

Jannie Hallås Fimland

Problemer ved bruk av elektronisk handel ved offentlige anskaffelser

En kvalitativ studie av kommuner i et e-handelssamarbeid med tilgang til verktøyene og en felles støttefunksjon

Masteroppgave i statsvitenskap

Veileder: Ole Bjørn Røste

Trondheim, mai 2016

Jannie Hallås Fimland

Problemer ved bruk av elektronisk handel ved offentlige anskaffelser

En kvalitativ studie av kommuner i et e-handelssamarbeid med tilgang til verktøyene og en felles støttefunksjon

Masteroppgave i statsvitenskap
Veileder: Ole Bjørn Røste
Trondheim, mai 2016

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Abstract

E-procurement is a phenomenon that has existed for at least a decade and it has an increasing impact on the procurement process in the public sector. However, most e-procurement projects fail. They are either total failures or partial failures in which the system is never implemented, or in which major goals for the system are not attained. This thesis focuses on why municipalities are experiencing problems using e-procurement tools. This issue and the related research question wants to explain why municipalities are experiencing difficulties as well as to identify the instrumental and institutional factors that explains the problems and how these factors are interrelated. The theoretical framework is an organizational theoretical framework with an instrumental perspective as well as an institutional approach with a cultural perspective and a surroundings perspective. It turns out that the perspectives provides a complementary and sometimes competing explanation on why municipalities are experiencing problems and how matters are interrelated. Empirical evidence in this study confirms previous research that inadequate monitoring by management, vague objectives and resistance related to the use of new technology and shifts in the organizational structure are crucial factors.

According to the instrumental perspective, problems occur due to bounded rationality that leads to capacity and resource limitations. The management has introduced e-procurement as a tool to increase resource efficiency but they do not understand how extensive the implementation process is. Several internal and external parties have been involved in the development of the project and the management has lost track of the projects goals and the projects process. Respondents point out that e-procurement is only a small part of their work tasks and they do not have the capacity or the resources to follow it up. Consequently, it creates internal opposition because employees do not understand why they have to use e-procurement. According to the cultural perspective, this resistance emerges because of changes in the working practices and role distribution. E-procurement is a technical tool and the respondents wants to reduce the number of purchasers to increase the technical expertise. Employees do not want to give up their purchasing authority and this leads to low technical expertise. The employees perceive e-procurement as a cumbersome and time-consuming tool and they do not understand why they have to use it. Suppliers and Buskerud, Telemark and Vestfold procurement collaboration (BTV), produces catalogs with limited choices. According to the technical surroundings perspective, the problems relates to the limited choices in the product catalogs. The employees in the municipalities are not satisfied with the

quality of the product catalogues and they feel that e-procurement is time-consuming compared with other purchasing methods. Several of the respondents emphasize vague or no objectives as a problem and this raises the question of *why* the municipalities have implemented e-procurement in the first place. While the instrumental perspective explains the problems due to bounded rationality, it does not explain the lack of, or no concrete objectives. The social surroundings perspective, points out that the problems can related to external pressure and a desire to appear modern. Nevertheless, in varying degrees all the municipalities are using e-procurement, which may indicate that it was introduced as a symbolic measure but has evolved into an instrumental measure. Capacity- and resource constraints, and internal resistance related to the technology and changes in routines and role distributions, explains why municipalities are experiencing problems using e-procurement.

Forord

Fullførelsen av denne masteroppgaven markerer slutten på en innholdsrik studietid. Denne prosessen har vært en lærerik og til tider krevende prosess, som har lært meg mye om kompleksiteten av anskaffelsesfaget.

Det er mange som fortjener en takk for at jeg nå leverer i fra meg denne masteroppgaven. Dette er en oppgaven skrevet på initiativ av Difi og jeg vil først og fremst takke Mona S. Andersen og Jan A. Mærøe som har gitt meg gode råd og verdifull informasjon gjennom hele prosessen.

Jeg vil rette en stor takk til alle de mange informantene jeg har vært i kontakt med i løpet av denne oppgaven; denne oppgaven hadde ikke vært mulig uten dere. Jeg må også takk veilederen min Ole Bjørn Røste for gode tilbakemeldinger gjennom prosessen.

Videre vil jeg takke Emil og Håkon som begge har bidratt til grundig språkvask og gjennomlesing av oppgaven, samt nyttige innspill underveis.

En spesiell takk går til mine fantastiske venner og familie som har vært viktige støttespillere gjennom hele studieløpet. Dere har gjort det lettere for meg å koble av og tenke på andre ting underveis i denne prosessen.

Sist men ikke minst, vil jeg takke Lars for din uvurderlige støtte og tålmodighet.

Det er viktig for meg å presisere at selv om jeg har fått god hjelp underveis kan eventuelle feil og mangler ved denne oppgaven kun lastes undertegnede alene.

Jannie H. Fimland.

Oslo, 30. Mai 2016.

Innholdsfortegnelse

I Abstract

III Forord

V Innholdsfortegnelse

1.0 introduksjon.....	1
1.1 Tema og bakgrunn.....	1
1.2 Hvorfor studere bruken av e-handel i et e-handelssamarbeid?	3
1.3 Avgrensning av oppgaven	5
1.4 Teoretisk og metodisk utgangspunkt	6
1.5 Oppgavens struktur	9
2.0 Bakgrunn og kontekst	11
2.1 Offentlige anskaffelser: historisk kontekst	11
2.2 Hva er e-handel?	13
2.2.1 Kort om historikken til e-handel	13
2.2.2 Hvordan fungerer e-handel?	14
2.2.3 Hvorfor bruke e-handel?	17
3.0 Teoretisk rammeverk.....	19
3.1 Tidligere forskning	19
3.2 Teoretisk innfallsvinkel	22
3.3 Det instrumentelle perspektiv	24
3.3.1 En hierarkisk variant	24
3.3.2 En forhandlingsvariant	25
3.3.3 Forventinger til funn ut fra et instrumentelt perspektiv	26
3.4 En institusjonell tilnærming	27
3.4.1 Det kulturelle perspektiv	27
3.4.1.1 Forventinger til funn ut fra et kulturperspektivet	28
3.4.2 Omgivelsesperspektivet	29
3.4.2.1 Forventinger til funn i et omgivelsesperspektiv	30
3.5 En dynamisk tilnærming	31
4.0 Metode og datainnsamling	33
4.1 Valg av metode	33
4.2 En casestudie – hvordan kan det benyttes?	33
4.2.1 Valg av case og enheter	34
4.3 Intervju	36

4.3.2 Valg av informanter	37
4.3.2.1 Presentasjon av informanter	38
4.3.3 Gjennomføring av intervju og analyse av datamaterialet	38
4.4 Dokumentstudier	39
4.5 Vurdering av forskningens kvalitet	40
4.5.1 Validitet	41
4.5.2 Reliabilitet	42
5.0 Kartlegging av empiriske funn	45
5.1 Empiriske funn: relevante forhold	45
5.2 Funn knyttet til ledelse og mål	46
5.3 Funn knyttet til motstand: makt og teknologi	50
5.3.1 Makt	50
5.3.2 Teknologi	52
5.4 Hva tyder funnene på?	55
6.0 Analyse: Drøfting av funn i lys av teori	57
6.1 En instrumentell analyse	57
6.1.1 Den hierarkiske varianten	58
6.1.2 Forhandlingsvarianten	60
6.2 En institusjonell analyse	62
6.2.1 Kulturperspektivet	63
6.2.2 Omgivelsesperspektivet	64
6.2.2.1 Tekniske omgivelser	65
6.2.2.2 Sosiale omgivelser	66
6.3 En dynamisk tilnærming	67
6.4 Oppsummering	70
7.0 Oppsummering og konklusjon	73
7.1 Problemstilling og forskningsspørsmål	73
7.2 Analyseresultater	74
7.3 Relevans av teori og utfordringer	76
7.4 Konklusjon og veien videre	78
8.0 Litteraturliste	81
8.1 Vedlegg	87

Vedlegg

Vedlegg 1: Informantskriv sendt til informanter 83

Vedlegg 2: Intervjuguide 85

Figurer og tabeller

Figur 1: E-handelsprosessen, fra katalog til leveranse 15

Figur 2: Relasjon mellom system, e-handelsplattformen og leverandører 16

Figur 3: Relasjon mellom de ulike aktørene i en innkjøpsprosess i et interkommunalt innkjøpssamarbeid 17

Tabell 1: Empiriske funn i lys av teori 72

1.0 Introduksjon

1.1 Tema og bakgrunn

“Most e-government projects fail. They are either total failures, in which the system is never implemented or is implemented but immediately abandoned; or they are partial failures, in which major goals for the system are not attained and/or there are significant undesirable outcomes”. (Heeks, 2005:6).

I løpet av de siste ti årene har forskningslitteratur og avisoppslag vist at sjansen for å lykkes med IKT-prosjekter, selv etter mange år, fortsatt er liten.¹ I denne oppgaven skal jeg skrive om elektronisk handel (e-handel) ved offentlige anskaffelser. Konkret søker oppgaven å forklare hvorfor kommuner i et e-handelssamarbeid opplever problemer ved bruk av e-handel.

E-handel er et elektronisk bestillingsverktøy som benyttes etter inngått avtale mellom leverandør og kjøper i en anskaffelsesprosess. En anskaffelsesprosess innebærer innkjøp av varer og tjenester mellom en offentlig organisasjon og det private næringsliv. Offentlig sektor er underlagt lov- og tilhørende forskrift om offentlige anskaffelser hvor formålet er å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling (Jf. § 1, FoA 2006).

Regelverket er under stadig utvikling for å tilpasse norske forhold, samt gjøre det enklere å oppnå effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser (Endring i forskrift om offentlige anskaffelser, 2016).

Myndighetene har utviklet en rekke tiltak for å fremme forskriftenes formål og e-handel er et tiltak for å fremme bedre, sikrere og enklere innkjøp i offentlig sektor (St. meld. 36, 2008-2009). Bruk av elektroniske verktøy ved offentlige anskaffelser er ikke ett nytt fenomen. Allerede i 1998 ble bruk av digitale løsninger vurdert som ressurseffektive verktøy ved offentlige innkjøp (St. meld. 41, 1998-1999). Fra statlig hold har det siden starten av 2000-tallet blitt rettet fokus mot å få offentlige organisasjoner til å ta i bruk elektronisk verktøy i innkjøpsprosessen. Likevel har digitalisering av anskaffelsesprosessen vært langsom, og det er svært få offentlige organisasjoner som har lykkes med å gjennomføre digitaliseringsprosjekter.

¹ Aftenposten, 19.10.15, Heeks, 2006, Karlsen, mfl. 1998, Riksrevisjonen, 2008-2009 og Riksrevisjonen, 2015-2016.

Et av regjeringens viktigste initiativ har vært å etablere *E-handelsplattformen*² som skal gjøre det lettere å ta i bruk elektronisk handel. Plattformen er en portal som knytter kjøper opp mot flere leverandører, og formålet er å forenkle og effektivisere offentlige innkjøp. Selv med den statlige satsingen rettet mot e-handel i offentlige organisasjoner er det svært få virksomheter som når den nasjonale målsettingen. Den nasjonale målsettingen er at 25 prosent av driftkostnadene i en organisasjon skal gå over e-handelsplattformen. I januar 2016 til mars 2016, var det kun fem offentlige virksomheter som nådde dette e-handelsmålet (E-handelsplattformen i tall, 2016).

I denne oppgaven har jeg valgt å bruke kommuner som studieobjekt grunnet det store gevinstpotensialet ved effektivisering av innkjøp. Norske kommuner er små i størrelse og har en kommuneøkonomi som er under stort press (Hagen, 2008:181). Manglende strategi- og bestillingskompetanse innen IKT-området i kommunesektoren har ført til at mange kommuner sliter med å ta i bruk digitale verktøy. Det har også oppstått forskjeller mellom kommunene, og nasjonale kartlegginger viser at det digitale gapet øker for hvert år. Alle offentlige virksomheter har muligheten til å bruke e-handel, men bruken av e-handel har spesielt vært problematisk i mindre kommuner. Små fagmiljøer skaper kompetanseproblemer ved bruk av ny teknologi, og dette har ført til at hele ni av ti kommuner samarbeider med andre på IKT-området, dette gjelder særlig ved utviklingen og anskaffelse av programvare, og offentlig innkjøp (KS, 2013).

Selv om kommuner samarbeider i innkjøpssamarbeid, er det som nevnt få som når de nasjonale e-handelsmålene. Enkelte fremholder at utviklingen av e-handel har bremsset opp som følge av teknologiangst i kommunene. Likevel er det begrenset hvor mye én enkelt person kan bremse opp prosessen i en offentlig organisasjon som styres av et administrativt og politisk lederskap. Kanskje det er selve strukturen i kommunen som setter brems for prosjektet? Eller kanskje e-handel oppfattes som et moderne tiltak som ikke gir de forventede effektene om ressursbesparelser? Da kommuner befinner seg i et miljø som er preget av nasjonale, lokale og administrative hensyn, er det mye som kan forklare hvorfor man ikke lykkes med å ta i bruk e-handel. I denne oppgaven har jeg valgt en problemstilling med et tilhørende forskningsspørsmål for å forklare hvilke instrumentelle og institusjonelle forhold som kan føre til at kommuner opplever problemer ved bruk av e-handel, og hvordan disse

² E-handelsplattformen er en digital portal som kan betraktes som en nettbutikk hvor alle leverandørene som en innkjøper har inngått kontrakt med er samlet. Plattformen er ment å forenkle bestillingsprosessen da man slipper å kontakte hver enkelt leverandør ved bestilling av varer.

forholdene henger sammen med hverandre. Problemstilling samt forskningsspørsmål som blir presentert under, vil bli diskutert i lys av et instrumentelt perspektiv og en institusjonell tilnærming med et kulturelt- og et omgivelsesperspektiv.

Problemstilling:

1. *Hvorfor opplever kommuner problemer ved bruk av e-handel?*

Forskningsspørsmål:

2. *Hvilke instrumentelle og institusjonelle forhold kan forklare problemene, og hvordan henger de sammen?*

E-handel kan forstås som «å bruke elektroniske verktøy i planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av et kjøp av en vare eller tjeneste» (e-handel - bakgrunn, 2016). Jeg avgrensner denne definisjonen til å ta for meg e-handel som et bestillingsverktøy etter inngått avtale i innkjøpsprosessen. Denne avgrensningen gjøres på bakgrunn av at det er svært få kommuner som benytter elektroniske verktøy i hele innkjøpsprosessen, og at det ligger begrensninger i oppgavens omfang og tidsramme som ikke vil muliggjøre en studiet av hele innkjøpsprosessen.

1.2 Hvorfor studere bruken av e-handel i et e-handelssamarbeid?

Både samfunnsmessige forhold og egeninteresse for fagfeltet har vært vesentlig for valg av tema for masteroppgaven. Jeg har valgt temaet fordi jeg ønsker å undersøke noe som anses som viktig i en samfunnskontekst. Noe som kan innebære at mange mennesker berøres av det valgte tema, eller at det kan være bidragsytende til å skape forståelse om et fenomen eller noe som kan bidra til framtidige handlinger (Keohane mfl. 1994). Den personlige interessen for anskaffelsesfaget startet i 2013 da jeg tok et årsstudium i organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Oslo og Akershus. Jeg tok blant annet faget offentlige anskaffelser, som omhandlet det komplekse anskaffelsesregelverket, og jeg ble interessert i å forstå hvorfor så mange offentlige organisasjoner bryter regelverket. I ettertid har interessen for anskaffelsesfaget vedvart og jeg har lagt merke til hvordan media har vært opptatt av offentlige organisasjoners lave innkjøpskompetanse. I 2016 er internett og digitale verktøy en selvfølgelighet for samfunnet, og det forbauser meg hvor langt etter kommuner er ved bruk av digitale verktøy. Ved å studere hvorfor kommuner opplever problemer ved bruk av e-handel håper jeg å skape forståelse og kunnskap om den teknologiske tilpassingen i kommunal sektor.

Kommunene som studeres i denne oppgaven har alle innført e-handel, men bruker e-handel i liten eller varierende grad ut fra e-handelsstatistikken (E-handelsplattformen i tall, 2016). De alternative bestillingsmetodene er direkte kontakt med leverandøren via leverandørens nettside, telefon eller epost. Dersom man ikke benytter e-handel kan det være at ledelsen har liten kontroll over kommunens innkjøp, og dette kan i så fall føre til sløsing av ressurser eller i verste fall brudd på anskaffelsesregelverket (St. meld. 36, 2008-2009).

Som nevnt har myndighetene anbefalt at kommuner samarbeider med andre aktører på IKT-området, og særlig på innkjøpsområdet (KS, 2013). Buskerud, Telemark og Vestfold innkjøpssamarbeid (BTV), er et stort innkjøpssamarbeid som omfatter både fylkeskommuner og kommuner. E-handelssamarbeidet internt i BTV³ innebefatter 24 kommuner, og disse 24 kommunene har i ulik grad innført og tatt i bruk e-handel. Allerede i 2011 var 17 kommuner i BTV i gang med e-handelsprosjekter. Samme år ble det opprettet en støttefunksjonen hvor medlemmer i samarbeidet kunne stille spørsmål om e-handel. Selv om BTV har vært teknologisk progressive og mange av kommunene var tidlige ute med å innføre e-handel, er det fortsatt bare 4 av de totalt 24 kommune i BTV som har nådd e-handelsmålene om at 25 prosent av driftskostnadene skal gå over E-handelsplattformen (BTV innkjøp årsrapport, 2014). Siden jeg ønsker å undersøke hvorfor kommuner opplever problemer ved bruk av e-handel valgte jeg å undersøke kommuner som på «papiret» har alle forutsetninger for å lykkes, men som likevel har opplevd problemer. Problemene BTV har hatt med infrastrukturen i samarbeidet kan indikere at organisatoriske forhold har påvirket bruk av e-handel i kommunene. Som nevnt er BTV et stort innkjøpssamarbeid som deriblant fokuserer på e-handel som et viktig verktøy for å effektivisere innkjøp, men det er opp til kommunene selv å ta bruk e-handel. Kommunene kan få veiledning fra støttefunksjonen sentralt, men kommunene må selv utforme mål og prosess for hvordan og hvorfor de skal ta i bruk e-handel.

1.3 Avgrensning av oppgaven

Kommunene har innført e-handel på ulike tidspunkt i perioden 2011-2015. Fokuset i denne oppgaven er hovedsakelig å undersøke hvilke problemer som oppleves i dag (2016), men det kan være vesentlig å sette seg inn innføringsprosessen. For å få en bedre forståelse av innføringsprosessen i de ulike kommunene samt refleksjoner fra BTV sentralt, gjennomførte

³ I denne oppgaven referer jeg både til «e-handelssamarbeid» og «BTV». E-handelssamarbeidet er en del av samarbeidsområdene i BTV og referer til innkjøpssamarbeidet mellom kommunene. Det er BTV sentralt som står for anskaffelsesprosessen og de er derfor ansvarlig for utforming av konkurranser og tildelingskriterier.

jeg dokumentstudier i forkant av intervjuene. Dokumentstudiene ble i forkant av studien benyttet som utgangspunkt for å sette meg inn i den tekniske terminologien.

Stortingsmeldinger, nasjonale strategier og evalueringsrapporter har vært en viktig del av forberedelsene, og selve datagrunnlaget. I selve datainnsamlingen har lokale dokumenter som årsrapporter, erfaringsdokumenter, prosjektplaner, handlingsplaner og innkjøpsstrategier vært sentrale for å få kjennskap til historiske prosesser og lokale tiltak. Selv om disse dokumentene ga verdifull innsikt innføringsprosessen i kommunene var kvaliteten på dokumentasjonen varierende noe som førte til at intervjuene ble primærkilden.

Utvalget består av nøkkelinformanter og de har god kunnskap om kommunenes bruk av e-handel. I intervjuene ønsket jeg å kartlegge hvilke erfaringer respondenten har om bruken av e-handel. Hovedspørsmålene har vært som følger: Hvordan vurderer informanten e-handel som et bestillingsverktøy? Er e-handel vurdert som et godt verktøy for å nå gitte målsettinger? Har det oppstått motstand ved bruk av e-handel og i så fall, hva da? Jeg har intervjuet én informant i hver kommune med unntak av Vinje kommune hvor jeg intervjuet to personer. I tillegg har jeg intervjuet personer som arbeider sentralt i BTV, og tidligere prosjektleder for e-handel i BTV. Det kunne vært relevant å sende ut en spørreundersøkelse til bestillere i kommunene, men jeg fant at tidsrammen samt det omfattende utvalget av case satt en stopper for det. Jeg har prøvd å få kontakt med flere informanter i hver kommune, men det er få som har god kunnskap om kommunens bruk av e-handel.

På bakgrunn av ressursbegrensninger har det vært nødvendig å avgrense oppgaven til å omhandle e-handel som et bestillingsverktøy etter inngått avtale. Som nevnt er e-handel en liten del av en anskaffelsesprosess og hovedfokuset er å undersøke opplevde problemer ved bruk av e-handel som et bestillingsverktøy, men det er grunn til å tro at forhold ved selve anskaffelsesprosessen vil påvirke bruken av e-handel. For å undersøke disse problemene har jeg gjennomført kvalitative intervjuer med personer som er nøkkelinformanter da de daglig arbeider med e-handel i kommunene og sentralt i BTV. Informantintervjuene vil kunne si noe om deres subjektive tanker og erfaringer om hvordan e-handel er mottatt i kommunen samt om og hvilke problemer som er gjeldende.

1.4 Teoretisk og metodisk utgangspunkt

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming for å besvare oppgavens problemstilling. Som nevnt ble dokumentstudier gjort i forkant av intervjuene for å få en dypere forståelse av tema. I tillegg

deltok jeg på *Anskaffelseskonferansen*⁴ i november 2015 hvor jeg ble presentert for ulike tema og problemer relatert til anskaffelsesfaget. Videre holdt jeg bakgrunnsintervju med to informanter⁵. Fordelen med bakgrunnsintervju er at man får tilgang til nøkkeltkunnskap om det tema man studerer (Andersen, 2006). I perioden desember 2015 til mars 2016 ble informantintervjuer gjennomført og vesentlige funn fra dokumentstudiene og intervjuer har blitt analysert.

Tidligere IKT-studier har vært opptatt av avdekke en rekke suksessfaktorer ved bruk av ny teknologi i en organisasjon (se avsnitt 3.1). Til tross for at man er enige om at IKT-prosjekter påvirkes av flere forhold, er disse forholdene ofte så vagt definert at det er vanskelig å få en klar forståelse over hva forholdene innebærer og betyr i praksis (Hagen, 2005:30-31). Som Linton (2002:66) påpeker preges innovasjonsforskning av at man har identifisert en rekke suksessfaktorer, men mangler teoretiske bidrag. Øgård (2008:233) i likhet med Linton (2002) og Bouwman mfl. (2005), mener at omfanget av studier med fokus på IKT-prosjekter er begrenset, samtidig som studiene er lite konsistente og at den teoretiske forankringen er svak. Likevel er det en gjennomgående antagelse i IKT-litteraturen at bruk av ny teknologi i en offentlig organisasjon er langt mer enn bare innføring og bruk av det tekniske systemet. Det viser seg at bruk av ny teknologi omhandler instrumentelle- og kulturelle forhold samt de omgivelsene organisasjonen befinner seg i. Med utgangspunkt i tidligere forskning ble problemstilling og forskningsspørsmål formulert, og et organisasjonsteoretisk rammeverk med flere perspektiver og varianter ble valgt for undersøke problemene.

Da det i IKT-litteraturen har vært få teoretiske bidrag har målet med denne oppgaven vært å gå et steg videre i den teoretiske forankringen ved bruk av ny teknologi i organisasjoner. Målet er å studere hvordan sammenhenger mellom ulike forhold kan forklare problemer kommunene opplever. Kommunene som skal studeres i denne oppgaven er selvstendige enheter, men de er tilknyttet et større e-handelssamarbeid. For å besvare oppgavens problemstilling er det nødvendig å studere problemer som har oppstått internt i kommunen, og undersøke om eksterne omgivelser eller organisasjoner har ført til problemer. Ved å benytte flere perspektiver har jeg kunnet undersøke det komplekse miljøet kommunene befinner seg i.

⁴ Anskaffelseskonferansen er en møteplass for ledere og ansatte som jobber med offentlige anskaffelser, både i det offentlige og i det private. Konferansen har siden 2013 vært arrangert årlig i regi av Difi.

⁵ Bakgrunnsinformantene var: Jan A. Mærøe og Eirik Stenersen. Mærøe er blant annet fagansvarlig for E-handelsplattformen i Difi og har vært med på å utarbeide «Erfaringsdokumentasjon fra gjennomførte e-handelsprosjekter» (2013). Stenersen er ansatt i Oslo Economics og har i samarbeid med Difi vært med på å utarbeide en strategi for gevinstpotensialet ved innføring av e-handel i kommuner.

Det teoretiske utgangspunktet som legges til grunn for å analysere det empiriske materialet, er et instrumentelt perspektiv og en institusjonell tilnærming. Den institusjonelle tilnærmingen blir inndelt i et kulturperspektiv og et omgivelsesperspektiv. Ved å skille de fra hverandre, håper jeg å få en mer oversiktlig og ryddig fremstilling.

Det *instrumentelle perspektivet* vektlegger de strukturelle forholdene ved organisasjonen hvor ledelsen er en sentral aktør. Kommunen er et instrument for samfunnet; en organisasjon hvor menneskene er erstattelige og tilpasninger til endringer kan styres gjennom å ta i bruk organisasjonens formelle struktur. Et problem kan eksempelvis være at kommuner bruker unødvendig mye ressurser på å bestille varer og tjenester, og at ledelsen ikke har kontroll over de innkjøpene som blir gjort. E-handel kan i det instrumentelle perspektiv betraktes som et verktøy for å forbedre eller effektivisere kommunens ressurser, og tilpasninger skjer som styrte og planlagte prosesser hvor ledelsen har full oversikt over situasjonen. Likevel viser perspektivet at offentlige organisasjoner ikke er *fullstendig formålsrasjonelle* da de ikke har kapasitet eller ressurser til å vurdere alle mulige mål eller utfall av en endring (Christensen mfl, 2010). Med det menes det at handlinger som er innrettet mot spesifikke mål vil gi et *satisfjerende* utfall. Eksempelvis kan et mål om at hele kommunen skal ta i bruk e-handel føre til en tilfredsstillende måloppnåelse hvis deler av kommunen tar i bruk e-handel. Ledelsen sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene og organisasjonens medlemmer følger ledelsens målsetting til enhver tid, men den *begrensede rasjonaliteten* kan føre til at ledelsen ikke har ressurser eller kapasitet til å forstå det faktiske omfanget av tiltaket.

For å nå spesifikke mål kan organisasjoner enten inkluderes gjennom forhandling eller en hierarkisk tilnærming. Den *hierarkiske varianten* vektlegger beslutningshierarkiet i organisasjonen og kan sees som en "top-down" innføring av endringer.

Forhandlingsvarianten vil legge vekt på interesseheving og koalisjonsdannelse, og kan sees som en "bottom-up" innføring av endringer. I den første varianten kan problemer oppstå som en konsekvens av ledelsens begrensede rasjonalitet da de ikke makter å følge opp prosjektets målsetting eller prosess (Henriksen og Mahnke, 2005). I den andre varianten kan motstand oppstå fordi mange parter er involvert i prosessen. Dette kan skape en vag målsetting og uklar prosess som fører til intern motstand da medlemmer i kommunen ikke forstår hvorfor tiltaket blir innført.

Det institusjonelle perspektivet blir sett på som en motsetning til det instrumentelle perspektivet. I denne oppgaven vil det *kulturelle perspektivet* og *omgivelsesperspektivet* belyse de institusjonelle forholdene. I denne teorien er det de uformelle normene og verdiene

som dominerer, og har betydning for om et tiltak blir tatt i bruk. I kulturperspektivet erkjennes det at det er en formell struktur i organisasjonen, men det er ikke det som anses som relevant når et tiltak settes ut i praksis. I lys av det kulturelle perspektivet kan problemer oppstå som en følge av at eksisterende normer og verdier trues av det nye tiltaket (March og Olsen 1989). Eksempelvis kan e-handel føre med seg endringer i ansattes arbeidsrutiner og arbeidsoppgaver. Dersom e-handel truer eksisterende arbeidsoppgaver eller rutiner som ansatte anser som viktig, kan det oppstå motstand (Danziger mfl, 1982).

I omgivelsesperspektivet vil de tekniske og de sosiale omgivelsene påvirke utfallet av et tiltak i en organisasjon (Christensen mfl. 2010). Sosiale forhold eller myter former organisasjonens handlinger fordi offentlige organisasjoner har et ønske om å oppnå legitimitet fra samfunnet. Eksempelvis kan e-handel betraktes som et moderne og effektiviserende verktøy. De sosiale omgivelsene kan være positive og negative for innføringen av nye tiltak i en organisasjon. De kan være bra dersom tiltaket faktisk blir innført og tatt i bruk i organisasjonen men, dersom tiltaket kun er innført for å oppnå legitimitet kan det oppstå problemer hvis ledelsen ikke har utformet noen reelle mål med tiltaket. I lys av det tekniske perspektivet er eksterne aktører vesentlig for organisasjonens bruk av ny teknologi (Heeks, 2006 og Bouwman, 2005). Eksempelvis kan problemer oppstå hvis forhold ved leverandører eller nærliggende samarbeidspartnere forhindrer eller forsinkes kommunenes bruk av e-handel.

1.5 Oppgavens struktur

Oppgaven har følgende oppbygning:

- *Kapittel 1 Introduksjon:* Dette kapitlet gir leseren en generell oppsummering av oppgavens rammeverk, og hvorfor det er interessant og studere e-handel.
- *Kapittel 2 Bakgrunn og kontekst:* Dette kapitlet gir en introduksjon til hvordan e-handel plasseres innen offentlige anskaffelser, og hvorfor e-handel kan ansees som et viktig verktøy for kommuner. For å gi leseren et innblikk i hvordan e-handel fungerer, presenteres en gjennomgang av hvordan det fungerer i praksis.
- *Kapittel 3 Teoretisk rammeverk:* Kapitlet gir en introduksjon av teorien oppgaven bygger på. Med utgangspunkt i tidligere forskning velges et organisasjonsteoretisk rammeverk med et instrumentelt-, et kulturelt- og et omgivelsesperspektiv, og det presenteres flere hypoteser ut fra disse perspektivene.
- *Kapittel 4: Metode og datainnsamling:* Dette kapitlet tar for seg metode, altså hvordan forskningen ble gjennomført og analysert. Det blir begrunnet valg av enheter og informanter, samt styrker og svakheter ved forskningsdesignet. Avslutningsvis drøftes validiteten og reliabiliteten for de innsamlede data.
- *Kapittel 5: Kartlegging av empiriske funn:* I dette kapitlet kartlegges de empiriske funnene. Informantenes utsagn og forklaringer står sentralt i å forklare kommunenes erfarte problemer ved bruk av e-handel.
- *Kapittel 6: Analyse: Drøfting av funn i lys av teori:* Her diskuteres de empiriske funnene ut fra det teoretiske rammeverket samt hypotesene presentert i kapittel 3.
- *Kapittel 7: Oppsummering og konklusjon:* Dette kapitlet tar for seg hovedfunnene i analysen. Videre diskuteres teoriens relevans og utfordringer, samt forslag til videre forskning.
- *Kapittel 8: Litteraturliste og vedlegg:* Inneholder kildehenvisning og vedlegg.

2.0 Bakgrunn og historisk kontekst

I denne oppgaven vil jeg gi en kort oversikt over oppgavens tema. E-handel er en liten del av anskaffelsesprosessen, og er betraktet som et verktøy for å effektivisere og forenkle innkjøpsprosessen. E-handel er et bestillingsverktøy som benyttes etter at en avtale er inngått i en anskaffelsesprosess⁶. E-handel og offentlige anskaffelser er tekniske og omfattende tema, og formålet med dette kapittelet er å klargjøre tematikken og begreper som er vesentlig for oppgaven.

Jeg vil i det første avsnittet presentere lovdokumenter og offentlige rapporter som har hatt innvirkning på hvordan norske myndigheter har tilpasset og utviklet anskaffelsesprosessen. Deretter vil jeg gi en kort oversikt om historikken til e-handel, og hvordan e-handel fungerer i praksis. Avslutningsvis vil jeg presentere argumenter for hvorfor man regner e-handel for å være et viktig verktøy i anskaffelsesprosessen.

2.1 Offentlige anskaffelser: historisk kontekst

En stor del av de offentlige ressursene går med til anskaffelser, og hvordan disse ressursene blir forvaltet er dermed av stor nasjonal og lokal interesse. I 2014 utgjorde det samlede innkjøpet av varer og tjenester 462 milliarder kroner, altså om lag 14 prosent av det totale bruttonasjonaleproduktet, og kommunalforvaltningens innkjøp sto for 171 milliarder (SSB, kildetabell 10807). Siden 2010 har verdien av offentlig innkjøp i kommunal sektor steget med 22 prosent.

Ikke overraskende har anskaffelsene også vært gjenstand for omfattende politisk regulering. Det norske anskaffelsesfeltet ble først regulert i 1992 da området ble underlagt EØS-direktivene⁷. EØS-avtalen forplikter offentlige virksomheter i Norge til å følge EUs regelverk om offentlige anskaffelser (direktiv, 2004/18/EC). I 2001 ble det innført nasjonale regler for statlige og kommunale innkjøp som supplerte EØS-regelverket. Loven og tilhørende forskrifter omfatter statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører, og forplikter disse til å følge EUs anskaffelsesreglement. Formålet med regelverket er blant annet å øke verdiskapning med mest mulig effektiv ressursbruk. Jf. § 1 (formålsparagrafen) i loven om offentlige anskaffelser skal:

⁶ Definisjon og avgrensning av e-handel følger i avsnitt 2.2

⁷ Direktiv 92/13/EØF som endret ved direktiv 2007/66/EF, 2004/17/EF og 2004/18/EF, Lov 16. juli 1999 nr. 69 om offentlige anskaffelser, Forskrift 7. april 2006 nr. 402 om offentlige anskaffelser.

«Loven og tilhørende forskrifter skal bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også bidra til at det offentlige opptrer med stor integritet, slik at allmennheten har tillit til at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte.» (LoA, 2001).

Hensikten med regelverket er å sikre mest mulig ressurseffektive innkjøp og gjennomsiktede anskaffelsesprosesser. Regelverket har vært gjenstand for kritikk da innkjøpere i offentlig sektor oppfatter regelverket som komplisert fordi det er et omfattende regelverk med mange bestemmelser og retningslinjer (First Ventura, 2008). Funn i kommunale og fylkeskommunale revisjoner, og saker til behandling i «*Klagenemnda for offentlige anskaffelser*» (KOFA), påpeker at manglende innkjøpskompetanse i offentlige organisasjoner er årsak til flere regelbrudd⁸.

Allerede i 1998 ble det vedtatt å iverksette en flerårig satsning på e-handel i offentlig sektor. Igjen var bakgrunnen et ønske om å utnytte effektiviseringspotensialet og forenkle innkjøpsprosessen. I 1999 kom «*Program for elektronisk handel i det offentlige*» (e-handelsprogrammet, 2000). I regjeringens handlingsplan for 1999-2001 var satsningen på e-handel i offentlig sektor ett av åtte satsningsområder innen IT. Programmet skulle fremme e-handel i offentlig sektor samt legge til rette for innføring av e-handel i statelige etater, fylkeskommuner og kommuner.

Flere år etter viste det seg at svært få offentlige virksomheter hadde tatt i bruk elektroniske virkemidler i innkjøpsprosessen, og e-handel ble igjen et fokus fra regjeringens side (Riksrevisjonen, 2004-2005). Elektroniske verktøy ble presentert som en god måte å gi bedre, sikrere og enklere innkjøp. I St. meld. 36 (2008-2009) *Det gode innkjøp* ble flere tiltak presentert for å forhindre regelbrudd, og øke ressurseffektiviteten ved offentlige anskaffelser. Blant annet ble et nytt og forenklet regelverk iverksatt i januar 2007. Det nye regelverket skulle være enklere å forholde seg til samt være mer brukervennlig for mindre offentlige virksomheter. Samtidig ble håndhevingen skjerpet ved at KOFA fikk myndighet til å gi gebyr i saker hvor man har unngått å kunngjøre konkurranser i samsvar med regelverket.

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) ble etablert i 2008, med en egen avdeling for å styrke og samordne kompetansetilbudet for offentlige innkjøp. Difi skal legge til rette for en økt satsning på bruk av elektroniske verktøy ved offentlige innkjøp, og de har hovedansvaret

⁸ Riksrevisjonen, 2008-2009; Riksrevisjonen, 2015-2016 og St. meld. 36, 2008-2009.

for å formidle og bistå offentlige organisasjoner i e-handelsprosjekter. Alle disse tiltakene til tross, viser offentlige revisjonsrapporter at svært få offentlige virksomheter lykkes med å ta i bruk elektroniske verktøy i innkjøpsprosessen (Riksrevisjonen, 2008-2009 og Riksrevisjonen, 2015-2016).

Offentlige anskaffelser er betraktet som et komplisert og krevende fagområdet i offentlige organisasjoner, og regelverket er under stadig utvikling for å imøtekomme rapporterte erfaringer. Da det fortsatt er mange virksomheter som ikke tilpasser anskaffelsesprosessen etter nasjonale føringer, er en antagelse at innkjøp blir nedprioritert i offentlige organisasjoner. Offentlig sektor står overfor vesentlige utfordringer de kommende år og disse må løses med avgrensede ressurser. I tråd med den digitale satsningen ble det fra 1. januar 2015, lovpålagt for alle offentlige forvaltningsnivå å ta imot faktura og kreditnota på standarden elektronisk handelsformat, EHF (Forskrift om IT-standarder i offentlig forvaltning, 2013). Det kan være en indikasjon på at digitalisering ved offentlige anskaffelser vil bli prioritert i fremtiden (Strategi for økt innovasjonseffekt av offentlige anskaffelser, 2013).

2.2 Hva er e-handel?

I denne oppgaven er e-handel definert som et elektronisk verktøy som benyttes etter inngått avtaler med mellom leverandør og kjøper (Ordforklaringer til elektronisk handel: post-award, 2016). En vesentlig forskjell mellom definisjonen av e-handel i denne konteksten i motsetning til en bredere definisjon av begrepet, er at netthandel via leverandørens nettsider ikke betraktes som e-handel (Hagen, 2005:7). I anskaffelsessammenheng kan e-handel forstås som «å bruke elektroniske verktøy i planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av et kjøp av en vare eller tjeneste» (e-handel - bakgrunn, 2016). Jeg avgrenser denne definisjonen til å ta for meg e-handel som et bestillingsverktøy etter inngått avtale i innkjøpsprosessen. Denne avgrensningen grunnes i at det er svært få kommuner som benytter elektroniske verktøy i hele innkjøpsprosessen. I tillegg er det begrensninger i oppgavens omfang og tidsramme som ikke vil muliggjøre en studie av hele innkjøpsprosessen

2.2.1 Kort om historikken til e-handel

Siden starten av 2000-årene har regjeringen vært opptatt av å fremme elektroniske verktøy i anskaffelsesprosessen i offentlige virksomheter. *Markedsplassen* ble opprettet i 2001 som et statelig insentiv for å erstatte tidligere innkjøpsmetoder (Riksrevisjonen, 2004-2005). Innkjøp som blir gjort over telefon, faks, epost eller nettbutikk, kunne fra 2002 gå over

Markedsplassen. I dag heter denne portalen *E-handelsplattformen* og skal fram til 2018 driftes av selskapet Capgemini (tidligere Interegated Business Exchange, IBX), som ble foretrukket i en offentlig anbudsrunde da portalen ble opprettet. E-handelsplattformen er et knutepunkt mellom kjøpere og leverandørene i en anskaffelsesprosess. Ved handel over E-handelsplattformen vil kjøpere få tilgang til varer fra flere leverandører. Plattformen er en kjøperdrevet avtalebasert markeds plass, og i motsetning til en leverandørdrevet markeds plass tilknytter E-handelsplattformen seg først og fremst kjøpere som tar med sine leverandører i prosjektet (Hagen, 2008:183). Alle offentlige virksomheter på alle nivåer kan ta i bruk E-handelsplattformen, og per mars 2016 er det totalt 309 abonnementer tilknyttet E-handelsplattformen (E-handelsplattformen i tall, 2016).

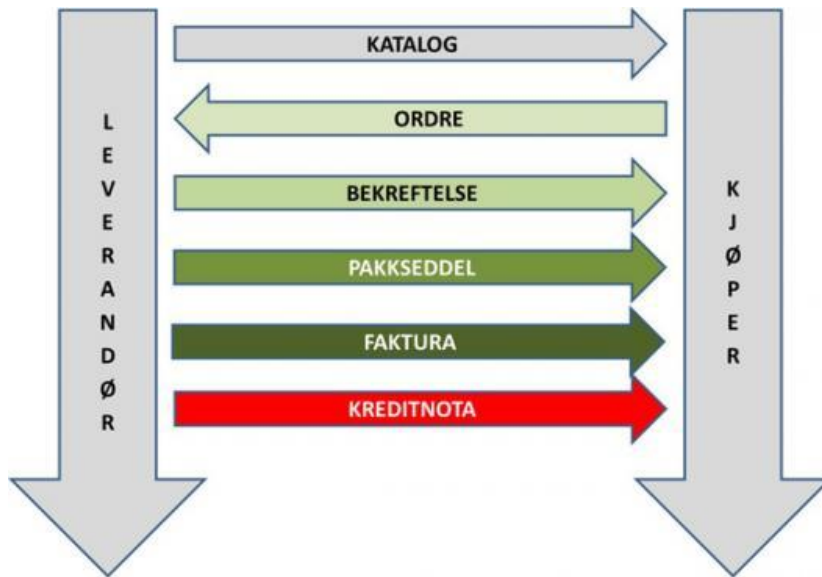
I en rapport utført på vegne av regjeringen fant Difi i 2013 at det fortsatt er det mange organisasjoner som ikke har tatt i bruk e-handel, eller ikke lykkes med å innføre det i organisasjonens virksomheter (Erfaringsdokumentasjon, 2013). Funnene i rapporten tyder på at e-handelsprosjekter blir nedprioritert i offentlige virksomheter. E-handel er et elektronisk verktøy, men omfanget av hvilke forandringer verktøyet vil medføre blir ofte undervurdert. Et e-handelsprosjekt er et endringsprosjekt, og verktøyet i seg selv vil ikke gi endringer uten at det gjøres endringer i anskaffelsesprosesser, organisering og ledelsen. Rapportens funn tyder på at kultur og rutiner gjør det utfordrende å gjennomføre de endringene som er nødvendig for at hele organisasjonen skal ta i bruk et elektronisk verktøy. Konklusjonen i rapporten er at innføringen av elektroniske bestillingsrutiner berører store deler av organisasjonen, og påvirker og endrer mange rutiner.

2.2.2 Hvordan fungerer e-handel?

I praksis er bruken av e-handel primært tilknyttet rammeavtaler⁹. Etter en gjennomført anskaffelsesprosess tildeles kontrakten til den mest kvalifiserte leverandøren. Denne kontrakten kan eksempelvis være en rammeavtale på kontorrekvisita, over en periode på fire år. Leverandøren blir koblet til E-handelsplattformen og sender over en produktkatalog til kjøper, og deretter lastes katalogen opp i bestillingssystemet til innkjøperen. Bestillere i organisasjonen kan logge seg på bestillingssystemet for å søke opp varer i katalogen. Før

⁹ En rammeavtale er en avtale inngått mellom én eller flere oppdragsgivere og én eller flere leverandører som har til formål å fastsette vilkårene for de kontrakter som skal tildeles i løpet av en gitt periode, særlig med hensyn til pris og eventuelt planlagte mengder (FoA, 2006).

bestillingen kan sendes må den godkjennes av en leder eller en annen person i virksomheten som har godkjenningssmyndighet.

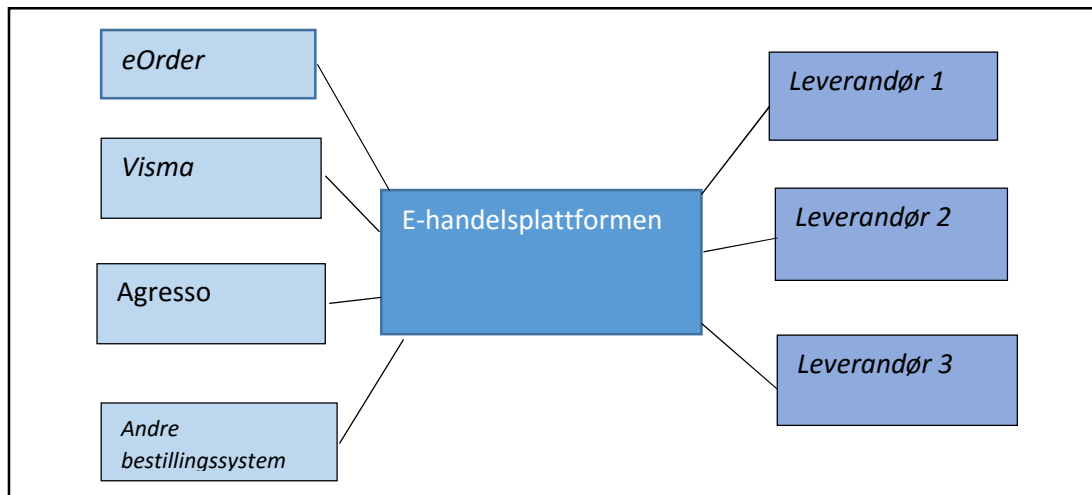


Figur 1: E-handelsprosessen, fra katalog til leveranse. Utgangspunktet er etter inngåtte rammeavtaler (Hvordan komme i gang Difi, 2015).

Innkjøperen kan være en enkelt organisasjon eller et innkjøpssamarbeid. I tilfeller hvor innkjøpsavtalen gjelder flere organisasjoner, er det den sentrale innkjøpsorganisasjonen som må distribuere katalogene til relevante samarbeidspartnere. I samarbeid med leverandøren må innkjøpsansvarlig eller den sentrale innkjøpsorganisasjonen tilpasse innholdet i katalogen ut fra innkjøpsavtalens kriterier om pris og produkter. Hvordan katalogen ser ut og hva den inneholder omtales som katalogkvalitet. Med katalogkvalitet menes det om varen finnes i katalogen eller ikke. Hvilke produkter som er tilgjengelig i katalogen er avhengig av vilkårene i avtalen samt pris og etterspørsel fra innkjøper. Den teknisk katalogkvaliteten omhandler katalogens uteseende. Eksempelvis kan det være utforming av koloner hvor informasjon er skrevet om de ulike varene. Hvilke produktnavn varen skal ha er også vesentlig, eksempelvis kan produktnavnet til sukker være farin. I det store og det hele handler det om å ha et tilfredsstillende sortiment til riktig pris, men det er det ikke alltid like lett å få oppfylt da det er flere hensyn som skal ivaretas.

Det finnes flere ulike typer bestillingssystemer deriblant, *eOrder*, *Visma*, *Agresso* og *Basware*. Felles for alle, er at de kan være tilknyttet E-handelsplattformen eller et eksternt aksesspunkt. Kommunene som skal studeres i denne oppgaven benytter bestillingssystemene *eOrder* eller *Visma*. Hovedforskjellen mellom disse systemene er at *Visma* er tilknyttet kommunens økonomisystem mens *eOrder* ikke er det. Det er både fordeler og ulemper ved

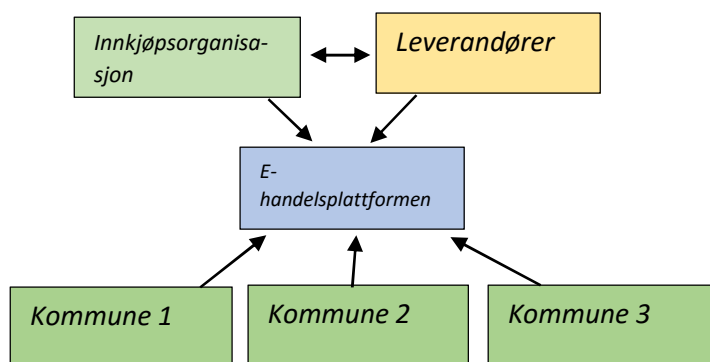
disse systemene, men de vil i praksis ha samme funksjon. Utforming og tilpasning til andre systemer i organisasjonen kan påvirke oppfattet brukervennlighet. Systemets antatte brukervennlighet kan også være avhengig av grad av opplæring og tilgjengelighet.



Figur 2: Relasjon mellom system, E-handelsplattformen og leverandører (Capgemini, 2016).

E-handelsplattformen fungerer som et knutepunkt mellom kjøpere og leverandører etter en anskaffelsesprosess. Plattformen er et tjenestetilbud for blant annet, etablering og vedlikehold av elektroniske produktkataloger, formidling av elektroniske handelsmeldinger mellom kjøpere og selgere, integrasjon med interne systemløsninger hos oppdragsgivere og leverandører, og tilhørende støttetjenester (e-handelsplattformen, 2015). Det er en avgrenset del av selve innkjøpsprosessen som berøres av plattformen da det i forkant må være inngått en rammeavtale mellom kjøper og leverandør. Alle innkjøp tar utgangspunkt i leverandørens elektroniske varekataloger. Kjøper får tilgang til informasjon om hva som blir kjøpt inn, og hvordan avtaler med ulike leverandører utnyttes. Gjennom E-handelsplattformen og kommunens bestillingssystem bestilles varer, foretas attestasjoner og godkjenninger. Offentlige virksomheter har kostnadsfri tilgang til E-handelsplattformen og per 2016 er alle kommunene i denne studien knyttet opp mot E-handelsplattformen via sine respektive bestillingssystemer.

I denne studien er kommunene en del av et større e-handelssamarbeid det vil si at det er innkjøpsorganisasjonen, sentralt i samsvar med leverandørene som har ansvaret for å utvikle og tilpasse innholdet i katalogene før kommunene får tilgang til katalogene.



Figur 3: Relasjon mellom de ulike aktørene i en innkjøpsprosess i et interkommunalt innkjøpssamarbeid.

Det er innkjøpsorganisasjonen sentralt som har ansvaret for anskaffelsesprosessen. Etter at en leverandør blir foretrukket i en anbudsprosess, oversendes en produktkatalog til den sentrale innkjøpsorganisasjon. I samsvar med leverandøren tilpasses innholdet i katalogen ut fra tildelingskriterier og vilkårene i kontrakten. Kommunene som har takket ja til rammeavtalen får deretter tilgang til katalogene via bestillingssystemer som alle er knyttet opp mot e-handelsplattformen.

2.2.3 Hvorfor bruke e-handel?

E-handel dreier seg om å ta i bruk en programvare dels internt i virksomheten og dels mellom virksomheter og eksterne leverandører. E-handel kan betraktes som et bestillingsverktøy etter inngåtte rammeavtaler. En rammeavtale er en type leveranse som oppdragsgiver kan tildele kontrakt for, og de betingelser og kontraktsvilkår som i så fall skal gjelde. Er rammeavtalen inngått i henhold til anskaffelsesregelverket kan oppdragsgiver foreta bestilling av varer eller tjenester fra den samme leverandøren uten å måtte kunngjøre og gjennomføre en hel anskaffelsesprosedyre (FoA, 2006). Fordelen med en rammeavtale er at den forenkler og reduserer arbeidet som må foretas i forbindelse med en anskaffelse. Oppdragsgiver behøver ikke å gjennomføre en hel anskaffelsesprosedyre hver gang noe skal kjøpes. Spesielt kan det være lønnsomt å bruke rammeavtaler på varer virksomheten bruker ofte, eksempelvis kontorrekvisita eller matvarer. Ulempen med rammeavtaler er at man som oppdragsgiver er

bundet til kontrakten med leverandøren i hele kontraktperioden. Dersom medlemmer i organisasjonen bestiller varer utenom rammeavtalens vilkår er dette en ulovlig anskaffelse. Dersom en offentlig organisasjon foretar en ulovlig anskaffelse kan organisasjonen bli dømt til å betale erstatningskrav til avtaleleverandøren. Organisasjonen kan også bli bøtelagt av KOFA, og få et dårlig rykte som kan påvirke fremtidige anskaffelsesprosesser (Bakken og Nordby, 2013:38-39).

Argumenter for å bruke e-handel istedenfor innkjøpsmetoder som nettbutikk, telefon eller epost, er at organisasjonen kan oppnå økt ressurseffektivitet og bedre styring og kontroll over innkjøpene. Erfaringer fra gjennomførte e-handelsprosjekter fra blant annet Gjerdrum kommune, Fredrikstad kommune og 19 kommuner i Hardanger, Sunnhordaland og Haugaland, viser at e-handel har ført til økt kontroll over kommunenes innkjøp samtidig som det har gitt bedre vilkår knyttet til pris og kvalitet (Erfaringsdokumentasjon, 2013:7). Siden varer fra flere ulike leverandører ligger inne i systemet kan medlemmer i organisasjonen bestille varene de trenger fra en enkelt portal, framfor å kontakte alle leverandørene hver for seg. E-handel kan bidra til økt lojalitet til avtaleleverandørene og føre til bedre prisbetingelser ved neste forhandlingsrunde (St. meld. 36, 2008-2009).

For ledelsens del kan e-handel gi lettere oversikt over hvilke varer organisasjonen kjøper og hvor mye det kjøpes av ulike varer samt til hvilke priser noe som kan forhindre at innkjøp foregår utover de avtalene som er inngått (op. Cit. 2008-2009). I anskaffelsesprosessen har man inngått en avtale på visse produkter til en fastsatt pris, men selv om man bestiller varer direkte fra avtaleleverandører, enten via nettbutikk, epost eller telefon, er det ingen garanti for at man vil få de samme prisene som de prisene man har inngått i avtalen. Dersom man bruker e-handel vil de avtalte prisene på de bestemte varene automatisk ligge inne i systemet.

3.0 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Kommuner er komplekse i sammensetting og styreform. De befinner seg i et kontinuerlig samspill mellom omgivelser, individer og politiske- og administrative føringer. En oppgave om et interkommunalt e-handelssamarbeid må derfor gjenspeile denne kompleksiteten. Med utgangspunkt i tidligere forskning vil en organisasjonsteoretiske tilnærming bli lagt til grunn for det teoretiske rammeverket. Mer konkret, har jeg valgt et instrumentelt perspektiv med en hierarkisk og en forhandlingsvariant, og en institusjonell tilnærming med, et kulturperspektiv og et omgivelsesperspektiv. Inndeling i flere perspektiver er ikke unik i organisasjonsteoretisk sammenheng, og vil belyse ulike aspekter ved et tiltak.

Først vil jeg gi et overblikk over tidligere forskning, før jeg diskuterer valg av teoretisk tilnærming innenfor organisasjonsteorien. Deretter drøftes perspektivene og forventinger til funn ut fra de teoretiske forutsetningene. Avslutningsvis diskuterer jeg perspektivene ut fra en dynamisk tilnærming.

3.1 Tidligere forskning

E-handel er et elektronisk verktøy og det kan derfor være relevant å belyse bidrag fra IKT-litteraturen. Gjennomgående i IKT-litteraturen har forhold ved organisasjonenes interne og eksterne omgivelser vært vesentlige for å forstå hvorfor organisasjoner opplever problemer ved innføring av ny teknologi¹⁰. De interne omgivelser kan betraktes som: ledelsens forankring av mål og oppfølging av bruk av den nye teknologien, kultur og normer i organisasjonen og teknologisk kompetanse. De eksterne omgivelser kan betraktes som: eksterne aktører som er avgjørende for innføring og bruk av den nye teknologien. Disse kan være leverandører av brukersystemet og varer, nærliggende kommuner eller samarbeid og, statelige aktører som legger føringer for kommunenes handlemåte.

Studier av hvordan og hvorfor offentlige organisasjoner tar til seg nye tiltak er en stor del av statsvitenskapelig forskningstradisjon. Bruken av ny teknologi eller IKT i offentlige organisasjoner kan betraktes som et tiltak for å nå gitte mål om å tilpasse organisasjonen til den teknologiske utviklingen i samfunnet og/eller effektivisere ressursbruk. Teknologi kan effektivisere ressursbruk eksempelvis ved å gå fra papirløsninger til elektroniske løsninger

¹⁰ Bouwman mfl. 2005; Heeks, 2006; Linton, 2002; Rocheleau, 2003; Strassman, 1997; Strassman, 1985; Van den Hooff, 1997 og Øgård, 2008,

(St. meld. 36, 2008-2009). Som nevnt i kapittel 2, er e-handel betraktet som et teknisk verktøy som kan spare ressurser ved å bestille varer over en portal istedenfor å bruke tid på å bestille varer fra hver enkelt leverandør. Selv om e-handel kan betraktes som et *økonomisk rasjonelt* tiltak eller verktøy, er det ikke nødvendigvis oppfattet slik i praksis.

Den økonomiske rasjonaliteten har sitt utspring i Webers (1978) fremstilling av den offentlige administrasjonen eller byråkratiet som *fullstendig formålsrasjonelle*. Med dette mener han at tiltak blir innført for å forbedre organisasjonen, og at alle i organisasjonen vil ta i bruk tiltaket da dette er den beste måten å effektivisere eller forbedre organisasjonen på. I senere tid har det i mange empiriske studier kommet fram at dette i liten grad er realistisk noe som særlig er tydelig i offentlige organisasjoner hvor mange hensyn skal ivaretas. Simon (1997) vektla individers adferd i organisasjoner og hevder at adferden er preget av *begrenset rasjonalitet*. Det vil si at selv om tiltaket kan være økonomisk rasjonelt, er det ikke nødvendigvis slik at medlemmer i organisasjonen har mulighet til å undersøke hva det innebærer å innføre tiltaket.

I iverksettingslitteraturen hevdes det at den begrensede rasjonaliteten vil prege utfallet til et hvert tiltak eller endringer. Pressman og Widavsky (1984) argumenterer for at man må ha en «*top-down*» og «*down-up*» tilnærming dersom man skal lykkes med å ta i bruk et tiltak. Det vil si at dersom ledelsen undervurderer tiltaket eller ansatte ikke forstår hvorfor en endring eller et tiltak skal tas i bruk, vil tiltaket mislykkes. Den begrensede rasjonaliteten kan prege enhver innføring av et tiltak eller endring i en organisasjon, spørsmålet som er interessant er hvordan organisasjoner håndterer aktuelle ressurs- og kapasitetsbegrensninger. I likhet med andre iverksettingsstudier er det i IKT-litteraturen en antagelse om at IKT-prosjekter ofte mislykkes eller delvis lykkes fordi man undervurderer et eller flere hensyn. Øgård (2008) mener at IKT-prosjekter ofte mislykkes som følge av at offentlige organisasjoner eksisterer i et miljø hvor nasjonale, lokale og administrative hensyn må ivaretas. Ved innføringen av ny teknologi må ledelsen styre prosjektet og ansatte må forstå hvorfor og hvordan teknologien skal brukes.

I IKT-litteraturen har det siden midten av 2000-tallet vært et fokus på å avdekke hvilke faktorer som påvirker utfallet av IKT-prosjekter. En av de mest kjente bidragene er Heeks (2005) ITPOSMO-modell, som står for *Information – Technology – Process – Objectives and Values – Staffing and Skills – Management systems and structures – Other resources: time and money*. I 2006 ble dimensjonen *Outside world* lagt til av Heeks (2006). Den siste dimensjonen ble lagt til da eksterne aktører viste seg å være viktig for om organisasjonen tar avgjørelsen om å ta i bruk den nye teknologien. Heeks (2006) modell, er et illustrert eksempel

på alle de potensielle faktorene som påvirker utfallet av et IKT-prosjekt i offentlige organisasjoner. Heeks (2005:5-6) mener at hovedårsaken til at de fleste IKT-prosjekter ofte mislykkes, er at ledelsen undervurderer hvordan teknologien påvirker hele eller store deler av organisasjonen. Dersom man forventer at teknologien i seg selv skal gi ønskede gevinster uten å formidle prosjektet og mål til resten av organisasjonen, vil teknologien ikke bli tatt i bruk.

I likhet med Heeks (2005) påpeker Bouwman mfl. (2005) at IKT-prosjekter er mer enn bare innføring og bruk av ny teknologi. Bouwman mfl. (2005) argumenterer videre at IKT-prosjekter er langt mer enn bare en innføringsprosess. Et IKT-prosjekt er påvirket av individuelle- og organisatoriske forhold samt de omgivelsene organisasjonen befinner seg i. For å kunne avdekke problemer ved bruk av IKT i en organisasjon må man ta hensyn til hele prosessen, samt de forholdene som påvirker utfallet av tiltaket. Bouwman mfl. (2005) deler et IKT-prosjekt inn i fire faser. Den første fasen er adopteringsfasen hvor organisasjonen bestemmer seg for å ta i bruk ny teknologi. I denne fasen vil omgivelsene spille en viktig rolle. Dersom omgivelsene forventer at organisasjonen skal ta i bruk den nye teknologien kan ledelsen ønske å oppnå legitimitet fra samfunnet. Omgivelsene kan være en viktig pådriver for å få offentlige organisasjoner til å ta i bruk ny teknologi, men for å lykkes med å ta det i bruk må teknologien tilpasses organisasjonens formelle og uformelle strukturer.

Den andre fasen er implementeringsfasen. I denne fasen er organisasjonen og individer vesentlige aktører. Det er viktig at ledelsen formulerer klare mål samt formidler målene til hele organisasjonen, og gir den riktige opplæringen samt oppfølgingen til de som skal ta teknologien i bruk. I denne fasen kan det oppstå problemer dersom ledelsen ikke tar hensyn til organisasjonens strukturelle forhold. Teknologien kan føre med seg endringer i organisasjonen og medlemmer i organisasjonen må ta stilling til hvordan endringer kan påvirke deres arbeidssituasjon.

I den tredje og fjerde fasen av prosjektet blir det tydelig om teknologien har blitt en del av hverdagen eller forkastet. Den tredje fasen er bruksfasen, og i denne fasen vil individuelle og organisatoriske forhold være vesentlige. I bruksfasen blir den nye teknologien forkastet eller institusjonalisert, altså tatt inn som en del av hverdagen i organisasjonen. Bruksfasen avslører om innføringen av den nye teknologien har lyktes, delvis lyktes eller mislyktes (Heeks, 2006). Dersom innføringen av teknologien har delvis lyktes eller mislyktes, vil det i denne fasen bli tydelig om hvilke problemer som har oppstått underveis og forhindrer en vellykket gjennomføring av prosjektet. I den fjerde fasen blir det synlig om teknologien har gitt ønskede

effekter eller ikke. Denne fasen kalles effektfasen, og indikere hvilke effekter teknologien har hatt ut fra de målsettingene som ble satt i adopterings- og implementeringsfasen.

IKT-litteraturen har vært opptatt av å avdekke en rekke suksessfaktorer ved bruk av ny teknologi i en organisasjon. Til tross for at man er enige om at IKT-prosjekter påvirkes av flere forhold, er disse forholdene ofte så vagt definert at det er vanskelig å få en klar forståelse over hva forholdene innebærer og betyr i praksis (Hagen, 2005:30-31). Den teoretiske forankringen er også preget av uklare perspektiver og teorier, og som Linton (2002:66) påpeker er innovasjonsforskning plaget av problemer da man har identifisert en rekke suksessfaktorer, men det mangler teoretiske bidrag. Øgård (2008:233) i likhet med Linton (2002) og Bouwman mfl. (2005), mener at omfanget av studier med fokus på IKT-prosjekter er begrenset, samtidig som studiene er lite konsistente og at den teoretiske forankringen er svak.

Likevel er det en gjennomgående antagelse i IKT-litteraturen at bruk av ny teknologi i en offentlig organisasjon er langt mer enn bare innføring og bruk av det tekniske systemet¹¹. Bidragene som er presentert her, viser at bruk av ny teknologi omhandler instrumentelle- og kulturelle forhold samt de omgivelsene organisasjonen befinner seg i. Med utgangspunkt i tidligere forskning velges et organisasjonsteoretisk rammeverk med flere perspektiver og varianter.

3.2 Teoretisk innfallsvinkel

Det teoretiske utgangspunktet for denne oppgaven er en organisasjonsteoretisk tilnærming med ulike perspektiver. Denne tilnærmingen velges også for å belyse sammenhenger mellom relevante forhold og forstå hvordan e-handel får konsekvenser for hele måten man driver kommunen på. Perspektivene er et instrumentelt perspektiv, med en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant, og en institusjonell tilnærming med et kulturperspektiv og et omgivelsesperspektiv.

Det instrumentelle perspektivet beskriver ledelsen som den aktørene som sitter med de viktigste styringsmidlene. Et viktig element i dette perspektivet er hvordan organisasjonen er strukturert og hvordan dette påvirker utfallet av et tiltak (Christensen mfl. 2009:37).

Medlemmenes involvering ved innføring og bruk av e-handel kan deles opp i to varianter i det instrumentelle perspektivet, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Den hierarkiske

¹¹ Bouwman mfl. 2005; Clarke mfl. 1995; Danziger mfl. 1982; Heeks 2006; Linton, 2002 Rocheleau, 2003 og Strassman, 1997.

varianten er en «top-down» tilnærming, hvilket innebærer at den politiske og administrative ledelsen er homogen (op. cit. 2009:37). Den hierarkiske tilnærmingen gjør seg gjeldende da det kan tenkes at det er ledelsen som har igangsatt e-handelsprosjektet i kommunen samt har ansvaret for å følge opp bruken. Forhandlingsvarianten er en «down-up» tilnærming og handler om interessehevding mellom interne og eksterne aktører, hvor løsningene vil være et resultat av kompromiss (op. cit. 2013). Denne varianten gjør seg gjeldende da e-handel er et elektronisk verktøy som er avhengig av medlemmer internt i organisasjonen, men også av at systemet fungerer og at leverandører benytter e-handel. Kommunene som skal studeres er en del av at større e-handelssamarbeid, og det er grunn til tro at flere parter både internt og eksternt i kommunene er viktig for bruken av e-handel. Sentralt for begge variantene av det instrumentelle perspektivet er at ledelsen og kommunenes struktur, er viktig for utfallet av et tiltak, og spørsmål som gjør seg gjeldende i denne tilnærmingen er hvordan ledelsen klarer og utøve kontroll og styring over bruken av e-handel.

I motsetning til det instrumentelle perspektiv, forklarer den institusjonelle tilnærmingen at problemene er knyttet til endringer i de kulturelle normene og verdiene. Den institusjonelle tilnærmingen kan gjøre seg gjeldende da det i litteraturen er antatt at endringer i maktstrukturen, teknisk kompetanse, teknologiens brukervennlighet og eksterne aktører kan forklare problemene¹². Den institusjonelle tilnærmingen blir i denne sammenheng inndelt i to perspektiver, et kulturelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv.

Det kulturelle perspektivet kan belyse hvordan ny teknologi fører med seg endringer i arbeidsrutiner. Dersom endringene går på bekostning av etablerte roller i organisasjonen kan det føre til konflikter internt i organisasjonen (Cyert og March, 1992). Spørsmål som gjør seg gjeldende i dette perspektivet er om og hvordan e-handel har ført til endringer i rollefordelinger og arbeidsrutiner, og om dette har ført til problemer.

Det siste perspektivet som velges for å undersøke om institusjonelle trekk har en følge for bruken av e-handel, er omgivelsesperspektivet. Omgivelsesperspektivet kan belyse hvordan tekniske og sosiale omgivelser legger føringer for bruken av e-handel (Bouwman mfl. 2005). De tekniske omgivelsene henviser til eksterne aktører som er vesentlige for organisasjonens måloppnåelse. De sosiale omgivelsene kan få betydning for om e-handel har blitt innført som et reelt eller symbolsk tiltak, og kan være avgjørende for bruken av e-handel. De sosiale

¹² Bouwman mfl. 2005; Clarke, mfl. 1995; Danziger mfl. 1982, Linton, 2002 Rocheleau, 2003 og Strassman, 1997.

omgivelsene eller *myter* kan både ha positive og negative konsekvenser, og spørsmål som gjør seg gjeldene i dette perspektiver er hvilke eksterne aktører som er viktige for kommunenes bruk av e-handel samt hvordan og om de har påvirket bruken.

Perspektivene som er valgt har en empirisk karakter, det vil si at de legger opp til å beskrive og forklare hva som påvirker utfall når tiltaket blir tatt i bruk (Roness 2005). Perspektivene blir diskutert i lys av oppgavens problemstilling samt forskningsspørsmål. Derfor vil kun vesentlige elementer drøftes i de følgende avsnitt. Perspektivene vil også ses på som komplementerende med dynamiske relasjoner det vil si at perspektivene i ulik grad kan henge sammen og være overlappende. Ett perspektiv er ikke ment å være uttømmende under alle omstendigheter, men de kan forstås i sammenheng av hverandre. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av de teoretiske perspektivene.

3.3 Det instrumentelle perspektiv

Den instrumentelle tilnærmingen beskriver en offentlig organisasjon som et verktøy for å forbedre samfunnets situasjon. For eksempel kan e-handel være et verktøy for å effektivisere ressursbruken i offentlige organisasjoner (se avsnitt 2.2.3). Den politisk og administrativ ledelsen har gjennom strukturelle trekk i organisasjonen, hovedansvaret for å realisere de gitte målene. Selv om den formelle organisasjonsstrukturen ikke automatisk sier noe om handlemåten til medlemmene i organisasjonen, vil den legge føringer for hvem som gjør hva. En forutsetning for dette er at den politiske og administrative ledelsen har relativt stor kontroll og at ansatte følger ledelsens føringer. Ledelsen sitter på de sterkeste styringsmidlene og ivaretar samordning mellom enhetene i organisasjonen (Christensen mfl. 2013:123).

Ledelsen kan samarbeide med interne eller eksterne aktører for å nå gitte mål, men det er ledelsen som er avgjørende for hvordan organisasjonen utformer prosessen og at de når disse målene. Som nevnt er det i litteraturen antatt at dersom ledelsen ikke forankrer konkrete mål eller ikke klarer å følge opp bruken av e-handel vil det skape problemer (Hagen 2005; Heeks, 2005 og Øgård, 2008). Det er to varianter innen det instrumentelle perspektivet som gjør seg gjeldende for å forstå problemene: en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant.

3.3.1 En hierarkisk variant

I den hierarkiske varianten er det en «*top-down*» struktur hvor ledelsen står med de sterkeste styringsmidlene (Christensen mfl. 2013). Det er i den hierarkiske varianten en hovedvekt på beslutningshierarkiet i kommunen. Dette innebærer en tydelig og klar nivåinndeling som

skiller de ulike posisjonene og rollene. Mellom nivåene og innad i enheten vil det eksistere ansvars- og arbeidsområder (March og Olsen 1989:37-38). Hvis ledelsen eller den overordnede i kommunen kommer med pålegg, vil dette følges av organisasjonenes aktører fordi det er en offentlig plikt. Mål blir utformet av ledelsen og fungerer som en veileder for å effektivisere kommunen, og aktørene internt i kommunen skiller mellom personlig holdninger og kommunens målsetting.

Likevel er det ikke sikkert at ledelsen har full oversikt over alle mulige midler for å nå ønskede mål. Spørsmålet blir dermed om rådmann eller den politiske ledelsen klarer å kontrollere bruken av e-handel gjennom hierarkisk lederskap over de ansatte, og om det har blitt fastsatt klare mål for hvordan e-handel skal brukes, og hva kommunen må gjøre for å nå målene. Den hierarkiske varianten kan gjøre seg gjeldende for å forklare problemene da ledelsen kan være preget av *begrenset rasjonalitet*. Den begrensede rasjonaliteten kan i denne sammenheng forstås som at ledelsen og kommunen har kapasitets og ressursbegrensninger. Ledelsen har usikker kunnskap om mål-middel-sammenhenger og det vil være umulig å få full oversikt over veien til mål (Christensen mfl, 2009:36). E-handel kan være et verktøy for å effektivisere innkjøp, likevel kan antagelsen om begrenset rasjonalitet føre til at ledelsen ikke har fullstendig oversikt over prosjektets omfang. Simon (1997) mener at det ikke er viktig at den politisk-administrative ledelsen har perfekt eller komplett kontroll og innsikt i alle problem, løsninger og effekter, men heller kontroll når det gjelder en tilnærming til begrenset rasjonalitet (March og Simon 1958). Spørsmålet blir dermed hvordan ledelsen håndterer den begrensede rasjonaliteten da den gir grunnlag for handlinger, men hvor det er ufullstendig kjennskap til alternativer og konsekvenser (Christensen m.fl. 2004:33,40).

3.3.2 En forhandlingsvariant

I forhandlingsvarianten er det en «*down-up*» struktur hvor man må forholde seg til interne og eksterne aktører med ulike interesser (March og Simon, 1958:41-43). Beslutningen om å ta i bruk e-handel, og ansvaret for å følge opp bruken kan være gitt fra rådmann, den politiske ledelsen eller andre aktører internt i organisasjonen. Forhandlingsvarianten baserer seg på at formulering av mål og endring må ta utgangspunkt i at både det politiske-administrative systemet, og at dets omgivelser er heterogene. Dette betyr at forhandlinger mellom ulike interesser innad og utad står sentralt i prosjektets utforming. E-handel påvirker store deler av den administrative driften av kommunen, og det kan tenkes at flere parter er avgjørende for at e-handel brukes. Mål som etableres gir et innblikk i forhandlinger, tautrekking og

kompromisser mellom ulike interesser innad og utad. Dette kan gi stor grad av legitimitet, men ikke nødvendigvis. Hvis ledelsen har basert seg på én aktør mer enn en annen, kan det svekke legitimiteten til prosjektet og forhindre eller forsinke prosessen (Christensen mfl. 2013:163-164). Spørsmålet blir dermed om det har oppstått intern motstand til e-handel fordi interne og eksterne aktører har vært involvert i prosessen. Dette kan skape vage mål som fører til at man mister oversikt over mål og prosess.

Forhandlingsvarianten kan gjøre seg gjeldende for å forklare problemene dersom flere aktører er involvert i utformingen av mål og oppfølging av bruken av e-handel. Dersom ledelsen ikke klarer å følge opp alle partenes interesser kan det oppstå konflikter blant aktørene. En leder kan ha en mål-middel rasjonalitet ved å tenke at e-handel er et virkemiddel for å spare ressurser, mens ansatte i resten av organisasjonen kan ha en annen oppfatning.

3.3.3 Forventinger til funn ut fra et instrumentelt perspektiv

I analysen vil jeg benytte det instrumentelle perspektivet for å drøfte hvordan ledelsens oppfølging av bruken av e-handel kan forklare problemene. Perspektivet belyser hvordan mål og ledelse er vesentlige forhold ved bruken av ny teknologi. Som antatt i tidligere forskning vil lav oppfølging fra ledelsen og vage mål føre til problemer fordi ansatte ikke forstår hvorfor de må bruke e-handel (Hagen, 2005; Heeks, 2006 og Øgård, 2008). Den begrensede rasjonaliteten kan være et problem dersom ledelsen har vurdert e-handel som et verktøy som kan effektivisere organisasjonen, men at de har mistet oversikt over mål og prosess på grunn av kapasitets- og ressursbegrensinger. Det kan være en forventning om at e-handel i seg selv skal effektivisere organisasjonen noe som kan føre til at det ikke har blitt avsatt tilstrekkelig med ressurser til opplæring, nødvendige strukturelle endringer og tilpasninger.

E-handel påvirker store deler av den administrative organisasjonen, og det er grunn til å tro at interne og eksterne aktører har vært involvert i prosessen. Forhandling kan føre til et mangfold av interesser som gir vage mål. Dersom medlemmene ikke forstår hvorfor e-handel skal tas i bruk og ledelsen ikke makter å følge opp bruken av e-handel kan dette forhindre måloppnåelse. På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende hypoteser:

- Ledelsen vurderer e-handel som et verktøy for å effektivisere ressursbruken, men på grunn av kapasitets- og ressursbegrensninger klarer ikke ledelsen å følge opp bruken av e-handel i kommunene.

- Forhandling gir vage mål. Ledelsen mister oversikt over mål og prosess, og det fører til motstand fra aktører internt i kommunene fordi medlemmer ikke vet hva hensikten med e-handel er.

3.4 En institusjonell tilnærming

Den institusjonelle tilnærmingen skiller seg hovedsakelig fra den instrumentelle, ved at den viser til flere aspekter som må tas hensyn til når man skal studere en organisasjons adferd (March og Olsen, 1989). Den instrumentelle tilnærmingen anser organisasjonens formelle struktur og ledelsens styringskapasitet som avgjørende for om et tiltak blir tatt i bruk. Den institusjonelle tilnærmingen omtaler organisasjoner som rasjonelle, men inkluderer organisasjonens kulturelle forhold samt organisasjonenes omgivelser. I IKT-litteraturen har ansattes holdninger og verdier samt de eksterne omgivelsene, vært viktig for om teknologien blir tatt i bruk¹³. Normer og verdier i organisasjonen kan føre til problemer ved endring i tradisjonelle roller og arbeidsrutiner (Cyert og March, 1992; March og Simon, 1958).

3.4.1 Det kulturelle perspektivet

I et kulturelt perspektiv er man opptatt av hvordan uformelle normer og verdier preger en organisasjon. I IKT-litteraturen har ansattes holdninger og verdier vært viktig for om teknologien blir tatt i bruk eller forkastet (Heeks, 2006; Danziger mfl. 1982 og Strassman, 1997). Dersom en endring internt i organisasjonen truer eksisterende arbeidsoppgaver kan det være at ansatte motsetter seg endringen på bakgrunn av at de ikke ønsker å endre eksisterende rutiner og roller (March og Olsen, 1989:154-156; Danziger, mfl. 1982). En slik tankegang vil styre hvordan aktører forholder seg til endringer, og da spesielt ved teknologiske endringer som er i kontinuerlig utvikling og tilpasning.

Det tar tid å endre en organisasjons normer og verdier, spesielt hvis slike endringer fører til nye rutiner og maktstrukturer (March og Olsen:154-156). Empiriske studier og offentlige rapporter har vist til at organisasjonsendring ofte blir undervurdert når en organisasjon skal ta i bruk e-handel (Erfaringsdokumentasjon fra gjennomførte e-handelsprosjekter, 2013; St. meld. 36, 2008-2009). Funnene antyder at man burde avgrense hvor mange som skal ha tilgang til å bruke e-handel og hvordan ansatte skal forholde seg til bestilleransvarlig. Cyert og March (1992) mener at betydningen av organisasjonskultur vil være viktig i lys av

¹³ Bouwman mfl. 2005; Clarke, m. flr. 1995; Danziger m.flr. 1982; Heeks, 2006; Rocheleau, 2003; Strassman, 1997 og Øgård, 2008.

omorganisering eller endringer, og spesielt hvis det eksisterer trusler mot dominerende normer og verdier. Spørsmål som kan være aktuelle, er om eller hvordan slike endringer har ført til problemer ved bruk av e-handel i kommunene.

Bouwman mfl. (2005:17) argumenterer for at teknologiens tilgjengelighet er en viktig faktor for om ny teknologi blir tatt i bruk i en organisasjon. Denne tilgjengeligheten kan beskrives ut fra tre nivåer; fysisk-, egnethet og psykisk tilgjengelighet. Den fysiske tilgjengeligheten omhandler i hvilken grad teknologien er tilgjengelig for ansatte og de aktørene som skal benytte den. Egnethet innebærer hvordan teknologien passer til å løse de oppgavene den skal løse. Det siste nivået omhandler psykisk tilgjengelighet, og betyr i hvilken grad et system oppleves som brukervennlig. I hvilken grad den psykiske tilgjengelighet påvirker ansatte kan få betydning for hvordan ansatte oppfatter og bruker e-handel. E-handel fører til endringer i bestillingsrutiner fordi ansatte må bestille over en portal istedenfor å ha direkte kontakt med leverandørene. Ut fra kultur perspektivet kan det være at ansatte ikke vil ta i bruk e-handel dersom det ikke er et normativt samsvar mellom den nye teknologien, og den eksisterende organisasjonen (Bouwman mfl., 2005).

3.4.1.1 Forventinger til funn ut fra et kulturperspektiv

I analysen vil jeg bruke det kulturelle perspektivet for å drøfte hvilken rolle forandrede arbeidsrutiner og maktrelasjoner har for bruken av e-handel, samt i hvilken grad teknologien oppleves som psykisk tilgjengelig. Ut fra tidligere forskning er det antatt at ansattes endringsvilje og teknologiens opplevde tilgjengelighet er vesentlig for bruken av e-handel (Heeks, 2006; Danziger, mfl. 1982 og Strassman, 1997). Det kulturelle perspektivet kan brukes til å drøfte om og hvordan endringer i arbeidsrutiner og rollefordelinger påvirker bruken av e-handel. Slike endringer kan føre til konflikter internt i organisasjonen fordi ansatte ikke ønsker å endre på de. Selv om teknologien kan betraktes som et instrumentelt tiltak, gjør det kulturelle perspektivet seg gjeldene fordi ansatte kan betrakte e-handel som truende for nåværende arbeidsrutiner og rollefordelinger. På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende hypoteser:

- E-handel fører til endringer i arbeidsrutiner og arbeidsoppgaver. Dette fører til motstand blant ansatte fordi det truer eksisterende rutiner og roller.
- Teknologien oppleves som psykisk utilgjengelig. E-handel oppleves som lite brukervennlig, og ansatte ønsker å bestille varer direkte fra leverandøren da dette oppleves som en viktig del av deres arbeidshverdag.

3.4.2 Omgivelsesperspektivet

Organisasjonens omgivelser kan både være relatert til tekniske og sosiale aspekter. I følge Christensen mfl. (2013:82-83) handler de tekniske omgivelsene om ytre aktører som direkte påvirker måloppnåelsen til organisasjonen, mens de sosiale omgivelsene omhandler myter. Myter betyr at mål formuleres primært for å ha en symbolsk karakter slik at omverden kan se at organisasjonen er moderne. En slik målsetting kan dermed være med på å hemme de faktiske formelle eller uformelle målene ved et tiltak (Christensen mfl, 2013:118). Kommuner har et behov for å oppnå legitimitet i et moderne samfunn. De må forholde seg til et økende antall normer gjennom myter eller moter som forteller organisasjonen hvordan de bør og skal tilpasse seg samfunnets utvikling.

De tekniske omgivelsene kan være leverandører, system eller samarbeidspartnere. Bouwman mfl. (2005) argumenterer for at de tekniske omgivelsene kan være vesentlig for organisasjoners måloppnåelse ved bruk av ny teknologi dersom organisasjonen er avhengig av eksterne aktører. I følge Bouwman mfl. (2005:17) er teknologiens egnethet avgjørende for om organisasjon tar i bruk et teknologisk verktøy. Som nevnt omhandler egnethet hvordan teknologien passer til å løse de oppgavene den skal løse. Kommunene som skal studeres i denne sammenheng er den del av et større e-handelssamarbeid og er avhengig av anbudsprosesser foretatt av BTV sentralt. I tillegg vil de være avhengig av at systemet fungerer slik det skal, og at leverandører bruker e-handel og leverer varer til avtalt tid og sted. Den teknologiske egnetheten kan derfor være avhengig av eksterne aktører. Dersom kommunene opplever problemer knyttet til forhold ved eksterne aktører kan det skape problemer for bruken av e-handel i kommunene, og spørsmålet er dermed om og hvordan eksterne aktører fører til problemer.

Endringer spesielt av teknologisk karakter er ikke bare et resultat av instrumentelle tiltak, men også tilpasning til ytre forhold. Dette kan føre til bevisste valg om tilpasning til lokale, nasjonale eller internasjonale føringer. Ut fra de sosiale omgivelsene kan man gå ut fra at ny teknologi ikke bare handler om instrumentelle mål og kulturell tilpasning, men også om promoteringen av symboler og moter slik at sentrale aktører, innbyggere i kommunen og media tar det for gitt at de tiltak som tas i bruk er uunngåelige, og vil skape effektivitet innen både arbeid og kostnader i kommunene. Heeks (2006) mener at de sosiale omgivelsene kan være internasjonale, nasjonale eller lokale aktører, og at de kan påvirke organisasjonens valg om å implementere ny teknologi. Tiltak som er tatt i bruk på bakgrunn av sosiale omgivelser kan betraktes som *myter*. For eksempel kan det være en myte at e-handel gir

ressursbesparelser og økt kontroll. Følgelig kan man gå ut fra at et tiltak i en organisasjon ikke bare omhandler instrumentelle mål og kulturelle faktorer, men også et ønske om å fremstå som en effektiv og moderne organisasjon. Fordelen med myter er at de kan føre til fornying eller effektivisering av kommuner. Ulempen med myter er at de ofte ikke blir tatt i bruk i praksis (Christensen og Læg Reid 2002:26). Det er både fordeler og ulemper med myter, men problemer kan oppstå dersom aktører tar det for gitt at e-handel i seg selv vil effektivisere kommunenes ressursbruk. Spørsmål som gjør seg gjeldene ut fra de sosiale omgivelsene er om det er utformet konkrete mål med e-handel i kommunene, eller om det er gjort noe i praksis for å oppnå disse målene.

Teknologien er i stadig utvikling og e-handel er et verktøy som brukes simultant med endringer i programvaren eller tilførselen av nye leverandører og brukersystemer. Dette krever at brukerne av teknologien får kontinuerlig oppfølging, i takt med de endringene som skjer i organisasjonen eller ved selve teknologien. Dersom medlemmer i organisasjonen opplever at de tekniske omgivelsene ikke bidrar til måloppnåelse kan dette hindre bruken av e-handel i organisasjonen (Bouwman, 2005:17). I lys av de sosiale omgivelsene bestemmes og utvikles mål fra situasjoner og press fra omgivelsene. Dersom e-handel har blitt innført som et symbol for å tilpasse seg utviklingen i samfunnet kan det oppstå problemer fordi det ikke er samsvar mellom mål og effekt.

3.4.2.1 Forventninger til funn i et omgivelsesperspektivet

I analysen vil jeg bruke omgivelsesperspektivet til å drøfte hvilken rolle de tekniske og sosiale omgivelser har på bruken av e-handel. Dersom kommunene vurderer omgivelsene som vesentlig for problemer, er det grunn til å tro at dette perspektivet kan belyse hvilke aktører som er viktige for bruken og om e-handel er et reelt tiltak for å oppnå mål.

I lys av tidligere forskning er omgivelser antatt å være en viktig faktor for om og hvorfor e-handel blir innført (Bouwman mfl, 2005 og Heek, 2006). Likevel har det i liten grad blitt diskutert *hvordan* bruken av ny teknologi blir påvirket av omgivelsene. Bouwman, mfl. (2005) mener at de tekniske omgivelser vil påvirke bruken av ny teknologi dersom organisasjonen er avhengig av eksterne aktører. Det vil si at dersom forhold ved leverandører, system eller samarbeidspartnere ikke fungerer kan det gå på bekostning av bruken av e-handel. I lys av de sosiale omgivelsene kan e-handel være innført for å søke legitimitet fra omgivelsene. Kommunene er en del av et større innkjøpsamarbeid, og det er grunn til å tro at de er påvirket av de eksterne omgivelsene ved innføring og bruk av e-handel. Omgivelsene

kan være en viktig pådriver for å få kommuner til å ta i bruk e-handel, men det kan oppstå problemer dersom man ikke tilpasser bruken av e-handel med organisasjonens formelle og uformelle strukturer. På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende hypoteser:

- Kommunen har innført e-handel på bakgrunn av at det oppfattes som et moderne og effektiviserende tiltak. Man ønsker å effektivisere innkjøpsprosessen, men det er ingen sammenheng mellom mål og antatte effekter.
- De tekniske omgivelsene forhindrer måloppnåelse. Forhold ved leverandører, BTV og systemleverandør gjør det tungvint å bruke e-handel.

3.5 En dynamisk tilnærming

De ulike perspektivene kan både beskrive ulikheter og sammenhenger mellom forhold knyttet til en endrings- eller tilpasningsprosess, og det er grunn til å tro at problemene som oppstår også må ses i sammenheng med hverandre og i lys av tilpasning til organisasjonskultur, moderne trender samt press og krav fra eksterne aktører (Christensen og Læg Reid 2002:27). Ved å se på dynamikker mellom perspektivene kan trolige problemer ved bruken av e-handel påvirkes av både instrumentelle- og kulturelle trekk samt omgivelsene kommunene befinner seg i. Ut fra en dynamisk tilnærming argumenteres det for at problemer ved bruk av e-handel ikke er karakterisert av et enkelt perspektiv, men må forstås i sammenheng med hverandre. Dette kan bety at problemene er en følge av tekniske og sosiale omgivelser, vage mål og lav oppfølging fra ledelsen samt intern motstand knyttet til endringer i arbeidsrutiner og roller.

Heeks (2005) mener at ledelsens manglende oppfølging av bruken av ny teknologi, er en vesentlig faktor til at IKT-prosjekter mislykkes. Likevel poengteres det i litteraturen at kulturelle faktorer som lav endringsvilje og teknisk kompetanse kan skape problemer (Danziger mfl. 1982; Heeks, 2005 og Rocheleau, 2003). På samme måte kan eksterne aktører som eksempelvis leverandører og samarbeidspartnere skape problemer dersom de forhindrer kommunenes måloppnåelse. Perspektivene er i dette kapitlet presentert hver for seg, men det er grunn til å tro at problemene som oppstår kan både være av instrumentell- og institusjonell karakter da administrative tiltak og utfall kan forstås som et komplekst samspill mellom eksterne og interne forhold. For å forstå sammenhengen mellom de ulike forholdene som forklarer hvorfor kommuner opplever problemer, kan det i analysen være nødvendig å tolke de empiriske funnene ut fra hvert enkelt perspektiv, men også ut fra en dynamisk tilnærming.

4.0 Metode og datainnsamling

I dette kapitlet redegjør jeg for valg av metode og data. Formålet med oppgavens problemstilling er å få en dypere forståelse av *hvorfor* kommuner opplever problemer ved bruk av e-handel. På bakgrunn av dette, valgte jeg et kvalitativt forskningsopplegg med case som undersøkelsestype og intervju samt dokumentstudier som metode for datainnsamling. Nedenfor følger en presentasjon av valg av case, enheter og informanter, og avslutningsvis vil jeg diskutere refleksjoner om studiens validitet og reliabilitet.

4.1 Valg av metode

Metode er hvordan forskning blir gjennomført og analysert og deles ofte inn i kvantitative og kvalitative forskningsdesign. Bryman (2004) hevder at valg av forskningsteknikk, er avhengig av hva man skal finne ut. Grønmo (1996) hevder at kvalitative undersøkelser egner seg når temaet er komplekst og detaljert, og når man skal studerer hvorfor et fenomenet oppstår.

Når en organisasjon tar i bruk ny teknologi er det mange forhold som spiller inn for om medlemmene i organisasjonen tar i bruk teknologien, og det er ofte sterke meninger om hvordan og om teknologien fungerer i praksis. E-handel er et tiltak som påvirker store deler av den administrative delen av kommuner, og bruken kan være preget av ansattes oppfatninger og holdninger til e-handel. Ved å bruke et kvalitativt design vil det være mulig å avdekke hvilke holdninger kommunenes medlemmer har, og det muliggjør en dypere forståelse av problematikken. På bakgrunn av dette velges en kvalitativ tilnærming.

4.2 En casestudie – hvordan kan det benyttes?

Ved bruk av casestudie kan man få en dypere forståelse av et fenomen og man kan avgrense oppgaven innenfor problemstillingens rammer. Det finnes mange og ulike definisjoner av hva en casestudie er, men det finnes ingen universell definisjon av begrepet. Gerring (2004) beskriver casestudier som et forskningsdesign hvor man undersøker et fenomen i dybden ved å undersøke én eller flere enheter. Yin (1989) argumenter for at casestudier er velegnet til å undersøke *hva*, *hvorfor* eller *hvordan* noe skjer. Ofte forbindes casestudier med en studie av én enhet hvor man undersøker mange faktorer som forklarer et fenomen, men en casestudie kan også være en studie av flere case. Ved å benytte flere case kan man styrke validiteten av det man finner fordi man kan undersøke likheter og ulikheter ved et fenomen på tvers av flere grupper.

I denne studien vil jeg ta utgangspunkt i Yin (1989) og Gerring (2004) sine definisjoner av hva et casestudiet er, og hva det kan brukes til. Gerring (2004:342) påpeker at casestudier ofte misforstås når det kommer til antallet enheter man skal undersøke. Han beskriver tre logiske tilnærminger til casestudier. Den mest vanlige typen undersøker variasjon over tid i ett enkelt case. Den andre typen bryter ned enheten i underenheter, som deretter analyseres etter synkrone variasjoner eller likheter. I den tredje typen bryter man ned enheten i flere underenheter og analyserer variasjoner og likheter over tid.

I denne studien studeres kommuner i et e-handelssamarbeid. I følge Gerring (op. cit.) er multiple-case studier velegnet når man ønsker å studere et fenomen i dyben på tvers av grupper. Kommunene i utvalget er alle tilknyttet e-handelssamarbeidet, de har tilgang til en sentral støttefunksjon og de har tilgang til de samme innkjøpsavtalene og produktkatalogene. Ved å undersøke problemer ved bruk av e-handel i et multiple-case studie kan man avdekke synkrone variasjoner og likheter, og dermed finne viktige forhold. Hvis kommunene og informantene opplever like problemer kan dette betraktes som en generell faktor som forklarer problemene. Dette kan bidra til en dypere forståelse av problemene som oppstår innad i e-handelssamarbeidet.

4.2.1 Valg av case og enheter

Valg av case og enheter er basert på bakgrunnsintervju, offentlig dokumentasjon og presentasjoner fra *Anskaffelseskonferansen*¹⁴ 2015. I desember 2015 avholdt jeg bakgrunnsintervju med to informanter. I følge Andersen (2006) kan bakgrunnsintervju bidra til oversikt og innsikt om et tema. Bakgrunnsinformantene var Jan A. Mærøe og Eirik Stenersen. Mærøe er blant annet fagansvarlig for E-handelsplattformen i Difi og har vært med på å utarbeide «*Erfaringsdokumentasjon fra gjennomførte e-handelsprosjekter*» (2013). Stenersen er ansatt i Oslo Economics og har i samarbeid med Difi vært med på å utarbeide en strategi for gevinstpotensialet ved innføring av e-handel i kommuner. Disse Informantene ble intervjuet på bakgrunn av deres erfaringer og kunnskap om tema.

Da det er antatt at det er tidkrevende å implementere e-handel i en offentlig organisasjon, kan det være hensiktsmessig å studere et e-handelssamarbeid som har noen års erfaring med bruk av e-handel (Erfaringsdokumentasjon, 2013). BTV er et stort innkjøpsamarbeid med 24 kommuner og tre fylkeskommuner, og de var tidlig ute med å ta i bruk e-handel. Allerede i

¹⁴ Anskaffelseskonferansen er en møteplass for ledere og ansatte som jobber med offentlige anskaffelser, både i det offentlige og i det private. Konferansen har siden 2013 vært arrangert årlig i regi av Difi.

2011 var 17 kommuner i gang med e-handelsprosjekter og samme år ble støttefunksjonen opprettet og bemannet. E-handelssamarbeidet var teknologisk progressive, men det er fortsatt er bare 4 av de totalt 24 kommune i BTV som har nådd e-handelsmålene, det vil si at deltakerne skal oppnå 10 prosent av beregningsgrunnlaget (25 prosent av totalomsetningen). De 4 kommunene som nådde målene var Røyken, Øvre Eiker, Sauherad og Nedre Eiker (BTV innkjøp årsrapport, 2014).

I startfasen av forskningsarbeidet tok jeg kontakt med alle medlemmene i BTV, men etter samtaler med flere personer i de ulike kommunene viste det seg at ikke alle kommunene hadde tatt i bruk e-handel eller brukte innkjøpsavtalene utarbeidet av BTV. Dette førte til at valg av enheter og informanter endret seg gjennom forskningsprosessen. I følge Denscombe (2010:109) er fordelene med kvalitative forskningsdesign at de er fleksible. Dette åpner opp for at forskeren kan gjøre endringer i forskningsstrategien underveis i prosessen så lenge man gjør rede for; valg av metode utfra problemstillingen, utvikler et design som inneholder mange tradisjonelle forskningselementer og reserverer retten til å endre den originale forskningsplanen. I utgangspunktet var målet å inkludere alle kommunene i BTV, men etter nærmere undersøkelser og kontakt med flere informanter var det ikke en klar sammenheng mellom hvem som var aktive deltakere i samarbeidet. På bakgrunn av dette ble tre kriterier for utvalg av case utformet. For det første måtte kommunen til en viss grad ha tatt i bruk e-handel. For det andre måtte kommunen være deltaker i e-handelssamarbeidet, og for det tredje måtte kommunen benytte minst en av BTVs e-handelskataloger.

I utgangspunktet var 19 kommuner interessert i delta på prosjektet. Etter å ha vært i kontakt med representanter fra disse kommunene var det totalt 15 kommuner som oppfylte kriteriene. Størrelse og beliggenhet har også vært viktig for utvalget. E-handelssamarbeidet er spredt over to fylkeskommuner og det var ønskelig å få med enheter fra begge fylkeskommunene i ulik størrelse. Kommunal størrelse er i denne oppgaven definert etter Statistisk Sentralbyrå sin inndeling: små kommuner har 0-4999 innbyggere, mellomstore kommuner har 5000-19999 og store kommuner har 20 000 innbyggere og over (Statistisk sentralbyrå 2000). Nes, Gol, Hol, Sauherad, Hjartdal, Rollag, Vinje, Nore og Uvdal og Fyresdal er definert som små kommuner. Nome, Bø, Øvre Eiker og Hurum er mellomstore kommuner. Nedre Eiker og Røyken er store kommuner. Ni av kommunene er i Buskerud fylkeskommune og seks av kommunene er i Telemark fylkeskommune. Det er ingen kommuner i Vestfold som oppfyller utvalgs-kriteriene.

4.3 Intervju

Intervju skjer i mange forskjellige sammenhenger og kan ofte betraktes som rene samtaler. I et forskningsintervju derimot, er det forskeren som definerer og kontrollerer situasjonen og poenget er å avdekke relevant informasjon fra informanten. Denne informasjonen er basert på hvordan personen betrakter en situasjon eller et fenomen (Kvale, 1996:2-6). I følge Andersen (2006), vil man ved bruk av intervju få tilgang til informasjon om hvordan informanten oppfatter egen atferd, andres adferd, erfaringer og organisasjonens normer og verdier.

Det finnes flere typer av intervjuundersøkelser og valg av intervjutype vil prege hvilken informasjon man får ut av datamaterialet. Strukturerte intervju kan betegnes som en surveyundersøkelse hvor spørsmålene er spesifikke. Ofte er det konstruert svaralternativer på forhånd hvor informanten kan svare på spørsmålet ut fra en skala, for eksempel fra svært enig til svært uenig. I et strukturert intervju er både spørsmål og svar standardiserte, og man reduserer dermed feil som kan stamme fra variasjoner i spørsmålstillingen (Bryman, 2004:110). Ulempen med et strukturert intervju kan være at informanten har mer informasjon enn det spørsmålene tilsier, og vesentlig informasjon kan forbli usagt. Ustrukturerte intervju har derimot en løsere temaliste som skal dekkes. Samtaleformen er gjerne uformell og formulering av spørsmål samt rekkefølge vil variere fra intervju til intervju. Fordelen med denne formen for intervju er at informanten får frie tøyler til å utdype forhold som er relevant for tema (Bryman, 2004:113). Ulempen er at det ikke er noen rammer for hva som blir sagt i intervjuet, og hvis man har flere intervjuer om samme tema kan det være vanskelig å sammenligne funn.

Jeg har valgt et semi-strukturert intervju som er en mellomvariant av de to overnevnte intervjutypene. I motsetning til strukturerte intervju vil informantene få muligheten til utdype problemer omkring tematikken, og de får mulighet til å utdype problemer som kanskje ansees som viktigere enn andre. I et semi-strukturert intervju har intervjueren en serie formulerte spørsmål som skal stilles, men disse er gjerne åpne og generelle i formen og intervjueren kan bytte om på rekkefølgen, og legge til spørsmål underveis (Bryman, 2004:113). Fordelen med den semi-strukturerte varianten er at man har forberedt spørsmål på forhånd gjennom en løsere intervjuguide. Intervjueren leder samtalen, men informanten har mulighet til å utdype på områder hvor personen har spesielt gode kunnskaper. Denne formen for intervju har åpne rammer, men en slik åpenheten kan skape skjevheter mellom de data som produseres. For å motvirke skjevheter i datainnsamlingen var det viktig å konstruere en god intervjuguide. Jeg utviklet intervjuguiden på bakgrunn av tidligere forskning og empiriske studier, og den

inneholder flere bredt formulerte spørsmål samt noen mer konkrete. Spørsmålene er plassert under løsere tema (Se vedlegg 2). Jeg tilpasset spørsmålene som ble stilt ut fra hvilken rolle informantene hadde slik at jeg kunne få mest mulig informasjon fra de ulike informantene.

4.3.2 Valg av informanter

I perioden januar 2015 til mars 2016 ble informantskriv sendt ut til aktuelle kommuner og intervjuer ble holdt fortløpende. Informantskrivet ble sendt per epost enten direkte til e-handelsansvarlig i kommunen eller til postmottaket i kommunen (Se vedlegg 1). I eposten vektla jeg at det var ønskelig å intervju personer som hadde kunnskap om bruk av e-handel. I flere av tilfellene måtte jeg ringe til kommunen fordi jeg ikke fikk svar på epost. I informantskrivet ble det poengtert at prosjektet var godkjent av norsk samfunnsvitenskapelig database (NSD), og at informanten til enhver tid kunne trekke seg fra studien. Videre ble det i informantskrivet opplyst at informanten selv kunne velge hvor og hvordan intervjuet skulle bli gjennomført. De aller fleste med unntak av to informanter ønsket å ha intervjuet over telefon eller Skype. Både i informantskrivet og i forkant av intervjuet fortalte jeg at intervjuet ville bli tatt opp. Intervjuene ble transkribert og informanten ble spurt om han eller hun ville ha den transkriberte teksten eller sitater tilsendt.

Som nevnt i avsnitt 4.2.1, er det kvalitative forskningsdesignet fleksibelt og man kan foreta endringer underveis i prosessen så lenge man reserverer seg retten til det, og begrunner endringer ut fra problemstillingen (Denscombe, 2010:109). Da kommunene har innført e-handel på ulike tidspunkt var det vesentlig at informanten hadde noe kjennskap til innføringsprosessen og bruken av e-handel i kommunen. For å kunne gå i dybden av temaet var det en forutsetning at informanter hadde nøkkelkunnskaper om bruk av e-handel, og derfor ble tre kriterier satt for utvalget. For det første måtte informanten ha kjennskap til bruk av e-handel i kommunen eller BTV. For det andre måtte informanten til en viss grad, kjenne til innføringsprosessen i kommunen eller BTV. Til slutt måtte informanten ha en viss kunnskap om samarbeidet med BTV. Jeg var åpen for å intervju flere informanter i hver kommune, men hadde problemer med å få kontakt med rådmenn og bestillere som hadde kjennskap til kommunens bruk av e-handel og selve innføringsprosessen. På bakgrunn av dette ble antall informanter begrenset i hver kommune.

4.3.2.1 Presentasjon av informanter

Totalt ble 19 informanter vurdert som egnet på bakgrunn av utvalgsriteriene. De 19 informantene er nøkkelinformanter som innehar sentral kunnskap omkring oppgavens

problemstilling (Andersen, 2006). En av informantene er tidligere prosjektleder for e-handelssamarbeidet og ledet det første e-handelsprosjektet blant 17 av BTV kommunene. To av informantene arbeider sentralt i e-handelssamarbeidet og har sentral kunnskap om kommunes bruk av støttefunksjonen samt problemer kommunene melder ifra om. Av de 19 informantene representerer 16 informanter, de 15 kommunene som er med i utvalget. 14 av informantene er e-handelsansvarlig i sin kommune og har god oversikt samt kunnskap om kommunens bruk av e-handel. De to resterende informantene er bestillere i sin kommune.

Totalt var jeg i kontakt med 24 informanter. Jeg fjernet fem av intervjuene fra oppgavens analyse da det framkom underveis i intervjuet at disse informantene arbeider i kommuner som enten var i startfasen av et e-handelsprosjekt eller ikke bruker noen av BTVs e-handelskataloger. Selv om fem informanter ble vurdert som uegnet til å besvare oppgavens problemstilling, hadde de gode kunnskaper på området som ga meg bedre innsikt i problematikken ved bruk av e-handel.

4.3.3 Gjennomføring av intervju og analyse av datamaterialet

Informanten valgte selv hvor og hvordan intervjuet skulle forgå. Med unntak av to informanter valgte alle å ha intervjuet over telefon eller Skype. Det er både fordeler og ulemper med telefonintervju. Bryman (2004:114) påpeker at telefonintervju er ressursbesparende og gir intervjueren kontroll over situasjonen. Ulemper med telefonintervju er at respondenten ikke har en fysisk kontakt med intervjueren, og at man ikke får tilgang på informantens kroppsspråk samt ansiktsuttrykk noe som kan føre til at informanten holder tilbake sensitiv informasjon. Bryman (op. cit.) hevder at telefonintervju sjeldent varer mer enn 20 minutter, hvor et personlige intervju kan vare mye lengre.

Informantene ble valgt på bakgrunn av deres kjennskap til e-handel og derfor var de aller fleste var svært engasjerte og fortalte ivrig om sine erfaringer og opplevelser. Lengden på telefonintervjuene varierte mellom 20 til 70 minutter og alle informantene ble spurt på slutten av intervjuet om det var noe de ville legge til. Noen ville utdype det de allerede hadde sagt, men i svært få tilfeller framkom det ny informasjon noe som tyder på at jeg har klart å belyse de viktigste forholdene innenfor tema.

Poenget med å gjøre aktive intervjuer er å forstå den sosiale virkeligheten ved å lytte til og tolke det som blir sagt. Dette krever at forskeren har evne til å tolke det som blir sagt, og se de teoretiske implikasjonene av de empiriske dataene (Andersen, 2006). Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert, og lengden på de ferdig transkriberte intervjuene varierte fra 6 til 10

dataskrevne sider. Da spørsmålene i intervjuguiden var kategorisert etter tema, benyttet jeg kategorisering som strategi (Kvale, 1996:196-199). Kategorisering er en metode hvor målet er å fange opp det som blir sagt i intervjuet å plassere informasjonen i kategorier. Eksempelvis kan et utsagn om ledelsens rolle være relevant for kategorien “oppfølging” og “ressurser”. Jeg kategoriserte funn i intervjuene ut fra kategoriene: oppfølging fra ledelsen, kulturelt lederskap, mål, teknologiens brukervennlighet og formål, BTV (erfaringer), motstand, opplæring, organisasjonsendring, eksterne aktører og ressurser. Jeg konstruerte en skala fra en til fem hvor en var «svært misfornøyd» og fem var «svært fornøyd».

Videre analyserte jeg konteksten i intervjuet og satt opp funnene i tabeller slik at jeg kunne sammenligne likheter og ulikheter mellom funnene. Vesentlige deler av intervjuet ble sendt på epost til informanten, og noen informanter foretok små endringer og sendte disse tilbake til meg. I denne eposten minnet jeg informanten på at de kunne forbli anonyme om det var ønskelig. Siden flere informanter ønsket å være anonyme, anonymiserte jeg alle intervjudata. Da jeg har intervjuet én person i hver kommune, er det veldig lett å gjenkjenne informanten ved å opplyse hvilken kommune de representerer. I neste kapittel og i analysekapittelet vil alle sitater bli merket som “e-handelsansvarlig” eller “bestiller”.

4.4 Dokumentstudier

I tillegg til intervjudataene gjorde jeg dokumentstudier av vesentlige dokumenter for oppgavens tema. Intervjuene er primærkilder i denne studien, men funn i dokumentstudiene har vært vesentlig for å understøtte funn i intervjuene. Dokumentstudiene fokuserer på data som inneholder historiske-, lovmessige- og praktiske forhold ved e-handel.

I forkant av datainnsamlingen måtte jeg sette meg inn i den tekniske terminologien. Stortingsmeldinger, nasjonale strategier og evalueringsrapporter, har vært en viktig del av forberedelsene og selve datagrunnlaget. I selve datainnsamlingen har lokale dokumenter som årsrapporter, erfaringsdokumenter, prosjektplaner, handlingsplaner og innkjøpsstrategier vært sentrale for å få kjennskap til historiske prosesser og lokale tiltak. Selv om disse dokumentene er ment for å representere fakta er det verdt å reflektere over hva slags informasjon disse dokumentene er ment å gi fordi det kan si noe hvilke aktører som har vært involvert og hvorfor e-handel har blitt tatt i bruk.

De valgte dokumentene ble valgt for å få et innblikk i den historiske prosessen av digitalisering i Norge samt hvordan e-handel praktisk lar seg innføre i offentlige organisasjoner. Noen av de offentlige dokumentene har vært mer tilgjengelig enn andre, men

de fleste av dokumentene er offentlige og nedlastbare. Noen dokumenter har jeg fått tilsendt på epost fra informanter og dette har vært problematisk ved kildeføring og etterprøvbarehet. Som en konsekvens vil noe informasjon ved e-handelsprosjektet sentralt i BTV (2011-2013), dokumentasjon fra gjennomførte e-handelsprosjekt i Hallingdal kommunene og Bø kommune ikke være tilgjengelig i litteraturlisten¹⁵. I neste kapittel har jeg valgt å referere til dokumentene, men de er ikke vesentlige for analysen da intervjuene er primærkildene.

Det er stor forskjell mellom dokumenter hentet fra nasjonale instanser samt BTV sentralt og kommunal dokumentasjon. I de fleste tilfeller har den kommunale dokumentasjonen vært vanskelig å finne da nettsidene er av varierende kvalitet. I noen tilfeller har jeg tatt direkte kontakt med kommunen ved forespørsel om dokumentasjon som angår e-handel eller innkjøpsstrategi. Fire av informantene sendte informasjon på mail da denne informasjonen ikke er tilgjengelig på nettsiden, mens flere av kommunene svarte at de ikke har dokumentasjon på dette.

Det at kommuner ikke har dokumentasjon på e-handel trenger ikke være entydig negativt for oppgaven. Hvis en kommune mangler dokumentasjon tyder dette på at e-handel ikke er forankret i kommunen, og det er ingen felles strategi eller målsetting. Dokumentstudiene har vært viktig for å få bedre kunnskap om tema i forkant av intervjuene, og de har gitt meg bedre innsikt i hva som har blitt gjort i de ulike kommunene.

4.5 Vurdering av forskningens kvalitet

I det følgende vil jeg gå over til å vurdere kvaliteten på forskningen ut fra mål på validitet og reliabilitet. Både i kvalitativ og kvantitativ forskning, er målet å trekke vitenskapelig slutninger om verden basert på empiriske data (Keohane, mfl. 1994:219). For å vurdere kvaliteten på de empiriske dataene må man vurdere validiteten og reliabiliteten. Validitet skal måle om man kan stole på resultatene man har kommet fram til, og om dataene kan være påvirket av andre forhold man ikke har tatt hensyn til. Reliabilitet er avhengig av validitet og måler om funnene i undersøkelsen er pålitelige eller etterprøvbare (Bryman, 2004:70).

4.5.1 Validitet

Validitet dreier seg om man faktisk måler det man skal måle (Keohane, mfl. 1994:237). Som Kvale (1996:239) påpeker er kvalitativ forskning basert på observasjon, samtaler og tolkning

¹⁵ Disse dokumentene er listet opp i litteraturlisten, men jeg har lagt til informasjon om at de har blitt sendt til meg på e-post (se kapittel 8). I neste kapittel nevner jeg disse dokumentene da de viser til informasjon om forankring av mål og prosess ved e-handel i kommunene.

men enn mål og tall. For å vurdere i hvilken grad denne studien har god validitet, har jeg konstruert tre spørsmål.

1. *Har jeg stilt de riktige spørsmålene for å besvare oppgavens problemstilling?*

Dette spørsmålet henviser til begrepsvaliditet og omhandler i hvilken grad det er samsvar mellom det empiriske og det teoretiske (Adcock og Collier, 2001 og Lund, 2002). For å få en oversikt over sentrale tema og begreper deltok jeg i november 2015 på *Anskaffelseskonferansen* i regi av Difi. Neste steg i forberedelsene var studier av dokumenter og forskningsarbeid tilknyttet bruk av e-handel, og ny teknologi i offentlig sektor. På bakgrunn av dette ble problemstillingen, forskningsspørsmål og intervjuguiden utformet. Etter hvert intervju ble alle informantene spurt om det var noe de ville legge til. Noen ville utdype det de allerede hadde sagt, men i svært få tilfeller framkom det ny informasjon. Det framkom heller ingen forskjeller mellom hvordan informantene ordla seg og sentrale begreper i dokumentstudiene. Dette tyder på at jeg har belyst de viktigste aspektene ved temaene, og jeg vil derfor vurdere begrepsvaliditeten som tilfredsstillende.

2. *Har informantene vært ærlige og har utvalget vært representativt?*

Dette spørsmålet henviser til den indre validiteten som omhandler i hvilken grad det er samsvar mellom effekten av det man observerer, er en effekt på den man studerer (Adcock og Collier, 2001 og Lund, 2002). For å unngå tolkningsfeil og misforståelser ble vesentlige deler av det transkriberte intervjuet sendt på epost til informanten. Noen informanter foretok seg små endringer og sendte disse tilbake til meg. I tillegg ble jeg i mars 2016 invitert til å delta på den årlige e-handelskonferansen i BTV¹⁶. Her fikk jeg mulighet til å møte informantene personlig og spørre om det var noe de ville legge til.

At informantene har godkjent informasjonen fra intervjuet indikerer at de har vært ærlige. En utfordring ved dette forskningsopplegget har vært å få tak i informanter som oppfyller kriteriene listet opp i avsnitt 4.3.2. Med unntak av Vinje kommune, er hver kommune representert med én informant. Jeg har vært åpen for å intervju flere informanter i kommunene, men dette har vært vanskelig å kombinere med informantkriteriene. I flere av tilfellene har kommunene nylig fått en ny rådmann, og den nye rådmannen har ikke nødvendigvis satt seg inn i bruken av e-handel. Et alternativ vil vært å sende ut et

¹⁶ E-handelskonferansen i BTV er en årlig konferanse arrangert av BTV sentral. Kommunene som er en del av e-handelssamarbeidet blir invitert for å diskutere problemstillinger ved e-handel. Det blir også holdt foredrag om tema knyttet til hele innkjøpsprosessen.

spørreskjema til innkjøpere og bestillere i kommunene, men på grunn av ressursbegrensninger for masteroppgaven har dette ikke vært gjennomførbart.

Nøkkelinformantene i utvalget vurderes som gode informanter da de har bidratt med grundig informasjon og refleksjoner rundt aktuelle problemstillinger. Det forekom heller ikke mye ny informasjon etter hvert som jeg intervjuet respondentene. Jeg betrakter det som et godt tegn på at jeg har klart å belyse de viktigste forholdene ved problemstillingen.

3. *Kan funnene i denne undersøkelsen generaliseres til andre enheter?*

Dette spørsmålet handler om generaliserbarheten eller ytre validitet. Dette validitetsmålet er som oftest relatert til kvantitative undersøkelser da man ofte snakker om statistisk generalisering (Bryman, 2004). Generalisering omhandler hvorvidt man kan overføre funnene i en studie til en annen sosial setting. Selv om det er utelukket å generalisere ut fra statistiske hensyn virker det sannsynlig at problemer ved bruk av e-handel er av universal karakter. Et av utvalgskriteriene i denne oppgaven har vært at kommunene skal være av ulik størrelse og ulik geografisk beliggenhet i e-handelssamarbeidet. Under intervjuene har flesteparten av informantene påpekt samme elementer som viktige for oppgavens problemstilling. Selv om funnene ikke kan generaliseres i direkte forstand, kan det tenkes at andre kommuner kjenner seg igjen i problematikken eller at de kan lære av funnene.

4.5.2 Reliabilitet

Som nevnt er kvalitativ forskning basert på tolking av empiriske funn. Datainnsamlingen har skjedd i møte mellom meg og informanter, og det kan være vanskelig å møte reliabilitetskriteriet under andre omstendigheter eller mellom andre individer. Som nevnt har det vært et problem at noen dokumenter er tilsendt på epost fordi det betyr at noen dokumenter ikke er tilgjengelig for offentligheten. Jeg har fått tillatelse til å benytte de i denne oppgaven, men de er ikke tilgjengelige i litteraturlisten.

Et annet poeng er valg av informanter. Det kan tenkes at noen informanter ikke kan delta i en tilsvarende undersøkelse. Datainnsamlingen og analysen av dataene er basert på tolkning utfra informantens utsagn og kontekst. Styrken til denne undersøkelsen er at alle intervjuene har blitt tatt opp og at jeg har et stort utvalg av kommuner. Intervjuene har blitt transkribert og vesentlig informasjon er sendt til informantene. En mulighet for å sikre funnenes reliabilitet ytterligere, vil ha vært å inkludere et spørreskjema sendt til innkjøpere, ledere og bestillere i

kommunene, men på bakgrunn av ressursbegrensninger i forhold til masteroppgaven valgte jeg å begrense meg til intervju og dokumentstudier som metode for datainnsamling.

Intervjuene har fungert som primærkilden i denne studien, og det er i hovedsak funn fra intervjuene som diskuteres i analysen. Funn fra dokumentstudiene virker supplerende der det er nødvendig å utype forhold. Ut fra forutsetningene for et kvalitativt forskningsopplegg vil dataene være etterprøvbare dersom man benytter de samme kildene gjort i denne studien.

5.0 Kartlegging av empiriske funn

I dette kapittelet vil jeg presentere de empiriske funnene. Kapittelet gir en fremstilling av de viktigste forholdene ved problemer ved bruk av e-handel. Poenget med å kartlegge funnene før selve analysen, er at det skal bli lettere å drøfte disse i lys av oppgavens teoretiske grunnlag. Som nevnt i forrige kapittel, er denne studien en multiple-casestudie noe som vil si at man vil kunne avdekke variasjoner og likheter på tvers av kommunene. Datamaterialet er omfattende og derfor er det viktig å trekke fram funn som gjennomgående er forhold informantene vektlegger som vesentlig for problemene som oppstår.

Gjennomgående i funnene ser man at ledelse, mål og motstand med grunnlag i teknologi og makt er av betydning for oppgavens problemstilling, og først følger en kort presentasjon av de relevante forholdene. Da forholdene til tider overlapper vil jeg presentere funn ved ledelse og mål, og motstand knyttet til makt og teknologi i to hoveddeler.

5.1 Empiriske funn: relevante forhold

I dette avsnittet vil jeg kort presentere hovedfunnene. Analysen av datamaterialet har gitt et omfattende valg av ulike funn. De empiriske funnene som er gjennomgående i datamaterialet er: lav oppfølging fra ledelsen, vage mål og motstand knyttet til teknologi og makt.

- *Ledelse:* Av de totalt 19 informantene er det 17 som påpeker at manglende oppfølging fra ledelsen er et vesentlig problem. Flere av informantene er alene om ansvaret for e-handel i kommunen. Ledelsen har ikke satt av nok ressurser til prosjektet noe som fører til at prosjektet stopper opp eller forsinkes. Flere påpeker at ledelsen forventer at teknologien i seg selv skal effektivisere kommunen, men det viser seg at e-handel krever strukturelle endringer og kontinuerlig oppfølging noe som ledelsen ikke følger opp. Dette skaper problemer fordi mange oppfatter e-handel som vanskelig og tungvint noe som fører til at de velger å bestille varer gjennom andre bestillingsmetoder.
- *Mål:* Ni av kommunene har dokumentasjon på e-handel. Denne dokumentasjonen varierer i kvalitet og innhold. 16 av informantene forteller at de har vage eller ingen mål med e-handel. Informantene synes det er vanskelig å formidle bruken av e-handel til bestillere i kommunene da det ikke er en felles målforankring i kommunen.
- *Makt:* 14 av respondentene har et ønske om å redusere antall bestillere i kommunen da de opplever at mange bestillere gjør det vanskelig å heve kompetansen. Dette til tross,

oppstår det motstand da de nåværende bestillerne i kommunen ikke ønsker å gi fra seg dette ansvaret. Medlemmer i kommunene opplever innkjøp som en viktig del av deres arbeidshverdag fordi de liker å handle varer.

- *Teknologi:* Den teknologiske motstanden omhandler brukervennlighet og katalogkvalitet. Det påpekes at e-handel ikke oppleves som enkelt eller ressursbesparende, og 10 av informantene forteller at e-handel oppleves som et tungvint bestillingsverktøy. Det tar lang tid å finne varer i systemer og varekatalogene har et begrenset utvalg. 14 av informantene påpeker at leverandørene og/eller BTV leverer kataloger med begrenset utvalg samt ulogiske produktnavn. Som en konsekvens velger mange å bestille direkte fra leverandøren.

I gjennomgangen av datamaterialet kommer det tydelig fram at disse forholdene til tider henger sammen eller overlapper. Derfor vil jeg først kartlegge funn om ledelse og mål deretter vil jeg kartlegge funn knyttet til motstand ved teknologi og makt.

5.2 Funn knyttet til ledelse og mål

De empiriske funnen tyder på at mål og ledelse er sentrale forhold relatert til problemene. Ledelsens oppfølging av prosjektets målsetting er i litteraturen antatt å være en avgjørende faktor for å lykkes med et IKT-prosjekt (Heeks, 2006). 17 av informantene trekker fram manglende oppfølging fra ledelsen som et vesentlig problem. Ved gjennomgang av dokumentasjon fra kommunene er det ni av de 15 kommunene som i varierende grad har dokumenterte mål med e-handel. 16 av informantene påpeker at vage eller ingen mål gjør det vanskelig å formidle e-handel til organisasjonens medlemmer.

Selv om prosjektet ble igangsatt av rådmann, politikere, kommunalsjefgruppa eller andre interne aktører, er det e-handelssansvarlig som har ansvaret for å følge opp bruken. En av intervjuobjektene har kontaktet ordfører i kommunen for involvere den politiske ledelsen da ønsket var å sette mer press på utviklingen av e-handel i kommunen. Tre av intervjuobjektene sier at det var dem selv som presenterte forslaget om å ta i bruk e-handel til rådmann, og seks av informantene viser stort engasjement når det kommer til å utvikle e-handel i kommunen. Kun én informant sier at prosjektet får god støtte fra ledelsen, og at det er avsatt tilstrekkelig med ressurser. De fleste har ingen eller svak forankring av e-handelsprosjektet i ledelsen, og det er heller ikke avsatt tilstrekkelig med ressurser for å gjennomføre prosjektet eller følge opp bruken av e-handel. Dette skaper frustrasjon blant intervjuobjektene.

«Nei det er jeg ikke fornøyd med i det hele tatt. Det er helt urealistiske tanker rundt innkjøp. Det skulle vært mye mer ressurser til innkjøp og e-handel ...» (E-handelsansvarlig).

Flere av intervjuobjektene er alene om å følge opp bruken i hele kommunen. Ledelsen har delegert e-handelsansvaret til én person eller en gruppe, men det oppleves som krevende å være en av få som har ansvaret for opplæring og oppfølging for alle bestillere i kommunen. Ledelsen har formidlet at kommunen skal bruke e-handel, men det har ikke blitt fulgt opp sentralt, og det oppleves som en belastning da e-handelsansvarlig til stadig møter motstand fra avdelingsledere eller bestillere ute i virksomhetene.

«Ledelsen er veldig opptatt av at vi skal bruke det, men om de skjønner omfanget av det, er jeg ikke helt sikker på. Jeg tror ikke de presser på avdelingsledere, at de faktisk må bruke det. Jeg har litt på følelsen at det er jeg som har vært den store stygge ulven og sagt at «du må bruke det, det har rådmannen sagt at vi skal, har ikke lederen din sagt at du skal bruke det?» og det har de aldri hørt ...» (E-handelsansvarlig).

Mange av informantene forteller at ansvaret for e-handel er en liten del av alle arbeidsoppgavene de har. E-handel og innkjøp er ikke prioritert i kommunen og det er ingen eller få ressurser avsatt til å følge opp prosjektet. Respondentene forteller at de ønsker å veilede og hjelpe bestillere med e-handel, men kapasitetsbegrensninger fører til at de ikke klarer å følge opp ansatte. Det kan tyde på at ressurs- og kapasitetsbegrensninger har ført til en ansvarsfordeling som vanskelig kan forenes med prosjektets omfang.

«... I og med at jeg har såpass mange andre ting å gjøre blir innkjøp et venstrehåndsarbeid. Det er fagsjefen og rådmann som har ansvaret for å formidle og koordinere, men det er jeg som har ansvaret for at de (bestillere) får opplæring ...» (E-handelsansvarlig).

Den manglende oppfølging fra ledelsen viser seg også når det kommer til å redusere antall bestillere. For å heve bestillerkompetansen i kommunen ønsker de fleste av informantene å redusere antall bestillere i kommunen, men informantene har ikke myndighet til å tilse at de ulike avdelingslederne reduserer i sine virksomheter. Det er rådmann som må presse på avdelingslederne slik at de kutter ned i bestillere i hver av virksomhetene i kommunen.

«Jeg har gjort to forsøk. Jeg var på et ledermøte med den nye rådmannen i 2014 for å få de til tenke at dette er en endring i hverdagen og at kanskje vi burde gjøre ting

annerledes ... Etter det skjedde det ingen ting. Jeg kan ikke tvinge avdelingsledere til å redusere antall bestillere på sin enhet. Det gjør det vanskelig.» (E-handelsansvarlig).

Det er kun ni av de 15 kommunene som har dokumentasjon på e-handelsprosjektet i kommunen. Kvaliteten på denne dokumentasjonen varierer i både innhold og omfang, og vurderes som en del av de empiriske funnene. 16 av informantene forteller at vage eller ingen mål med e-handel er et problem. Ved gjennomgang av kommunenes dokumentasjon fra gjennomførte e-handelsprosjekt, årsmeldinger og andre relevante rapporter, er det store variasjoner mellom kommunene. Svært få har forankret en målsetting mens de fleste kun har nevnt prosjektet.¹⁷ Da informantene ofte får spørsmål om «hvorfor» man må bestille over e-handel, ønsker flere en klarere målsetting.

«Nei det gjør det ikke. Det står bare at vi skal bruke det. Hver gang jeg er ute i en virksomhet som ikke bruker systemet, er spørsmålet alltid hvorfor? Det står at vi skal bruke det i vår innkjøpsstrategi, men ikke hvorfor.» (E-handelsansvarlig).

Ledelsen har formidlet at hele kommunen skal ta i bruk e-handel uten videre informasjon. Dette bekrefter funn fra dokumentstudien da målformuleringene er svært vage. Hvordan man formidler hensikten med e-handel ut i virksomhetene har konsekvenser for hvordan e-handel blir mottatt av bestillere. For mange av bestillerne betraktes e-handel som et teknisk verktøy, men de forstår ikke at e-handel kan være et verktøy som kan øke kontrollen over innkjøpene og forhindre ulovlige innkjøp utover de inngåtte avtalene. Da de ikke vet ikke hvorfor de skal bruke det, og uten en konkret formidling er det lettere å gå tilbake til den gamle bestillingsmåten.

«Nei de (bestillerne) ser ingen fordeler. De ser mer at det er en teknisk fordel når de bestiller. ... Men når jeg spør om de ønsker e-handel eller gamle måten, svarer alle den gamle måten ...» (E-handelsansvarlig).

Mange av informantene påpeker at ledelsen har sett potensielle gevinster, men de har ikke forstått omfanget av et e-handelsprosjekt. Åtte av informantene sier at de ikke hatt noen oppfølging eller noen målsetting med prosjektet. De har fått ansvaret for e-handel uten videre formidling av mål og hensikt.

¹⁷ Hallingdal kommunene prosjektplan 2014, Hjartdal kommune årsmelding 2013, Hurum kommune årsmelding 2011-2013, Fyresdal kommune årsmelding 2012 og 2013, Nes kommune prosjektplan e-handel 2014, Røyken kommune handlingsplan 2009-2012, Øvre Eiker innkjøpsstrategi 2012, Bø kommune årsmelding 2015.

«Nei ledelsen har ikke fulgt opp prosjektet. Det er jeg ganske alene om». (E-handelsansvarlig).

Flesteparten av kommunene var med på det første e-handelsprosjektet som ble satt i gang i regi av BTV i perioden 2011-2013. Flere påpeker at e-handelsprosjektet har stoppet opp på grunn av manglende oppfølging fra ledelsen. Utskiftninger i den sentrale ledelsen og fordeling av prosjektansvaret har ført til at prosjektet har vært innom mange parter internt i kommunen.

«... i utgangspunktet var det økonomisjefen som skulle være prosjektleder for e-handel. ... Men så fikk jeg det bare i fanget. Vi hadde en styringsgruppe, men vi hadde alle flere hatter.» (E-handelsansvarlig).

«... Den tidligere rådmannen var klar på at det (e-handel) skulle alle bruke på de avtalene vi hadde inngått, men han slutta i 2013 så det var jo bare ett år etterpå, men det var i utgangspunktet forankra i ledelsen men så forsvant det litt bort, det har ikke vært så tydelig og det har vært litt tungvint ...» (E-handelsansvarlig).

Mange parter er, og har vært involverte i prosjektets utvikling og som på alle arbeidsplasser forekommer det utskiftninger i ledelsen og ansatte. E-handel er også i stadig utvikling med nye oppdateringer, leverandører og kataloger. Det tyder på at e-handel krever kontinuerlig bruk og oppfølging for at det skal bli en del av hverdagen til de ansatte. Problemer oppstår som en følge av manglende oppfølging og vag formidling av mål og rollefordeling, som fører til at flere blir frustrerte da ikke klarer å henge med.

«... Men de fleste ledere har tenkt at dette skal bare virke, det er veldig få som forstår at dette her griper inn i hele måten man driver kommunen på.» (E-handelsansvarlig).

Det er få kommuner som tydelig har forankret e-handel, enten som en del av en innkjøpsstrategi eller som et eget satsningsområdet. Flere av informantene vektlegger at lederne ikke forstår omfanget av e-handel. Dette har medført at prosjektet har stoppet opp.

«Jeg mener vel det at lederne ikke setter seg godt inn i det. Det hjelper ikke at jeg kommer inn og sier at de (bestillere) skal gjøre sånn og sånn, når lederne ikke bryr seg.» (E-handelsansvarlig).

Det er seks kommuner som ikke har noen dokumentasjon på måloppnåelse eller forankring av prosjektet. Ledelsen har tatt i bruk e-handel uten å ha konkrete mål for hvordan man vil effektivisere organisasjonen.

«... Jeg tror ikke man helt har satt seg inn i hvor omfattende og krevende det er å få stort volum over e-handelsplattformen, men målet var å gjøre så mye som mulig av bestillingene elektronisk vil jeg tro, men det er ikke et fastsatt måldokument, hvor man vil med det.» (E-handelsansvarlig).

Ledelsen forventer at hele kommunen skal ta i bruk e-handel, men setter ikke av nok ressurser til prosjektet. Informantene oppfatter denne målsettingen som vag fordi den ikke sier noe konkret om hva som må gjøres for at hele kommunen skal ta i bruk e-handel.

Vage eller ingen mål med prosjektet fører til at avdelingsledere og bestillere i kommunen ikke forstår hvorfor de skal bruke e-handel istedenfor andre bestillingsmetoder. E-handelsansvarlig er ofte alene om å følge opp bruken i hele organisasjonen. Manglende støtte fra ledelsen fører til at informantene føler seg som «parkeringsvakter» da de må påse at hele kommunen benytter e-handel.

«... man angriper ikke prosessen riktig fordi man forventer at systemet fungerer på en bestemt måte, men så viser det seg at det ikke er slik og da tar det tid fordi du møter motstand og frustrasjon fra bestillere. Jeg kan tenke meg at dette har stoppet en del e-handelsprosjekter, for en slik type frustrasjon blant bestillere gjør at man som prosjektleder føler seg som en parkeringsvakt.» (E-handelsansvarlig).

5.3 Funn knyttet til motstand: makt og teknologi

Det kommer fram av de empiriske funnene at motstand relatert til endringer i maktstrukturen og den tekniske brukervennligheten er vesentlig for problemene som oppstår. Det tekniske ved bruk av e-handel, er noe som over halvparten av intervjuobjektene trekker fram som vesentlige forhold for om man bruker e-handel eller ikke. Mange forklarer den motstanden som oppstår som en effekt av at systemet føles tungvint, og at de ikke finner de produktene de vanligvis bestiller. 14 av informantene understreker at det er for mange bestillere i kommunen og det er et ønske om å redusere antall bestillere men, det har vært vanskelig. Endring i arbeidsrutiner og roller internt i kommunen skaper motstand til bruk av e-handel.

5.3.1 Makt

Som nevnt i kapittel 3, er det antatt at reduksjon av antall bestillere kan være hensiktsmessig for å heve bestillerkompetansen. Tre av kommunene har redusert i noen grad og to av kommunene har redusert mye. Flere informanter forteller at det har oppstått mye motstand ved reduksjon av antall bestillere.

«... Ballen lå i lufta men det har ikke vært noen diskusjon på å redusere antall bestillere. Noen ledere sier at vi ikke skal ha noen endring, vi skal ha det som vi er vant til å ha det. Så her er det det samme om hvem som kan og ikke kan handle.» (E-handelsansvarlig).

«Det har vært litt vanskelig på noen avdelinger hvor man nekter å miste ansvaret ...» (E-handelsansvarlig).

I noen kommuner har det ikke vært et fokus på å redusere antall bestillere. Noen av informantene vektlegger at det ikke har vært prioritert fra oppstarten av prosjektet, men at man vil vurdere det senere. Mange synes det er vanskelig å redusere antall bestillere i de ulike virksomhetene i kommunen fordi det ofte er avdelingslederne som avgjør om man skal endre antall bestillere eller ikke.

«Vi har fått flere bestillere, men vi burde prøve å lage en fellesordning ved å samle like avdelinger, men det må de bestemme selv. Jeg kan ikke bestemme det, men jeg kan legge frem et forslag om det ...» (E-handelsansvarlig).

En av informantene forteller at bestillerne synes det er «moro å handle» og at det er vanskelig å ta fra dem bestillingsmyndigheten. Enten er det avdelingsledere som ikke vil redusere eller så er det bestillere som ikke vil gi fra seg ansvaret. Det er også noen som ønsker å ha mange bestillere.

«... det er ingen som har bedt om å slippe eller sagt at de kan kjøpe inn for hverandre eller sammen. Bestillere synes det er moro å handle. Jeg tenker at når vi skal ta den andre runden med opplæring, at vi kan lansere at de minste bestillerne kanskje gir fra seg ansvaret. Men vi har ikke begrensa det i utgangspunktet.» (E-handelsansvarlig).

De fleste av kommunene har ikke, eller i liten grad redusert antall bestillere. Generelt er det et ønske fra informantene om å redusere antall bestillere så mye som mulig, men det er vanskelig da informantene vektlegger motstand fra avdelingsledere og bestillere som hovedårsak til at de ikke har fått redusert bestillere til ønsket antall. Informantene savner oppfølging fra den sentrale ledelsen fordi de selv ikke har mulighet eller myndighet til å diktere over endringer i virksomhetene i organisasjonen. Maktendringer i virksomhetene og fordeling av bestillingsmyndighet er forhold som bremser prosjektet. I tillegg oppstår det problemer når ansatte ikke ønsker å endre arbeidsrutiner. Bestillere vil bestille direkte fra leverandøren fordi e-handel oppfattes som tidkrevende og lite brukervennlig.

5.3.2 Teknologi

Fem av kommunene benytter *eOrder*¹⁸ som også er det systemet støttefunksjonen sentralt i BTV benytter, og 10 av kommunene benytter *Visma*.¹⁹ Uavhengig av system har alle kommunene muligheten til å motta de samme katalogene, og begge system er tilknyttet e-handelsplattformen. Det er ingen utpregede forskjeller mellom kommuner som bruker *Visma* eller *eOrder*. Av de fire kommunene som nådde e-handelsmålene sentralt i 2014 bruker to av kommunene *Visma* og de to andre bruker *eOrder*. 10 av informantene, uavhengig av system, har opplevd mye motstand mens fem kommuner har opplevd lite eller noe motstand. Dette tyder på at valg av system ikke er vesentlig for bruken av e-handel.

«En av tingene er jo at de ikke opplever e-handel som enkelt og en annen ting er at mange gjerne vil handle lokalt. De synes det er en verdi i seg selv å handle lokalt, kanskje fordi de ikke kjenner til regelverket godt nok og at man må forholde seg til rammeavtaler. Likevel er det i hovedsak det at det er lettere å ta opp telefonen ...» (E-handelsansvarlig).

Mange av informantene forteller at bestillere i virksomhetene i kommunene ikke opplever e-handel som et enkelt verktøy. Bestillere bruker lang tid på å søke opp varen, og i flere tilfeller finner de ikke artiklene i katalogene. De bruker mer tid på å søke opp erstatningsartikler enn den faktiske bestillingen. Dette skaper frustrasjon og fører til at medlemmer i kommunene tar kontakt med leverandøren direkte istedenfor å bruke e-handel.

Noen av kommune har hatt lite eller ingen opplæring for bestillerne ute i virksomhetene. To av informantene er bestillere for sin virksomhet og forteller at de ikke har mottatt noen form for opplæring av kommunen, men at de har lært å bruke systemet på egenhånd. Ikke overraskende, har de ni kommunene som har opplevd mye eller noe motstand hatt noe mindre teknisk opplæring.

«Jeg har ikke hatt noe særlig opplæring, det har vært mest å lære selv. Det har ikke noe opplæring lokalt, men mest sånn «learning by doing». Man ringer hvis det er noe man lurer på. BTV har ikke vært her under tiden jeg har jobbet her, men hjelper oss på e-post og telefon» (Bestiller).

¹⁸ eOrder: Et bestillingssystem som ikke er tilknyttet økonomisystemet.

¹⁹ Visma: Et bestillingssystem som er tilknyttet økonomisystemet.

Noen av informantene har opplevd at kunnskap og ferdigheter ved teknologi og PC har vært en stopper for bruken av e-handel. Systemet oppleves som komplisert eller tidkrevende fordi man har manglende datakunnskaper.

«Nei egentlig ikke, systemet skulle være lagt til rette for de som ikke bruker PC så ofte. Det må være litt mer brukervennlig, enkelt og raskt å bruke. Da blir det enklere å få det integrert i kommunen.» (E-handelsansvarlig).

Selv om noen av informantene forteller at de har hatt lite eller ingen opplæring har likevel nesten alle kommunene hatt noe opplæring, og over halvparten har hatt mye opplæring. Teknisk kompetanse kan ikke alene være årsaken til den tekniske motstanden.

Som nevnt er alle kommunene en del av et større e-handelssamarbeid og BTV står får selve innkjøpsprosessen samt utforming av kataloger. BTV har også en støttefunksjon sentralt som medlemmer i e-handelssamarbeidet kan benytte ved spørsmål eller veiledning. Kommunene er også avhengig av at leverandørene bruker e-handel, utvikler gode kataloger og leverer varer til avtalt tid og sted. Først må BTV og leverandørene utvikle varekataloger, og deretter får kommuner som er med på rammeavtalen tilgang til sortimentet. Leverandørene må også passe på at de faktiske varene i katalogen finnes på lageret. Totalt hadde BTV 29 e-handelskataloger i 2014 hvorav noen var forbeholdt fylkeskommunene og andre kun er aktuelle for kommunene (Årsrapport BTV innkjøp, 2014).

15 av informantene er fornøyde med e-handelssamarbeidet i BTV og støttefunksjonen betraktes som et viktig hjelpemiddel når bestillere i kommunene har problemer med systemene. På tross av ulike systemer, rapporterer kun fire av *Visma*-kommunene at de ikke bruker støttefunksjonen. Alle kommunene benytter én eller flere av BTV-katalogene. Katalogen blir utformet på grunnlag av utfallet av en anskaffelsesprosess og det er BTV sentralt i samarbeid med leverandøren som har ansvar for utformingen av katalogen. Mange av kommunene har også egne kataloger som de har utformet lokalt i samsvar med leverandørene direkte. Det kommer derfor klart frem at det spesielt er katalogene til BTV som har mangler. Selv om det er knyttet stor misnøye til katalogene er flesteparten av informantene svært fornøyde med støttefunksjonen.

«Supportfunksjonen fungerer veldig bra på e-handel, men de fungerer dårlig på den biten som har med innkjøp å gjøre. Jeg opplever ofte at de har dårlige og dyrere avtaler, feil produkter osv. Disse problemene transporteres videre til katalogene og

vanskeligjør handel over plattformen. Sånt blir folk ofte oppgitt over.» (E-handelsansvarlig).

De empiriske funnene viser at flere er misfornøyd med katalogkvaliteten. BTV sentralt og leverandører viser seg å være viktig for kommunenes bruk av e-handel. 14 av informantene er misfornøyd med katalogkvaliteten og informantene vektlegger forhold ved leverandørene og BTV sentralt som årsak til at katalogene oppleves som dårlige.

«Nei vi er ikke helt fornøyde med katalogene. BTV mener at vi skal ha et begrenset utvalg, det betyr at alle produkter du ikke finner må du legge opp som fritekst. Siden varenummer i e-katalogen og papirkatalogen kan være forskjellige, må man ofte ringe leverandøren eller lete i den vanlige nettbutikken. Folk blir frustrerte når de ikke finner de produkter som de leter etter. Systemet blir veldig ufleksibelt.» (E-handelsansvarlig).

Mange av informantene forklarer at katalogene er en faktor som gjør det vanskelig å få bestiller i organisasjonen til å bruke e-handel fordi utvalget er dårlig, og at det er tidkrevende å finne erstatningsartikler.

«Det er litt mer arbeid å motivere de (bestillere) for å bruke systemet når man har en katalog som ikke har alle varene inne. Det blir vanskelig å argumentere for at de skal bruke e-handel.» (E-handelsansvarlig).

I årsrapporten fra 2014 hevdet det at BTV sentralt arbeider med å forbedre katalogkvaliteten ettersom det er store variasjoner i e-handelskatalogene man mottar fra de forskjellige leverandørene. Arbeidet med å forbedre kataloger skulle fortsette i 2015 (Årsrapport BTV innkjøp, 2014). Likevel er det fortsatt misnøye knyttet til katalogene i dag (2016).

Informantene påpeker at det både er leverandører og BTV sentralt som produserer begrensede kataloger som fører til at man bruker unødvendig lang tid på å søke opp erstatningsvarer.

«... De opplever også at katalogene som vi får gjennom BTV har bra priser men utvalget er litt begrenset, de har færre artikler å velge mellom og det er en ting som mange synes er tungvint. Man ønsker å handle de tingene som man alltid har handlet, derfor må de prøve å finne erstatningsartikler og bruke tid på det. Det er flere artikler å velge mellom om man ringer eller går på nettsidene til leverandøren.» (E-handelsansvarlig).

Når det kommer til leverandørene, er seks av informantene misfornøyd og syv noe misfornøyd. Det vektlegges at leverandørene er dårlige på å oppdatere varesortimentet i

katalogene. Mange er også kritiske til hvordan bestillingene blir levert da ikke alle varene kommer i samme leveranse. I flere tilfeller hender det at medlemmer bestiller varer som ikke finnes på lageret til leverandøren og noen leverandører gir ikke beskjed dersom man har bestilt en vare som ikke finnes på lageret. Når de bestilte varene ikke blir levert på avtalt tidspunkt må man bestille varene på nytt, og det fører til at bestillingen og leveringen tar dobbelt så lang tid som nødvendig.

«... det største problemet vi opplever er i forhold til leverandørene fordi noen ikke er flinke nok til å vedlikeholde katalogene sine. Det er fortsatt varer i noen av katalogene som har utgått i sortimentet. Vi har leverandører som hele tiden levere dellevering og delfakturerer som skaper masse ekstra arbeid. ... Når man ringer får man beskjed om at bestillingen var for liten, hvis vi skal ha varene må de ta det med i neste bestilling, ikke heldig.» (E-handelsansvarlig).

Fire av informantene poengterer at leverandørene ikke er flinke nok til å vedlikeholde katalogene, og da spesielt når varesortimentet skal oppdateres. BTV sentralt har løpende kontakt med leverandører under kontraktsperioden. De henviser kommuner til leverandøren dersom de ønsker å snakke med aktuelle leverandører om varer, leveranse eller andre praktiske forhold (Årsrapport BTV innkjøp, 2014). De empiriske funnene tyder på at de tekniske forholdene er viktig for den opplevde brukervennligheten av systemet. Det oppstår problemer da ansatte synes det er vanskelig og tidkrevende å bruke e-handel, og funnene kan også tyde på at lav teknisk kompetanse kan være et problem da noen forteller at bestillere synes det er vanskelig å sette seg inn i et teknisk bestillingssystem.

5.4 Hva tyder funnene på?

Hovedfunnene i den empiriske kartleggingen tyder på at omfanget av e-handelsprosjektet er undervurdert i kommunene, og det viser seg at de diskuterte forholdene henger sammen og må tolkes i sammenheng med hverandre.

Manglende oppfølging fra ledelsen og vage mål fører til intern motstand da ansatte ikke opplever e-handel som et enkelt og ressursbesparende verktøy. Flere av informantene forteller at den sentrale ledelsen har sagt at alle skal bruke e-handel på de rammeavtalene hvor det er mulig, men det er ikke forankret noen konkrete mål for hvordan eller hvorfor man skal ta det i bruk. Flere informanter er frustrert over denne målsettingen fordi e-handelsansvarlig kun er en liten del arbeidsoppgavene de har i kommunen og de har ikke kapasitet til å følge opp bruken i kommunen. Som en konsekvens av dette oppstår det intern motstand knyttet til teknologiens

brukervennlighet, og endringer i arbeidsrutiner samt arbeidsoppgaver. Funnene tyder på at problemer ved teknisk kompetanse ikke er forbundet med manglende opplæring da det stort sett har vært prioritert i kommunene. Problemer knyttet til kompetanse forbindes med at det er altfor mange i kommunene som bestiller. Et interessant funn er at de kommunene som i liten grad har redusert antall bestillere opplever mer motstand til det tekniske enn de som har redusert mye. For å heve kompetansen ønsker informantene å redusere antall bestillere, men det er vanskelig da medlemmer ikke ønsker å gi fra seg denne rollen.

Videre viser det seg at den tekniske motstanden er knyttet til systemets brukervennlighet og katalogkvalitet. Informantene påpeker at bestillere opplever e-handel som tungvint og tidkrevende. Mange påpeker at bestillere liker å bestille og at de ønsker å ha direkte kontakt med leverandøren da det er lettere og raskere å bestille direkte fra dem. BTV og leverandørene er vesentlige eksterne aktører som påvirker hvordan kommunen oppfatter e-handel. Da utvalget i katalogene oppleves som begrenset, er katalogkvalitet en vesentlig årsak til frustrasjon blant kommunenes medlemmer.

6.0 Analyse: Drøfting av funn i lys av teori

Jeg forklarte innledningsvis at målet med denne oppgaven er å undersøke hvorfor kommuner opplever problemer ved bruk av e-handel. Det viser seg at vage og uklare mål samt lav oppfølging fra ledelsen er hovedårsaken til problemene da det videre fører til intern motstand knyttet til endringer i maktstrukturen og teknologiens opplevde brukervennlighet. Da disse forholdene henger sammen kan det være hensiktsmessig å være åpen for, og diskutere gjensidig påvirkende prosesser eller vekselvirkninger i lys av de ulike perspektivene.

I dette kapitlet vil de empiriske funnene drøftes i lys av det teoretiske rammeverket samt hypotesene som ble presentert i kapittel 3. Som nevnt i forrige kapittel, overlapper til tider forholdene. For å undersøke oppgavens problemstilling vil jeg først drøfte relevante funn ut fra hvert enkelt perspektiv. Deretter vil jeg presentere en dynamisk fortolkning av forholdene og perspektivene. Avslutningsvis presenteres en tabell over relevante forhold i lys av de ulike perspektivene.

6.1 En instrumentell analyse

Den underliggende handlingslogikken i det instrumentelle perspektiv er en konsekvenslogikk hvor organisasjonen betraktes som et verktøy for å nå mål. Den er basert på en mål-middel-rasjonalitet hvor man forsøker å forutsi framtidige konsekvenser av den handlingen som utføres. Det handler om å finne gode virkemidler for å nå mål, og disse målene kan være gitt utenfra eller formulert av ledelsen (Christensen mfl. 2009:14). I den hierarkiske varianten er det en sterk kobling mellom tiltak og måloppnåelse. Likevel kan det tenkes at kapasitets- og ressursbegrensninger fører til at tiltaket blir gjennomført via *satisficing*, altså at løsningen som velges er tilfredsstillende, men ikke optimal. Ut fra forhandlingsvarianten vil lav måloppnåelse være en konsekvens av vage mål og motstand fra interne aktører.

I et instrumentelt perspektiv vil ledelse og målsetting være avgjørende for om et tiltak blir tatt i bruk. Ledelsen sitter med de sterkeste formelle styringsmidlene og utøver styring over hele organisasjonen. Ledelsen kan ha en klar mål-middel-tankegang og strukturen i organisasjonen er formet slik at ansatte tar til seg endringer på bakgrunn av den rasjonelle mål-middel-tankegangen. I forrige kapittel ble det vist til at ledelse og mål er viktige forhold knyttet til problemer ved bruk av e-handel. Det kan tenkes at ledelsen i kommunen har tatt i bruk e-handel som et verktøy for å effektivisere ressursbruken ved innkjøp, men det viser seg at ledelsen må forholde seg til mange parter med ulike interesser. March og Olsen (1989:58-59)

mener at problemer ved innføringen og bruk av et nytt tiltak kan oppstå dersom det er mange parter involvert, fordi ledelsen lett kan miste kontroll over prosessen og mål. Som Simon (1997) påpeker, preger den begrensede rasjonaliteten alle endrings- og tiltaksprosesser i offentlige organisasjoner. Spørsmålet er derfor ikke om den begrensede rasjonaliteten preger prosessen, men heller hvordan den påvirker utfallet av tiltaket. Informantene vektlegger at de selv er en viktig del av prosjektet, men at ledelsen ikke følger opp bruken av e-handel i hele kommunene. I denne sammenheng har ledelsen håndtert begrensningene ved å delegere ansvaret til én eller flere i kommunen, men problemene oppstår fordi ledelsen eller e-handelsansvarlig ikke har ressurser eller kapasitet til å følge opp prosjektet og man mister oversikt over mål og prosess.

6.1.1 Den hierarkiske varianten

Endringer ved organisasjonens struktur betraktes som en måte å effektivisere organisasjonen på. I denne sammenheng har alle kommunene tatt i bruk e-handel og ledelsen har i varierende grad, gitt beskjed om at alle i kommunen skal benytte e-handel på de rammeavtalene som har elektroniske kataloger. I samtlige kommuner har ledelsen delegert e-handelsansvaret til informantene og dette tyder på en hierarkisk struktur med formidling til utvalgte medlemmer i kommunen (March og Olsen, 1989). Selv om ledelsen delvis har håndtert ressurs- og kapasitetsbegrensninger ved å delegere ansvaret for å følge opp bruken, sliter informantene med å følge det opp da de alene har ansvaret for hele kommunen. Det kan være at den begrensede rasjonaliteten har ført til at man ikke har vurdert omfanget av et e-handelsprosjektet, og at dette fører til mål som er uklare, inkonsistente og ustabile.

Ifølge Hagen (2008:202) er den største forskjellen på kommuner som lykkes og de som ikke gjør det at ledelsen følger opp prosjektet underveis. Ikke overraskende viser funnene i denne studien at ledelsen har usikker kunnskap om mål-middel sammenhenger. Funnene tyder på at ledelsen har sett e-handel som et effektiviseringsverktøy, men de forstår ikke at det griper inn i hvordan hele kommunen driftes. Alle kommunene benytter e-handel i varierende grad, men da kun deler av kommunen benytter e-handel kan det tenkes at målene er delvis nådd. Det tyder på at det oppstår problemene som følge av en tilfredsstillende måloppnåelse fordi dette strider imot målet om at hele kommunen skal bruke e-handel. Det kan tyde på at ledelsen ikke forstår at hele kommunen må bruke det dersom man skal ta ut antatte gevinster om kontroll og ressursbesparelser.

Som nevnt i kapittel 3, kan det være hensiktsmessig å redusere antall bestillere i kommunen for å heve bestillerkompetansen, men det kan også være et tiltak for motvirke ressursknapphet. Informantene ønsker å redusere antall bestillere for å heve bestillerkompetansen og for å muliggjøre oppfølging av bestillingsansvarlige. Kommunene er i de fleste tilfeller organisert som desentraliserte innkjøpsorganisasjoner. Det vil si at hver enhet eller virksomhet i kommunene har ansvaret for sine innkjøp. Mange av informantene påpeker at denne strukturen får konsekvenser for bruken av e-handel. Med unntak av noen få informanter ønsker de fleste å ha en mer sentralisert innkjøpsenhet fordi dette vil heve innkjøpskompetansen, og føre til at bestiller blir en egen stilling i kommunen. Noen av informantene er kritiske til en sentralisering fordi man behøver kunnskap om artiklene som skal kjøpes. Eksempelvis påpeker én informant at det vil være vanskelig å kjøpe inn riktig produkter innen helse dersom man ikke har kunnskap om kanylestørrelser eller medisiner. Selv om det er ulike meninger om hva som er den beste organiseringen av innkjøp i kommunene, påpeker det fleste at de ønsker å redusere antall bestillere på de ulike virksomhetene. Informantene har ikke myndighet til å tvinge en slik reduksjon og de savner oppfølging fra den sentrale ledelsen da de kan påse at antall bestillere reduseres i kommunen. I følge funn i «Erfaringsdokumentasjon fra gjennomførte e-handelsprosjekt» (2013), er det gjort erfaringer med at antall bestillere per virksomhet ikke burde overstige en til to, avhengig av virksomhetens størrelse. Da de fleste kommunene i utvalget, er små eller mellomstore kan det tyde på at det er flere bestillere enn anbefalt per virksomhet. De empiriske funnene viser at dette er tilfellet da de fleste påpeker at selv om det er noen få som har tilgang til e-handel, handler flere via gamle innkjøpsmetoder. Det kan tyde på at ledelsen mister kontroll over hvem som bestiller, og at de ikke følger opp den reduksjonen som i utgangspunktet har blitt innført.

Ut fra den hierarkiske varianten kan e-handel betraktes som et økonomisk rasjonelt verktøy. De empiriske funnene viser at den begrensede rasjonaliteten i denne sammenheng skaper problemer fordi ledelsen ikke har avsatt tilstrekkelig med ressurser for å gjennomføre de endringene som er nødvendig for å oppnå mål om at hele kommunen skal bruke e-handel. I følge Heeks (2006) er manglende oppfølging fra ledelsen og vage målsettinger hovedårsakene til at IKT-prosjekter mislykkes i offentlige organisasjoner. Vage mål fører til at organisasjonen mister oversikt over gjennomføringsprosessen og antatte effekter. Informantene er frustrerte over ledelsens mål fordi de ikke har ressurser til å følge opp

ledelsens instruksjoner. Det kan tyde på at kommunene har innført e-handel, men at det mangler konkrete mål for hvordan hele kommunene skal ta det i bruk.

Noe som strider imot den hierarkiske varianten, som vektlegger målstyring ovenfra, er at seks av kommunene i utvalget ikke har dokumenterte mål i det hele tatt. Dette kan tyde på at e-handel ikke er et instrumentelt tiltak, men et symbolsk tiltak for å tilpasse kommunens innkjøpsmetoder etter omgivelsene. Selv om den begrensede rasjonaliteten tilsier at mål kan bli noe uklare er det fortsatt viktig at det er en viss målformulering. Som nevnt i avsnitt 4.2.1, har det vært en forutsetning ved valg av enheter at kommunene har innført, og til en viss grad bruker e-handel. Da e-handel benyttes på noen bestillinger, men ikke alle tyder det på at det ikke er samsvar mellom ledelsens mål og de ressursene som er avsatt. Informantene opplever at de mangler ressurser til å følge opp det ledelsen ønsker, og mål blir dermed en kilde til frustrasjon.

6.1.2 Forhandlingsvarianten

I forhandlingsvarianten er organisasjonen sammensatt av ulike underenheter og posisjoner som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. I motsetning til den hierarkiske varianten, vil ingen aktører på egenhånd oppnå sine mål og ivareta sine interesser, og utfallet vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører (Christensen mfl. 2009:34). Ut fra forhandlingsvarianten vil mål og oppfølging være basert på ulike interesser i organisasjonen internt og eksternt. Informantene vektlegger at flere parter er involvert i e-handelsprosjektet. Internt nevnes blant annet økonomiavdelingen, innkjøpsavdelingen, bestillere i virksomheten og den administrative og politiske ledelsen, som viktige aktører. Av eksterne aktører nevnes leverandører, systemleverandører, BTV, andre innkjøpssamarbeid og Difi. Fordelen med denne type forhandlinger er legitimiteten man får ved å involvere flere parter, men man risikerer også å produsere vage mål som kan forsinke eller stoppe utviklingen av et tiltak (Christensen mfl. 2013:103-107).

I forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet, er det en forventning om at organisasjonen internt og eksternt er påvirket av heterogenitet. Dette kan føre til et mangfold av interesser som påvirker mål og utfallet av tiltaket. Som Bouwman mfl. (2005:14) påpeker vil et IKT-prosjekt være påvirket av interne og eksterne aktører, men dersom prosjektet ikke har en klar målsetting makter ikke ledelsen å følge opp alle interessene samt mål for bruken av teknologien. Selv om kommunene er en del av et større e-handelssamarbeid var det kun fire av de 15 kommunene som nådde e-handelsmålet i 2014 (se avsnitt 4.2.1). Det er opp til

kommunene selv og utforme mål med bruken av e-handel og i gjennomgangen av kommunens dokumentasjon, er det kun ni kommuner som har noen form for skriftlig dokumentasjon om e-handel. Mange av informantene påpeker at vage eller ingen mål er problematisk fordi de ikke vet hvordan de skal formidle e-handel ut i virksomhetene. Informantene møter stadig motstand fra bestillere i virksomhetene fordi bestillerne opplever e-handel som tungvint og de skjønner ikke hvorfor det må bruke det.

I samtlige av kommunene er e-handelsansvaret delegert til informantene eller til en styringsgruppe. Ved bruk av en styringsgruppe vil det være en mulighet for interne motsetninger da medlemmer kan kjempe for å verne om sine interesser og posisjon i kommunen (Christensen mfl. 2013:163-164). I større eller mindre grad, har e-handelsansvarlige eller styringsgruppene ansvaret for å rapportere gangen i prosjektet til sin leder eller rådmann. Det oppstår problemer da ledelsen og e-handelsansvarlig eller styringsgruppen har ulike oppfatninger om hva et e-handelsprosjekt faktisk krever. E-handelsansvarlig ønsker å prioritere innkjøp og sette av mer ressurser til oppfølging av e-handel. Ledelsen ønsker at alle skal bruke e-handel, men det virker som det er en forventning om at teknologien bare skal fungere.

Mange av informantene påpeker at den politiske eller administrative ledelsen har gjennom intranett eller epost, formidlet mål om at alle skal bruke e-handel fordi det er ressurseffektivt. Det kan tyde på en hierarkisk struktur og formidling, men forhandlingsvarianten gjør seg gjeldende da det kommer fram at mange parter er involvert i bruken og oppfølgingen av e-handel i kommunene. Mange interne og eksterne parter er involvert i prosessen og det oppstår problemer som en følge av at systemet, ledere og bestillere er i kontinuerlig endring. De mange partene involvert gjør det vanskelig for ledelsen samt medlemmene i kommunene å ha oversikt over mål og prosess med e-handel. E-handel er i kontinuerlig utvikling og det er vanskelig å henge med på alle endringene samt nye bestillere, kataloger og leverandører. Empiriske funn tyder på at de mange involverte partene fører til at man mister oversikten over hvem og hvordan medlemmer bestiller samt endringer i kataloger og leverandører. Dette fører til at mange velger å bestille via andre bestillingsmetoder.

I lys av tidligere forskning viser det seg at lav oppfølging fra ledelsen og vage mål er viktige forhold knyttet til problemer ved bruk av teknologi²⁰. Den begrensede rasjonaliteten skaper

²⁰ De fleste IKT-prosjekter mislykkes på grunn av lav oppfølging av prosjektet og vage mål formuleringer (Heeks, 2005:3 og Hagen, 2005).

problemer ved bruk av e-handel fordi man ikke har ressurser eller kapasitet til å følge det opp i kommunens virksomheter. Et argument er at kommunene er en del av et innkjøpssamarbeid og at e-handel kan være en viktig del av innkjøpssamarbeidet. Man har sett gevinstene ved bruk av e-handel, men man har ikke vært klar over i hvilket omfang e-handel påvirker alle enheter og virksomheter i kommunene. På bakgrunn av dette kan det tyde på at kommunene har mistet oversikt over prosjektet, og informantene føler seg som «parkeringsvakter» fordi de alene må påse at alle bestillerne i hele kommunen benytter e-handel.

Oppsummert belyser det instrumentelle perspektivet at vage mål og manglende oppfølging fra ledelsen er problematisk fordi ansatte ikke skjønner hvorfor de må bruke e-handel. Det viser seg at det er en hierarkisk struktur hvor ledelsen formidler mål om at alle skal bruke e-handel, likevel er det tydelig at ulike interesser både internt og eksternt i kommunen skaper problemer. Da det er mange aktører involvert gjør det det vanskelig å formidle en felles og konkret målsetting om hvorfor e-handel skal benyttes. Ut fra det instrumentelle perspektivet oppstår problemer ved bruk av e-handel som en konsekvens av ledelsens kapasitets- og ressursbegrensninger samt at det er mange interne og eksterne parter involvert som fører til at man mister oversikt over mål og prosess.

6.2 En institusjonell analyse

Den institusjonelle tilnærmingen vektlegger trekk som kultur, etablerte regler og sosiale konvensjoner for å forklare hvorfor en endring eller et tiltak ikke blir tatt i bruk. (Christensen mfl. 2009:22). De institusjonelle trekkene blir formet over tid ut fra interne og eksterne omgivelser. En endring eller et tiltak kan komme fra omgivelsene, men trekk ved organisasjonen vil være avgjørende for om tiltaket blir institusjonalisert. I lys av den institusjonelle tilnærmingen vil interne og eksterne omgivelser være avgjørende for om et tiltak blir tatt i bruk, og det vil ta tid og institusjonalisere endringen i en organisasjon.

Ut fra tidligere forskning er det antatt at organisasjonens interne og eksterne omgivelser er viktige for bruken av ny teknologi (Bouwman mfl. 2005; Heeks, 2005 og Linton, 2003). Disse faktorene legger bindinger på de beslutningene som fattes i offentlige organisasjoner og gjør at det instrumentelle perspektivet ikke strekker til for å forstå hva som forgår. Som nevnt i kapittel 3, er den institusjonelle tilnærmingen inndelt i to perspektiver. I lys av det kulturelle perspektiv kan man undersøke hvordan organisasjonens holdninger, kultur og kunnskap påvirker bruken av e-handel. I følge March og Olsen (1989:154-156) vil man ved å undersøke hvorfor det oppstår motstand, få et helhetlig bildet av de komplekse forholdene som påvirker

utfallet av et tiltak. Omgivelsesperspektivet belyser hvordan eksterne aktører påvirker bruken av e-handel. De tekniske omgivelsene er de eksterne aktørene som er avgjørende for bruken av e-handel i kommunene, mens de sosiale omgivelsene vektlegger sosialt definerte antagelser om at e-handel er et verktøy som kan effektivisere organisasjonen.

6.2.1 Kulturperspektivet

Ut fra kulturperspektivet er det kulturelle normer og verdier som styrer organisasjonens adferd. I motsetning til det instrumentelle perspektivet er det ikke kun rasjonell logikk som preger adferden i en organisasjon. Betydningen av organisasjonskultur vil være viktig i lys av omorganisering eller endringer, spesielt hvis det eksisterer trusler mot dominerende normer og verdier. I følge March og Olsen (1989:154-156) kan ansatte motsette seg en endring hvis den truer eksisterende arbeidsoppgaver fordi man ikke ønsker å endre den eksisterende situasjonen.

Kulturperspektivet kan belyse hvordan ny teknologi kan føre til motstand fordi innpassing av teknologi vil endre ansattes hverdag gjennom tilpassing og endring av rutiner. Bouwman mfl. (2005:17-18) påpeker at teknologiens psykiske tilgjengeligheten er en vesentlig faktor. 10 av informantene mener at bestillerne oppfatter systemet som tungvint og de betrakter det som lettere å ta direkte kontakt med leverandøren. Ikke overraskende viser funn i den empiriske kartleggingen at kommuner som har opplevd motstand knyttet til det tekniske, har i noen tilfeller hatt lite eller noe opplæring. Dette stemmer med Heeks (2005) antagelse om at lav teknisk kompetanse påvirker bruken av ny teknologi. Mer interessant viser funnene at det har vært opplæring og kurs i nesten alle kommunene og over halvparten av kommunene har hatt mye opplæring. Kommunene har også tilgang til en støttefunksjon som de fleste er svært fornøyd med, derfor kan ikke opplæring knyttes til kompetanse som eneste faktor.

En av hovedargumentene for å ta i bruk e-handel i en organisasjon er å oppnå bedre kontroll over innkjøpene (St. meld. 36, 2008-2009). E-handelssystemet er utviklet slik at en bestillere må ha brukernavn og passord for å kunne bestille. Deretter sendes bestillingen til en godkjenner, før bestillingen sendes til leverandøren (se avsnitt 2.2.2). Funn i empiriske studier viser at for å oppnå bedre kontroll kan det være hensiktsmessig å redusere antall bestillere (Erfaringsdokumentasjon, 2013). Da noen ansatte vil miste bestillingsmyndigheten og man må gå over til å bruke e-handel istedenfor å kontakte leverandørene direkte, betyr det at man må endre eksisterende arbeidsrutiner og arbeidsoppgaver. Heeks (2005) vektlegger at ansattes endringsvilje er viktig ved innføringen av ny teknologi i en offentlig organisasjon, og

Danziger mfl. (1982) mener at problemer kan oppstå dersom teknologien forandrer eksisterende arbeidsrutiner og roller.

For å oppnå bedre kontroll over innkjøpene har flere av kommunene forsøkt å redusere antall bestillere. De empiriske funnene viser at det har oppstått mye motstand fra bestillere ved bruk av e-handel fordi ansatte ikke ønsker å gi fra seg bestillingsmyndigheten. Flere av informantene forteller at ansatte liker å bestille varer og at det har vært vanskelig å redusere antall bestillere. Det at ansatte liker å bestille varer kan være knyttet til at de føler at den direkte kontakten er viktig og at et personlige forhold til leverandøren er betydningsfullt for deres arbeidshverdag. Mange velger derfor å bestille varer på den gamle måten fordi de ikke vil gi fra seg bestillingsmyndigheten eller ønsker å endre bestillingsmetode. Som en konsekvens er det mange som bestiller i kommunen og mange som ikke vil bruke e-handel. Flere av informantene forteller at mange bestillere i kommunen kun bestiller varer et par ganger i året. Dette er problematisk fordi de glemmer hvordan systemet fungerer og det er ofte flere måneder mellom hver gang de benytter systemet. Det vektlegges at færre bestillere vil øke kompetansen gjennom erfaring og hyppig bruk og det tyder på at problemene ved bruk av e-handel kan være forbundet med mange bestillere i kommunen noe som fører til lav teknisk kompetanse.

En av de antatte gevinstene med å ta i bruk e-handel, er at det skal være et enkelt og ressursbesparende verktøy (St. meld. 36, 2008-2009). Flere av informantene påpeker at e-handel er godt verktøy for å få bedre oversikt over kommunens innkjøp, men at det ikke er et enkelt verktøy å bruke. Bestillerne opplever systemet som tungvint og tidkrevende, og mange velger derfor å bestille varer på leverandørens nettsider, via telefon eller mail istedenfor å bruke e-handel. Ut fra det kulturelle perspektivet tar det tid å institusjonalisere en endring i en organisasjon, men da de fleste kommunene har innført e-handel for fire-fem år siden kan det tenkes at kulturelle forhold har ført til problemer fordi medlemmer i kommunene ikke ønsker å endre bestillingsrutiner. Dersom ansatte har en forestilling om at e-handel er vanskelig å bruke kan denne holdningen motvirke bruken. Eksempelvis sier en av informantene at man har gitt opp fordi «alle» synes det er vanskelig. Dette kan tyde på at holdninger overføres til flere i kommunen, og som fører til at bruken av e-handel stopper opp eller forsinkes.

6.2.2 Omgivelsesperspektivet

Offentlige organisasjoner må søke legitimitet fra omgivelsene gjennom framskritt, fornyelse og rasjonalitet. Omgivelsesperspektivet omhandler hvordan organisasjonen opplever og

forholder seg til ytre omgivelser (Christensen og Læg Reid 2003:3-8). Det første nivået av omgivelsesperspektivet omhandler de tekniske omgivelsene. De tekniske omgivelsene gjør seg gjeldene da kommunene i utvalget er tilknyttet et større e-handelssamarbeid hvor den sentrale enheten har ansvaret for selve innkjøpsprosessen, og at kommunene er avhengig av et system og leverandører for å bruke e-handel. Det andre nivået omhandler sosiale forhold eller myter. De sosiale omgivelsene gjør seg gjeldende da empiriske funn tyder på at antagelsen om at e-handel er ressursbesparende ikke stemmer med den praktiske bruken av det. For å få en tydeligere analyse, vil de empiriske funnene knyttet til omgivelsesperspektivet bli analysert ut fra de to nivåene.

6.2.2.1 Tekniske omgivelser

I følge Bouwman mfl. (2005), vil ytre forhold prege beslutningen om å innføre ny teknologi og de tekniske omgivelsene kan påvirke bruken av teknologien dersom organisasjonen er avhengig av andre aktører. Kommunene som studeres er en del av et større e-handelssamarbeid og vil i høyeste grad være påvirket av sine omgivelser. Som diskutert i den kulturelle analysen opplever både kommuner som har hatt mye opplæring og noe opplæring, motstand til teknologien. Derfor kan ikke kompetanse alene være en avgjørende faktor. Ut fra de tekniske omgivelsene kan motstanden oppstå som en følge av at det er tidkrevende og finne aktuelle varer i e-handelskatalogene.

De empiriske funnene viser at kommunene vurderer BTV og leverandørene som betydningsfulle aktører for å nå mål ved bruk av e-handel. Dette gjør seg tydelig da kommunene bruker rammeavtaler og kataloger anskaffet og utviklet av BTV sentralt. 14 av informantene understreker at katalogene de får fra BTV har et begrenset vareutvalg, og både leverandørene og BTV blir utpekt som ansvarlige for dette. Dette skaper frustrasjon blant bestillere fordi de bruker mye tid på å søke opp erstatningsartikler. De tekniske omgivelsene tilsier at problemene er en følge av at utvalget oppleves som begrenset, og dette fører til at effektiviseringsgevinster uteblir. Da mange av kommunene har egne innkjøpsavtaler og kataloger som de er fornøyd med, i tillegg til de de har med BTV, kommer det tydelig fram at det er BTV sine innkjøpsavtaler og kataloger som er dårlige.

I følge Bouwman mfl. (2005:17) er teknologiens egnethet avgjørende for om en organisasjon tar i bruk et teknologisk verktøy. Egnethet innebærer hvordan teknologien passer til å løse de oppgavene den skal løse. Informanter er frustrerte over det begrensede utvalget i katalogene og det påpekes at leverandørene ikke er flinke nok til å oppdatere katalogutvalget i

tråd med det som finnes på lageret. Det brukes unødvendig mye tid på å finne varen, legge inn en bestilling, sende bestilling og motta varene. Flere påpeker at de bruker dobbelt så lang tid på å bestille over e-handel, og det fører til frustrasjon da det er en antagelse om at e-handel skal være ressursbesparende, men det oppleves som ressurskrevende.

6.2.2.2 Sosiale omgivelser

I lys av de sosiale omgivelsene vil kommunene ta i bruk e-handel for å oppnå legitimitet fra omgivelsene. Et problem med tiltak hentet fra sosiale omgivelser, er at organisasjonen må sette det ut i praksis. Tiltaket blir primært innført for å ha en symbolsk karakter, slik at omverden kan se at organisasjonen er moderne. De empiriske funnene viser at kommunene har vage eller ingen mål med e-handel. En utpreget holdning blant informantene er at ledelsen har sagt at kommunen skal bruke e-handel uten å sette av ressurser til den praktiske gjennomføringen og oppfølgingen av prosjektet.

Som diskutert i den instrumentelle analysen kan det tyde på at antagelsen om at e-handel er ressursbesparende og enkelt, er hentet fra eksterne aktører eller sosiale omgivelser. Mange av informantene påpeker at ledelsen har formidlet mål om at alle skal bruke e-handel fordi det er ressursbesparende. Likevel forteller informantene at dette målet er misvisende da e-handel oppleves som ressurskrevende. Som Christensen og Lægreid (2002:26) påpeker, kan myter hentet fra sosiale omgivelser føre til fornying eller effektivisering av organisasjoner, men det krever at man tar det i bruk i praksis, samt gjennomfører de strukturelle endringene som er nødvendig for å ta ut potensielle gevinster. Alle kommunene har tatt i bruk e-handel i varierende grad, men de fleste informantene forteller at ledelsen oppfatter e-handel som et verktøy som kan spare både tid og penger. Det kan tyde på at ledelsen har undervurdert omfanget av e-handel og overvurdert gevinstpotensialet da de betrakter e-handel som et verktøy som kan effektivisere ressursbruken, men at det i praksis ikke har blitt gjort noe eller nok for at hele kommunen skal ta det i bruk.

Det virker som ledelsen har fokusert på misvisende gevinster da flere av informantene forteller at e-handel gir økt kontroll over kommunens innkjøp, men at det ikke kan betraktes som enkelt. Dette fører til problemer da det er mye enklere å ringe til leverandøren direkte ved bestilling, enn å logge seg på et bestillingssystem for så å måtte vente på godkjenning fra en leder. Det tyder på at formidling av at e-handel skal være enkelt og ressursbesparende fører til motstand da det i praksis ikke oppleves slik.

Oppsummert tilser de institusjonelle perspektivene at eksterne og interne omgivelser er vesentlige forhold ved problemene. Motstand knyttet til teknologi og makt er problematisk fordi e-handel vil ikke bli tatt i bruk dersom ansatte ikke opplever det som enkelt eller ressursbesparende. Ut fra kulturperspektivet forventes det at ansatte kun vil ta i bruk ny teknologi dersom det er et normativt samsvar mellom den nye teknologien og den eksisterende organisasjonen (Christensen mfl., 2013:161). Den interne motstanden er forbundet med endringer i arbeidsrutiner og roller. Mange av informantene påpeker at de har opplevd problemer ved endring i rollefordeling og det vektlegges at bestillere i kommunene ønsker å bestille da de anser denne arbeidsoppgaven som viktig for deres arbeidshverdag. Den tekniske kompetansen er i kulturperspektivet forbundet med antall bestillere i kommunen. Da bestillere bestiller sjeldent, fører dette til at e-handel oppleves som vanskelig.

Omgivelsesperspektivet belyser viktigheten av eksterne aktører ved bruk av e-handel. Den tekniske motstanden er knyttet til den dårlige katalogkvaliteten. Det er BTV og leverandørene som produserer og utvikler varekatalogene og de betraktes som vesentlige for den opplevde brukervennligheten ved e-handel. Videre viser de empiriske funnene at ledelsene i kommunene ønsker å ta i bruk e-handel for å effektivisere ressursbruken, men da kommunenes medlemmer opplever at denne målsettingen er misvisende kan det tyde på at ledelsen har vært påvirket av sosiale omgivelser.

6.3 En dynamisk tilnærming

Når man studerer endring og utfall i offentlig organisasjoner, er det nødvendig å tolke det som skjer, ut fra forskjellige briller eller perspektiver. Offentlige organisasjoners adferd påvirkes av samspillet mellom individ og organisasjon, og mellom organisasjoner (Christensen mfl. 2013:11). For å forstå hvorfor kommunene opplever problemer ved bruk av e-handel, er det både instrumentelle og institusjonelle forhold som ligger til grunn. På den ene siden, har kommunene innført e-handel for å nå mål om å effektivisere ressursbruken ved innkjøp. Ledelsen har en mål-middel-rasjonalitet som utspilles ved at e-handel kan være et verktøy for å nå mål om ressurseffektivitet. På den andre siden, er kommunene formet av sine omgivelser samt kulturelle normer og verdier som påvirket medlemmenes adferd. Dette samspillet kommer tydelig frem i de empiriske funnene, hvor forhold ved ledelse og mål samt motstand knyttet til makt og teknologi er vesentlig. Forholdene og perspektivene gir en overlappende forklaring for hvorfor kommunene opplever problemer. Bruken av de teoretiske perspektivene gir en komplementerende og til en viss grad en konkurrerende analyse.

Vage mål påvirker bruken av e-handel på flere måter. I lys av det instrumentelle perspektivet er e-handel et instrumentelt tiltak igangsatt av ledelsen eller flere aktører. E-handel skal brukes for å gi økt kontroll over kommunenes innkjøp og effektivisere ressursbruken. Problemene oppstår som en konsekvens av begrenset rasjonalitet da man ikke har en fullstendig oversikt over virkemidler for å nå målene. Fordi de empiriske funnene viser at e-handel i praksis oppleves som et tidkrevende og tungvint verktøy, kan det tyde på at antagelsen om at e-handel er et ressursbesparende verktøy som er enkelt å bruke, er hentet fra omgivelsene. Vage og misvisende mål fører til motstand fra interne aktører da de ikke forstår hvorfor de skal bruke det.

Ansvar for oppfølgingen av e-handel har blitt delegert til én person eller en styringsgruppe i samtlige av kommunene. Dette tyder på en klar hierarkisk struktur hvor noen personer innad i kommunen får tildelt ansvaret. Forhandlingsvarianten belyser hvordan flere interne og eksterne aktører er involvert og hvordan de påvirker og er avhengig av bruken og prosessen. E-handelsansvarlig har fått ansvaret for å følge opp bruken av e-handel i hele kommunen. Alle kommunene har i varierende grad tatt i bruk e-handel, men på bakgrunn av kapasitets- og ressursbegrensninger klarer ikke ledelsen og e-handelsansvarlig å følge det opp. Selv om ledelsen formidler at e-handel skal benyttes på alle avtaler hvor det er mulig tyder funnene på at det oppstår intern motstand da bruken av e-handel er avhengig av mange parter, og dette fører til at ledelsen mister oversikt over mål og prosess. Den begrensede rasjonaliteten gjør seg også gjeldende da ledelsen betrakter e-handel som et effektiviserende verktøy, men det forventes at teknologien i seg selv skal effektivisere kommunen.

Det instrumentelle perspektivet vil overlappes med omgivelsesperspektivet ved forhold knyttet til ledelse og mål. Begge perspektivene beskriver eksterne aktører som vesentlig ved utformingen av mål. Forskjellen mellom de to perspektivene er om e-handel er innført som et instrumentelt tiltak, med mål om effektivere kommunen, eller at målene er hentet fra omgivelsene. De empiriske funnene tyder på at innføringen av e-handel kan forklares ut fra instrumentelle hensikter, men den praktiske bruken av e-handel vil være påvirket av sosiale forhold. Medlemmer i kommunene opplever e-handel som et verktøy som gir bedre kontroll over innkjøpene, men det oppfattes ikke som ressursbesparende. Dette belyser et viktig poeng ved bruk av nye tiltak i kommuner. Kommuner vil til enhver tid være påvirket samt avhengig av de omgivelsene de befinner seg i. E-handel kan betraktes som et ressursbesparende verktøy, men i realiteten oppleves det nødvendigvis ikke slik. Det kan være viktig å være bevisst på å skille de sosiale omgivelsene fra den praktiske virkeligheten, da teknologiske tiltak

som innføres for å øke ressurseffektiviteten krever organisatoriske endringer, men dette blir ofte undervurdert da verktøy i seg selv oppfattes som et virkemiddel for å nå målene.

Når det kommer til intern motstand knyttet til makt ved bruk av e-handel, kan det instrumentelle perspektivet og det kulturelle perspektivet virke konkurrerende. I lys av det instrumentelle perspektivet vil motstanden som oppstår være en konsekvens av lav oppfølging fra ledelsen og vage mål. På bakgrunn av dette vil det oppstå intern motstand fordi ledelsen mister oversikt over prosjekt og mål. I det kulturelle perspektivet knyttes motstanden til endringer i de kulturelle normene og verdiene. Medlemmene i kommunene vil ikke gi fra seg bestillingsmyndigheten fordi de opplever denne arbeidsoppgaven som viktig. Da ansatte ikke forstår hvorfor de må bestille via e-handel og e-handel oppleves som tungvint, går de tilbake til å bestille på den gamle måten.

Instrumentelle og institusjonelle forhold overlapper når det kommer til reduksjon av antall bestillere. Ut fra det instrumentelle perspektivet er det nødvendig å endre organisasjonsstrukturen for å oppnå mål om økt kontroll og ressurseffektivitet. Informantene ønsker å redusere antall bestillere i kommunen for å profesjonalisere bruken av e-handel, men de har ikke myndighet til å kreve at antall bestillere reduseres. Ledelsen er begrenset rasjonelle og har ikke tatt høyde for at e-handelsprosjektet krever strukturelle endringer i organisasjonen. Manglende oppfølging fra ledelsen fører til at man ikke får gjort de strukturelle endringene som trengs og det fører til at de som bestiller, bestiller sjeldent. For å heve kompetansen kan det være hensiktsmessig å foreta bestillinger ofte nok, slik at man husker systemet fra gang til gang. Slike strukturelle endringer fører til endringer i maktstrukturen og motstanden som oppstår ved endring i rollefordelinger, kan ikke bare forklares ut fra instrumentelle forhold. Det kulturelle perspektivet forklarer motstanden ut fra endring i arbeidsrutiner og arbeidsforhold. Teknologien fører med seg makt og dette påvirker ansattes endringsvilje. Da bestillere liker å bestille samt å ha direkte kontakt med leverandøren ønsker de ikke å bruke e-handel. Ansatte kan motsette seg e-handel fordi det går på bekostning av etablerte arbeidsforhold som oppleves som viktig for dem.

Omgivelsesperspektivet og kulturperspektivet kan også tolkes som overlappende. Motstand mot e-handel vil utfra omgivelsesperspektivet være en følge av nærliggende kommuner eller samarbeidspartnere. Dersom medlemmer i kommunen har hørt fra andre at e-handel er vanskelig eller tidkrevende er ansattes endringsvilje påvirket av de sosiale forholdene. I lys av det kulturelle perspektivet er motstanden knyttet til trekk ved organisasjonens normer og verdier. Dersom den nye teknologien ikke er i samsvar med eksisterende kultur vil den ikke

bli tatt i bruk. Da e-handel truer eksisterende arbeidsrutiner ønsker ikke ansatte å ta i bruk den nye teknologien. I de empiriske funnene kom det fram at noen av respondentene hadde hørt fra andre kommuner eller virksomheter at e-handel var vanskelig og tidkrevende. Likevel var det få som vektla dette som en vesentlig faktor for bruken, men derimot vektla de fleste informantene at motstanden som oppstår er relatert til endring i arbeidsrutiner og arbeidsforhold.

De empiriske funnene tyder på at problemer ved teknologien er en vesentlig faktor. Leverandører og BTV betraktes som viktige aktører for kommunens måloppnåelse da de produserer varekataloger og står for leveransen av varer. Flere av informantene vektlegger utvalget i katalogene som viktig for at bestillere i kommunen skal bruke e-handel. Da mange av kommunene har egne innkjøpsavtaler i tillegg til de de har felles med BTV, kommer det tydelig fram at det er innkjøpsavtalene og katalogene til BTV som oppleves som utilstrekkelige. Ut fra de tekniske omgivelsene grunnes problemene i at varekatalogene har et begrenset utvalg, og dette fører til problemer da bestillerne opplever det som tidkrevende å finne erstatningsartikler. Det kulturelle perspektivet beskriver den psykiske tilgjengeligheten som avgjørende for at ansatte skal ta i bruk ny teknologi. Da ansatte ikke vet hvorfor man må bruke e-handel føles det unødvendig å gå igjennom et system, når det er raskere å bestille direkte fra leverandøren. Medlemmene bruker lang tid på å finne produktene i katalogene og e-handel oppleves som ressurskrevende mer enn ressursbesparende. Det tyder på at institusjonelle forhold er viktig for å forstå problemene som oppstår ved bruk av e-handel da den interne motstanden er knyttet til endring i arbeidsrutiner samt interne og eksterne aktører.

6.4 Oppsummering

I dette kapittelet er de empiriske funnene drøftet i lys av teorien. Perspektivene kan betraktes som komplementerende og til en viss grad konkurrerende. Jeg har i denne studien ønsket å gå et skritt videre ved å undersøke sammenhenger mellom de etablerte forholdene å belyse de i en teoretisk analyse. De empiriske funnene indikerer at ledelse og mål samt motstand knyttet til makt og teknologi er viktige forhold, men disse forholdene må forstås i sammenheng med hverandre. De må tolkes ut fra en helhetlig fremstilling av instrumentelle- og kulturelle forhold, samt de omgivelsene kommunene befinner seg i.

Ett perspektiv eller ett forhold gir ikke en fullstendig forklaring på hvorfor kommunene opplever problemer. Det instrumentelle- og omgivelsesperspektivet overlapper når det kommer til ledelse og mål. Begge perspektivene forklarer problemene som en konsekvens av

vage mål og lav oppfølging fra ledelsen. Da alle kommunene i varierende grad har tatt i bruk e-handel vurderes tiltaket som instrumentelt, men påvirket av myter hentet fra sosiale omgivelsene. Den vage målforankringen og lave oppfølgingen fra ledelsen skaper intern motstand i kommunene og både eksterne og interne forhold skaper problemer knyttet til makt og teknologiens brukervennlighet. Det kulturelle perspektivet belyser viktigheten av kulturelle trekk ved kommunene da endringer i arbeidsrutiner samt arbeidsforhold fører til intern motstand ved bruk av e-handel fordi ansatte ikke ønsker å miste bestillingsmyndigheten.

I lys av analysen forklarer de overnevnte perspektivene det komplekse samspillet mellom ulike forhold internt og eksternt i kommunene. I likhet med tidligere forskning²¹ viser funnene i denne studien at manglende oppfølging fra ledelsen og vage mål er vesentlige faktorer for hvorfor kommunene opplever problemer ved bruk av e-handel. De empiriske funnene viser videre at manglende oppfølging fra ledelsen samt vage og uklare mål fører til intern motstand knyttet til makt og teknologi. Funn i analysen bekrefter hypotesene presentert i kapittel 3 og nedenfor følger en tabell som viser hovedfunnene i lys av de teoretiske perspektivene.

²¹ Hagen, 2008; Heeks, 2005 og Øgård, 2008: Finner at lav oppfølging fra ledelsen og vage mål er vesentlige faktorer for å forstå hvorfor IKT-prosjekter mislykkes i offentlige organisasjoner.

Tabell 1: Empiriske funn i lys av teori

Tabell 1: Forklarende forhold i lys av perspektiver	
Ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt perspektiv: På bakgrunn av kapasitets- og ressursbergrensninger klarer ikke ledelsen å følge opp bruken av e-handel. • Omgivelsesperspektiv: Ledelsen betrakter e-handel som et verktøy for å effektivisere ressursbruken men teknologien skal bare fungere.
Mål	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt perspektiv: Mange interne og eksterne aktører er involvert i prosessen. Dette fører til utforming av vage og uklare mål. Ansatte i kommunen skjønner ikke hvorfor de skal bruke e-handel og det oppstår motstand fordi e-handel oppleves som tungvint. • Omgivelsesperspektiv: Mål om «økt ressurseffektivitet» er hentet fra omgivelsene. E-handel oppleves i praksis som tungvint og tidkrevende noe som skaper frustrasjon.
Makt	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentelt perspektiv: Ledelsen presser ikke på nødvendige strukturelle endringer. Dette fører til lav bestillerkompetanse fordi det er mange bestillere som bestiller sjeldent. • Kulturperspektiv: Det oppstår motstand ved forandring i arbeidsroller fordi ansatte ikke vil gi fra seg bestillingsmyndighet.
Teknologi	<ul style="list-style-type: none"> • Kulturperspektiv: E-handel oppleves som psykisk utilgjengelig. E-handel oppleves som tungvint og tidkrevende. Ansatte ønsker å ha direkte kontakt med leverandøren. • Omgivelsesperspektiv: Den teknologiske egnetheten er lav. Katalogkvaliteten er begrenset og ansatte blir frustrerte fordi de bruker unødvendig mye tid på å bestille

7.0 Oppsummering og konklusjon

I dette kapitlet vil jeg oppsummere hovedresultatene fra denne studien. Jeg starter med å gjenta problemstillingen samt det tilhørende forskningsspørsmålet som ble presentert innledningsvis. Så presenteres hovedfunnene i analysen knyttet til forholdene ledelse og mål samt motstand knyttet til teknologi og makt i lys av de teoretiske perspektivene. Deretter vil jeg drøfte teoriens relevans og relaterte utfordringer. Videre vil jeg diskutere hvordan funnene i denne studien besvarer oppgavens problemstilling. Da anskaffelsesområdet er i stadig utvikling og det er et fagfelt som trenger flere forskningsbidrag, vil jeg tilslutt ta for meg muligheten for videre studier for andre som er interessert i dette fagområdet.

7.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Formålet med denne oppgaven har vært å undersøke hvorfor kommuner i et større e-handelssamarbeid opplever problemer ved bruk av e-handel. Kommunene som studeres i denne studien har innført e-handel i en periode fra 2011-2015, og selv om denne oppgaven tar sikte på å undersøke opplevede problemer i dag (2016), har det vært vesentlig å sette seg inn i hvordan de ulike fasene i et e-handelsprosjekt har påvirket dagens bruk av e-handel. For å kartlegge prosessen har jeg gjennomført dokumentstudier og bakgrunnsintervjuer med informanter som har gode kunnskaper om oppgavens tema. Deretter gjennomførte jeg informantintervjuer med nøkkelinformanter i kommunene. De intervjuede aktørene har nøkkelukunnskap om prosessen og bruk av e-handel i e-handelssamarbeidet eller i kommunene. Aktørene er satt i fokus fordi de innehar førstehåndskunnskap om hvilke erfaringer som er gjort ved bruk av e-handel.

Jeg presenterte innledningsvis følgende problemstilling:

- 1) Hvorfor opplever kommunene problemer ved bruk av e-handel?

Denne problemstillingen ble fulgt opp av et forskningsspørsmål:

- 2) Hvilke instrumentelle og institusjonelle forhold kan forklare problemene, og hvordan henger de sammen?

For å kunne svare på problemstillingen og forskningsspørsmålet, fokuserte jeg på å tolke sammenhenger mellom de empiriske funnene. I IKT-litteraturen har det vært et utpreget fokus på å identifisere en rekke suksessfaktorer. I denne studien har målet vært å identifisere forholdene, men også å tolke sammenhenger mellom dem. I denne oppgaven har de

organisasjonsteoretiske perspektivene blitt benyttet for å belyse hvordan ulike forhold, internt og eksternt i organisasjonen påvirker bruken av e-handel.

7.2 Analyseresultater

Funnene i denne studien tyder på at problemer ved bruk av e-handel er sammensatt og må forstås ut fra flere perspektiv. Det viser seg at vage eller manglende mål kombinert med lav oppfølging fra ledelsen gir påfølgende konsekvenser i form av intern motstand knyttet til endringer i maktstrukturen og teknologiens brukervennlighet. Funnene viser også at disse forholdene ikke bare kan forstås ut fra et enkelt perspektiv, men det må tolkes ut fra instrumentelle og institusjonelle trekk ved kommunene.

På den ene siden har kommunene innført e-handel for å nå mål om økt ressurseffektivitet, men ut fra et instrumentelt perspektiv kan det tenkes at den begrensede rasjonaliteten gjør at ledelsen ikke har mulighet til å vurdere omfanget av e-handelsprosjektet fordi e-handel påvirker og er avhengig av mange interne og eksterne aktører. Dette fører til at ledelsen ikke klarer å følge opp alles interesser og mister oversikt over mål og prosjektets utvikling.

Informantene påpeker at det ikke har blitt avsatt nok ressurser til å gjennomføre og følge opp bruken av e-handel i hele kommunen. Ressurs- og kapasitetsbegrensninger kan være en konsekvens av at ledelsen har vurdert e-handel som et verktøy som bare skal fungere og at de ikke har vurdert hva som kreves for å oppnå effektiviseringsgevinster. De empiriske funnene tyder på at ledelsen har en antagelse om at e-handel er et ressursbesparende verktøy, men i virkeligheten oppfattes det ikke slik. Dette belyser hvordan ledelsen kan ha vært inspirert av sosiale omgivelser da e-handel i praksis oppleves som tungvint og tidkrevende. Kommuner er organisasjoner som er påvirket av eksternt press gjennom statelige tiltak eller nærliggende aktører, og det kan tenkes at kommunene har tatt i bruk e-handel både som et instrumentelt tiltak, men også som et symbolsk tiltak for å tilpasse seg den teknologiske utviklingen i samfunnet.

Flere av informantene påpeker at e-handel er et nyttig verktøy for å få bedre kontroll over kommunens innkjøp, men det virker som at ledelsen formidler misvisende mål om at e-handel er et ressursbesparende verktøy. Dette er problematisk da ansatte blir frustrerte når de selv opplever e-handel som et tungvint verktøy. Som en konsekvens av denne målsettingen oppstår det intern motstand og flere velger å bestille varer direkte fra leverandørene fordi det oppleves som enklere og mer effektivt enn å bruke e-handel.

På den andre siden, er kommune formet av sine omgivelser samt kulturelle normer og verdier som påvirker medlemmenes adferd. Ut fra det kulturelle perspektiver kan problemene som oppstår være en konsekvens av at e-handel fører med seg endringer i ansattes arbeidsrutiner og roller. Mange av informantene ønsker å redusere antall bestillere i kommunen for å heve den tekniske kompetansen, men de empiriske funnene tyder på at ansatte ikke ønsker å miste bestillingsmyndigheten fordi de opplever dette ansvaret som en viktig del av deres arbeidshverdag. Flere vektlegger at de opplever motstand fordi ansatte ønsker å bestille varer og dette kan tyde på at bestillingsansvaret knyttes til makt fordi medlemmene liker å bestemme hvilke varer som skal kjøpes. Funnene tyder på at den tekniske kompetansen er forbundet med antall bestillere i kommunen fordi de fleste kommunene har hatt noe opplæring og kurs, mens over halvparten har kontinuerlig oppfølging av bestillere i kommunen. Informantene ønsker å redusere antall bestillere, men de har ikke myndighet til å tvinge en slik endring. Funnene viser at informantene ønsker at ledelsen skal presse på en slik reduksjon for å heve bestillerkompetansen, og for at informantene skal ha mulighet til å følge opp alle bestillerne ut fra de ressursene man har til rådighet. Det instrumentelle perspektivet kan belyse dette fordi ledelsen ikke følger opp de strukturelle endringene som trengs for å nå mål om ressurseffektivitet. Informantene påpeker at de som bestiller ofte har god kjennskap til katalogene og bruker kortere tid på selve bestillingen. Derimot har det vært vanskelig å redusere antall bestillere både fordi ledelsen ikke har presset på organisasjonen og fordi det oppstår motstand fra medlemmene i kommunen.

Funnene tyder også på at problemene er relatert til det tekniske ved e-handel. Teknologien oppleves som psykiske utilgjengelig noe som fører til at ansatte velger å bestille varer gjennom andre bestillingsmetoder. Det kulturelle perspektivet belyser viktigheten av opplevd brukervennlighet når kommunene skal bruke e-handel, fordi e-handel ikke vil bli tatt i bruk dersom ansatte ikke opplever det som enkelt eller ressursbesparende. Det kan tyde på at det ikke er samsvar mellom antagelsen om at e-handel er enkelt og hvordan det oppleves i praksis, og det viser at formidling av misvisende mål er vesentlig for problemene ved bruken av e-handel.

Det tekniske problemene er også relatert til kommunenes eksterne omgivelser. Det viser seg at BTV og leverandører er vesentlige aktører for bruken av e-handel i kommunene og at det oppstår problemer da varekatalogene betraktes som dårlige. Det påpekes at utvalget i katalogene er svært begrenset, og at det er tidkrevende å søke opp erstatningsartikler. Medlemmene i kommunene bruker lang tid på å finne nødvendige produkter i katalogene og

dette skaper frustrasjon. I lys av de tekniske omgivelsene er kommunene avhengig av leverandører og BTV for å bruke e-handel, og når katalogkvaliteten oppfattes som dårlig, fører dette til at ansatte bestiller varer ved å ta direkte kontakt med leverandøren istedenfor å bruke e-handel.

7.3 Relevans av teori og utfordringer

Funnene i denne studien tyder på at problemene ved bruk av e-handel henger sammen med lav oppfølging fra ledelsen, vage mål og motstand knyttet til teknologi og makt. Disse forholdene bærer preg av både instrumentelle- og institusjonelle trekk og må forstås i sammenheng med hverandre. På den ene siden, har kommunene innført e-handel for å nå mål om å effektivisere ressursbruken ved innkjøp. Ledelsen har en mål-middel-rasjonalitet som utspilles ved at e-handel kan være et verktøy for å nå gitte mål. På den andre siden, er kommunene formet av sine omgivelser samt kulturelle normer og verdier som påvirket medlemmenes adferd.

Som vist i oppgaven oppstår problemene som en følge av at ledelsen og e-handelsansvarlig ikke har kapasitet eller ressurser til å følge opp bruken av e-handel i hele kommunen. Dette gir grunnlag for å se relevansen av et instrumentelt perspektiv i sammenheng med ledelsens antatte målsettinger om ressurseffektivitet. Ressurseffektivitet er en vag målsetting da den ikke sier noe konkret om hva som skal til for å oppnå mål. Da flere parter har vært involvert i prosjektet kan forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektiv og omgivelsesperspektivet forklare den vage og uklare målformuleringen. Ut fra forhandlingsvarianten kan problemer med vage målsettinger være en konsekvens av at mange interne og eksterne aktører påvirkes og er avhengig av e-handel, mens omgivelsesperspektivet belyser ressurseffektivitet som en misvisende målsetting. Det tyder på at de sosiale omgivelser har skapt en antagelse om at e-handel er enkelt, men denne antagelsen skaper problemer for bruken av e-handel da det i praksis ikke oppleves slik.

Organisasjonskultur kan det vanskelig argumenteres for at ikke har noen relevans når offentlig organisasjoner innfører et verktøy som endrer eksisterende rutiner.

Kulturperspektivet belyser hvordan intern motstand oppstår som en følge av endringer i arbeidsrutiner, både teknisk og at medlemmer mister et ansvarsområdet. Medlemmene opplever at det er lettere å ta kontakt med leverandørene direkte noe som er en følge av at de ikke ønsker å endre en arbeidsrutine de liker. Forholdet mellom makt og teknologi skaper motstand da ansatte ikke ønsker å miste bestillingsmyndighet i virksomheten. Ut fra det

kulturelle perspektiv tar det tid å institusjonalisere en endring i organisasjonen, altså å gjøre e-handel til en del av hverdagen til organisasjonenes medlemmer. Da de fleste kommunene i denne studien innførte e-handel for fire-fem år siden, er det grunn til å tro at kulturelle trekk ved organisasjonen har skapt problemer fordi e-handel ikke fullverdig er en del av hverdagen til de ansatte og det er knyttet motstand til verktøyet.

Omgivelsesperspektivet gjør seg gjeldende da funnene tyder på at kommunens omgivelser er vesentlig for bruken av e-handel. Kommunene er en del av et større innkjøpssamarbeid og det har vært et økt fokus fra offentlige myndigheter rettet mot digitalisering av innkjøpsprosessen. Kommunene er avhengig av de tekniske omgivelsene for å bruke e-handel. Leverandører og BTV leverer kataloger med et begrenset utvalg noe som fører til frustrasjon. I sammenheng med ingen eller vage målsettinger gir det et grunnlag for relevansen av et omgivelsesperspektiv. Flere av informantene påpeker at ledelsen har innført e-handel, men at de undervurderer de faktiske implikasjonene et e-handelsprosjekt krever. Dette tyder på at eksterne omgivelser er en viktig forklaringsfaktor for problemene som oppstår.

Som diskutert i kapittel 3, er det i tidligere forskning antatt at bruken av ny teknologi påvirkes av omgivelser, kultur og strukturelle trekk ved organisasjonen. Bruken av de teoretiske perspektivene ble i denne oppgaven en komplementerende og til en viss grad en konkurrerende tilnærming. Spesielt kommer dette fram i lys av det instrumentelle perspektivet og omgivelsesperspektivet, hvor problemene ved mål formulering kan forstås ut fra instrumentelle forhold og forhold ved de sosiale omgivelsene. Fokuset har vært å få en bred forståelse av problemene ut i fra perspektivene, og vise hvordan perspektivene kan være et godt redskap for å forså sammenhenger.

Som vist til i kapittel 6, forsøkte jeg å fremheve hvordan perspektivene kan forklare problemene alene og i lys av hverandre. Hensikten med å analysere funnene ut fra hvert enkelt perspektiv og deretter gjennom en dynamisk tilnærming mellom dem, er for å undersøke om et perspektiv alene har forklaringskraft. Med dette forsøket på å fremheve relevansen av de valgte perspektivene vil de hver for seg, forklare en liten del av problemene ved bruk av e-handel. Det kan hevdes at hver for seg forklarer disse perspektivene lite, mens sammen forklarer de den komplekse sammenhengen av relevante forhold.

Om det skal trekkes frem noen utfordringer ved forskningsopplegget kan det fremheves at den teoretiske forankringen i IKT-litteraturen er svak. Det har vært problematisk å finne frem til god og relevant teori som tidligere har blitt benyttet på forskningsfeltet. Som argumentert for i

kapittel 3, mener jeg at jeg har løst denne utfordringen ved å avdekke hvilke forhold som er viktige, og drøftet de i lys av organisasjonsteoretiske perspektiver. Den organisasjonsteoretiske tilnærmingen er hyppig brukt i statsvitenskapelig forskning hvor man studerer offentlige organisasjoners adferd og innføring av tiltak. Denne tilnærmingen har også åpnet opp for en teoretisk drøfting av problemer ved bruk av teknologi. Det er svært få teoretiske bidrag på feltet, og en av målene med denne studien har vært å studere sammenhengene mellom problemene som oppstår gjennom en teoretisk analyse.

7.4 Konklusjon og veien videre

Formålet med denne oppgaven har vært å forstå hvorfor kommuner opplever problemer ved bruk av e-handel og det viser seg at lav oppfølging fra ledelsen og vage mål gjennomsyrrer hele e-handelsprosjektet. Som en konsekvens oppstår det intern motstand knyttet til endringer i maktstrukturen og teknologiens opplevde brukervennlighet.

For å undersøke disse problemene har det vært avgjørende å avdekke hvilke institusjonelle og instrumentelle forhold som påvirker bruken samt hvordan disse henger sammen. Det viser seg at mål om ressurseffektivitet er misvisende, noe som preger organisasjonens holdning til e-handel. E-handel er nødvendigvis ikke et enkelt verktøy å bruke, men det gir bedre kontroll over kommunes innkjøp. Det er tydelig at kommunene til en viss grad er inspirert av sosiale myter om at e-handel er et effektiviseringsverktøy. Det er derimot ikke det samme som å konkludere med at e-handel kun er et produkt av sosialt press. E-handel har i varierende grad blitt tatt i bruk i kommunene og det tyder på at det er et instrumentelt tiltak inspirert av sosiale omgivelser. Vage og uklare mål samt lav oppfølging fra ledelsen får videre konsekvenser for bruken av e-handel da funnene viser at det oppstår intern motstand ved endring i etablerte arbeidsrutiner og roller. Kulturperspektivet og omgivelsesperspektivet belyser viktigheten av institusjonelle forhold da e-handel fører til endringer internt, og at kommunene er avhengig og påvirket av eksterne omgivelser.

Ved å undersøke forholdene i lys av ulike perspektiver har målet vært å forstå hvordan e-handel får konsekvenser for hele måten man driver kommunen på. I lys av tidligere forskning bekreftes det i denne studien at oppfølging fra ledelsen og vage samt uklare mål er vesentlige, men videre tyder funnene på at dette fører til motstand knyttet til makt og teknologi. Som nevnt i kapittel 3, er det i tidligere forskning antatt at omgivelser er en viktig faktor for om og hvorfor e-handel blir innført, likevel har det i liten grad blitt diskutert *hvordan* bruken av ny teknologi blir påvirket av omgivelsene. Funn i denne studien viser at kommunens sosiale og

tekniske omgivelser er viktig, både når det kommer til målsetting og hvordan eksterne aktører er vesentlig for den praktiske bruken av e-handel. Det viser seg at problemer ved bruk av e-handel er en konsekvens av både instrumentelle- og institusjonelle trekk noe som belyser det komplekse miljøet kommunene befinner seg i. Perspektivene er ikke ment å gi en selvstendig forklaring men må forstås i sammenheng med hverandre og de overnevnte forholdene. Formålet er å gå et steg videre ved å se på sammenhenger mellom forholdene i et organisasjonsteoretisk rammeverk

Som nevnt i kapittel 4, er ikke målet med denne studien å generalisere funn, men heller å forstå et fenomen. På bakgrunn av omfanget av denne studien kan det likevel tenkes at andre kommuner, da spesielt i BTV, kan dra nytte av funnene eller kjenne seg igjen i problematikken omkring bruk av e-handel.

Som nevnt i kapittel 1, er anskaffelsesområdet i stadig utvikling og det er et fagfelt som trenger flere forskningsbidrag. Et mer omfattende prosjekt ville sannsynligvis fått interessante funn dersom man inkluderte informanter fra leverandørsiden da empiriske funn i denne studien belyser viktigheten av at leverandører er gode på å bruke e-handel. Dersom man inkluderer informanter fra leverandørsiden og innkjøpsiden vil man kunne avdekke om det er noen forskjeller mellom hvordan aktørene oppfatter e-handel som bestillingsverktøy, og eventuelle begrensinger med verktøyet. En annen interessant vinkling kan være å studere hvordan elektroniske verktøy påvirker statusen til innkjøpsdelen i offentlig sektor. Funn fra denne oppgaven viser at flere av informantene påpeker at innkjøp er nedprioritert i kommunene. På bakgrunn av milliardbeløpene som benyttes på offentlige innkjøp hvert år samt en usikker økonomisk framtid, er det grunn til å tro at innkjøpsfaget vil endre status. Dette kan føre til at bruk av elektroniske verktøy ved offentlige anskaffelser vil bli en viktig del av offentlig sektors fremtidige satsningsområder.

8.0 Litteraturliste

- Adcock, R. and Collier, D. (2001). "Measurement Validity: A Shared Standard of Qualitative and Quantitative Research". *American Political Science Review*, 2001. 95:3: 529-546.
- Andersen, S. (2006). "Aktiv informantintervjuing." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 22 (3): 278-298.
- Bakken, E. og Nordby, T. (2013). *Offentlige Anskaffelser*. Fagbokforlaget, 2013.
- Bouwman, H., Van Den Hooff, B., Van De Wijngaert, L. og Van Dijk, J. (2005). *Information Communication Technology in Organizations*. SAGE publications, 2008.
- Bryman, A. (2004). *Social Research Methods* s. 108-130, 318-344. Oxford University Press. I blandingskompendium: STV4020 Del 2 av 4: Forskningsmetode og statistikk. Universitetet i Oslo, 2013.
- Bø kommune årsmelding 2015. (Sendt per epost).
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2009 og 2013). *Organisasjonsteori*. Universitetsforlaget, 2013.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2002). *Reform og lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2003). "Administrative Reform Policy: The Challenge and Turning Symbols into Practice", *Public Organization Review*, 2003. 3(1): 3-27.
- Strassman, P. (1997). "The Strategic Maneuvers" *Business Computer World*. Januar, s. 82-83.
- Clarke, S.F., Roome, N.J., (1995). "Managing for environmentally sensitive technology: Networks for collaboration and learning." *Technology Analysis and Strategic Management* 7 (2), 191-215.
- Danziger, J. N. Dutton, W. H., Kling, R. og Kraemer, K. L. (1982). *Computers and Politics. High Technology in American Governments*. New York: Columbia University Press.
- Direktiv 92/13/EØF. *Coordinating the laws, regulations and administrative provisions relating to the application of Community rules on the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and telecommunications sectors*.

Direktiv 2004/17/EF. *Om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter inden for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (»forsyningsvirksomhedsdirektivet«).*

Direktiv 2004/18/EF. *On the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.*

Direktiv 2007/66/EF. *Om ændring af Rådets direktiv 89/665/EØF og 92/13/EØF for så vidt angår forbedring af effektiviteten af klageprocedurerne i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter.*

E-handel – bakgrunn (2016). Hentet 10.05.16 fra; <http://www.anskaffelser.no/elektronisk-handel/temaer-elektronisk-handel/e-handel-bakgrunn>.

E-handelsplattformen i tall (2016). Hentet 09.05.16 fra; <http://www.anskaffelser.no/elektronisk-handel/ehandelsplattformen/ehandelsplattformen-i-tall>.

Endr. i forskrift om offentlige anskaffelser (2016). Forskrift om endring i forskrift om offentlige anskaffelser m.m. (nye terskelverdier).

Erfaringsdokumentasjon fra gjennomførte e-handelsprosjekt (2013). Hentet 10.05.16 fra: <http://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser/files/erfaringsdokumentasjon.pdf>

Fjeld, Ole H. Fjeld (2013). “Prosjektveiviseren: erfaringer fra planleggingsfasen til gjennomføringsfasen”. (Sendt per epost).

First Ventura (2008). *Kartlegging av statlige, fylkeskommunale og kommunale virksomheter – brudd på anskaffelsesregelverket og mulige årsaker til disse bruddene*. Rapport fra First Ventura for Difi.

FoA (2006). Forskrift om offentlige anskaffelser.

Fyresdal kommune årsmelding (2012). Hentet 08.04.16 fra: http://www.fyresdal.kommune.no/~media/Fyresdal/Dokument/Okonomi/Arsmeldinger/%C3%85rsmelding_2012.ashx.

Fyresdal kommune årsmelding (2013). Hentet 08.04.16 fra: http://www.fyresdal.kommune.no/~media/Fyresdal/Dokument/Okonomi/Arsmeldinger/Aarsmelding_2013_ny.ashx.

- Gerring (2004). "What Is a Case Study and What Is It Good for?" *The American Political Science Review*. Vol. 98, No. 2, s. 341-354. American Political Science Association.
- Grønmo, S. (1996). "Forholdet mellom kvantitative og kvalitative tilnæringer i samfunnsforskningen". i *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Red. Holter, H. og Kalleberg, R. Universitetsforlaget Metodebibliotek.
- Hagen, C. M. (2005). *Hvilke forhold er det som kan forklare manglende bruk av e-handel blant kommuner med tilgang til Markedsplassen e-handel.no?* Masteroppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hagen, C. M. (2008). "Elektroniske innkjøp: Hvordan mestres utfordringene?" i *Mot den virtuelle kommunen*. Red. Baldersheim, H. Haug, A. V. og Øgård, M. Fagbokforlaget, 2008.
- Hallingdal kommunene: prosjektplan for e-handel (2014). (Sendt per epost).
- Heeks, R. (2006). *Implementing and Managing eGovernment*. SAGE Publications.
- Heeks R. (2005). *Implementing and Managing eGovernment: An International Text*. SAGE Publications.
- Henriksen, H. Z. og Mahnke, V. (2005). "E-procurement adoption in the Danich Public Sector." *Scandinavian Journal of Information Systems*, Vol. 1, No. 2.
- Hjartdal kommune årsmelding (2013). Hentet 10.04.16 fra:
http://www.hjartdal.kommune.no/Planar_og_rapportar/~media/Hjartdal/Dokumenter/Meldingar_rapportar/%C3%85rsmelding%20Hjartdal%20kommune%202013.ashx
http://www.hjartdal.kommune.no/Planar_og_rapportar/~media/Hjartdal/Dokumenter/Meldingar_rapportar/%C3%85rsmelding%20Hjartdal%20kommune%202013.ashx.
- Hurum kommune, årsmelding, (2011). Hentet 08.04.16 fra:
<http://www.hurum.kommune.no/globalassets/okonomi/arsmelding-2011.pdf>.
- Hurum kommune årsmelding (2012). Hentet 08.04.16 fra:
<http://www.hurum.kommune.no/globalassets/okonomi/arsmelding-2012-.pdf>.
- Hurum kommune årsmelding (2013). Hentet 08.04.16 fra:
<http://www.hurum.kommune.no/globalassets/okonomi/arsmelding-hurum-kommune-2013.pdf>.

- Hvordan komme i gang, (2015). Hentet 08.05.16 fra: <http://www.anskaffelser.no/elektronisk-handel/temaer-elektronisk-handel/hvordan-komme-i-gang-leverandor>.
- Karlsen, T., Mogen, T. og Simonsen, T. (1998). *Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter Vurderinger og mulige tiltak*. Hentet 03.04.16 fra: <https://www.difi.no/sites/difino/files/R-1998-6.PDF>.
- Keohane, R. O., King, G. og Verba, S. (1994). "The Science in Social Science". I, *Designing Social Inquiry, Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press. I blandingskompendium: STV4020 Del 2 av 4: Forskningsmetode og statistikk. Universitetet i Oslo, 2013.
- KS, 2013. *IKT og digitale tjenester i kommunesektoren. Faktaark om kommunestruktur*.
- Kvale, S. (1996). *InterViews. An introduction to Qualitative Research Interviewing*. Sage Publications.
- Linton, J.D. (2002). "Implementation research: state of the art and future direction." *Technovation*, vol. 22(2): 65-79.
- LoA, (2001). Lov om offentlige anskaffelser.
- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989). *Rediscover Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Nes kommune prosjektplan for e-handel (2014). (Sendt per epost).
- Ordforklaringer til elektronisk handel: post-award, (2016). Hentet 01.05.16 fra: <http://www.anskaffelser.no/elektronisk-handel/temaer-elektronisk-handel/ordforklaringer#Postaward>
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1984) *Implementation, the Oakland Project*. University of California Press, Oakland.
- Riksrevisjonen (2004-2005). *Riksrevisjonens undersøkelser av statens satsning på elektroniske innkjøp*. Dokument nr. 3:5, 2004-2005.
- Riksrevisjonen (2007-2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av elektronisk informasjonsutveksling og tjenesteutvikling i offentlig sektor*. Dokument 3:7, 2007-2008.

- Riksrevisjonen (2015-2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*. Dokument 3:6, 2015–2016.
- Rocheleau, B. (2003). “Politics, Accountability, and Government Information Systems.” Red. Garson, G. D. *Public Information Technology: Policy and Management Issues*. London: Idea Group Publishing.
- Roness, P.G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teori og strategier i studiet av Endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røyken kommune handlingsplan (2009-2012). Hentet 08.04.16 fra: <https://www.royken.kommune.no/upload/Administrasjonen/Planer/R%C3%B8yken%20kommune%20-%20Handlingsplan%2009-12.pdf>
- Simon, H. (1997). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Statistisk sentralbyrå (2000). Standard for økonomiske regioner. Rapport NOS C 616. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- SSB, kildetabell 10807 (2015). Hentet 18.04.16 fra: <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnkj/aar/2015-12-11>.
- Strassman, P. (1997). “Stategic Maneuvers.” *Business Computer World*, January, s. 82-83.
- Strassman, P. A. (1985). *The Politics of Information Managemnet. Policy Guidelines*. New Canaan: The Information Economic Press.
- Van den Hooff, B. J. (1997). *Incorporating Electronic Mail: Adoption, Use and Effects of Electronic Mail in Organizations*. Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.
- Weber, Max (1978). *Economy and Society*. University of California Press.
- Yin, R. (1989). *Case study research: design and methods*. California: Sage Publications.
- Øgård, M. (2008). “IKT-prosjekt som iverksettingsprosess – eller hvorfor Bill Gates ikke behøvde å komme til byen.” *Mot den virtuelle kommunen*. Red. Baldersheim, H. Haug, A. V. og Øgård, M. Fagbokforlaget 2008.
- Øvre Eiker innkjøpsstrategi (2012). Hentet 08.04.16 fra: http://www.ovre-eiker.kommune.no/om_oss/innkjop/Sider/side.aspx.

Årsrapport for BTV innkjøp (2014). Hentet 08.04.16 fra:

<http://innkjop.btvregion.no/omoss/aarsrapport2014.pdf>.

Vedlegg

Vedlegg 1

Forespørsel om å delta på intervju i forbindelse med masteroppgave

Mitt navn er Jannie Hallås Fimland og jeg skriver masteroppgave i statsvitenskap 2015/2016. Jeg samarbeider med Direktorat for Forvaltning og IKT og er tilknyttet Norges Tekniske-Naturvitenskapelige Universitet. Oppgavens omfang er 45 studiepoeng med planlagt innlevering 31. mai 2016. Tema for oppgaven er bruk av elektronisk handel ved offentlige anskaffelser i norske kommuner.

Den overordnede oppgaven i arbeidet med dette forskningsprosjektet blir å undersøke hva som kan forklare problemer ved bruk av elektronisk handel i kommuner. Da det er få norske kommuner som har lyktes med å ta i bruk elektronisk handel, er det av stor interesse å avdekke hvilke prosesser samt forhold som kan være avgjørende for implementeringen og bruk av elektronisk handel da andre kommuner kan ta læring av dette.

Datagrunnlaget mitt vil basere seg på offentlige dokumenter og informantintervjuer, og jeg ønsker å bruke Buskerud, Telemark og Vestfold innkjøpsamarbeid som case. Utvalget er basert på samtaler med Difi samt at innkjøpsamarbeidet bruker elektronisk handel. Jeg ønsker å intervju deg da du hadde/har en viktig rolle for bruken av elektronisk handel i din kommune/innkjøpsamarbeid. Intervjuene vil stille spørsmål om dine meninger og synspunkter knyttet til elektronisk handel i din kommune.

Det er ønskelig for meg å få gjennomført intervjuene i løpet av Desember 2015 – Februar 2016. Spesifikk dato og tidspunkt er jeg meget fleksibel på, og hvis det er ønskelig kan intervjuet også gjennomføres over telefon eller Skype. Varigheten på intervjuet anslås til å være mellom 40 – 60 minutter. Jeg vil ta i bruk båndopptager og ta notater under intervjuet. Dersom det ønskes kan jeg sende det ferdig transkriberte intervjuet samt sitater til godkjenning før bruk. Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt og det vil kun være jeg som tilgang til det ubehandlede datamaterialet. Når oppgaven er innlevert og sensur foreligger vil datamaterialet slettes.

Det er frivillig å delta i studien og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg vil alle opplysninger om deg bli anonymisert. Studien er

meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS og studien er godkjent.

Dersom du har spørsmål om studien eller ønsker å delta, ta gjerne kontakt med meg.

Håper på positiv tilbakemelding!

Med vennlig hilsen,
Jannie H. Fimland.

Vedlegg 2

Intervjuguide

Bakgrunn

- Hva er din rolle i kommunen, yrkestittel og arbeidsoppgaver?
- Hvordan definerer du e-handel?
- Når innførte dere e-handel og hvilket system bruker dere?
- Kan du fortelle litt om bakgrunnen?
- Hvordan bruker dere e-handelssamarbeidet med BTV?

Prosess

- Kan du fortelle litt om implementeringsprosessen? Var det en strategi med ulike faser?
- Ble det opprettet en leder (eller en styringsgruppe) for e-handelsprosjektet?
- Hvordan har samarbeidet med BTV påvirket e-handelsprosjektet?
- Hvor er (*Kommunen*) i dag vil du si?
- Hvordan arbeider kommunen med å lykkes med e-handel?

Interne/eksterne forhold

- Hvilke mål satt dere for prosjektet?
- Hvilken rolle spiller BTV?
- Bruker dere KGV? Andre e-handelsverktøy?
- Hvordan har ledelsen (politisk/administrativt) fult opp e-handelsprosjektet?
- Har det vært oppfordret til bruk av e-handel i kommunen?
- Har dere foretatt teknologiske investeringer for å gjennomføre e-handelsprosjektet? Hvilke? Fornøyd?
- Har det vært problemer knyttet til teknologien, hvilke?
- Har det vært opplæring/krusing for ansatte som arbeider med bestilling?
- Har det vært en klar formidling av mål og hensikt med e-handelsprosjektet?
- Har det vært motstand ved bruk av e-handel? Hva da?
- Hvor mange kataloger bruker dere og er dere fornøyd med katalogene?
- Har tid og økonomi vært gevinster forbundet med e-handelsprosjektet?
- Har kommunen hatt nok økonomiske midler til å gjennomføre prosjektet?
- Ble det avsatt nok tid til gjennomføring av prosjektet?
- Har tid vært en viktig faktor, hvorfor?
- Har det vært verdt å innføre e-handel?

Organisasjon

- Har e-handel ført til endringer i organisasjonen?
- Har man redusert antall bestillere?
- Hvordan har dette påvirket bruken av e-handel?
- Hvordan påvirker e-handel innkjøpsprosessen?
- Har det vært noen organisatoriske problemer knyttet til innføringen av e-handel?