkartlegging hvor systemet ble underkastet evaluering. Hovedtrekkene i evalueringen var at systemet fungerte meget bra/bra, kun en person ga uttrykk for at systemet fungerte dårlig.

### 6.3.3 Hovedprosjekt

Pilotprosjektet ble ut fra resultatmålet vurdert som suksess, og formannskapet ønsket derfor å realisere hovedprosjekt med innføring i bystyret og de fleste politiske utvalg. Sak ble reist til bystyret sommeren 2011, og bystyret fattet positivt vedtak hvor de la opp til at administrasjonen kunne forberede full innføring når det nye bystyret ble konstituert senhøsten 2011. Hovedprosjektets resultatmål var: «å implementere papirløse møter i Bystyret, utvalg for landbruk og teknikk, komite for tjenesteutvikling, komite for samfunnsutvikling».

Prosjektgruppen produserte en videosnutt som de la ut på sosiale medier, og som viste hvordan formannskapet brukte teknologien under reelle møter. Kommunen oppnådde en viss oppmerksomhet i medier, fortrinnsvis lokalradio og lokalavisene.

Nå som e-politikersystemet er i drift så har bystyret, formannskapet og de fleste politiske utvalg blitt «papirløse». Det er imidlertid fortsatt noe papir, for eksempel store dokumenter (eks budsjettdokumentet) og unndratte saker. Administrasjonen er tilstede på bystyremøtene og yter teknisk bistand ved behov.

Administrasjonen skal gjennomføre en midtveisevaluering sommeren 2013. Denne evalueringen vil for det første kartlegge brukernes opplevelse av systemet, og for det andre analysere om de signaliserte gevinstene er oppnådd. Signaler fra blant annet rådmannen syner at det kan bli aktuelt å bytte tablet-PCene med nettbrett ved neste konstituering.

## 7 Analyse

Spørsmålet er nå hvordan funnene i forrige kapittel skal tolkes. Forskningsspørsmålet søker å forstå den store utbredelsen av e-politikersystemer i kommunal sektor. I den forbindelse må vi først rette søkelyset mot kommunens beslutnings- og innføringsprosesser. Hva kjennetegnet disse prosessene? Hva var bakgrunnen for initiativene? Var det rasjonelle vurderinger som lå til grunn, og var kommunene opptatte av gevinstanalyser og gevinstrealiseringer?

Studiet er som nevnt et teoretisk fortolkende studie, så den analytiske verktøykassa består først og fremst av de organisasjonsteoretiske perspektivene i kapittel 4. Perspektivene har ulike syn på mål og forståelse av rasjonalitet. **Verktøyperspektivet** definerer et mål på bakgrunn av endringsbehov, og etter en rasjonell mål-middel-analyse velges tiltaket som vurderes å være det beste tiltaket. Siden mål-middel-tankegangen gjennomsyrrer dette perspektivet, så må vi utforske de uttalte målsettingene med kommunens e-politikersystem, samt de tiltakene organisasjonen gjennomførte for å nå disse målene.

Målsettingene forstås først og fremst gjennom begrepene *effekt mål* og *resultat mål*. Begrepene er hentet fra prosjektmetodikk (se for eksempel prosjektveiviseren til DIFI), og som beskriver ulike aspekter ved prosjekters målstyring. Utgangspunktet er at for å få gjennomført et prosjekt så må organisasjonen allokere en viss mengde ressurser til prosjektet, som igjen omdanner disse ressursene til et resultat som skal bidra til å realisere endringer. Prosjektets leveranser uttrykker vi som resultatmål, og de endringene (effektene) som organisasjonen oppnår over tid kaller vi effekt mål. En annen måte å se dette på er at resultatmål beskriver *hva* som skal leveres, mens effekt mål beskriver *hvorfor* prosjektet gjennomføres. Den logiske rekkefølgen blir dermed problembeskrivelse, behovsdefinisjon, effekt mål, så resultatmål. Et eksempel på et effekt mål kan være å styrke den lokalpolitiske utøvelsen, og resultatmålet kan da være å innføre e-politikersystemer.

Gevinstrealisering handler i dette tilfellet ikke om hvorvidt systemet er innført, men om den lokalpolitiske utøvelsen faktisk er styrket gjennom tiltaket.

**Kulturperspektivet** legger mindre vekt på formell målstyring, og flytter fokuset til dynamikken mellom kulturelle verdier og instrumentelle mål. Her trekker vi inn forhold som sosiale strukturer, organisasjonskultur og læring. Ledelsen må ta hensyn til at innføring av teknologier må ta hensyn til organisasjonskulturen, det vil si at den må gjennom en institusjonaliseringsprosess. Vi kan forvente oss en «treg» innførsel av teknologien, og at den implementerte teknologien fremstår som unik. Vi kan videre tenke oss at kommunene søker å dra veksler på eksisterende systemer i større grad enn å utvikle noe nytt, for eksempel å basere e-politikersystemer på moduler til eksisterende sak- og arkivsystemer, istedenfor å gjennomgå en krevende og risikofylt utviklingsprosess.

**Myteperspektivet** distanserer seg ytterligere fra rasjonell målstyring ved å argumentere for at formulerte mål først og fremst har symbolsk verdi, og at de nødvendigvis ikke ment å ha instrumentelle virkninger. Målene kan «importeres» fra de institusjonelle omgivelsene, og slike mål tilfører som vi har sett verdier ut over det instrumentelle. Her kan vi forvente at kommunen vil være opptatt av om et e-politikersystem symboliserer «det nye», og om rekkefølgen på problembetinget søking handler om at noen i organisasjonen blir oppmerksom på og begeistret for systemet, for så å «oppdage» at kommunen har et lokalt problem som kan løses med inntak av systemet. Her er det også interessant å finne ut om systemet er «tatt i bruk» på en slik måte at teknologiens sterke sider blir dratt veksel på, eller om den fremstår av mer symbolsk karakter, hvor teknologien er helt eller delvis frikoblet produksjonskjernen (dekobling).

## 7.1 Vilje kommune

### 7.1.1 Problemforståelse og målsettinger

La oss starte med å analysere kommunens uttalte målsettinger. Målet med komiteen for miljø- og samfunnsutvikling sitt pilotprosjekt var «å teste ut et e-politikersystem» som erstatning for papirbasert teknologi. Informanten var kritisk til om det ble diskutert *hvorfor* systemet skulle innføres. Det ble heller ikke gjennomført noen initiell analyse av hvordan et slikt system ville påvirke de administrative prosessene, eller hvordan systemet ville påvirke den politiske møtegjennomføringen. Målet med hovedprosjektet (for kommunestyret og innstillingsutvalgene) var «å implementere elektroniske saksdokumenter og mobil arbeidsstasjon for de folkevalgte». Nå var det ikke snakk om mer testing; systemet skulle innføres.

Målene i pilotprosjektet og hovedprosjektet er som vi ser resultatmål. Prosjektplanen eller andre dokumenter kaster ikke lys på hverken hensikt eller antatte effekter. Det nærmeste vi kan komme effektmål er komiteens antakelse om mulige miljøgevinster gjennom redusert papirforbruk. Selv om det er naturlig å tenke at denne komiteen ville ha et spesielt øye for slike gevinster, så ble det ikke gjennomført noen analyse for å frembringe de reelle miljøgevinstene. Et miljøregnskap kunne for eksempel sammenstille produksjons- og vedlikeholdskostnadene for systemet med det reduserte papirforbruket. Argumentasjonen fremstår følgelig av symbolsk karakter.

Det er vanskelig å forstå prosjektenes målsettinger ut fra verktøyperspektivet, da vi mangler koblingen mot problemerkjenner og/eller strategiske mål. Nå må vi riktignok være klare over at politiske ønsker og vedtak er typiske initiatorer for det arbeidet som utføres i administrasjonen. Administrasjonskulturen skal balansere mellom lojalitet og faglige normer, noe som betyr at man både skal være politisk lojal ovenfor politisk ledelse, men samtidig fatte beslutninger på et solid faglig

grunnlag (Christensen m.fl. 2010:64). Uklar bestilling fra politisk nivå, for eksempel kompromisser mellom ulike partier, kan oppleves utfordrende for administrasjonen. Dette kan forklare oppstarten av pilotprosjektet, men hovedprosjektet (som var administrativt initiert) har etter verktøyperspektivets beslutningslogikk svekket rasjonalitet.

Myteperspektivet fremfører på sin side at når uttalte målsettinger er uklare eller manglende, så kan det være fordi de er *ment* å være uklare. Uklare mål gir ledere betydelig fleksibilitet i hvordan målene skal fremstilles, og ikke minst med hensyn til om og hvordan de skal iverksettes (op.cit.:99). Romslige mål gir også godt med handlingsrom i innføringsprosessen, hvor ledelsen kan manipulere med målsettinger som respons til forventninger og press som toner frem underveis.

Kommunens tekniske omgivelser vil være opptatt av om kommunen har en effektiv og rasjonell drift, mens de institusjonelle omgivelsene vil være opptatt av at kommunen har en drift som er konform med omgivelsenes normer og forestillinger. Innføringen av e-politikersystemet kan kobles mot begge omgivelsesformene. De tekniske omgivelsene kan stimuleres ved å signalisere at systemet resulterer i effekter som økt automatisering, bedre beslutningsstøtte og reduserte driftsutgifter. Disse elementene går som tidligere nevnt ofte igjen i kommunenes saksutredninger, og er alle instrumentelle elementer. Men det er en viktig forskjell som belyses av dekoblingsteorien; mens verktøyperspektivet er opptatt av at disse effektene når produksjonskjernen, så er vi i myteperspektivet mest opptatt av å *signalisere* disse effektene. De institusjonelle omgivelsene kan stimuleres ved å koble e-politikersystemet mot innsatsområder som fornyelse og e-kommunesatsning. Medier (tradisjonelle eller sosiale) kan brukes som formidlere, så kommuner vil i slike tilfeller være opptatte av mediedekninger, priser og andre oppmerksomheter. Når kommunen ønsket å få formidlet e-politikersystemet som en «gladsak» til innbyggerne gjennom media, så gir det mening ut fra myteperspektivet.

Kommunens manglende vurderinger av problemforståelse, gevinstfokus og svekket rasjonalitet kan best forklares ut fra myteperspektivet, hvor motivasjonen vurderes å ha vært å imøtekomme de institusjonelle omgivelsene. Vi må her merke oss at utbredelsen av e-politikersystemer var høy på det tidspunktet kommunen innførte sitt system. Systemene kan nok ha blitt opplevd som slagkraftige myter innad i kommunesektoren, og vi kan følgelig anta at de presenterte et betydelig press mot kommunene. Forventninger om at kommunen skulle *implementere «mobile arbeidsstasjoner for de folkevalgte»* kan følgelig forklare hvorfor kommunen ikke fokuserte på effektmål og gevinster.

Behovet ble vurdert som lite relevant; her handlet det om å imøtekomme forventninger/gjennomføre grep for å innordne seg til rådende idestrømningene.

De folkevalgte er for øvrig i myteperspektivet tett koblet til de institusjonelle omgivelsene, og det er derfor ikke unaturlig å tenke seg at initiering kommer fra politisk hold. Vi kan anse de folkevalgte, som er valgte representanter fra omgivelsene, «sensorer» for strømninger og motebølger i de institusjonelle omgivelsene. Dermed presenterer de en inntakskanal for organisasjonsoppskrifter. I Vilje kommune var det også de folkevalgte som initierte gjennomføringen av e-politikersystemet.

### 7.1.2 Teknologivalg og innføringsløp

La oss gå videre til å analysere innføringsprosessene. Det å ta initiativet til, beslutte og implementere reorganiseringer (for eksempel gjennom prosjekter) er knyttet til to aspekter ved endringsprosesser. For det første må politiske og administrative ledere ha kontroll *med aktiviseringen av aktørene* i prosessen. Dette kan de enten gjøre ved å delta selv eller ved å kontrollere andre aktørers deltakelse. For det andre må *ledere kontrollere defineringsaspektet*, det vil si at de må ha en viss kunnskapsmessig kapasitet. Deres tenkning om problemer og løsninger med hensyn til slike prosesser må ha en mål-middel karakter. Et e-politikersystem har en bred innretning, og representanter fra politisk og administrativt nivå må i verktøyperspektivet sikre gjennomføring gjennom aktiv ledelse.

Pilotprosjektet var et lukket utviklingsløp drevet frem av IKT-avdelingen, mens hovedprosjektet hadde en bredere, og tydeligere, politisk og administrativ styring. I hovedprosjektet satt blant annet ordfører og rådmann, administrasjonssjefen ble satt som prosjektleder, og en arkivkonsulent som prosjektleder. Toppledelsens deltakelse i hovedprosjektet understøtter verktøyperspektivets fokus på styring.

I tillegg til aktivering av ledelsen så er det viktig å undersøke hvordan de andre berørte interessentene ble involvert. Pilotprosjektet ble gjennomført som et IKT-prosjekt, som et samarbeid mellom IKT-avdelingen og leverandøren av sak- og arkivsystemet. Selv om leverandøren og IKT-avdelingen var interessenter i e-politikersystemet, så var det ikke primærinteressentene. Politisk sekretariat produserte saksdokumentene som tidlige, men hadde ingen oversikt over de påfølgende arbeidsprosessene som IKT-sjefen utførte. Dersom sekretariatet for eksempel reviderte sakslisten, så kunne de ikke sikre at politikerne mottok den reviderte sakslisten. Arbeidsprosessene som ble utarbeidet var segmentert i siloer, og teknologiens sterke sider ble dårlig utnyttet. Da e-politikersystemet ble introdusert til komiteen så ble den opplevd som «vanskelig» og «ikke hva de hadde sett for seg». Dette beskrives i et saksdokument til formannskapet i januar 2012: «*Denne løsningen ble teknisk godkjent av enhet for IKT, men løsningens brukertesting var mindre vellykket. Politikerne ga uttrykk for at de ikke ønsket en tredje PC*».



En måte å forstå denne situasjonen på er å ta utgangspunkt i verktøyperspektivets krav om involvering av hierarkiet. Pilotprosjektet hadde som vi har sett begrenset intern involvering, og valgte som alternativ å hente inn ekstern ressurs. En annen innfallsvinkel er å ta utgangspunktet i kommunene som multistandardorganisasjoner og kulturperspektivets handlingslogikk. Her har vi å gjøre med mange ulike organisasjonskulturer. De ulike avdelingene utvikler sin egne kulturelle trekk, og vi kan følgelig ha flere institusjonaliseringsprosesser pågående samtidig. Avdelingenes kulturer kan virke fremmede eller hemmende for en kommunes digitaliseringsarbeid, og kan forklare hvorfor digitaliseringstiltak kan frastøtes av enkelte avdelinger mens opplever *rask tilkobling*. IKT-avdelingen preges for eksempel av helt andre kulturtrekk enn de du kan finne i en politisk komite, naturlig nok relatert til forskjeller i profesjoner og profesjonsutøvelse. Dette kan forklare hvorfor den tekniske løsningen i piloteringen ble vurdert som «god nok» av IKT-avdelingen, men frastøtt av politikerne.

Hovedprosjektet ble gjennomført som et organisasjonsprosjekt, hvor teknologiene ble valgt i samarbeid mellom primærinteressentene. Her ser vi at IKT-sjefen ble gjenstand for flere interessekonflikter. Først ble hans pilotprosjekt terminert av rådmannen, så ble han motvillig plassert i styringsgruppen for prosjektet, og til slutt velger prosjektet en annen løsning enn den han argumenterer for. Prosjektlederen opplever følgelig treninger og forsinkede leveranser i den gjenstående prosjektperioden. Mens slike forhold vanskelig kan forklares ut fra verktøyperspektivet, så er kulturperspektivet åpen for at latent eller åpen motstand vil være tilstede i slike prosesser. Vi har sett at ulike interesser og kulturelle forskjeller resulterte i forsinket fremdrift.

Når hovedprosjektet kommer så langt at de får konkretisert to ulike teknologier, så ser vi at de gjør rasjonelle vurderinger rundt teknologivalg og løsningsdesign. Her stilles Lunner kommune sin teknologi opp mot sak- og arkivleverandørens teknologi. Økt automatisering gir gevinster i form av redusert ressursbinding er heftet med en potensiell økonomisk gevinst. Men siden de samme menneskene fortsatt jobber i organisasjonen, så lar denne gevinsten seg sjelden hente ut på kort sikt. Dette er en vanlig utfordring heftet med gevinstrealiseringer, og fokuset på lave driftsutgifter fremstår følgelig som et «sikrere kort».

Vi ser at kommunen ikke tar sikte på å utvikle teknologien i egen organisasjon, men baserer seg på allerede eksisterende systemer i organisasjonsfeltet. I situasjoner preget av tvetydige mål eller uklar teknologi, så har vi sett at organisasjoner kan velge å kopiere eksisterende oppskrifter gjennom det vi kaller *usikkerhetsdrevet isomorfi*. Konsekvensen er økt homogenisering, for det første for selve organisasjonsoppskriftene, og for det andre på den implementerte teknologien og de tilhørende arbeidsprosessene i kommunene.

Myteperspektivet kaster lys på et annet relevant aspekt med innføringsprosessene. Vi ser at hovedprosjektets prosjektorganisering i stor grad følger linja i organisasjonen (rådmann i styringsgruppen, administrasjonssjefen som prosjekteier, arkivkonsulent som prosjektleder). Dette kan synes å være en effektiv måte å sikre prosjektgjennomføringen på, men de samme personene sitter med samme autoritet i organisasjonen som i prosjektet. Prosjektorganisering kan her tolkes som et signal om at de setter «trykk» på tiltaket, og på den måten bidra til oppmerksomhet og begeistring. Aktiviseringen av ekstern prosjektleder i pilotprosjektet kan også tolkes ut fra myteperspektivet som et legitimitetsaspekt. Begrunnelsen kan være den eksterne prosjektlederens fagkompetanse og erfaring med tilsvarende innføringsprosesser. Piloteringen kunne dermed sende et signal til omgivelsene om en spesialisert og kunnskapsbasert innføring, noe som kunne bidra til å gi prosessen økt legitimitet.

## 7.2 Åsgard kommune

### 7.2.1 Problemforståelse og målsettinger

Selv om Åsgard kommune befinner seg et steinkast unna Vilje kommune, så har de hatt en helt annen innfallsvinkel til realiseringen av sitt e-politikersystem. Her var utgangspunktet en intern problemerkjenning av at de gamle arbeidsprosessene i politisk sekretariat var ineffektive og preget av høy ressursbinding. Rådmannen ga politisk sekretær fritt handlingsrom til å utarbeide et bedre system basert på nye teknologier.

Vi ser at kommunen har formalisert strategiske føringer for et generelt digitaliseringsarbeid, og digitalisering gjøres der det gir gevinster i form av økt automatisering eller annen redusert ressursbinding. Intensjonen bak de strategiske føringene vurderes å være rasjonelt tuftet.

Administrasjonen har selv identifisert et problem og initiert utviklingen av et e-politikersystem. Dette er som vi ser en rasjonell «problem søker løsning» tilnærming som kjennetegner verktøyperspektivet. Kommunens manglende uttrykte orientering mot myter i omgivelsene gjør at vi i liten grad kan koble problemforståelsen mot myteperspektivers resonnementer, så konklusjonen er at kommunen har en problemforståelse og tilnærming preget av rasjonalitet.

### 7.2.2 Teknologivalg og innføringsløpet

Åsgard kommune utviklet sitt e-politikersystem tidlig i 2011, og var blant de første kommunene som realiserte et nettbrettbasert system. Utviklingsprosessen synes ikke å bære preg av å være på «jakt» etter løsninger, men som en intern utviklingsprosess. Utviklingen dro i stor grad veksell på teknologiske ingredienser i omgivelsene, og det endelige systemet bestod av nettbrett og en håndfull

apper. Appene baserte seg på ulike teknologier som ble oversatt og tilpasset lokale behov. Teknologier ble her *oversatt* slik vi har gjort rede for i gjennomgangen av oversettelsesteorien. Den politiske sekretæren hadde en sentral rolle i denne prosessen, og utviklingen av e-politikersystemet var i langt større grad personsentrert sammenlignet med de andre kommunene.

e-politikersystemet var som tidligere nevnt ikke integrert mot sak- og arkivsystemet, men et frittstående system som baserte seg på manuell eksport og import av dokumentene. Når sakene var ferdig behandlet av saksbehandlere så laget politisk sekretær saksliste og så eksportere sakslisten med alle saksdokumentene til en mappe som da ble synkronisert over til alle brukernes nettbrett. Arbeidet var langt mindre ressurskrevende enn før, og det var også politisk sekretariat som fikk den administrative ressursbesparelsen på 60 %. Teknologien berørte færre avdelinger enn i de andre kommunene i utvalget, men medførte som vi ser en sterkere binding mot politisk sekretær.

En fordel med egenutviklet teknologi er at den øker handlingsrommet til å utvikle og tilpasse systemet for fremtidige behov. Ulempen er på den andre siden at denne utviklingen nettopp må drives frem lokalt, og man kan ikke dra veksel på nye funksjoner som eksempelvis leverandøren innlemmer som følge av etterspørsler fra andre kunder. Utviklingsarbeidet er for øvrig i liten grad formalisert, så det er utfordrende å etterprøve de teknologiske vurderingene som ble gjort underveis. Siden rådmannen var opptatt av at nettbrettene skulle være i hele kommunestyreperioden, så ble de største og beste modellene valgt. Med tanke på at forskjellen mellom nettbrettene i hovedsak er skjermopløsning og minnestørrelse, så vurderes dette resonnementet for å basere seg på en forholdsvis svak teknologiforståelse. Andre kommuner klarer seg utmerket med eldre modeller som er langt billigere (for eksempel Sørums kommuner).

Selv om prosjektet var administrativt initiert, og at kommunen initielt var opptatt av å redusere administrasjonens ressursbinding, så gjorde prosjektgruppen et viktig poeng av at e-politikersystemet ville gjøre de folkevalgte til «bedre politikere». Ressursbesparelsen var altså koblet mot effektivisering av arbeidsprosesser i administrasjonen, mens innsalget til politisk nivå handlet om kvalitative gevinster. Begge disse dimensjonene er konsistente med verktøyperspektivets tanker rundt rasjonalitet og intensjonalitet. Innsalget mot de folkevalgte er heller ikke koblet mot dimensjoner som vi forventer å finne i myteperspektivet (som omdømme og modernitet). Mens Balder kommune er opptatt av å formidle e-politikersystem som et omdømmetiltak, så ser vi at Åsgard kommune har en annen tilnærming.

Vi kan ut fra kulturperspektivet forvente en treghet i implementeringen, men her lot prosjektet seg realisere raskere enn prosjektets tidsplan. Vi kan ikke identifisere «showstopperer» i administrasjonen slik vi kunne i Vilje kommune, men så har de også foretatt ulike teknologivalg.

Selv om færre avdelinger var involvert i administrasjonen, så skulle selvfølgelig hele det politiske nivået bruke dette systemet. Pilotprosjektets innsalg som et «tilbud» synes å være en egnet strategi for å legge til rette for et positivt mottak. Vi ser også at administrasjonen var opptatt av et medlem i formannskapet som ble ansett for å være «systemkritisk», og som kunne presentere motstand dersom teknologien ikke ble vurdert som «god nok». Hun hadde ingen lederposisjon, men ble åpenbart ansett for å være en meningsdanner som prosjektet burde være spesielt oppmerksom på. I henhold til kulturperspektivet var hun en kulturell leder som ble tatt hensyn til i innføringsprosessen.

Som følge av at kommunen var tidlig ute med å realisere sitt system, samtidig som at de fikk en del oppmerksomhet i medier, så fikk de et forholdsvis mange henvendelser fra andre kommuner. Innovasjonsprisen og omtaler i Kommunal Rapport stimulerte sannsynligvis til denne oppmerksomheten. Som en strategi for å håndtere det massive trykket fra omgivelsene så etablerte kommunen en blogg hvor de gjorde rede for teknologiens bestanddeler, arbeidsprosessene og ikke minst publisering av spørsmål og svar. E-politikersystemet vurderes som rasjonelt fundamentert, som en billig og fleksibel løsning, og som på en enkel måte lar seg gjenbruke i andre kommuner.

Vår forståelse av organisasjonsfelt innebærer at kommunene selv kan være aktive i utviklingen av myter, selv om de i prinsippet kan forholde seg mer eller mindre ubevisst til mytene. Når 80 kommuner og andre organisasjoner har vært innom Åsgard kommune for å se på deres system, så kan vi argumentere for at kommunen har oppnådd en status som *autorativt senter* i organisasjonsfeltet. Denne statusen forklarer i så måte den store spredningen av systemet.

## 7.3 Balder kommune

### 7.3.1 Problemforståelse og målsettinger

Balder kommune er den tredje, og siste, kommunen i utvalget. Kommunen er langt større enn de andre to kommunene, og har en større administrasjon og flere spesialiserte ressurser enn hva de andre kommunene kan skilte med. Balder har jobbet målrettet med sitt digitaliseringsarbeid over tid, blant annet ved å dedikere egne IKT-rådgivere til det IKT-strategiske arbeidet. Kan den interne ressurstilgangen og administrasjonens størrelse for øvrig ha noe å si på beslutnings- og innføringsprosessen? Det første vi ser er at Balder kommune har et høyt antall dokumenter (saksfremlegg, oppstartsnotat, prosjektplaner etc) i forhold til de andre. Vilje har riktignok en del dokumenter, men Åsgard har i hovedsak bloggen å vise til. For det andre ser vi at Balder kommune har et prosjektomfang som er langt høyere enn de andre kommune (de anslår opp mot et internt årsverk i pilotprosjektet). Selv om de riktignok har flere representanter i sitt politiske nivå så er store

delar av jobben med å realisere et e-politikersystem det som skjer «under panseret», og omfanget baserer seg følgelig i mindre grad på antall brukere.

Administrasjonens saksfremlegg til formannskapet bygger i hovedsak på et oppstartsnotat, samt et casenotat hvor de gjennomgikk Bergen kommune sitt e-politikersystem. Saksfremlegget har en rekke interessante formuleringer. Vi ser at kommunen er opptatte av de ekspressive sidene med et slikt system: «Å kutte ut den enorme papirproduksjonen som eksisterer i dag, vil være svært positiv for miljøet – og for kommunens omdømme». Vi ser også at de er opptatte av å følge trender i tiden: «Stadig flere kommuner blir papirløse» og «Papirløse politikere følger øvrige trender i tiden, der stadig mer aktiviteter håndteres papirløst over data og internett».

Regnestykket på miljøvennlighet vurderes å være en «skinnøvelse» for å fremføre argumentasjoner på miljøvennlighet, da den i realiteten er kopiert fra Bergen kommune. Vurderingene rundt effektivitet blir fremført som en forutsetning, og ikke som en dokumentert effekt (for eksempel erfaringer fra andre kommuner). Her er det viktig å merke seg at dette grunnlagsdokumentet er en del av beslutningsdokumentene til e-politikersystemet, og at det ble utarbeidet på et tidspunkt (våren 2010) hvor de færreste kommunene hadde på plass slike systemer. Likevel synes det ikke å eksistere noen dokumentasjoner på faktisk effekt i sektoren, og vi ser følgelig innslag av rasjonell mytedannelse.

I verktøyperspektivet er ikke dette relevante argumenter, men de gir mening ut fra myteperspektivet. Formuleringene og beregningene synliggjør først og fremst hvor bevisste kommunen var på å håndtere sine institusjonelle omgivelser. Saksfremlegget har også en annen formulering som bærer preg av usikkerhetsdrevet isomorfi: «Siden flere kommuner har gjort dette før oss, vil Balder kommune komme lettere og billigere til målet enn det som har vært tilfellet andre steder».

Formannskapet er positiv til realiseringen, og IKT-sjefen utarbeider derfor et prosjektmandat til en av sine strategiske IKT-rådgivere, og autoriserte prosjektet med rådgiveren som prosjektleder. Mandatet inneholdt ingen bakgrunnsbeskrivelser eller effektmål, men resultatmålet var «å etablere teknisk løsning som tilrettelegger for at saksdokumenter og saksbehandling/vedtak skjer elektronisk». Målet kan vurderes som upresist; hva ligger for eksempel i å «tilrettelegge for»? Prosjektlederen tolket mandatet dit at han skulle utvikle og innføre et e-politikersystem som erstattet den papirbaserte teknologien.

Selv om oppstartsnotatet kaster lys på mulige effekter, så ser vi ingen koblinger mellom oppstartsnotatet (mulige effekter) og prosjektmandatet (effektmål). Som tidligere nevnt skaper dette utfordringer for prosjektlederen som må leve med usikkerheten på hva leveransen skal konkret bidra

til å realisere over tid. Vi kan jo tenke oss at prosjektlederen vil være mest opptatt av å realisere et system som gir kostnadsreduksjoner for administrasjonen, på bekostning av de folkevalgte (for eksempel at systemet er lite brukervennlig men billig i drift).

Vi ser også at Balder kommune kastet øynene til Bergen kommune sitt e-politikersystem før pilotprosjektet ble startet opp, og det syntes ikke som om det var diskusjoner om alternative løsninger. I tråd med verktøyperspektivet vil vi være opptatte av å gjøre kartlegginger av mulige systemer, mens vi i kulturperspektivet vil være opptatte av systemer som antas å være kompatible med organisasjonens egen identitet. Løsningsmodeller i myteperspektivet kjennetegnes imidlertid som fravær av diskusjon mellom alternative løsninger. Administrasjonens initiativ var koblet mot tilstandsanalyser som avdekket at kommunen jobbet svært papirorientert, og at et e-politikersystem ville være et relevant tiltak. Denne erkjennelsen er rasjonelt tuftet, men det interessante er at når administrasjonen reiser sak til de folkevalgte (notater og saksutredninger), så fokuserer de på argumenter og resonnementer vi finner i myteperspektivet.

### 7.3.2 Teknologivalg og innføringsløpet

Prosjektet baserte som vi har sett sitt e-politikersystem på den teknologien som ble utviklet i Bergen kommune, så innføringsløpet handlet langt på vei om installering og systemkonfigurering.

Formannskapet og rådmannens ledergruppe ble satt i drift i begynnelsen av 2011, mens kommunestyret og de andre innstillingsutvalgene kom i gang våren 2012. Enkelte utvalg (som klagenemnda) ble ikke omfattet av e-politikersystemet som følge av at de arbeider med sensitive saker. Innføringen synes å ha gått uproblematisk.

Et interessant funn er at teknologien i e-politikersystemet i Balder kommune er det samme som ble testet ut i Vilje kommune sitt pilotprosjekt. Mens systemet ble frastøtt av politikerne i Vilje kommune, så gikk innføringen i Balder kommune smertefritt. Som mulig forklaring vil verktøyperspektivet henlede oppmerksomheten mot formell styring og kontroll. Mens Vilje kommune gjennomførte pilotprosjektet som et forholdsvis lukket IKT-prosjekt, så var hovedprosjektet i Balder kommune et organisasjonsprosjekt. Med utgangspunkt i kulturperspektivet så kan vi argumentere for at kommunenes ulike digitale kompetanse kan forklare forskjellen. Balder kommune har som vi har sett en høyere digital kompetanse enn Vilje.

I Balder kommune ble både pilotprosjektet og hovedprosjektet drevet frem av interne ressurser. Prosjektmandatene må vurderes å være svært romslige med tanke på ressursbruk, hvor det ble estimert nesten et årsverk med ressursbruk i forbindelse med innføringen. Det reelle ressursbruket ble anslått av prosjektlederen til å være langt lavere, så de opprinnelige anslagene kan ha vært en bevisst strategi for å sikre seg godt med armslag i innføringsprosessen.

Evalueringen av e-politikersystemet baserte seg på to spørreundersøkelser; en for politikerne og en for møtesekretærene. Politikerne synes å være jevnt over fornøyde. Alle utenom en opplevde at det fungerte bra å laste ned sakspapirer. Alle opplevde at det fungerte bra å orientere seg i sakspapirene, men her har en gitt følgende kommentar: «*Veldig store saker og tunge vedlegg kan bli litt vanskelig å bla og lese på skjerm – ellers veldig bra!*». Alle utenom en er fornøyd med kvaliteten på kart og tegninger. Alle har respondert at de får satt seg like godt inn i sakene som tidligere, foruten en som mener å få satt seg bedre inn i sakene.

Møtesekretærene uttrykker noe frustrasjon over tekniske problemer, men mener at tidsbruken rundt elektronisk forberedelse av møter kontra papirbasert er redusert. Sekretærene uttrykker videre at det totalt sett har blitt noe mer fleksibelt med papirløs forberedelse.

Myteperspektivet åpner for ulike fortolkninger av hvordan ledelsen forholder seg til myter (eller populære organisasjonsoppskrifter). Vi kan for det første tenke oss at ledelsen er en slags «fange» av de institusjonelle omgivelsene, og at de forholder seg passivt til dem. I motsetning til ansatte lengre ned i hierarkiet og som har praktisk erfaring, lar ledere seg gjerne lettere overbevise om at ideer kan framstilles som for eksempel effektiviseringsverktøy, nettopp er det, og ikke myter (Christensen m.fl. 2010:125).

## 8 Avslutning

Forskningsspørsmålet tar sikte på å forstå den store utbredelsen av e-politikersystemer i kommunal sektor, og i den forbindelse ble forskningsspørsmålet understøttet av to delspørsmål. Det første delspørsmålet handlet om å identifisere hva som kjennetegnet kommunenes problemforståelse og beslutningsprosesser.

Vi ser av analysen at to av tre kommuner i utvalget baserer innføringen av e-politikersystemene på lokale problemerkjenner. Papirbasert teknologi vurderes å ha høye administrative ressursbindinger, og den gjennomgående argumentasjonen er å fristille ressurser i administrasjonen ved å digitalisere prosessene knyttet til distribusjon og forvaltning av politiske dokumenter. Problemforståelsen er med andre ord koblet til gevinster for administrasjonen, og i liten grad koblet til gevinster for de folkevalgte. Når kommunene fremfører gevinster som «bedre» eller mer «effektive» politikere så ser vi at disse gevinstene er formulert som ikke-operasjonelle, og blir i liten grad etterprøvd. Det er med andre ord et gap mellom gevinstanalyse og gevinstrealisering.

Selv om både Åsgard og Balder kommune fremfører slike former for gevinster, så er de uttalte målsettingene med de enkeltes satsninger alle resultatmål. Ingen av kommunene har i sine prosjektmandater eller –planer formalisert tydelige bakgrunns- eller formålsbeskrivelser, eller formulert effektmål. Manglende fokus på effektmål problematiserer forståelsen av rasjonalitet og intensjonalitet i beslutningsprosessene. I tillegg vil kommunene få utfordringer med å gjennomføre gevinstanalyser og –realiseringer. Uten effektmål er det heller ikke tydelig for hvordan prosjektet skal vurderes som suksess av de berørte interessentene.

Vi ser også at selv om Balder kommune og Åsgard kommune har en felles problemforståelse, så velger de helt ulik tilnærming til det videre arbeidet. Balder kommune og Vilje kommune synes å være svært opptatt av sine institusjonelle omgivelser, mens Åsgard kommune er mer opptatt av sine tekniske omgivelser. Vi ser denne forskjellen blant annet når Balder sine argumentasjoner handler om dimensjoner som faller inn under myteperspektivet, som omdømme og miljøvennlighet, mens Åsgard jobber for seg selv med systemutviklingen.

Samlet sett ser vi altså at kommunene i utvalget baserer sine innføringsløp på sviktende rasjonelle analyser. Problemforståelsen er riktignok i to av tre kommuner rasjonelt tuftet, men beslutningsprosessene er gjennomsyret av rasjonelle svakheter.

Det andre delspørsmålet fokuserte på de teknologivalg som kommunene har gjort, og hvordan teknologiene ble innført i de enkelte kommunene. Vi har sett at de folkevalgte i liten grad har vært involvert i modellering og realisering av e-politikersystemene. Involveringen har hovedsakelig vært koblet til å vurdere eksisterende systemer. Ingen av kommunene har for eksempel gjennomført en



strukturert kartlegging av brukerbehov, og analysert hvordan den nye teknologien kan bistå til å omstrukturere arbeidsprosessene. Konsekvensen er at e-politikersystemene i stor grad bygges på de forutsetninger og den forståelsen administrasjonen har av de folkevalgtes behov.

Disse funnene utleder to utfordringer for de folkevalgte. For det første ser vi at *teknologien i e-politikersystemene ikke blir utnyttet godt nok*. Vi har riktignok sett at de folkevalgte får noen nye muligheter, som elektronisk lagring av dokumenter, og bedre gjenfinning/søk. Men saksdokumentene blir fortsatt presentert som før («papir på skjerm»), og de innebygde mulighetene i nettbrettene til å vise kart, bilde og video blir ikke utnyttet. Vi har sett at folkevalgte i Balder klaget på at kart ikke ble vist på en optimal måte, og det henger sammen med at kartene blir presentert i PDF, og ikke i egne kartprogram. I tillegg ser vi at enkelte folkevalgte i Vilje kommune av ulike grunner ikke bruker sine nettbrett, og denne utfordringen har vi sett i en rekke andre kommuner. Disse forholdene blir i realiteten en balansering av fordeler og ulemper; den nye teknologien gir litt, men tar samtidig litt. Når vi ser at de aller fleste folkevalgte faktisk bruker e-politikersystemene, så kan vi konkludere med at systemet oppleves som like bra eller bedre. Spørreundersøkelsen i Balder kommune understøtter denne konklusjonen.

For det andre så ser vi at e-politikersystemene i stor grad *begrenses til å erstatte eksisterende arbeidsprosesser* for de folkevalgte. Med utgangspunkt i vår teknologiforståelse så er dette dårlig teknologiutnyttelse. De enkelte folkevalgte forbereder seg som tidligere, og møtegjennomføringen er i all hovedsak som før. E-politikersystemene har altså i liten grad bidratt til å utvikle de folkevalgtes måte å jobbe på, så graden av innovasjon må vurderes som svært begrenset.

Når det gjelder administrasjonen, så ser vi at teknologien blir bedre utnyttet gjennom integrasjoner og automatiseringer. Konsekvensen er *reduerte ressursbindinger*, men som vi har sett evner ikke kommunene nødvendigvis å ta ut denne reduksjonen. Både Balder og Vilje kommune anslo konkrete økonomiske besparelser uten at de er konsekvent fulgt opp i kommende budsjetter (for eksempel ved budsjettreduksjon tilsvarende de initielle beregningene). Åsgard kommune har imidlertid vært tydelig på en redusert ressursbinding i administrasjonen som de tidlig var i stand til å ta ut som gevinst. Vi ser imidlertid også her at de fleste arbeidsprosessene består; de blir bare kortet ned som følge av at teknologien overtar enkelte oppgaver. Vi ser ikke at e-politikersystemene medfører strukturelle endringer i administrasjonen.

Vi ser også at kommunene har tatt ulike teknologivalg. To av kommunene i utvalget valgte komplette e-politikersystemer fra omgivelsene, mens den tredje satte sammen et system basert på teknologiske ingredienser i omgivelsene. Teknologiene er som vi har sett fortsatt heftet med begrensninger som er overført fra den papirbaserte teknologien, som PDF-dokumenter og dårlig

oppløsning på kart. E-politikersystemene favner ikke om personsensitive dokumenter, så slike dokumenter trykkes fortsatt opp. I tillegg trykkes ofte store dokumenter (som økonomiplan og årsmeldinger); de synes å være foretrukket på papir. E-politikersystemene fremstår følgelig som *hybrider* mellom en tenkt fullelektronisk teknologi og papirbasert teknologi.

La oss nå vende tilbake til studiets forskningsspørsmål, som handlet om å forstå den store utbredelsen av e-politikersystemer i offentlig sektor. Gjennomgangen av delspørsmålene viser oppsummert at dagens e-politikersystem langt på vei erstatter den papirbaserte teknologien, men i liten grad påvirker eller endrer arbeidsprosessene i administrasjonen eller for de folkevalgte. Kommunene synes lite villige til å gjennomføre utviklingsløp sammen med de folkevalgte. Åsgard kommune, som er den kommunen som har utviklet system selv, har på det nåværende tidspunkt heller ikke vært i stand til å dra veksler på teknologiens sterke sider i større grad enn hva de andre kommunene i utvalget har vært. Dagens e-politikersystemer er med andre ord begrenset til å vise «papir på skjerm», og vi ser innslag av organisatorisk hykleri. Mulige forbedringstiltak kan være å bruke flere funksjoner i maskinvaren, som kart med GPS, bruk av video og bilder, elektroniske avstemningsløsninger og ikke minst videokonferanser som alternativ til personlig oppmøte.

Den store utbredelsen av «middelmådige» hybridsystemer kan følgelig vanskelig kobles mot verktøyperspektivets krav om rasjonalitet og intensjonalitet, hvor gevinster for kommunesektoren øker i takt med at disse systemene sprer seg fra kommune til kommune. Vi må følgelig dreie oppmerksomheten mot myteperspektivet og dens orientering mot institusjonelle omgivelser. Det er liten tvil om at e-politikersystemer må anses som *rasjonelle myter* i organisasjonsfeltet. De fremstår som effektive, men vi kan vanskelig vurdere systemene som spesielt effektive samlet sett. Administrasjonen oppnår en del gevinster, og disse gevinstene kan riktignok være tilstrekkelige til at kommunene beslutter å innføre slike systemer, men vi har også sett at disse gevinstene ikke nødvendigvis blir tatt ut i praksis. Det er åpenbart en del å gå på i utnyttelse av teknologiens sterke sider. I henhold til virusteorien så kan vi tenke oss at like systemer vil modnes over tid, blant annet som følge av at de berørte interessentene ser forbedringsområder. På dette tidspunktet kan vi imidlertid følge Balder kommunes forståelse av e-politikersystemer som «politisk korrekte» systemer, og koble de til en av mange tiltak kommunene gjør for å fremstå som moderne og effektive. Kommunene gjennomfører som vi ser innovasjoner for å styrke organisasjonens legitimitet eller for å demonstrere at de i det minste prøver å forbedre seg (se DiMaggio og Powell 1983 sitert i Baldersheim m.fl. 2010:106).

De funnene og konklusjonene som fremføres i denne studien hviler på noen forutsetninger. For det første fanger de valgte organisasjonsteoretiske perspektivene opp dimensjoner som instrumentalitet, organisasjonskultur og mytedannelser. Vi kunne alternativt balansert bruken av

perspektivene annerledes, for eksempel ved å redusere bruken av myteperspektivet til fordel for verktøyperspektivet. Men siden våre funn i stor grad kan relateres til myteperspektivet så synes det naturlig å vie dette perspektivet betydelig fokus. For det andre kunne vi brukt andre teorier og modeller, for eksempel sosiologiske modeller som aktør-nettverksteori (ANT), eller behavioristiske modeller som teknologiakseptansmodeller (TAM). Det er mulig slike modeller kunne fanget opp andre relevante dimensjoner. For det tredje består utvalget av tre kommuner. Selv om de alle har ulike forutsetninger, og har hatt ulike tilnærminger til sitt arbeid, så er det alltid en mulighet for at en økning av utvalget kunne tilført flere analytiske poeng. Denne studien hviler for øvrig på det valgte forskningsdesignet.

Når vi argumenterer for at kommunenes institusjonelle omgivelser og organisasjonsfelter er av vesentlig betydning for kommunenes digitaliseringsarbeid, så taler det for at resonnementene i myteperspektivet bør danne grunnlag for ytterligere forskning innenfor pågående digitaliseringstiltak i offentlig sektor. Et mulig område kan i så måte være å analysere i hvilken grad nasjonale felleskomponenter og standarder fremstår som rasjonelle myter.

## Referanser

- Andersen, S. (2012), 7. Opplag. *Case-studier og generalisering*. Fagbokforlaget.
- Baldersheim m.fl. (2008). *Mot den virtuelle kommunen. Studer i e-demokrati og e-forvaltning*. Fagbokforlaget.
- Bekkers, V. og Homburg, V. (2006), 2. utgave. *The Information Ecology of e-Government*. IOS Press.
- Berger, P. og Luckmann, T. (1967). *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.
- Brunsson, N. (1989). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. New York: John Wiley.
- Bush & Ramstad:  
[http://www.idunn.no/ts/beta/2006/01/research\\_note\\_modernisering\\_av\\_offentlig\\_sektor\\_endring\\_legitimitet\\_og\\_lose](http://www.idunn.no/ts/beta/2006/01/research_note_modernisering_av_offentlig_sektor_endring_legitimitet_og_lose)
- Christensen m.fl. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Christensen, C. M. (2011), 4. Utgave. *The Innovator's Dilemma*. HarperBusiness.
- Clevenger, N. (2011). *iPad in the Enterprise: Developing and Deploying Business Applications*. Indianapolis: Wiley Publishing, Inc
- Currie, W.L. (2011). Institutional Theory of Information Technology. *The Oxford Handbook of Management Information Systems: Critical Perspectives and New Directions*, 137-173.
- Davis, Fred D. (1989): Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology. *MIS Quarterly* 13(3), 319-340.
- Datatilsynet (2011): *Veileder i sikkerhetsarkitektur*.  
[http://www.datatilsynet.no/Global/04\\_veiledere/sikkerhetsarkitektur\\_veil.pdf](http://www.datatilsynet.no/Global/04_veiledere/sikkerhetsarkitektur_veil.pdf)
- Devoteam daVinci (2011): *Felles IKT-utvikling i offentlig sektor*.  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2011/felles-ikt-utvikling-i-kommunal-sektor.html?id=635163](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/rapporter/2011/felles-ikt-utvikling-i-kommunal-sektor.html?id=635163)
- DIFI-rapport 2011:2: *Hva hindrer tjenester på nett?*  
<http://www.difi.no/artikkel/2011/05/hva-hindrer-tjenester-paa-nett-difi-rapport-2011-2-og-2011-3>
- DIFI. *Digitalt Førstevalg*. <http://www.difi.no/digital-forvaltning/digitalt-forstevalg>
- DiMaggio, P.J. og Powell, W. W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*.
- DiMaggio, P. J. (1991). Constructing an Organization Field as a Professional Project: U.S. Art Museums, i W. W. Powell og P. J. DiMaggio (red). *The New Institutionalism and Organizational Analysis*, 267-292. Chicago: The University of Chicago Press.

- Econ Pöyry og Nexia (2010): IKT-trender og politikutfordringer:  
<http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/IKT-trender.pdf>
- Egeberg, M. (1989). Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen, kap. 1. i Egeberg, Morten (red.) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- FAOS-rapporten (2007): [http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Felles\\_IKT\\_arkitektur\\_off\\_sektor.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/IKT-politikk/Felles_IKT_arkitektur_off_sektor.pdf)
- Geertz, C. (1973). *Interpretations of Cultures*. New York: Basic Books.
- Greenwood, R. (2008). *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: SAGE.
- Grønlund og Ranerup (2001). *Elektronisk förvaltning, elektronisk demokrati: Visioner, verklighet, vidareutveckling*. Studentlitteratur AB.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hatch, M. J (2011), 9. utgave. *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*. Oxford University Press.
- Heeks, R. (2006). *Implementing and Managing e-Government*. SAGE Publications Ltd.
- Hovik, S. og Stigen, I. (1995). Kommunal reorganisering: Eksterne og interne aktørers betydning, i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, nr. 2.
- Iden, J. (2007), 2. utgave. *Prosessutvikling. Håndbok i modellering og analyse av prosesser*. Tapir akademiske forlag.
- IKT-Norge (2012). Kommunekartlegging 2012. <http://ikt-norge.no/wp-content/uploads/2012/09/Kommunekartlegging2012-rapport-2709.pdf>
- Jacobsen, B. (1994). Reformer og organisatorisk identitet, i B. Jacobsen (red.), *Organisasjonsexperiment i kommuner och landsting*, 38-61. Stockholm: Nerenius & Santerus.
- Jansen, A. og Schartum, D. W. (2008). *Elektronisk forvaltning på norsk*. Fagbokforlaget.
- Jensen og Narud (2012): Norske kommuner – noen myter og realiteter:  
[http://brage.bibsys.no/hhe/bitstream/URN:NBN:no-bibsys\\_brage\\_29308/1/Jensen%20og%20Narud.pdf](http://brage.bibsys.no/hhe/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_29308/1/Jensen%20og%20Narud.pdf)
- Kelly (2011): *What Technology Wants*. Penguin Books.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty. An Institutional Perspective, i *Comparative Political Studies* 21 (1) s. 66-94.
- KS (2008) *eKommune 1012*. [http://ksikt-forum.no/artikler/2008/5/ekommune\\_2012](http://ksikt-forum.no/artikler/2008/5/ekommune_2012)
- KS (2013). *Digitaliseringsstrategi 2013-2016 for kommuner og fylkeskommuner*.  
<http://www.ks.no/PageFiles/15910/KS%20Digitaliseringsstrategi.pdf>

- Kraatz, M. S. og Zajac, E. J. (1996). Exploring the limits of the new institutionalism: The causes and consequences of illegitimate organizational change. *American Sociological Review*, 61, 812-836.
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2009), 2. Utgave. *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal Akademisk.
- Kvåle, G. og Wæraas, A. (2006). *Organisasjon og identitet*. Det Norske Samlaget.
- Linders, D og Wilson, S og Bertot, C. (2013). Open Government as a Vehicle for Government Transformation, i Weerakkody, V. og Reddick, C. (red). *Public Sector Transformation through E-Government*. Routledge. New York.
- March, J. og Olsen, J. (1994). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basics of Politics*. New York: The Free Press.
- McAfee, A. (2009). *Enterprise 2.0*. Harvard Business Press.
- Mintzberg (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall.
- Monteneiro, E. (2000). *Actor-network theory and information infrastructure*. I: C. Ciborra (red.), *From control to drift. The dynamics of corporate information infrastructure*. Oxford University Press.
- NESH (2006). Red. <http://www.etikkom.no/FBIB/Ressurser/Referanser/NESH-2006/>
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government. How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.
- Parsons, T. (1956). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations, Part I and II. *Administrative Science Quarterly*. 1:63-85, 225-39.
- Pellerud, M. (2006). Tverrsektorielt IKT-samarbeid i staten. Masteroppgave i forvaltningsinformatikk. <https://www.duo.uio.no/handle/10852/22968>
- Peters, T. J. (1988). *Thriving on Chaos. Handbook for a Management Revolution*. New York: Harper & Row.
- Powell og DiMaggio (1991). *The New Institutionalism in Organization Analysis*. The University of Chicago Press.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse; kvalitative metoder i samfunnsfag*. Universitetsforlaget.
- Roness, P. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Fagbokforlaget.

- Røvik, K. A. (1992). *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2005), 5. Utgave. *Moderne organisasjoner. Trender og organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundres organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Scott, W. R. (1994). Institutional Analysis: Variance and Process Theory Approaches, i W. R. Scott og J. W. Meyer (red.). *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, 81-99. London: SAGE.
- Silverman, D. (2006), 3. utgave. *Interpreting Qualitative Data*. SAGE Publications Ltd.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches, i *Academy of Management Review*, 20, 3, 571-610.
- Thagard, T. (2011), 3. utgave. *Systematikk og innlevelse*. Fagbokforlaget.
- Tjora, A. H. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Venkatesh, V., Morris, M. G. Davis, G. B., & Davis, F. D. (2003). User acceptance of information technology: Toward a unified view. *MIS Quarterly*, (27:3), 425-478.
- Weerakkody, V. og Reddick, G. (2013). *Public Sector Transformation through e-Government*. Routledge. New York.
- Weick, K. (1990). *The nontraditional quality of organizational learning*. *Organization Science*, 2: 116-124.
- Woodward, J. (1958). *Management and technology*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Wærness, M. (1990). Treårsbudgettering som rationalisering, 143-170, i Brunsson, N. og Olsen, J. P. (red): *Makten at reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Østlandsforskning (2010): <http://www.ostforsk.no/rapport/visrapport.cfm?RapportID=646>