

# Nytt elektronisk billett- og betalingsystem i Oslo

- EN STUDIE AV BESLUTNINGER

AV

MIRZA MURAD AHMAD & HASAN TUFAN

*Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.*

Universitetet i Agder, 2010

Fakultet for Økonomi og Samfunnsvitenskap



# Forord

Denne oppgaven symboliserer ikke bare vår avslutning av masterstudiet i Offentlig politikk og ledelse ved Universitet i Agder, men også avslutningen på vår studenttilværelse bestående av fem spennende og morsomme år.

At Oslo sporveier skulle erstatte deres tidligere billettsystem med noe nytt og elektronisk er ikke noe som man naturligvis ville forbundet med en masteroppgave, men utfallet av prosessen med å anskaffe dette nye systemet har ikke heller gått på den måten man ville trodd det skulle gå. Det er mye som har blitt skrevet i etterkant av alle forsinkelsene tilknyttet denne anskaffelsen av både rapporter og avisartikler. Dette skaper interesse, og har skapt interesse hos oss. Vår veileder Helge Hernes hjalp oss videre på denne ideen om hvordan og hva vi kan undersøke med denne prosessen, og vi takker selvfølgelig han for all den veiledningen, råd og ideer han har gitt gjennom oppgavens gang.

Det har vært utfordrende og krevende å jobbe med oppgaven, men samtidig lærerikt å kunne skape forståelse i en så kompleks prosess som vi har valgt. Informantene som frivillig stilte til intervju må da selvfølgelig takkes for det store bidraget de har gitt. Vi ønsker avslutningsvis å takke våre nærmeste for den støtten de har gitt oss gjennom hele oppgaven og ikke minst studietiden. Ingen nevnt, ingen glemt!

Kristiansand, Juni 2010

Mirza Murad Ahmad

Hasan Tufan

# Sammendrag

Oppgavens fokus er anskaffelsen av nytt billett- og betalingssystem i Oslo av tidligere AS Oslo Sporveier, i dag Kollektivtransportproduksjon AS og Ruter AS. Systemet som var en del av et større samarbeid med tidligere Stor-Oslo Lokaltrafikk AS og NSB, var planlagt å være i drift i slutten av 2005, men gjennomgikk omfattende forsinkelser og budsjettoverskridelser og er per i dag ikke i full operativ drift.

Formålet med oppgaven blir å se nærmere på beslutninger og beslutningsprosessen tilknyttet denne anskaffelsen gjennom ulike organisasjons- og beslutningsteoretiske tilnærminger. Vi forsøker å forstå ulike beslutninger som er tatt og ser samtidig på muligheten til analysere de gjennom et organisasjonsteoretisk grunnlag. Teoriene som brukes i oppgaven kategoriseres innefor to tradisjonelle perspektiver.

Oppgaven baserer seg på kvalitativt metode og har en teoritestende problemstilling, siden vi ikke søker kausale forbindelser blir oppgaven en beskrivende analyse. Det empiriske grunnlaget til oppgaven er samlet inn gjennom personlige intervjuer av tre sentrale personer i prosessen. Dette er personer både fra prosjektorganisasjon som har hatt ansvaret for anskaffelsen, men også fra konsernledelsen. Samtidig har rapporter fra Kommunerevisjonen i Oslo Kommune og høringsuttalelser fra selskapet om denne anskaffelsen vært primære kilder for å forstå denne kompliserte prosessen.

Funnene som blir presentert er at vi finner samsvar mellom empiri og teori. De teoretiske perspektivene viser forklaringskraft for omstendigheten som aktørene i selskapet sto ovenfor når beslutningene ble gjennomført. I visse tilfeller ser at vi de teoretiske perspektivene utfyller hverandre, samtidig som perspektivene gir ulike forklaringer på en og samme hendelse.

# Innholdsfortegnelse

<b>FIGUROVERSIKT .....</b>	<b>8</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>9</b>
<b>2. PROBLEMSTILLING OG AVGRENSING .....</b>	<b>13</b>
2.1 Tidligere forskning .....	14
2.2 Oppgavens videre oppbygning .....	16
<b>3. TEORI .....</b>	<b>17</b>
3.1 Hva er en beslutningsprosess? .....	19
3.2 To hovedtilnærminger .....	20
3.3 Førsteperspektivet .....	20
3.3.1 Economic Man .....	22
3.3.2 Logic of consequence .....	25
3.3.3 Makt .....	27
3.4 Andreperspektivet .....	30
3.4.1 Logic of appropriateness .....	30
3.4.2 Muddling through .....	33
3.4.3 Garbage can .....	36
3.4.4 Institusjonell teori og legitimering .....	39
3.4.5 Eskalering av feil kurs .....	41
<b>4. METODE .....</b>	<b>46</b>
4.1 Utvikling av problemstilling .....	49
4.2 Undersøkelsesopplegg og forskningsdesign .....	51
4.3 Datainnsamling og kildetilgjengelighet .....	54
4.3.1 Primærdata .....	54
4.3.2 Sekundærdata .....	57
4.4 Analyse av data .....	59

<b>5. RESULTATER</b> .....	<b>63</b>
5.1 Prosessen .....	64
5.2 Formell struktur .....	73
5.3 Beslutning om å bygge kunnskap og kompetanse internt .....	75
5.3.1 Hendelsesforløp .....	76
5.3.2 Beslutning om kunnskapsbygging ut fra førsteperspektiv .....	77
5.3.3 Beslutning om kunnskapsbygging ut fra andreperspektiv .....	78
5.3.4 Oppsummering .....	79
5.4 Beslutning om ikke å samarbeide om felles leverandør .....	80
5.4.1 Hendelsesforløp .....	80
5.4.2 Beslutning om leverandører ut fra førsteperspektiv .....	82
5.4.3 Beslutning om leverandører ut fra andreperspektiv .....	84
5.4.4 Oppsummering .....	85
5.5 Beslutning om ikke å avbryte anbudskonkurransen .....	86
5.5.1 Hendelsesforløp .....	86
5.5.2 Beslutning om anbudskonkurranse ut fra førsteperspektiv .....	89
5.5.3 Beslutning om anbudskonkurranse ut fra andreperspektiv .....	89
5.5.4 Oppsummering .....	90
5.6 Beslutning om å beholde tilbydere i anbudskonkurransen .....	92
5.6.1 Hendelsesforløp .....	92
5.6.2 Beslutning om tilbydere ut fra førsteperspektiv .....	93
5.6.3 Beslutning om tilbydere ut fra andreperspektiv .....	94
5.6.4 Oppsummering .....	95
5.7 Beslutning om ikke å tilføye større ressurser til prosjekt .....	96
5.7.1 Hendelsesforløp .....	96
5.7.2 Beslutning om ressurstildeling ut fra førsteperspektiv .....	98
5.7.3 Beslutning om ressurstildeling ut fra andreperspektiv .....	99
5.7.4 Oppsummering .....	99
5.8 Beslutning om ikke å inkludere resten av organisasjonen .....	101
5.8.1 Hendelsesforløp .....	101
5.8.2 Beslutning om ikke å inkludere ut fra førsteperspektiv .....	103
5.8.3 Beslutning om ikke å inkludere ut fra andreperspektiv .....	104
5.8.4 Oppsummering .....	105

<b>6. DRØFTING .....</b>	<b>106</b>
6.1 Hovedfunn .....	107
6.2 Perspektivenes forklaringskraft .....	109
6.3 Sterke og svake sider ved oppgaven .....	113
6.4 Implikasjoner .....	115
6.5 Videre forskning .....	116
<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>118</b>
Vedlegg 1 .....	123
Vedlegg 2.....	124
Vedlegg 3.....	127
Vedlegg 4.....	131
Vedlegg 5.....	132

# Figuroversikt

Figur 3.1 Teoretisk rammeverk .....	18
Figur 3.2 Beslutningsprosess.....	19
Figur 3.3 Idealmodellen .....	22
Figur 3.4 Administrative man .....	24
Figur 3.5 Logic of appropriateness.....	32
Figur 3.6 Garbage can .....	38
Figur 3.7 Legitimitet .....	40
Figur 3.8 Eskaleringsprosessen .....	44
Figur 4.1 Metodiske faser .....	47
Figur 5.1 Formell struktur .....	74
Figur 5.2 Rekkefølge av beslutninger .....	75



# 1 Innledning

*”Vi har mye å se frem til i nær fremtid: Nytt, elektronisk billettsystem som lanseres høsten 2005”*(AS Oslo Sporveier, 2005)

Sitatet ovenfor stammer fra daværende konsernsjef i AS Oslo Sporveier i selskapets årsrapport fra 2005 om 2004 året. I skrivende stund er det elektroniske billett- og betalingssystemet (NBB) fortsatt ikke i full operativ drift selv om det var planlagt å være ferdig utviklet og i operativ drift allerede i 2005<sup>1</sup>.

Aktørene innenfor kollektivtrafikken i Oslo og Akershus, Stor-Oslo Lokaltrafikk (SL), AS Oslo Sporveier og Norges statsbaner (NSB) startet i år 2000 et felles samarbeid om et nytt billett- og betalingssystem kalt *Flexus*. Systemet skulle benyttes i kollektivtrafikken i Oslo-regionen hvor disse tre selskapene opererte. Tidligere hadde disse tre selskapene samarbeidet om et felles billettsystem allerede på 90-tallet. Dette samarbeidet startet i 1992 og ble avsluttet i 1999, med rettslige konsekvenser i form av pengeutbetalinger til leverandør, uten at man hadde fått til et felles billettsystem. Allerede i 2000 valgte man å starte ett nytt samarbeid med de samme offentlige eide kollektivselskapene for å få til et felles billettsystem igjen, prosjektet ble kalt Nytt billett- og betalingssystem (NBB). Selskapene valgte å ha separate anbudskonkurranser, noe som betydde at man ikke skulle ha en felles leverandør av systemet slik som man gjorde ved forrige billettprosjekt. Målet var at disse systemene uavhengig av leverandør skulle kommunisere med hverandre gjennom et felles baksystem.

Årsrapport for 2004 av AS Oslo Sporveier oppsummerer samarbeidets hovedmål slik:

Sporveien samarbeider med SL og NSB om deler av det nye billettsystemet. De tre selskapene har valgt forskjellige leverandører. Samarbeidet har som hovedmål at kunden skal kunne benytte det samme kortet hos alle tre selskapene, og at det felles kortet skal kunne lades opp med en verdidel og et antall billettslag som gjelder på tvers av selskapsgransene, i tillegg til rene selskapsvise produkter.

---

<sup>1</sup> <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.6199155>

Oslo Sporveier som er oppgavens avgrensede fokus, satte sammen en prosjektorganisasjon som skulle ha ansvaret for anskaffelsen og forvaltningen av det nye billett- og betalingssystemet på vegne av selskapet. Selve konsernet er leverandør av kollektivtrafikk i Oslo, Akershus og Vestfold. Selskapet har ca 3 300 ansatte og omsetter årlig for ca 2 600 mill. kr. Målt i antall reiser er AS Oslo Sporveier (i dag Kollektivtransportproduksjon AS) det største selskapet innen kollektivtrafikk i Norge. Konsernet består av seks aksjeselskap, tre resultatenheter samt administrative konsernfunksjoner<sup>2</sup> og er eid 100 % av Oslo kommune.<sup>3</sup>

Prosjektorganisasjonen med sin ledelse som ble etablert i startfasen av prosjektet er i dag erstattet med en helt ny organisasjon og ledelse fra 2006. I etterkant av forsinkelsene vi har omtalt, har Oslo Sporveiers håndtering av denne anskaffelsen vært utsatt for både politisk høring, samt kontroll av kommunerevisjonen i Oslo kommune. Selskapet og de ansvarlige for anskaffelsen har fått massiv kritikk for deres håndtering av prosjektet og Kommunerevisjonens rapporter har pekt på feilaktige beslutninger, samt tvilsomme avgjørelser av ledelsen. Rapportene kritiserte toppledelsen og prosjektledelsen i håndteringen av billettsystemet og stiller spørsmål ved realismen i hele prosjektet. Videre har man koblet forsinkelsene til en serie av ulike hendelser som har skjedd underveis i prosessen, og media har slått opp stort om dette. Ting har tydelig ikke gått på skinner.

*Hvorfor velge å se nærmere på et kollektivselskap som anskaffer ett billettsystem?*

Oslo Sporveier transporterer flere hundre tusen mennesker daglig og er på den måten et selskap som en stor del av Oslos befolkning forholder seg til. For de som ikke reiser kollektivt er selskapet godt synlig i det daglige livet. Billettautomatene til dette nye systemet har nå stått ute i fem år og systemet er fortsatt ikke i full operativ drift. Det gamle systemet brukes fortsatt side om side mens man nå er i fasen med å utvide bruken av det nye elektroniske systemet.

Selskapet er heleid av Oslo kommune og er avhengig av økonomisk støtte for å drive kollektivtransporten i Oslo. Dette legger et større ansvar på hvordan Oslo Sporveier driver sin forretning. I forbindelse med anskaffelsen var det også Oslo kommune som stilte med økonomisk garanti for at Oslo Sporveier skulle få de økonomiske midlene som var nødvendig for å gå til anskaffelsen av dette systemet. I lengden var det planlagt at billettssystemet skulle

---

<sup>2</sup> <http://www.ktpas.no/ikbViewer/page/inter/forside>

<sup>3</sup> <http://www.ktpas.no/ikbViewer/page/inter/omktp>

være så lønnsomt i seg selv, at det ville inntjene utgiftene som det hadde tilført selskapet gjennom å redusere sniking som på den tiden var et stort problem. Dette var basert på en lønnsomhetsvurdering foretatt i 2002. Ny lønnsomhetsvurdering i 2009 viste derimot at systemet ikke ville være like lønnsomt som man hadde planlagt. Beregningene viste at det nye systemet ikke ville gi noe større gevinst enn det gamle billettsystemet, da sniking var redusert gjennom andre tiltak. Systemet ville altså bare være en utgift å innføre, hovedmålet og argumentet til Oslo Sporveier for skifte ut billettsystemet var borte. (Transportøkonomisk institutt, 2009).

Det er mye som har blitt skrevet i etterkant av alle forsinkelsene, både av rapporter og avisartikler. I etterkant av enhver prosess er det selvfølgelig lett å kritisere andres avgjørelser og være en ”bedreviter” i forhold til hvordan avgjørelser og beslutninger burde eller skulle vært tatt. Dette er heller ikke den hensikt som ligger bak oppgaven. Derimot er vi interessert i en analyse om hvordan, og under hvilke omstendigheter beslutningene ble tatt gjennom ulike teoretiske perspektiver.

Særlig media har vært ensidige og Kommunerevisjonens to rapporter har vært tydelige på hva de mener er feil og hvem som har skylda. Dette skaper selvfølgelig et inntrykk. Etter hvert som man får en større oversikt over empirien blir man i større grad oppmerksom på at det kan ligge mer i denne prosessen enn hva som kommer frem i disse to rapportene, og at man må være mer kritiske i forhold til den informasjonen man blir presentert.

Intervjuene har vært viktige å gjennomføre for få førstehåndskunnskap om hvordan tingenes tilstand har vært i organisasjonen og i prosjektet. Selv om kommunerevisjonens rapporter påpeker viktige elementer som har preget prosessen, så søker oppgaven å ta disse elementene ett steg videre og nyanserer dem med bruk av teori.

Vi vil analysere denne prosessen gjennom to overordnede tradisjonelle tilnæringer innenfor organisasjons- og beslutningsteori. Den første tilnærmingen kan beskrives gjennom et syn fra det rasjonalistisk-økonomiske paradigmet. Denne tilnærmingen består av teorier som beskriver individer og systemer som sterkt preget av rasjonell tenkning. Man vil streve etter å ta det beste valget ved å gjennomgå ulike alternativer og deres mulige konsekvenser. Denne tilnærmingen velger vi å omtale som *førsteperspektivet*. Den andre tilnærmingen bygger på det institusjonelle paradigmet. Denne tilnærmingen er en kontrast til førsteperspektivet siden den inneholder teorier som beskriver at beslutninger blir tatt som symbolske og tilfeldige

handlinger. Denne tilnærmingen omtaler vi som *andreperspektivet*. Teoriene som er kategorisert i disse to perspektivene lar oss utnytte bredden i perspektivene når vi gjennomgår og analyserer beslutningene som vi skal se nærmere på.



*Foto: Scanpix*

## 2 Problemstilling og Avgrensning

Beslutninger kan analyseres på ulike måter, og gjennom ulike teorier. Når det gjelder vårt tema om Oslo Sporveier redegjør vi i dette kapittelet om hvordan vi har valgt å avgrense vår problemstilling og oppgavens videre fokus. Oppgaven er teoretisk interessant fordi den vil bidra oss til å forstå prosessen og de beslutninger og valg som er gjort av ulike aktører. At det er en prosess som har vært svært aktuell de siste årene i Oslo området, samt at det involverer selskap underlagt offentlig eierskap gjør oppgaven praktisk meget interessant. Den praktiske nytten vi ønsker å formidle med denne oppgaven er en forståelse over hva som har preget prosessen. Dette er ikke alltid like lett å få frem når man normalt er ute etter å gi skyld og ansvar, måtte det være politikere eller ledere.

Vår problemstilling lyder dermed som følgende:

- *Hvordan kan tidligere AS Oslo Sporveiers rolle i prosessen med innføring av nytt billett- og betalingssystem i Stor-Oslo forklares ved hjelp av organisasjonsteori?*

Selv om det ikke kommer frem i problemstillingen, har vi valgt å avgrense oppgavens fokus på perioden mellom år 2000 og 2006 hvor den første prosjektorganisasjonen- og ledelsen hadde ansvaret for inngåelse og forvaltning av kontrakten for Nytt billett- og betalingssystem. Altså fokuserer vi kun på gammel prosjektorganisasjon og de forhold som har og kan sies å ha påvirket deres beslutningsgrunnlag og atferd. Dernest må vi også inkludere den koblingen de har til deres moderorganisasjon, AS Oslo Sporveier.

AS Oslo Sporveier endret navn til Kollektivtransportproduksjon AS i 2006 og skilte samtidig ut den administrative delen til Ruter AS. For å unngå navneforvirring fortsetter vi å bruke navnet AS Oslo sporveier videre i oppgaven da vi fokuserer på en tidsperiode før navneskiftet. Dette gjelder uansett om det er snakk om en tidsperiode etter navneendringen har tredd i kraft. Samtidig vil vi videre omtale de involverte aktørene i perioden 2000 til 2006 etter de stillingene de hadde under denne avgrensede perioden.

Kommunerevisjonen har allerede stått for en omfattende kritikk av prosjektets styring, hvor de har pekt på tvilsomme beslutninger og vært svært konkrete over hva som ikke burde vært gjort og hva som burde vært gjort. Denne kritikken og de bemerkningene de har gjort vil selvfølgelig hjelpe oss med å se på ulike interessante aspekter som vi kan forklare ut fra de teoretiske innfall som vi har valgt å bruke.

## 2.1 Tidligere Forskning

Som tidligere og pågående forskning kan vi vise til en case-studie om dette billett-betalingsystemet av en stipendiat ved Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU STEP) (Røste, 2009). Caset er en del av et pågående europeisk forskningsprosjekt (Servppin) om innovasjon i offentlige tjenester, i offentlig-private nettverk<sup>4</sup>.

Case studiet tok sikte på å studere hvordan offentlig og privat samarbeid skaper innovasjon som i dette tilfellet var Oslo Sporveiers innføring av NBB. Røste (2009) argumenterer for at man kan se på NBB som en innovasjonsprosess i offentlig sektor som foregår innenfor et offentlig-privat innovasjons nettverk. Dette fordi Flexus er en ny måte å levere kollektivtransporttjenester til brukere i Oslo og Akershus området. Det er innovativt med tanke på at brukerne vil kun trenge ett reisekort for varierende reisebehov man har. Selv om Flexus som et elektronisk billettsystem ikke er noe nytt og innovativt i seg selv. Er det baksystemet som er utviklet spesielt for Oslo Sporveier og som tilrettelegger for et felles takstsystem, avregning og fordeling av inntekter innenfor ulike reisesoner i Oslo området som er innovativt (Røste, 2009).

Artikkelen foreslår flere forslag til hva som kan ha ført til de store forsinkelsene prosjektet har vært preget av. Den viktigste faktoren hun foreslår er den organisatoriske kompleksiteten som forsinket og gjorde system dyrere enn antatt. Alle selskapene hadde egne mål og forutsetninger for å innføre systemet, og hadde ingen felles målsetting i startfasen. Videre

---

<sup>4</sup> Public and Private services to European growth and welfare, and the role of public-private innovation networks, EU 7<sup>th</sup> framework programme. <http://www.servppin.com>

nevnes det at få potensielle leverandører på markedet, i kombinasjon med sprikende interesser fra samarbeidspartnere som gjorde selveste leveransen enda mer komplisert. I relasjon med de foregående faktorene var innkjøpet bygget på en tydelig informasjons-assymetri mellom privat leverandør og offentlige kjøpere, dette styrket forsinkelsesfaktoren (Røste, 2009).

Det er videre planlagt fra vedkommende å bruke dette caset i sammenheng med doktorgradsavhandling om innovasjon i offentlig sektor. Denne oppgaven er videre ikke basert på disse funnene som er gjort i nevnte studie, men som vi har blitt oppmerksomme på i etterkant.

## 2.2 Oppgavens videre oppbygning

Oppgavens videre oppbygning vil fremgå slik; I kapittel 3 gjennomgår vi den teoretiske delen av oppgaven. Her presenteres det teoretiske rammeverket som oppgaven skal bruke. Vi vil så gjennomgå de generelle kjennetegnene som kommer frem av den valgte todelingen av teoriene. Denne todeling defineres som første- og andreperspektivet, og teoriene som ligger innenfor disse perspektivene blir deretter beskrevet.

I kapittel 4 gjennomgås metoden som er benyttet i oppgaven. Kapitlet presenterer de ulike metodiske valgmulighetene, samtidig som oppgavens metodiske tilnærming blir avklart. Dette gjøres gjennom å vise til de valg som er gjort. Både når det gjelder valg av metode, problemstilling og samtidig innsamling av data. Vi vil beskrive hvordan innsamlingsarbeidet foregikk, hvilke utfordringer som ble møtt og de ulike konsekvenser som de metodiske valgene kan føre med seg.

Kapittel 5 er resultatkapitlet, her presenteres det først en detaljert oversikt over prosessen for å gi en helhetlig forståelse av hva oppgaven fokuserer på. Deretter presenteres relevant empirisk data som er samlet inn. Dette analyseres ut fra det teoretiske rammeverket som ble beskrevet i kapittel 3. Kapitlet følger en tidslinje hvor ulike beslutninger som blir analysert gjentar denne strukturen med en empirisk presentasjon av hendelsesforløpet og deretter en analyse med relevante teorier innenfor de to perspektivene.

Drøftingen vil foregå i kapittel 6, her presenteres oppgavens hovedfunn slik det fremkommer av analysen i resultatkapitlet. Deretter drøftes forklaringsstyrken til de to teoretiske perspektivene på et overordnet nivå. Videre blir oppgavens sterke og svake sider vurdert og dernest de implikasjoner som kan fremkomme av oppgaven. Avslutningsvis vurderes mulighetene til videre forskning og eventuell hva som bør fokuseres på i fremtiden.



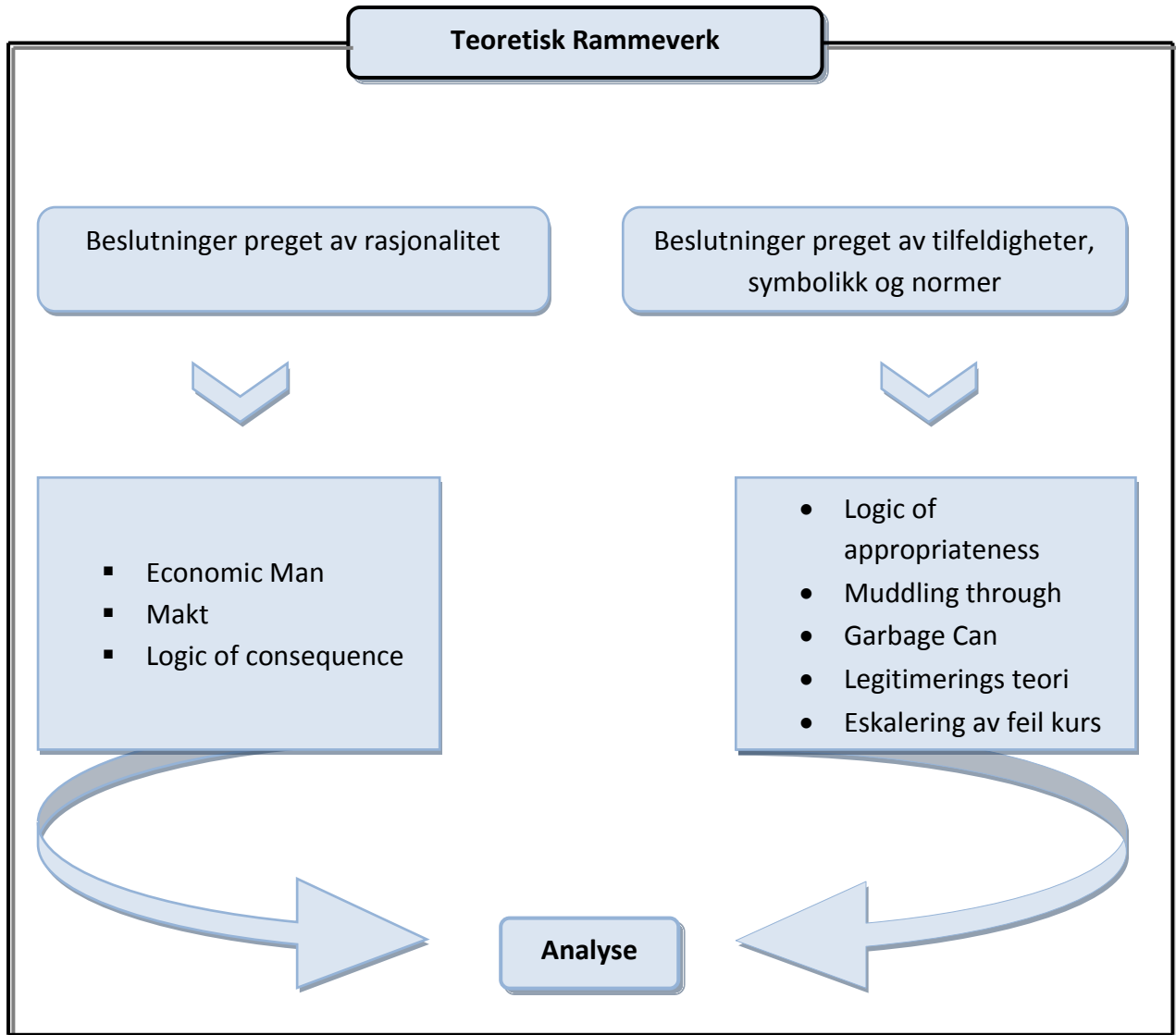
### 3 Teori

Vi studerer en beslutningsprosess med flere beslutninger og en prosess som har vært preget av kompleksitet med ulike elementer på ulike nivåer. Dette kan således ha påvirket beslutninger og prosessen på flere måter, både på organisasjons- og individ nivå. Samtidig kan også de kontekstuelle elementer ha hatt innvirkning. For å kunne ha en god og omfattende deskriptiv analyse gjennom teoretiske innfall ønsker vi å utnytte bredden i organisasjons- og beslutningsteori. Oppgavens omfang, samt de elementer som prosessen har vært kjennetegnet av, setter en begrensning i forhold til hvilke teorier man kan brukes. Det teoretiske omfanget som er valgt har til en viss grad forklaringskraft i forhold til prosessen og de beslutninger vi har valgt å fokusere på. For å balansere forklaringene og skille teoriene på en oversiktlig måte, har vi valgt en todeling av det teoretiske rammeverket. Denne todelingen består av teorier som forklarer beslutninger ut fra forutsetninger om rasjonalitet, og teorier som har forklarende kraft i forhold til de institusjonelle rammer som organisasjonen arbeider innenfor, og forklarer ut fra forutsetninger om tilfeldighet, symbolikk og normer.

En fyldigere beskrivelse av nevnte todeling kommer senere. Før dette ønsker vi å definere begrepet beslutningsprosess, da vi har kategorisert denne prosessen som en beslutningsprosess.

Strukturen til kapitlet er deretter organisert slik at vi først ser nærmere på nevnte todeling, og beskriver videre de ulike teoriene som faller inn under disse to hovedtilnærmingene og vårt teoretiske rammeverk. Hver teori avsluttes med en operasjonalisering i form av en oppsummering som senere brukes som det teoretiske verktøyet i analysen i kapittel 4.

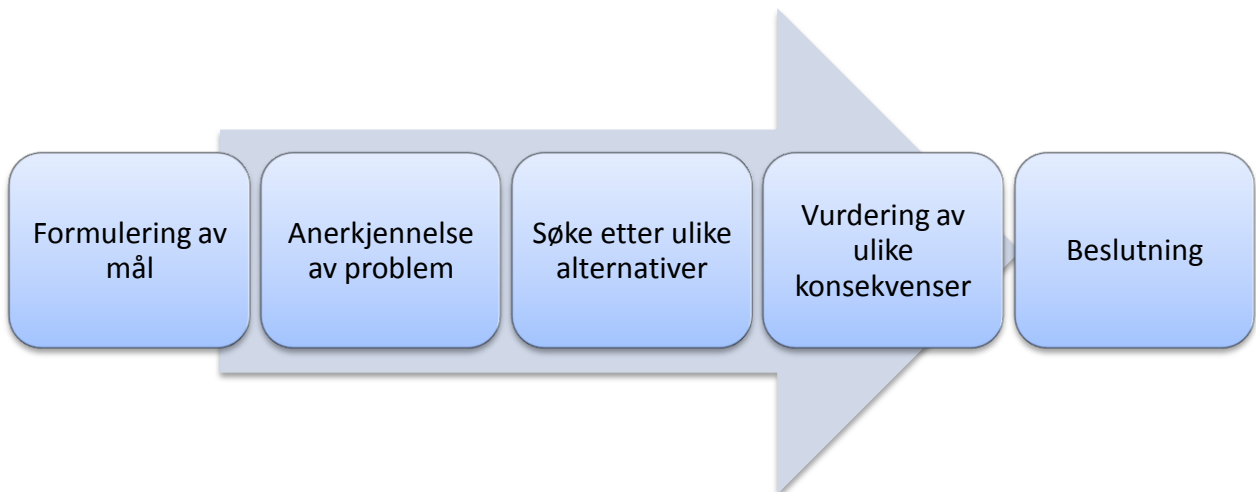
Figur 3.1; Oppgavens teoretisk rammeverk



### 3.1 Hva er en beslutningsprosess?

Harald Enderud (1976) definerer at når en person tar en beslutning betyr dette at en person tar et valg mellom ulike alternative måter å utføre en aktivitet eller handling på. Dette er en prosess med en rekke overveielser for ulike handlinger og alternativer som til slutt fører til en beslutning. Dette kan skje gjennom flere faser i en beslutningsprosess. En beslutning eller en avgjørelse ses på som et endelig utfall av en beslutningsprosess. Litt justert kan de ulike fasene illustreres slikt (Enderud, 1976:10-11).

*Figur 3.2; Beslutningsprosess*



Her kan man se at de ulike fasene i beslutningsprosessen fører med seg en prosess hvor mange alternativer må overveies før en beslutning kan tas.

## 3.2 To hovedtilnærminger

Kjell Arne Røvik (1998) beskriver to overordnede teoretiske tilnærminger innenfor organisasjonsteori. Disse to tilnærmingene er utviklet ut i fra skillelinjene mellom to dominerende orienteringer i samfunnsvitenskap og organisasjonsteori. Disse to orienteringene er det rasjonalistisk-økonomiske og det institusjonelle paradigmet. Røvik (1998:31) bemerker at disse to tilnærmingene i organisasjonsteori ikke er to empiriske teorier, men heller et illustrativt verktøy for å belyse avstanden og spennvidden mellom de to teoretiske leirene og deres tilnærming til organisasjonsteori (Røvik, 1998:31). Siden disse to tilnærmingene ikke er empiriske teorier har de fått tildelt mange forskjellige navn gjennom ulike forfattere. For eksempel betegner Røvik (1998) tilnærmingene for verktøyperspektivet og symbolperspektivet. Vi velger å omtale disse for *førsteperspektivet* som bygger på det rasjonalistisk-økonomiske paradigmet og det andre for *andreperspektivet* som bygger på det institusjonelle paradigmet. I motsetning til Røvik velger vi å utvide andreperspektivet slik at vi også kan inkludere teorier som omhandler tilfeldigheter og normer som gjør at perspektivet for en større bredde i sin forklaringskraft.

## 3.3 Førsteperspektivet

Førsteperspektivet er som nevnt utviklet ut i fra det rasjonalistisk-økonomiske paradigmet. Under dette paradigmet finner vi ifølge Røvik (1998) flere skoleretninger som har vært med å bygge opp førsteperspektivet. Disse skoleretningene er blant annet scientific management, kontingensteori, transaksjonskostnadsteori osv. Felles for disse skoleretningene er at de bygger på en ide om at organisasjoner kun er instrumenter for effektiv utvikling av vedtak, varer, tiltak og tjenester (Røvik, 1998:32). For organisasjoner er overlevelse det viktigste og dette skjer gjennom effektiv planlegging av organisasjonsutforming. Organisasjoner må regne med å designes og re-designes kontinuerlig for å sikre deres overlevelse. Under denne prosessen har organisasjoner ofte flere alternativer å velge mellom og her handler det om å handle rasjonelt slik at man velger det ”beste” alternativet eller konsekvensen organisasjonen

ønsker å oppnå i fremtiden. ”I den rasjonelle-instrumentelle tradisjon betyr planmessig design at man holder seg orientert om hvilke løsninger (oppskrifter) som til enhver tid er tilgjengelige, og at man velger på grunnlag av erfaringsbaserte innsikter i hvordan de virker i praksis” (Røvik, 1998:32). Richard Scott (2003) beskriver organisasjoner som rasjonelle systemer. Organisasjoner er instrumenter, utviklet for å nå spesifikke mål. I hvilken grad de vil nå disse målene vil avhenge av hvor rasjonelt organisasjonen er strukturert. For eksempel ved å utvikle klare mål og samtidig ha høy grad av formalisering kan organisasjonen vise klare preferanser og retningslinjer til sine organisasjonsmedlemmer (Scott, 2003:33-35).

*Førsteperspektivet* er på bakgrunn av denne fremstillingen en tilnærming som er sterkt preget av rasjonell tenkning. Sentrale elementer i en rasjonalitetsmodell er aktører, handlingsalternativer, konsekvenser av hvert alternativ, preferansene til aktører og informasjon (Hovi & Rasch, 1993).

Strukturteori tar for seg den videre fremstillingen av rasjonalitet og hvordan strukturell organisering fører til effektivitet. Kjernen i denne teorien går ut på at organisatorisk effektivitet oppnås ved å tilpasse (fit) de organisatoriske karakteristikene, som for eksempel dets struktur opp mot de ulike ”contingencies”, det vil si de uforutsette hendelsene. De ulike contingencies er omgivelser, organisasjonens størrelse og organisasjonens strategi (Donaldson, 2001:1-2). Siden organisasjoner søker å være i en ”fit” med sine ”contingencies”, søker de å være effektive. Når organisatoriske karakteristikk er i en ”fit” med sine ”contingencies” vil det føre til høy ytelse. Av denne grunn vil organisasjonen prøve å unngå å havne i ”misfit” med sine ”contingencies”. Noe som vil føre til at den høye ytelsen vil minske, dette vil man gjøre ved å adoptere nye organisatoriske karakteristikk som passer til de endrede ”contingencies”. Dermed blir organisasjoner utformet etter sine ”contingencies” siden organisasjoner alltid vil prøve å være i ”fit” med forholdene for å være effektive (Donaldson, 2001:2).

Donaldson (2001) beskriver den byråkratiske strukturen som også er en alternativ teori over hvordan organisatorisk struktur fører til rasjonalitet. Denne organisatoriske strukturen går mellom to poler, fra enkel struktur mot byråkratisk struktur. Den enkle organisatoriske strukturen er en sentralisert organisasjon med lav formalisering og spesialisering. Under en slik organisatorisk sentralisert strukturering har toppledelsen stor kontroll over organisasjons medlemmer slik at de kan bli styrt direkte. Videre er den byråkratiske struktureringen preget av en organisatorisk struktur hvor det er høy grad av desentralisering, samtidig som det er høy

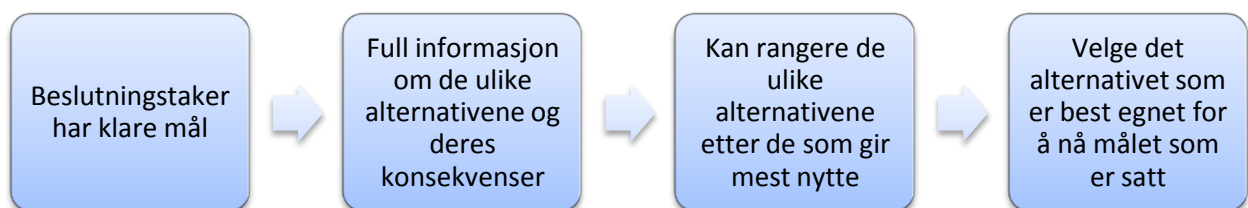
grad av formalisering og spesialisering. Under den byråkratiske strukturen kan toppledelsen styre organisasjonsmedlemmene indirekte i større grad gjennom faste arbeidsoppgaver (spesialisering) og regler (formalisering). Målet med den byråkratiske strukturen er ikke å oppnå størst grad av kontroll over organisasjonsmedlemmene, men heller tilfredsstillende kontroll. Dette gjennomføres ved å bytte mellom direkte og indirekte kontroll (Donaldson, 2001:23).

### 3.3.1 Economic Man

I organisasjonsteori står ideen om rasjonalitet og at individer handler rasjonelt sentralt. I beslutningsteori er ikke dette noe unntak når individer skal ta en beslutning. Det å handle rasjonelt i beslutningsteori får et preg av hvordan en bør ta beslutninger når individer står ovenfor et problem eller valg de må foreta. Her står den rasjonelle idealmodellen (Economic man) sentralt i beslutningsteori. Ideen bygger på at individer handler perfekt rasjonelt når de skal ta beslutninger (March, 1994). Da dette er en idealmodell vil beslutningstakere strebe seg etter å følge denne idealmodellen når de skal ta beslutninger. Når individet handler perfekt rasjonelt vil en beslutningsprosess se mer ut som dette;

1. En beslutningstaker vil ha klare mål. Han vet hva han vil.
2. Han vil også ha full informasjon om alle mulige alternativer som finnes til å løse et problem.
3. Samtidig vil han også ha full oversikt over alle konsekvensene fra de ulike alternativene.
4. Beslutningstakeren vil også ha muligheten til å rangere de forskjellige alternativene for å se hvilken som gir mest nytte.
5. Beslutningstakeren velger det beste alternativet for å nå målet.

Ganske enkelt kan det illustreres slik:



Figur 3.3; Idealmodellen

Den rasjonelle idealmodellen viser til et ideal som beslutningstakere streber etter når de skal ta en beslutning, men studier har vist til at i den virkelige verden er det flere forhold som spiller inn som begrenser aktørenes kapasitet og samtidig gjør det vanskelig å følge den rasjonelle idealmodellen når beslutninger skal tas (March, 1994).

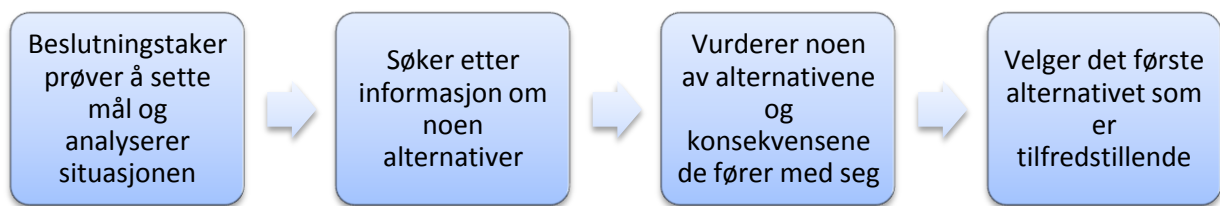
Noen av forholdene som spiller inn for aktørenes handlingsrom er blant annet at aktører ikke har nok kapasitet til å vie oppmerksomhet til alt som foregår rundt dem, tid setter ofte en begrensning for hva som er mulig å vie ens oppmerksomhet til. Videre er hukommelse også en faktor fordi individer har begrenset kapasitet med hvor mye informasjon de kan lagre og memorere i etterkant. På organisasjonsnivå kan dette spille inn fordi ikke alle organisasjoner lagrer alt av informasjon de kommer over, samtidig kan det ofte være vanskelig å få tak i arkivert informasjon. Aktørers forståelse vil også spille inn gjennom at det kan være vanskelig å samle inn, summere opp og organisere all informasjon de kommer over. De kan ha relevant informasjon men kan ofte ikke se relevansen av denne informasjonen (March, 1994).

Kommunikasjon vil også føre til begrensninger da det kan være vanskelig å formidle informasjon til andre. Spesielt hvis det er informasjon som en har spisskompetanse på og andre ikke har den samme kompetansen til å behandle informasjon på samme måte. Informasjon som går over ulike kulturer, profesjoner og språk kan også være begrensende. Sammen setter disse forholdene begrensninger på beslutningstakernes handlingsrom og kan føre til at beslutningstakere ikke kan følge den rasjonelle idealmodellen fullt ut.

March (1994) forutsetter at beslutningstakere handler perfekt rasjonelt når de har klare mål og vet hva de vil. De ulike begrensningene derimot fører til at målene kan være ustabile eller uklare. Beslutningstaker kan ha flere mål eller delmål. Videre er det også knyttet begrensninger til hvor mye informasjon en aktør kan behandle. Selv om aktører har tilgang på all den informasjon de trenger, setter tid og kapasitet en begrensning for mye av den informasjonen en kan behandle og analysere. En er også selektiv til den informasjonen man tilegner seg og bruker til å overveie ulike beslutninger. Den informasjonen en er selektiv til kan være preget av aktørens interesser, evner, kompetanse og grunnleggende antakelser (Enderud, 1976). Det kan også være lettere å forkaste informasjon som ikke stemmer eller passer inn med de antakelsene en aktør har (Janis, 1982).

Selv om beslutningstakere og aktørene søker å handle etter den rasjonelle idealmodellen er det for mange forhold og begrensninger som fører til at de ikke kan handle perfekt rasjonelt. Dette betyr ikke at aktørene handler irrasjonelt, selv om det kan forekomme, men heller at aktørene prøver å handle etter perfekt rasjonalitet. Som tidligere nevnt blir dette vanskelig da man ikke har full kapasitet til å handle etter et slikt mønster. Begrensningene som er nevnt ovenfor fører til at aktører handler med begrenset rasjonalitet (administrative man) istedenfor perfekt rasjonalitet (Simon, 1965). Istedenfor å ta det alternativet som er best egnet til å nå målet velger beslutningstakere å ta det alternativet som er tilfredsstillende eller godt nok selv om ikke alternativet er det beste. Når beslutningstakere handler med begrenset rasjonalitet følger man den samme beslutningsprosessen som en ville gjort med perfekt rasjonalitet, men man tar det alternativet som først ”satisferer” (tilfredsstiller), istedenfor det alternativet som maksimerer, det vil si den beste (Enderud, 1976). Begrenset rasjonalitet (administrative man) kan illustreres slik.

*Figur 3.4; Administrative man*



Avslutningsvis kan vi si at idealmodellen viser til at målene som organisasjonen har satt i forbindelse med prosessen kjennetegnes som klare og tydelige. Siden organisasjonsmedlemmene har perfekt rasjonalitet vil dette også reflekteres på organisasjonsnivå. Kommunikasjonen vil være tydelig, søk og lagring av informasjon vil ha gode rutiner slik at organisasjonen har oversikt over alle alternativer og konsekvenser de kan møte, som igjen fører til at kompleksiteten i prosessen er lav.

Individer under perfekt rasjonalitet vil ha en klar forståelse av de mål som er satt av organisasjonen. Individene vil ha høy kompetanse og kapasitet slik at de får full oversikt over alle alternativene og de konsekvenser de kan medføre. For å nå de organisatoriske målene vil individene velge det alternativet som er best egnet til dette. Ulike begrensninger innenfor kommunikasjon, informasjon og kapasitet fører derimot til at beslutningstakere ikke kan



handle etter idealmodellen, men heller i form av begrenset rasjonalitet også kjent som Administrative man.

### 3.3.2 Logic of consequence

Teorien om logic of consequence blir beskrevet av March (1991) som en beslutningsprosess preget av rasjonelle aktører hvor man prøver å velge den konsekvensen som en tror er best egnet til problemet man prøver å løse. Logic of consequence fokuserer på hvordan beslutninger blir tatt og hvordan beslutningsprosessen ser ut. Her vil beslutningene være preget av individuelle og organisatoriske restriksjoner som usikkerhet, risiko, konflikt og tvetydighet mens aktører prøver å finne og implementere en optimal løsning (March, 1991:96).

Logic of consequence er en intensjonelt konsekvensdrevet teori basert på fire spørsmål beslutningstakere kan spørre seg selv for å finne ut hva slags muligheter en har og hvordan en kan oppnå de best mulige konsekvenser.

1. *Kunnskap om alternativer.* Beslutningstakere har ett sett med alternativer å velge mellom. Hvilke alternativ er mulige?
2. *Kunnskap om konsekvenser.* Beslutningstakere har kunnskap om hva slags konsekvenser de ulike alternativene vil kunne gi. Hvor stor sannsynlighet er det for å oppnå ønsket konsekvens ved å velge et gitt alternativ?
3. *Klare preferanser.* Beslutningstakere har konsistente verdier og preferanser. De ulike konsekvensene blir sammenlignet med hverandre. Hvilket alternativ gir den mest verdifulle konsekvensen?
4. *En beslutningsregel.* Hvordan skal en beslutningstaker sette opp en beslutningsregel for hvordan de skal velge et enkelt alternativ på basis av hvor verdifulle de ulike konsekvensene er?

I en verden hvor perfekt rasjonalitet råder ville beslutningstakere kunne ha oversikt over alle alternativer og de ulike konsekvenser de fører med seg. Det alternativet som blir valgt er den som gir høyest verdi. Men i en verden med begrenset rasjonalitet vet vi at beslutningstakere ikke har kapasitet til å ha full oversikt over alle mulige alternativer og deres konsekvenser.

Samtidig vil beslutningsprosessen være preget av usikkerhet, risiko og konflikt. March (1991) argumenter for at det alternativet som blir valgt er den som gir høyest *forventet* verdi. Dette innebærer at beslutningstakere ofte tar en moderat risiko når de velger mellom ulike konsekvenser. Her er det ulik sannsynlighet for å oppnå akkurat en gitt konsekvens ved å velge et gitt alternativ, utfallet kan variere da det er vanskelig å spå fremtiden.

Dette bringer usikkerhet inn i bildet. De valg som blir tatt for å oppnå ønskede konsekvenser i fremtiden er ganske enkelt usikkert. Selv om beslutningstakere har kalkulert sannsynligheten for å oppnå en gitt konsekvens av et valgt alternativ, råder det fortsatt usikkerhet om man vil nå akkurat den konsekvensen man håpet og hadde regnet seg frem til. Selv om en har gjort gode kalkulasjoner vil man sjeldent ha fått med alle mulige alternativer da begrenset rasjonalitet preger menneskelig beslutninger. Det er restriksjoner på hvor mange alternativer man kan vurdere og nøyaktigheten til informasjonen som er tilgjengelig. Selv om beslutningstakere skulle ønske at alle alternativer og informasjonen om alle mulige konsekvenser skulle være kjent må faktisk denne informasjonen bli oppdaget gjennom søk (March, 1991).

Som tidligere nevnt er det å velge et alternativ over et annet med tanke på å få den "best" mulige konsekvensen preget av risiko. En kan ikke kalkulere seg til å finne den best egnede konsekvensen, men kan regne seg frem til en sannsynlighet for å oppnå en gitt konsekvens. Det er ikke alltid man oppnår den konsekvensen man håpet på, og dermed blir beslutningen at man tar en risiko for å oppnå den konsekvensen en har tenkt seg. Hvis organisasjoner ikke tar risiko vil de kunne lide. De unngår da å velge alternativer som har stor variasjon i utbetalinger. Organisasjoner som tar for stor risiko vil også lide.

I tradisjonell beslutningsteori blir risiko omtalt som en fast egenskap hos individer og organisasjoner, uavhengig om man er risikosøkende eller ikke. Risikosøkende vil søke alternativer med høy variasjon. Motsatt er man unngående og foretrekker alternativer med lav variasjon. Preferansene for variasjonen er ikke konstante, de varierer etter skiftende "hell" (fortune). March (1991) gir noen eksempler på dette blant annet ved at risikotaking vil variere etter hvordan overlevelsen til organisasjonen er truet. På den ene siden hvor organisasjoner møter farer og trusler for dets overlevelse vil det stimulere organisasjonen til å ta større sjanser for å overvinne de farene den møter. Et annet eksempel er når organisasjoner setter et aspirasjonsnivå de vil nå. Når de er på vei mot målet eller nær ved å nå målet vil organisasjoner og individer være villige til å ta større risiko for å nå aspirasjonsnivået, men

med engang de har nådd aspirasjonsnivået vil de gå over til å være risikounngående. Selvsikkerhet og risikotaking står også sammen. Beslutningstakere som tidligere har tatt risiko med gode påfølgende resultater kan få en tro på at de er lykkelige og at naturen ”favoriserer” dem slik at de kan slå vanskelige odds. Dette kan fort føre til at beslutningstakere blir for ambisiøse og får for mange positive forventinger til risikotakninger basert på ”lykke”. Disse eksemplene foreslår at risiko taking er en del av det å velge et alternativ der man regner seg frem til å få den beste konsekvensen. Det kommer bare an på individer og organisasjoner for hvor stor risiko de er villige til å ta.

Logic of consequence er en teori som fokuserer sterkt på individets rolle i en beslutningsprosess hvor man er preget av begrenset rasjonalitet. Siden man ikke har kapasitet til å ha full oversikt over alle tilgjengelige alternativer, fokuserer man på de alternativene man har tilgjengelig og prøver å velge den konsekvensen en tror er best egnet til å løse problemstillingen og som vil gi høyest forventet verdi. Denne prosessen vil være kjennetegnet av risikotaking da det er vanskelig å forutsi fremtiden og dermed vil det også råde stor usikkerhet om man vil nå de konsekvensene man håpet på og hadde regnet seg frem til.

### **3.3.3 Makt**

Makt er et fundamentalt tema for å forstå aktørers handlinger og oppførsel i organisasjoner og har en påvirkningskraft på beslutningsutfall i organisasjoner, dette kan være alt fra vedtak av budsjett til organisatorisk struktur (Pfeffer, 1981:1). Videre peker Jon Andersen (2009:226) at begrepet makt kun får en mening hvis makten er ulik delt i en organisasjon. Dette skjer som oftest gjennom organisatorisk struktur. Under denne strukturen vil ansatte ha ulik arbeids- og autoritetsfordeling, dermed vil makt, autoritet og innflytelse aldri være likt fordelt mellom ansatte i organisasjonen.

Pfeffer (1981) skiller mellom autoritet og makt. Autoritet er noe som er formelt delt i en organisasjon. Aktører vil velge å følge en person med autoritet fordi man anser den tildelte ”makten” som legitim, rimelig og akseptabelt. Aktører tillater sin atferd å bli veiledet av den overordnedes beslutning. Her har også aktører valget mellom å akseptere autoritet eller ikke (Andersen, 2009:227). Det som skiller makt fra autoritet er at det å ha makt innebærer at aktører har mulighet til å kunne overkomme motstand de møter når de utøver makten. For eksempel når A har makt over B, vil det si at A har mulighet til å overtale B til å utføre

handlinger B ellers ikke ville gjort. Når denne type makt utøves vil det skape et spent forhold mellom A og B, og det er her motsanden A vil møte forekomme, det handler dernest om å overkomme denne motstanden (Emerson, 1962). Emerson (1962) understreker at makt er en sosial relasjon mellom to eller flere aktører, at alle aktører har en viss grad av makt og at makt er noe som endres over tid. Cyert og March (1963) påpeker sannsynligheten for interessekonflikt i organisasjoner og at organisasjoner er annet enn enhetlige aktører med klare mål og konfliktfri rasjonalitet.

Alle organisasjoner har formelle mål de vil oppnå, og dette nås ofte i felleskap med mange medlemmer. I en slik situasjon trenger en organisasjon en eller flere aktører som tildeles autoritet for å styre og koordinere alle medlemmenes aktiviteter slik at organisasjonens mål blir nådd, dermed innebærer det å ha makt i følge Andersen (2009:228) ”retten til å ta beslutninger som andre må følge”. På bakgrunn av dette vil makt i organisasjoner komme frem på ulike måter fra ledelsen. Den vil både være synlig slik at alle medlemmer i organisasjonen er klar over maktbruken og den kan være usynlig, hvor makt forekommer uten at de dem utføres over er klar over det.

Det finnes flere måter for aktører å oppnå en posisjon med makt utenom det som er vanligvis gitt gjennom en formell struktur og arbeidsdeling i organisasjoner. For eksempel kan noen ha informasjonsmakt. Denne typen makt kan brukes som utpressing, ved at man sitter på informasjon andre ikke ønsker skal komme ut, dermed kan man ”utpresse” vedkommende til å gjøre noe de ellers ikke ville gjort. En annen måte er asymmetrisk informasjon, en velger å holde igjen informasjon. Dette kan brukes for å manipulere andre aktører. Under et jobbintervju vil for eksempel den som intervjuer sitte kun med den informasjonen som står på jobbsøknad og cv-en til den som søker jobb, og ikke ha kapasitet til å sjekke om alt stemmer. Her kan den som søker jobb manipulere på informasjonen og skryte på seg titler eller diplomer han egentlig ikke har oppnådd og dermed manipulere informasjonen i sin favør (Jacobsen & Thorsvik, 2007). Videre kan også medlemmer i en organisasjon som sitter ved kritiske og viktige arbeidsoppgaver i en organisasjon ha en maktposisjon. Hvis rengjøringspersonalet i en produksjonsbedrift streiker vil produksjonen ikke ta skade, men hvis produksjonsmedarbeiderne velger å streike vil hele organisasjonens produksjon stoppe opp. Med dette har de oppnådd en maktposisjon, selv om den ikke er formelt gitt.

Enderud (1976:201-204) skriver at aktører som besitter flere maktbaser utenom det som er tildelt formelt i en organisasjonen vil ha muligheten til å påvirke beslutningsprosessen hvis de

ønsker det. For å ha påvirkningskraft på en beslutningsprosess må aktører fylle flere kriterier. Disse er blant annet.

- Motivasjon. En aktørs interesse over å delta i en beslutningsprosess.
- Disponibelt tid, ressurser, energi og oppmerksomhet.
- Generell informasjon og informasjon rundt saken som det skal tas en beslutning om.
- Status. F. eks en aktørs plass i hierarkiet.

Desto flere av kriterier en aktør fyller, desto mer innflytelse vil de oppnå over beslutningsprosessen og dermed kunne påvirke beslutningsutfallet.

Oppsummert er det den formelle strukturen som fordeler autoritet i en organisasjon. Dette er nødvendig for organisasjoner siden de trenger aktører de kan delegere autoritet til for å nå organisatoriske mål ved å koordinere organisasjonsmedlemmene. Makt kan forekomme på ulike måter og gjenspeiles nødvendigvis ikke av den formelle strukturen organisasjonen består av.

Individer i en organisasjon velger å følge overordnede fordi deres autoritet ses på som legitim og riktig. Videre finnes det flere måter individer kan oppnå maktbaser uten å ha fått tildelt dette formelt. Dette kan skje gjennom de ulike arbeidsoppgavene man har i en organisasjon, noen oppgaver er av en slik natur at man sitter med stor informasjonsmakt eller kjerneområder som påvirker organisasjonens produksjon. Individer som har interesse og personlige preferanser til en beslutning kan bruke sine maktbaser til å påvirke beslutningsutfallet.

Avslutningsvis poengterer vi at man kan skille mellom rasjonalitet på gruppe- og individnivå. Rasjonalitet på ett av disse nivåene er ikke nødvendigvis ensbetydende med rasjonalitet på det andre nivået. Rasjonalitet på individnivå sikter til de valg og beslutninger enkelte aktører tar ut fra rasjonalitetstankegang, på gruppenivå blir dette beslutninger som blir tatt i felleskap. Det interessante er når beslutninger som virker rasjonelle på individnivå ikke blir ansett som rasjonelt på gruppenivå. Dette dilemmaet om individuell rasjonalitet versus kollektiv irrasjonalitet er noe som spillteori beskriver nærmere. For eksempel gjennom spillteoretiske modeller som fangens dilemma og allmenningenstragedie (Hovi & Rasch, 1993).

## 3.4 Andreperspektivet

Den andre tilnærmingen som vi kaller andreperspektivet har en tilnærming og oppbygging etter ny-institusjonell teori. Denne står i klar kontrast til den rasjonelle-instrumentelle tilnærmingen. Ny-institusjonell teori bygger på ideen om at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser hvor de blir møtt med normer og regler som er sosialt skapt som viser til hvordan en organisasjon bør være utformet. Disse institusjonelle normene er ikke naturgitte, men samfunnsskapt fenomen (Røvik, 1998). Disse normene blir oppfattet av organisasjoner som gjeldende for hvordan de skal være utformet for å bli akseptert som legitime av sine omgivelser. Gjennom institusjonalisering vil man gå bort fra det å bruke prinsipper om effektivitet og heller bygge oppskrifter etter de regler og normer som er i sine omgivelser. Ved å følge disse normene vil organisasjonen oppfatte seg selv som effektiv. Dette vil føre til at organisasjoner og de beslutninger de tar vil være preget av de sosiale normer og regler i deres omgivelser slik at de beslutningene vil i større grad være preget av tilfeldigheter, symbolikk og de normene i omgivelsen enn beslutninger tatt etter den rasjonalistisk-økonomiske tilnærmingen (Røvik, 1998).

### 3.4.1 Logic of appropriateness

Logic of appropriateness er en teori hvor man ser på menneskelig handling drevet av regler for hva som er passende eller eksemplarisk oppførsel som er organisert inn i organisasjoner og institusjoner. I motsetning til logic of consequence hvor man tar beslutninger basert på evaluering av ulike alternativer er det i logic of appropriateness slik at beslutninger skjer gjennom fastsatte regler, prosedyrer, kontroll og kultur i organisasjoner som danner grunnlaget for beslutningstakernes valg (Weber, 2004). Medlemmer av organisasjoner følger disse reglene fordi de blir ansett som naturlige, riktige og legitime, samtidig som det forventes at en skal handle etter de regler og prosedyrer som er satt. Beslutningstakere må ta hensyn til den organisasjonsmessige konteksten som en handler innenfor, en må ta hensyn til hvor man er plassert i den formelle strukturen, hvilke mål en skal oppnå for organisasjonen, hvilke regler og prosedyrer som er gitt for det arbeidet som skal utføres og hva slags kulturelle trekk som ligger i organisasjonen (March, 1994).

Aktører og beslutningstakere prøver å fylle de forpliktelser som ligger i deres rolle. Denne rollen kan bestå av en identitet, medlemskap i en politisk organisasjon eller en gruppe. Videre vil aktørene prøve å tilfredsstille de forventningene som stilles av de ulike institusjonene. Da aktørene er en del av et sosialt kollektiv vil deres handlinger være preget av det de selv ser som passende i en spesifikk situasjon. Det å handle ”passende” for aktører er å handle etter de institusjonaliserte praksisene til det kollektivet en tilhører. Her har disse praksisene kommet frem etter en gjensidig, men ofte en tiende forståelse av aktørene i institusjonen om hva som er riktig, rimelig og naturlig (March & Olsen, 2009). Videre peker forfatterne på at selv om logic of appropriateness høres ut som om det er en moralsk retningslinje for aktører, har disse retningslinjene ført til handlinger som etnisk rensning og blodige feider hvor aktørene har handlet ”passende”. Selv om handlinger til aktører er passende for en individ eller et kollektivt gjør ikke dette deres handlinger til effektive eller moralsk akseptabelt (March & Olsen, 2009:4).

March (1994) viser til at beslutninger er formet etter situasjonens gjenkjennelse, aktørers identitet og anvendelse av regler. Når mennesker skal handle må de prøve å begrunne sine handlinger ved å stille seg selv tre enkle spørsmål.

1. *Hva slags situasjon er dette?*
2. *Hva slags person er jeg?*
3. *Hva gjør en person som jeg i en situasjon som dette?*

Beslutninger blir et resultat av mennesker som svarer på dette spørsmålet; ”Hva gjør (regler) en person som meg (identitet) i en situasjon som dette (gjenkjennelse)”. Beslutninger i logic of appropriateness skjer i et rammeverk hvor situasjonen behandles etter gjenkjennelse, identitet og regler (March, 1994).

### ***Gjenkjennelse***

Ved å definere situasjonen man er i får man et grunnlag for å sammenligne nåværende situasjon med situasjoner aktører har tidligere møtt og forstått. Gjenkjennelse av situasjonen er derfor et steg hvor man kategoriserer situasjonen en er i. Desto nærmere en er tidligere situasjoner man har forstått desto mer selvsikker vil en aktør bli i nåværende situasjon når en handling skal utføres. Hvis nåværende situasjon er preget av usikkerhet, uventede aktører og

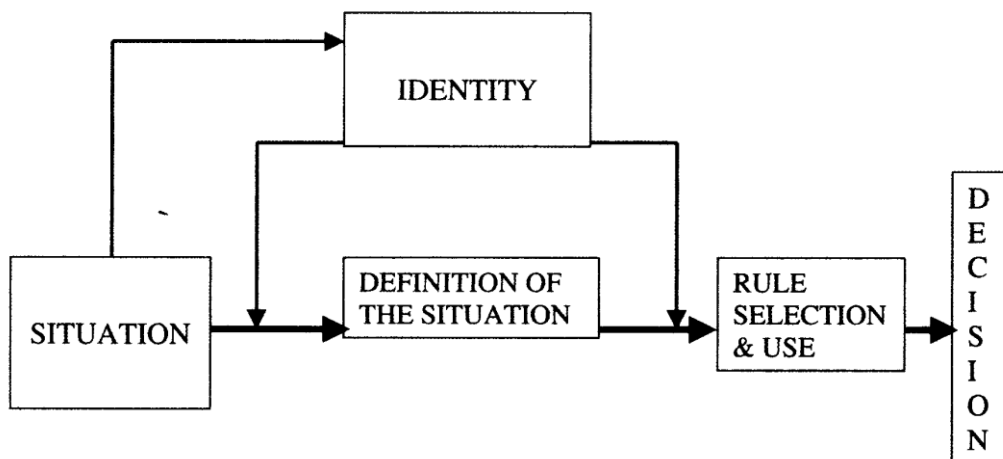
lignende vil det bli vanskelig for beslutningstakere å gjenkjenne situasjonen de møter med situasjoner man har møtt tidligere (Weber, 2004).

### ***Identitet***

Identitet er en kompleks faktor i logic of appropriateness' rammeverk. Mennesker er ganske ulike hverandre når det kommer til personlige egenskaper. Videre er de også ganske ulike når det kommer til deres sosiale verdier, personlig historie, personlig erfaring, sosial identitet og kulturell innflytelse. Disse ulike verdiene gjør oss ganske ulik hverandre, men viser til hva slags kvaliteter og egenskaper aktører har når de handler i en situasjon (Weber, 2004).

### ***Regler***

Regler i logic of appropriateness' rammeverk tilbyr aktører med begrenset rasjonalitet en utvei til å overkomme den store mengden med informasjon og stimuli de blir stadig utsatt for. Regler gjør det enklere ved å innsnevre muligheter aktørene har. Weber (2004) skriver at aktører ikke bare følger nedskrevne regler, men også regler som ikke er nedskrevet men antas å være gjeldende sosiale normer f. eks kvinner og barn først. Når aktører skal ta beslutninger vil ikke bare de nedskrevne reglene bli fulgt, men Weber (2004) antar også at sosiale normer vil spille inn som "retningslinjer" for akseptert og forventet oppførsel.



*Figur 3.5; Logic of appropriateness (Weber, 2004:284)*

Oppsummert kan man si at individer i organisasjoner følger de fastsatte regler, rutiner og normer fordi man anser dem som naturlige, riktige og legitime, samt at det forventes at de



skal handle etter de reglene og prosedyrene som er satt av organisasjonen. Beslutningstakere tar hensyn til hvor man er plassert i den organisasjonsmessige konteksten. Som betyr den organisatoriske struktur i form av hvor man er plassert i hierarkiet, hvilke mål en skal nå og hvilken kulturelle rammer en befinner seg i. En beslutningstaker blir også påvirket av hvordan man kjenner seg igjen i en situasjon, ens identitet og bakgrunn.

### **3.4.2 Muddling through**

Charles Lindblom (1959) beskriver teorien om muddling through (inkrementell handling) gjennom å skille den fra tradisjonelle rasjonalistiske beslutningsteorier. Som et eksempel på hvordan disse teoriene skiller seg viser Lindblom (1959) til hvordan en administrator eller beslutningstaker ville ha opplevd en beslutningsprosess når denne personen skulle formulere en politikk mot inflasjon. Under den rasjonelle beslutningsmodellen vil en beslutningstaker mest trolig starte med å liste alle alternativer ut fra hvor viktige de er og som et neste steg ville en finne ut hva slags konsekvenser forskjellige typer politikk ville gi på de ulike alternativene en vil satse på. Videre ville beslutningstakeren sammenligne disse alternativene opp mot hverandre og velge det alternativet som ga størst verdi. Den rasjonelle tilnærmingen til å ta beslutning er nærmest umulig for komplekse problemstillinger som organisasjoner står ovenfor. En slik tilnærming kan bli beskrevet men ikke oppfølges utenom for problemstillinger som er meget enkle. En slik tilnærming krever at beslutningstakere har høy intelligens og mange informasjonskilder, noe de fleste av dem ikke har (Lindblom, 1959:80).

En inkrementell tilnærming til den samme problemstillingen ville sett annerledes ut ifølge Lindblom, her vil en beslutningstaker holde hovedmålet enkelt som mulig, i dette tilfellet ville det vært å holde prisene stabile som en politikk mot inflasjon. Ved å se på flere mål som for eksempel ansettelse, vil problemstillingen begynne å bli komplisert. Videre vil beslutningstakeren være helt klar over mulighetene han kan gå glipp av og ikke ha andre mål for å løse problemstillingen. Neste steg for beslutningstakeren vil være å se på de få alternativene han har sett for seg for å løse problemstillingene, disse alternativene er oftest basert på tidligere erfaringer (Lindblom, 1959). Når disse få alternativene blir sammenlignet med hverandre vil ikke beslutningstakeren ha et teoretisk grunnlag til å forutse hva slags konsekvenser de ulike alternativene vil gi, men heller prøve å forutsi de ulike konsekvensene fra sine tidligere erfaringer med lignende alternativer (Lindblom, 1959:79). Ved dette punktet

vil en beslutningstaker også finne ut at de ulike alternativene vektlegger objektiver og verdier forskjellig. Det ene alternativet kan ha en politikk som sikrer stabile priser på bekostning av økt risiko for nedbemanning, og et annet alternativ kan ha mindre stabile priser, men også mindre risiko for nedbemanning. Ved dette steget skal en beslutningstaker bestemme seg for hvilket alternativ som skal velges. En beslutningstaker kan for eksempel gå inn for det alternativet som sikrer stabile priser, og senere finne ulike alternativer for å minske risiko for nedbemanning. Det som skiller dette steget fra den rasjonelle tilnærmingen er at den starter som oftest fra bunnen og bruker fortiden bare som en erfaring, her vil en beslutningstaker søke etter å finne det beste alternativet for å løse problemstillingen. Den inkrementelle tilnærmingen vil heller bygge seg videre fra nåværende situasjon ved å ta små steg for å oppnå målet sitt. Her vil beslutningstaker være klar over at de oppnår målet sitt delvis ved å ta små valg og skritt, dermed vil denne prosedyren gjentas uendelige ganger da mål og strategier forandrer seg hele tiden, siden omgivelsene er alltid i forandring (Lindblom, 1959).

Lindblom (1959) beskriver flere punkter som karakteriserer den inkrementelle modellen, disse punktene beskriver hvordan den inkrementelle modellen er forskjellig fra den rasjonelle modellen.

### ***Sammenflette evaluering og empirisk analyse***

I den rasjonelle modellen blir det først klargjort verdier og objektiver en vil nå før man foretar empiriske studier av ulike alternativer. I den inkrementelle modellen er dette sammenflettet, målsetting skjer samtidig som man ser etter ulike alternativer og deres konsekvenser. Analyse og målsetting skjer parallelt (Enderud, 1976).

### ***Relasjonen mellom mål – middel.***

Mål – middel relasjonen i den rasjonelle modellen er ganske enkel, mål blir først satt deretter ser man på ulike midler for å nå disse målene. Men en slik mål – middel relasjon er først gyldig når det er enighet om verdiene og at de er forsonlige med hverandre. I den inkrementelle modellen finner man ikke en slik relasjon hvor mål – middel relasjonen inntreffer samtidig. Siden det ikke er en distinkt relasjon mellom mål – middel, er en slik analyse ofte begrenset (Lindblom, 1959).

### ***Test av en "god" politikk***

Hvis en politikk er utformet til å løse et spesifikt objekt eller problemløsning er en slik politikk ofte korrekt, god eller rasjonell ifølge den rasjonelle modellen. I den inkrementelle modellen er ikke dette tilfellet, her ser man ikke på å finne den mest rasjonelle eller det beste alternativet til å nå målet, men heller velge den politikken hvor det er bredest enighet om at dette er den riktige veien å gå, selv om den ikke er den mest effektive.

### ***Ikke - omfattende analyser***

Lindblom argumenterer for at beslutningstakere i den rasjonelle modellen prøve å få så omfattende informasjon som mulig, de vil ha alt av informasjon som kan være viktig for beslutningen de skal ta. Det viser seg derimot at mennesker ikke har kapasitet til dette, og enhver beslutningstaker som står overfor store og komplekse informasjonsstrømmer må finne en utvei til å gjøre denne informasjonen enklere (Lindblom, 1959:84). I den inkrementelle modellen oppnår man denne informasjonsforenklingen ved å fokusere kun på de politikkene som skiller seg marginalt ut fra den politikken som er under bruk. Dette fører til at man greier å luke ut mange alternativer samtidig som at det blir enklere å granske de få alternativene som kan bli brukt.

Det siste elementet som skiller den inkrementelle modellen fra den rasjonelle modellen er at førstnevnte velger ulike alternativer i en kronologisk prosess (Lindblom, 1959). Politikken blir ikke omformet kun en enkelt gang, men er gjerne en prosess som fortsetter i det uendelige. En beslutningstaker som følger den inkrementelle modellen og tar små valg hele tiden får noen flere fordeler ved beslutningsvalg enn den rasjonelle modellen (Lindblom, 1959). For eksempel får beslutningstakere gjennom tidligere beslutninger en viss forståelse over hvilke konsekvenser de kan forvente seg fra de beslutningene de vurderer å ta. Den inkrementelle modellen gjør det slik at beslutningstakere kan utvikle teknikker som gjør dem i stand til å takle usikkerhet og kompleksitet (Enderud, 1976).

Beslutningstakere i teorien om muddling through distanserer seg fra den rasjonelle idealmodellen. Under denne modellen tar beslutningstakere på grunn av kompleksiteten og uoversiktligheten i omgivelsene små avgjørelser ofte basert på tidligere erfaring for å gradvis bevege seg mot den totale måloppnåelsen. Individene har ingen klare retningslinjer eller prosedyrer fra organisatorisk nivå i forhold til hvordan prosessen skal gjennomføres og målene virker heller ikke alltid tydelige. Beslutningstakere kan oppdage nye mål samtidig

som man analyserer en situasjon og ulike alternativer. Dette vil si at målsetting og analyse skjer parallelt. Individuer har ikke mulighet til å være perfekt rasjonelle da man ofte vil velge det alternative som flest er enige og ikke det som er mest rasjonelt.

### 3.4.3 Garbage Can

Garbage Can teorien også kjent som organisert Anarki karakteriserer organisasjoner som et sted hvor det er problematiske preferanser, uklar teknologi og flytende deltakelse (Cohen m. fl, 1972:1). Det er disse karakteristikene som danner en beslutningssituasjon i et organisert anarki hvor du har en strøm av deltakere, problemer og løsninger som møtes. Dette fører til at utfallet i denne modellen ikke er enkel å forutsi (Enderud, 1976).

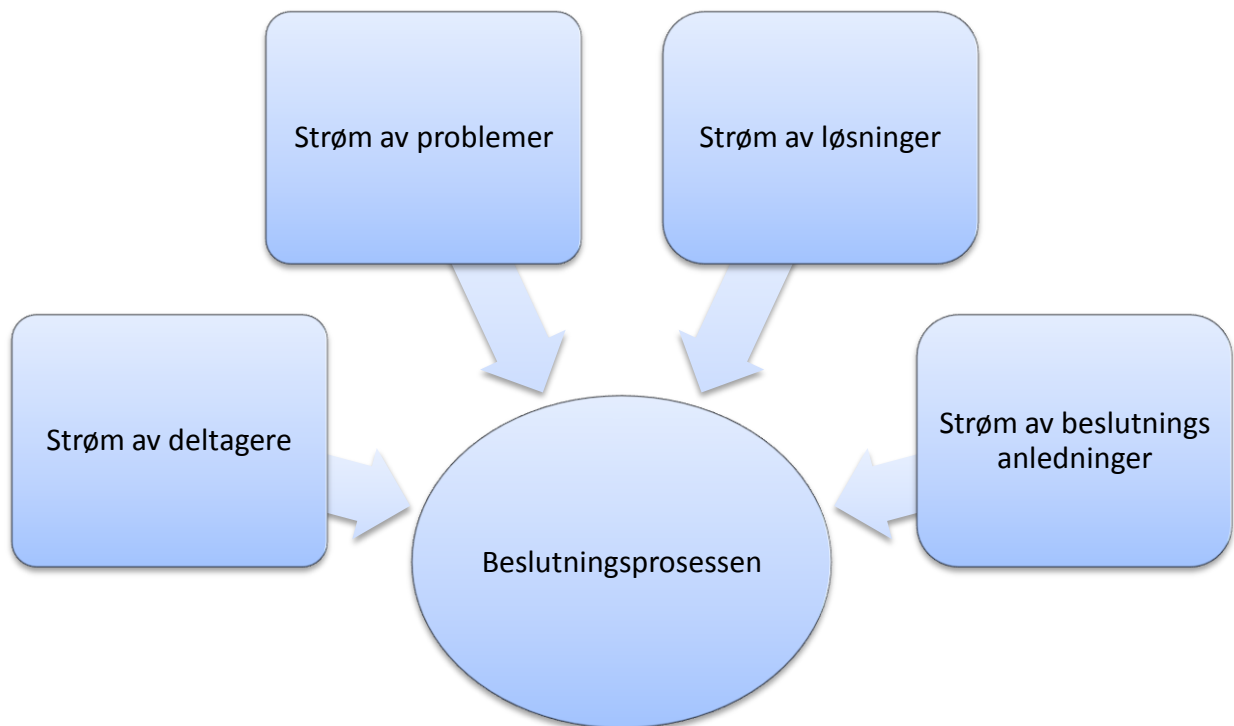
Beslutningssituasjonene blir ifølge Cohen m.fl. (1972) karakterisert av tre egenskaper. Den første egenskapen er problematiske preferanser. Organisasjoner opererer med en variasjon av inkonsistente og dårlige definerte mål, som fører til at organisasjonen som en enhet ikke har noen helhetlig struktur eller definerte mål å følge. En finner heller en kolleksjon av løst definerte ideer (Cohen m.fl, 1972:1).

Den andre egenskapen tar for seg uklarhet i teknologien. Selv om organisasjoner produserer og overlever i markedet, greier ikke organisasjonsmedlemmene selv å forstå produksjonsprosessen. Medlemmene tilegner seg kunnskap gjennom å prøve nye ting og lære av feil de har gjort tidligere.

Den tredje egenskapen er flytende deltakelse. Det vil si at det er stor variasjon mellom ulike deltakere om hvor mye tid og innsats de tillegger ulike domener i organisasjonen. Dette fører til at strømmen av deltakere for ulike beslutninger i organisasjonen er flytende og varierende (Cohen m.fl, 1972). På bakgrunn av disse karakteristikene av beslutningssituasjoner blir organisasjoner sett på som et sted hvor det er; «en kolleksjon av beslutninger som ser etter problemer, samtidig som følelser og problemer ser etter beslutningssituasjoner hvor de kanskje kan bli løftet, samtidig søker løsninger for problemer som de kan besvare og beslutningstakere som ser etter arbeid» (Cohen m.fl, 1972:2).

Beslutninger blir sett på som et resultat av samspillet mellom fire ulike og uavhengige strømmer som flyter gjennom organisasjoner. Disse fire ulike strømmene er:

1. *En strøm av problemer.* Dette kan være problemer som finnes i organisasjonen eller utenfor organisasjonen. Problemer oppstår over blant annet uløste spørsmål, følelser, konflikter, status, penger, karriere osv. Alle disse problemene søker etter en arena hvor de kan fremmes. Disse problemene kan være latente, det vil si at de ligger og venter på en anledning, de kan være under behandling eller være løst allerede (Enderud, 1976:113).
2. *En strøm av løsninger.* Disse løsningene kan være alt fra nye teknologiske nyvinninger til å ansette den riktige personen til å utføre en jobb. Her vil løsninger søke etter problemer, samtidig som problemene vil søke etter løsninger (Enderud, 1976).
3. *En strøm av deltakere.* Deltakere i organisasjoner kommer og går. Der det kommer inn nye deltakere i prosessen betyr det at andre deltakere forlater denne arenaen. De som deltar i prosessen er i stor grad også etterspurt andre steder.
4. *En strøm av beslutningsmuligheter.* Dette er anledninger når det blir forventet at en organisasjon produserer beslutninger. Slike anledninger oppstår hele tiden og organisasjoner selv må finne ut av om de vil betrakte det som en beslutningsmulighet. Dette kan skje når nye kontrakter skal skrives under, nye personer skal ansettes eller sies opp osv. (Cohen m.fl, 1972).



Figur 3.6; Garbage Can

Over er en tilpasset figur fra Enderud (1976:113) som viser de fire ulike strømmene som går gjennom en organisasjon. Enderud bemerker at disse fire strømmene ikke er styrt av en sentral ledelse, men er derimot preget av ukoordinerte deltagere og tilfeldigheter. Siden disse strømmene ikke er styrt av noen, er de uavhengige av hverandre, men en sammenkobling av disse fire strømmene kan skje på flere måter. For eksempel gjennom en læringsprosess. Problemer lærer å søke sammen til en beslutningsanledning som vil løse problemet. Beslutningstagere kan også lære seg selv å bruke tid og energi på beslutningsanledninger som vil løse deres problemer.

Et annet eksempel er de administrative og strukturelle forhold som kan sammenkoble disse strømmene. Strukturen i en organisasjon legger til rette for at aktører med problemer møter andre aktører som sitter med løsninger til en beslutningsanledning (Enderud, 1976:114). Det er når disse fire ulike strømmene møtes sammen at det dannes en beslutningssituasjon. Siden ingen har kontroll over disse fire strømmene vil det derfor være vanskelig å kontrollere utfallet av de beslutningene som fattes når disse strømmene møtes.

I en Garbage Can prosess kan vi oppsummert si at det er vanskelig å definere hvilke mål som er satt av organisasjonen, da de ofte er inkonsistente og løst definerte. Det er heller ingen tydelig fastsatt struktur i organisasjonen, noe som fører til at det oppstår en flytende struktur

hvor man har fire uavhengige strømmer som flyter gjennom organisasjonen. Man har en strøm av deltagere, løsninger, problemer og beslutningsanledninger. Siden disse strømmene flyter uavhengig hverandre blir beslutninger først fattet når disse strømmene møter hverandre i en beslutningsarena.

### 3.4.4 Institusjonell teori og legitimering

Institusjonell teori ser nærmere på de dypere og mer motstanddyktige sider ved sosial struktur. Teorien vurderer prosesser gjennom strukturer hvor planer, regler, normer og rutiner har etablert seg som autoritative retningslinjer for sosial atferd (Scott, 2005:408).

*“Institutional theory is not a single unified system of assumptions and propositions, but instead a rather amorphous complex of related ideas – a broad theoretical perspective or family of approaches.”* (Scott, 2005:408)

Institusjonelt teori ser på organisasjoner som institusjoner i stedet for instrumenter og at de handler i forhold til institusjonaliserte omgivelser (Brunsson & Olsen, 1990). De institusjonelle omgivelsenes kan i grove trekk defineres som en teori hvor innflytelse og påvirkning på organisasjoner er sentralt, den legger vekt på rasjonelle myter, isomorfisme og legitimering. De institusjonelle omgivelsene kategoriseres av Scott (2008) i tre pilarer. De beskrives som tre pilarer av institusjoner og identifiseres som regulative, normative og kultur-kognitive elementer som sammen med de assosierte aktivitetene og ressurser. Dette gir stabilitet og mening til det sosiale liv (Scott, 2008:47). I en beslutningssituasjon legger institusjonell teori vekt på hvordan de institusjonelle rammene som organisasjonen er en del av, styrer og avspeiles i aktørenes atferd.

Legitimitet kategoriseres ikke av Scott (2008) som en egen teoretisk retning, men regnes for å ha en sentral plass innenfor institusjonell teori og er den delen av teorien vi ønsker å fokusere på. Begrepet legitim defineres av en norsk ordbok som; ”i samsvar med loven, i samsvar med det som er rettferdig el. moralsk forsvarlig”<sup>5</sup>. For å overleve er organisasjoner ikke bare

---

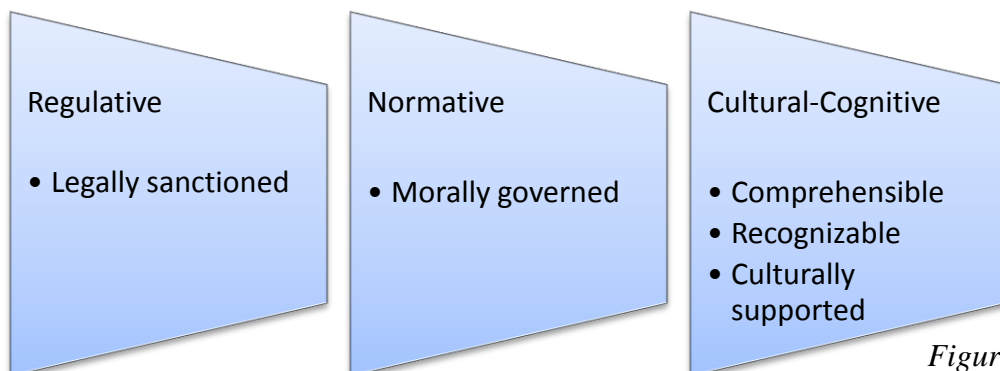
<sup>5</sup><http://www.dokpro.uio.no/perl/ordboksoek/ordbok.cgi?OPP=legitim&bokmaal=S%F8k+i+Bokm%E5sordboka&ordbok=bokmaal&s=n&alfabet=n&renset=j>

avhengige av at de materielle ressursene og den tekniske informasjonen er tilstede, men de er også avhengige av å ha troverdighet og være sosialt akseptert (Scott m. fl, 2000:237).

Da en oversettelse ikke vil gi et like tydelig bilde av Suchmans (1995) definisjon av legitimitet presenter vi den originale definisjonen hans:

*“Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions”* (Suchman, 1995:574).

Fra et institusjonelt perspektiv er legitimitet en tilstand som reflekteres av overensstemmelse med de tre pilarene som vi presenterte innledningsvis, legitimitet er ikke en vare som kan eies ei byttes, men heller en tilstand som reflekterer overensstemmelse med relevante lover og regler, normativ støtte eller innrettelse med det kultur-kognitive rammeverk. På basis av Scott (2008) og hans fremstilling av de institusjonelle pilarene og hvordan legitimitet faller innunder dem, har vi illustrert figuren nedenfor.



Figur 3.7; Legitimitet

Alle tre pilarene er relatert, men kan skilles på bakgrunn av type legitimitet. Legitimitets forståelse knyttet til disse tre pilarene kan noen ganger også være i konflikt med hverandre, samtidig som de også kan støtte og motivere til ulike valg og atferd. I de fleste observerte empiriske institusjonelle former, observerer man som regel ikke en, men en variasjon av kombinasjoner av disse elementene. I stabile sosiale systemer kan man til og med observere ulik praksis som vedvarer og blir forsterket fordi de er tatt for gitt, normativt støttet, og støttet av autoritære makter (Scott, 2008:62).



Det regulative viser til samsvar med lover og regler. Legitimitet på normativt nivå handler om noe dypere som moralsk vurdering av legitimiteten. Den kultur-kognitive går enda dypere fordi den baserer seg på at legitimitet kommer fra en felles forståelse av situasjonen, en felles referanse ramme eller en gjenkjennelig rolle eller strukturell mal. Scott (2008) beskriver den kultur-kognitive som noe førebevist i en psykisk forstand og at det handler om forståelser som regnes for å være tatt for gitt.

På bakgrunn av disse beskrevne elementer og empiriske undersøkelser påstår Scott (2008) at organisasjoner som utfører aktiviteter og tar kulturelt akseptert beslutninger, dette gjelder også strategier og får støtte fra normative autoriteter, og fyller de krav som rettslige organer stiller, har større sjanse for å overleve enn de som ikke gjør det (Scott, 2008:157). Selv om legitimering ikke er en teori i seg selv vil vi for oversiktlighetens skyld, betegne det som legitimeringsteori i resten av oppgaven.

### **3.4.5 Eskalering av feil kurs**

En eskalerende situasjon (escalating situation) kan beskrives som en situasjon hvor tap har blitt resultatert etter en tidligere beslutning eller handling, men hvor det er fortsatt håp om å få ”snudd” situasjonen ved å investere mer tid, penger eller ressurser (Staw, 1995). Her må man bestemme seg om man skal sette inn flere ”ressurser” i nåværende atferd eller beslutning for å redde situasjonen eller rett og slett innse at slaget er tapt og se etter nye alternativer. Slike eskalerende situasjoner forekommer på organisatorisk nivå også, f. eks når forsknings- og utviklingsavdelinger i organisasjoner må ta et valg om å fortsette eller avbryte en nåværende forskning som har vist negative resultater.

Staw (1995) beskriver at forskning i den tidlige teoretiske fasen av eskalering av feil kurs viste til at eskalerende situasjoner kunne forekomme av psykologiske faktorer som bidro til at aktører handlet irrasjonelt. Dette var handlinger som for eksempel ikke kunne bli beskrevet av økonomisk beslutningstaking. Senere har andre forskere kommet frem til at aktører handler etter rasjonell beslutningstaking siden man får innsyn i de økonomiske realitetene når de blir bevisstgjort ved en eskalerende situasjon. Noen forskere mener at man må se forbi rasjonalitet og heller se på psykologiske og sosiale faktorer som for eksempel personlige og offentlig forlegenhet (Staw, 1995:228-229). Siden forskere har ulik syn på hva som skaper eskalerende

situasjoner peker Staw (1995) på fire ulike klasser som kan determinere eskalerende situasjoner. Disse fire determinerte klassene er objektive karakteristikk av prosjekt-, psykologiske-, sosiale- og organisatoriske determinanter.

### ***Prosjekt determinanter***

Videre nevner Staw at det er prosjektets variabler som er de mest åpenbare determinantene for aktørens utholdenhet ved en eskalerende situasjon. Forskning har vist at ens engasjement påvirkes av om prosjektet har møtt permanent eller midlertidig tilbakeslag, om videre investering vil være lønnsomt, og hvor stor måloppnåelse eller utbetaling en vil oppnå ved videre investering (Staw, 1995:229). Det kommer også an på prosjektets karakter og lengde for aktørers og organisasjoners engasjement.

### ***Psykologiske determinanter***

Når en beslutningstaker er selv personlig ansvarlig for en eskalerende situasjon blir dette en viktig faktor fordi de beslutningstakere blir ”låst” inn i denne eskalerende situasjonen. Staw (1995) eksperimenterte om individer la inn flere ressurser for en tapende sak for å rettferdiggjøre og rasjonalisere deres tidligere valg. Han og andre forskere kom til lignende resultater. Det de fant ut var at aktører som var ansvarlige for tidligere tap ville nå prøve å rettferdiggjøre eller rasjonalisere deres tidligere handlinger ved å allokere flere ressurser til den forutbestemte handlingen. Det er mange forhold som spiller inn når aktører legger større vekt på å forsvare sine tidligere handlinger, disse er ifølge Staw (1995) blant annet

1. Beslutninger har vært entydige.
2. Beslutningene ikke er mulige å tilbake stille.
3. Handlingene er personlige eller viktige for beslutningstakeren.
4. Handlingene er offentlige og kan ses av andre.

### ***Sosiale determinanter***

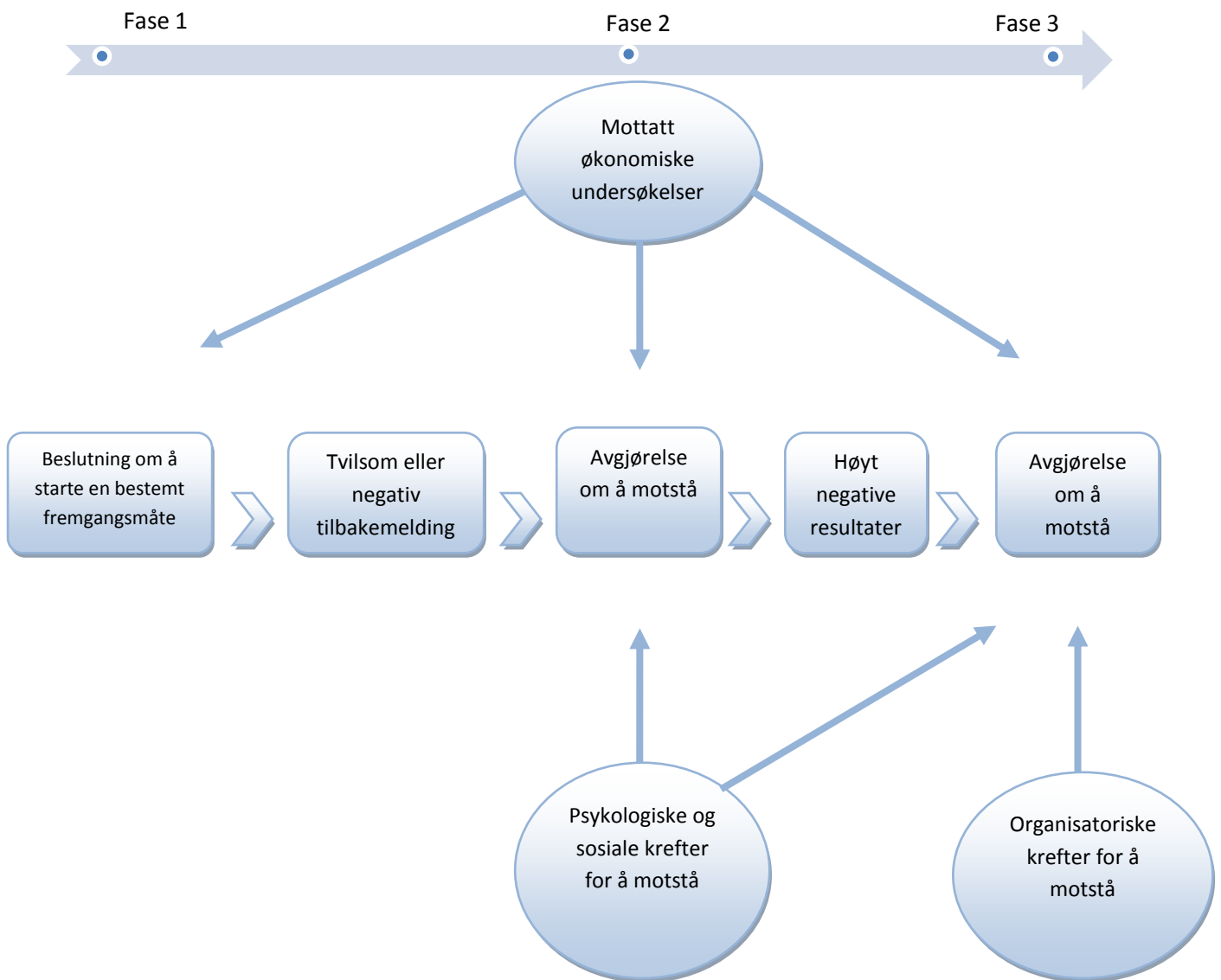
Det er noen sosiale faktorer som også spiller inn under eskalerende situasjoner. Aktører kan holde samme kurs selv om de vet at de valg de har tatt er feil, men vil ikke innrømme dette fordi de ikke vil eksponere sine feil til andre aktører. Forskning har også vist at det er aktører med lav jobbsikkerhet og de som samtidig har lite støtte fra ledelsen er de som vil allokere flere ressurser til en tapende kurs. Man fant også ut at desto større publikum et prosjekt hadde desto staere ville en beslutningstaker være for velge en annen løsning for å unngå en eskalerende situasjon. Det forskere fant ut var at aktører i en sosial sammenheng ikke ville ”tape ansikt” foran andre (Staw, 1995:231).

### ***Organisatoriske determinanter***

Det er ikke bare enkeltaktører som velger å holde en stø kurs, men også organisasjoner under eskalerende situasjoner. Organisasjoner i følge Staw (1995) er ikke i stand til å følge med alt som skjer i deres omgivelser, noe som gjør dem sårbar for endringer i omgivelser da organisasjoner er trege til å respondere til de endringene. Når en eskalerende situasjon inntreffer kan ikke organisasjoner mobilisere til tide selv om de erkjenner situasjonen. Videre spiller også politikk inn på organisasjoner. Hvis organisasjoner er bevilget av politiske organer, kan det ofte være slik at selv om organisasjonen vil avslutte en eskalerende situasjon så kan det ikke være aktuelt på grunn av politiske forhold. Press fra politikere eller politiske institusjoner kan føre til fortsettelse av den eskalerende kursen.

### *Eskaleringsprosessen*

Under er en figur inspirert av Staw (1995:233) som viser hvordan en eskalerings situasjon kan fremkomme på basis av de fire deterministiske klassene.



*Figur 3.8; Eskaleringsprosessen*

Under den innledende fasen (fase 1) av et prosjekt tas det grundige økonomiske undersøkelser om dette prosjektet vil være lønnsomt. Men når en får negative (fase 2) tilbakemeldinger om prosjektets kurs inntreffer de sosiale og psykologiske forhold inn. Staw (1995) antar da at de sosiale og psykologiske determinantene er så sterke at de overveier de negative økonomiske tilbakemeldingene og velger å investere flere ressurser i prosjektet i håp om gode resultater. Hvis det videre viser seg (fase 3) at det er fortsatt negative økonomiske tilbakemeldinger og

man vurderer å avslutte prosjektet kan de organisatoriske determinanter som politiske forhold inntreffe. Selv om organisasjonen vil trekke seg er det andre forhold som tilsier at de må investere mer og gå ut løpet. Uavhengig om prosjektet møter negative tilbakemeldinger så er det mulig for at prosjektet blir holdt i live og allokert flere ressurser på grunn av psykologiske, sosiale og organisatoriske forhold som fører til en ”*eskalering av feil kurs*” (Staw, 1995:233).

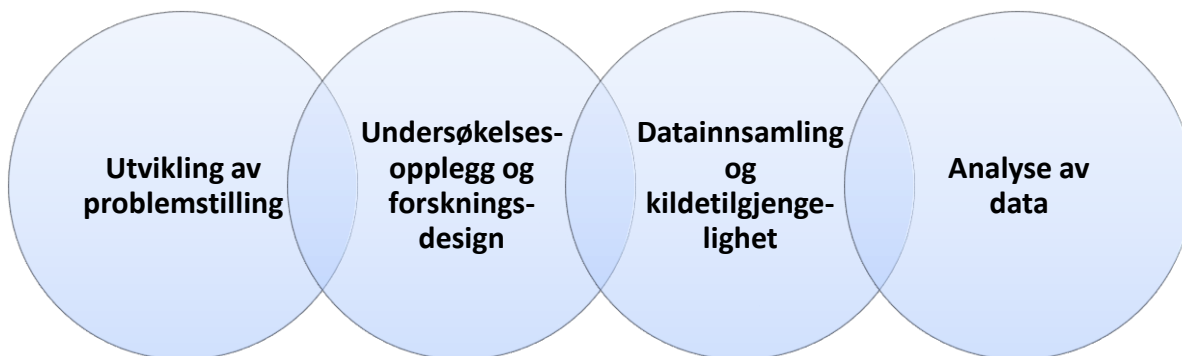
Oppsummert blir beslutningstakere under eskalering av feil kurs presentert med negative tilbakemeldinger om en kurs de har valgt å gå. Her må aktøren foreta seg et valg om man vil innrømme at det har blitt tatt et feil valg eller gå inn for å forsvare avgjørelsen ved å sette inn flere ressurser for å prøve å snu den negative kursen. En aktør vil velge å legge inn flere ressurser hvis han er personlig ansvarlig eller interessert i en beslutning, det vil også være viktig for aktøren og ikke tape ansikt foran andre medarbeidere eller publikum hvis beslutningen kan ses av offentligheten. I enkelte tilfeller kan det være andre forhold enn personlig interesse for å bevilge flere ressurser i en tapende sak. Dette kan være press fra sosiale og organisatoriske omgivelser eller press fra politisk hold som organisasjon ikke har kontroll på.

## 4 Metode

Dette kapitlet vil beskrive de metodiske tilnærminger og elementer som inngår i vår oppgave, konsekvenser av valgte tilnærminger, samt drøfting rundt valgt metode. Vi begynner med en innføring av begrepet metode og dens relevans og den metodiske oppbygningen som inngår i vår oppgave. Videre beskrives undersøkelsesdesignet vi har ansett som best egnet for besvarelsen av vår problemstilling. Dernest skal vi gjennomgå hvordan datainnsamlingen er gjennomført, hvordan det er analysert og selvsagt en drøftelse rundt reliabilitet og validitet av vår data.

I følge Jacobsen (2005) er metode de fremgangsmåter vi anvender for å kartlegge virkeligheten. Vi har muligheten til å ta i bruk ulike verktøy for å gi en beskrivelse av den såkalte virkeligheten som vi er interessert i. Disse verktøyene inneholder ulike måter å samle inn og undersøke empirisk data. De valgene vi gjør kan påvirke resultatene av studiet, og en må nøye vurdere de konsekvenser som de ulike valgene kan gi.

Jacobsen (2005) beskriver gangen i enhver undersøkelsesprosess med 7 faser hvor forskeren foretar valg som får konsekvenser for undersøkelsens gyldighet og troverdighet. Vi velger å basere vår metodiske presentasjon på disse fasene, men ved at vi komprimerer de til 4 sentrale faser



*Figur 4.1; Metodiske faser*

Den første sentrale fasen består av å utvikle en problemstilling som er avhengig av hva vi er interessert i å studere og hvordan man vil konkretisere det. Hvordan problemstillingen fremstår viser samtidig til hvilken hensikt undersøkelsen har. Hensikten med undersøkelser kan grovt sett deles inn i to hovedtyper, og vil kunne påvirke valget av undersøkelsesopplegg i neste fase. Problemstillinger kan generelt sett ha en beskrivende hensikt, som også regnes som den vanligste hensikten. Hvor man for eksempel ønsker å beskrive en situasjon og utvikle en forståelse over det som skjer. Den andre hensikten beskrives som forklarende eller kausal, fordi man vil være interessert i å se på mulig sammenheng mellom noe en tror kan være en årsak og en virkning. Samtidig kan problemstillinger variere i forhold til om de er eksplorerende eller testende art. Førstnevnte har til hensikt i å utdype det vi vet lite om, mens testende problemstillinger har som hensikt å se rekkevidden eller omfanget av et fenomen (Jacobsen 2005).

I andre fase velges et undersøkelsesopplegg ut fra hva som er best egnet til den problemstillingen man utarbeidet i første fase. Jacobsen (2005) klassifiserer de ulike undersøkelsesoppleggene etter to dimensjoner, hvor den første dimensjonen er hvorvidt om studiet går i bredden og er ekstensivt, eller i dybden og er intensivt. Den andre dimensjonen er om studien er beskrivende eller forklarende (kausal). Vi vil så beskrive studiets kvalitative tilnærming som bringer oss videre til den tredje fasen om datainnsamling. I denne fasen velger man datainnsamlingsmetode av primær- og sekunderdata i forhold til informasjon man

ønsker. Eventuelle begrensninger vi har møtt når det gjelder datainnsamling og hvordan man taklet det, er momenter som redegjøres i denne fasen

Den siste fasen vil være analysen av data, her gjennomgår vi hvordan innsamlet datamateriale har blitt behandlet og analysert. Avslutningsvis vurderer vi dataens reliabilitet og validitet for å belyse den aktuelle problemstillingen.



## 4.1 Utvikling av problemstilling

Det å formulere og konkretisere en god problemstilling kan ifølge Jacobsen (2005) være en tidskrevende fase i undersøkelsesopplegget. Anne Ryen (2002) påpeker det samme og legger til grunn at utfordringen i en undersøkelse ligger i å konstruere en god problemstilling. Det å konstruere en god og presis problemstilling kan til tider være en krevende prosess hvor flere momenter kan legge begrensninger for en god problemstilling. Silverman (2002) viser til tre faktorer som kan gi problemer med å lage en god problemstilling. For det første kan det være på grunn av en forenklet induksjon. Videre kan det være fordi problemstillingen blir altfor omfattende og for det tredje kan det være slik at en har inkludert omfattende teorier (Silverman, 2002 i Ryen 2002:75). Ryen (2002:75) peker også på at kvalitative prosjekter har større fleksibilitet i problemstillinger og som kan forandres ettersom man får inn mer data og større forståelse over empirien.

Jacobsen (2005:81) legger flere retningslinjer for hvordan en god problemstilling kan se ut. Ved å svare på disse kriteriene vil man kunne definere hva slags type problemstilling en har. De ulike krav og kriterier er:

- *Er det en klar eller uklar problemstillingen?* Klare problemstillinger er som oftest teori- og hypotesetestende mens uklare problemstillinger er teori- og hypoteseutviklende.
- *Er problemstillingen beskrivende eller forklarende?* Beskrivende problemstillinger vil som oftest være formulert som ”hvordan ser tilstanden ut?” og vil ta sikte på å beskrive denne tilstanden. En beskrivende problemstilling vil oftest være avgrenset i tid slik at man får en beskrivelse av en avgrenset tidsramme. En forklarende problemstilling vil derimot se etter kausale forbindelser. Her vil en problemstilling være formulert som ”hvorfor ser en tilstand ut som den gjør?”. En forklarende problemstilling tar sikte på å forklare årsakene til at noe skjer (Jacobsen, 2005:75).
- *Ønskes det å generalisere problemstillingen?* Hvis det ønskes å generalisere de ulike funnene man får gjennom en undersøkelse kreves det å ha et representativt utvalg av populasjonen. Dette krever at det er en viss mengde enheter og at de er trukket på en spesiell måte. Hvis det ikke ønskes å generalisere sine funn kan den som undersøker konsentrere seg om færre enheter (Jacobsen, 2005).

Jacobsen (2005:75) viser også til flere måter å teste en problemstilling slik at den fremstår som en ”fornuftig problemstilling”. En problemstilling skal være spennende. Resultatet skal være spennende, noe som skjer gjennom at den som skal undersøke ikke på forhånd vet hva resultatet av undersøkelsen skal bli. Videre må også en problemstilling være enkel som mulig. Ved en for bred problemstilling risikerer man å miste oversikten samtidig som det blir vanskelig å skille mellom viktige og mindre viktige funn. Til sist påpekes det at problemstillingen skal være fruktbar. Dette forklares med at en problemstilling skal kunne undersøkes empirisk samtidig som den bør kunne tilføye ny kunnskap fra undersøkelsen.

Tidligere ble det nevnt at en problemstilling vil ofte forandre seg gjennom undersøkelsen. Problemstillingen vi presenterte innledningsvis i oppgaven har ikke vært et unntak for dette. Ettersom vi tilegnet oss mer data og fikk større forståelse over empirien har problemstillingen forandret seg gjennom flere omformuleringer og avgrensinger, og endelig definert slik.

*- Hvordan kan tidligere AS Oslo Sporveiers rolle i prosessen med innføring av nytt billett- og betalingssystem i Stor-Oslo forklares ved hjelp av organisasjonsteori?*

Hvordan kan vår problemstillingen beskrives ut fra de krav og kriterier Jacobsen (2005) stiller? Vår problemstillingen kan beskrives som en ”klar problemstilling” siden det er en teori og hypotesetestende problemstilling. Vi søker etter å teste ulike teorier mot innføringen av nytt billett- og betalingssystem. Dette er også en beskrivende problemstilling siden vi ikke søker å se etter kausale forbindelser som kan forklare ulike årsaker i prosessen. Da denne undersøkelsen ikke baserer seg på et utvalg med mange enheter, er vi klare over de begrensningene undersøkelsen medfører med tanke på å generalisere resultatene fra denne oppgaven.

## 4.2 Undersøkelsesopplegg og forskningsdesign

Gjennom at problemstillingen tydelig inneholder begrepet prosess, og samtidig som vi ønsker å belyse en beslutningsprosess som går over en viss tid, kan vi følgende kategorisere vår undersøkelse etter det Van de Ven (2007) beskriver som en ”prosessmodell”. En slik tilnærming viser til at vi undersøker et forsknings spørsmål om hvordan ting forandrer og utvikler seg over tid (Van De Ven, 2007:195). Prosess studier kjennetegnes av at man spør ”hvordan” spørsmålet ikke ”hva” slik variansmodellen gjør. I denne oppgaven fokuserer vi på *hvordan* vi kan forklare en beslutningsprosess med flere beslutninger innenfor et avgrenset tidsrom.

Når det gjelder undersøkelsesopplegget, kan det kategoriseres som et intensivt. Ekstensivt undersøkelsesopplegg vil tilsi at man går i bredden og forsøker å få en presis beskrivelse av omfanget, utstrekningen og/eller hyppigheten av et fenomen på tvers av ulike kontekster (Jacobsen, 2005: 94). Valget mellom intensivt og ekstensivt vil da bli om man ønsker å undersøke mange enheter eller om man vil se mange nyanser av hva man undersøker. Vi går i dybden, og ønsker å få frem så mange nyanser og detaljer som mulig innenfor det avgrensede tidsrommet. Avgrensningen handler om en konkret organisasjon tilknyttet til en konkret beslutningsprosess. Vi ønsker å finne ut forholdene rundt beslutningene som er tatt i prosessen og som vi videre forsøker å forklare gjennom teori. Dernest kan vi definere vårt undersøkelsesdesign som et Case-studie.

*”The essence of a case study, the central tendency among all types of case study, is that it tries to illuminate a decision or a set of decisions: why they were taken, how they were implemented, and with what result”* (Schramm, 1971 i Yin, 2009:17)

Ifølge Jacobsen (2005) egner case-studier seg når man ønsker en dypere forståelse av en hendelse, og dette kan være en beslutningsprosess. I vårt tilfelle blir dette en forståelse av innføringen av nytt billett- og betalingssystem av Oslo Sporveier. Det er ikke noe mål å generalisere i forhold til en større kontekst. Vi er kun interessert i dette ene caset og søker å forklare empirien gjennom teori. I et intensivt opplegg gir en case-studie muligheten for å danne seg et bilde av utviklingsforløp av kronologien i variabler. En slik tidslinjedimensjon ville vært helt fraværende eller skje gjennom grove inntrykk av tidsforhold i ekstensive studier (Hellevik, 2002:99), og er derfor ikke kompatibel med vår undersøkelse. Det sentrale

for vår oppgave blir etter det Jacobsen (2005) sier; å få frem en helhetlig beskrivelse av det vi undersøker.

Selv om Yin (2009) viser til at case-studier blir kritisert for å legge lite grunnlag for vitenskapelig generalisering, så viser han til at vitenskapelig fakta sjelden baserer seg på enkelte eksperimenter. Det baseres på en sammensetting av flere eksperimenter som har blitt kopiert med samme fenomen under ulike omstendigheter. Den samme tilnærmingen kan også brukes med ”multiple-case” studier, selv om det krever en annerledes passende forskningsdesign (Yin, 2009:15). I vårt tilfelle er det ikke noe mål med denne oppgaven og de metodene vi har valgt at vi ønsker å forklare et større fenomen eller generalisere. Dette er etter hva Yin (2009:47) beskriver, et holistisk ”single-case”. Men slik Yin (2009) svarer på kritikken overfor case-studier, så kan man ved å bruke flere case skape større mulighet for å forstå fenomener. Vi skal derfor ikke se bort i fra at det er mulighet til å bruke vår case-studie i sammenligning med andre sammenlignbare prosesser.

Yin (2009:21) beskriver at det finnes tre typer case-studier som brukes i forskningsfeltet. a) forklarende eller kausale case-studier, b) deskriptive case-studier og c) eksplorerende case-studier. Vår studie vil dernest falle innenfor kategorien som en deskriptiv case-studie.

### ***Kvalitativ tilnærming***

Det som skiller kvalitativ metode fra kvantitativ metode er i følge Jacobsen (2005) type informasjon som samles inn og hvordan resultatene fra undersøkelsen blir presentert. Den kvalitative metoden baserer seg på *ord* og kvantitativ metode på *tall*. Ian Dey (1993 i Jacobsen, 2005:126) sier følgende om forskjellen mellom disse to metodiske tilnærmingene, ”mens kvantitativ data opererer med tall og størrelse, opererer kvalitative data med meninger. Meninger er formidlet i hovedsak via språk og handlinger”.

En kvalitativ metode i sin rene form vil som oftest være en induktiv tilnærming hvor innsamling av data skjer gjennom åpen samtale mellom bruker og undersøker.

Jacobsen (2005:131-134) viser til at kvalitativ tilnærming egner seg best for problemstillinger hvor en søker etter å forstå hvordan ulike aktører fortolker og forstår en gitt situasjon. Denne tilnærmingen har som oftest få respondenter og søker å gå i dybden. Slik vil man få ulike aktørers unike perspektiver som fører til at man får nyanserte beskrivelser av temaet en

undersøker. En slik tilnærming vil ofte resultere i å utvikle nye teorier og hypoteser, men kan godt brukes til å teste teorier.

Som tidligere nevnt kan vår problemstilling beskrives som en teori testende problemstilling. Ved å teste ulike teorier mot innføringen av nytt billett- og betalingssystem vil en kvalitativ tilnærming foretrekkes for datainnsamling.

## 4.3 Datainnsamling og kildetilgjengelighet

Datainnsamlingsmetoden påvirker dataens gyldighet (validitet) (Jacobsen, 2005). De innsamlingsmetoder vi har brukt er gjort med hensyn til hva som er best egnet for å belyse valgte problemstilling. Som en kvalitativ undersøkelse har vi benyttet oss av mulighetene til å bruke både primær og sekunderdata som datakilder. At vi gjør dette kategoriseres av Jacobsen (2005:137) som et ideal, da det alltid vil knytte seg svakheter til å anvende bare én type data. Bruk av ulike data kan brukes til å kontrollere hverandre, og/eller støtte opp om hverandre. En annen fordel er at man kan kontrastere ulike opplysninger. Disse ulike momentene vil dermed styrke de resultatene man kommer frem til.

*"[...] Qualitative data are essentially meaningful, but aside from that they show a great diversity. They do not include counts and measures, but they do include just about any form of human communication – written, audio, visual behaviour, symbolism or cultural facts."*  
(Gibbs, 2007:2)

### 4.3.1 Primærdata

Primærdata er opplysninger som forskeren samler inn for første gang, dette er metoder som intervju, observasjon eller spørreskjema (Jacobsen, 2005:137). At vi benytter oss av primær data vil si at vi skreddersyr datainnsamlingen etter vår egen problemstilling.

Datainnsamlingen vi har valgt å bruke som kilde til primærdata defineres av Jacobsen (2005) som "det åpne individuelle intervjuet". Denne typen datainnsamling egner seg best når relativt få enheter undersøkes og passer derfor vår undersøkelse. Som vi også kommer inn på senere er det en prosjektorganisasjon i Oslo Sporveier som har hatt ansvaret for anskaffelsen av systemet, og har gjennom prosessen bestått av 3-4 personer, pluss en konsernsjef med det overordna ansvaret. Gjennom en slik tilnærming vil vi kunne få ulike aktørers unike perspektiver og meninger rundt anskaffelsesprosessen. Vi er både interessert i hva det enkelte individ sier og hvordan vedkommende fortolker og legger mening i beslutningsprosessen vi undersøker. Dette gir oss innblikk i hvilken forståelse den enkelte hadde som igjen vil være verdifullt med tanke på den teoretiske analysen vi gjennomfører. Datainnsamlingen vil få med

seg mange detaljer og siden det ikke er noen lukkede svar alternativer vil vi få mer nyansert data fra respondentene.

Ulempene i en slik undersøkelse vil blant annet være preget av at det kan være ressurskrevende, både gjennomføringen og analysen i etterkant. Det kan ta lang tid å gjennomføre og et intervju på ca. en time kan fort produsere ca 10-15 maskinskrevne A4 sider (Jacobsen, 2005:130).

### ***Det åpne intervju***

Når man skal foreta et intervju blir man stilt ovenfor valget om hvordan intervjuet skal gjennomføres, ansikt-til-ansikt, via telefon eller via internett (Jacobsen, 2005). Fordelene og ulempene som disse ulike metodene fører med seg kan selvfølgelig diskuteres. Vår preferanse i forhold til intervjuemetodene var å gjennomføre intervjuene personlig ansikt-til-ansikt. Dette vil ifølge Jacobsen (2005) skape et lettere klima av fortrolighet, som blir vanskeliggjort gjennom noe så upersonlig og anonymisert medium som telefon eller internett. Undersøkelser viser også at det er lettere for intervjuobjekter å lyve eller ”slå en plate” i intervjueren ved telefonintervju (Frey & Oishi, 1995 i Jacobsen, 2005:143).

Selv om det var en preferanse fra vår del å gjennomføre intervjuene ansikt-til-ansikt, var vi samtidig klar over at temaet i vår oppgave kunne oppfattes følsomt for de aktørene som vi ønsket å intervju. Oslo kommune kommunerevisjon har tidligere undersøkt prosessen, det har blitt gjennomført offentlig høring og media har samtidig slått opp stort om temaet. Vi ønsket derfor å tilrettelegge så mye som mulig slik at informantene ikke oppfattet oss som påtrengende. Dette ble gjort gjennom at vi kontaktet de aktuelle personene gjennom vanlig- og elektronisk post (Vedlegg 1), hvor det ble vist til hvem vi var, temaet i oppgaven, problemstilling og at vi ønsket og håpet vedkommende ville stille til intervju selv om dette var frivillig. Det ble også vist til at vi ønsket et personlig intervju, men at hvis telefon var å foretrekke så ville vi være fornøyd med dette også, og at intervjuet var planlagt å vare i 30-60 minutter. Det ble avslutningsvis informert at vi ville ta kontakt om en ukes tid for å følge opp forespørselen.

Dette er helt i tråd med følgende forslag Ryen (2002) har til hva et introduksjonsbrev kan inneholde.

- Problemstilling eller tema for intervjuet.
  - Hva skal undersøkelsen brukes til?
  - Hvem er du?
  - Opplyse om hvor lang tid (ca.) intervjuet vil ta.
  - Si at du vil ringe vedkommende for å avtale helt konkret vedrørende tid og sted for intervjuet.
  - Opplyse om at intervjuet er frivillig.
- (Ryen, 2002:84)

Samtlige tre intervjuer ble gjennomført som personlige intervjuer ansikt-til-ansikt, noe som kan innebærer færre og mindre alvorlige trusler både mot gyldighet og pålitelighet enn åpne intervjuer gjennomført via telefon eller internett (Jacobsen, 2005:144). Intervjuene foregikk etter hva som passet best for informantene. To av intervjuene ble foretatt ved møterom på deres arbeidsplass, mens ett intervju foregikk ved en kantine, alle i Oslo. Etter Jacobsen (2005:147), kan vi vurdere intervjustedene som naturlige steder hvor intervjuobjektet kan føle seg trygge, og vi kan ikke se at det kan ha vært noen betydningsfulle konteksteffekter ved intervjustedene.

Formatet for intervjuet ble valgt som åpent, men med en viss grad av strukturering for å kunne belyse de ulike temaene vi ønsket. På forhånd var det utarbeidet en intervjuguide med oversikt over de temaene som skulle belyses gjennom intervjuet, sammen med eventuelle stikkord. Det ble også tatt opptak av intervjuene. Dette har sine positive sider ved at vi kan få med alt intervjuobjektet sier helt ordrett, tone ned notatskrivingen og dermed skape en mer naturlig og flytende samtalekontakt. At vi kan gjengi utsagnene direkte vil også gi en ekstra tyngde i oppgaven (Jacobsen, 2005:148)

Samtlige informanter godkjente ved intervjuets begynnelse at vi kunne bruke båndopptaker og at vi kunne omtale de uten noe form for anonymisering. Det ble selvfølgelig respektert hvis intervjuobjektet under intervjuet påpekte noe de ikke ønsket å bli sitert på. Slik Jacobsen (2005) anbefaler, startet vi intervjuet med å fortelle kort om hvem vi var og viste til hva slags oppgave vi gjennomførte og fortsatte dernest å belyse de aktuelle temaene.



Intervjuobjektene identifiseres derfor etter den stilling de hadde innenfor oppgavens avgrensning selv om de i dag besitter andre stillinger.

Konsernsjef – Trond Vidar Bjørgan.

Prosjektleder – Jørn Hanssen.

Kontraktsansvarlig – Carl Sandstad.

### **4.3.2 Sekundærdata**

Data som vi ikke samler inn selv direkte fra kilden kan kategoriseres som sekundærdata. Dette er informasjon og opplysninger som er samlet inn av andre. Noe som kan bety at informasjonen er samlet inn og bearbeidet av andre for helt andre formål enn hva oppgavens problemstilling er (Jacobsen, 2005:137).

Omfanget av sekundærdata om anskaffelsen av NBB kan betegnes som bredt. Det finnes altså mye, men som sagt så er det til andre formål enn problemstillingen vi operer etter. Utvalget av sekundærdata vi har gjennomgått består av kommunerevisjonsrapporter, høringsdokumenter og -uttalelser, avisartikler, byråd- og bystyre notater fra Oslo kommune om dette temaet. Jacobsen (2005) nevner at vi må være bevisste på kildenes troverdighet.

Oslo kommune kommunerevisjonen har utarbeidet to rapporter om anskaffelsen (2008 og 2009). Sammen med høringsuttalelsen fra selskapet (KTP AS, 2008) regner vi disse dokumentene sammen med intervjuene som oppgavens hovedkilder. Dette er dokumenter som ligger tilgjengelig for allmennheten gjennom internett.

Grunnlaget for Kommunerevisjonsrapport av 2009 var å undersøke system, prosedyrer og praksis for kontroll og oppfølging av leveransen av nytt billettsystem til Oslo Sporveier. Kommunerevisjonsrapport av 2008 så derimot nærmere på gjennomføringen av anbudskonkurransen og valg av leverandør. Disse temaene berører vår problemstilling, og rapportene har vist seg å inneholde mye informasjon som har hjulpet oss med kartlegging av prosessen. Kritikken de har kommet med har også vært veiledende i forhold til å vite hvor man burde se nærmere på. Samtidig har rapportene inkludert noe rådata i form av sitater fra deres egne intervjuer. Det ble fra vår side søkt om innsyn i intervjuutskriftene tilknyttet disse

rapportene. Dette resulterte i avslag (Vedlegg 2), og klagen til Fylkesmannen i Oslo og Akershus førte heller ikke frem (Vedlegg 3). Da vi gjennomførte våre egne intervjuer har ikke denne kildebegrensingen etter vårt syn hatt noe nevneverdig innvirkning på det empiriske grunnlaget til oppgaven.

Høringsuttalelsene fra Oslo Sporveier (KTP AS, 2008) har også vært nyttig på samme måte som kommunerevisjonens rapporter. Her har selskapet selv redegjort for anskaffelsen av billettsystemet. Da dette har vært en særdeles komplisert prosess har disse kildene vært svært viktige for kunne få oversikt over prosessen.

Det ble også to ganger forsøkt fra vår side å få innsyn i journaler, saksdokumenter knyttet til prosjektet fra Oslo Sporveier (KTP AS), andre gangen gjennom bruk av offentleglova<sup>6</sup> (Vedlegg 4 og 5). Kontakten med selskapet kan beskrives som alt annet enn positivt. Med mulige beskyldninger fra en sentral person i konsernledelsen om at vi kunne være journalister, og/eller at vi kunne være ute etter å misbruke informasjonen. Da saksbehandlingstiden ser ut til å ta 1-2 måneder, har vi sett bort ifra disse kildene. Etter hvert som vi har hatt fremgang med oppgaven, med innsamling av data gjennom intervjuer og andre sekundære kilder, har vi heller ikke sett noe behov for den informasjon som måtte komme frem av disse dokumentene. Resterende sekundær data kan da defineres som supplerende kilder.

---

<sup>6</sup> <http://lovdata.no/all/nl-20060519-016.html>

## 4.4 Analyse av data

I følge Sigmund Grønmo (2004:245) vil data fra en kvalitativ undersøkelse oftest bestå kun av tekst. En kvalitativ undersøkelse vil derfor bygge opp sin analyse av tekstdata, dette kan være i form av intervju eller dokumentanalyse. Data vil bli analysert parallelt som de blir samlet inn. Data som vi har samlet inn består av tekster. Disse er som tidligere nevnt de uformelle intervjuene og de offentlige dokumentene som er publisert. Grønmo (2004) nevner videre at kvalitative data som er samlet inn er som regel så kompleks og omfattende at det blir vanskelig å holde oversikt over all data. Gjennom de tre intervjuene som vi hadde med de ulike respondentene fikk vi samlet inn store mengder med data hvor intervjuene varte fra ca en til to timer. Når vi skulle transkribere denne rådataen, det vil si å omforme rådataen fra muntlig opptak til renskrivning av intervjuene hadde vi tislutt ca 45 maskinskrevne sider med rådata. Et slikt antall med sider er normalt i følge Jacobsen (2005:130) ”Et intervju på en time utgjør veldig mange ord, lett 10-15 maskinskrevne A4 sider hvis en tar fullstendigutskrift”. Utfordringen vi stod ovenfor var å få en oversikt over et så komplekst og omfattende sett med rådata. Det er derfor veldig viktig i følge Grønmo (2004) å forenkle innholdet i tekstene slik at en får oversikt over den innsamlede data.

For å forenkle rådata som vi hadde fått gjennom de ulike intervjuene, samt sekundærdataene i form av de ulike offentlige rapporter valgte vi å kategorisere de viktigste trekkene i data som var samlet inn. Vi satte sammen ulike uttalelser fra respondentene og dokumentene som handlet om de samme forholdene. Det finnes hovedsakelig to måter å dele inn data på en slik måte, vi valgte *innholdsanalyse* ”som er en teknikk hvor en først deler data inn i tema eller kategorier og deretter forsøker å finne sammenhenger mellom disse kategoriene” (Jacobsen, 2005:187). Gjennom kategorisering er det mulig å se om noen typer av data fra de ulike respondentene ligner på hverandre eller om de er helt forskjellige. Videre oppnår vi en betydelig forenkling av rådata ved å kategorisere ulike setninger fra respondentene og dokumenter gjennom spesielle kriterier. F. eks opprettet vi ulike kategorier som ”formell struktur” og de ulike beslutningene. På denne måten kunne vi ha en forenklet kategorisert oversikt over de viktigste uttalelsene fra respondentene og innholdet fra dokumentene vi analyserte.

Er dataen vi har samlet inn og analysert gyldig og pålitelig? Jacobsen (2005) skiller mellom *intern gyldighet*, *ekstern gyldighet* og *pålitelighet* for å sjekke om den dataen man har samlet inn og brukt er riktig, pålitelig og generaliserbar til populasjonen.

*Intern gyldighet* tar sikte på å forklare om de resultatene som er oppnådd i undersøkelsen oppfattes som gyldige og riktige. Det er mange forhold som kan føre til at resultatene blir uriktige, dette kan være grunnet feil informasjon fra respondentene eller feilbehandling av data som er samlet inn (Jacobsen, 2005). Det finnes flere måter å validere og verifisere om våre funn kan anses som gyldige. En måte er å konfrontere ulike respondenter med sentrale funn. Med dette kan vi se om de ulike respondentene kjenner seg igjen i de resultatene vi presenterer til dem. Man oppnår en viss grad av validering når flere respondenter kjenner igjen de sentrale funn og uttaler seg om dette uavhengig av hverandre. Dette er noe vi har gjort kontinuerlig gjennom intervjuene og presentert sentrale funn som de ulike respondentene har uttalt seg om. Dette ble gjort uten å vise til ulike intervjuobjekter, "*han sa det*".

Videre påpeker Jacobsen (2005) at validiteten øker om vi har fått med oss de riktige kildene. Noen respondenter gir bedre informasjon enn andre. Aktører med førstehåndskunnskap som har en nærhet til temaet som vi undersøker vil naturligvis ha mer informasjon enn andre aktører som er andrehåndskilder. De respondentene vi har intervjuet har vært med i storparten av prosessen med innføringen av NBB og vært med og tatt flere beslutninger på ulike nivåer. Det vil også være vanskelig for en forsker å kontrollere om en respondent forteller sannheten. For å unngå muligheten for å få ukorrekt informasjon bør man basere seg på flere kilder (Jacobsen, 2005). I undersøkelsen vår har vi hatt tre intervjuer med respondenter involvert på ulike nivåer, samtidig som de er relativt uavhengige av hverandre. Vi har også brukt dokumenter utgitt fra flere kilder som f. eks Oslo kommune og Oslo Sporveier som omtaler samme tema.

Det blir også trukket frem om hvordan informasjon kommer frem fra respondentene. Informasjon kan komme på to ulike måter; gjennom direkte reaksjon på et spørsmål eller uoppfordret fra respondenten. Kort sagt, informasjon som kommer gjennom stilte spørsmål vil være preget av den føringen forskeren gir. Informasjon som kommer uoppfordret vil ikke være styrt av forskeren og dermed ha større grad av gyldighet. Under de ulike intervjuene registrerte vi at mye av informasjonen kom uoppfordret frem. Dette opplevde vi som informasjon som ikke var preget av våre føringer og kunne ha ligget nærmere respondentens egentlige oppfatning av situasjonen, noe som også gir denne informasjonen høy gyldighet.

På bakgrunnen av de faktorene over mener vi at informasjonen og data som er blitt brukt i denne analysen anses av oss som gyldige og valide.

*Ekstern gyldighet* går ut på i følge Jacobsen (2005) om undersøkelsen kan generaliseres til populasjonen. Hensikten med denne undersøkelsen er ikke å generalisere funnene til populasjonen da vi er klar over de begrensningene oppgaven vår har i forhold til å generalisere funnene våre. For det første er ikke enhetene i denne undersøkelsen valgt som tilfeldige og for det andre er det for få enheter til å kunne generalisere til populasjon.

*Påliteligheten* til den dataen vi har samlet inn kan også være påvirket av ulike trekk i undersøkelsen. Kan undersøkelsesmåten vår ha påvirket respondentene og dermed resultatene? ”De som undersøkes, påvirkes av undersøkeren[...]” (Jacobsen, 2005:225). En forskers føringer under et intervju kan få respondenter til å reagere ulikt. Man kan for eksempel ved å være aggressiv og pågående få en helt annen informasjon fra respondenten om man hadde virket total uinteressant gjennom intervjuet.

Før møtene våre med respondentene hadde vi gjort oss godt kjent med ulike dokumenter slik at vi hadde solid kunnskap til de ulike hendelsene og beslutningene. Dette førte til at vi hadde en ”flyt” under intervjuene hvor informantene ikke trengte å forklare grunnleggende informasjon og samtidig kunne fokusere på de spørsmålene vi hadde. Samtidig hadde vi åpne spørsmål slik at respondentene ikke følte seg preget av våre føringer. På den måten fikk mye uoppfordret informasjon. Jacobsen (2005) nevner også at konteksten intervjuet foregår i kan ha innvirkning på resultatet. Er det et sted kunstig som f. eks hos undersøkeren kan respondenten føle seg ukomfortabel og tilbaketrukket. Foregår intervjuet ved et mer naturlig sted som kontoret til respondenten vil det være mer komfortabelt.

Vi mener også å ha fått høy grad av pålitelighet av innsamlet data. Gjennom båndopptak har vi transkribert alle intervjuene ord for ord slik at det ikke har vært noen form for unøyaktighet av registrering av data. Under transkriberingen har vi fjernet gjentakende og urelevante ord, men har likevel fått frem poenget i sitatene fra de ulike respondentene. Men vi er også oppmerksom på at det kan være noen begrensninger i datagrunnlaget vårt, spesielt rådata som vi har fått gjennom intervjuer. Spørsmålene i intervjuene er satt til hendelser og beslutninger som ble tatt ca 5-10 år siden og flere av respondentene poengterte at dette er noe som skjedde for lenge siden og hadde enkelte ganger vanskeligheter med å erindre spesifikke detaljer rundt disse hendelsene. Selv om disse detaljene er kommet frem gjennom ulike dokumenter gikk vi

ikke glipp av noen data, men vi kan ikke se bort ifra om hukommelsen til de ulike respondentene kan ha vært en faktor som kan ha gitt oss uriktig data.

## 5 Resultater

Da denne prosessen ikke består av kun en beslutning, men er en prosess gjennom flere år hvor flere beslutninger er tatt for å kunne gjennomføre kjøp og implementering av NBB, har vi dernest valgt å gjennomføre og strukturere analysedelen på denne måten. Vi gir først en gjennomgående og dyp beskrivelse av selve prosessen med anskaffelsen av NBB, slik at leseren er kjent og får en god forståelse av helheten i denne anskaffelsesprosessen. Før vi analyserer utvalgte beslutninger, identifiserer vi de formelle elementene som er tilknyttet anskaffelsen av NBB. Dette er altså de formelle strukturelle forhold som har vært gjeldene gjennom hele tidsperioden vi har valgt å fokusere på. Deretter er kapittelet strukturert i forhold til en tidslinje hvor vi går igjennom beslutninger som vi har valgt å se nærmere på etter en kronologisk rekkefølge, og beskriver omstendigheter tilknyttet dette. Det vil foregå en analyse av de empiriske funn sammen med de aktuelle teoriene vi har sett nærmere på i kapittel 3, for å se om de kan være med på forklare og gi oss en større forståelse av beslutningene og forholdene tilknyttet de.

## 5.1 Prosessen

Kollektivtrafikken i Oslo-regionen har en lang historie. Det hele startet i 1875 hvor hovedstaden fikk sin første hestesporvogn. Senere har nettet økt betraktelig samtidig som befolkningen og bilismen økte. I starten var det mange private selskaper som hadde egne bussruter og trikklinjer, dette hadde ført til at passasjerer måtte forholde seg til ulike takster og rabattordninger, samtidig var det ofte ikke overgangsmuligheter mellom de ulike selskapene. Det kommunale selskapet AS Oslo Sporveier ble derfor opprettet i 1925 og tok over og kjøpte tjenester fra de andre private selskapene, Fra 1960 til 1970 årene ble T-banen i Oslo utbygd og samtidig fusjonerte Oslo Sporveier med de siste private selskapene (Oslo Kommune, 2001). I 1968 kom det et initiativ fra staten om kollektivtrafikken i Oslo-regionen, og en nærtrafikk-komité ble opprettet. Komiteen anbefalte å opprette et eget selskap for å samordne trafikken mellom Oslo og Akershus da det var stor trafikk mellom Oslo og de nærliggende kommunene i Akershus i forbindelse med arbeid og fritid. Dermed ble Stor-Oslo lokaltrafikk opprettet, med dette skulle det nå være mulig å ha et samordnet takstsystem og rutesystem i hele Oslo-regionen.

På bakgrunn av den komplekse veksten av kollektivtrafikken i Oslo-regionen har det siden 1970-tallet vært et politisk ”drøm” om å ha et samordna takst- og rutesystem i Oslo regionen. Man fikk dette delvis til på 1970-tallet hvor man opprettet Stor-Oslo Lokaltrikk (SL) hvor det var planlagt å fusjonere Oslo Sporveier sammen med SL for å ha et samordnet takst og rutesystem, men Oslo Sporveier fant ikke dette hensiktsmessig på den tiden. Man endte dernest opp med en ansvarsfordeling hvor Oslo Sporveier tok for seg kollektivtrafikken i Oslo kommune, mens SL fikk ansvaret for kollektivtrafikken i Akershus og busslinjene mellom Oslo og Akershus og NSB tok for seg togtrafikken mellom disse to fylkene.

Det var nå blitt mye enklere for passasjerene å reise i Oslo-regionen enn tidligere med mange private aktører på markedet. Men selv om kollektivnettet ble mer koordinert og tatt over av det offentlige var det fortsatt tre ulike selskaper som drev dette kollektivnettet i Oslo-regionen. Dette betydde at passasjerene fortsatt måtte forholde seg til ulike billettsystemer og takst- og sonefordelinger, men det var nå mulighet for overgang mellom de ulike plattformene.



Det var først mot slutten av 1980-tallet at disse tre aktørene kom til å snakke sammen om å opprette et felles billettsystem i Oslo-regionen (dette prosjektet blir ofte omtalt som det gamle billettprosjektet i forhold til Flexus). I perioden 1988 til 1992 så disse tre selskapene mulighetene for å skaffe seg et nytt billettsystem sammen. Man så spesifikt på nye teknologier og besluttet at det nye systemet skulle være magnetbasert, dvs. at man skulle gå over fra papirbilletter og over til kort med en magnetstripe. I 1992 kom de tre partene til enighet om å gå sammen for anskaffelse av et nytt billettsystem og opprettet et nytt selskap ”Billettsystemer AS” som skulle ta for seg av innkjøpet og detaljspesifisere det nye systemet. Vinneren av anbudskonkurransen ble Scanpoint (som senere ble kjøpt opp av Cubic) og de tre aktørene gikk sammen for Scanpoint som leverandør. Flere forhold gjorde det slik at leveransen ble forsinket, dette var blant annet pga at detaljspesifiseringen tok lengre tid enn forventet samtidig som de nye billett kortene feilet under testing. Hele prosjektet tok en stor vending når leverandøren krevde et beløp på 77 millioner kroner for at de tre aktørene hadde kommet med flere uspesifiserte og uformelle tilleggsbestillinger.

Utfallet av denne tvisten ble at Billettsystemer AS måtte betale 15,7 millioner kroner i kanselleringsoppgjør og dermed ble det ”gamle” billettprosjektet lagt på hylla med en prislapp, medregnet med innkjøp av billettautomater, internprosjektkostnader og kanselleringsdommen på 124 millioner kroner. De automatene som ble kjøpt inn på det tidspunktet før prosjektet ble kansellert og er fortsatt i drift den dag i dag og det er disse som skal bli erstattet da de er relativt utslitt og reservedeler til disse automatene har sluttet å bli produsert (KTP AS, 2008).

Selv om dette prosjektet gikk dårlig pga flere forsinkelser og en rettslig tvist med leverandøren ville Oslo Sporveier fortsatt ha et nytt billettsystem. I år 2000 bestemte de seg for å gå til anskaffelse av et nytt billettsystem. Man skulle bruke lærdommen fra det gamle billettprosjektet og dra nytte av det. NSB og SL valgte også å være med på dette prosjektet, men denne gangen valgte man å gå for separate leverandører muligens på grunn av erfaringen man hadde med det gamle billettprosjektet. Det nye prosjektet fikk navnet ”nytt billett- og betalingssystem” (NBB). Videre skulle Oslo Sporveier basere seg på direkte kunnskap, man hadde satt seg en strategi i forkant at Oslo Sporveier skulle tilegne seg direkte kunnskap og ikke bli avhengig av eksterne konsulenter slik de gjorde under det gamle prosjektet.

De tre ulike selskapene startet med sine egne uavhengige anbudsrunder. Målet var et felles system selv om de forskjellige selskapene valgte å ha separate anbudskonkurranser.

Hos Oslo Sporveier ble det dannet en egen prosjektorganisasjon som skulle ta seg av innkjøpet av NBB. Denne prosjektorganisasjon bestod i oppstartsfasen av to personer, prosjektdirektør Magne Glomnes og prosjektleder Jørn Hansen. Prosjektdirektørens utdanningsbakgrunn var jernbaneingeniør og han hadde stor arbeidserfaring innenfor Oslo Sporveier. Tidligere hadde han også jobbet med innkjøp av signalanlegg. Prosjektleder med sin utdanningsbakgrunn som sivilingeniør hadde stor kunnskap innenfor IT feltet. Senere kom Carl Sandstad (Kontraktsansvarlig) inn i prosjektorganisasjon og bistod med juridisk hjelp innenfor kontraktsforvaltning. Videre ble det dannet en rådsgruppe i Oslo Sporveier. I denne rådsgruppen satt det representanter fra de ulike avdelingene, f. eks representanter fra trikk, t-bane, buss, fagforening, markedsavdeling osv. Prosjektgruppen skulle holde rådsgruppen informert og få deres tilbakemeldinger. Videre skulle prosjektgruppen også rapportere til styret i organisasjonen gjennom konsernsjef Trond Bjørgan.

Samtidig som anbudskonkurransen ble utlyst, søkte prosjektgruppen kunnskap om billettsystemer ved å reise og ha dialog med andre kollektivtransportsselskaper som hadde tilsvarende systemer. Steder som blant annet ble besøkt av prosjektgruppen var Nice, Singapore, Hong Kong og Taipei. Hensikten med disse reisene var å se hvordan leverandørens leveranseevne var og man prøvde å forstå de ulike systemene slik at man kunne ta et optimalt valg når Oslo Sporveiers system skulle velges. Prosjektgruppen hadde også dialog med andre selskaper som drev med kollektivtransport rundt problemstillinger om overgang fra papirbilletter til elektroniske billetter (KTP AS, 2008).

Parallelt med prosjektorganisasjonens reiser, startet anbudskonkurranse med prekvalifisering av mulige tilbydere, og deretter en forhandlet konkurranse mellom de kvalifiserte tilbyderne. Kriteriene som ble lagt til grunn for prekvalifisering var blant annet at tilbyder kunne ta på seg totalansvaret for design og implementering av et nytt billettsystem, sikre interoperabilitet<sup>7</sup> slik at de ulike systemene kunne virke sammen, uavhengig leverandør og kunne dokumentere vellykket drift av et tilsvarende system.

Leveringen av det nye billettsystemet skulle skje gjennom fem separate avtaler som samlet skulle sikre et nytt system til Oslo Sporveier. Disse er:

1. Verifikasjon om lønnsomhetsvurdering av et nytt billettsystem.

---

<sup>7</sup> Interoperabilitet er produkters, systemers, eller forretningsprosessers evne til å fungere sammen slik at felles oppgaver kan løses (Oslo Kommunerevisjon, 2009).

2. Detaljspesifisering av det nye billettsystemet. Spesifisere de ulike tekniske krav og utfordringer.
3. Leveransen av nytt billettsystem.
4. Service og vedlikehold av nytt billettsystem etter at garantitiden fra leverandøren er over.
5. Driftsavtale for nytt billettsystem.

Det ble forutsatt at; hvis et selskap sikret seg en del-kontrakt, skulle det nødvendigvis ikke gi dem et konkurransefortrinn i forhold til de andre del-kontraktene. De to første del-kontraktene om lønnsomhetsvurdering og detaljspesifikasjon skulle utarbeides på et ikke-proprietært format<sup>8</sup>, med andre ord var det slik at resultatet skulle kunne benyttes som grunnlag for videreføring med annen leverandør.

Det var totalt 25 tilbydere som søkte om prekvalifisering, 10 av disse ble kvalifisert til å være med videre i anbudskonkurransen ut i fra de kriteriene som var satt. Av de 10 leverandørene som ble prekvalifisert, var det kun 4 som leverte tilbud innen oktober 2001 (Oslo Kommunerevisjon, 2008:17-19). Det var en forutsetning at tilbyderne leverte et tilbud på alle fem del-kontraktene samtidig. Disse fire selskapene var Thales e-Transport, Ascom Monetel, ERG Transit Systems og Q-Free Ticketing AS.

Den første del-kontrakten gikk til Thales e-Transport i februar 2002 med en verdi på ca 1,2 millioner kroner om en lønnsomhetsvurdering som også ble kalt; Verifikasjon av forretningskonsept NBB. ”Dette var en fornyet og kritisk gjennomgang av kost-nytteverdig for NBB etter tilbud er innhentet for samtlige del-leveranser som inngår i prosjektet. Målsettingen var å verifisere prosjektets totale lønnsomhet og gi Oslo Sporveier ett godt grunnlag for beslutningen om eventuell videreføring av prosjektet” (KTP AS, 2008).

Den andre del-kontrakten med verdi på ca. 6,5 millioner NOK, som omhandlet detaljspesifisering av det nye billettsystemet gikk også til Thales e-Transport i april 2002. ”Denne detaljspesifikasjonen er en løsningsbeskrivelse for samtlige funksjonelle krav utarbeidet av Oslo Sporveier som grunnlag for utlysning av prosjektet[...] og skal danne grunnlag for forespørsel om selve leveransen” (KTP AS, 2008).

---

<sup>8</sup>Proprietær = noe som kun er laget for et bestemt system (en leverandør), og som ikke uten videre vil fungere sammen med andre systemer (levert av andre leverandører). Ikke-proprietær vil være det motsatte. <http://dataleksikon.idg.no/index.cfm?id=A571BC38-17A4-0F78-316B56225156881B>

Den tredje del-kontrakten, den mest omfattende og krevende gjaldt selveste leveringen av det nye billettsystemet til Oslo Sporveier. Thales e-Transport fikk denne kontrakten også. Kontrakten hadde en verdi på ca 170 millioner kr. Samlet sett har Thales e-Transport inngått avtaler med Oslo Sporveier på en verdi på ca 175,6 millioner kr. De andre leverandørene ble luket ut etter nøye vurderinger til å inngå kontrakt om leveransen av NBB. Selskapet Ascom Monetel falt av anbudskonkurransen først fordi de ikke holdt vedståelsesfristen som var satt av Oslo Sporveier, de hadde heller ikke søkt om å få utsettelse. Videre har det blitt vist til i kommunerevisjonens rapport (2008) at Thales ble valgt fremfor Q-Free Ticketing AS fordi Q-Free ikke kunne vise til et tilsvarende billettsystem som var godt dokumentert, det eneste de kunne vise til var et lignende system som var under innføring. Leverandøren ERG Transit Systems nådde heller ikke fram fordi de hadde klausul om noen av vilkårene i kontrakten og ikke var villige til å ta totalansvaret for det nye billettsystemet.

I starten av anbudskonkurransen hadde Oslo Sporveier søkt ulike muligheter for ekstern finansiering av det nye billettsystemet. Dette ble vanskelig da de fleste banker krevde kommunal lånegaranti. De fant tilslutt en fransk bank, BNP Paribas som ikke krevde dette. Dette tilbudet ble senere trukket tilbake da de fikk vite om Oslo Sporveiers dårlige økonomiske status gjennom årsrapporten til selskapet (KTP AS, 2008). Oslo Sporveier søkte dermed byrådet i Oslo Kommune om kommunal garanti for låneopptak tilknyttet anskaffelsen av NBB. Etter støtte fra Oslo kommune fikk Oslo Sporveier den nødvendige kommunale garantien og dernest lån gjennom kommunebanken. Oslo kommune stilte derimot med ulike krav sammen med lånegarantien som det nye billettsystemet måtte fylle.

Disse var:

- NBB skal skulle bygge på kjente datateknologiske løsninger.
- Det skulle være moderne og framtidsrettet.
- Være utprøvd med gode erfaringer fra andre steder.
- Ha tilstrekkelig fleksibilitet for framtidige endringer i billett- og betalingsstruktur.
- Passe til Oslo Sporveiers organisasjon.
- Være tilpasset funksjonshemmede.

(Oslo Kommune, Byråd, 2003).

Prosjektorganisasjonen og Oslo Sporveier fant fort ut kompleksiteten med interoperabilitet og takst mellom de tre ulike selskapene. Problemstillingen med takst og soneproblematikken hadde ikke vært løst ved det forrige billettprosjektet heller. For å løse dette ble det opprettet administrative samordningsenheter i de ulike selskapene. Gjennom råd fra de ulike kollektivtransportsselskapene prosjektgruppen hadde besøkt, ble det foreslått om å opprette en harmoniseringsgruppe og så langt det var mulig, fjerne motstridende regler og rabatter.

På bakgrunn av dette ble det opprettet en harmoniseringsgruppe mellom de tre ulike selskapene for å få bedre samsvar mellom deres regler, rabatter og passasjergrupper samtidig for å revidere deres takst og sonesystem i regionen. Det siste ble vanskelig å gjennomføre for på den tiden fantes det to ulike administrasjonsselskaper i Oslo og Akershus, Oslo Sporveier og SL. Harmoniseringsgruppen skulle ta for seg simplifisering av takst og sonesystem. Men man trengte et ”baksystem” som fikk alle de tre aktørenes systemer til å snakke sammen. De tre selskapene gikk sammen og utredet et sett med grunnlagsspesifikasjoner for interoperabilitet. Hensikten med baksystemet var å formidle informasjon mellom partene, transaksjonsdata, aksjonslister og sperrelister.

I henhold til kontrakten som ble skrevet under i september 2003 med Thales, skulle NBB være planlagt å være i prøvedrift august 2005. Dette skjedde ikke da det oppstod noen forsinkelser i leveransen pga. kompleksiteten i baksystemet som skulle koble opp de tre ulike aktørenes systemer. Det ble foretatt en installasjonstest i mars 2005, men dette ga ingen total godkjenning. Prosjektorganisasjonen kom frem til at selveste utstyret (hardware) ble godkjent, men ikke brukergrensesnittet (software). Det var fortsatt små hull, grensesnittet var ikke brukervennlig samtidig var mange funksjoner umulig å få til, f. eks overgangsbillett.

I følge kontrakten skulle utbetalingene til Thales skje gjennom milepæler under leveransen av NBB. Oslo Sporveier skulle gi delbetalinger ettersom milepælene ble nådd. Under den første testen i mars 2005, ble det bare betalt delvis av det beløpet som ble forlangt av Thales da testen kun ble delvis godkjent. Resten skulle bli betalt når de feilene som ble funnet ble rettet opp.

I november 2005 gjennomføres det en test med betegnelsen ”prøvedriftstest” som i ifølge prosjektledelsen omhandlet en liten av de totale testene i forbindelse med klarering til prøvedrift av systemet. Den totale godkjenningen skulle resultere i den største utbetalingen til leverandøren. Denne testen var i følge prosjektledelsen en av flere tester som skulle totalt bety klarering for prøvedrift og altså utbetaling ifølge kontrakten. Dette var derimot ikke

innarbeidet i kontrakten som besto av milepælgrunnlaget for utbetalinger. Når testen ble akseptert, mente dernest Thale e-Transport at godkjenningen betydde ”aksept av prøvedriftstest” og dermed utbetaling. Oslo Sporveier bestred dette og mente godkjenningen kun var en begrenset del av systemet i forbindelse med flere tester som skulle bety ”akseptert prøvedriftstest”. Og mente at utbetalingen var betinget av en full godkjent test, og tilbakeholdt derfor pengene. I januar 2006 utførte Oslo Sporveier statuskartlegging av systemet og finner ut at systemet avviker kraftig fra det som ble del-godkjent i november 2005. (KTP AS, 2008 & Oslo Kommunerevisjon, 2009)

Rundt årsskiftet 2005/2006 foregår det en omskifting av prosjektorganisasjonen. En ny prosjektledelse med mye større ressurser tar over anskaffelsen. Prosjektledelsen pensjonerer seg og prosjektlederen hadde allerede gjennom våren 2005 gått over til å lede Interoperabilitetssystemer AS. Kontraktsansvarlig under anbudskonkurransen gikk ut av prosjektgruppen i 2004. Etter at den nye prosjektorganisasjonen tok over, ble deler av kontrakten med Thales reforhandlet og godkjenningen som ble gitt november 2005 ble tilbakestilt. Det ble også bestemt en ny test av NBB til sommer 2006 og ny fremdriftsplan ble utarbeidet.

Den omdiskuterte godkjenningen sammen med overtakelsen til den nye prosjektledelsen hos Oslo Sporveier og også senere hos Thales førte til at innføringen av systemet ble kraftig forsinket. Systemet ble ytterligere forsinket pga problemstillingen og kompleksiteten rundt interoperabilitet mellom de tre aktørene.

Mediene begynte å interessere seg for NBB da utstyret for det nye billettsystemet hadde blitt installert på stasjoner, trikker og busser i 2005 slik at det ble synlig for passasjerer og publikum. Saken fikk stor dekning i mediene i de følgende årene da systemet ble gang på gang erklært godkjent og klar for drift, men kom aldri i drift. Dette førte til at Kommunerevisjonen i Oslo gransket forholdene rundt anbudskonkurransen og rundt prosedyrer og praksis for kontroll og oppfølging av leveransen av NBB. De ga ut to rapporter i 2008 og 2009 med flere kritikkverdige forhold.

Den første rapporten omhandlet anbudskonkurransen til Oslo Sporveier. De kritikkverdige forhold Kommunerevisjonen pekte på handlet stort sett om bredden i anbudskonkurransen. Man fant ut at det på verdensbasis ikke fantes mange leverandører som kunne levere et såpass komplekst system, hvor tre ulike selskaper med ulike takstsystemer skal gå for et felles system. Dette viste seg da det var kun fire leverandører som leverte tilbud.

Kommunerevisjonen påpekte at det i realiteten dreide seg om en konkurranse hvor det var kun to tilbydere og senere kun en reell tilbyder. Siden de andre leverandørene ikke kunne oppfylle de krav og kriterier som var satt til leveringen.

Videre kom Kommunerevisjonen (2008:5-6) frem til at det var ”nærliggende å hevde at anskaffelsesloven § 5 om likebehandling ble brutt”. Dette ble hevdet på bakgrunn av at Thales fikk kontrakt om lønnsomhetsvurderingen av det nye systemet og kontrakt om detaljpesifiseringen.

I den andre rapporten fra 2009 har Kommunerevisjonen undersøkt prosjektgruppens prosedyrer og praksis for kontroll og oppfølging for leveransen av NBB.

Hovedkritikken i denne rapporten handlet om at prosjektgruppen ikke hadde nødvendig kompetanse, god nok struktur eller tilstrekkelig kapasitet til å få et billettsystem til å fungere på 29 måneder, fra kontraktsignering til leveranse, mellom tre ulike selskaper, helt knirkefritt. I følge revisjonen var det mange forhold på ulike nivåer som førte til at billettsystemet ble forsinket. På organisasjonsnivå var det blant annet ikke tillagt nok ressurser til prosjektgruppen. Konsernsjef og styret i Oslo Sporveier ga ansvaret for innkjøp av et nytt billettsystem til en prosjektorganisasjon som hovedsakelig bestod av 3-4 personer. Denne gruppen ble heller ikke tilført spesifikk kompetanse på elektroniske billettsystemer eller kompetanse på prosesstøtte med tanke på kvalitetsstyring, kontroll og oppfølging. Med dette i betraktning fikk heller ikke prosjektgruppen klare beskrivelser eller skriftlige instruksjons- og rapporteringslinjer fra organisasjonstoppen før de gikk i gang med anbudskonkurransen. Det ble heller ikke tatt en risikoanalyse i regi av Oslo Sporveier om hvor kompleks overgang det er fra papir billett til elektronisk billett, Konsernsjefen hadde fått inntrykk fra prosjektgruppen om at det var en ren ”plankekjøring” (Oslo kommunerevisjon, 2009). Videre ble det ikke gjort noe spesifikt når prosjektgruppen ble tappet for kompetanse. Oslo Sporveier ble også sterkt kritisert for at de kom altfor sent i gang med å samarbeide med de andre aktørene for å løse takst- og sone problematikken.

Revisjonen mente at det dermed oppstod en asymmetrisk kompetanse mellom leverandøren og prosjektgruppen noe som synes å ha kommet frem under godkjenningen av prøvedriftstesten i november 2005, hvor Thales satt med ekspertisen og prosjektdirektør med kompetansen han hadde tilegnet seg gjennom prosessen. Ved å ha engasjert eksterne konsulenter ville man ifølge revisjonen utjevnet den asymmetriske kompetansen.

Som tidligere nevnt har Kommunerevisjonen konkludert med at prosjektgruppen hadde for få ressurser, for lite kompetanse og dårlig strukturert for å ta totalansvaret for inngåelsen og forvaltningen av kontraktene om NBB lå. Det opprinnelige budsjettet for NBB var på 170 millioner kroner, men er i dag estimert til å stige over 300 millioner.



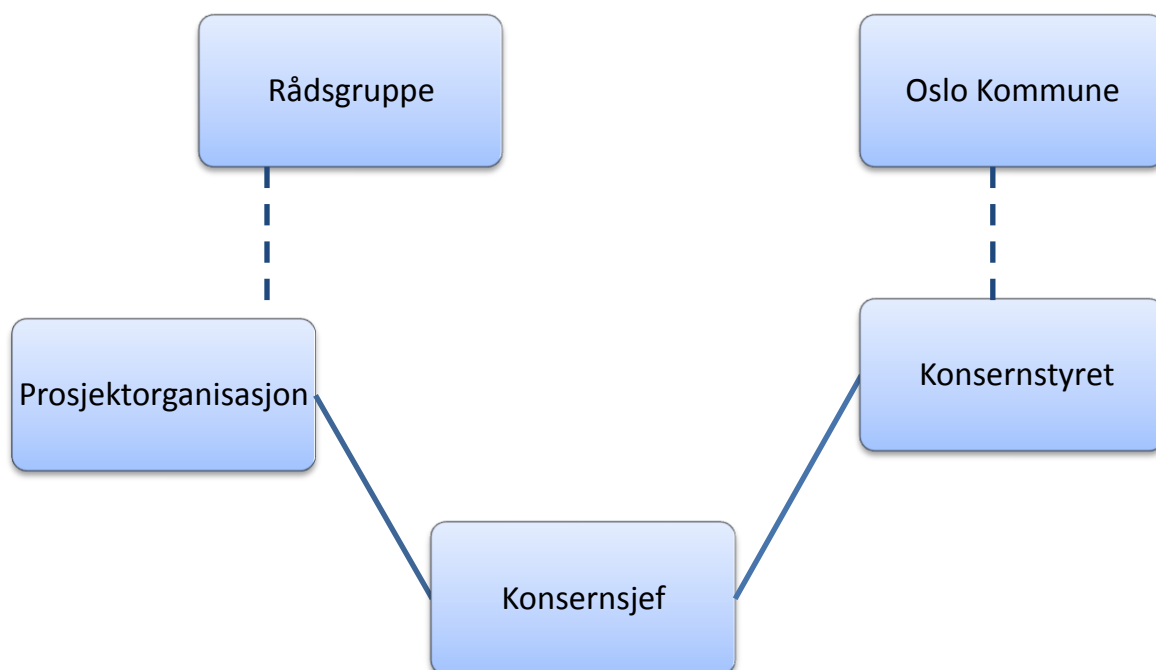
## 5.2 Formell struktur

Den formelle strukturen for anskaffelsen av NBB var organisert i form av en prosjektorganisasjon underlagt AS Oslo Sporveier som ble tildelt oppgaven for inngåelse og forvaltning av kontrakten om NBB (Oslo kommunerevisjon, 2009). Prosjektdirektøren og prosjektlederen som formelt var underlagt konsernets styre rapporterte til konsernsjef som representerte styret. Selve prosjektorganisasjonen var organisert slik at de hadde en organisasjonsstruktur bestående av en prosjektdirektør, en prosjektleder og en prosjektmedarbeider som frem til 2004 var en kontraktsansvarlig og en ny medarbeider fra 2004 som tilførte prosjektorganisasjonen kompetanse på det it-faglige. Kjernen i prosjektorganisasjonen kan altså sies med av ganger og tilførsler over tid bestått av 3-4 personer (Oslo kommunerevisjon, 2009). Oslo kommune som eiere, var representert gjennom konsernstyret i selskapet, og på denne måten skulle de fremme sine interesser og se for seg at selskapet ble drevet etter de rammer som den politiske ledelsen ønsket. Dette gjelder særlig anskaffelsen av NBB, da det var Oslo kommune som i 2003 stilte med økonomisk lånegaranti for innkjøpet og stod samtidig for subsidiering av selskapet. Forutsetningene for at Oslo kommune skulle gi denne garantien var at billettsystemet måtte fylle visse kriterier som også ble nevnt tidligere i kapitlet.

På spørsmål om prosjektorganisasjonen forholdt seg kun til konsernsjef svarer prosjektleder at konsernleder hadde et eget internt forum bestående av mellomledere, men forklarte at disse møtene var mer i form av orientering. Disse skjedde på månedsbasis og var kun av muntlig orientering. Men når det gjelder de formelle møter mellom prosjektdirektør og konsernsjef så har det ikke vært en fast struktur når disse møtene skjedde, selv om man påpeker at det skjedde jevnlig og at kommunikasjonen var god.

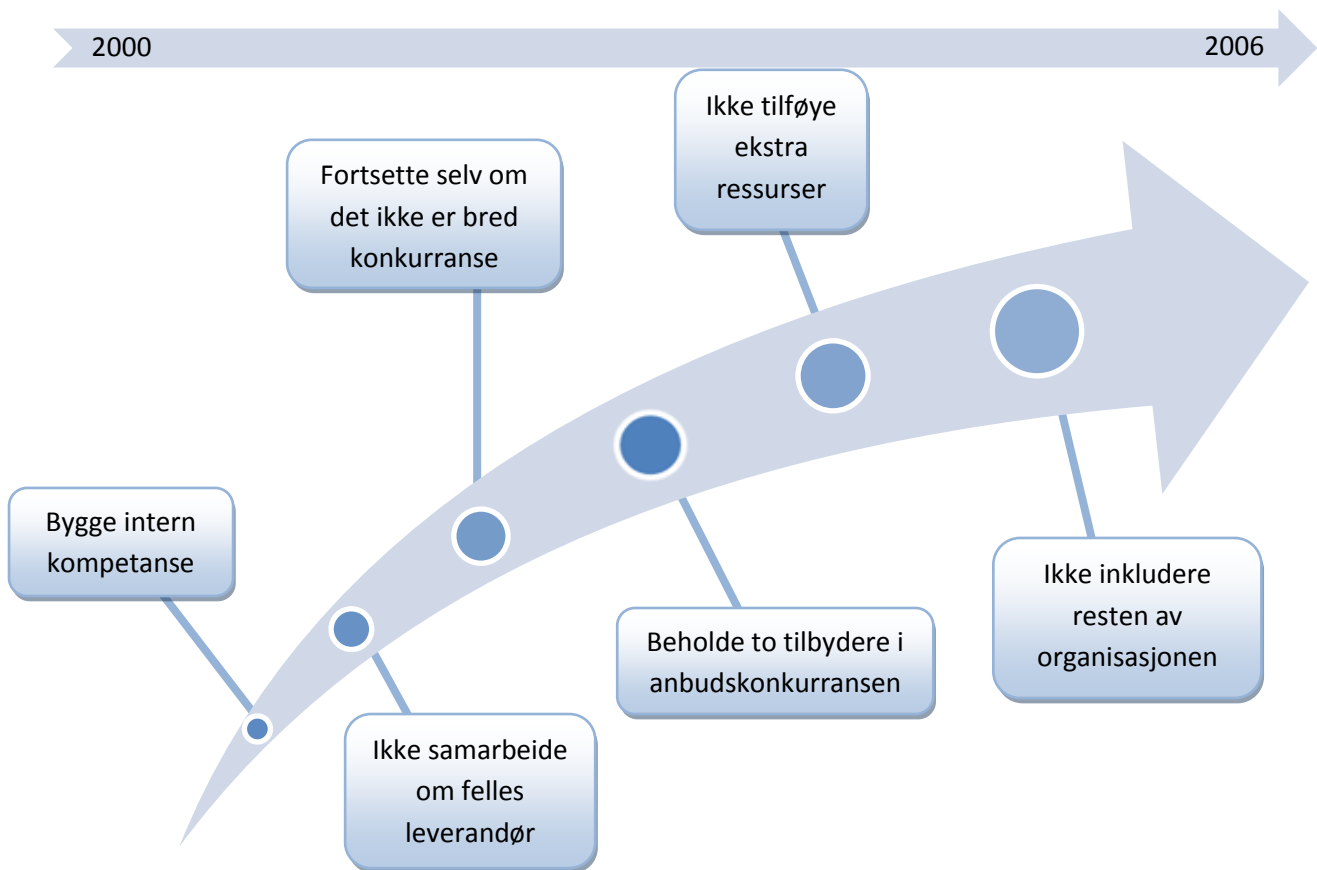
Videre hadde prosjektorganisasjonen tilknytning til en rådsgruppe bestående av representanter fra markedsstaben, IT-staben, den største fagforeningen og eiendomsseksjonen. Denne rådsgruppen var ikke tildelt noen formelle styringsmuligheter, men var derimot slik som navnet antyder; et rådgivende forum slik at man inkluderte resten av Oslo Sporveier som organisasjon. Det er for øvrig etter informasjon fra informanter, ingen spesifikke formelle dokumenter som beskriver arbeidsfordelingen blant prosjektorganisasjonens medlemmer.

*Figur 5.1; Formell struktur*



Figuren ovenfor viser en forenklet oversikt over den formelle strukturen rundt prosjektorganisasjonen som vi kan definere ut fra beskrivelsene ovenfor.

Figur 5.2; Rekkefølge av beslutninger



### 5.3 Beslutning om å bygge opp kunnskap og kompetanse internt

Informantene har gjennom intervjuene vært klare på at Oslo Sporveier ikke hadde noe kompetanse på nyere billettsystemer og løsninger. Man valgte derfor å tilegne denne kunnskapen ved å bygge kompetanse internt i organisasjon. Dette sto prosjektorganisasjonen for.

Dette er en strategi man har valgt og som også påvirker resten av anskaffelsesprosessen. Det kan selvfølgelig tenkes at prosessen ville forløpet seg annerledes hvis man hadde valgt en annen strategi. Det er derfor interessant å redegjøre for denne beslutningen om hvorfor man valgte å basere seg på egen kompetanse som man skulle bygge opp.

### 5.3.1 Hendelsesforløp

Prosjektleder beskrev forholdet Oslo Sporveier hadde til billetteknologi og løsninger med at man ikke hadde kunnskap på dette feltet. Konsernsjefens uttalelser i intervjuet viser samme forståelse av situasjonen da han forklarer at kjøpere som regel skaffer seg billettsystem hvert 20 år, og at de derfor ikke har noe kontinuitet i kompetansen, mens leverandører leverer hele tiden. Prosjektleder beskriver dette som en grunnleggende problemstilling for prosjektorganisasjonen.

*"[...] vi visste at vi i forhold til leverandører som har en betydelig sånn kompetanse bit, så stilte vi svakt, vi stilte på borte bane og det var en ganske stor risiko for å bli lurt trill rundt."*

Men denne kompetanse biten som tydeligvis manglet i Oslo Sporveier og prosjektorganisasjonen så heller ikke ut til å finnes på konsulentsiden i følge samtlige informanter. Kontraktsansvarlig forklarer dette i disse ordlag.

*"På generelt nivå er det en fordel å bygge opp kunnskap og kompetanse nivået internt i organisasjon, i stedet for å bygge opp konsulentkompetansen som du ikke har den samme kontrollen over. Problemet var nok også at på konsulentnivå så hadde man ikke god nok kunnskap, det var ikke konsulenter som har god nok kunnskap om produktene. Kunnskapen om billettsystemet, det er ett dilemma her. Kunnskapen hos oss som oppdragsgiver eller kjøper og i det generelle konsulentnivået etter mitt skjønn, var ikke på høyde."*

I følge prosjektleder var dette en beslutning som konsernsjefen tok. Konsernsjefen begrunner sitt valg med at man skulle anskaffe noe som en stor del av organisasjonen skulle bruke og forholde seg til daglig. Tilnærmingen hans var at man skulle bruke mest mulig egne ressurser på å drive fram dette, altså gjennom egne ansatte. Det tidligere omtalte mislykkede billettprosjektet som konsernsjefen selv hadde skrinlagt var ifølge han; rent konsulentdrevet. Denne holdningen med å bygge kunnskap internt var ifølge konsernsjef noe styret i Oslo Sporveier også var opptatt av.

*"[...] men styret var jo generelt opptatt av at vi skulle greie dette med mest mulig egne ressurser, vi rapporterte jo på konsulentbruk til styret med jevne mellomrom. Ut fra altså en holdning om at konsulentbruk skulle begrenses."*

Dette var en generell retningslinje knyttet til alt prosjektarbeid da og er det fortsatt. Prosjektleder viser til at ledelsen i prosjektorganisasjonen var enige i at dette var en riktig

måte å arbeide på, og at hvis man skulle sette denne jobben ut til et hvilket som helst konsulenthus i Norge for å 'spekke opp' systemet, ville det vært en oppskrift til fiasko. Etter det vi forstår var denne valgte holdningen et grunnprinsipp i prosjektorganisasjonen og man viste til at billettsystemet i Berlin som var basert på konsulenter var bare fullt av problemer.

Denne kunnskapen som man skulle bygge opp, søkte prosjektorganisasjonen å opparbeide ved å reise og oppsøke aktuelle anlegg og prøveprosjekter, delta på seminarer og se på konkrete løsninger (Oslo Kommunerevisjon, 2009). På spørsmål om hvorvidt de noen gang klarte å komme opp på samme kunnskapsnivå som leverandørene svarer prosjektleder at det er usikkert.

*"Vanskelig å si, det er på en måte et ekstremt stort kompetansefelt[ ...]Altså det var asymmetri hele veien, men på noen områder var det i vår favør og på andre måter var det i leverandørenes favør."*

Beslutningen om å bygge kunnskap internt begrunnes med at man ønsket større kunnskap, som igjen ville skape et bedre rasjonelt utgangspunkt for fremtidig beslutninger. Samtidig viste man til tidligere billettprosjekter hvor man ikke hadde valgt denne løsningen. Informantene virket sikre på at dette er den rette løsningen for å komme på samme kunnskapsnivå som leverandører, da heller ikke konsulenter hadde det. Konsernsjef viste til at dette var en beslutning som var basert på hans preferanse. Samtidig forklarte han også at dette var en generell holdning i Oslo Sporveier og styret å ha en slik tilnærming til prosjekter. Man rapporterte også om bruk av konsulenter til styret.

### **5.3.2 Beslutning om kunnskapsbygging ut fra førsteperspektiv**

Oslo Sporveier var klare over at de ikke hadde like stor kompetanse som leverandørene, og investerte derfor i sine egne ansatte som skulle bygge opp kompetanse, slik at organisasjonens posisjon ble styrket i forhold til leverandørene. Dette kan ses fra teorien om **makt**, hvor man gikk åpent frem for å styrke sin egen maktbase. Vi kan forstå det slik at man i fremtidige beslutninger ville ha en klar fordel av å ha et større kunnskapsgrunnlag enn hva man hadde i startfasen. Man ville i fremtiden ha et bedre beslutnings- og forhandlingsgrunnlag i møte med fremtidige leverandører og fryktet en gjentakelse av forrige billettprosjekt hvor leverandøren satt med betydelig kunnskapsmakt rundt teknologien. Dette forholdet kan også tolkes gjennom Emersons (1962) beskrivelse av at makt er en sosial relasjon mellom to aktører.

Disse to aktørene vil i dette tilfellet være A) Oslo Sporveier, B) fremtidig leverandør. Som teorien peker på vil aktørene forsøke å utnytte situasjonen til sin egen fordel og interesse. Ved å skaffe seg den kunnskapen rundt de teknologiske utfordringene med innføring av et elektronisk billettsystem vil man eliminere noe av usikkerheten som kan prege maktrelasjonen mellom A og B. Konsernsjefen har i denne situasjonen brukt sin formelle posisjon (formell makt) til å ta en beslutning som koordinerer medlemmenes aktiviteter slik organisasjonens mål kan bli nådd. ”retten til å ta beslutninger som andre må følge” (Andersen, 2009:228).

Informantene gir inntrykk av at alternativet til valgte beslutning ville vært å basere seg på eksterne aktører som konsulenter (som også måtte bygge opp sin kompetanse), eller stole blindt på leverandøren. Gjennom *Logic of consequence* kan vi se at beslutningstakere vurderte ulike alternativer ut i fra hvem som ville gi høyest forventet verdi. Siden alternativet var å basere seg på ekstern kompetanse, bygge opp intern kompetanse eller stole blindt på leverandøren, kan vi se dette som rammen man tok beslutning i. Ifølge teorien fokuserer man på alternativene man har tilgjengelig og prøver å velge den konsekvensen man tror er best egnet til å løse problemstillingen. I dette tilfellet var man klar over hvilke alternativer som var tilgjengelig, og samtidig tydelige på hvilke konsekvenser de ville gi. Men teorien forutsetter at det alltid vil være risiko bundet til valg man tar. Det er tydelig at man har sett risikoene tilknyttet de alternativene som man ikke valgte, men det kommer ikke frem noen risikoanalyse som man har sett på tilknyttet det valgte alternativ.

### **5.3.3 Beslutning om kunnskapsbygging ut fra andreperspektiv**

Når prosjektorganisasjonen valgte å følge ledelsens retningslinjer om å bygge kompetanse internt, kan dette analyseres gjennom *logic of appropriateness*. Styret og konsernsjefen hadde en holdning, samtidig som det var en norm i organisasjonen om en slik fremgangsmåte. Ut i fra teorien må medlemmene i prosjektorganisasjonen spørre seg selv;

1. Hva slags situasjon er dette?
2. Hva slags personer er vi?
3. Hva gjør personer som oss i en situasjon som dette?

Gjennom denne fremstillingen må medlemmene i prosjektorganisasjonen ta hensyn til hvor man er plassert i organisasjonen, hvilke mål man skal oppnå for organisasjonen samt hvilke

regler og prosedyrer som skal følges. Vi kan se at prosjektgruppa var formelt sett underlagt konsernledelsen og hadde fått i oppgave om å gå til anskaffelse av NBB. De valgte å følge de retningslinjene og prosedyrene, blant dem bygging av kompetanse internt fordi dette ble sett på som både legitimt og naturlig samtidig som de viste enighet og forståelse med ledelsens valg. Vi kan også se at konsernsjefen gjenkjente seg selv igjen i denne situasjonen, siden det var et av flere prosjekter med innkjøp som både han og Oslo Sporveier var en del av. Dette skapte selvsikkerhet som også konsernsjefens argumenter tyder på. Teorien påpeker at man ved gjenkjennelse av en tidligere lignende situasjon vil opptre med større selvsikkerhet etter hvor nær man ligger opp til tidligere situasjon.

Det at medlemmene ser dette ut fra et normativt perspektiv kan også knyttes opp mot *legitimeringsteori* ved at man tar en beslutning som samsvarer med de vanlige prosedyrer og holdninger i organisasjonen som går under den normative pilaren (se figur 3.7). Medlemmene i prosjektorganisasjonen samt konsernsjef viser en felles forståelse av situasjonen, noe som igjen øker legitimiteten på normativt nivå.

### 5.3.4 Oppsummering

Gjennom analysen kan vi se at begrunnelsen for beslutningen om å bygge opp kunnskapsnivået kan vurderes gjennom blant annet teori om makt, ved at de får styrket maktgrunnlaget for fremtiden. Denne konsekvensen har vi sett som grunnlag for å trekke logic of consequence inn i bildet, siden man risikovurderte ulike alternativer. Informantene var tydelige på hvilken risiko de mente alternativene stod for, oppskrift på fiasko var et av uttrykkene som ble brukt. Dernest kunne vi også beskrive beslutningen gjennom logic of appropriateness, ved at valgte beslutning representerte noe som var passende i forhold til høyere ledelse og den organisatoriske holdningen som var å finne i Oslo Sporveier. Dette kan vurderes som noe normativt og som da bringer teori om legitimitet på banen. Beslutningen som grunnlag for makt under førsteperspektivet virker særlig forklarende i denne beslutningen, men det er tydelig at begge perspektivene har sine styrker.

## 5.4 Beslutning om ikke å samarbeide om felles leverandør

Oslo Sporveier, Stor-Oslo lokaltrafikk og NSB valgte å ha egne separate anbudskonkurranser for valg av leverandør til NBB. Dette gjorde de selv om dette var et samarbeidsprosjekt. Senere har det kommet frem kritikk av denne avgjørelsen, det ble vist til at det skapte unødvendige komplikasjoner når det gjaldt anskaffelsen at selskapene hadde ulike leverandører.

*”I etterkant kan du si og som du selvfølgelig kunne gjort er jo at når du først skulle kjøpe et system så burde jo NSB, Sporveien og SL kjøpt et felles system. Det er jo klart at det så vi ut fra senere i prosess.”* (Kontraktsansvarlig)

Vi ønsker derfor å se nærmere på beslutningen om og ikke samarbeide om en felles leverandør.

### 5.4.1 Hendelsesforløp

Etter det forrige mislykkede billettsystemsamarbeidet mellom NSB, SL og Oslo Sporveier, var utgangspunktet at Oslo Sporveier skulle starte et autonomt prosjekt. I følge prosjektleder hadde konsernsjefen i begynnelsen en forestilling om at Oslo Sporveier kunne gjøre dette alene, men man så at det ikke var mulig å gjøre det uten å involvere andre aktører.

*”Så så man jo at i realiteten så er jo Oslo og Akershus et felles reisemarked. Det at Oslo Sporveier skulle gjennomføre det her på egenhånd ville være flere skritt tilbake i forhold til alle reisende.”* (Prosjektleder)

Konsernsjef viser til under intervjuet at hovedmålet med innføringen av systemet for Oslo Sporveiers del var å sikre inntekter gjennom å redusere sniking som på den tiden var et stort problem. SL og NSB hadde også egne forutsetninger og mål tilknyttet dette samarbeidet. SL hadde behov for å bytte ut billettmaskiner på sine busser samtidig som de hadde mye svinn gjennom falske billetter i omløp og ga derfor utrykk for å ha et sikkert elektronisk system. NSB på sin side var interessert i ”self-service” automater som en del av deres nasjonale plan.



Det ble utarbeidet ett sett med felles mål og strategier på direktørnivå sammen med samarbeidspartnerne i følge konsernsjef.

Som en del av samarbeidet hadde man satt som mål å samordne takst- og sonefordeling i Oslo og Akershus mellom selskapene, som vil tilsi en forenkling av det gamle systemet som var komplekst å forholde seg til, både for brukere og selskaper. Det skulle bli enklere for brukere å reise og man skulle strømlinjeforme pengehåndteringen mellom aktørene. Dette skulle bli ivare tatt gjennom en harmoniseringsgruppe hvor representanter fra alle selskapene var representert.

*”Vi hadde et krav, og hovedkravet gikk ut på for Oslos vedkommende var at sniking skulle ned. Altså, det var ikke noe mål at det skulle bli lettere for publikum”. (Prosjektleder)*

På bakgrunn av tidligere erfaring med forrige billettprosjekt hadde man enighet om å gjennomføre separate anbudskonkurranser om leveringen av systemet. For å sikre samordning skulle det utvikles et felles baksystem slik at ulike leverandørers systemer kunne kommunisere med hverandre. Ved forrige billettprosjekt gikk man inn for å ha en felles leverandør for levering av billettssystemet og som ifølge informantene var noe av grunnen til prosjektets mislykkede sluttresultat.

*”Altså de samme aktørene kjørte ett felles budsjett i begynnelsen av 90-tallet. Da dannet de et selskap som het: Billettssystemer AS eller noe sånt. Som skulle koordinere, som skulle kjøpe inn ett billettssystem på vegne av de 3 selskapene. Det gikk veldig dårlig, dem ga ikke tilstrekkelig fullmakt til det selskapet kan du si. Når man starta prosessen på nytt igjen, fant alle ut at, nei vi går og kjøper hvert vårt og så prøver vi å samhandle på en måte.”*  
(Kontraktsansvarlig)

Ved nærmere undersøkelse viser det seg at en av konsernsjefens første avgjørelser etter å ha tiltrådt som konsernsjef var å avslutte dette tidligere billettprosjektet. På spørsmål om hvorvidt dette påvirket han eller prosjektet på noe måte, svarer han følgende.

*”[...] jeg følte en sterk forventning at historien ikke skulle gjenta seg”*

Siden Oslo og Akershus er et felles reisemarked var man nødt til å samarbeide med SL og NSB som også driver kollektivtrafikk i regionen. Som følge av samarbeidet mellom tre aktører med ulike utgangspunkt for innføring av NBB, måtte man også ta hensyn til hverandres preferanser.

*”Man tviholdt på å ha autonomien i prosjektet sånn som NSB ville bestemme selv hvem de ville velge, SL ville det samme og sporveiene ville det samme.” (Prosjektleder)*

I en avis artikkel fra 2006 forklarte daværende prosjektleder i SL at de ikke ville være i lommen på en leverandør og derfor valgte man ulike leverandører.<sup>9</sup>

Ut fra hendelsesforløpet kan vi identifisere flere elementer som kan ha kobling til den endelige beslutning om og ikke samarbeide om en felles leverandør for alle selskapene. Informantene har beskrevet at det var på bakgrunn av erfaring man valgte en slik løsning, samtidig identifiserer vi at alle selskapene hadde egne forutsetninger for å være med i samarbeidet. Dette ga mindre villighet til å gi fra seg autonomi. Det overordna målet som var å ha et samkjørt system er nokså klart. Middelet som ble valgt for å nå dette målet; var at alle valgte egne leverandører som skulle kunne samkjøres med hverandre. Resultatet av beslutningen viser at man ikke var klar over konsekvensen av det valget man tok, da det gjorde prosjektet mer komplisert og utfordrende.

I forkant av hele samarbeidet ser vi også elementer av en personlig preferanse hos konsernsjef når han ville kjøre prosjektet alene. Dette viste seg å være urasjonelt og som man gikk bort fra. Videre kan man identifisere forventning og følelse av press hos beslutningstakere i forbindelse med tidligere mislykket prosjekt.

#### **5.4.2 Beslutning om leverandører ut fra førsteperspektiv**

*Economic man* (Kapittel 3.3.1) er en teori som beskriver den rasjonelle idealmodellen, hvor beslutningstakere opptrer med perfekt rasjonalitet. I virkeligheten er det mange forhold som begrenser beslutningsaktørene til å handle etter idealmodellen, dette er kjent som

*Administrative man*. Vi ønsker å se på de forhold som begrenser aktørenes rasjonalitet.

I starten av prosjektet ville Oslo Sporveier gå alene for et nytt billettsystem, selskapet så ikke at man var en del av et felles reisemarked. Dette kan ha forekommet av at de ikke hadde tid eller nok kapasitet til å vie oppmerksomhet eller samle inn informasjon fra sine omgivelser som teorien peker på. Videre kommer det frem at de ulike selskapene hadde egne mål og forutsetninger for å samarbeide sammen for innkjøp av NBB. Idealmodellen forutsetter at

---

<sup>9</sup> Aftenposten Morgen - 02.04.2006 - Side: 10 - Seksjon: NYHETER - Del: 1. Forfatter: Haakaas Einar, Bentzrød Sveinung Berg

aktører har klare mål, de vet hva de vil. Men med begrenset rasjonalitet virker mål som uklare og ustabile, dette forekommer av at aktørene har flere mål eller delmål de skal oppnå. Dette passer godt med at alle selskapene hadde et hovedmål med å innføre NBB, men med forskjellige forutsetninger for å samarbeide sammen.

I hendelsesforløpet kommer det frem at alle tre leverandører var lite villige til å gi fra seg autonomi. Ifølge kontraktsansvarlig var dette også noe av bakgrunnen til at det gamle prosjektet ikke lyktes. Man hadde ikke gitt tilstrekkelig nok med fullmakt til gruppen / organisasjonen som skulle stå for innkjøpet til alle tre selskapene. Samtidig som man hadde egne forutsetninger for samarbeidet, vil det si at selskapene var lite villige til å gi fra seg **makt**. At selskapene skulle gå for en felles leverandør ville bety at man ville gi fra seg en del av sin makt for å velge det som var best for det kollektive, men dette ville igjen bety at man i mindre grad kunne følge sine egne organisasjoners delmål og forutsetninger. At man på den måten velger å beholde muligheten for å velge sin egen leverandør kan ses på som en rasjonell handling for å beholde makt. Samtidig som Oslo Sporveier var den største aktøren blant dem, kunne det potensielt øke faren for at de andre selskaperes interesser ble tatt mindre hensyn til. Beslutningen kan derfor vurderes som påvirket av den sosiale maktrelasjonen mellom organisasjonene. Det er også interessant å se at forrige billettprosjekt slik kontraktsansvarlig beskrev det, kan ses på som preget av aktørenes begrensede villighet til å gi fra seg makt, men i en noe annerledes setting. Begge tilfeller viser at individuell rasjonalitet har overskygget kollektiv rasjonalitet. Om individuell rasjonalitet har ført til kollektiv irrasjonalitet er en annen vurderingssak.

**Logic of consequence** passer til å forklare denne beslutningssituasjonen ved at vi først på *organisasjonsnivå* kan identifisere de tre selskapene som rasjonelle aktører som ønsker å velge den konsekvensen som de tror er best egnet til å løse problemet. Teorien baserer seg på begrenset rasjonalitet preget av individuelle og organisatoriske restriksjoner. Disse restriksjonene kan vi i denne beslutningen identifisere som tvetydighet tilknyttet de ulike mål og intensjoner som har preget vært enkelt selskap i dette prosjektet. Selv om selskapene hadde definert overordna felles mål, kan man ikke se bort i fra tvetydigheten dette kunne ha skapt på *individnivå* når man hadde så underliggende forskjellige mål for samarbeidet. At det var ulikheter i eierskap og ulikheter i finansielle interesser skapte også en usikkerhet og risiko for konflikt i prosessen. I samsvar med teorien forsøkte man å finne en optimal løsning på dette som da resulterte i at selskapene valgte en slik løsning som de gjorde. Teorien kan forklare denne beslutningsprosessen ved at man prøvde å velge den konsekvensen en tror var best

egnet til å løse problemstillingen og som ville gi høyest forventet verdi. Beslutningen kan i etterkant beskrives som risikofylt etter opplysninger fra informanter. Den ga tydelig ikke de konsekvenser man hadde håpet på. Men man må huske på det tidligere prosjekt hvor man gikk for en felles leverandør heller ikke ga de ønskede konsekvenser.

### **5.4.3 Beslutning om leverandører ut fra Andreperspektivet**

Utsagnene fra informantene og de empiriske indikasjoner vi har gjennomgått tyder på at man har basert valg på erfaring. Dette passer i form av *Muddling through* som fokuserer på akkurat det punktet at beslutninger baseres på erfaring, samt valg som flest er enige i og ikke nødvendigvis mest effektive. Vi har som nevnt å gjøre med tre ulike selskap med ulike mål og som ikke ønsket å gi fra seg autonomi, en slik uenighet gjør at man heller fokuserer på enigheten enn konsekvensen.

*Garbage can* er på *organisasjonsnivå* godt egnet til å beskrive de organisatoriske forholdene som satt rammene for beslutningsprosessen. Beslutninger kan bli sett på som et resultat av samspillet mellom de fire ulike og uavhengige strømmene som flyter gjennom organisasjoner (deltakere, løsninger, problemer, beslutningsmuligheter). I dette tilfellet blir det samarbeidet organisasjonene er en del av. Deltakerne var de ulike selskapene og alle aktører som måtte inkluderes i beslutningene. Problemene kan defineres som uløste spørsmål rundt samordning av takstproblematikken og hvordan man skulle samarbeide med innføringen av billettsystemet. Løsningene i forhold til dette blir da hvordan man skulle velge riktig leverandør til å levere disse tekniske og organisatoriske utfordringene. Beslutningsmuligheter er når det var forventet av organisasjonen å produsere en beslutning. Teorien bemerker at det ikke er en sentral ledelse som koordinerer disse fire strømmene, og dermed blir det vanskelig å kontrollere utfallet når disse strømmene møtes. Beslutningsutfallet med å gå for egne separate leverandører kan dermed forklares ut fra når disse fire uavhengige strømmene krysser hverandre. Dette vil tilsa at prosessen har vært preget av ukoordinert deltagelse og tilfeldigheter, og kan vurderes gjennom *Garbage can* på denne måten.

#### 5.4.4 Oppsummering

De kjennetegn som har kommet frem kan brukes i ulike teoretiske sammenheng. Vi har vist til at beslutningsprosessen ikke følger den rasjonelle idealmodellen, da man ikke har hatt tydelige mål eller oversikt over beslutningsalternativer i omgivelsene. Elementene av de tvetydige mål som samarbeidet skapte passer inn i teorien om logic of consequence, og vi anser denne teorien med størst forklaringskraft i prosessen rundt denne beslutningen. Da disse faktorene forsøkes både i teori og i empiri å balanseres ved å velge den optimale beslutningen som man trodde ga best konsekvens. Denne konsekvensen ble vurdert gjennom maktteori hvor hovedtrekket som kom frem var at man ikke ønsket å gi fra seg makt gjennom å samarbeide om en leverandør. Dette kunne vurderes som et grunnlag for individuell rasjonalitet for de ulike selskapene, slik at man ikke fokuserte på hva som var kollektiv rasjonelt. Maktteorien gir større forklaring på de bakenforliggende variablene som preger konsekvensvurderingen som er sentralt i logic of consequence vurderingen.

På en annen side kan man også bruke erfaring som et grunnlag for beslutningen gjennom muddling through. Dette som et forklaringsalternativ i forhold til den rasjonelle tankegangen som logic of consequence har og at enighet har vært styrende i motsetning til effektivitet. Garbage can derimot har en generell svak forklaringskraft, men gir oss grunnlag til å tolke hendelsen og beslutningen som en tilfeldig og ukoordinert prosess.

## 5.5 Beslutning om ikke å avbryte anbudskonkurransen

Oslo Sporveier ble kritisert av kommunerevisjonen for at de fortsatte med anbudskonkurransen til NBB selv om det var tegn på at konkurransen ikke var bred nok etter de krav som regelverket stiller gjennom lov om offentlige anskaffelser<sup>10</sup> og forsyningsforskriften<sup>11</sup>.

”Våre funn viser at det som i utgangspunktet kan fremstå som en relativt bred konkurranse om nytt billettsystem, i realiteten ble en konkurranse dels mellom to og senere kun med en reell tilbyder på selve systemleveransen.” (Oslo kommunerevisjon, 2008)

Vi ønsker å se nærmere på beslutningen om og ikke avbryte anbudskonkurransen.

### 5.5.1 Hendelsesforløp

Prosjektorganisasjonen som hadde ansvaret for anskaffelsen av det planlagte systemet utlyste en prekvalifisering til anbudskonkurranse i 2000. Det kom inn 25 søkere. Utlysningen foregikk i EØS området, noe regelverket og selskapets prosedyrer krevde. Prosjektleder tilføyer at han syntes regelverket ga det handlingsrommet de trengte for å gjennomføre anskaffelsen. På spørsmål om hvorvidt de vurderte å utlyse utenfor EØS området svarer kontraktsansvarlig at de ikke vurderte dette.

*”Egentlig ikke, altså uansett hva vi kjøper av varer og tjenester så det gjelder ikke bare billettsystemer, men hva som helst utstyr vi kjøper, nye t-banetrokker, trikk, busser så går vi bare ut i EØS. Vi vet at selskaper er engasjert på verdensbasis, så har dem en avdeling eller ett selskap i EØS området. Det er færrest som har kontorer i bare USA og Australia.”*

Videre på spørsmål om det var noen tilbydere som de ikke fikk med i anbudskonkurransen, men som de ønsket skulle være med på den tiden eller sett i etterkant, kommer det frem at de lurte litt på det amerikanske selskapet som var delaktig i billettprosjektet på 90-tallet. Dette selskapet ble prekvalifisert, men valgte i følge kontraktsansvarlig ut fra egen vurdering å trekke seg.

---

<sup>10</sup> <http://lovdata.no/all/hl-19990716-069.html>

<sup>11</sup> <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?ltdoc=/for/ff-20060407-0403.html>

*”De sa selv at de fant det klokest å ikke gi tilbud [...] Vi kjente ikke til noen andre store selskaper [...] Men det finnes en del andre selskaper, det vet jeg det gjør. Som sagt, det ble lyst ut i hele EØS området. Det ble ikke gjort fra vår side noe aktivt utover det.”*

Prosjektleder svarer på samme tema at han så noen kandidater som kunne deltatt i anbudskonkurransen.

*”Men det var definitivt et par kandidater som ikke valgte å komme til, som kunne vært med”*

Av de 25 søkerne, ble 10 kvalifisert til anbudskonkurransen. 4 av disse leverte tilbud til anbudskonkurransen, som forutsatte at man leverte tilbud på alle fem-delkontrakter som Oslo Sporveier hadde utlyst samtidig. Konsernsjefen beskriver anbudskonkurransen som en helt vanlig tilbudskonkurranse hvor det var kjøpt etter tilbud og forhandlinger som var de formelle rammene rundt.

Av de 4 som leverte tilbud falt et av selskapene av når de på et tidspunkt valgte ikke å forlenge vedståelsesfristen i sitt tilbud. Det innebar at det ikke lenger forelå tilbud på leveransen fra dette selskapet og at det var tre gjenværende potensielle tilbydere. Ett av disse tre gjenværende selskapene kunne heller ikke vise til dokumentert vellykket drift av tilsvarende system andre steder, men var med siden de hadde et lignende system under innføring. Som forøvrig var NSB sin del av billettsystemet i prosjekt NBB. At man skulle kunne vise til et tilsvarende system i bruk med gode resultater var ett av sentralt tildelingskriterium for kontrakten.

Videre valgte ett av de andre selskapene å innføre en klausul i tilbudet deres, der de tok forbehold om totalansvar i kravspesifikasjon og kontraktsvilkår. I sum konkluderte kommunerevisjonen at disse forbeholdene var så omfattende at de satte sterk tvil om deres kandidatur. Og at disse forbeholdene vanskelig kunne gi grunnlag for kontrakt i det minste på selve systemleveransen, da ett av kravene var at tilbyder måtte ta på seg totalansvar for design og implementering. Selskapet som ikke kunne vise til vellykket drift av tilsvarende system, fylte heller ikke et sentralt prekvalifiserings krav og skulle dermed ikke ha vært med i anbudskonkurransen.

Det var dermed kun to reelle kandidater, men da den ene ikke valgte å forlenge vedståelsesfristen betydde det at det var kun en reell kandidat igjen (Oslo kommunerevisjon, 2008).

Kontraksansvarlig forklarte at han oppfattet det slik at de hadde tilbud fra tre av de største aktørene på verdensbasis som leverer slike systemer og at man ut fra dette så ingen grunn til å avbryte. Prosjektleder forklarer saken slik.

*”Vi hadde selvfølgelig avlysning som opsjon, men vi så ikke at det ville bety noe for oss, hvis vi skulle utlyse det på nytt så ville vi komme tilbake til samme setting.*

*[...] man skulle selvfølgelig ønske at bredden på leverandørsiden var større enn den var, og enten så måtte man kansellere og si at det her er nesten umulig å få til gitt den settinga her eller så måtte man prøve å gjennomføre det på en ordentlig måte med de rammebetingelsene som faktisk var gitt. Nei, jeg har det veldig vanskelig for å se om man kunne gjort akkurat den biten annerledes, mer rasjonelt eller effektivt.”*

Da anbudskonkurransen til Oslo Sporveier var en del av et større samarbeidsprosjekt med NSB og SL, så er det helt klar at man var gjensidige avhengige av hverandre for å gjennomføre det planlagte prosjektet. Hvis en av aktørene ikke hadde anskaffet sin del av systemet så ville man heller ikke fått til ett system som hadde fungert i regionen. Oslo Sporveier var i dette forholdet den største aktøren i forhold til bruken av systemet. Kontraksansvarlig nevner at de følte et større ansvar av å være den største aktøren i prosjektet, men føyer også til at de andre selskapene som lyste ut sine konkurranser på samme måte fikk tilbud fra akkurat samme leverandører og tilbydere.

Man kan selvfølgelig identifisere sistnevnte ansvarsmomentet som et forventingselement i beslutningsprosessen. Videre er det tydelig at man opererte i en anskaffelsesprosess som er regulert av offentlige lover og regelverk, samtidig hadde man anskaffelsesprosedyrer i selskapet som kontraktansvarlig viste til, og at man gjorde det samme som man gjør når man går for anskaffelse av nye busser, t-banetrokker osv. De lovmessige rammene virket ikke innskrenkende på prosjektorganisasjonen. Selv om disse prosedyrer og regler gjør at man utlyser konkurransen i EØS området så valgte man heller ikke å gå utover hva som var krevd. Man så muligheten for at man ikke fikk med alle potensielle tilbydere på verdensbasis, men informantene mente at de fikk de største aktørene innenfor dette feltet. Når det gjelder vurderingen som man gjorde rundt beslutningen om å fortsette anbudskonkurransen; beskrev informantene at man ville gjøre det beste ut fra de rammene man hadde, og man vil sannsynligvis komme tilbake til lignende situasjon med lik setting hvis de skulle utlyse anbudskonkurransen på nytt.



## 5.5.2 Beslutning om anbudskonkurranse ut fra førsteperspektiv

Teorien om *Economic og administrative man* viser til hvordan aktørene var preget av begrenset rasjonalitet. Det kommer frem fra informantene at de ikke søkte aktivt utover EØS-området for å finne leverandører selv om de var klar over at de ikke hadde fått med seg alle mulige kandidater. Dette viser ut fra teorien at beslutningstakere ikke hadde kapasitet eller vilje til å søke etter alle mulige alternativer, men man valgte heller noen ulike alternativer. I dette tilfellet; de som befant seg i EØS området. Videre så beslutningsaktørene ingen grunn til å avbryte anbudskonkurransen siden de hadde de tre største aktørene på verdensmarkedet. Dette kan knyttes opp til at beslutningstakerne var ”satisfisert” med de alternativene de hadde, noe som samsvarer med teorien hvor aktørene velger de alternativene som er tilfredsstillende og ikke de som har størst nyttemaksimering.

I kapittelet om *Logic of consequence* beskrev vi at denne teorien forklarer en beslutningssituasjon hvor beslutningstaker har ett sett med alternativer, og velger konsekvensen som gir høyest forventet verdi innenfor den rammen man befinner seg i. Ovenfor viste vi til at prosjektleder mente at; ved å fortsette med anbudskonkurransen ville man få en bedre konsekvens enn å avbryte den. Ved å avbryte ville man havnet i liknende setting nok en gang og at de gjorde det beste de kunne gjøre innenfor den rammen de var i. Dette passer godt til teoriens beskrivelse om at man handler innenfor de alternativene man har tilgjengelig og prøver å velge den konsekvensen som en tror er best egnet til å løse problemstillingen. Samtidig kan vi nevne at teorien viser til at organisasjoner og individer har et aspirasjonsnivå, som i dette tilfellet kan regnes som kontraktsignering, og når beslutningstakerne nærmer seg dette målet er man villig til å ta større risiko. Denne teoretiske forklaringen kan meget godt egne til å forklare også hvorfor man var i større grad villig til å fortsette konkurransen selv om man var klar over dilemmaet rundt konkurranseforholdene som kommunerevisjonen har kritisert.

## 5.5.3 Beslutning om anbudskonkurranse ut fra andreperspektivet

Ifølge *logic of appropriateness* blir beslutningsaktørenes handlinger drevet av hva som er passende oppførsel i en organisasjon. Dette er både formelle og uformelle trekk. I hendelsesforløpet kommer det frem at anbudskonkurransen var drevet av fastsatte regler samtidig som man hadde flere uformelle prosedyrer, f. eks innkjøpsprosedyrer hvor man

utlyste konkurranse kun innenfor EØS-området. Teorien peker også på at hvis beslutningsaktørene kan gjenkjenne seg i en situasjon, kan de bli mer selvsikre i sine handlinger siden dette er noe de har gjort tidligere. Denne beskrivelsen passer også til konsernsjefens uttalelse om at dette var en helt vanlig tilbudskonkurranse. Prosjektdirektøren har også tidligere erfaring med innkjøp av signallys i Oslo Sporveier slik at han var kjent med innkjøpsprosedyrene i organisasjonen. Det samme gjelder kontraktsansvarlig om kontrakt og juridiske prosedyrer. Videre peker teorien på at regler og prosedyrer i en organisasjon er skrevet ned for å gjøre det lettere for beslutningsaktører og gi dem en utvei til å overkomme den store mengden med informasjon og stimuli de blir utsatt for. I denne situasjonen har man hatt prosedyrer for prekvalifisering for å sile ut tilbydere, og man har hatt prosedyrer som hjalp beslutningstakerne i organisasjonen med hvordan man gjennomførte konkurranseutlysning samt gjennomføring av en slik anskaffelse. Disse prosedyrene og reglene har etter det vi har forstått; gitt beslutningstakerne større trygghet i hva de har gjort og valgene de har tatt. Teorien poengterer samtidig at regler ikke alltid er synonymt med effektivitet. I denne situasjonen kan man muligens se det ut fra prosedyrenes begrensning til EØS og at man derfor utelater områder utenfor EØS-grensene og mister potensielle kandidater på dette. Informantene så for øvrig ikke på dette som en begrensning.

*Legitimeringsteori* går inn på noe av det samme om de rammer som prosjektorganisasjonen arbeidet i og at man blir påvirket av hva som er et legitimt grunnlag å fatte beslutninger på. At man som et offentlig eid selskap i en anbudskonkurranse må forholde seg til relevante lover og regelverk, beskrives av denne tilnærmingen som overensstemmelse med de regulative omgivelser. Dette faller under den regulative pilaren innenfor institusjonell teori. På normativt nivå kan man plassere de interne prosedyrene og normene som er å finne i Oslo Sporveier. Særlig konsernsjef beskrev at dette var en helt vanlig prosess med tilbud og etterspørsel, og informantene gir inntrykk av at de handlet både innenfor de normative og regulative organisatoriske prosedyrer.

#### **5.5.4 Oppsummering**

Hendelsesforløpet har forklart hvorfor prosjektgruppen gikk videre med anbudskonkurransen. Gjennom Economic og Administrative man har vi sett nærmere på at beslutningsaktørene var tilfredsstilte med de leverandørene de hadde og hvorfor de ikke søkte aktivt utover EØS-området etter flere leverandører. Teorien om logic of consequence har en forklaringskraft som

definerer at prosjektgruppen handlet innenfor de satte rammene og kom til den beslutningen som ga høyest forventet verdi. Samtidig preget de formelle og uformelle lover, regler og prosedyrer prosjektgruppen noe som passer godt inn i forklaringsmodellen til logic of appropriateness. Legitimeringsteorien forklarer hvordan de ulike prosedyrene og reglene ble sett på som riktige og legitime normer og at man baserer beslutninger ut fra disse institusjonelle rammer. Ut fra analysen vi har gjennomført kan vi fastslå at logic of appropriateness har størst forklaringskraft, vi kan inkorporere bredden i trekkene vi har gjennomgått i hendelsesforløpet til en meget passende helhetlig logisk sammenslutning med teorien.

## 5.6 Beslutning om å beholde tilbydere i anbudskonkurransen

I hendelsesforløpet til beslutningen om at man ikke avbrøt anbudskonkurransen (5.5), beskrev vi kritikken fra kommunerevisjonen om at det ikke var en reell konkurranse og at prosjektorganisasjonen burde vurdert å avbryte prosessen. Det kom frem at to av tilbyderne i anbudskonkurransen frem til slutfasen ikke fylte de sentrale krav som Oslo Sporveier krevde leverandørene skulle ha. Dette var også en del av kritikken, og det kan gi oss en annen vinkling for å forstå anbudskonkurransen, ved at vi ser nærmere på hvorfor disse to leverandørene fikk fortsatt være med, selv om de ikke kunne regnes som reelle kandidater.

### 5.6.1 Hendelsesforløp

Vi har allerede beskrevet forholdene rundt anbudskonkurransen i analysen av beslutningen om å ikke avbryte anbudskonkurransen. Et av selskapene (Q-free ticketing) ble prekvalifisert og var med i anbudskonkurransen helt frem til slutten selv om de ikke kunne vise til et tilsvarende system i drift. Det andre selskapet (ERG Transit Systems) hadde i sitt tilbud inkludert en klausul om forbehold om totalansvar i kravspesifikasjonen og kontraktsvilkår, dette gjaldt svært sentrale deler av systemet.

Konsernsjef beskriver hvordan de så på usikkerheten rundt disse kandidatene i kommunerevisjonens rapport på denne måten (Oslo kommunerevisjon, 2008):

*”Når det gjelder usikkerheten rundt flere av tilbyderne opp mot muligheten for kontrakt, så prosjektet det som viktig at de ble med i prosessen så lenge som mulig nettopp av hensyn til konkurranseelementet, og av hensyn til muligheten for å oppnå et best mulig produkt og best mulige betingelser for AS Oslo Sporveier/Kollektivtransportproduksjon AS”.*

I følge konsernsjef var det altså med hensyn for å oppnå best mulige betingelser hos de andre reelle kandidatene som altså viste seg å være kun en leverandør (Thales). Prosjektleder sier på dette punktet til oss at de så problematikken, men gir samme type argument som konsernsjef.

*”Vi så selvfølgelig at det var problematisk at vi egentlig var ’stuck’ med en mulig kandidat, en primær kandidat. Vi så også at det var slik at hvis hadde ekskludert de andre så hadde vi sittet igjen med en kandidat i sluttforhandlingene og da ville forhandlings situasjonen vært*

*totalt annerledes. [...] antageligvis resultert i en mye høyere pris. Så vi mente at sånn kommersielt for Oslo Sporveier i denne settingen så var det den beste måten å gjøre det på.”*

Ut fra uttalelsene kan man forstå at prosjektorganisasjonen brukte to leverandører uten potensiell evne til å vinne anbudskonkurransen som verktøy for oppnå et komparativt fortrinn i en forhandlingssituasjon med den potensielle leverandøren (Thales).

Prosjektleder innrømmer faktisk at det ville vært vanskelig å ha valgt en av disse to selv om Thales ikke hadde deltatt i anbudskonkurransen.

*”Nei det ville vært veldig vanskelig [...] det var såpass sterke reservasjoner altså forbehold, man kunne ikke ha valgt de uten at man hadde løst opp i en del av de forbeholdene.”*

Opplysningene vi har presentert viser at man ønsket å bruke den posisjonen man hadde som arrangør av anbudskonkurransen; til å bruke to leverandører som tydelig ikke hadde noe å gjøre i slutfasen av anbudskonkurransen til å få gode betingelser hos den ene potensielle leverandøren. Det virker altså som en manipulasjon, slik at man skaper en fiktiv forståelse av konkurransen. Vi vil anta at de ulike tilbyderne ikke hadde informasjon om disse forholdene, siden Q-free og ERG fortsatte å være med i konkurransen. Prosjektledelsen mente man fikk bedre betingelser på å gjøre dette. Vi har ingen indikasjoner på at denne måten å gjennomføre anbudskonkurranser er innenfor de vanlige prosedyrer og retningslinjer man har i organisasjonen. Dette er heller ingen vanlig anskaffelse da den er mye mer komplisert enn andre anskaffelser i Oslo Sporveier i følge konsernsjef.

## **5.6.2 Beslutning om tilbydere ut fra førsteperspektiv**

At prosjektorganisasjonen som har ansvaret for denne anbudskonkurransen velger å beholde disse to leverandørene med i anbudskonkurransen kan vi forklare ut fra teorien om *makt*.

Prosjektorganisasjonen var klar over at det var kun en leverandør som satt i posisjon til å levere dette systemet. I en slik situasjon ville derfor denne leverandøren (Thales) sitte med et større maktforhold i en forhandlingsposisjon om leveranse og pris. Leverandøren besatt et gode (billettsystem) som Oslo Sporveier trengte. Prosjektorganisasjonen hadde fordelene av å sitte i en maktposisjon til å kontrollere anbudskonkurransens deltakere, samt styringen av konkurransen etter deres interesser. I en gitt situasjon hvor Thales var klar over at de sto som den eneste potensielle leverandøren, ble det vurdert av prosjektledelse at de ville utnytte det

styrkede maktforholdet til sin egen fordel. I dette tilfelle vil Oslo Sporveier ha svekket makt i forhold til krav til systemet og selvfølgelig pris. Gjennom maktteori vil det da tilsi at prosjektorganisasjonen valgte å bruke makten deres for å unngå å havne i en slik posisjon hvor de ville ha svekket maktgrunnlag. Beslutningen kan da vurderes som en rasjonell beslutning for å øke maktbasen i en fremtidig forhandlingsposisjon. Da tilbydere i anbudskonkurransen ikke var klar over dette faktum, kan vi beskrive dette som skjult og manipulerende maktbruk. Særlig ovenfor den aktøren som ble valgt som leverandør. I dette tilfellet virker det som alle i ledelsen var klar over hvorfor man handlet på denne måten, konsernsjef, prosjektleder og da selvfølgelig prosjektdirektør. Man hadde informasjon om forholdene og mulighetene til de ulike aktørene. Og holdt igjen denne informasjonen, og skapte dernest et asymmetrisk informasjonsforhold mellom selger og kjøper, hvor kjøper (Oslo Sporveier) hadde makten.

Begrunnelsen man har gitt for maktbruken er at det ville gi best konsekvens for Oslo Sporveier. Vi har sitert både konsernsjef og prosjektleder på dette. I forhold til *logic of consequence* er det samsvar med at man velger det alternativet som gir best konsekvens innenfor de rammene man befinner seg i. I hendelsesforløpet kommer det frem at alternativet til å ekskludere de to tilbyderne som ikke fylte sentrale kriterier var å bli ”stuck” med en leverandør i anbudskonkurransen. Konsekvensen av dette ville være at man risikerte å få et svekket forhandlingsgrunnlag jfr. maktteori. Prosjektorganisasjonen var klar over den begrensede rasjonaliteten som rådet da man kun hadde en potensiell tilbyder. Man prøvde å få det beste ut av situasjonen ved å holde de to andre aktørene i bildet så lenge som overhodet mulig for å kunne oppnå best mulig forhandlingsgrunnlag hos Thales, som man ville velge.

### **5.6.3 Beslutning om tilbydere ut fra andreperspektiv**

Som det kommer frem av maktforholdet under førsteperspektivet, kan man knytte disse forholdene opp mot teorien om *eskalering av feil kurs*. Denne teorien tar for seg en prosess hvor beslutningstakere må ta et valg når de møter en negativ tilbakemelding fra en tidligere handling, men hvor det fortsatt fins håp om å snu situasjonen ved å investere mer tid, penger eller ressurser. I denne situasjonen kan vi identifisere at prosjektorganisasjonen investerte mer tid ved bruk av skjult maktbruk som det kom frem i hendelsesforløpet, slik at man kunne få snudd det negative utfallet man risikerte å møte gjennom å få dårlige betingelser hos Thales.

Begrunnelsen til å ikke ”diskvalifisere” de to tilbyderne som samtidig ville være å innrømme de dårlige konkurranseforholdene var at det ville være det beste for prosjektets fremgang. Teorien viser til at ulike psykologiske og sosiale faktorer kan virke inn når man ikke velger å avbryte en negativ prosess, men at man heller setter inn flere ressurser. I dette tilfellet kan vi identifisere at selve organisasjonen var en aktør som hadde vært ansvarlig for et tidligere mislykket billettprosjekt. Handlingen vil også kunne kategoriseres som offentlig da den kan ses av publikum. Desto større publikum, desto staere vil man være i forhold til å velge en annen løsning, fordi man ikke vil tape ansikt. At man hadde et tidligere mislykket prosjekt vil kunne forsterke effekten av de psykologiske og sosiale faktorene. Prosjektorganisasjonen og konsernsjefen, jobbet dernest ut fra en tankegang om at Thales ville utnytte forhandlingssituasjonen hvis de var klar over det svake konkurranseforholdet som preget anbudskonkurransen. Dette er den negative kursen man risikerte å møte. Beslutningen om å beholde de to aktørene videre med i konkurransen kan da vurderes som en eskalerende situasjon.

#### **5.6.4 Oppsummering**

I hendelsesforløpet beskrev vi at beslutningstakerne var klar over problematikken, men med hensyn til konkurranseelementet valgte man å beholde de to tilbyderne med i anbudskonkurransen. Man ville oppnå et bedre produkt og bedre betingelser hos den potensielle leverandøren. Vi har beskrevet at denne beslutningen var en tydelig logic of consequence drevet handling, hvor man innenfor de rammene man har velger den beste konsekvensen for organisasjonen. Man velger ulike virkemidler for å nå den mest optimale konsekvensen, i denne hendelsen har vi identifisert maktbruk som et virkemiddel. Vi har også vist at man kan se beslutningsprosessen ut fra perspektivet om eskalering av feil kurs, hvor man har forsøkt å investere mer tid for å snu en eskalerende negativ situasjon. Alle de tre nevnte teoriene har vist seg å vært gode på hver sin måte for å forklare ulike deler av beslutningen og hendelsesforløpet.

## 5.7 Beslutning om ikke å tilføye større ressurser til prosjektet

I sin rapport påpekte kommunerevisjonen at størrelsen på prosjektorganisasjonen ikke var tilfredsstillende nok i forhold til prosjektets størrelse. Konsernsjef bekreftet også dette i sitt høringsnotat i forbindelse med høring i 2008 angående NBB.

”KTP (*Red. ann. Oslo Sporveier*) hadde i begynnelsen av prosjektet avsatt for lite ressurser til oppfølging og undervurderte kompleksiteten i prosjektet. Det ble ikke satt inn tilstrekkelig med ressurser på et tidlig nok tidspunkt” (KTP AS, 2008).

Med tidlig nok tidspunkt siktet man til ny prosjektorganisasjon som kom i begynnelsen av 2006 og fikk store ressurser. Vi ønsker derfor å se nærmere på hvorfor man ikke besluttet å tilføye ressurser på et tidligere tidspunkt før forsinkelsene var et faktum, noe som i følge alle informanter og rapporter påpekes å ha vært for lite.

”Ser man på den samlede aktiviteten, de delvis parallelle løpene mellom tunge oppgaver, den etablerte kapasiteten i prosjekt NBB og gjennomføringstiden på 29 måneder fra kontrakt til system i drift, er det grunn til å stille spørsmål om realismen i ressurstildelingen til prosjekt NBB fra kontraktstidspunktet til årsskiftet 2005/2006” (Oslo kommunerevisjon, 2009).

### 5.7.1 Hendelsesforløp

I vår samtale med konsernsjef bekrefter han disse opplysningene som vi har nevnt innledningsvis.

*”Der er jeg helt enig med kommunerevisjonen, de var altfor små i starten fram til vi for så vidt bytta prosjektgruppe.”*

Kontraktsansvarlig som var medarbeider og ikke en del av ledelsen i prosjektorganisasjon viste tydelig at han oppfattet ressursene i perioden han var med i prosjektorganisasjon som mangelfulle og mener at dette ble kommunisert videre til prosjektledelsen fra han.

*”[...] jeg sa på et veldig tidlig tidspunkt at den prosessen her har altfor lite ressurser (Red. ann. til prosjektledelse). Altfor, altfor lite [...] For å si en annen ting på den tida skulle sporveiene kjøpe seg ett økonomisystem, da tror jeg man hadde 10-12 årsverk som drev og*



*skulle kjøpe et stakkars økonomisystem. Mens dette her i starten var da to heltidsansatte[...] det var jo han Jørn og Magne som jobbet med det på heltid og det er helt sprøtt.”*

Når det gjelder om prosjektledelsen formidlet dette videre, oppfattet kontraktsansvarlig at det ble sagt videre til konsernsjef. Han var rask med å poengtere at konsernsjef sannsynligvis ikke ville være enig i dette og at det nok var litt prosjektorganisasjonens egen feil, og at man burde presset i større grad på dette.

Prosjektleder forklarte også at han så på prosjektorganisasjonens ressurser som ikke tilstrekkelige og at de helt åpenbart var underbemannet. På oppfølgingsspørsmål om hvorvidt dette ble kommunisert videre til konsernsjef svarer han at det var kommunisert videre til konsernsjef, men vurderer at de muligens burde ha sagt i fra tydeligere.

*” [...] man kunne sagt hardt mot hardt og sagt at dette går ikke.”*

Konsernsjef mener derimot at han ikke fikk noe som helst forespørsel om større ressurser, og nevner at det var prosjektledelsen som bestemte størrelsen. På spørsmål om det var vanlig med slik ressurstilgang i forhold til andre prosjekter også, svarer han at prosjektorganisasjonens størrelse var en vurdering fra prosjektledelsens side og var utenfor hans vurderingsevne.

*”[...] jeg var i hvert fall ikke i stand til å se at dere (Red. anm. prosjektledelse) trengte så så mye ressurser [...] det var for lite, men de ba om ikke mer ressurser heller”.*

Prosjektleder mener derimot at prosjektorganisasjonens størrelse var konsernsjefens beslutning. Vi står dermed ovenfor motsigende informasjon fra informantene på dette punktet angående hvem som bestemte størrelsen.

Det er i hvert fall tydelig enighet blant informantene i prosjektorganisasjonen, konsernsjefen og kommunerevisjonen om at prosjektgruppen var underbemannet og kunne trengt større ressurser for inngåelse og forvaltningen av kontrakt om NBB. Hvorfor det ikke ble fattet beslutning om å tilføye større ressurser i form av ansatte til prosjektet og prosjektorganisasjonen, virker vanskelig å få tak i. Vi har først kontraktsansvarlig som viser til at han formidlet forholdene om ressursmangelen på en tydelig måte til prosjektledelsen og at det derfra ble formidlet videre til konsernsjef, men mener det kan ha vært utydelig.

Videre mener prosjektleder at dette ble formidlet videre av han og prosjektdirektør til konsernsjef, men innrømmer at de kunne vært tydelige i kommunikasjonen. Konsernsjefen

derimot mener at han ikke fikk noe informasjon om ressursforholdene. Det er etter vår mening et kommunikasjonsproblem her, informasjonen om ressursmangel fra prosjektorganisasjonen til øverste ledelse var etter det vi skjønner så lite tydelig at konsernsjefen ikke oppfattet det, og dernest har man ikke hatt noe grunnlag for å fatte en beslutning.

### **5.7.2 Beslutning om ressurstildeling ut fra Førsteperspektiv**

Oppsummert nevnte vi at informantene i prosjektgruppen mente informasjon om manglende ressurser ble videreformidlet, konsernsjef på sin side hevdet han ikke fikk noe slik informasjon. Gjennom *Economic og Administrative man* kan vi analysere situasjonen ved å se på konsernsjefen som en aktør med begrenset rasjonalitet. Han var overordnet leder og opptatt med å ha ansvar for andre prosjekter som foregikk i andre deler av organisasjonen. Dernest hadde han ikke kapasitet til å vie nok oppmerksomhet til alt som foregikk rundt han. Begrenset rasjonalitet viser til at man vil være selektiv til å tilegne seg informasjon man kommer over. At informasjonsformidling fra prosjektledelsen var sannsynligvis utydelig kan forsterke dette. Denne seleksjonen kan være preget av aktørens interesser, kompetanse eller grunnleggende antakelser. Hvis tilfellet skulle være at det var konsernsjefen som opprinnelig bestemte størrelsen på prosjektorganisasjonen vil denne selektiviteten muligens forsterkes ytterligere. Men vi har motstridende informasjon fra informantene på dette punktet.

Siden vi har motstridende informasjon om hvorvidt det ble videreformidlet fra prosjektorganisasjonen til konsernsjef om manglende ressurser vil vi derfor se på det fra de to ulike hold gjennom *Maktteori*. Hvis tilfellet i hendelsen var at prosjektledelsen ikke formidlet informasjon om de ressursmessige forholdene, vil det være slik at man hadde en informasjonsmakt som man brukte ved og ikke formidle dette videre. Dette kan kalles asymmetrisk informasjon, siden den ene parten holder igjen informasjon som kan brukes for å manipulere andre aktører, men å gå inn på type manipulasjon vil bare spekulasjoner fra vår side.

I tilfellet konsernsjefen faktisk var klar over de ressursmessige forholdene, vil det være maktbruk gjennom hans formelle posisjon, ved at han ikke gjorde noe med det, eller ignorerte det. Videre vil det være han som satt i posisjon til å fraskrive seg ansvar ved å peke på informasjonsmakten som prosjektledelsen hadde.

Med sprikende forklaringer kan det vurderes om vi står overfor manipulering av informasjon fra enten prosjektledelse eller konsernsjef. Men det kan også være manipulerende retorikk fra prosjektledelse når man innrømmer at man kunne vært tydeligere.

### **5.7.3 Beslutning om ressurstildeling ut fra Andreperspektiv**

I tilfellet prosjektledelsen ikke ytret ønske om større ressurser til konsernsjef, men valgte å arbeide videre under de begrensede ressurser som man hadde blitt tildelt, vil det være naturlig å se dette ut fra *Logic of appropriateness*. Ifølge teorien forsøker aktører å fylle de forpliktelser som ligger i deres roller. I dette tilfellet vil det være slik at prosjektledelsen har sett på de tildelte ressursene som naturlige, riktige og legitime og dernest arbeidet under disse rammer. At man ikke var tydelig om at ressursene som var i prosjektorganisasjonen var for lite overfor konsernsjef kan også vurderes med at man så på ressursene som den rammen man skulle arbeide innenfor, og at de dernest var legitime og riktige.

På overordnet nivå kan vi analysere situasjonen gjennom *Garbage Can*. Det er en strøm av problemer knyttet til at man hadde lite ressurser. Strømmen av løsninger lå så hos konsernsjefen. Disse strømmene av løsninger, problemer sammen med strømmen av beslutningsmuligheter som var møtene mellom prosjektorganisasjon og øverste ledelse krysset ikke hverandre samtidig. Dermed ble det heller ikke dannet noe forum hvor problemene ble fremmet og hvor løsninger kunne bli presentert for å takle disse problemene. Dette endte da opp med at ingen beslutning om økte ressurser ble fattet.

### **5.7.4 Oppsummering**

Forholdene rundt at det ikke ble fattet beslutning om økte ressurser, ble gjennom hendelsesforløpet vist gjennom at man ikke hadde kontroll på om informasjon ble formidlet eller ikke. Gjennom Economic og Administrative man ble vist til at dette kunne være forbinde med den begrensede rasjonalitet som konsernsjef var preget av gjennom ansvaret han hadde som øverste leder i stort konsern. Maktteorien går inn på hvordan aktørene kan ha brukt sin maktbase rundt informasjon. Usikkerheten rundt denne beslutningen kunne forklares gjennom om at prosjektorganisasjon har eventuelt utnyttet sin informasjonsmakt, eller at konsernsjef har gjennom sin formelle posisjon ikke la stor nok vekt på dette.

På den andre siden har vi argumentert i forhold til logic of appropriateness om at aktørene arbeidet etter forventingene og forpliktelsene som lå i deres roller og ba derfor ikke om større ressurser. På organisasjonsnivå kunne vi vurdere det slik at beslutningen ikke ble fattet fordi ulike strømmer ikke krysset hverandre, dermed kan Garbage can stå som en alternativ forklaring på at beslutning ikke ble fattet på grunn av tilfeldigheter.

## 5.8 Beslutning om ikke å inkludere resten av organisasjon

Prosjektledelsen ble kritisert internt i Oslo Sporveier for å ha ”lukket seg inne” og ikke inkludert resten av organisasjonen godt nok i beslutninger og prosessens fremgang. I ettertid har dette forholdet blitt karakterisert i organisasjonen som prosjektdirektøren og lederens ”hemmelige lille prosjekt”. Dette var et innkjøp som en stor del av organisasjonen skulle bruke og forholde seg til på daglig basis. I etterkant har det for eksempel vært vanskelig å etablere en positiv holdning til det nye systemet blant sjåførere og andre som ville få daglig befatning med systemet og derav en endret arbeidssituasjon (Oslo Kommunerevisjon, 2009). Det var også en politisk forutsetning tilknyttet lånegarantien at man hadde billettsystem som var tilpasset hele organisasjonen. I den forrige analysen av beslutningen om prosjektorganisasjonens ressurser (5.7), beskrev vi mangelen på ressurser, og at det ikke ble tilføyd noe ekstra ressurser til denne gruppen.

Kombinasjonen av de få personer som var med i prosjektet, samtidig som man ikke inkluderte andre deler av Oslo Sporveier tilfredsstillende nok, førte til kritikken om at prosjektledelsen var altfor lukket. Analysen vil se nærmere på hvilke omstendigheter som preget denne delen av prosessen.

### 5.8.1 Hendelsesforløp

I beskrivelse av den formelle strukturen (5.2) knyttet til prosjektet og prosjektorganisasjonen, viste vi til en løs kobling man hadde tilknyttet rådsgruppen som skulle være leddet som involverte ulike deler og nivåer av organisasjonen. Denne rådsgruppen ble ifølge alle våre informanter ikke inkludert på en god og tilfredsstillende måte. Konsernsjefen beskriver at dette var noe av kritikken som man ble konfrontert med.

*”[...] det var jo noe av kritikken som kom til med den gamle prosjektgruppen, at man ikke trakk in rådsgruppen og rådførte seg med dem [...] jeg skjønner kritikken [...] og det var et tema mellom Jørn og Magne (Red. anm. Prosjektleder og prosjektdirektør) og meg.”*

Denne rådsgruppen var ikke tildelt noen formelle styringsmuligheter, men var derimot som navnet antyder; et rådgivende forum slik at man inkluderte resten av Oslo Sporveier som

organisasjon. Kontraktssjef beskriver at ledelsens forhold til rådsgruppen var lagt opp slik at det ikke lå forpliktelser i bildet og baserte seg derfor på deres preferanser;

*” [...] Altså du rådfører deg med dem når du føler trang til det. Det er ikke bestandig man føler trang til det. Det lå ikke forpliktelse til at dem skulle gjøre det. Det lå ikke forpliktelse til at noen avgjørelser skulle legges frem for et større utvalg av interesser. At dem hadde muligheter til det, ja. Men formelt sett etter mitt skjønn, så var ikke det strukturert godt nok. Det litt for mye opp til dem. Hvis dem sier; nei dette her tar vi beslutning om, så gjør vi det, og hvis vi ønsker å rådføre oss, så gjør vi det. Det lå ingen forpliktelse i styringssystemet.”*

Prosjektleder antyder i samme retning av at det ikke var noe klare forpliktelser og rutiner til å involvere rådsgruppen da de ikke var et formelt styreorgan. Men sier viser til at de hadde jevnlig møter hvor man diskuterte de ulike konseptene. Siden de ikke hadde noe formell beslutningsmyndighet, hørte man bare på dem. Han forklarte videre at han i ettertid skulle heller ha sett at rådsgruppen kunne hatt større formalisert rolle mer i retning av en styringsgruppe med mer formalisert kommandolinje.

*”Ja, det var Bjørgan (Red. anm. konsernsjef) sin ide [...] Bjørgan ville ikke ha styringsgrupper, men rådsgruppe, sånn som du kommuniserer med ulike deler av organisasjonen.”*

Konsernsjef så derimot ingen betydning, og mente det ikke ville spilt noe rolle om rådsgruppen hadde vært en styringsgruppe.

Når det gjelder kritikken om at de lukket seg inne, viser prosjektleder forståelse for at man kunne bli oppfattet som en lukket prosjektgruppe. Men at det var på grunn av valgte styringsmodell og at det heller var en overlevelsesstrategi på grunn av de ressursene man hadde i gruppen. Man hadde dermed ikke kapasitet til å inkludere rådsgruppen på et tilfredsstillende nivå.

At dette kan være et generelt problem i mange store organisasjoner er noe kontraktsansvarlige tilføyer. I en slik situasjon hvor aktører har fått tildelt autoritet kan det være vanskelig å trekke inn alle som burde trekkes inn i beslutninger. Beslutningstakere kan bli blendet av den makten man har.

”[...] Av og til blir det sånn at du synes det er morsomt å ta avgjørelser og ikke få altfor mange folk inn [...] hvis jeg skulle gi en skikkelig kritikk så var det at dem var for lite flinke og sto på for lite for å påvirke, for å få med resten av organisasjonen”. (Kontraktsansvarlig)

Prosjektledelsen har altså i ettertid blitt kritisert fra flere hold om at de lukket seg inne og ikke inkluderte resten av organisasjonen. Det var blant annet en politisk føring som forutsatte at hele organisasjonen ble inkludert i anskaffelsen og spesifiseringen av NBB. Kritikken man har møtt peker på at viktig input gikk tapt, f. eks fra sjåførene og de som skulle forholde seg til systemet på daglig basis. Rådgruppen som prosjektgruppen skulle forholde seg til var bare et høringsorgan og ikke et formalisert styringsorgan, noe som gjorde graden av inkludering til et preferansespørsmål.

Prosjektleder nevner at hensikten ikke var å lukke seg inne som kritikken peker på, men at det var heller en overlevelsesstrategi på grunn av arbeidsmengden de hadde i forbindelse med tiggjengelige ressurser. I ettertid ønsket han at det var en mer formell kommandostruktur i form av en styringsgruppe, dette er noe konsernsjefen har en motstridende oppfatning over. Han mener at det ikke ville spilt noen rolle om det var en styringsgruppe eller en rådgruppe prosjektgruppen forholdt seg til.

## **5.8.2 Beslutning om ikke å inkludere ut fra førsteperspektiv**

Hvorvidt prosjektgruppen inkluderte rådgruppene i stor nok grad kan forklares gjennom *Economic og Administrative man*. Når aktører er preget av begrenset rasjonalitet har de ikke kapasitet til å vie full oppmerksomhet til sine omgivelser. Tid og ressurser setter ofte en begrensning og er noe som passer situasjonen prosjektgruppen var i.

Som tidligere nevnt hadde ikke prosjektledelsen nok ressurser. I tillegg til å ha ansvaret for å anskaffelsen, bygde man opp kunnskap gjennom å reise for å se på andre elektroniske billettsystemer rundt om i verden og samtidig delta på kurs og seminarer. Det var også prosjektledelsen som hadde ansvaret for å holde samarbeidet med de andre selskapene oppdatert, SL og NSB. Dette gjaldt spesielt rundt interoperabilitet og takst- og sonfordelingen.

Når man i tillegg også skulle inkludere resten av Oslo Sporveier hovedsakelig gjennom rådsgruppen kom problematikken angående tid og kapasitet. Dette satt i følge prosjektleder begrensning på hvor mye kapasitet de hadde for å gi rådsgruppen nok oppmerksomhet.

Denne avgrensede inkluderingen av rådsgruppen kan også vurderes ut fra *Makt* perspektivet. Prosjektledelsen satt både med informasjons- og beslutningsmakt som de hadde mulighet til å ikke dele med rådsgruppen. Den formelle strukturen tilrettela heller ikke nok for å tone ned denne maktbalansen. Ved å la andre deler av organisasjonen delta på beslutningsplattformen og komme med innspill ville det innskrenket maktbasen som prosjektledelsen hadde i beslutningssituasjoner. Dette kan kobles opp til teori ved at man ikke ville risikere eller utsette maktbasen man hadde gjennom å la andre delta, som igjen gjør at man må forholde seg til flere parter.

### **5.8.3 Beslutning om ikke å inkludere ut fra andreperspektiv**

Når prosjektleder svarer på om hvorvidt de lukket seg inne, viser han til det heller var en overlevelsesstrategi på grunn av de begrensede ressurser man hadde. Dette bringer *logic of appropriateness* inn i bildet gjennom at man handlet innenfor de rammene som var satt og prøvde å fylle de forpliktelser og forventninger som man føler lå i deres roller.

Arbeidsoppgavene og stillingene til prosjektledelsen kan i seg selv defineres som noe forpliktende gjennom det ansvaret man hadde for en så viktig anskaffelse. At man ble tildelt de ressurser prosjektgruppen fikk, kan man tolke som de forventningene konsernledelsen hadde til prosjektgruppen og at man skulle klare det innenfor de midlene og de rammene man var tildelt. Man kan derfor ha blitt oppfattet som en lukket gruppe, selv om man forsøkte å innfri de tildelte rollene man hadde. Dette kan da ha gitt videre utslag i at man ikke har inkludert andre deler av Oslo Sporveier godt nok, slik kritikken kom fram. Og kan derfor muligens kobles til et kapasitetsproblem. Det er også viktig å vurdere om prosjektledelsen så på rådsgruppens posisjon som riktig og legitim, da de gjennom hendelsesforløpet etterlyster en klarere rolle i form av styringsgruppe som igjen ville gitt tydeligere kommandolinjer.

Om det ligger noe normativt i at man forsøkte å jobbe med de rammene og ressursene man var tildelt uten å stille spørsmålstegn, kan bringe *legitimeringsteori* inn i bildet.

Organisasjonskulturen til Oslo Sporveier har vi ingen data om, dermed kan vi heller ikke



vurdere om hvorvidt det var et normativt grunnlag for å forsøke å jobbe kun innenfor de rammene man hadde.

#### **5.8.4 Oppsummering**

Gjennom hendelsesforløpet har det kommet frem fra prosjektleder at ressurser spilte en rolle. Economic og Administrative man forklarer at mangel på ressurser førte til at prosjektgruppen ikke kunne vie nok oppmerksomhet til alt som foregikk i omgivelsene deres. Noe som kan ha begrenset hvor mye de kunne inkludere andre deler av Oslo Sporveier. Maktteori har derimot vist at det kan ha vært en preferanse; hvor gruppen gjennom å trekke inn andre aktører risikerte at man måtte ta hensyn til deres preferanser, noe som igjen kunne utfordre maktbasen til prosjektledelsen.

I andre perspektivet har vi gjennom Logic of appropriateness forklart at ressursgrunnlaget kan ha påvirket kapasiteten til prosjektgruppen for å ta hensyn til rådsgruppen for eksempel. Og at det muligens kan ha presset dem til å utvikle en overlevelsesstrategi for å innfri de forventninger og forpliktelser som var satt til deres roller.

Alle nevnte teorier er gode på å forklare forholdene rundt denne hendelsen på sine ulike måter, og gir ulike interessante forståelser som vi tar med oss videre.

## 6 Drøfting

Vi har frem til nå gjennomgått ulike utvalgte beslutninger som vi har sett på som strategisk viktige hendelser i prosessen. Våre empiriske funn har i stor grad vært basert på intervjuene vi har gjennomført, samtidig som vi har brukt kommunerevisjonens rapporter for å kunne beskrive forholdene på en god måte. Analysen foregikk gjennom den teoretiske todelingen som vi gjennomgått i kapittel 3. Alle de redegjorte teorier har blitt brukt innenfor denne todeling og vi har i oppsummeringene forsøkt å vise til den teorien som har skilt seg ut med den bredeste forklaringskraften. Dette har selvfølgelig ikke alltid latt seg gjøre, da de ulike teoriene noen ganger har beskrevet ulike deler beslutningsprosessen på hver sine gode måte.

Videre fremgang av drøftingen vil bli en presentasjon av de funn som er gjort i analysedelen, hvor vi ser nærmere på forklaringskraften til første- og andreperspektivet på et overordnet nivå. Etter dette vurderer vi de sterke og svake sidene av denne oppgaven og de implikasjoner som kommer frem. Avslutningsvis blir det gitt ulike ideer til videre forskning av denne prosessen som kan være interessant å studere videre på, både gjennom de funn som har kommet frem i denne oppgaven, men også store deler av prosessen som vi ikke har hatt kapasitet til å undersøke.

## 6.1 Hovedfunn

Innledningsvis i oppgaven beskrev vi at Oslo Sporvies har blitt konfrontert med mye kritikk i forhold til hvordan de håndterte anskaffelsen av NBB. Kommunerevisjon har vært sterkt inne i bildet med to rapporter, hvor de hovedsakelig påpekte hvilke feil og mangler som prosessen var preget av. Dette har hjulpet oss med å fokusere på ulike biter av anskaffelsen, både når det gjaldt valg og konsekvenser. Det har da vært viktig å distansere seg fra å være påvirket for mye fra kommunerevisjonens perspektiv. Objektivitet er et nøkkelord til de grader det er mulig å være det. I forhold til disse to rapportene og medias fremstilling, gir vinklingen vi har gjennomført et annerledes bilde av hvordan man kan oppfatte de valg og beslutninger som er gjort gjennom prosjektet.

*Spørsmålet er da om vi kan kategorisere dette som et funn i forhold til hva som allerede er blitt publisert.?*

Vår fremstilling har vært fokusert på å gjengi de omstendigheter som lå til grunn for de ulike beslutningene og hendelsene som er beskrevet i analysen. Denne koblingen er et funn i seg selv, og gir et klarere bilde av hvilke elementer som kan ha vært påvirkende faktorer. Det har i analysedelen blitt vist til empiriske omstendigheter som ikke kommunerevisjonen har nevnt. En kritikk som kommunerevisjonen kommer med i forhold til prosjektorganisasjonen var at man burde ha alliert seg med ekstern spisskompetanse på elektroniske billettsystemer i form av innleid/-e rådgiver/-e. Samtlige informanter påpeker derimot at det ikke lå noe slik teknisk spisskompetanse hos eksterne aktører. I stedet for å bygge opp kunnskapsnivået hos eksterne aktører vurderte man det mer rasjonelt å bygge opp kunnskap i egen organisasjon. Til hvilken grad man skulle basere seg på ekstern eller intern kompetanse blir et spørsmål vi ikke kan ta hensyn til. Tematikken i forhold til å avlyse anbudskonkurransen blir også interessant med prosjektleders forklaring om at man ville komme tilbake til samme setting hvis anbudskonkurransen skulle bli gjennomført på nytt.

Særlig media har en tendens til å vinkle mye til individer og personlige preferanser, noe som er tydelig i forhold til dekningen denne prosessen har fått. Personlige preferanser er selvfølgelig en del av prosessen, men det gir ikke et riktig bilde av hvorfor beslutninger er fattet. I de ulike beslutningene har vi oppdaget både struktur, erfaring, ressurser, kommunikasjon, forventninger som bidrags ytende faktorer i forhold til beslutningene som vi

har fokusert på. I forhold til hvilken informasjon media har formidlet til publikum hovedsakelig Aftenposten, blir deres vinkling etter vår mening særlig svekket gjennom analysen vi har gjennomført. De har vært veldig fokuserte på prosjektledelsen og glemmer da hvilken kontekst forholdene har utspilt seg i.

Det er ikke å legge skjul på at vi som publikum også blir påvirket av å lese artikler og rapporter som kritiserer stort sett det meste. Utfordringen ligger i å være oppmerksomme, og ikke bli altfor blendet og distansere seg fra det. Intervjuene som er gjennomført har vært ekstremt viktige for å få en bredere forståelse samtidig som det minsker vår avhengighet av sekundær data. Gjennom å sitere har vi vist direkte til hvordan involverte personer har oppfatter og oppfattet situasjonene. Bruken av teori gir tydelig en bredere kunnskap om prosessen.

Inntrykket man får av kommunerevisjonens rapporter, peker i retning av at det har vært en prosess som har blitt dominert av teoriene som Eskalering av feil kurs og Garbage can. Analysen viste derimot at det var andre teorier som hadde større forklaringskraft. I noen beslutninger viste analysen at man kunne forklare ulike deler av hendelsesforløpet gjennom kombinasjoner av teorier som kunne gi interessante forståelser

*Hvordan kan tidligere AS Oslo Sporveiers rolle i prosessen med innføring av nytt billett- og betalingssystem i Stor-Oslo forklares ved hjelp av organisasjonsteori?*

Oppgavens problemstilling er som beskrevet i metoddelen; teoritestende, og søker etter å teste ulike teorier mot innføringen av NBB. Hvorvidt vi har noen funn i forhold til problemstillingen blir da om teoriene kan forklare prosessen. Dette ble gjort i resultatkapittelet og det er tydelig at alle beslutninger som er gjennomgått kan forklares gjennom teorier innenfor vårt todelte teoretiske rammeverk. Både teorienes forklaringskraft og beslutningenes teoretiske forklaringsmulighet varierer, men det er klart at teoriene har forklaringskraft. Når det gjelder perspektivenes forklaringskraft er det som følge av problemstillingen hensiktsmessig å vurdere deres styrke i forhold til hverandre.

## 6.2 Perspektivenes forklaringskraft

I analysen ble de enkelte beslutningene vurdert gjennom begge perspektivene. På denne måten gir perspektivene oss muligheten til å forstå beslutninger gjennom ulike vinkler.

Når vi benyttet oss av de underlagte teorier innenfor førsteperspektivet, kunne vi se og vurdere omstendighetene for beslutningen og prosessen gjennom det rasjonalistisk/økonomiske paradigmet. Dette paradigmet fokuserer sterkt på organisasjoners overlevelse, noe som skjer gjennom effektiv planlegging og at man velger det beste alternativet eller konsekvensen organisasjonen ønsker i fremtiden. Erfaring spiller en sentral rolle i perspektivet gjennom at det gir større forståelse av konsekvensene til de ulike alternativene man vurderer. Gjennom prosessen har det kommet frem flere hendelser og beslutninger hvor aktørene har vist til at man har handlet rasjonelt gjennom planlegging samtidig som erfaring har vært en viktig faktor.

Gjennom andreperspektivet analyserte vi beslutningene som preget av sine institusjonelle omgivelser hvor man prøver å imøtekomme de normer og regler som er sosialt skapt. Regler og normer er sentrale begrep i perspektivet, og beslutningsaktører streber for å etterleve de institusjonelle rammer som de befinner seg i. Dette blir ansett som det riktige og legitime, og effektivitet vurderes ut fra hvorvidt man følger disse rammene. Når man tar beslutninger som er basert på slike institusjonelle omgivelser, vil disse beslutningene være preget av tilfeldigheter, symbolikk og normer.

I begynnelsen av prosessen ser vi at planlegging stod sentralt, aktørene hadde en strategisk vurdering av kompleksiteten som et elektronisk billettsystem representerte. Man var klar over de begrensingene man hadde som fremtidig beslutningstaker i forhold til kunnskapen som leverandørene besatt. Beslutningen om å bygge kunnskap ble også vurdert som riktig i forhold til organisasjonens normer. Førsteperspektivet viser god forklaringskraft frem til beslutningens tilpasning til de organisatoriske normer. Empirien derimot prøver å vise til at rasjonalitet har vært en sentral faktor. Selv om dette blir førsteperspektivets felt, har tilnærmingen en svakhet i forhold til den identifiserte normen som befinner seg på organisasjonsnivå. Normen gir heller rom for at andreperspektivet har større forklaringskraft for å kunne forklare beslutningen om intern kunnskapsbygging.

Tilpasningen i forhold til den organisatoriske normen viser at de institusjonelle omgivelsene har mulighet for å forklare beslutningen. Dette er derimot ikke tilfelle når vi beveger oss til hvorfor man hadde ulike leverandører. Andreperspektivet er svakt i forhold til erfaringsfaktoren fra tidligere billettprosjekt som ble identifisert. Dette, sammen med den aktørrasjonaliteten som råder, blir derimot faktorer som styrker førsteperspektivets forklaringskraft. Noe som kan muligens også identifiseres gjennom at individuell aktørrasjonalitet fører til en beslutning som kan defineres som kollektivt irrasjonelt. Maktforhold virket som det sentrale i den rasjonelle konsekvensvurderingen som ble gjort hos prosjektorganisasjonen.

Førsteperspektivet fortsetter å ha god forklaringskraft når vi beveger oss til hvorfor man valgte å fortsette anbudskonkurransen. Her får vi et rasjonelt grunnlag for å analysere om hvorfor man var "satisfisert" med omstendighetene, og hvorfor man valgte å gå videre på den måten som man gjorde. Selv om andreperspektivet gir oss grunnlag for å se nærmere på institusjonelle og organisatoriske rammer, forklarer dette ikke godt nok hvorfor status quo ble beholdt gjennom å ikke avbryte anbudskonkurransen. Det kan derimot argumenteres for at de prosessuelle rammene ga større trygghet hos aktørene til å gjennomføre prosessen på en slik linje. Det samme gjelder beslutningen om å beholde de to leverandørene som ikke fylte sentrale kriterier for å kunne være med i anbudskonkurransen. Andreperspektivet har ikke like tydelig forklaringskraft i denne hendelsen. Perspektivet gir en veldig overfladisk beskrivelse av forhold som kan forklare beslutningen gjennom tilfeldigheter, uten at den er like sterk på å bruke de trekk som kommer fra hendelsesforløpet slik som førsteperspektivet.

Førsteperspektivet har en meget god forklaringskraft ved at den gir god teoretisk forståelse av situasjonen, både når det gjelder grunnlaget for beslutningen og strategien for å møte den. Det ble vist til at aktørene utnyttet sin maktbase gjennom rasjonell tilnærming til en utfordring av en negativ situasjon som besto av dårlig konkurranse.

Kompleksiteten og uoversiktligheten som preger hendelsesforløpet om ressurstildeling faller innenfor tilfeldighetsaspektet i andreperspektivet, og gir sådan tilnærmingen en forklaringskraft. Men uoversiktligheten som har preget empirien gjennom at vi hadde motstridende uttalelser fra informantene gir grunnlag for å vurdere ulike teoretisk forklaringsalternativer over hvordan hendelsen kan ha forløpet seg. Om hvorvidt dette gir større forklaringskraft til perspektivene kan vurderes, men både første- og andreperspektivet gir god forklaring fra de ulike hendelsesforløpene som informantene ga uttrykk for. Den samme vurderingen kan vi gjøre rundt beslutningen om å ikke inkludere resten av

organisasjonen. Begge perspektivene har styrke på hver sin måte om hvordan man vurderer de ulike trekkene fra hendelsesforløpet. Førsteperspektivet har sin styrke i rasjonalitetsgrunnlaget til aktørene og samtidig de begrensningene man møter i omstendighetene man opptrer i. Disse omstendighetene ble vurdert som lite ressurser i forhold til arbeidsmengde, og som dermed resulterte i kapasitetsproblemer. Andreperspektivets styrke blir da at vi ser forløpet gjennom de normer og forventinger som beslutningsaktørene preges av.

Det totale styrkeforholdet mellom perspektivene kan vurderes ut fra ulike trekk som kommer frem. Begge perspektivene har i mer eller mindre grad hatt en forklaringskraft ved samtlige analyserte beslutninger. I alle gjennomgåtte beslutninger har minst ett av perspektivene hatt god forklaringskraft. Dette er vist ovenfor, og gir perspektivene samlet en god forklaringskraft. I visse tilfeller kan vi også observere at begge perspektivene har god forklaringskraft på en og samme beslutning. Det er i disse beslutningene hvor bredden av de empiriske funnene blir utnyttet til en god og optimal forklaringskraft. Selv om perspektivene kan gi ulike forklaringer, svekker ikke dette den totale teoretiske forklaringskraften. Ved å forklare den totale konteksten gjennom begge perspektivene får vi to vinklinger på hvordan og hva som kan ha ført til en beslutning. Førsteperspektiv viser den rasjonelle og konsekvensorienterte siden og hvordan det foregikk, mens andreperspektivet viser til hvilken kontekst beslutningsaktørene befant seg innenfor og hvordan det begrenset eller påvirket aktørene. På denne måten gir den beskrevne kombinasjonen innsyn i aktørrasjonaliteten som råder samtidig som vi får innsyn i hvordan konteksten og institusjonelle omgivelsene kan ha virket inn.

Ved beslutningen om kunnskapsbygging for eksempel; var forklaringen til førsteperspektivet basert på at det var en rasjonell strategisk planlegging. Andreperspektivet derimot legger grunnlaget for beslutningen på det normative aspektet som preger organisasjonen. Begge perspektiver ga legitime forklaringsalternativer. Og alle empiriske trekk som kom frem hendelsesforløpet ble dernest fremstilt og forklart på ulike måter.

Det som skiller perspektivene gjennom et samlet syn av beslutningene, er at forklaringskraften varierer etter type beslutning. Noen beslutninger er mer av planleggende art og da ser vi en tendens til førsteperspektivet har god forklaringskraft. Beslutninger som preges av at man møter en utfordring eller et problem gir større rom for andreperspektivet, selv om førsteperspektivet også tilbyr alternative forklaringer og har styrke i dette. Det er dette som skiller perspektivene i analysen. Førsteperspektivet har en jevn forklaringskraft på

alle beslutninger, og gir oss fortsatt gode alternativer selv om andre perspektivet har større grad av styrke. Andreperspektivet har som sagt på noen områder god forklaringskraft. På de beslutninger hvor den er svakere i forhold til førsteperspektivet tilbyr den derimot ikke like gode alternativer. Dette kan muligens forklares med at det er vanskelig å identifisere de institusjonelle omgivelser, både normative og kultur-kognitive elementene som aktørene påvirkes av, men som ikke kommer frem gjennom innsamlet data. Samtidig vil det også være vanskelig å identifisere eventuelle tilfeldigheter som beslutningene kan ha skjedd gjennom. Beslutningsaktører kan ha vanskeligheter for å innrømme slik trekk som kan ha preget de ulike beslutningene. Innsamlet data derimot viser at førsteperspektivet tilbyr en gjennomgående god forklaringskraft, og det er på dette momentet at man kan skille styrken og forklaringskraften på disse to perspektivene i oppgaven.



### 6.3 Sterke og svake sider ved oppgaven

I forhold til hvordan vi gjennomførte denne oppgaven vil det alltid være alternative metoder å gjøre det på. Vi sa avslutningsvis at det kan være vanskelig å identifisere eventuelle institusjonelle omgivelser som kan ha preget prosessen. Videre vil det også være psykologiske elementer som kan være meget utfordrende å oppdage og identifisere. Dette er selvfølgelig svakheter som vi har vært klar over gjennom oppgaven, uten at vi har kunnet motarbeide det.

Når det gjelder gjennomføringen av oppgaven ville det muligens være et alternativ å fokusere på én beslutning og studere alle forhold som var knyttet opp til denne ene beslutningen framfor en analyse av flere beslutninger. En slik analyse vil etter vår oppfatning derimot, snevret forståelsen som man tilegner seg om prosessen. Det gir et bedre grunnlag for å forstå prosessen når vi inkluderer flere beslutninger, som igjen vil tilsi at vi redegjør for ulike omstendigheter langs prosessen. Dette betyr ikke at vi har en oppgave som gir forståelse av hel og kompleks anskaffelsesprosess.

Gjennom å avgrense oppgaven på den måten vi gjør, samtidig som vi tar utvalg av beslutninger innenfor avgrensningen, kan dette gi god indikasjon på hva som kan ha preget prosessen og hvordan ting har foregått. Men fortsatt så setter tid og kapasitet en begrensning i forhold til å få frem alle sider ved prosessen. Dette måtte i så fall gjøres gjennom en ren empirisk basert oppgave. Avgrensningen som gjør at vi ser på et utvalg av beslutninger svekker også forklaringskraften til noen av teoriene som har sin styrke i å forklare hele beslutningsprosesser. Dette gjelder særlig teoriene muddling through og eskalering av feil kurs. I forhold til eskalering av feil kurs, ser vi at denne teorien definitivt har et potensial til å forklare forhold som skjer når forsinkelsene av prosjektet inntreffer. Man står overfor flere negative tilbakemeldinger og man prøver deretter å forsvare prosjektets fremgang ved å investere i mer ressurser, tid og penger i håp om å få snudd den negative kursen. Vi ser dette gjennom reaksjonene til beslutningsaktørene, samt hvordan rapporter og informanter beskriver at den nye prosjektorganisasjonen praktisk talt ble overveldet av ressurser. Det interessante i denne sammenheng er også at prosjektet ikke lenger gir den lønnsomheten som var tanken bak å innføre systemet i første omgang.

Det empiriske grunnlaget som ligger til grunn for å påstå dette, fører oss videre til hva man kan anse som den største styrken i oppgaven. Både informasjon som har vært tilgjengelig for

allmennheten og den informasjon som er samlet gjennom intervjuer, gir oppgavens empiri god reliabilitet. Dette ble drøftet nærmere i metodekapitlet. De skriftlige kildene om de empiriske forholdene som kommer fra offentlig hold regnes for å være troverdige kilder. Dette gjennom at man som offentlig organ har god utredningskompetanse og tradisjon for å være nøytrale og selvstendige instanser som kvalitetssikrer sitt arbeid. Intervjuene på sin side inkluderte informanter med nær tilknytting til prosessen og de beslutningene som er tatt. Det hadde selvfølgelig styrket det empiriske grunnlaget ved at prosjektdirektøren hadde vært tilgjengelig, men vedkommende viste til at prosjektlederen hadde et så nært forhold til han og de beslutninger som ble tatt, at han var en troverdig kilde som kunne redegjøre omstendighetene for alle forhold på lik linje som han.

Under hovedfunn nevner vi hvilket inntrykk den tilgjengelige informasjonen gir om prosjektet. Det er derfor viktig å distansere seg fra det negative inntrykket som disse informasjonskildene gir, og gjennomføre analyse og vurdering ublandet fra dette. Oppgaven har derimot brukt de påpekte elementene og nyansert dette med teori. At vi samtidig har et stort utvalg av teorier innenfor perspektivene øker forklaringskraften til oppgaven. Selv om en bredere prosesstilnærming muligens kan øke styrken på visse teorier, så gir det utvalget av beslutninger vi har analysert, en kvalitetsmessig styrke gjennom at oppgaven går mer i dybden.

## 6.4 Implikasjoner

*Hva kan man lære, hva er budskapet?*

Røste (2009) kategoriserer prosjektet som innovasjon og det er tydelig at andre kollektivaktører har mye lærdom å hente fra et slikt innovativt prosjekt som Oslo Sporveier sto for. Oslo Sporveier søkte selv lærdom og kunnskap hos andre kollektivtransportaktører rundt i verden for å styrke sin egen kompetanse og forståelse over elektroniske billettsystem.

Når det gjelder hva man kan lære av denne oppgaven, er det særlig de empiriske omstendigheter som viser kompleksiteten rundt beslutninger som er viktig å ta med seg videre. Og det er sannsynligvis dette som vil tiltrekke lesere utenfor universitetsmiljøet til å lese denne oppgaven. Å kategorisere valg som rett og galt i ettertid kan være enkelt, men å nyansere de med både empirisk og teoretisk støtte gir en helt annen lærdom.

Det ble for eksempel nevnt i kommunerevisjonen (2009) at prosjektledelsen burde alliert seg med ekstern spisskompetanse på billettsystemer. Det ble derimot ikke nevnt at Oslo Sporveier hadde en intern policy om at ekstern konsulentbruk skulle begrenses og at det ble rapportert til styret om konsulentbruk. Dette er selvfølgelig ett eksempel på et av flere elementer på hvordan denne oppgaven gir alternativ innfallsvinkel til beslutningsprosessen. Ved å inkludere en slik teoretisk todeling legger vi også grunnlag for å gi to ulike forståelser av beslutninger. Underlagte teorier gir enda dypere forståelse av hvordan og hvorfor beslutninger og valg er tatt gjennom prosessen.

Budskapet blir da at man gjennom å kombinere teori og empiri gir en alternativ forståelse av omstendighetene og beslutninger som er tatt i anskaffelsen av nytt billett- og betalingssystem. Dette er beslutninger og omstendigheter som også gir grunnlag for resten av prosessen, og som også selvfølgelig kan være grunnlag for videre forskning.

## 6.5 Videre forskning

Under prosessen med anskaffelsen av NBB var samferdselsdepartementet som overordnet aktør inne og påpekte den relative betydningen Oslo og Akershus hadde i transportsammenheng. De ble bedt om å utarbeide spesifikasjoner som kunne publiseres og brukes av andre aktører. Tanken bak dette var at det alltid ville finnes folk på andre siden av grensen, og at fylker som har pendlerrelasjon til Oslo og Akershus kunne på sikt bygge seg inn i nettverket, og som igjen kunne utvikles til nye grenser. Samarbeidet var på lang sikt noe som var grunnlaget for nasjonal håndbok 206 (Statens vegvesen, 2004), som en del av nasjonal transportplan, og skulle gi retningslinjer for fremtidig billettering av kollektivtrafikk i Norge. Samarbeidet mellom NSB, SL og Oslo Sporveier nevnes som et eksempel på anvendelse av modellen som de beskriver.

”Denne samordningen er kommet i stand ved et samarbeid mellom de tre store kollektivselskapene som opererer i dette området, nemlig NSB, Oslo Sporveier (OS) og Stor-Oslo Lokaltrafikk (SL). Det geografiske området disse opererer i dekker hele Oslo og Akershus. Hvert av selskapene vil stå som eiere av hvert sitt billetteringssystem, men det er inngått en forpliktende samarbeidsavtale mellom de tre operatørene inkludert et felles rammeverk som skal sikre interoperabilitet (Common Requirement Specification for Interoperability (CRSI))” (Statens vegvesen, 2004).

Det kan være videre interessant å se hvordan lignende billettprosjekter som baseres på samme elektronisk system har blitt anskaffet, og muligens ha komparative studier av ulike offentlige anskaffelser knyttet til billettsystemer. I Vest-Agder har det nylig blitt innført et system som baserer på den nevnte nasjonale håndbok 206. Dette prosjektet er mindre komplisert og omfatter færre transportmetoder, men likheten er at man samordner takssystemer og innfører ett felles elektronisk billettsystem. På sikt ser man også at Aust-Agder inkluderes i dette systemet, slik at Agder fylkene operer med et harmonisert takst- og billettsystem.

Lignende elektroniske billettsystemer er i dag innført eller under innføring i flere regioner i landet. Både Stavanger, Trondheim, Møre og Romsdal, Troms og Agder som nevnt har fått, eller er fortsatt under prosessen med å få elektronisk system. Felles for alle er at man møtt utfordringer på ulike måter.

I forhold til prosjektet i Oslo har mye vært utredet i tilknytning til gammel prosjektorganisasjon. Selv om det fortsatt er mye som kan analyseres på dette området så har den nye prosjektorganisasjonen fått veldig lite fokus. Det har skjedd forsinkelser etter planlagt innføringsdato under den nye prosjektorganisasjonen også<sup>12</sup>, men dette ser ut til å ha blitt begrunnet med å vise til de beslutninger som er tatt under den forrige prosjektledelsen. Selv om den nye prosjektledelsen tok over for fire år siden, samtidig som man hadde store ressurser tilgjengelig er systemet i skrivende stund fortsatt ikke i full operativ drift. Kommunerevisjonen (2009) beskriver de tiltak som er gjort av ny prosjektorganisasjon som tilfredsstillende og har ingen ting å påpeke hos nye ledelse. Dette virker i forhold til vår oppfatning som en lettvinnt løsning, og legger mye av skylden på gammel prosjektledelse.

At man bruker en slik todeling av perspektivene som har blitt presentert i denne oppgaven er noe som kan brukes videre til å se på andre beslutninger enn de som har kommet frem i vårt utvalg. Samtidig bør man være klar over manglende tilgjengelighet av empiri rundt forhold etter 2006, og som man eventuelt bør ta høyde for hvis en ønsker å gå nærmere inn på å studere forhold etter denne perioden.

---

<sup>12</sup> <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.6268022>

# Litteraturliste

## Bøker og Artikler

Aftenposten Morgen - 02.04.2006 - Side: 10 - Seksjon: NYHETER - Del: 1. Forfatter: Haakaas Einar, Bentzrød Sveinung Berg

Andersen, J. A. (2009). *Organisasjonsteori: fra argument og motargument til kunnskap*. Oslo, Universitetsforlaget

Brunsson, N. and J. P. Olsen (1990). *Kan organisasjonsformer velges?* Bergen, Senteret.

Cohen, M. D., J. G. March, et al. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17(1): 1-25.

Cyert, R. M. and J. G. March (1963). *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.

Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Thousand Oaks, Calif., Sage.

Emerson, R. M. (1962). "Power-Dependence Relations." *American Sociological Review* 27(1): 31-41.

Enderud, H. (1976). *Beslutninger i organisationer: i adfærdsteoretisk perspektiv*. [København], Fremad.

Gibbs, G. (2007). *Analyzing qualitative data*. London, SAGE.

Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen, Fagbokforlaget.

Hellevik, O. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo, Universitetsforlaget

Hovi, J. and B. E. Rasch (1993). *Strategisk handling: innføring i bruk av rasjonalitetsmodeller og spillteori*. Oslo, Universitetsforlaget.

Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?, innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand, Høyskoleforlaget.

Jacobsen, D. I. and J. Thorsvik (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen, Fagbokforlaget.

Janis, I. L. (1982). *Groupthink: psychological studies of policy decisions and fiascoes*. Boston, Houghton Mifflin.

Lindblom, C. E. (1959). "The Science of "Muddling Through"." *Public Administration Review* 19(2): 79-88.

March, J. G. (1991). "How Decisions Happen in Organizations." *Human-Computer Interaction* 6(2): 95.

March, J. G. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York, Free Press.

March, J. G. and J. P. Olsen (2009). *The logic of appropriateness*. Arena, Centre for European studies. University of Oslo. *Working paper 04/09*

Meyer, J. W. and W. R. Scott (1983). *Organizational environments: ritual and rationality*. Beverly Hills, Calif., Sage.

Pfeffer, J. (1981). *Power in organizations*. Marshfield, Mass., Pitman.

Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet: fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen, Fagbokforlaget.

Røste (2009): *Public-private Innovation Networks - a case study of "Flexus", the electronic ticket system for public transportation in Oslo*, working report to the ServPPIN-project, Oslo: NIFU STEP.

Røvik, K. A. (1998). *Moderne organisasjoner: trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken, Fagbokforlaget.

Scott, W. R. (2000). *Institutional change and healthcare organizations: from professional dominance to managed care*. Chicago, University of Chicago Press.

Scott, W. R. (2003). *Organizations: rational, natural, and open systems*. Upper Saddle River, N.J., Pearson Education International.

Scott, W. Richard 2005. "Institutional theory" P408-14 in *Encyclopedia of Social Theory*, George Ritzer, ed. Thousand Oaks, CA: Sage.

Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests*. Thousand Oaks, Calif., Sage Publications.

Simon, H. A. (1965). *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization*. New York, Free Press.

Staw, B. (1976). *Knee-Deep in the Big Muddy: A Study of Escalating Commitment to a Chosen Course of Action*. *Organizational Behavior & Human Performance*, 16(1), 27-44.

Staw, B. M. (1995). *Psychological dimensions of organizational behavior*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.

Suchman, M. C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches." *The Academy of Management Review* 20(3): 571-610 (Scott m. fl, 2000:237).

Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. Los Angeles, Sage.

Van de Ven, A. H. (2007). *Engaged scholarship: a guide for organizational and social research*. Oxford, Oxford University Press.

Weber, J. M., S. Kopelman, et al. (2004). "A Conceptual Review of Decision Making in Social Dilemmas: Applying a Logic of Appropriateness." *Personality and Social Psychology Review* 8(3): 281-307.



## Offentlige dokumenter

AS Oslo Sporveier (2005): *Årsrapport 2004*

KTP AS (2008): *Nytt billettsystem for kollektivtrafikken i Oslo*. Notat til høring 23. Oktober 2008, Kollektivtransportproduksjon AS. (Høringsuttalelse i forbindelse med høring av KTP AS, 23. Oktober 2008).

Oslo kommune, Byråd (2003): *Søknad om kommunal garanti til AS Oslo Sporveier for låneopptak knyttet til anskaffelse av nytt billett- og betalingssystem i kollektivtrafikken*, Byrådssak 231 av 19.08.2003”, Finanskomiteen Oslo byråd.

Oslo Kommune (2001): *Overordnet strategi for eierskap og organisering av kollektivtrafikken for Oslo*. Byrådssak av 20/09-01. Erling Lae Hilde Barstad.

Oslo Kommune Kommunerevisjonen (2008): *Anskaffelser i Kollektivtransportproduksjon AS*, Rapport 3/2008.

Oslo Kommune Kommunerevisjonen (2009): *Nytt billettsystem, -kontroll og oppfølging*, Rapport 2/2009.

Statens Vegvesen (2004): *Elektronisk billettering*, Håndbok 206-01.

Transportøkonomisk institutt (2009): *Lønnsomhetsvurderinger av nytt billetteringsystem i Oslo*. TØI-rapport 1007/2009. Nils Fearnley og Kjell Werner Johansen.

## Internett

<http://www.dokpro.uio.no/perl/ordboksoek/ordbok.cgi?OPP=legitim&bokmaal=S%F8k+i+Bo km%E5lsordboka&ordbok=bokmaal&s=n&alfabet=n&renset=j>

<http://dataleksikon.idg.no/index.cfm?id=A571BC38-17A4-0F78-316B56225156881B>

<http://lovdata.no/all/hl-19990716-069.html>

<http://lovdata.no/all/nl-20060519-016.html>

<http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?ltdoc=/for/ff-20060407-0403.html>

<http://www.ktpas.no/ikbViewer/page/inter/forside>

<http://www.ktpas.no/ikbViewer/page/inter/omktp>

<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.6199155>

<http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/ostlandssendingen/1.6268022>

<http://www.servppin.com>

# VEDLEGG 1

Hasan Tufan



[Navnet på vedkommende]

## **Forespørsel om intervju angående innføringen av Nytt billett- og betalingssystem i Oslo – Akershus.**

I forbindelse med Masteravhandling vår 2010 som ett ledd av utdanningen ved Universitetet i Agder i studiet 'Offentlig politikk og ledelse' er vi to studenter som har valgt å studere prosessen rundt innføringen av nytt billett- betalingssystem i Oslo og Akershus.

Avhandlingen tar sikte på å analysere beslutningsprosessen og se på mulighetene til å forklare prosessen ut i fra teoretiske perspektiv innenfor organisasjonsteori. Det er ingen avhandling som skal bedømme og diskutere hva som er riktig og galt slik kommunerevisjonens rapporter har gjort, men tar heller sikte på å beskrive og analysere omstendighetene, formelle og uformelle. Da du har vært en av aktørene i denne prosessen er vi da selvfølgelig interessert i å kunne komme i kontakt med deg og få ditt perspektiv og meninger om forhold som er viktig for å kunne gjennomføre en god avhandling. Selv om dette er frivillig, håper vi at du vil og har mulighet til å stille opp på intervju, gjerne personlig, men hvis telefon er å foretrekke så er vi fornøyd med det også. Intervjuet er planlagt å vare ca. 30 – 60 minutter.

Vår problemstilling er som følgende:

- Hvordan kan tidligere AS Oslo Sporveiers rolle i prosessen med etableringen av en felles billettplattform i Stor-Oslo forklares ved hjelp av organisasjonsteori?

Vi vil ta kontakt innen en uke for å følge opp denne forespørselen og høre deres svar.

Med vennlig hilsen

Hasan Tufan og Murad Ahmad

## VEDLEGG 2



### Oslo kommune Kommunerevisjonen

Hasan Tufan

Dato: 03.03.2010

Deres ref.	Vår ref (saksnr.): 200700498-15 Revisjonsref:	Saksbeh: Per Jarle Stene Tlf.:	Arkivkode 126.2.2
------------	-----------------------------------------------------	--------------------------------------	----------------------

#### **INNSYNSBEGJÆRING I SAKSDOKUMENTER TILKNYTTET PUBLIKASJONER FRA KOMMUNEREVISJONEN**

Kommunerevisjonen viser til din forespørsel i e-post av 23.02.2010, vårt svar i e-post av 25.02.2010 og din innsynsbegjæring i e-post 01.03.2010.

Kommunerevisjonen forstår det slik at innsynsbegjæringen gjelder alle intervjuutskrifter relatert til følgende to undersøkelser:

Rapport 3/2008 *Anskaffelser i Kollektivtransportproduksjon AS*  
Rapport 2/2009 *Nytt billettsystem - kontroll og oppfølging*

Kommunerevisjonen ga følgende redegjørelse i e-post av 25.02.2010 om bruk av intervju og intervjuutskrifter som kilder og datamateriale i våre undersøkelser:

Når det gjelder data fremskaffet gjennom intervju kan det variere noe mellom undersøkelsene om det finnes intervjudata utover det som er anvendt i rapportene. Bruk av intervjudata i rapport er betinget av at informanten har bekreftet opplysningene. Dersom intervju gjennomføres i tidlig fase av en undersøkelse, er de gjerne bredere anlagt og mindre spisset mot kjernespørsmålene i undersøkelsene enn om intervjuene gjennomføres for å innhente supplerende opplysninger etter en grundig gjennomgang av relevant, skriftlig materiale om problemkomplekset. I førstnevnte tilfelle kan Kommunerevisjonen bli sittende med en del "overskuddsinformasjon" som vi eventuelt ikke innhenter bekreftelse på og som følgelig ikke kan utleveres. Når det gjelder intervju av nøkkelpersoner med ansvar for anskaffelsen av nytt billettsystem og kontroll og oppfølging av leveransen, ble samtlige utført etter en gjennomgang av et omfattende skriftlig materiale. De bekreftede opplysningene, synspunktene og vurderingene av betydning for å svare på problemstillingene i undersøkelsene, finnes i det alt vesentlige i rapportene. Dersom det kan være til hjelp for din masteroppgave kan vi bistå deg med navn og telefonnr til de personene som vi har intervjuet i begge undersøkelsene. Gi i såfall en tilbakemelding om det.

Din innsynsbegjæring av 01.03.2010 finner vi å måtte avslå med henvisning til vår taushetsplikt med hjemmel i kommuneloven § 78 nr 7. Lovteksten lyder som følger:

#### **§ 78. Revisjon**

7. Med mindre det følger av revisjonens oppgaver etter denne lov eller forskrift gitt i medhold av nr. 8, eller den opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde, har revisor plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen eller fylkeskommunen.

Adresse:  
Grenseveien 88  
0663 OSLO

Telefon resepsjon 23 48 68 00  
Telefaks 23 48 68 01  
Org.nr.: 976 819 861

Epost: [postmottak@revisjon.oslo.kommune.no](mailto:postmottak@revisjon.oslo.kommune.no)  
Internett: <http://www.krv.oslo.kommune.no>

Dersom du ønsker å innklage denne avgjørelsen, gjelder prosedyren for klage og klagebehandling i offentleglova. Lovteksten lyder som følger:

**§ 32. Klage**

Avgjerder etter denne lova kan påklagast til det forvaltningsorganet som er nærmast overordna det forvaltningsorganet som har gjort vedtaket. <sup>1</sup> Avgjerder om å gi innsyn kan likevel ikkje påklagast. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak i kommunalt eller fylkeskommunalt organ. <sup>2</sup> Kongen kan gi forskrift <sup>3</sup> om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder tekne av statlege organ. Kongen kan også gi forskrift <sup>3</sup> om kva organ som skal vere klageinstans for avgjerder av rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d. Når det blir klaga på ei avgjerd frå eit departement, skal departementet opplyse klagaren om at retten til å klage til Sivilombodsmannen ikkje gjeld for avgjerder gjorde av Kongen i statsråd. <sup>4</sup>

Dersom den som har kravd innsyn, ikkje har fått svar innan fem arbeidsdagar etter at organet mottok kravet, skal dette reknast som eit avslag som kan påklagast etter første ledd. Dette gjeld likevel ikkje når Kongen i statsråd er klageorgan. Regelen i første punktum gjeld heller ikkje i slike tilfelle som fell inn under § 13 tredje ledd, og når spørsmål om nedgradering må leggjast fram for eit anna organ.

Klaga skal førebust og avgjerast utan ugrunna opphald. Elles gjeld reglane i forvaltningsloven <sup>5</sup> kapittel VI så langt dei passar.

Vedtaket til klageinstansen er særleg tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdsloven <sup>6</sup> kapittel 13 overfor kommunar og fylkeskommunar <sup>7</sup> og rettssubjekt som er omfatta av § 2 første ledd bokstavane b til d.

For ordens skyld nevnes at eventuell klage sendes til Kommunerevisjonen som vil viderefremme klagen til fylkesmannen uten ugrunnet opphold.

I din e-post av 01.03.2010 går det fram at du ønsker informasjon om de informantene Kommunerevisjonen har intervjuet i ovennevnte undersøkelser. De er som følger:

Tidligere konsernsjef for Kollektivtransportproduksjon AS Trond Bjørgan. Han har sluttet i stillingen og vi har ikke konkrete opplysninger om hans nåværende posisjon og jobbtelefon.

Konserndirektør for forretningsdrift i Kollektivtransportproduksjon AS Thorbjørn Thoresen, tlf. 22084000.

Prosjektleder (fra årsskiftet 2005/2006) for nytt billett- og betalingssystem Marit Kristiansen. Hun har sluttet i stillingen og vi har ikke konkrete opplysninger om hennes nåværende posisjon og jobbtelefon.

Tidligere prosjektdirektør i Kollektivtransportproduksjon AS Magne Glomnes. Han er pensjonist og kan treffes på privattelefon 63880200 eller 99163718.

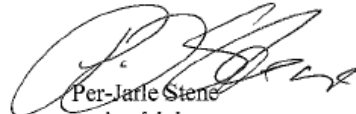
Prosjektleder for nytt billett- og betalingssystem (til medio 2005) Jørn Hansen. Han arbeider etter det vi vet som daglig leder for Interoperabilitetstjenester AS med telefonnr. 901 62 657.

Tidligere medarbeider i prosjekt nytt billett- og betalingssystem (til ultimo 2004) Carl Sandstad. Han arbeider etter det vi vet i Ruter AS med telefonnr. 400 06 700.

Kommunerevisjonen håper at informasjonen kan være til nytte i ditt arbeid med masteroppgaven.

Vennlig hilsen

  
Lars N. Mikkelsen  
avdelingsdirektør

  
Per-Jarle Stene  
seniorrådgiver

## VEDLEGG 3



### FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS Juridisk avdeling

Oslo kommune, Kommunerevisjonen  
Grenseveien 88  
0663 OSLO

Deres ref.:	Deres dato:	Vår ref.:	Saksbehandler:	Dato:
	11.03.2010	2010/6202 FM-J	Ann Kristin Solheim Våkråk	23.03.2010

#### **FYLKESMANNENS AVGJØRELSE I SAK OM AVSLAG PÅ DOKUMENTINNSYN - OSLO KOMMUNE SAK 200700498**

Fylkesmannen viser til oversendelsen datert 11.3.2010.

Saken gjelder avslag på innsyn i samtlige utskrifter av intervju gjennomført for å fremskaffe informasjon til følgende to undersøkelser som er utført og rapportert av Kommunerevisjonen i Oslo:

Rapport 3/2008 Anskaffelser i Kollektivtransportproduksjon AS  
Rapport 2/2009 Nytt billettsystem – kontroll og oppfølging

Innsynsbegjæringen ble fremsatt av Hasan Tufan den 1.3.2010.

Oslo kommune, ved kommunerevisjonen, avsto innsynsbegjæringen den 3.3.2010. Avslaget ble hjemlet i taushetsplikten som følger av kommuneloven § 78 nr. 7.

Avslaget ble påklaget av Tufan i brev datert 9.3.2010.

Kommunerevisjonen har vurdert klagen, men ikke funnet grunn til å endre avslaget. Saken er deretter oversendt Fylkesmannen for endelig behandling etter offentleglova (offl.) § 32.

For den øvrige sakshistorikken vises det til sakens dokumenter.

#### **Fylkesmannen bemerker:**

De angjeldende dokumenter gjelder intervjuutskrifter i forbindelse med kommunerevisjonens arbeid med rapport 3/2008 – Anskaffelser i Kollektivtransportproduksjon AS og rapport 2/2009 – Nytt billettsystem – kontroll og oppfølging.

Fylkesmannen skal ta stilling til om kommunerevisjonen har hjemmel til å unnta opplysningene fra innsyn.

Klager mener det bør gis innsyn i de angjeldende dokumentene da saksbehandler i e-post av 25.2.2010 gir klart inntrykk av at bekreftede opplysninger kan utleveres i og med at det spesifiseres at ubekreftede opplysninger ikke kan utleveres. Videre viser klager til at

Postadresse: Postboks 8111 Dep 0032 OSLO	Besøksadresse: Tordenskiolds gt 12 Inngang sjøsiden	Telefon: 22 00 35 00 Telefaks: 22 00 36 00 Internett: <a href="http://www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus">www.fylkesmannen.no/OsloOgAkershus</a>	Saksbehandler: Ann Kristin Solheim Våkråk Direkte telefon: 22 00 35 74 E-post: <a href="mailto:postmottak@fmoa.no">postmottak@fmoa.no</a> Org.nummer: NO 974 761 319
------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

opplysningene fra intervjuene allerede er offentlige gjennom rapportene og det er derfor uforståelig at disse skal være taushetsbelagt.

Fylkesmannen bemerker at kommunerevisjonen er å anse som et forvaltningsorgan. Offentleglova (offl.) av 2009, kommer derfor til anvendelse.

Hovedregelen etter offl. er at forvaltningens saksdokumenter er offentlige, med mindre det finnes hjemmel for å unnta dokumentet fra offentlighet, jf. offl. § 3.

Det følger av offl. § 13 første ledd at:

*"Opplysninger som er underlagde teieplikt i lov eller i medhold av lov, er unntatte fra innsyn."*

Bestemmelsen innebærer en plikt til å unnta innsyn i opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Bestemmelsen inneholder ikke selv regler om hvilken type opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Dette må følge av lov eller forskrift.

Dokumentene er i denne saken unntatt i medhold av kommuneloven (kompl.) § 78 nr. 7. Bestemmelsen lyder:

*"Med mindre det følger av revisjonens oppgaver etter denne lov eller forskrift gitt i medhold av nr. 8, eller den opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde, har revisor plikt til å bevare taushet om det de får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunene eller fylkeskommunen."*

Fra Ot.prp. nr. 70 (2002-2003): "Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m" punkt 7.3. siteres:

*"I en situasjon der det åpnes for konkurranseutsetting av kommunal revisjon vil kommunens revisor kunne være ansatt i kommunen, i en interkommunal revisjonsenhet, eller i et privat revisorfirma. Den som velges som kommunens revisor vil få tilgang til betydelig informasjon, også informasjon underlagt taushetsplikt i forvaltningsloven og andre lover - jf. departementets forslag til lovbestemmelse om revisors informasjons- og innsynsrett. Dette kan innebære at revisor får tilgang til opplysninger som er omfattet av taushetspliktregler som er mer vidtrekkende enn forvaltningslovens regler.*

*På denne bakgrunn uttalte departementet i høringsnotatet at det er nødvendig å ta inn i kommuneloven en bestemmelse om taushetsplikt, som slår fast at den som tar revisjonsoppdrag for en kommune har generell taushetsplikt om det vedkommende får kjennskap til i sitt arbeid. Bestemmelsen må samtidig gjøre det klart at denne taushetsplikten ikke er til hinder for at revisor kan gi den informasjon til kommunens kontrollorganer som ligger i gjennomføringen av det oppdrag revisoren har for kommunen. Taushetsplikten gjelder ikke dersom det å gjøre opplysninger kjent er en del av de oppgaver som ligger til revisor. Taushetsplikten vil derfor ikke være til hinder for at revisor rapporterer til og kommuniserer med kommunens kontrollutvalg, eller andre instanser i kommunen i tråd med lov, forskrift og de retningslinjer som gjelder for revisjonsarbeidet.*



## FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

*Taushetsplikten gjelder heller ikke dersom den opplysningene gjelder har samtykket til at taushetsplikten ikke skal gjelde. Dersom opplysningene for eksempel gjelder kommunen som sådan, vil således det kompetente organ i kommunen kunne samtykke til at taushetsplikten ikke skal være til hinder for at opplysningen offentliggjøres.*

*Forslaget til bestemmelse om taushetsplikt ble tatt inn i lovutkastet § 78 nr. 7.*

*Private revisorer som engasjeres til å utføre et arbeid for kommunen vil gå inn under den alminnelige taushetsplikt som følger av forvaltningsloven § 13. Det bør likevel etter departementets mening tas inn en særskilt bestemmelse om revisors taushetsplikt i kommuneloven. I den utstrekning bestemmelsen om revisors taushetsplikt pålegger en mer vidtgående taushetsplikt enn forvaltningslovens regler, vil bestemmelsen om revisors taushetsplikt gå foran forvaltningslovens regler.*

(...)

*Etter departementets vurdering er det naturlig og nødvendig at revisors vide innsynsrett reflekteres i en streng taushetsplikt. Det at revisor vil kunne gis adgang til ulike og til dels svært sensitive opplysninger er departementets begrunnelse for at det er behov for en generell taushetsplikt om de opplysninger revisor får kjennskap til i sitt oppdrag for kommunen. Tilsvarende bestemmelse for kommunerevisorer følger i dag av revisjonsforskriften § 12, mens revisorlovens § 6-1 som utgangspunkt pålegger revisor og revisors medarbeidere taushetsplikt om «alt» som de under sin virksomhet får kjennskap til.*

*I den utstrekning bestemmelsen om revisors taushetsplikt pålegger en mer vidtgående taushetsplikt enn forvaltningslovens regler, vil bestemmelsen om revisors taushetsplikt gå foran forvaltningslovens (generelle) regler.”*

Basert på det siterte, forstår Fylkesmannen bestemmelsen i koml. § 78 nr. 7 slik, at den er ment å gi en mer vidtrekkende hjemmel for å unnta opplysninger fra innsyn, enn det som følger av de mer alminnelige reglene i offl. og forvaltningsloven (fvl.). Slik Fylkesmannen forstår det, var dette også systemet før endringene i kommuneloven av 2004. Taushetsplikt for kommunerevisjonen fremgikk da av revisjonsforskriften § 12, jf. koml. § 60 nr. 9 og det var lagt til grunn at taushetsplikten rakk lenger enn forvaltningslovens alminnelige bestemmelse om taushetsplikt i § 13, jf. Ot.prp. nr. 70 (2002-2003).

Den vidtrekkende unntakshjemmelen må sies å basere seg på hensynet til yrkesmessig taushetsplikt, altså at man ved utøvelsen av enkelte yrker i større grad får kjennskap til taushetsbelagt informasjon enn i andre yrker. Etter en gjennomgang av saken, kan Fylkesmannen ikke se at hensynet ikke gjør seg gjeldende i denne saken.

Fylkesmannen kan heller ikke se at det gjør seg gjeldende noen unntak fra taushetsplikten, for eksempel at det foreligger et samtykke fra den som opplysningene gjelder. Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 21 om begrensninger i taushetsplikten kommer heller ikke til anvendelse, slik Fylkesmannen ser det.

Både offl. § 13 og koml. § 78 hjemler etter sin ordlyd unntak for innsyn i ”opplysninger”. Offl. § 12, bokstav b) og c) gjør seg imidlertid gjeldende i dette tilfellet, slik at hele dokumentet kan unntas fra innsyn.

FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Det foreligger etter dette en lovpålagt taushetsplikt og Fylkesmannen kan ikke se at det hefter feil ved kommunerevisjonens avslag av 3.3.2010.

**Slutning**

Oslo kommune, ved kommunerevisjonen, har hjemmel for sitt vedtak av 3.3.2010.

Klagen har etter dette ikke ført frem. Klagesaken er dermed endelig avgjort.

En kopi av dette brev er sendt partene direkte.

Med hilsen

Eldbjørg Klufth  
underdirektør

Ann Kristin Solheim Våkråk  
rådgiver

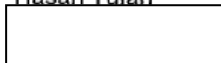
Godkjent og ekspedert i papirform uten underskrift.

Kopi til:  
Hasan Tufan

## VEDLEGG 4

# Kollektivtransportproduksjon AS

Hasan Tufan



Deres ref/dato  
/ 22.02.2010

Vår referanse  
200900125-7/AMB

Telefon/e-post  
(+47) 22 08 47 18  
anni.merete.benonisen@ktpas.no

Dato  
08.03.2010

### Forespørsel om innsyn i prosessen rundt det nye billettsystemet.

Det vises til Deres henvendelse av 22. februar i år om innsyn i omfattende historisk materiale tilknyttet anskaffelse av nytt elektronisk billettsystem. Dette er ikke dokumenter De har krav på å få innsyn i, men det har allikevel blitt foretatt en vurdering av innsynsspørsmålet. Vi har kommet til at vi dessverre ikke kan etterkomme Deres ønske, blant annet fordi dette vil medføre urimelig stor arbeidsbyrde for oss.

Med vennlig hilsen

**Kollektivtransportproduksjon AS**



Thorbjørn Thoresen  
Styreleder  
Sporveisbilletter AS



Anni Merete Benonisen  
Advokat

Kollektivtransportproduksjon AS  
Postboks 2857 Tøyen  
N-0608 OSLO

Telefon: (+47) 22 08 40 00  
Telefaks: (+47) 22 08 47 14  
firmapost@ktpas.no

Foretaksregisteret  
NO 915 070 434 MVA  
Bankgiro 7058 06 94347

Hovedkontor  
Økernveien 9  
Tøyen

## VEDLEGG 5

Hasan Tufan



1/4-2010

**Kollektivtransportproduksjon AS**  
**2857 Tøyen**  
**0608 Oslo**

### **BEGJÆRING OM INNSYN**

Viser til epost med forespørsel om innsyn i diverse dokumenter tilknyttet prosessen rundt det nye billettsystemet fra 22/2-2010 og svar om avslag i brev datert 08/03-2010. På bakgrunn av telefonsamtale med Thorbjørn Thoresen velger jeg å begjære innsyn på nytt, men med vesentlig reduksjon i dokumenter som jeg ønsker innsyn i til;

***Postjournaler fra 1999 for KTP og datterselskapet Sporvetsbilletter AS fram til dagens dato.***

***Innsyn i saksdokumenter, journaler fra selskapets styre knyttet til billettprosjektet.***

Det er i sammenheng med påbegynt masteravhandling ved Universitetet i Agder i studiet 'Offentlig Politikk og Ledelse' at jeg ønsker innsyn i disse dokumentene, hvor jeg analyserer prosessen rundt innføring av dette billettsystemet gjennom ulike beslutningsteorier. Jeg ønsker å kunne finne mest mulig informasjon om omstendighetene, både formelle og uformelle for å kunne se på mulighetene til å beskrive prosessen gjennom ulike beslutningsteoretiske tilnærminger. I samsvar med de retningslinjer som er gitt for utarbeidelse av en masteravhandling er det viktig at mine kilder har høy pålitelighet.

Det er ingen avhandling som skal analysere og bedømme hva som er rett eller galt, noe som jeg heller ikke har kompetanse til å vurdere, men heller søke og forklare beslutningsprosessen gjennom ulike teorier. Samtidig er jeg klar over Kommunerevisjonens rapporter som har påpekt negative og positive sider under prosessen, både om ny og gammel prosjektledelse.

Jeg håper det skal være mulig å etterkomme mitt ønske denne gangen og jeg viser samtidig til § 6 i Offentleglova, om Forbud mot forskjellsbehandling, da dere har gitt ut en del dokumenter til media, særlig journalister Aftenposten:

*" Ved behandling av saker etter lova her eller i andre tilfelle der det blir gitt tilgang til informasjon, er det ikkje høve til noka slags forskjellsbehandling mellom samanliknbare tilfelle eller til å avtale at nokon skal ha einerett på tilgang til informasjon. At ein*

*førespurnad er sett fram av ei offentleg eller offentleg tilknytt verksemd, gir ikkje høve til forskjellsbehandling når formålet med førespurnaden ikkje har samanheng med dei offentlege gjeremåla til verksemda.”*

Mvh

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Hasan Tufan', written in a cursive style.

Hasan Tufan

