

Prosessforbedring ved hjelp av prosessledelse og IT

En casestudie av fredningsprosessen ved Riksantikvaren

Anders Finset

Jonatan Grønning

Veileder

Bjørn Erik Munkvold

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, 2015

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for informasjonssystemer

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som en avsluttende oppgave i mastergradsprogrammet i informasjonssystemer ved Universitetet i Agder, våren 2015. Vi er to studenter som har samarbeidet om denne oppgaven.

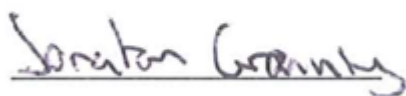
Studien har blitt gjennomført som en casestudie der hensikten har vært å identifisere utfordringer i fredningsprosessen hos Riksantikvaren, og på bakgrunn av relevant litteratur og analyse foreslå tiltak som kan øke effektiviteten og kvaliteten i prosessen.

Arbeidet med masteroppgaven, fra tidlig problemformulering til den ferdige rapporten, har både vært utfordrende og spennende. Vi har fått et interessant og lærerikt innblikk i hvordan Riksantikvaren gjennomfører fredninger i Norge, og hvilke utfordringer som finnes i en offentlig forvaltningsprosess av denne type.

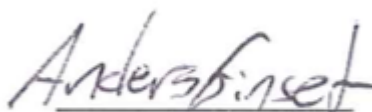
Vi vil takke vår kontaktperson hos Riksantikvaren, Marte Brekke, for et godt samarbeid og praktisk tilretteleggelse for gjennomføring av undersøkelsen. Vi vil også takke vår kontaktperson i Computas, Hans Karim Tellum-Djarraya, som har lagt til rette for samarbeidet med Riksantikvaren og bidratt med nyttig hjelp. I tillegg vil vi også takke våre informanter hos Riksantikvaren som tok del i undersøkelsen, og som har gitt verdifulle bidrag. De har utvist en positiv holdning ovenfor oss som forskere, og har velvillig stilt til intervjuer og oppfølgingsspørsmål.

Til slutt vil vi rette en stor takk til Bjørn Erik Munkvold som har bistått oss som veileder både før og underveis i arbeidet med studien. Hans gode innspill, støtte og konstruktive veiledning har vært til stor hjelp.

Kristiansand, 02.06.2015



Jonatan Grønning



Anders Finset

Sammendrag

Det har de siste årene kommet et stadig større press om effektivisering og digitalisering i den offentlige sektoren i Norge. Dette innebærer blant annet effektivisering av ressursbruk og fokus på høyere produktivitet. I tillegg til dette har det i senere tid vokst frem en økende oppmerksomhet rundt det å være prosessorientert. Dette kommer blant annet av tankegangen om at en prosessorientert virksomhet kan gå fra å være opptatt av hver enkelt funksjon sin isolerte prestasjon, til å fokusere på verdiskapning og effektivitet på tvers av funksjonene. I den forbindelse undersøker denne studien hvilke utfordringer som er knyttet til prosessen ved fredning av offentlige kulturminner, og hvordan prosessledelse og IT sammen kan bidra til å løse disse utfordringene.

For å besvare vårt forskningsspørsmål bygger denne studien på et litteraturgrunnlag bestående av tre hovedretninger, nemlig prosessledelse, informasjonsforvaltning, og endringsledelse. Videre tar oppgaven utgangspunkt i fredningsprosessen ved Riksantikvaren.

Fredningsprosessen er en av Riksantikvarens hovedprosesser, der formålet er å sikre varig vern for et tverrsnitt av kulturminner fra hele landet. Riksantikvaren består av en funksjonsorientert organisasjonsstruktur hvor flere seksjoner tar del i prosessen, og besitter en rekke «silo-baserte» IT-løsninger som blir benyttet. Fredningsprosessen oppleves i dag som lite effektiv, noe som i hovedsak gjenspeiles i en lang og uforutsigbar saksbehandlingstid.

Gjennom en kvalitativ casestudie har fredningsprosessen hos Riksantikvaren blitt kartlagt ved bruk av intervjuer, dokumentanalyse og gjennom utarbeidelsen av en prosessmodell. En viktig del av vår analyse har vært å bruke Hammers PEMM-modell til å kartlegge modenhetsnivået til fredningsprosessen, for å beskrive dagens situasjon og identifisere utfordringer.

På bakgrunn av datainnsamlingen har det i tillegg til den lange saksbehandlingstiden blitt identifisert en rekke andre overordnede utfordringer ved fredningsprosessen. Først og fremst er det tydelige utfordringer ved samarbeid på tvers av avdelinger og seksjoner, noe som også innebærer en mangel på informasjon og kunnskapsdeling. I tillegg til dette er det også identifisert enkelte utfordringer relatert til IT-løsningene. Dette kommer klart frem av at informasjon er spredt i ulike IT-systemer og arkiver, og at denne informasjonen ofte ikke er oppdatert eller fremstår som mangelfull. Blant annet er det en tydelig mangel på oppdateringer av Riksantikvarens nettside i forhold til informasjon om fredninger. Utover dette har det også blitt identifisert en noe lav brukervennlighet i saksbehandlingssystemet.

De identifiserte utfordringene ved prosessen kan sees i lys av både organisatoriske- og IT-relaterte forhold hos Riksantikvaren. Innenfor organisatoriske forhold konkluderer vi med at Riksantikvaren har et forbedringspotensial i forhold til ledelse og styring av prosessen, samt i forhold til informasjons- og kunnskapsdeling. Det virker også som en funksjonspreget organisasjonsstruktur hindrer en strømlinjeformet prosess som går på tvers av avdelinger og seksjoner. Innenfor IT-relaterte forhold konkluderer vi med at det er utfordringer knyttet til IT-arkitektur, og et manglende samspill mellom IT og prosess. Disse IT-relaterte forholdene er spesielt utfordrende i forhold til informasjonsflyt i prosessen, noe som er en av årsakene til den lange saksbehandlingstiden Riksantikvaren opplever.

På bakgrunn av analyse av modenhetsnivå, diskusjon omkring de identifiserte utfordringene og relevant litteratur har vi utarbeidet flere ulike forslag til forbedringstiltak. Tiltakene har til hensikt å imøtekomme utfordringer knyttet til organisatoriske og IT-relaterte forhold. Disse tiltakene består av:

- Dokumentering og definerings av rutiner og ansvarsområder
- Opplæring innen prosesstankegang, endringer i prosessen, og kritiske IT-systemer
- Systemintegrasjon og tilrettelegging for informasjonsdeling
- Involvering fra ledelsen og ansvarliggjøring av prosesseier
- Mål, målinger og kontinuerlig forbedring

I tilknytning til gjennomføring av de overnevnte tiltakene har vi identifisert potensiell motstand blant ansatte, blant annet på grunn av ekstraarbeid, frykt for det ukjente og endring av maktforhold. På bakgrunn av dette presiserer vi viktigheten av endringsledelse for å kunne legge til rette for, og gjennomføre endringene på en vellykket måte.

Denne studien gir et viktig bidrag til Riksantikvaren ved å belyse utfordringer ved deres fredningsprosess, i tillegg til å legge frem forslag til tiltak for å løse disse. Studien gir også et bidrag til andre praktikere innen offentlig sektor, i Norge eller andre land, som har lignende prosesser og utfordringer. Videre bidrar studien til forskning ved å redegjøre for hvordan en fredningsprosess for offentlige kulturminner foregår i Norge og hvordan prosessforbedringsforsøk kan gjennomføres og styres. Som følge av et stadig større krav til effektivisering og forbedring i offentlig sektor, kan vår studie være av interesse for forskere som ønsker å gjennomføre lignende studier av prosesser der lovverk i stor grad legger føringer. Studien bidrar også ved at den viser en praktisk anvendelse av PEMM-modellen i en prosess som i stor grad er lovregulert, hvilket kan være av interesse for andre forskere som ønsker å benytte samme modell.

Videre forskning kan undersøke effektene som oppstår på bakgrunn av Riksantikvarens nåværende tiltak for forbedring, samt våre foreslåtte tiltak. Denne forskningen kan foregå gjennom en longitudinell studie som utdyper effektene, eventuelt gjennom en aksjonsforskningstilnærming der forskeren tar del i gjennomføringen av tiltakene.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn for oppgave	1
1.2	Forskningsspørsmål	2
1.3	Rapportens oppbygging.....	3
2	Litteraturgjennomgang	5
2.1	Tilnærming til litteratursøk.....	5
2.2	Prosessledelse	6
2.2.1	Hva er en prosess?.....	7
2.2.2	Historisk perspektiv på prosessledelse	7
2.2.3	Hva vil det si å lede prosesser?	8
2.2.4	Prosessledelseskapasitet og modenhet	9
2.2.5	Prosesskartlegging og -modellering	14
2.2.6	Analyse og omforming av prosesser	15
2.2.7	Prosessledelse i offentlig sektor	16
2.3	Informasjonsforvaltning	18
2.3.1	Behov for informasjonsforvaltning	18
2.3.2	Virksomhetsportaler	19
2.3.3	Samspillet mellom IT og forretning	22
2.4	Endringsledelse.....	22
2.4.1	Oppslutning om, og motstand mot endring	23
2.4.2	Tre steg for vellykket endring	24
2.5	Oppsummering av litteraturgjennomgang	26
3	Forskningstilnærming.....	29
3.1	Forskningsperspektiv	29
3.2	Forskningsstrategi.....	30
3.2.1	Kvalitativ metode	30
3.2.2	Casestudie.....	30
3.2.3	Valg av case.....	31
3.3	Forskningsdesign	31
3.4	Metodisk tilnærming.....	33
3.4.1	Intervju	33
3.4.2	Dokumentanalyse	35
3.4.3	Analyse av data	36
3.4.4	NVivo	38

3.4.5	Validitet og reliabilitet.....	38
3.4.6	Etiske utfordringer.....	40
3.4.7	Metodiske begrensninger	41
3.5	Oppsummering av forskningstilnærming	42
4	Casebeskrivelse	43
4.1	Om Riksantikvaren	43
4.1.1	Organisasjonsstruktur.....	44
4.2	Fredningsprosessen.....	44
4.2.1	Fredning av Bogstad Gård.....	46
4.3	Fremtidige planer.....	47
4.3.1	Fredningsstrategi	47
4.3.2	Kulturminneportalen	48
4.4	Avgrensinger for studien	49
5	Resultater.....	51
5.1	Prosessmodenhet	51
5.1.1	Prosessutforming.....	51
5.1.2	Prosessutøvere	52
5.1.3	Prosesseierskap.....	53
5.1.4	Prosessmål	53
5.1.5	Prosessinfrastruktur	54
5.2	Organisasjonskultur	55
5.2.1	Holdninger.....	56
5.2.2	Prosesstankegang.....	56
5.2.3	Endringsvillighet	57
5.3	Utfordringer ved fredningsprosessen.....	58
5.3.1	Lang saksbehandlingstid	58
5.3.2	Utfordring ved samarbeid på tvers av avdelinger/seksjoner	59
5.3.3	Spredt informasjon i IT-systemer og arkiver	60
5.3.4	Manglende informasjon i IT-systemer og arkiver	60
5.3.5	Mangelfull oppdatering av nettside.....	61
5.3.6	Lav brukervennlighet i saksbehandlingssystem	62
5.3.7	Mangel på kunnskapsoverføring	62
5.4	Oppsummering av resultater.....	63
6	Analyse og diskusjon	65
6.1	Analyse av prosess- og organisasjonsmodenhet.....	65

6.1.1	Evaluering av modenhet i fredningsprosessen ved hjelp av PEMM.....	66
6.1.2	Evaluering av organisasjonsmodenhet ved hjelp av CMM.....	68
6.2	Diskusjon rundt organisatoriske forhold	69
6.2.1	Ledelse og styring i prosessen.....	69
6.2.2	Informasjons- og kunnskapsdeling i prosessen	71
6.2.3	Evaluering av Riksantikvarens fredningsstrategi	72
6.3	Diskusjon rundt IT-relaterte forhold.....	74
6.3.1	IT-arkitekturens innvirkning på prosessen	74
6.3.2	Samspillet mellom IT og prosess	74
6.3.3	Evaluering av Riksantikvarens planlagte kulturminneportal	76
6.4	Forslag til forbedringstiltak og fokusområder	77
6.4.1	Prosessutforming.....	78
6.4.2	Prosessinfrastruktur	79
6.4.3	Prosessutøvere	80
6.4.4	Ledelse og styring	81
6.4.5	Endringsledelse	82
7	Konklusjon	85
7.1	Begrensninger	86
7.2	Bidrag til forskning og praksis, og forslag til videre forskning.....	86
8	Referanseliste	89
	Vedlegg	95

Vedlegg

Vedlegg #1:	Eksempel på intervjuguide	97
Vedlegg #2:	Modell av fredningsprosess	99
Vedlegg #3:	Modenhetsanalyse - PEMM	103

Tabellfortegnelse

Tabell 1: PEMM.....	12
Tabell 2: KSF og KP ved økning av prosessorientering	13
Tabell 3: Årsaker til oppslutning om eller motstand mot endring	24
Tabell 4: Oversikt over intervjuer	35
Tabell 5: Oversikt over dokumenter.....	36
Tabell 6: Kategorier fra dataanalyse	37
Tabell 7: Kriterier for forskningskvalitet	40
Tabell 8: Etiske rettigheter og retningslinjer.....	41
Tabell 9: Oppsummering av resultater	64
Tabell 10: Tiltak for prosessforbedring.....	77

Figurfortegnelse

Figur 1: Rapportens oppbygging.....	3
Figur 2: Fra funksjonell organisering til prosessorganisering.....	6
Figur 3: Capability Maturity Model	10
Figur 4: Konseptuell modell av elementer i EIP	20
Figur 5: Lewins tre-steg-modell.....	24
Figur 6: Forskningsdesign.....	32
Figur 7: Dataanalyse.....	38
Figur 8: Oppsummert forskningstilnærming.....	42
Figur 9: Organisasjonsstruktur	44
Figur 10: Saksgang for fredninger.....	46
Figur 11: Kulturminneportalen.....	49

1 Innledning

Oppmerksomheten rundt det å være prosessbevisst har økt betraktelig fra 1990-tallet og frem til i dag (McCormack et al., 2009; Škrinjar & Trkman, 2013). Dette har også vært tilfelle i Norge (Iden, 2013), hvor det både blant akademikere og praktikere har vært en økende grad av fokus på prosessorientering og på å se organisasjonen fra et nytt perspektiv. Prosesser kan sies å være en organisasjons grunnstruktur og er dermed det som skaper verdi for organisasjonen (Fingar & Aronica, 2001). Dette støttes av Hammer (2010) som sier at alt arbeid er prosessarbeid, noe som vil si at prosessene legger til rette for å skape resultater til organisasjonens og kundenes gode. Prosessperspektivet har blitt fremhevet som et bedre perspektiv fremfor å betrakte organisasjonen ut i fra et funksjonsbasert organisasjonskart bestående av isolerte avdelinger og funksjoner (Iden, 2013). Det tradisjonelle synet kan føre til en introvert organisasjon og være til hinder for samarbeid på tvers av organisasjonen, og et større fokus på prosesser og ledelse av disse kan i mange tilfeller være ønskelig for å øke effektiviteten (Hammer, 2010). Ved å tilnærme seg en mer prosessorientert virksomhet kan organisasjonen gå fra å være opptatt av hver enkelt avdeling og funksjon sin isolerte prestasjon, til å fokusere på verdiskapning og effektivitet på tvers av funksjonene. Tett knyttet til dette ligger et fokus på å benytte informasjonssystemer til å støtte prosessene. Gjennom bruk av tilrettelagte systemer kan prosessene bli mer effektive, samtidig som det legges til rette for en mer smidig informasjonsflyt mellom aktørene (Gulledge Jr & Sommer, 2002).

I likhet med privat sektor opplever også offentlig sektor i store deler av verden finansielle, sosiale, og politiske utfordringer, som må overkommes for å opprettholde vedvarende drift (Jurisch, Ika, Wolf, & Krcmar, 2013). For å være i stand til å takle de nevnte utfordringene, og holde effektiviteten oppe samt kostnader nede, må offentlig sektor optimalisere sine forretningsprosesser (Jurisch, Ika, Palka, Wolf, & Krcmar, 2012; Jurisch et al., 2013). I Norge har det de siste årene på bakgrunn av ulike utfordringer kommet et stadig større press om effektivisering i den offentlige sektoren. Dette gjenspeiles blant annet av regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015, hvor det legges stor vekt på en mer effektiv offentlig sektor (Finansdepartementet, 2014a). Dette innebærer blant annet effektivisering av ressursbruk og fokus på høyere produktivitet (Finansdepartementet, 2014b). Utover dette har det også vært et økende fokus på digitalisering. Kommunal og moderniseringsdepartementet (2014) la blant annet frem et digitaliseringsrundskriv med en rekke krav om digitalisering hos offentlige organisasjoner. I rundskrivet ble det påpekt at digitalisering legger til rette for økt verdiskapning og innovasjon, og kan bidra til bedre og mer effektive offentlige tjenester.

1.1 Bakgrunn for oppgave

Bakgrunnen for masteroppgaven ligger i et samarbeid med Computas AS. Computas er en mellomstor norsk IT-leverandør av tjenester og løsninger som i hovedsak omhandler arbeidsprosesser og samhandling i det offentlige. De har nylig inngått en avtale med Riksantikvaren omhandlende rådgivning innen utviklingen av en kulturminneportal. Denne portalen har som mål å forbedre og effektivisere arbeidet med å samle inn, forvalte og distribuere informasjon om kulturminner i Norge. I den forbindelse har vi blitt satt i kontakt med Riksantikvaren, som fungerer som oppdragsgiver for denne oppgaven. Riksantikvaren er direktoratet for kulturminneforvaltning samt faglig rådgiver for Klima- og miljødepartementet i utviklingen av den statlige kulturminnepolitikken. Det vil med andre ord si at de arbeider for at kulturminneverdier blir best mulig ivaretatt og nyttiggjort i et samfunnsperspektiv.

Riksantikvaren ytret et ønske om at et interessant studie for deres del var å ta utgangspunkt i en av deres mest sentrale forretningsprosesser, nemlig fredningsprosessen. Dette er en omfattende prosess som innebærer at private eller offentlige kulturminner og kulturmiljøer fredes etter kulturminneloven for å tas vare på i et langt tidsperspektiv. Prosessen er preget av mange involverte lovverk, aktører og instanser, noe som innebærer at prosessen er tidkrevende, og at effektivitet og god informasjonsflyt er avgjørende. I dagens situasjon oppleves denne prosessen som lite effektiv, samtidig som den også tillater tap av informasjon og kunnskap underveis i arbeidet. Av den grunn, og på bakgrunn av regjeringens økende press relatert til effektivitet, produktivitet og digitalisering, har det fra Riksantikvarens side oppstått et ønske om forbedring i forhold til effektivitet og informasjonsdeling.

Effektivisering og forbedring av arbeidsprosesser er et område vi har stor interesse innen. På bakgrunn av dette mener vi Riksantikvarens utfordringer har gitt et meget godt grunnlag for forskning i skjæringspunktet mellom prosesser, samhandling, informasjonsdeling og informasjonssystemer i offentlig sektor.

1.2 Forskningsspørsmål

Gjennom en casestudie gjennomført i Brasil ble det undersøkt hvordan et offentlig forskningssenter implementerte prosessledelse, og hvilke utfordringer som var forbundet med det (Sentanin, Santos, & Jabbour, 2008). Det ble i den forbindelse foreslått at videre forskning burde undersøke hvordan prosessledelse kan hjelpe organisasjoner i offentlig sektor til å bli mer effektive. I en annen studie ble fire offentlige organisasjoners erfaringer i forhold til styring av prosessforbedringsinitiativer undersøkt (Santana, Alves, Santos, & Felix, 2011). Her kom det blant annet frem at lav kompetanse om prosessforbedringstiltak og motstand mot endring var utfordrende for prosessforbedringsforsøkene. På bakgrunn av funnene, anbefalte forskerne at videre forskning burde gjennomføre flere empiriske studier både i privat- og offentlig sektor omhandlende styring av prosessforbedringsforsøk.

På bakgrunn av litteraturens behov for videre forskning, det økte fokuset på effektivisering i offentlig sektor, Riksantikvarens ønske om å forbedre fredningsprosessen, og vår personlige motivasjon, har vi utviklet et forskningsspørsmål som inneholder henholdsvis en kartleggingsdel og en forslagsdel:

Hvilke utfordringer er knyttet til prosessen ved fredning av offentlige kulturminner, og hvordan kan prosessledelse og IT sammen bidra til å løse utfordringene?

I forbindelse med forskningsspørsmålet ønsker vi blant annet å undersøke hvordan fredningsprosessen ser ut hos Riksantikvaren, hvilke aktører den involverer, hvilken informasjon som trengs for å gjennomføre prosessen og hvilken informasjon som skapes underveis. Her er det spesielt interessant å se på hvordan informasjonen og kunnskapen blir lagret og formidlet underveis i prosessen. Dette gjelder særlig hvordan informasjonen blir håndtert og distribuert på tvers av enheter og funksjoner, og hvordan organisasjonsstrukturen og IT-løsningene legger til rette for det.

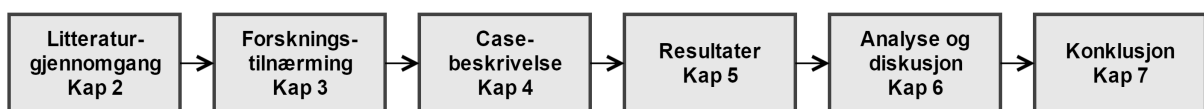
På bakgrunn av kartleggingen ønsker vi å identifisere hvor utfordringene og problemene i prosessen ligger, slik at vi på bakgrunn av relevant litteratur kan fremlegge forslag til tiltak for forbedringer. Tiltakene vil i stor grad basere seg på prosessledelse, og hvordan det kan føre til økning av kvaliteten i prosessen. For å se prosessforbedringen i et IT-perspektiv vil vi videre undersøke hvordan IT-løsninger kan legge til rette for god informasjonsforvaltning og

forbedringer i prosessen. Dette vil i stor grad omhandle samspillet mellom IT-løsningene og forretningsprosessen, og hvordan dette samspillet kan optimaliseres for økt kvalitet. De ulike tiltakene vil til slutt bli sett opp mot litteratur omkring endringsledelse for å identifisere potensiell motstand. Praksiser fra endringsledelse vil i den forbindelse bli foreslått for hvordan tiltakene kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte.

For å konkretisere oppgaven har vi gjort en del avgrensinger i forhold til oppgavens fokus. Disse avgrensningene presenteres i kapittel 4.4, *Avgrensinger for studien*. Årsaken til dette er at avgrensningene er direkte relatert til Riksantikvaren og fredningsprosessen, og presenteres derfor etter casebeskrivelsen.

1.3 Rapportens oppbygging

Denne delen gir en oversikt over oppbyggingen av rapporten. Rapporten er delt inn i syv hoveddeler, i tillegg til innledningen (se figur 1).



Figur 1: Rapportens oppbygging

Kapittel 2 inneholder en litteraturgjennomgang der sentral litteratur innen tre hovedområder blir beskrevet. Dette er prosessledelse, informasjonsforvaltning og endringsledelse, som vil legge en del av grunnlaget for senere analyse og diskusjon i kapittel 6.

I kapittel 3 vil vi videre beskrive forskningstiltærningen vi har benyttet i denne studien. Denne beskrivelsen er delt inn i ulike deler, og fokuserer i hovedsak på forskningsperspektiv, forskningsstrategi, forskningsdesign og metodisk tiltærning for oppgaven.

I forhold til casebeskrivelse og resultater har vi valgt å skille disse i to separate kapiteler, henholdsvis kapittel 4 og 5. Årsaken til dette er at vi mener denne inndelingen gir en bedre og mer ryddig fremstilling av de enkelte delene, fremfor å kombinere de. Med andre ord vil vi først beskrive caset vi har valgt for denne oppgaven, nemlig Riksantikvaren og spesielt fredningsprosessen. Beskrivelsen vil inneholde en kort oppsummering av Riksantikvaren og deres arbeid, før vi gir en overordnet beskrivelse av fredningsprosessen, samt Riksantikvarens fremtidige planer for forbedring. I kapittel 5 vil resultatene fra intervjuene og dokumentanalysen presenteres gjennom ulike kategorier utviklet i dataanalysen.

Basert på casebeskrivelsen og resultatene vil vi i kapittel 6 først gjøre en analyse av prosess- og organisasjonsmodenheten, før vi presenterer en diskusjon opp mot problemstillingen og litteraturen tidligere beskrevet. Denne diskusjonen vil deretter legge grunnlaget for vår konklusjon som oppsummerer funnene og tar for seg begrensinger og bidrag til forskning og praksis. I denne konklusjonen vil vi besvare vårt forskningsspørsmål og dermed belyse utfordringene i prosessen og foreslå hvordan fredningsprosessen kan utbedres.

2 Litteraturgjennomgang

Som grunnlag for denne oppgaven har vi valgt å ta utgangspunkt i det man kan si er tre generelle retninger innen litteratur mer eller mindre relatert til informasjonssystemer. Dette er prosessledelse, informasjonsforvaltning og endringsledelse. Hensikten med dette er å gi et innblikk i hva litteraturen sier om de ulike temaene, slik at vi kan være i stand til å peke på utfordringer i fredningsprosessen, samt foreslå forbedringer basert på et solid grunnlag. Kapittelet vil starte med å beskrive vår tilnærming til litteratursøket før vi presenterer litteraturen i henhold til de tre retningene.

2.1 Tilnærming til litteratursøk

Søkeprosessen etter litteratur i denne oppgaven involverte fire ulike tilnærminger: 1) søk i ulike databaser, 2) søk i pensumlitteratur, 3) søk i referanselister, og 4) henvisning fra veileder og oppdragsgiver. Her utgjorde tilnærming 1 og 2 brorparten av litteraturen vi har benyttet oss av, mens de to andre har tilført ekstra litteratur hvor det har vært behov. Som beskrevet over, har vi i hovedsak fokusert på litteratur som grovt sett kan deles inn i prosessledelse, informasjonsforvaltning og endringsledelse. Søket etter litteratur har av den årsak vært ulikt med tanke på søkeord og innhold, mens tilnærmingene stort sett har vært like.

I forhold til den første tilnærmingen, har vi fokusert på å søke i databaser som er av tilstrekkelig kvalitet når det kommer til litteratur omhandlende informasjonssystemer. Databasene som ble benyttet er *EBSCOhost* og *Google Scholar*. Disse databasene gir tilgang til ledende journaler og konferansebidrag innen IS feltet (Levy & Ellis, 2006), som har vært til god nytte for litteraturgjennomgangen. Søkekriteriene ble i første omgang satt til å begrense søkene til kun artikkelens tittel, men ble etter delvis mangelfulle resultater utvidet til også å gjelde sammendrag og nøkkelord. Søkeordene som ble benyttet inneholdt nøkkelord knyttet til de ulike forskningsretningene beskrevet over.

Utover litteraturen funnet gjennom søk i databaser, består litteraturutvalget i stor grad også av det vi har funnet ved å søke gjennom pensum fra tidligere kurs fra masterstudiet. Her er det spesielt litteratur fra kurs omhandlende prosessledelse, organisasjonsendring og endringsledelse som har vært til stor nytte. I og med at denne litteraturen, både bøker og artikler, i høy grad er kvalitetssikret av forelesere ved universitetet mener vi det er trygt å anta at kvaliteten er høy. At litteraturen er brukt som pensum gir også en indikasjon på at det er et utdrag av det viktigste innenfor de ulike forskningsområdene, noe som blant annet sikrer at vi ikke overser de mest essensielle bidragene.

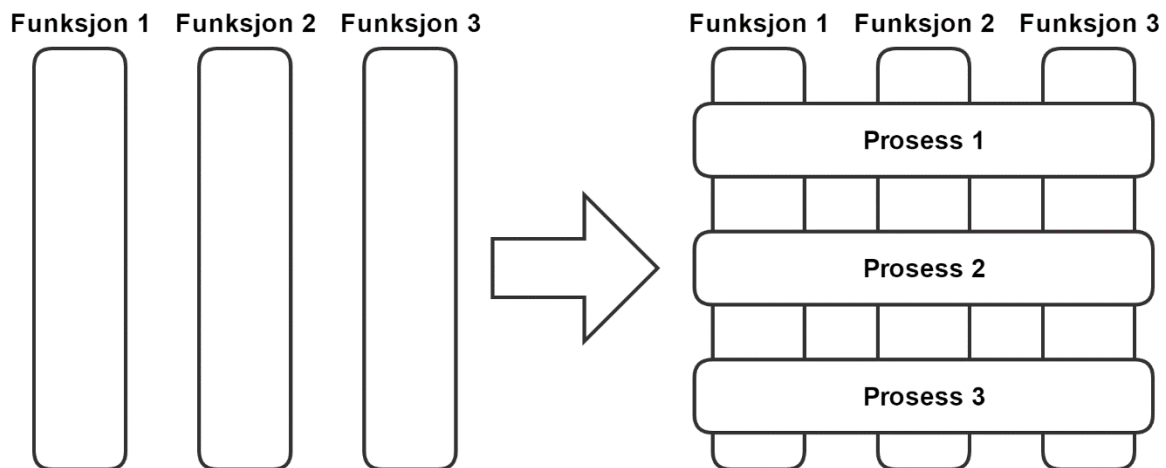
Tilnærming 3, altså søk i referanselister, ble utført på den litteraturen som allerede var plukket ut fra de andre tilnærmingene for å potensielt kunne identifisere ytterligere relevant litteratur som ikke var blitt fanget opp i tidligere søk. Utover dette ble vi også henvist til spesifikk litteratur av veileder samt oppdragsgiver. Denne litteraturen var rettet inn på enkelte temaer basert på enten etterspørsel eller tips om hva som kunne være interessant og relevant for oppgaven.

Underveis i arbeidet med å finne litteratur gjennom de fire ulike tilnærmingene, foregikk det en fortløpende og iterativ prosess hvor vi leste sammendrag i tillegg til enkelte andre deler av den resterende teksten. Kun de artiklene som ble sett på som mest relevant for problemstillingen ble plukket ut og benyttet som litteraturgrunnlag i oppgaven.

2.2 Prosessledelse

Prosessledelse kan ses på som en ledelsesform som omfatter alle aktiviteter innen identifisering, definering, analyse, design, utførelse, overvåking og måling, samt kontinuerlig forbedring av forretningsprosesser (Rohloff, 2009). Det tradisjonelle synet på organisasjoner, som fremdeles er svært populært, er derimot funksjonelt (Iden, 2013). Her er det organisasjonens funksjoner som definerer organisasjonen, noe som vil si at det er funksjonene som styrer hva den gjør, hvem som gjør det, og hvem som har autoritet, makt og myndighet. Dette gjenspeiler seg ofte i et hierarkisk organisasjonskart hvor det er avdelinger og seksjoner med hver sine funksjoner som utgjør inndelingen av organisasjonen. Dette synet ved å utelukkende fokusere på organisasjonskartet og se avdelinger og seksjoner som isolerte enheter, blir argumentert å bidra til en introvert forståelse av virksomheten samt hemme samarbeidet mellom enheter (Iden, 2013). Organisasjonskartet er ofte til hinder fra å se helheten i forhold til de oppgaver som utføres på tvers av interne grenser. Prosessledelse forsøker å tilføre et bedre perspektiv som lar organisasjonen lede mennesker og aktiviteter på tvers av organisatorisk tilhørighet, noe som fører til større fokus på den totale verdiskapningen (Gulledge Jr & Sommer, 2002; Hammer, 2010; Iden, 2013).

En prosessledet organisasjon benytter svært ofte en funksjonell struktur i tillegg. Det vil si at prosessene og de funksjonelle enhetene fungerer side om side. Dette illustreres i figur 2 som viser hvordan det ser ut dersom man går fra en funksjonsorientert organisasjon til en matriseorganisering som har fokus på prosesser på tvers av funksjonene. Prosessledelse består i all hovedsak om ledelse av disse «horisontale» prosessene for på best mulig måte å skape resultater av organisasjonens arbeid, som igjen kan være med på å gi organisasjonen strategiske fordeler (Iden, 2013).



Figur 2: Fra funksjonell organisering til prosessorganisering (Iden, 2013)

Som en oppsummering kan man si at prosessledelse er en todelt tilnærming. På den ene siden omfatter konseptet formelle organisatoriske strukturer for styring og utvikling av prosesser, mens det på den andre siden også handler om enkelttiltak for prosessforbedring. Med andre ord er prosessledelse:

«et integrert helhetlig system for å styre bedriftens operasjonelle aktiviteter og leveranser ved å lede dens ende-til-ende prosesser» (Iden, 2013, s. 28)

2.2.1 Hva er en prosess?

En prosess blir av ledere ofte oppfattet som en sekvens av aktiviteter som utføres innenfor en avdeling eller avgrenset seksjon (Iden, 2013). Dette er derimot en begrenset definisjon som utelater viktige forhold. En organisatorisk prosess kan ses på som en måte å organisere menneskelig innsats på, hvor det utføres ulike aktiviteter med ulike hjelpemidler mellom et start- og stopp-punkt. Med andre ord inkluderer en prosess alle og alt som inngår i behandlingen av en sak: saken selv, personene, aktivitetene, hjelpemidlene og resultatene (Iden, 2013). Dette representerer en helhetstenking, noe som godt oppsummeres av Hammer:

«*All work, is process work*» (Hammer, 2010, s. 11)

Utover det faktum at en prosess består av et sett med aktiviteter som tar en input og produserer en output, argumenterer Iden (2013) for at det også kan ses på som en organisatorisk enhet på lik linje med en avdeling eller seksjon. Med andre ord er det et sterkt fokus på at prosesser er kryss-funksjonelle og går på tvers av organisasjonen (Gulledge Jr & Sommer, 2002). Det som derimot skiller prosessen fra eksempelvis en avdeling er at menneskene den rommer innehar ulik kunnskap, i kontrast til å tilhøre det samme fagområdet. En prosess bringer med andre ord sammen mennesker med ulik kompetanse og fagområde for å jobbe målrettet mot å løse komplekse oppgaver, og kan dermed sees på som «*bevisst, stabilt og målrettet samarbeid mellom mennesker*» (Flaa, Hofoss, Hoven, & Rønning, 1981, referert i Iden, 2013, s. 13).

Iden (2013) påpeker at noen tenker at prosess og prosjekt må være det samme på grunn av deres felles karakteristika, men argumenterer for at dette ikke stemmer. Her drar han fram argumenter som eksempelvis at prosjekter opprettes for å løse en engangsoppgave, mens prosesser behandler oppgaver som det er flere av og som utføres kontinuerlig. I tillegg oppløses prosjektgruppen når oppgaven er fullført, mens en prosess er en stabil organisatorisk enhet.

2.2.2 Historisk perspektiv på prosessledelse

Prosessledelse kan ikke sees på som et statisk konsept, men bør heller vurderes som et som er i stadig utvikling. Dette reflekteres både i litteraturen og i praksis, hvor flere lignende konsepter har oppstått og utviklet seg om hverandre. Forskning har tilført ny kunnskap, samtidig som at organisasjoner selv har gjort seg erfaringer. Dette har i sum ført til at prosesstankegangen har vært innom ulike stadier hvor forståelsen har endret seg over tid (Hammer, 2010; Iden, 2013).

Det er i hovedsak to ulike retninger som har ledet opp til prosessledelseskonseptet. Disse to retningene er ifølge Hammer (2010) kvalitetsledelse og «*Business Process Reengineering*» (BPR). Kvalitetsledelse oppstod på 1970- og -80-tallet, og kan oppsummeres gjennom et sett med konseptuelle prinsipper som ligner mye på det vi også finner i prosessledelse (Hammer, 2010). Dette innebærer blant annet kontinuerlig forbedring og et stort fokus på bedriftens operasjoner og at de må styres. Ifølge Hammer (2010) innehar derimot kvalitetsledelse to begrensninger. Den første er at kvalitetsledelse benytter en definisjon av prosess som innbefatter at det er hvilken som helst sekvens av aktiviteter. Det betyr at en organisasjon potensielt har et mylder av prosesser, og at det kan oppstå problemer med å styre prosjekter i forhold til alle disse. Det andre er at kvalitetsledelse har et veldig ensidig fokus på å eliminere avvik for å oppnå forutsigbar ytelse. Dette kritiseres på grunn av at forutsigbar ytelse ikke nødvendigvis tilsvarer god ytelse.

Den andre retningen prosessledelse stammer fra er BPR. BPR oppstod tidlig på 1990-tallet og var en ny tilnærming som omfavnet radikal endring for kostnadsreduksjon og fornyelse (Hammer, 1990). Hovedprinsippet innen BPR er at bedrifter må tenke nytt i forhold til hvordan de arbeider, for å kunne gjennomføre radikale endringer som fører til bedre resultater. BPR ble raskt en «hype» blant bedrifter, men en rekke BPR-prosjekter feilet i årene etter (Grover, 1999). På grunn av dette har det blitt rettet en del kritikk mot konseptet, blant annet også av Hammer selv. Her trekkes det spesielt fram at konseptet har et for stort fokus på engangstiltak, og ikke kontinuerlig ledelse og forbedring (Hammer, 2010).

Kvalitetsledelse og BPR har i løpet av de siste 20 årene vokst sammen til det felles begrepet prosessledelse (Hammer, 2010). Prosessledelse har på mange måter tatt over for en del av de to andre tilnærmingene i og med at det har overkommet de ulike utfordringene beskrevet over. På grunn av dette har prosessledelse de siste ti årene blitt en stadig større og viktigere del i organisasjoner verden rundt (Škrinjar & Trkman, 2013). Blant annet blir prosessledelse identifisert som en topp-prioritet i mange undersøkelser (Johnson & Levien, 2010; Škrinjar & Trkman, 2013). Dette kommer også fram av Gartner sine årlige verdensomspennende undersøkelser blant CIOer, hvor prosessledelse fikk topp-prioritet i årene mellom 2007 og 2010 (Gartner, 2010). Denne viktigheten av prosessledelse blir også påpekt av Brynjolfsson:

«I really think that the way that companies implement business processes, organizational change and IT-driven innovation is what differentiates the leaders from the laggards» (Brynjolfsson, 2010, s. 56)

Til tross for at prosessledelse har fått stor oppmerksomhet og har hatt særs høy prioritet hos mange organisasjoner, er det også blitt rettet en del kritikk mot konseptet. En del av denne kritikken har kommet på grunn av prosessledelses store omfang og mange praksiser. Her påpekes det blant annet at litteraturen rundt de mange praksisene innen prosessledelse ikke tar hensyn til og gir retningslinjer for hvordan de best mulig kan implementeres (Rohloff, 2009). Utover det argumenteres det også av kritikere for at prosessledelse er et motekonsept hvor forskningen fremdeles er på et relativt tidlig stadium (Škrinjar & Trkman, 2013). På grunn av dette påpekes det at litteraturen omkring prosessledelse i hovedsak omhandler hva konseptet er og hvordan det bør brukes, mens det er en mangel på en teoretisk forklaring og analyse sammen med en oversikt over funn fra både forskning og praksis (Melão & Pidd, 2000; Trkman, 2010).

2.2.3 Hva vil det si å lede prosesser?

Iden (2013) beskriver at prosessledelse i en organisasjon kan utføres på to ulike nivåer, nemlig på bedriftsnivået og prosessnivået. På bedriftsnivået må de sentrale prosessene beskrives, det må settes mål, noen må ansvarliggjøres, og ledelsen må kontinuerlig vurdere ytelsen. På prosessnivået handler det derimot om at hver prosesseier må forsikre seg om at prosessen fungerer som forutsatt, og eventuelt iverksette tiltak for forbedring. Utover det daglige arbeidet med prosesser, innebærer prosessledelse også å igangsette større tiltak for forbedring. Ifølge litteraturen (Gulledge Jr & Sommer, 2002; Hammer, 2010; Iden, 2013) kjennetegnes en prosessledet organisasjon ved fire ulike forhold, nemlig: 1) prosessbevissthet, 2) prosesseierskap, 3) prosessmåling og 4) kontinuerlig prosessforbedring. Disse fire dimensjonene må alle være tilstede i en organisasjon før den kan kalle seg prosessledet.

1) *Prosessbevissthet* omhandler at en organisasjons prosesser skal være identifiserte, navngitte og dokumenterte (Gulledge Jr & Sommer, 2002). Et naturlig resultat av dette vil være at

organisasjonen utvikler og vedlikeholder et overordnet prosesskart som visualiserer bedriftens sentrale prosesser, samt også mer inngående og detaljerte modeller av hver av prosessene. I tillegg til skriftlig dokumentasjon påpekes det i litteraturen at de ansatte også må ha kunnskap om prosessene de er involvert i og at de forstår organisasjonens oppbygging og hvordan den fungerer (Hammer, 2004; Iden, 2013).

2) *Prosesseierskap* vil si at organisasjonen for hver enkelt prosess skal ansvarliggjøre en person som fungerer som leder som er ansvarlig for ytelse og resultater. Litteraturen omtaler denne personen som en «prosesseier», som forsikrer at prosessen er utformet på en god og passende måte, og at den fungerer optimalt i henhold til målene organisasjonen har satt (Gulledge Jr & Sommer, 2002; Hammer, 2007; Iden, 2013). Dette innebærer at prosesseieren blant annet har ansvaret for aktiviteter, roller og ressurser i prosessen.

3) *Prosessmåling* handler om at organisasjonen skal sette konkrete mål til ytelse og resultat for hver enkelt prosess. I tillegg til å sette mål for ytelse, skal også de faktiske resultatene kontinuerlig og systematisk overvåkes slik at forbedringstiltak kan iverksettes (Gulledge Jr & Sommer, 2002; Iden, 2013). Litteraturen presenterer flere ulike mål og indikatorer som kan benyttes til prosessmåling. Blant annet foreslår Davenport og Beers (1995) at organisasjoner oppretter mål relatert til kostnad, tid, produkt-kvalitet, service-kvalitet og kundetilfredshet.

4) *Kontinuerlig prosessforbedring* er den siste dimensjonen som må være tilstede for at en organisasjon skal være prosessledet. Dette innebærer forbedring og videreutvikling av prosessene (Gulledge Jr & Sommer, 2002). Ansvaret for dette arbeidet ligger hos den enkelte prosesseier, og arbeidet skal utføres på bakgrunn av informasjonen fra prosessmålingene. Forbedringstiltakene kan både skje gjennom mindre justeringer av eksisterende prosesser, og gjennom større endringsprosjekter som omgjør en eller flere hele prosesser (Iden, 2013).

For å etablere en prosessledet organisasjon med de karakteristikkene beskrevet over, foreslår Dutta og Manzoni (1999, referert i Iden, 2013) to tilnærminger. Enten kan organisasjonen ta en tilnærming fra toppen, eller en tilnærming fra bunnen. Dersom man velger fra-toppentilnærmingen definerer organisasjonen hvilke prosesser den har og etablerer et eierskap til hver av disse. Deretter utarbeider man et overordnet prosesskart, før man definerer og dokumenterer prosessene som ikke allerede er beskrevet. Når det er gjort kan man gå i dybden og forbedre utvalgte prosesser. Til sammenligning så er fra-bunnen-tilnærmingen omvendt. Her starter man på «bunnen» og velger én eller et fåtall prosesser som man dokumenterer og forbedrer. Etter hvert dokumenterer man flere prosesser, før man til slutt får en komplett oversikt som lar organisasjonen utvikle prosesskartet.

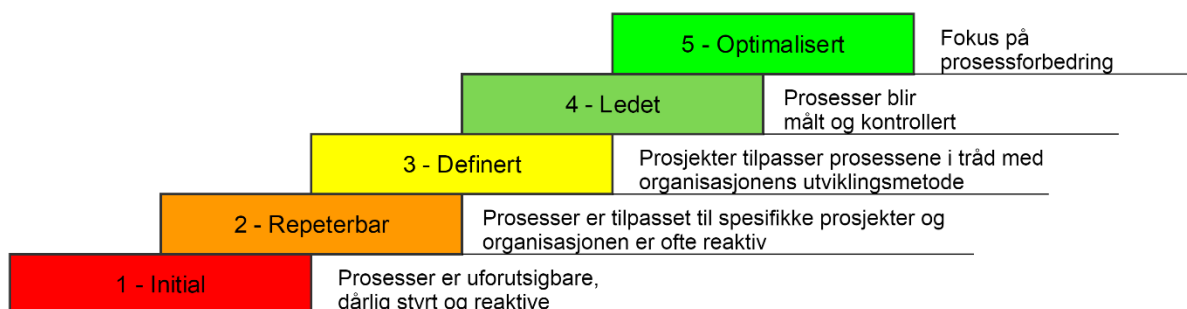
2.2.4 Prosessledelseskapasitet og modenhet

Prosessledelse handler som tidligere beskrevet om å styre prosesser i det daglige, og om å iverksette forbedringer for å møte fremtiden (Iden, 2013). Ved dette handler det mye om å lede prosesser på en helhetlig måte, fremfor kun å se på enkeltstående prosjekter for prosessforbedring. En del som inngår i dette helhetlige perspektivet er det enkelte kaller prosessledelseskapasitet (Iden, 2013). Prosessledelseskapasitet kan ses på som organisasjonens samlede evne til prosessledelse, og er noe en organisasjon har og kan utvikle ved å iverksette et bevisst utviklingsarbeid. Organisasjoner starter i utgangspunktet ofte med lav prosessledelseskapasitet, og har stort fokus på funksjonsorientering i virksomheten. Ved bevisst fokus på å innføre prosessledelse, kan derimot organisasjonen bevege seg i retning av å bli prosessorientert og dermed øke sin prosessledelseskapasitet (Iden, 2013).

Prosessmodenhet og modenhetsmodeller

For å være i stand til å evaluere prosessledelseskapasiteten i en organisasjon og dens prosesser, blir det i litteraturen påpekt at det er interessant å måle prosessmodenheten (Hammer, 2007; Iden, 2013; Röglinger, Pöppelbuß, & Becker, 2012; Škrinjar & Trkman, 2013). Prosessmodenhet beskrives av Harmon (2004) som noe en bedrift jobber mot for å oppnå styrte, forutsigbare og effektive prosesser. Modenhet innen prosessledelse deles ofte inn i to. Den første delen omhandler modenhet på prosessnivå i individuelle prosesser, mens den andre omhandler modenhet på bedriftsnivå, altså i hvilken grad organisasjonen er prosessorientert (Röglinger et al., 2012). Ved å evaluere modenheten i prosesser og den overordnede prosessorienteringen poengteres det at organisasjoner kan forstå hvor gode enkelte prosesser og den overordnede prosessledelse er i nåværende tilstand (Röglinger et al., 2012). I tillegg lar det organisasjonen også se hva de bør fokusere på for å øke modenheten. Ved å øke modenheten er påstanden at også kvaliteten på arbeidet over tid øker (Hammer, 2007).

Litteraturen beskriver flere ulike modenhetsmodeller som omhandler hvordan man kan måle forskjellige nivå av prosessmodenheten, både i forhold til enkelte prosesser og den overordnede prosessorienteringen. Modenhetsmodeller innebærer gjerne en sekvens av modenhetsnivåer som danner en ønsket «sti» fra en initial tilstand til høyeste, og mest ettertraktede, modenhet (Röglinger et al., 2012). Med andre ord representerer modellene en utviklingsvei, hvor ulike steg bygger på hverandre helt til man når høyeste modenhetsgrad. Prosessmodenhet ble tatt i bruk som begrep av Humphrey (1988) allerede sent på 1980-tallet, og basert på hans «*Process Maturity Framework*» ble det tidlig utviklet en modell kalt «*Capability Maturity Model*» (CMM) (se figur 3) (Paulk, Curtis, Chrissis, & Weber, 1993). CMM var en av de første modenhetsmodellene på prosessnivå, og var i utgangspunktet en modell for systemutvikling. Modellen har i ettertid vært svært omtalt, og benyttes av mange også som grunnlag for å evaluere prosessmodenhet, samt overordnet modenhet, i andre sammenhenger (Iden, 2013).



Figur 3: *Capability Maturity Model* (Paulk et al., 1993)

CMM-modellen er imidlertid også blitt kritisert fra ulike hold for sine svakheter (Rosemann & De Bruin, 2005; Smith & Fingar, 2004). Ett av argumentene til kritikerne er at det ved hjelp av modellen kan være vanskelig å definere nøyaktig hvilket nivå en prosess er på. Årsaken til dette er at prosessen på et gitt tidspunkt kan inneha egenskaper som er definert på ulike nivåer. Et annet kritikkmoment er at modellen ikke er egnet til å bestemme hvor godt prosessen fungerer. Selv om prosessen er på et lavt modenhetsnivå kan den i enkelte tilfeller fungere godt i forhold til organisasjonens behov. Til slutt tar modellen heller ikke hensyn til

det faktum at det i enkelte tilfeller er bedre å tenke helt nytt i forhold til prosessen, enn å utelukkende forsøke å øke modenheten (Smith & Fingar, 2004). Til syvende og sist er det utbyttet organisasjonen og dens interessenter får av prosessen som teller, ikke modenhetsnivået.

Blant de forskjellige tilnærmingene som støtter prosessledelse har modenhetsmodeller blitt tildelt en økende interesse og oppmerksomhet (Röglinger et al., 2012). I etterkant av CMM-modellen har det dukket opp et flertall ulike modenhetsmodeller, som på mer eller mindre ulike måter forsøker å på best mulig måte tilrettelegge for evaluering og økning av prosessmodenhet. De fleste av disse modellene baserer seg på CMM-modellen, og store likheter forekommer av den grunn. Blant disse ulike modellene finner vi blant annet «*Process and Enterprise Maturity Model*» (PEMM) av Hammer (2007), «*Business Process Maturity Model*» (BPMM-OMG) av Weber et al. (2008), «*Process Maturity Ladder*» (PML) av Harmon (2004) og en rekke andre.

Som med CMM har modenhetsmodeller generelt også vært utsatt for kritikk i litteraturen. Hovedsakelig går denne kritikken ut på at modellene ofte blir karakterisert som stegvise oppskrifter som forenkler virkeligheten og som mangler et empirisk grunnlag (McCormack et al., 2009; Rosemann & De Bruin, 2005; Röglinger et al., 2012). Utover det unnlater modellene ofte å ta hensyn til at det finnes et flertall andre utviklingsløp for modenhet, som alle muligens fører til det samme resultatet (Röglinger et al., 2012).

«Process and Enterprise Maturity Model»

En av de mest omtalte og brukte modenhetsmodellene er Hammer (2007) sin «*Process and Enterprise Maturity Model*» (PEMM). PEMM fungerer som et veikart og benchmarkingsverktøy i arbeidet med å øke prosessmodenheten. Modellen er delt i to, hvor det i den ene delen fokuseres på modenhet i individuelle prosesser, mens den andre delen fokuserer på modenhet i organisasjonen som helhet. Ved å benytte PEMM kan organisasjoner evaluere modenheten til enkelte prosesser ved å se på styrkene ved fem ulike prosess-tilretteleggere: 1) prosessutforming, 2) prosessmål, 3) prosessutøvere, 4) prosessinfrastruktur, og 5) prosesseierskap. I forhold til å evaluere modenheten i organisasjonen som helhet ser PEMM på modenheten i fire ulike kapasiteter på organisasjonsnivå: 1) lederskap, 2) kultur, 3) styring, og 4) kompetanse. Tabell 1 oppsummerer og beskriver tilretteleggerne og kapasitetene.

Tabell 1: PEMM (Hammer, 2007)

#	Tilretteleggere/Kapasitet	Beskrivelse
Prosessnivå		
1	Prosessutforming (Mening, kontekst og dokumentasjon)	En prosess må ha en vel-spesifisert utforming, ellers vil folkene som skal utføre prosessen ikke vite hva de skal gjøre, og når.
2	Prosessmål (Definisjon og bruk)	En organisasjon må utvikle og benytte riktige mål for å vurdere en prosess over tid. Hvis ikke vil den ikke gi de riktige resultatene.
3	Prosessutøvere (Kunnskap, egenskaper, og oppførsel til de involverte)	Menneskene som utfører prosessen må ha passende kunnskaper, ellers vil de potensielt ikke være i stand til å utføre prosessen med tilstrekkelig kvalitet.
4	Prosessinfrastruktur (Informasjonssystemer og HR)	Organisasjonen må sikre at infrastrukturen er innrettet i forhold til, og støtter prosessen. Hvis ikke vil det hindre ytelsen.
5	Prosesseierskap (Identitet, aktiviteter og autoritet)	Proessen må ha en eier som har ansvar og autoritet til å sikre at prosessen leverer resultater.
Organisasjonsnivå		
1	Lederskap (Bevissthet, oppførsel og stil)	Organisasjonens ledelse må være engasjerte og positive til arbeidet med prosesser. Arbeid med prosesser krever ofte omfattende endringer, noe som kan skape motstand. Uten støtte i ledelsen kan motstanden ofte ødelegge tiltakene.
2	Kultur (Samarbeid, ansvar og holdning til endring)	Kulturen må verdsette kundene, samarbeid, og villighet til endring for at det skal være mulig å iverksette prosessledelse og endringer.
3	Kompetanse (Mennesker og metode)	Organisasjoner må ha folk med kompetanse og evner om prosesser og re-design av disse.
4	Styring (Prosessmodell, ansvarsfordeling)	Organisasjoner må ha måter å styre prosjekter og endringsinitiativ på hvis de ikke vil at kaos og konflikter skal ødelegge.

Hver av tilretteleggerne og kapasitetene har fire nivå av modenhet knyttet til seg (P1-P4 og E1-E4). Hvert av nivåene har på sin side et sett med praksiser som gjør at organisasjonen kan avgjøre sin modenhetsgrad i forhold til de ulike tilretteleggerne og kapasitetene. Ved å evaluere styrkene i de ulike tilretteleggerne kan organisasjonen identifisere hvor problemene ligger, slik at de kan iverksette tiltak for å øke modenheten. Dette presiseres av Hammer selv:

«Together, the enablers and capabilities provide an effective way for companies to plan and evaluate process-based transformations» (Hammer, 2007, s. 112)

Det poengteres også at de ulike faktorene avhenger av hverandre for å oppnå modenhet. Dersom en tilrettelegger eller kapasitet mangler eller er svakere enn de andre, vil helheten dras ned (Hammer, 2007). Eksempelvis kan ikke en svak prosesseier implementere en god prosessutforming. Dette medfører at dersom det er ulikheter i modenheten på forskjellige tilretteleggere eller kapasiteter, så vil prosessen eller organisasjonen generelt inneha modenheten til den laveste graden som er identifisert. Utover dette er det også en kobling mellom modenheten i prosessene og modenheten i organisasjonen. I den sammenheng blir det påpekt at for å styrke prosessstilretteleggerne må organisasjonskapasitetene forbedres (Hammer, 2007). Det vil si at modenheten i prosessene holdes igjen av organisasjonen som helhet, og at en forbedring i organisasjonen tillater en tilsvarende forbedring i prosessene.

Kritiske praksiser for økning av prosessorientering

For å forbedre virksomheten, og øke modenheten stegvis, presenterer Škrinjar og Trkman (2013) et «veikart» for bedrifter gjennom et sett med kritiske suksessfaktorer (KSF). De poengterer at prosessledelse inkluderer et mylder av praksiser fra ulike felt, og at det er en mangel på litteratur som empirisk beviser hvilke praksiser innen prosessledelse som fører til økt prosessorientering og modenhet. Dette har som tidligere beskrevet vært et av hovedargumentene blant kritikere av prosessledelse. Forfatterne har av den grunn gjort en undersøkelse hvor de empirisk har identifisert kritiske praksiser (KP) fra de tidligere fastsatte praksisene. Her trekkes det frem fem KSFer med tilhørende KPer. Disse er oppsummert i tabell 2.

Siha og Saad (2008) gjennomførte en lignende studie hvor formålet blant annet var å finne empiriske bevis i litteraturen på suksessfaktorer ved prosessforbedringsinitiativ. Deres resultater viser flere av de samme faktorene Škrinjar og Trkman trekker frem. Spesielt drar de fram 1) involvering og engasjement fra toppledelsen, 2) viktighet av kunnskapsdeling og kommunikasjon, 3) effektiv bruk av IT, 4) fokus på kunnskapsoverførbarhet, og 5) smarte valg av prosesser som skal forbedres, som kritiske suksessfaktorer ved prosesforbedring.

Tabell 2: KSF og KP ved økning av prosessorientering (Škrinjar & Trkman, 2013)

Kritisk suksessfaktor	Kritisk praksis
Strategisk «alignment»	Toppledelse er aktivt involvert
	Prosessmål stammer fra og er koblet til organisasjonens strategi
	Forbedring av prosesser er ofte på agendaen i toppledelsesmøter
	Prosessendring blir kommunisert til alle ansatte
	Ansatte fra ulike avdelinger føler at målene for deres avdelinger er samkjørte
Ytelsesmåling	Ytelsesresultater blir brukt i å definere forbedringsmål
	Ytelsesmål blir jevnlig kommunisert i organisasjonen
Organisasjonsendringer	Organisasjonsstrukturen støtter prosesser på tvers av avdelinger
	Prosesseiere er tildelt
IS-støtte	IS-utvikling skjer på bakgrunn av forretningsprosesser (ikke funksjoner)
	IS gir relevant ledelsesinformasjon om ytelsen til prosessene
	Organisasjonen benytter et CRM-system
	Et prosessledelses-system blir brukt
Opplæring og myndiggjøring av ansatte	SCM er implementert for å kobles sammen med leverandører
	Ansatte blir opplært i nye eller endrede prosesser før de blir implementert
	Ansatte ser forretningen som en serie med koblede prosesser
	Prosessuttrykk som <i>input</i> , <i>output</i> og <i>prosesseiere</i> blir brukt i samtaler
	Policy og strategi blir kommunisert gjennom hele organisasjonen

2.2.5 Prosesskartlegging og -modellering

Prosessene i en organisasjon blir omtalt som nøkkelen til å forholde seg konkurransedyktig, noe som kan forklares ved at det er resultatet av prosessene som skaper verdi overfor kundene (Aguilar, Rautert, & Pater, 1999). Det er derfor viktig å ha en oversikt over prosessene i organisasjonen, og samtidig sørge for at de er hensiktsmessige i forhold til at de oppfyller kundens behov, samt er lønnsomme for organisasjonen.

Ofte eksisterer prosesser kun i form av taus kunnskap, opparbeidet praksis eller vane. For å kunne forbedre en prosess og forsøke å gjøre den mer effektiv må nåsituasjonen i en organisasjon kartlegges (Iden, 2013). Formålet med å kartlegge en prosess er å få innsikt i hvordan prosessen fungerer i dag (Iden, 2005). Denne kartleggingsfasen har som oppgave å dokumentere prosessen, ikke analysere og omforme den. Kartleggingen innebærer derfor å få beskrevet prosessene slik de praktiseres i dag, slik at rolleinnhaverne kan få en felles erkjennelse av dagens situasjon med dens styrker og svakheter (Aldin & de Cesare, 2011; Gulledge Jr & Sommer, 2002; Iden, 2013).

En viktig del av prosesskartlegging i en virksomhet er prosessmodellering (Iden, 2005; Indulska, Green, Recker, & Rosemann, 2009). Som følge av et behov for å kontinuerlig kunne tilpasse seg endringer i omgivelsene og dermed ha prosesser som tillater dette, har prosessmodellering blitt et nyttig verktøy for mange organisasjoner (Aldin & de Cesare, 2011).

Utførelse av prosessmodellering

Prosessmodellering innebærer å grafisk illustrere hvordan forretningsprosesser i en organisasjon ser ut og hva som er forholdet mellom aktiviteter, aktører, informasjon, og objekter i en arbeidsflyt (Biazzo, 2000; Greasley, 2006; Indulska et al., 2009). Eksempler på modelleringsstandarder er «*Event-driven Process Chain*» (EPC) og «*Business Process Model and Notation*» (BPMN). Ved å illustrere prosessene grafisk fremfor å beskrive dem med tekst, er det vesentlig enklere å forstå hvordan prosessene fungerer (Iden, 2013). En slik grafisk fremvisning kan gjøres ved å utarbeide en modell som representerer forretningsprosessene ved hjelp av en del ulike elementer (Aldin & de Cesare, 2011):

- **Prosess:** Et sett aktiviteter, hendelser, etc. som til sammen leverer en tjeneste eller et produkt
- **Aktivitet:** En spesifikk handling utført i en organisasjon
- **Tjeneste eller produkt:** Resultatet eller verdien av en prosess
- **Rolle:** En aktør som deltar i prosessen
- **Mål:** Målet med prosessen
- **Hendelse:** En hendelse som finner sted på et bestemt tidspunkt og som er i stand til å føre til en aktivitet eller prosess
- **Regel:** Regler som er definert for deler av organisasjonen og dens prosesser

Selv om elementene ovenfor kan gi et rikt bilde av prosessen, vil en modell aldri kunne gi en fullstendig representasjon av den aktuelle prosessen (Iden, 2013). Dette kommer av at det ikke finnes én riktig modell av en prosess, og at innholdet i prosessen avhenger av hva man er interessert i. Dersom man for eksempel ønsker å avdekke hvor i prosessen saker hopper seg opp, bør det utarbeides en modell som viser hvordan arbeidet er fordelt mellom rollene (Iden, 2013). Det er derfor viktig å fastslå formålet med prosessmodellen i forkant av

gjennomføringen. Etter at dette er klargjort, kan en utvelgelse av prosesser for modellering gjennomføres, før man videre innhenter informasjon og former modellen. I etterkant av kartleggingen kan prosessen analyseres og bli forbedret. En konkret metode for å gjennomføre et prosessmodelleringsinitiativ består av åtte faser (Ould, 1995, referert i Iden, 2013):

1. Bestem formålet med modelleringsarbeidet
2. Få oversikt over det store bildet
3. Utfør intervjuer med sentrale ledere
4. Modellering i gruppe
5. Send modellen på høring
6. Se over, revider og valider modellen
7. Analyser prosessen
8. Sett i verk tiltak på bakgrunn av analysen

For å kunne modellere en prosess må man samle inn data om hvordan de ulike prosesselementene er knyttet sammen (Greasley, 2006). Dette kan gjøres ved intervjuer personer involvert i prosessen, samt undersøke dokumenter som beskriver rutiner (Biazzo, 2000). Hensikten er å finne hva slags informasjon de ulike aktørene mottar, hvem de mottar det fra, hvordan de mottar det, hva de bruker informasjonen til, og hvem de sender resultatet til (Biazzo, 2000).

Fordeler med prosessmodellering

Organisasjoner kan oppnå flere fordeler ved å modellere sine forretningsprosesser. Gjennom en omfattende litteraturstudie identifiserte Aldin og de Cesare (2011) blant annet følgende:

1. Gjennom prosesskartlegging kan virksomheter avdekke hvordan prosessene kan bli mer effektive.
2. Ved å ha en grafisk oversikt over de ulike prosessene i virksomheten, kan de ansatte enklere få en felles forståelse for de ulike prosessene. Dette kan videre bidra til å forbedre kommunikasjonen internt.
3. Ved å ha en prosessmodell kan det enklere bli utviklet informasjonssystemer som støtter prosessene i virksomheten.

Dette understøttes av Indulska et al. (2009) som gjennomførte en Delphi-studie der 19 ulike fordeler ved å prosessmodellere ble identifisert. De tre største fordelene ved å modellere prosessene var: 1) prosessforbedring, 2) økt prosessforståelse, og 3) bedre kommunikasjon om prosesser mellom ulike interessenter. Også Iden (2013) peker på de samme fordelene, i tillegg til å nevne at prosessmodellering kan gjøre det enklere å forstå konsekvensene for en prosess, dersom uforutsette forhold skulle inntreffe.

2.2.6 Analyse og omforming av prosesser

Formålet med å analysere en prosess er å finne en bedre utforming til den (Iden, 2013). Ved hjelp av grunnlaget som har blitt kartlagt, eksempelvis ved prosessmodellering, kan nåsituasjonen analyseres. I denne analysefasen anbefaler Iden (2013) å se etter svakhetstegn ved de sentrale delene av prosessen, slik at disse senere kan forbedres. Følgende beskrivelse baserer seg på fremgangsmåten Iden (2013) presenterer for hvordan man bør analysere nåsituasjonen.

Til å starte med bør man se på om arbeidsfordelingen mellom rollene er hensiktsmessig. Dette innebærer å se om aktiviteter kan flyttes til andre roller, og om enkelte roller er unødvendige ettersom de ikke tilfører prosessen og sluttresultatet vesentlig verdi. Videre er det viktig å undersøke hvor definerte rollene er når det kommer til beskrivelse av ansvar og fullmakter. Ved en omforming argumenteres det for at det er hensiktsmessig å gjøre rollene og ansvarsforholdene så tydelige som mulig, i og med at det er noe de ansatte vurderer høyt.

Et annet viktig poeng som trekkes frem er antall overleveringer i en prosess. En overlevering kan innebære en risiko for at innholdet forsvinner, mottakeren tolker innholdet feil, eller at personen bruker lang tid på å ta tak i saken. I tillegg er det ikke uvanlig at mottakeren starter sin aktivitet med å kontrollere det som foregående rolle har utført. Dersom dette er tilfellet kan det indikere at de ansatte er vant til at det ofte er feil i overleveringene, og derfor må bruke tid på å «rydde opp». Slike ekstra kontrolloppgaver reduserer produktiviteten, og det bør derfor vektlegges å identifisere disse, og se hva som kan gjøres for å fjerne dem.

Det er også naturlig å vurdere om det er aktiviteter i prosessen som er unødvendige. Er det aktiviteter som ikke er nødvendig for å produsere sluttresultatet, bør det vurderes om disse kan fjernes, eller eventuelt automatiseres. Det er samtidig naturlig å undersøke om hjelpeverktøy som IT-løsninger, prosedyrer, sjekklister, og dokumentmaler er lett tilgjengelige, og om de på en god måte understøtter utførelsen.

2.2.7 Prosessledelse i offentlig sektor

Siden begrepet prosessledelse oppstod har det fått mye oppmerksomhet i litteraturen omkring ledelse innen privat sektor (Gulledge Jr & Sommer, 2002). I offentlig sektor har derimot prosessledelse ikke hatt like mye fokus før i de senere år (Greasley, 2006). Litteraturen drar frem ulike årsaker til at det er forskjeller mellom prosessledelse og -endring i privat kontra offentlig sektor. Vi ser det derfor som hensiktsmessig å gjennomgå litteraturen som omhandler ulikhetene mellom privat og offentlig sektor, slik at vi kan identifisere hva som gjør prosessledelse og -endring innen offentlig sektor unikt. Denne litteraturen fremhever særegenhetene i offentlig sektor, som kan være viktige å ta hensyn til i et prosessforbedringsperspektiv.

Til tross for at det tradisjonelle synet på en offentlig organisasjon er at den sjelden endrer sin organisasjonsstruktur (Greasley, 2006), er den offentlige sektoren, som den private, i stadig endring (Jurisch et al., 2013). Den offentlige sektoren opplever i store deler av verden også finansielle, sosiale, og politiske utfordringer, som de må overkomme for å opprettholde vedvarende drift. For å være i stand til å takle de nevnte utfordringene, og holde effektiviteten oppe samt kostnader nede, må organisasjoner revurdere, tilpasse, og endre sine forretningsprosesser (Jurisch et al., 2012; Jurisch et al., 2013). Her påpekes det at en prosesstilnærming forsøker å flytte fokuset fra at kobling mellom parter skjer gjennom rapportering, til at man fokuserer på arbeidsflyten, samhandling mellom ansatte, og involvering fra ulike interessenter (Greasley, 2006). I den sammenheng har ledere i det offentlige gjerne sett mot den private sektoren etter løsninger, som ofte innebærer ulike tilnærminger til prosessendring. Litteraturen beskriver her forskjellene mellom privat og offentlig sektor i implementering og bruk av ulike prosessendringskonsepter, som eksempelvis BPR, «*Business Process Change*» og prosessledelse. For enkelthets skyld vil vi videre i denne delen betrakte de ulike tilnærmingene under ett, omtalt som prosessendring, i

og med at de ulike konseptene overlapper hverandre, og til dels blir brukt om hverandre av ulike forfattere.

Blant annet Hutton (1996) har beskrevet en rekke karakteristikk som organisasjoner i offentlig sektor ofte besitter. Disse karakteristikkene kan potensielt ha en påvirkningskraft på prosessendring, og er av den grunn relevant i denne sammenheng. Disse karakteristikkene innebærer blant annet:

1. Rigide hierarkier
2. Særegen kultur
3. Potensielle dramatiske og plutselige endringer i policyer
4. Vidt spekter av aktiviteter – urealistiske forventninger
5. De ansatte er en avgjørende del av organisasjonen
6. Flertall interessenter og deltagere i mange prosesser

Flere av disse punktene blir dratt fram også i andre, nyere, deler av litteraturen. Spesielt det faktum at organisasjoner i offentlig sektor må forholde seg til lover og reguleringer satt av myndighetene blir dratt frem som noe som gjør at det oppstår utfordringer i forhold til prosessendring (Greasley, 2006; Hutton, 1996; Jurisch et al., 2013). Prosessendringstiltak i offentlig sektor blir gjerne avgrenset og hindret på grunn av reguleringer og lover som ikke kan endres eller brytes (Jurisch et al., 2013). Det blir også påstått at offentlige organisasjoner primært sett ikke arbeider for å møte kundenes (innbyggernes) ønsker, men heller styres av de prosedyrene som de er pålagt å følge (Jurisch et al., 2013). Det vil si at organisasjonene innehar mye mindre kontroll over sine egne prosesser enn private bedrifter (Dennis, Carte, & Kelly, 2003), noe som igjen gjør prosessendring mer utfordrende.

Private bedrifter opererer gjerne med økonomiske budsjetter hvor målet er å gjennomføre endringer på en mest mulig kostnadsbesparende måte. Hver sparte ressurs i et private prosjekt har en positiv innflytelse på den økonomiske bunnlinjen, og det er av den grunn stort fokus, og høy motivasjon, for å senke kostnadene (Jurisch et al., 2013). I offentlig sektor opererer man derimot gjerne med forhåndsbestemte budsjetter, hvor besparelser ofte ikke kommer organisasjonen selv til gode, men heller den offentlige sektoren generelt. Av den grunn blir det argumentert for at det offentlige ikke innehar den samme motivasjonen for å effektivisere arbeidet i samme grad (Jurisch et al., 2013). Dette er derimot noe som ikke nødvendigvis gjenspeiles i den offentlige sektoren i Norge slik situasjonen er nå. Her har det generelt oppstått et sterkere kostnadsfokus som har ført til økt press på effektivisering og besparelser. Blant annet kom det klart fram av statsbudsjettet for 2015, hvor det ble lagt stor vekt på kutt i budsjetter samt effektivisering hos offentlige virksomheter (Finansdepartementet, 2014a).

Et annet poeng som blir dratt frem i forhold til begrensninger en offentlig organisasjon har, er at standardisering av prosesser, og begrensninger satt av eksterne interessenter, gjør at en «blank-sheet»-tilnærming i forhold til prosessendring ikke er realistisk (Greasley, 2006). I og med at mange av prosessene i offentlig sektor involverer ulike avdelinger, og resultatene av prosessen dermed er multi-dimensjonale (Hutton, 1996; Jurisch et al., 2013), er det utfordrende å gjøre store, radikale, endringer. Knyttet til dette ligger det også en utfordring i at endringsprosjekter i det offentlige gjerne blir påvirket av politiske interesser (Jurisch et al., 2013). Politikerne som står bak vedtakene om endring kan potensielt ha sine egne agendaer, og som en konsekvens av det kan av og til de politiske interessene og synlige resultater være viktigere enn målbare forbedringer (Jurisch et al., 2013).

Utover det overnevnte drar Greasley (2006) også frem et annet forhold som er spesielt for offentlig sektor. Gjennom sin casestudie hos en offentlig organisasjon oppdaget han en stor utfordring i forhold til mangel på tillit ved introduksjon av nye informasjonssystemer i forbindelse med prosessendring. Årsaken til denne mangelen på tillit var at mange tidligere IS-prosjekter hadde blitt forsinket eller havnet over budsjett, noe som også i stor grad har vært tilfelle i Norge (Flak, 2012; Johnsen, 2014; McKinsey & Company, 2015). I og med at offentlig sektor ofte er pålagt å dele informasjon omkring prosjekter, kan det føre til at feilene blir mer synlige enn i en privat organisasjon. Dette kan igjen potensielt øke risikoen for ytterligere feil, i og med at tilliten minker (Greasley, 2006). Ettersom offentlige organisasjoner kan virke å ha manglende tillit til nye prosjekter, kan det være en utfordring også for prosessendringer.

2.3 Informasjonsforvaltning

Organisasjoner produserer stadig mer informasjon i form av blant annet tekstdokumenter, regneark, bilder, websider og eposter. Samtidig kreves det gjerne at informasjonen blir lagret, organisert og tilgjengeliggjort på tvers av organisasjonen for å bli benyttet i ulike forretningsprosesser (Arshad, Bosua, & Milton, 2010). Dersom informasjonen ikke blir delt mellom de ulike aktørene i prosessen, kan det ta lenger tid før beslutninger blir gjort, noe som kan skape en lite effektiv prosess (Arshad et al., 2010).

Denne informasjonen kan deles inn i to kategorier; strukturert og ustrukturert informasjon. Den strukturerte informasjonen innebærer for eksempel informasjon lagret i databaser, mens den ustrukturerte informasjonen kan være informasjon i filsystemer, epost servere og lignende (Haug, 2012). Det er derfor viktig å ha rutiner og systemer som støtter håndtering av ulike typer informasjon, og legger til rette for at informasjonen kan bli benyttet på en god og effektiv måte. Informasjonsforvaltning er et overordnet begrep og forskningsområde som omhandler nettopp denne håndteringen av informasjon i en organisasjon. De videre underkapitlene vil presentere litteratur omkring enkelte områder som kan relateres til informasjonsforvaltning. Dette innebærer først hva litteraturen sier om behovet for informasjonsforvaltning, før vi beskriver virksomhetsportaler og hvordan de er relatert til håndtering av informasjon og kunnskap. Til slutt beskrives litteratur omhandlende samspillet mellom IT og forretning, som i stor grad er knyttet til hvordan IT-løsninger legger til rette for samarbeid og informasjonsdeling.

2.3.1 Behov for informasjonsforvaltning

Ettersom nye forretningsscenarier utfolder seg blir evnen til å utnytte informasjon som en strategisk ressurs stadig viktigere, og kan med det sees på som en innvirkende faktor på grad av suksess (Newman & Logan, 2006). Informasjonsforvaltning forsøker å skape et helhetlig syn på arbeidet med informasjon for på best mulig utnytte det i et forretningsperspektiv. Gartner (2013) definerer informasjonsforvaltning på følgende måte:

«Enterprise information management is an integrative discipline for structuring, describing and governing information assets across organizational and technological boundaries to improve efficiency, promote transparency and enable business insight»

Mange av dagens organisasjoner håndterer imidlertid deres informasjon i såkalte «siloe», som oppfører seg som øyer av informasjon som ikke er sammenkoblet (Newman & Logan, 2006). Disse siloene kan eksempelvis være databaser, filer, dokumenthåndteringssystemer og personlige mapper. Med andre ord er det både snakk om siloe ved bruk av IT, men også

fysisk gjennom eksempelvis dokumentmapper. I forhold til IT påpeker Ross (2003) at organisasjonene i disse tilfellene ofte har en siloapplikasjons-arkitektur. Denne arkitekturen kjennetegnes ved at applikasjonene er utviklet for spesifikke funksjoner og formål. I tillegg er applikasjonene i stor grad adskilt fra hverandre, og organisasjonen fokuserer på verdien hver enkelt gir hver for seg.

Når en organisasjon innehar en slik silo-mentalitet og -arkitektur, hvor informasjonen ikke blir håndtert på en kryss-funksjonell måte, kan det føre til blant annet høyere kostnader, integreringskompleksitet og duplisering av data (Newman & Logan, 2006). Gartner har gjennom deres klienter identifisert blant annet inkonsistent, upålitelig og redundant informasjon, mangel på fleksibilitet, og mangel på sanntids informasjonsdeling som nøkkelfordringer ved en slik arkitektur og mentalitet (Newman & Logan, 2006).

Ved å fokusere på informasjonsforvaltning påpekes det at informasjonen i større grad kan bli gjort om til en strategisk ressurs, som i tur kan gjøre organisasjonen mer fleksibel og smidig (Newman & Logan, 2006). Dette kan skje ved at det bygges broer på tvers av siloene, slik at man får en helhetlig tilnærming til bruk av informasjon i organisasjonen.

2.3.2 Virksomhetsportaler

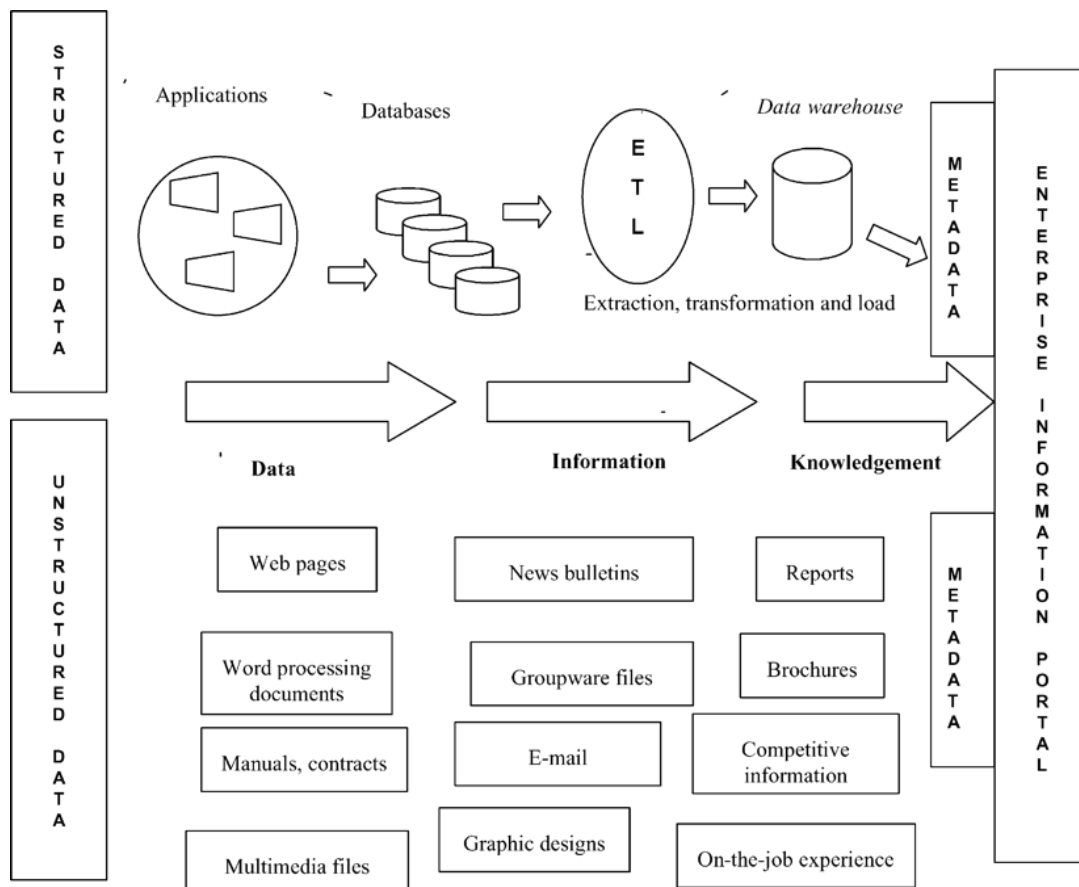
Som en følge av uorganisert og spredt informasjon som fører til lav produktivitet og kontroll, vokste portal-konsepter fram på tidlig 2000-tallet som en løsning (Dias, 2001). Konseptet portal er et bredt begrep som kan klassifiseres innen to områder (Dias, 2001). Det første området går ut på om portalen er ment for intern bruk i virksomheten eller om den også er felles for eksterne parter. Det andre området går ut på om portalen er ment for beslutningsstøtte og/eller tilretteleggelse for samarbeid og kunnskapsdeling. Som følge av fokusområdet til denne oppgaven vil vi fokusere på litteratur rundt portaler ment for intern bruk med formål om bedre beslutningsstøtte og tilrettelegge for samarbeid og kunnskaps- og informasjonsdeling.

En virksomhetsportal fungerer som et felles kontaktpunkt for ansatte, der all informasjon og kunnskapsressurser er tilgjengelig for virksomheten (Dias, 2001). Kontaktpunktet er i form av et web-grensesnitt som har som oppgave å håndtere og gi tilgang til informasjon som tilhører ulike kilder i virksomheten (Chang & Wang, 2011; Detlor, 2000). Virksomhetsportaler kan bli sett på som en videreføring av intranett, men med nye verktøy for å muliggjøre identifisering, innsamling, lagring, og distribuering av store mengder informasjon fra ulike kilder (Dias, 2001).

Som tidligere nevnt kan portaler ha ulikt fokusområde. Ett av områdene fokuserer i stor grad å håndtere informasjon som gir beslutningsstøtte, og kalles gjerne for *innholdsportaler* i litteraturen (Dias, 2001). Slike portaler inneholder derfor blant annet informasjon som rapporter, spøringer, tekstdokumenter, regneark, epost-meldinger, og videoer for brukerne. Dermed er hensikten med en slik portal å skape et felles kontaktpunkt for brukerne til å aksessere relevant informasjon (Detlor, 2000), uten å fokusere på samarbeid mellom ansatte (Dias, 2001). Enkelte portaler innenfor denne kategorien har også støtte for å anvende *Business Intelligence*-verktøy for å fange informasjon lagret på ulike steder for å lage analyser og rapporter (Dias, 2001). Denne informasjonen kan deretter bli presentert for brukeren i form av eksempelvis grafer og ytelsesindikatorer i ulik form avhengig av brukeren sin rolle i virksomheten.

Et annet fokusområde er portaler med fokus på samarbeid (Detlor, 2000). Disse portalene kan håndtere informasjon fra ulike systemer i virksomheten, i tillegg til informasjon produsert av individer eller grupper i virksomheten. Dette innebærer at portalen hjelper de ansatte å organisere og dele informasjon med hverandre (Firestone, 2007). Denne informasjonen er gjerne ustrukturert og kan bli presentert for brukeren i form av tekst, notater, grafer, websider, og multimediafiler (Dias, 2001; Firestone, 2007). Portaler med fokus på samarbeid har også gjerne mulighet til å legge til rette for kommunikasjon mellom personer gjennom eksempelvis sanntidsmeldinger (Firestone, 2007).

Enkelte portaler kombinerer også de ulike fokusområdene, og tilbyr i tillegg verktøy for håndtering av kunnskapsdatabaser. Disse portalene går under betegnelsen «Enterprise Information Portal» (EIP) (Dias, 2001). Portalen benytter eksisterende informasjonssystemer, databaser, nettverk, servere, applikasjoner og andre kunnskapsbaser for å kunne gi den ansatte tilgang til data og informasjon, og legge til rette for samarbeid (Chang & Wang, 2011; Firestone, 2007). Samarbeidsfunksjonen gjør det mulig for brukere å publisere, dele og motta informasjon fra andre brukere. Her bør brukeren som publiserer innhold også ha mulighet til å spesifisere hvem som skal få tilgang til innholdet (Dias, 2001). I tillegg til å tilby et bredt spekter av funksjonalitet, kan portalen benytte metadata og XML til å integrere ustrukturert data med strukturert data, og gir brukerne tilgang til informasjonen gjennom et personlig grensesnitt (Dias, 2001). Figur 4 illustrerer de ulike elementene som kan inngå i en EIP.



Figur 4: Konseptuell modell av elementer i EIP (Shilakes & Tylman, 1998, referert i Dias, 2001)

Fordeler ved EIP

I en litteraturstudie gjennomført av Dias (2001) blir det blant annet presentert fordeler ved bruk av EIP. En av fordelene EIP gir er strukturert tilgang til virksomhetens informasjon gjennom et felles kontaktpunkt. Det er allikevel en fare for at denne fordelene bortfaller dersom informasjonen som blir fremstilt er uorganisert. En annen fordel ved EIP er at de ansatte kan få et felles syn på informasjonen i virksomheten, noe som kan gi de ansatte en felles erkjennelse av forretningsdriften til virksomheten. Et felles syn på informasjon og forretningsdrift kan også gi positive resultater i forhold til opplæring av nye ansatte. En tredje fordel Dias (2001) beskriver er at ferdigpakket EIPer gjerne går raskt å implementere, er relativt enkelt å vedlikeholde, og er billigere enn spesialbyggede portaler. Dette er allikevel et argument som ikke er unikt for EIP, og kan også være gjeldene for andre informasjonssystemer (Dias, 2001).

Kunnskapsledelse i EIP

EIP kan også ha funksjonalitet til å fungere som en kunnskapsportal der hensikten er å lagre og overføre kunnskap til de ansatte gjennom et felles grensesnitt (Fernandes, Raja, & Austin, 2005; Ryu, Kim, Chaudhury, & Rao, 2005). En kunnskapsportal skiller seg fra en vanlig nettside ved at brukerne aktivt deler og overfører egen kunnskap til andre brukere, i tillegg til å motta kunnskap (Ryu et al., 2005). Dette innebærer at en kunnskapsportal må tilrettelegge for kommunikasjon mellom brukerne ved hjelp av ulike verktøy. Disse verktøyene kan utgjøre flere moduler av en kunnskapsportal og kan eksempelvis være diskusjonsforum, chatterom og dokumentlagring (Fernandes et al., 2005). Ved å bruke diskusjonsforum kan de ansatte stille spørsmål, svare hverandre og dele erfaringer innenfor definerte «tråder». Denne formen for diskusjon er samlet på ett sted og blir dokumentert skriftlig med tidspunkt for de ulike innleggene. Som følge av den ryddige strukturen kan diskusjonen som blir gjort her være mer oversiktlig å lese igjennom i etterkant, i motsetning til eksempelvis tradisjonell e-post. Chatterom gjør det mulig for ansatte å ha samtaler og diskutere i sanntid, noe som kan være tids- og kostnadsbesparende ettersom de ansatte øyeblikkelig kan dele ideer og meninger med hverandre, og dermed unngår fysisk oppmøte, eller å vente på svar på epost (Fernandes et al., 2005). Dokumentlagringen gjør det mulig for de ansatte å lagre kunnskap i form av tekst, bilder og video.

Ryu et al. (2005) beskriver at en måte å tilegne seg kunnskap er ved å lære fra andre, gjennom formell og uformell kommunikasjon med ansatte i en virksomhet. I en slik læringsprosess kan IT i forhold til kunnskapsledelse være en viktig funksjon ved å støtte kommunikasjon og sette ansatte i kontakt med hverandre, i og mellom avdelinger, gjennom for eksempel felles databaser, epost, og lignende (Ryu et al., 2005). Det blir videre presisert at mengden kunnskap hver ansatt kan tilegne seg i stor grad blir påvirket av to faktorer; mulighet for kommunikasjon gjennom kunnskapsportalen og de ansattes villighet til å dele informasjon.

For å oppnå et ønsket utbytte av kunnskapsportaler må virksomheten tilpasse måten de tenker på og rutinene de har (Fernandes et al., 2005). Dette innebærer at de ansatte får mer ansvar må belage seg på økt arbeidsmengde knyttet til å samle inn og lagre kunnskap i databaser. For at de ansatte skal forstå dette må det være en enighet og støtte fra toppledelsen (Fernandes et al., 2005).

2.3.3 Samspillet mellom IT og forretning

Gulledge og Sommer (2002) påpeker i sin artikkel at en nøkkelfaktor for suksess i organisasjoner er at informasjonssystemene bør være innrettet i forhold til forretningsprosessene. Et begrep som i den sammenheng omtales mye i litteraturen er «*alignment*». Dette begrepet vil vi i vår oppgave omtale som *samspill*. Organisasjonens prosesser er det som skaper verdi for kundene, og når systemene er innrettet etter disse, vil det tilrettelegge for en mer effektiv og god måte å skape verdi på. Dette understøttes av teorien «*Task-Technology Fit*», som sier at IT er mer sannsynlig å ha en positiv innvirkning på individuell ytelse dersom IT-funksjonene samspiller med oppgavene som prosessutøveren må utføre (Goodhue & Thompson, 1995). Videre påstår enkelte deler av litteraturen at IT kun vil bli brukt dersom funksjonene som er tilgjengelige støtter og er innrettet i forhold til aktivitetene som skal utføres (Trkman, 2010). Mangel på samspill kan videre ses på som en årsak til at IT-investeringer ofte feiler. Her argumenteres det for at IT-investeringer kun vil ha en positiv effekt på organisasjonens ytelse dersom de matcher forretningsprosessene (Karimi, Somers, & Bhattacherjee, 2007). På bakgrunn av dette kan det sies at å sikre at IT støtter forretningsprosessene er kritisk for å oppnå suksess (Gulledge Jr & Sommer, 2002; Ross, 2003; Trkman, 2010).

Et annet moment som kan føre til lavere ytelse på bakgrunn av manglende samspill er at brukere og ledere kan komme til å unngå, og arbeide rundt, informasjonssystemene (Bendoly & Cotteleer, 2008). Årsaken til dette er at når prosessene ikke er støttet av systemene, kan arbeidsoppgavene gjerne utføres lettere og mer effektivt ved å unngå systemene (Ferneley & Sobreperez, 2006). Dersom organisasjoner i tillegg opprettholder en silo-struktur, som beskrevet tidligere, vil det motarbeide effektiv prosessledelse (Gulledge Jr & Sommer, 2002). Når arkitekturen ikke er lagt til rette for integrering mellom systemer vil det vanskeliggjøre prosesser som går på tvers av IT.

Ross (2003) drar frem virksomhetsarkitektur som et verktøy som kan benyttes for å samkjøre IT- og forretningsstrategi. Denne samkjøringen fokuserer på at IT tilrettelegger for de kritiske forretningsprosessene. Her trekker forfatteren frem tre steg som kan hjelpe organisasjoner å utvikle sin virksomhetsarkitektur, og dermed samkjøre IT og forretning: 1) definere organisasjonens strategiske mål, 2) definere viktige IT-kapasiteter som legger til rette for målene, og 3) definere policyer og tekniske valg for å utvikle IT-kapasitetene.

2.4 Endringsledelse

Trkman (2010) avdekket i sin artikkel en rekke kritiske suksessfaktorer i forbindelse med prosessledelse. En av de kritiske faktorene som ble avdekket var organisasjonsendring. Her trekker Trkman spesielt fram endringer i forhold til å gå fra en funksjonsorientering, hvor arbeidet er organisert i såkalte siloer, til en prosessorientering i henhold til prosessledelsestankegangen. I og med at endring er en så stor del av arbeidet med prosessledelse og prosessforbedring, er det også avgjørende å lede endringene på en god og riktig måte. Dette er noe som også blir trukket fram i litteraturen hvor det fremheves at endringsledelse er avgjørende for å sikre resultatene av prosessledelsesinitiativ (Guha, Grover, Kettinger, & Teng, 1997; Jurisch et al., 2013; Trkman, 2010).

Også dersom organisasjoner iverksetter IT-prosjekter rettet mot prosessforbedring understreker litteraturen viktigheten av bedriftsendring for å oppnå gode resultater (Gibson, 2003; Guha et al., 1997). Den underliggende begrunnelsen for dette er at gode

forretningsresultater kommer fra atferdsendring, og at atferdsendring er avgjørende for å oppnå forretningsverdi fra IT-prosjekter. I den sammenheng påpekes det at det er avgjørende med tilstrekkelig endringsledelse, slik at atferdsendringen skjer på en god måte (Gibson, 2003). På bakgrunn av den beskrevne viktigheten av endringsledelse ved prosessledelsestiltak, har vi videre valgt å inkludere en gjennomgang av litteraturen rundt endringsledelse.

I en organisasjons mer stabile perioder, perioder uten nevneverdige endringer, vil ofte organisasjonen fungere «av seg selv». Endringer, som prosessforbedringer, medfører derimot ofte brudd med det etablerte, og de stabile rutinene brytes opp. I en slik sammenheng øker betydningen av personer i ledelsen, som kan være med på å skape stabilitet i det som potensielt kan virke som kaos (Jacobsen, 2012). Det er her endringsledelse spiller inn. Endringsledelse dreier seg om de handlinger ledelsen utfører med hensikt å øke sannsynligheten for at gjennomføring og resultat av endringen er suksessfull (Jacobsen, 2012).

2.4.1 Oppslutning om, og motstand mot endring

En av kjerneforfatterne innen endringsledelse er Kurt Lewin, og hans teorier har vært utgangspunktet for svært mye av den nyere litteraturen på emnet. Teorien hans om «sosiale kraftfelt» tok utgangspunkt i at alle individer og sosiale systemer søker mot stabilitet, samtidig som at andre systemer endrer seg (Jacobsen, 2012). Det vil med andre ord si at man i alle sosiale sammenhenger har både drivkrefter og motkrefter, som drar i hver sin retning. Disse drivkreftene og motkreftene kan gjerne ses på som oppslutning om, og motstand mot endring. Grunnelementet i enhver organisasjon er mennesker, som fungerer både som enkeltindivider og i grupper. Disse menneskene har alle sine ulike oppfatninger og meninger om endringer, noe som kan gjenspeiles i oppslutning eller motstand. Spesielt motstand er i en endringsprosess utfordrende, noe som gjør det særs viktig å ta hensyn til (Jacobsen, 2012).

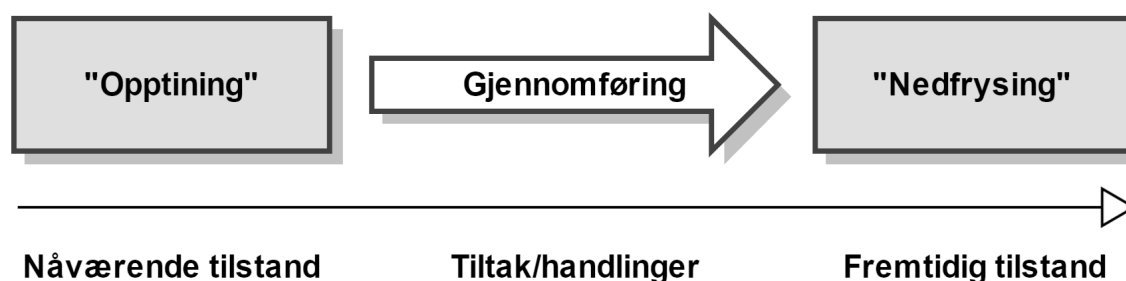
Oppslutning og motstand kan ikke ses på som to separate fenomener, men bør heller vurderes som en skala med to ytterpunkter. Det fins ulike styrker av både oppslutning og motstand, og desto mer motstand som ligger i organisasjonen, desto vanskeligere og viktigere er korrekt bruk av endringsledelse (Jacobsen, 2012). For å forstå oppslutning om og motstand mot endring må man forstå hvordan endringen påvirker enkeltmennesker og forholdet mellom mennesker i og utenfor organisasjonen. Ved å finne ut årsakene bak oppslutning og motstand vil det være lettere å øke drivkreftene og minske motkreftene slik at endringen kan gjennomføres på en god måte. Litteraturen beskriver en rekke forhold som kan være årsak til oppslutning om eller motstand mot endring. Fem av årsakene litteraturen beskriver og som vi anser som viktige er beskrevne i tabell 3.

Tabell 3: Årsaker til oppslutning om eller motstand mot endring

#	Årsak	Beskrivelse
1	Faglig enighet/uenighet	Ulike meninger om behovet for endring, hvorvidt endringen skal gjennomføres, og om løsningen er riktig. (Jacobsen, 2012)
2	Frykt for det ukjente	En endring representerer noe nytt som for enkelte kan virke skremmende. Resultatet kan være psykisk stress, som man forsøker å unngå. Ofte relatert til personlig mestring. (Diamond, 1986; Tichy & Ulrich, 1984)
3	Ekstraarbeid	I en endringsprosess må man regne med en god del dobbeltarbeid, på grunn av utfasing av noe gammelt samtidig som man faser inn noe nytt. I tillegg vil det ofte også kreve en investering i ny kunnskap, for eksempel gjennom teknologisk opplæring. (McHugh, 1997)
4	Sosiale relasjoner	Endringer vil ofte medføre at man omgrupperer mennesker, for eksempel at enheter splittes opp. Det kan bety at man mister kontakten med gamle kolleger, og må bli kjent med nye. Slike oppbrudd vil av mange kunne oppleves negativt og føre til motstand. (Jacobsen, 2012)
5	Endrede maktforhold	Endring i organisasjoner kan føre til endringer i maktforhold, både med tanke på formell og uformell makt. Eksempelvis gjennom nedlegging av mellomledernivå. Dersom enkelte føler de mister makt kan det føre til motstand. (Jacobsen, 2012)

2.4.2 Tre steg for vellykket endring

I en endringssammenheng må ledere forsøke å gjøre drivkreftene sterkere enn motkreftene, slik at endringen kan gjennomføres på en positiv måte. Litteraturen beskriver at dette kan gjøres på to måter: 1) styrke drivkreftene, eller 2) minske motkreftene (Lewin, 1997, referert i Jacobsen, 2012). For å få til dette foreslås det at endring gjøres gjennom tre steg, nemlig: 1) *opptining*, 2) *gjennomføring*, og 3) *nedfrysing*. Disse stegene kalles Lewins tre-steg-modell, og er illustrert i figur 5. Jacobsen (2012) poengterer at endringsledelse i hovedsak fokuserer på de to første fasene, og vi vil av den grunn utelukke den siste i den videre beskrivelsen.



Figur 5: Lewins tre-steg-modell (Lewin, 1997, referert i Jacobsen, 2012)

Opptiningsfasen

«Opptining» er den første av de tre fasene i Lewins tre-steg-modell for endring. Denne fasen har blitt viet mye oppmerksomhet i litteraturen, og da gjerne enda mer enn selve gjennomføringen av endringen (Jacobsen, 2012). Opptiningsfasen omhandler kort fortalt hvordan ledelsen kan og bør skape et klima for endring, hvor aktørene involvert i endringen opplever det som *viktig*, *riktig* og *godt* å endre seg (Jacobsen, 2012). *Viktig* innebærer at de involverte forstår viktighetsgraden av endringen, og hvilke konsekvenser det får hvis organisasjonen ikke endrer seg. Eksempelvis vil det være lett å overbevise de involverte om at en endring er viktig dersom de økonomiske tallene viser en snarlig konkurs. *Riktig* innebærer en oppfatning av at endringen faktisk løser de underliggende problemene. Selv om de involverte ser viktigheten av en endring, er det ikke nødvendigvis sagt at de er enige med løsningen ledelsen har valgt. Til slutt handler *godt* om at det må skapes en oppfatning av at endringen representerer noe som er en forbedring fra nåværende situasjon. Her skilles det mellom hva som er godt for organisasjonen og hva som er godt for individer. Eksempelvis kan en endring som medfører nedleggelse av en avdeling være godt for organisasjonen, men ikke individene som mister jobben. Av den grunn er ledelsens utfordring å skape en oppfattelse av at endringen er god, både for organisasjonen som helhet, og for de ulike involverte individene.

Både viktig, riktig og godt handler om å skape en felles forståelse av endringen i organisasjonen, hvor det også må skapes en «*sense of urgency*» (Kotter, 1995). For å få til det beskriver Gioia og Chittipeddi (1991) de to konseptene «*sensemaking*» og «*sensegiving*». «*Sensemaking*» omhandler for ledelsen å formulere hvorfor organisasjonen bør endre seg, hvordan endringen bør skje, og hva den vil føre til (Gioia & Chittipeddi, 1991). Denne delen av opptiningsfasen kan deles inn i to biter: 1) fortolkning av historien, og 2) fortelling om fremtiden (Jacobsen, 2012). Fortiden kan ofte oppfattes ulikt av ulike mennesker, og de kan legge vekt på forskjellige hendelser og hendelsesforløp. Av den grunn får ledelsen en viktig rolle som en «historiefortolker» som kan beskrive historien slik at den forstås av de involverte (Jacobsen, 2012). Litteraturen beskriver ulike måter ledelsen kan utføre formuleringen av historien (Gioia & Chittipeddi, 1991; Jacobsen, 2012), og blant de ulike teknikkene finner vi:

1. Påpeke feil som har blitt gjort på tidligere tidspunkt
2. Sammenligne arbeid og resultater – enten med seg selv på andre tidspunkt, eller med andre organisasjoner
3. «Bringe utsiden inn» – aktører utenfor organisasjonen forteller avvikende historier
4. Dramatisering – fortellinger om andre som har feilet

Som en komplementær strategi til fortolkning av historien poengterer litteraturen at også fortellinger om fremtiden vil bidra positivt i opptiningsfasen (Jacobsen, 2012). Denne strategien går ut på å utvikle en visjon om en ønsket fremtidig tilstand som kan være med på å inspirere og motivere de involverte gjennom endringsprosessen. Her påpekes det at visjonen som skapes både bør være ambisiøs, men oppnåelig, og at ledelsen bør utvikle en plan for hvordan man skal oppnå visjonen (Jacobsen, 2012).

Det andre konseptet, «*sensegiving*», omhandler hvordan ledelsen kommuniserer forståelsen som ble formulert i «*sensemaking*» ut til de involverte partene. Kommunikasjonen av budskapet kan formuleres på to forskjellige måter: 1) gjennom språk, eller 2) gjennom handling. Jacobsen (2012) beskriver at en feil mange organisasjoner gjør, er å

underkommunisere. Budskapet må formidles gjennom mange ulike kanaler, konstant over en lengre periode (Kotter, 1995). På den måten kan ledelsen sikre at budskapet når frem, og ikke blir underkommunisert. Utover kommunikasjon gjennom språk, er også kommunikasjon gjennom handling avgjørende. Dette er knyttet til symbolsk ledelse og det som ofte kalles eksempelets makt (Jacobsen, 2012). Hvis en leder ønsker å utføre en endring holder det ofte ikke med tomme ord hvis man ikke selv endrer seg og leder an som et godt eksempel (Weick & Quinn, 1999).

Gjennomføringsfasen

Gjennomføringen, som er det andre steget i modellen, er som ordet tilsier den faktiske gjennomføringen av endringen. Denne fasen omhandler i stor grad hvordan lederne kan og bør handle for på best mulig måte gjennomføre endringen fra nåværende til ønsket tilstand (Jacobsen, 2012). Handlingene ledelsen utfører bør i stor grad dreie seg om å få de involverte menneskene til å endre sin atferd, slik at organisasjonen endrer seg som helhet på en positiv måte. Dette krever ofte at ledelsen må ta i bruk makt for å få igjennom endringen. Selv om man gjennom oppføringsfasen på best mulig måte har forsøkt å legge til rette for endringen på forhånd, er det ikke alltid man lykkes med det.

Jacobsen (2012) beskriver to ulike ytterpunkter av ledelsesstiler i forbindelse med gjennomføringen av en endring. Disse kaller han lederstil «E» - håndtering av motstand, og lederstil «O» - inspirasjon og støtte. Kort fortalt er lederstil «E» basert på autoritet, oppgaveorientering og dirigering, mens lederstil «O» er basert på demokrati, menneskeorientering, relasjonsorientering og støtte. De ulike ytterpunktene har hver sine ideelle forutsetninger for å fungere (Jacobsen, 2012). Blant annet fungerer strategi «E» best når motstand og konflikt dominerer, endringen dreier seg om strategier og strukturer, og det er tidspress. På den andre siden er strategi «O» best når det er oppslutning om endringen, den dreier seg om kulturendringer, og det er relativt god tid. I mange tilfeller vil ikke alle forhold i organisasjonen ligge til rette for at ledelsen klart og tydelig kan velge strategi «E» eller «O» (Jacobsen, 2012). Ofte peker ulike forhold i hver sin retning, og organisasjonen står da et sted midt mellom strategiene. Når dette skjer kan organisasjonen ta i bruk en hybridløsning, eller velge å sekvensere ved å skille de to strategiene i et tidsperspektiv.

2.5 Oppsummering av litteraturgjennomgang

Denne litteraturgjennomgangen har fokusert på tre hovedretninger, nemlig prosessledelse, informasjonsforvaltning, og endringsledelse. De tre retningene gir hvert sitt bidrag til studiets videre analyse og diskusjon, og har sammen gitt et bredt grunnlag for å til slutt kunne konkludere.

I forhold til prosessledelse, som har vært hovedfokus i studiet, har vi vært innom hva begrepet omfatter, ulike modeller for å måle modenhet, hvordan en organisasjon kan kartlegge, analysere og omforme prosesser, og hvilke faktorer som spiller inn ved prosessledelse i offentlig sektor. Her har vi i stor grad benyttet Idens (2013) bok om prosessledelse, og vil i diskusjonen aktivt bruke denne til å blant annet finne årsaker til utfordringer og forslag til forbedringstiltak. Videre har vi benyttet Hammers (2007) PEMM-modell for å utvikle intervjuguiden, i tillegg til at den vil bli brukt for å analysere og evaluere prosessens modenhet. CMM-modellen vil derimot benyttes til å analysere organisasjonens overordnede modenhet, i og med at den tillater en mer overordnet evaluering enn hva PEMM gjør. PEMM

vil i tillegg til det overnevnte bli benyttet for å foreslå tiltak til forbedringer, i tillegg til Škrinjar og Trkmans (2013) kritiske praksiser for å øke prosessorienteringen.

For å kunne diskutere de IT-relaterte forholdene hos Riksantikvaren har vi valgt å benytte litteratur omkring informasjonsforvaltning, og da spesielt omhandlende virksomhetsportaler og samspillet mellom IT og prosess. Litteraturen omkring virksomhetsportaler vil spesielt bli diskutert opp mot Riksantikvarens planlagte kulturminneportal, mens samspillet mellom IT og prosess vil diskuteres i forhold til IT-løsningene Riksantikvaren besitter.

Fra endringsledelseslitteraturen vil vi i diskusjonen i stor grad benytte Jacobsens (2012) bok, og ha fokus på årsaker til motstand mot endring. Disse årsakene vil bli sett opp mot resultatene fra datainnsamlingen for å gi en kvalifisert begrunnelse for hvorfor det vil kunne oppstå motstand mot foreslåtte forbedringstiltak. Videre vil de to første stegene fra Lewins tre-steg-modell for endring bli benyttet for å foreslå hvordan Riksantikvaren kan benytte endringsledelse for å legge til rette for, og gjennomføre endringene tiltakene representerer.

3 Forskningstilnærming

I dette kapitlet beskrives vår valgte forskningstilnærming som er grunnlaget for å kunne besvare problemstillingen i studiet. Først vil vi gjøre rede for forskningsperspektivet som inneholder de vitenskapelige antakelsene vi legger til grunn. Deretter presenterer vi vår forskningsstrategi og begrunnelse for valg av denne. Videre vil vi drøfte vårt forskningsdesign, hvordan studien har blitt gjennomført og hvorfor vi har valgt den spesifikke tilnærmingen. Til slutt vil vi presentere den metodiske tilnærmingen som er valgt. Dette innebærer blant annet hvordan vi har analysert dataene som er samlet inn, samt en diskusjon rundt kvaliteten på undersøkelsesopplegget. Kapitlet beskriver med andre ord valg av metode, datakilder og analyseteknikker brukt for å hente ut data som er brukt til å besvare oppgavens problemstilling.

3.1 Forskningsperspektiv

En forsker kan ha ulike forskningsperspektiv, basert på ulike filosofiske paradigmer i forhold til tenkemåter om hvordan forskning bør gjennomføres for å tilegne eller skape kunnskap (Oates, 2006). Dette innebærer at det er flere ulike syn i forhold til hvordan virkeligheten ser ut (ontologi), og hvordan kunnskap om den kan bli tilegnet (epistemologi). Vi vil i de kommende avsnittene presentere tre forskjellige filosofiske paradigmer, før vi videre redegjør for vårt perspektiv.

Ett filosofisk paradigme er positivisme hvor forskeren oppfatter en verden som eksisterer uavhengig av mennesker, der virkeligheten er objektiv, og kan bli beskrevet av målbare egenskaper som er uavhengig av forskeren (Myers, 1997; Oates, 2006). Et annet paradigme er fortolkende, som innebærer at kunnskap om virkeligheten bare kan tilegnes gjennom sosiale konstruksjoner som for eksempel språk. Forskere med dette perspektivet prøver å identifisere, utforske og forklare hvordan alle faktorer i en sosial setting henger sammen og er avhengig av hverandre (Oates, 2006). Videre forsøker forskeren å forstå fenomener gjennom meninger som mennesker uttrykker (Klein & Myers, 1999). Utover dette mener Walsham (1995) at en fortolkende forsker ikke kan bli sett på som objektiv, ettersom forskerens subjektivitet vil kunne påvirke datainnsamlingen og -analysen. Et tredje filosofisk perspektiv er pragmatisme. Pragmatisme er opptatt av samspillet mellom kunnskap og handling (Goldkuhl, 2012). Dette kommer av en oppfattelse om at samfunnet er en pågående prosess av handling, og ikke bare strukturer av relasjoner. Pragmatisme innebærer videre at forskeren forsøker å skape konstruktiv kunnskap som er nyttig i handling. Dette paradigmet er derfor hensiktsmessig for forskningstilnærminger som ønsker å ta del i en endring, fremfor å kun observere den.

Det er til dels vanskelig å klassifisere hvilket filosofisk syn vi som forskere har. Denne oppgaven presenterer fredningsprosessen hos Riksantikvaren på en relativt objektiv måte, basert på vår oppfattelse av meningene til informantene. Dette er også synlig i prosessmodellen vi har utarbeidet, der vi fremstiller prosessgangen i fredningsprosessen på en «optimal» måte, uten å ta høyde for at informantene i noen grad oppfatter fredningsprosessen ulikt. Vi vektlegger med andre ord ikke i særlig stor grad at det er mindre uenigheter blant informantene om det vi undersøker. Vårt syn deler derfor flere av elementene fra det positivistiske perspektivet. På en annen side har vi også elementer fra et fortolkende perspektiv i denne oppgaven. Det kommer av at vi i stor grad vektlegger konteksten til fredningsprosessen, i forhold til hvordan menneskene påvirker den. Vi gjør dette gjennom å blant annet vurdere prosessmodenhet, se på samspillet mellom IT og prosess, og inkludere

elementer som kan påvirke endringsvilligheten til de ansatte hos Riksantikvaren. I tillegg gikk vi inn i denne studien med formeninger om hvordan situasjonen var, noe som kan ha påvirket vår datainnsamling og -analyse. Videre bygger vi også på elementer fra det pragmatiske synet ettersom vi i stor grad forsøker å finne områder i fredningsprosessen som kan forbedres, og foreslår konkrete handlinger.

Vår filosofiske syn kan derfor sies å være en kombinasjon av en positivistisk, pragmatisk og fortolkende tilnærming der vi fremstiller fredningsprosessen på en relativt objektiv måte, vi er opptatt av endringer i prosessen, vi fokuserer på kontekstavhengige faktorer, samtidig som vi er klar over at våre forkunnskaper om fredningsprosessen kan ha påvirket vår datainnsamling og -analyse.

3.2 Forskningsstrategi

En forskningsstrategi beskriver tilnærmingen som kan brukes for å gjennomføre en studie av et fenomen. Det finnes ulike forskningsstrategier som har ulike egenskaper, kvaliteter og bruksområder. Eksempler på ulike strategier er feltstudie, casestudie, eksperiment og spørreundersøkelser. I denne studien har vi benyttet oss av en kvalitativ casestudie, og vil i de kommende kapitlene begrunne dette valget.

3.2.1 Kvalitativ metode

Vårt studie omfatter en kvalitativ undersøkelse hos Riksantikvaren, i forbindelse med deres forretningsprosess omkring fredning av offentlige kulturminner i Norge. Kvalitative studier tillater forskere å studere sosiale og kulturelle fenomener, og hjelper til å forstå mennesker og den sosiale og kulturelle konteksten de befinner seg i (Myers & Avison, 2002).

Det er flere fordeler ved å benytte en kvalitativ metode. Ved å undersøke et fåtall forekomster, kan forskeren gå i dybden og forsøke å få en helhetlig forståelse av det som studeres. Metoden tillater også at forskeren er mer åpen og fleksibel for overraskende informasjon som kommer fram av datainnsamlingen, enn ved en kvantitativ metode (Jacobsen, 2005). Ettersom fredningsprosessen hos Riksantikvaren er en omfattende prosess, anså vi det som nødvendig å tilegne oss dybdeforståelse av den gjennom intervjuer av nøkkelinformanter. Dette gjorde vi for å få en rik forståelse av prosessen og omliggende faktorer, noe som ville vært vanskelig ved en kvantitativ metode. Videre hadde vi i forkant av studien liten forkunnskap om fredningsprosessen, og vi så derfor et behov for fleksibilitet i datainnsamlingen for å sikre at vi for eksempel kunne justere intervjuguiden underveis, og fange opp den avgjørende informasjon. Basert på en totalvurdering av egenskapene til kvalitativ tilnærming mener vi vårt valg av metode har vært riktig, og gitt et godt utgangspunkt for å besvare problemstillingen på en hensiktsmessig måte.

3.2.2 Casestudie

I vår oppgave har vi valgt å benytte oss av tilnærmingen casestudie. Casestudie er en av de mest brukte kvalitative forskningsmetodene innen området informasjonssystemer (Myers, 1997), og beskrives av Yin som:

«...an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident» (Yin, 2009, s. 18)

Gjennom en casestudie studerer man én instans av en analyseenhet, som for eksempel en organisasjon. Denne instansen blir studert i dybden gjennom eksempelvis intervjuer, hvor målet er å skaffe en rik og detaljert innsikt i «livet» til caset (Oates, 2006).

Forskningsspørsmålet er det som i utgangspunktet bestemmer valg av forskningsstrategi, og ifølge Yin (2009) er casestudiet egnet når:

1. Forskningsspørsmålet forsøker å forklare et aktuelt/nåværende fenomen (f.eks. «hvordan» eller «hvorfor»)
2. Forskeren har liten eller ingen kontroll over fenomenet som undersøkes
3. Det er fokus på samtidshendelser

Disse punktene samsvarer med vårt forskningsspørsmål og vår situasjon, og fungerer dermed som argumentasjon for vårt valg av casestudie som forskningstilnærming. Casestudiet gir oss muligheten til å studere praksis, og dermed gi grunnlag for å besvare forskningsspørsmålet gjennom å innhente forståelse for hvilke utfordringer som ligger i en fredningsprosess og hvordan prosessledelse og IT sammen legger til rette for forbedringer.

3.2.3 Valg av case

Det er flere grunner til at fredningsprosessen hos Riksantikvaren har blitt valgt som case i denne studien. Det har i senere tid vært et økende fokus på effektivisering og digitalisering i den offentlige sektoren i Norge. I tillegg til dette har det også vært foreslått av blant annet Sentanin, Santos, og Jabbour (2008) at videre forskning burde undersøke hvordan prosessledelse kan hjelpe organisasjoner i offentlig sektor å bli mer effektive. Da det i den forbindelse dukket opp en mulighet for å gjennomføre en undersøkelse hos Riksantikvaren, som hadde et ønske og behov i forhold til å forbedre en av sine hovedprosesser, anså vi dette som et interessant case å undersøke.

Riksantikvaren er direktoratet for kulturminneforvaltning samt faglig rådgiver for Klima- og miljødepartementet i utviklingen av den statlige kulturminnepolitikken. Som beskrevet i innledningen er fredning en av deres hovedprosesser, og Riksantikvaren hadde et ønske om at denne prosessen skulle kartlegges slik at utfordringer og forbedringspotensialet kunne identifiseres. Årsaken bak dette var at de hadde sett en rekke utfordringer og problemer i prosessen i forhold til informasjonsflyt, samarbeid på tvers av avdelinger, og effektivitet.

Vi ble satt i kontakt med Riksantikvaren gjennom Computas. De er engasjert som rådgiver for Riksantikvarens pågående kulturminneportal-prosjekt, og så av den grunn potensialet for et samarbeid mellom partene.

3.3 Forskningsdesign

Et forskningsdesign blir av Yin definert som:

«a logical plan for getting from here to there, where “here” may be defined as the initial set of questions to be answered, and “there” is some set of conclusions (answers) about these questions» (Yin, 2009, s. 26)

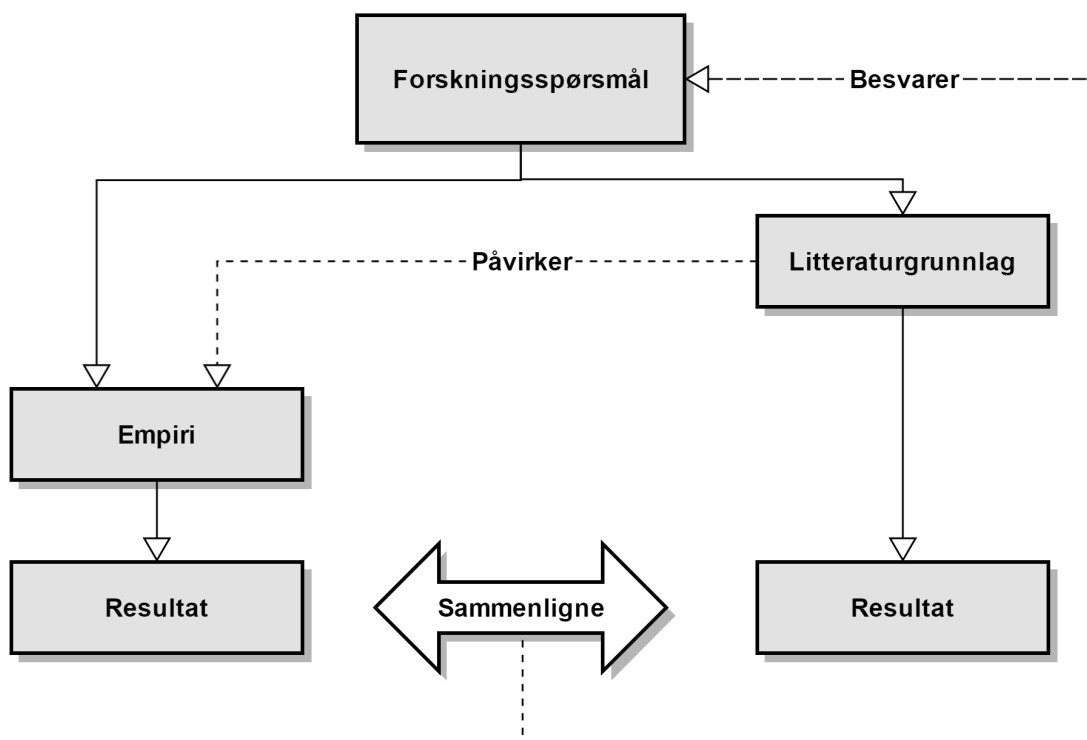
Det vil med andre ord si at forskningsdesignet er en plan for hvordan forskningen skal gjennomføres fra start til mål. Dette designet kan deles inn i to dimensjoner og avhenger av (Jacobsen, 2005):

1. Om studien går i bredden (ekstensiv) eller i dybden (intensiv)
2. Om studien er beskrivende eller forklarende (kausale)

Vi har i denne studien valgt å gå i dybden på et område, gjennom en casestudie. Vi har gjort dette for å kunne få frem så mange detaljer som mulig i fredningsprosessen hos Riksantikvaren, som videre har gjort det mulig å identifisere utfordringene ved den.

I forhold til å besvare problemstillingen, kan forskeren skille mellom bare det å beskrive noe, eller også forklare noe (Jacobsen, 2005). Et beskrivende design går ut på å beskrive en situasjon eller et fenomen, og kan deles inn i fire ulike forhold; tverrsnittstudier, tidsseriestudier, kohortstudier, og panelstudier. Det forklarende designet forsøker å forklare hvorfor ett eller flere fenomener finner sted, og hvordan fenomenene henger sammen. Vår studie har et forklarende design. Ettersom beskrivelse er nødvendig før vi kan forklare noe (Jacobsen, 2005), har vi gjennom et tverrsnittstudie beskrevet situasjonen hos Riksantikvaren på et gitt tidspunkt. Gjennom det forklarende designet forsøker vi å se på årsaker og virkninger av det vi observerer. Et eksempel på dette er at vi forsøker å forklare hvorfor utfordringene finner sted.

Forskningsdesignet vi har benyttet i dette studiet kan beskrives gjennom to «veier». På bakgrunn av forskningsspørsmålet har vi på den ene siden gjennomført en empirisk undersøkelse, mens vi på den andre siden har undersøkt hva litteraturen sier om prosessledelse, informasjonsforvaltning, og endringsledelse. Her har vi i første omgang fokusert på arbeidet med litteraturen, noe som i tillegg til forskningsspørsmålet har påvirket datainnsamlingen gjennom bruk av enkelte kategorier til intervjuguiden. Resultatene fra disse to «veiene», altså resultatet fra empirien og litteraturgrunnet, har vi sammenlignet for å kunne besvare forskningsspørsmålet for oppgaven. Dette illustreres i figur 6.



Figur 6: Forskningsdesign

3.4 Metodisk tilnærming

Dette kapitlet inneholder en beskrivelse av de valg vi har gjort i forhold til den metodiske tilnærmingen i vår oppgave. Utover dette vil kapitlet også presentere en diskusjon og refleksjon rundt argumentene for de ulike valgene. Her vil vi starte med å beskrive vår tilnærming til datainnsamling i form av intervjuer og dokumentanalyse. Deretter beskriver vi dataanalysen og kategorisering av data. Dette etterfølges av en beskrivelse av de hensyn som er tatt i forhold til å sikre kvaliteten på undersøkelsesopplegget, altså validitet og reliabilitet. Til slutt kommer en refleksjon rundt etiske utfordringer samt metodiske begrensninger for studien.

3.4.1 Intervju

I en casestudie kan forskeren benytte ulike datainnsamlingsmetoder, som eksempelvis intervjuer, observasjon, dokumentanalyse og spørreundersøkelser (Oates, 2006). I vårt studie har vi benyttet oss av intervjuformen, samt dokumentanalyse som blir beskrevet i kapittel 3.4.2, *Dokumentanalyse*.

Ved å utføre intervjuer har vi kunnet tilegne oss detaljert informasjon omkring problemstillingen ved å spørre komplekse og/eller åpne spørsmål som lettere har latt seg svare på i muntlig form enn gjennom tekst. Vi har i vår datainnsamling gjennomført semi-strukturerte intervjuer. Et semi-strukturert intervju gjennomføres ved at intervjueren har en liste over tema og spørsmål, samtidig som man er villig til å endre rekkefølge, samt stille oppfølgingsspørsmål (Oates, 2006). Ved å gjøre dette har vi latt intervjuobjektet snakke mer i detalj, og også ta opp ting og temaer som ikke opprinnelig var planlagt i intervjuet. Dette kan ofte være en fordel når forskeren ikke har full oversikt over domenet, og dermed ikke evner å lage en strukturert intervjuguide som fanger opp all interessant informasjon. Et semi-strukturert intervju kan med andre ord sammenlignes med en mer åpen samtale hvor forskeren fører samtalen inn på ulike temaer og områder som er fastsatt på forhånd.

Intervjuguiden, som inneholder temaer samt enkelte forhåndsdefinerte spørsmål til intervjuene, ble utviklet i en kombinasjon av en deduktiv og induktiv tilnærming. Ved å bruke temaer fra tidligere litteratur som kilde ved utvikling av spørsmål, har vi forsøkt å øke kvaliteten på datainnsamlingen. Ved å utvikle intervjuguiden på denne måten har vi samtidig sørget for at vi har samlet inn data som egner seg for å diskutere med det litteraturgrunnlaget vi mener er relevant for vår problemstilling. I vår intervjuguide har vi i stor grad basert oss på de ulike prosessstilretteleggerne fra Hammers PEMM-modell (se tabell 1 i kapittel 2.2.4). Dette har vi gjort for å kunne samle inn data som legger grunnlaget for å evaluere prosessens og organisasjonens modenhet. I tillegg har disse PEMM også delvis dannet utgangspunktet for dataanalysen som vi kommer tilbake til i kapittel 3.4.3, *Analyse av data*.

Videre har vi laget flere egendefinerte temaer og på den måten sikret at intervjuguiden totalt sett har vært fleksibel og gitt oss et grunnlag for å innhente tilstrekkelig informasjon. I og med at vi har intervjuet informanter med ulike roller, var det naturlig å utvikle flere ulike intervjuguides tilpasset de enkelte. Et eksempel på intervjuguiden med kategorier og spørsmål er vedlagt som vedlegg 1, *Eksempel på intervjuguide*.

Som en del av intervjuprosessen medbrakte vi en prosessmodell til flere av informantene. Denne hadde vi utviklet i forkant av intervjuene på bakgrunn av vår tolkning av informasjon fra Riksantikvarens nettside. Prosessmodellen var en grafisk fremstilling av fredningsprosessen utviklet i programmet Aris Express. Hensikten med å medbringe modellen

var primært av to grunner; 1) for å kvalitetssikre modellen og dermed også vår oppfattelse av fredningsprosessen, og 2) for å sikre at vi under intervjuene samlet inn data om hele prosessløpet fra start til slutt. Modellen gjorde det enklere for informantene å forklare hendelser i prosessen, ved at de hele tiden kunne referere til modellen og vise oss det grafisk.

Totalt har vi gjennomført ti intervjuer av nøkkelpersoner tilknyttet fredningsprosessen ved Riksantikvaren. Formålet med disse intervjuene var å kunne kartlegge hvordan fredningsprosessen foregikk, samt få informasjon om hvilke tanker og meninger de ansatte hadde om prosessen. Dette innebar blant annet hva de mente om effektivitet, informasjonsflyt, utfordringer og forbedringspotensialet. I og med at vi i forkant hadde lite kunnskap om organisasjonen og hvem som var involvert i fredningsprosessen, ble informantene valgt ut av vår kontaktperson hos Riksantikvaren. Dette skjedde imidlertid i samarbeid med oss, hvor vi kunne komme med innspill på hvilke typer involverte vi ønsket å intervju. For å få en helhetlig forståelse av fredningsprosessen ønsket vi å intervju ansatte fra ulike avdelinger og seksjoner.

Alle intervjuene ble gjennomført med direkte kontakt i Riksantikvarens lokaler. Denne direkte kontakten mener vi var avgjørende for å sikre kvaliteten på datainnsamlingen. Årsaken til det er at en ansikt-til-ansikt-samtale er lettere å gjennomføre, i tillegg til at observasjoner av fysiske trekk og oppførsel gjerne kan gi tilleggsinformasjon (Jacobsen, 2005). I tillegg hadde vi et behov for å diskutere prosessmodellen med informantene, noe som vanskelig ville latt seg gjøre med intervjuer over eksempelvis telefon.

Ved gjennomføringen av intervjuene stilte vi som forskere med to personer, mens informanten var alene. Årsaken til at vi ønsket å ha to personer til stede var at den ene var ansvarlig for å stille spørsmål i henhold til intervjuguiden, mens den andre tok notater og stilte oppfølgingsspørsmål ettersom han så behov. Av erfaring så vi det som viktig at begge aktivt deltok i å stille spørsmål, siden det tillot oss å innhente mer informasjon. Ved å kun ha individuelle intervjuer sikret vi også at informanten kunne snakke fritt og ikke hverken bli avbrutt av andre eller føle seg tvunget til å eksempelvis avgi bestemte svar.

Ved oppstart av hvert enkelt intervju introduserte vi oss selv før informanten ble informert om formålet med oppgaven og hva vi ønsket å oppnå med intervjuet. Videre ble informanten informert om at intervjuet var anonymt og også spurt om det var greit at det ble gjort lydopptak av samtalen. Alle informantene godtok dette. Til slutt ble de gjort oppmerksom på at de fikk muligheten til å lese gjennom resultatene før ferdigstilling, for å kunne korrigere eventuelle feiltolkninger eller feil sitatbruk.

I hver enkelt intervjusituasjon ble det raskt klart om informantene forventet og ønsket at vi i stor grad styrte intervjuet med konkrete spørsmål, eller om de selv foretrakk å dele av eget initiativ. Dette førte til at vi i enkelte intervjuer kjørte en relativt slavisk gjennomgang etter intervjuguiden, mens vi i andre la guiden bort og heller fokuserte på å få til en god samtale innenfor de områdene vi ønsket.

Intervjuene ble gjennomført i to hovedrunder med en ukes pause i mellom. Dette tillot oss å gjøre gjennomtenkte endringer i intervjuguiden etter den første runden, basert på de erfaringene vi gjorde oss. Vi mener dette i høy grad forbedret kvaliteten på datainnsamlingen, sammenlignet med om vi skulle gjennomført alle intervjuene i en runde.

Tabell 4 presenter en oversikt over alle intervjuene som ble gjennomført i forbindelse med undersøkelsen. Dette innebærer hvilken rolle informanten har, intervjuform og dato, i tillegg til varighet.

Tabell 4: Oversikt over intervjuer

#	Rolle	Dato	Varighet
1	Seniorrådgiver i seksjon for bygningsvern og kulturmiljøfredning – Saksbehandler ved fredning av Bogstad Gård	09.02.2015	70 min
2	Seniorrådgiver i juridisk seksjon	09.02.2015	50 min
3	Fagdirektør i Kulturminneavdelingen	10.02.2015	60 min
4	Seniorrådgiver i seksjon for bygningsvern og kulturmiljøfredning – Hovedansvarlig for fredning av Bogstad Gård	10.02.2015	45 min
5	Prosjektleder - Kulturminneportalen	24.02.2015	80 min
6	Seniorrådgiver i Kulturminnedata – Digital formidling	25.02.2015	45 min
7	Seksjonssjef i seksjon for fredningsgjennomgangen og landsverneplaner	25.02.2015	55 min
8	Seniorrådgiver i bibliotek og nettseksjonen	25.02.2015	60 min
9	Seksjonssjef i seksjon for bygningsvern og kulturmiljøfredning	26.02.2015	45 min
10	Riksantikvar	26.02.2015	40 min

3.4.2 Dokumentanalyse

Dokumenter kan bli behandlet som en kilde til data, et alternativ til eksempelvis intervjuer og spørreundersøkelser, eller som en komplementær kilde (Oates, 2006). Organisasjoner produserer gjerne store mengder dokumenter på daglig basis, som igjen kan være nyttig i et forskningsperspektiv. Fordelene ved en slik datainnsamling er at informasjonen allerede finnes, og at de dermed er raskt tilgjengelige, samt at det er en billig måte å innhente data (Oates, 2006). Dokumenter kan både være skapt av organisasjonen, som eksempelvis maler og rutinebeskrivelser, og av individer, som for eksempel personlige logger. I vår undersøkelse har vi fokusert på førstnevnte siden vi har sett disse som mest relevant. Utover dette kan også tidligere forskning fungere som kilde til dokumenter (Oates, 2006). Dette er såkalte *andrehands-dokumenter*. Vi har valgt å inkludere to slike andrehands-dokumenter, da de er tett knyttet til vår undersøkelse og bidrar med meget verdifull informasjon (dok. 3 og 4 i tabell 5).

For å få tak i dokumenter til en dokumentanalyse kan man benytte ulike fremgangsmåter som eksempelvis besøke biblioteker, søke på internett, eller spørre vedkommende som holder rettighetene på dokumentene (Oates, 2006). I og med at vi i liten grad hadde forkunnskaper om domenet og forskningsspørsmålet så vi det som nødvendig å spørre Riksantikvaren hvilke dokumenter de hadde tilgjengelig som vi kunne få tilgang til i forbindelse med oppgaven. Av den grunn spurte vi hver enkelt informant avslutningsvis i intervjuene om de hadde, eller visste om, noen dokumenter omhandlende fredningsprosessen, fredningsstrategien, kulturminneportalen, eller andre forhold som hadde relevans for oppgaven. Alle dokumentene

er derfor dokumenter vi har fått tilsendt og ikke noe vi selv har funnet. I og med at de ulike informantene ble intervjuet på ulike tidspunkt, har dokumentene blitt innhentet på tilsvarende ulike tidspunkter av arbeidet. Dokumentene vi mottok underveis tillot oss å fortløpende avgrense intervjuene på de områdene dokumentene dekket, samtidig som den fortløpende analysen tilførte flere nye interessante spørsmål til intervjuene.

For å være sikker på kvaliteten på ulike dokumenter er det særs viktig å evaluere de for å se om de er autentiske og hvorvidt man kan stole på de (Oates, 2006). I mange tilfeller skjer det en utsiling før forskeren får lov til å gjøre sitt utvalg, noe som kan begrense kvaliteten på undersøkelsen. Vi vurderte kvaliteten på dokumentene ved å se hvem som var forfatter og hvem vi fikk dokumentet av. Dette ga oss grunnlag for å vurdere autentisiteten til dokumentet, samtidig som vi kunne vurdere om det var en førstehånds- eller annenhåndskilde. Vi benyttet oss også av vår kontaktperson hos Riksantikvaren for å vurdere kvaliteten og påliteligheten til dokumentene. De fleste av dokumentene vi fikk tilgang til var førstehåndskilder, noe som var positivt. Ved bruk av andrehåndskilder må det tas ekstra hensyn til kvaliteten i og med at det kan forekomme feiltolkninger eller lignende av forfatteren. De to andrehåndsdokumentene vi har benyttet, har vi mottatt av ansatte hos Riksantikvaren, noe som indikerer at de er kvalitetssikret. Av den grunn mener vi det er rimelig å anta at dokumentene gjenspeiler virkeligheten og dermed er av høy nok kvalitet til bruk i vår oppgave. Tabell 5 nedenfor gir en oversikt over dokumentene benyttet i dette studiet.

Tabell 5: Oversikt over dokumenter

#	Type	Tittel	Beskrivelse
1	Intern-dokument	<i>Prosjektbeskrivelse – Fredning av Bogstad Gård</i>	Beskrivelse av prosjektet – bl.a. mål, gjennomføring, organisering og ansvar, fremdriftsplan, og budsjett
2	Intern-dokument	<i>Informasjon om fredning</i>	Beskrivelse av hva fredning er, og hvordan den skjer (saksgang).
3	Student-rapport	<i>Rapport over fredninger fra 2013 og 2014</i>	Oversikt over fredninger, samt feil og mangler i informasjonen i systemene
4	Student-rapport	<i>Prosessledning i kulturminnesektoren</i>	Kvalitativ undersøkelse om prosessen rundt dispensasjon fra Kulturminneloven
5	Intern-dokument	<i>Rapport – Kulturminneportal pilot</i>	Beskrivelse av pilotprosjekt med Kulturminneportal
6	Intern-dokument	<i>Kravspesifikasjon - Kulturminneportal</i>	Felles spesifikasjon for utvikling, vedlikehold/support og drift

3.4.3 Analyse av data

Kvalitative undersøkelser er oftest forbundet med omfattende analyser av tekst samlet inn gjennom intervjuer og dokumentanalyse. Denne dataanalysen kan grovt oppsummeres i tre steg:

1. Detaljert beskrivelse av dataene
2. Systematisering og kategorisering
3. Sammenbinding

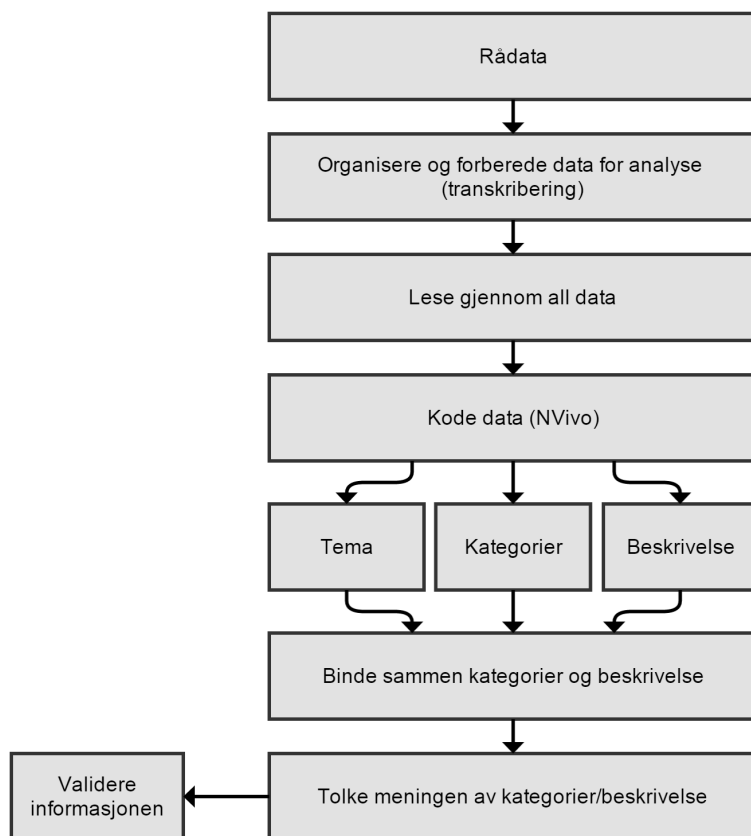
For å være i stand til å analysere resultatene fra intervjuene transkriberte vi først lydopptakene. Dette innebar å skrive ned, ord for ord, hva som ble sagt under intervjuene. I tillegg til å skrive ned hva som ble sagt, noterte vi også kommentarer og tanker omkring det som ble sagt. Her startet med andre ord en første runde med analyse som gikk på å få en oversikt over innholdet og notere stikkord.

Neste steg var å lese gjennom alt transkribert materiale for å kategorisere det. For å sikre kvalitet i de ulike kategoriene, benyttet vi oss i første omgang av en deduktiv tilnærming i kategoriseringsarbeidet. Denne deduktive tilnærmingen innebar å benytte de samme kategoriene som ble benyttet ved utviklingen av intervjuguiden. Disse baserte seg på prosessstilretteleggerne fra Hammers PEMM-modell (se tabell 1 i kapittel 2.2.4). En risiko ved en deduktiv tilnærming er å bli for sterkt knyttet til de deduktive kategoriene slik at andre kategorier kan bli oversett (Oates, 2006). Vi benyttet derfor i tillegg en induktiv tilnærming for å fange opp tilleggs-kategorier som kom frem gjennom datainnsamlingen (Jacobsen, 2005). Ved å ha benyttet en kombinasjon av egne kategorier i tillegg til fra tidligere forskning mener vi kategoriene både har blitt kvalitetssikret og fleksible, slik at vi har kunnet fange opp det som er relevant for problemstillingen. Vi plasserte videre kategoriene inn i temaer for å ha en overordnet sortering av kategoriene. Disse temaene med tilhørende kategorier er presentert i tabell 6. Det presiseres at tabellen har som hensikt å vise resultatet av prosessen knyttet til kategorisering og tematisering av datamaterialet vårt, og at selve innholdet vil bli presentert i kapittel 5, *Resultater*.

Tabell 6: Kategorier fra dataanalyse

Tema	Kategori
Prosessmodenhet	Prosessutforming
	Prosessutøvere
	Prosesseierskap
	Prosessmål
	Prosessinfrastruktur
Organisasjonskultur	Holdninger
	Prosesstankegang
	Endringsvillighet
Utfordringer	Lang saksbehandlingstid
	Utfordring ved samarbeid på tvers av avdelinger/seksjoner
	Spredt informasjon i IT-systemer og arkiver
	Manglende informasjon i IT-systemer og arkiver
	Mangelfull oppdatering av nettside
	Lav brukervennlighet i saksbehandlingssystem
	Mangel på kunnskapsoverføring

På bakgrunn av kategoriseringen ble det enklere å se mønster og sammenhenger fra datainnsamlingen, som har vært til hjelp med å besvare problemstillingen. Vi utarbeidet deretter resultatkapittelet strukturert etter de samme kategoriene som ble identifisert. Figur 7 er basert på en modell over dataanalyse i kvalitativ forskning utviklet av Creswell (2014), og oppsummerer stegene i vår dataanalyse:



Figur 7: Dataanalyse (basert på Creswell, 2014)

3.4.4 NVivo

For å forenkle og effektivisere arbeidet med både litteraturgjennomgangen og dataanalysen har vi benyttet IT-verktøyet NVivo. NVivo er et analyseverktøy som brukes innen kvalitativ forskning. Programmet lar forskeren organisere og analysere ikke-numeriske eller ustrukturerte data, som eksempelvis artikler eller intervjutranskript, på en lett, effektiv og tidsbesparende måte.

Måten vi har benyttet NVivo kan deles inn i to, nemlig ved litteraturgjennomgangen og ved dataanalysen. I litteraturgjennomgangen ble alle artiklene importert inn i NVivo, før vi leste gjennom teksten og lagret utsnitt i ulike «noder». Disse nodene lot oss på en rask og effektiv måte få en helhetlig oversikt over de forskjellige temaene i arbeidet med å skrive litteraturkapittelet. I forhold til dataanalysen ble kategoriene beskrevet i forrige kapittel også opprettet som noder i NVivo. I disse nodene ble den tilhørende teksten fra intervjuene og dokumentene plassert. Ved å gjøre dette fikk vi en oversikt over hva av datamaterialet som omhandlet de forskjellige kategoriene. Denne oversikten gjorde det enklere og mer effektivt å etterkant skrive casebeskrivelsen samt resultatene, i og med at vi slapp å til enhver tid gå inn i de enkelte dokumentene.

3.4.5 Validitet og reliabilitet

For at et studie skal være verdifullt avhenger det av at det er kvalitetssikret. For å gjøre dette benyttes det ofte fire kriterier som lar forskeren etablere kvaliteten på arbeidet (Yin, 2009). Disse fire kriteriene er: 1) konstruksjonsvaliditet, 2) intern validitet, 3) ekstern validitet, og 4) reliabilitet.

Konstruksjonsvaliditet beskrives av Yin (2009) som å identifisere riktige operasjonelle mål for konseptene som studeres. Få å sikre dette har vi fokusert på å benytte flere ulike kilder til bevis. Vi har intervjuet informanter fra flere ulike deler av organisasjonen som vi mener har gjort oss i stand til å få mer data fra ulike hold som har kunnet være en bekreftelse på det andre informanter har fortalt. I tillegg har også dokumentene i dokumentanalysen vært en komplementær kilde til informantenes informasjon. Videre har vi også benyttet oss av muligheten med at informantene har lest gjennom casebeskrivelsen og resultatkapittelet for å gi tilbakemelding på om vi har tolket deres uttalelser korrekt. I tillegg til å sikre kvaliteten i casebeskrivelsen og resultatene har vi også oversendt prosessmodellen til flere nøkkelinformanter. På bakgrunn av deres tilbakemelding ble modellen kvalitetssikret. Totalt sett ble dette gjennomført i to runder, en under intervjuene, og en i etterkant.

En annen del av kvalitetssikringen går på å sikre validiteten i studiet. Dersom en studie har høy validitet har riktige prosesser blitt benyttet, funnene kommer fra dataen som er samlet inn og de svarer på problemstillingen (Oates, 2006). Validitet kan videre deles opp i en intern og en ekstern del.

Intern validitet går på i hvilken grad studiet har et godt design, slik at vi undersøker de riktige tingene og samler de riktige dataene fra de riktige kildene (Oates, 2006). I forhold til vårt studie så vi det som viktig å kvalitetssikre intervjuguiden for å sikre validitet i dataene vi samlet inn. Dette ble gjort ved å benytte temaer fra tidligere litteratur i intervjuguiden, som beskrevet i kapittel 3.4.1, *Intervju*. På den måten har vi spesielt kunnet validere at vi evaluerer prosessens modenhet på en riktig og god måte i forhold til Hammer (2007) sin PEMM-modell. Utover dette gjennomførte vi også et testintervju i forkant av intervjuene for å avdekke svakheter. Testpersonen hadde ingen forkunnskaper om domenet, men ble informert om oppgaven og delvis om situasjonen i forkant av testintervjuet. Hovedfokus ved testintervjuet var todelt: 1) avdekke svakheter i definisjonen av spørsmål, og 2) få en helhetlig test-gjennomgang i en tilnærmet lik situasjon. Av naturlige årsaker ble intervjuet gjennomført på kortere tid enn de andre, men erfaringene vi gjorde oss ga et godt grunnlag for økt kvalitet i hoved-intervjuene.

For å ytterligere sikre kvaliteten på dataen samlet inn gjennom intervjuene ble intervjuguiden endret og tilpasset fortløpende mellom intervjuene, og spesielt i pausen mellom de to hovedrundene. Disse tilpasningene tillot oss å sikre at vi innhentet riktig og tilstrekkelig data, for å kunne besvare forskningsspørsmålet.

Utover det overnevnte har vi også vært påpasselige med hvilke informanter vi har benyttet oss av. Her har vi valgt å både intervju ansatte hos Riksantikvaren som er direkte involvert i fredningsprosessen, og også støttepersoner samt ledelsen. På den måten har vi sikret at dataene vi får inn er riktige, og ikke stammer fra feil kunnskap hos informantene. I tillegg har de ulike bakgrunnene og ståstedene til informantene gjort oss i stand til å få en mer helhetlig oversikt basert på ulike synspunkter og vinkler. På bakgrunn av disse ulike tiltakene mener vi at vi på en god måte har sikret den interne validiteten.

Ekstern validitet sier noe om funnene er generaliserbare til en bredere kontekst (Oates, 2006). Måten vi har forsøkt å sikre den eksterne validiteten er ved å benytte oss av såkalte «*thick descriptions*». Tykke beskrivelser er en måte å sikre overførbarheten av resultatene ved å beskrive settingen, deltagerne og temaene for studiet på en rik og utfyllende måte (Creswell &

Miller, 2000). Ved å gjøre dette har vi forsøkt å skape troverdighet gjennom å ha en rik beskrivelse som lar leseren avgjøre om resultatene er overførbare til andre sammenhenger.

Videre er også *reliabilitet* en viktig faktor for å sikre kvaliteten på studiet. Reliabilitet omhandler i hvilken grad en studie kan etterprøves (Oates, 2006), noe som vil si at det brukes om konsistensen eller stabiliteten i målinger. Dersom en måling blir gjentatt flere ganger er målet reliabelt dersom svaret er det samme hver gang. For å sikre høy reliabilitet i vår studie har vi under intervjuene forsøkt å sørge for at spørsmålene har blitt oppfattet korrekt. Vi har gjort dette ved å omformulere og stille oppfølgingsspørsmål underveis der det har vært nødvendig. I tillegg har vi dokumentert fremgangsmåten vår, slik at resultatene kan etterprøves.

Kriteriene for å vurdere forskningskvaliteten, samt deres mål og framgangsmåte, er oppsummert i tabell 7 under.

Tabell 7: Kriterier for forskningskvalitet

Kriterier	Mål	Framgangsmåter
Konstruksjonsvaliditet	Etablere riktige operasjonelle måletiltak	<ul style="list-style-type: none"> • Benytte flere kilder • Nøkkelinformanter ser over rapporten
Intern validitet	Undersøke riktige ting og samler riktig dataene fra riktige kilder	<ul style="list-style-type: none"> • Intervjuguide delvis basert på tidligere litteratur • Gjennomføre testintervju • Kontinuerlig justering av intervjuguide
Ekstern validitet	Etablere generaliserbarhet	<ul style="list-style-type: none"> • Tykke beskrivelser
Reliabilitet	Sikre at gjentatte operasjoner i studiet kan gjentas med samme resultat	<ul style="list-style-type: none"> • Dokumentasjon av framgangsmåte

3.4.6 Ethiske utfordringer

I en forskningsoppgave er det alltid en eller flere deltagere som enten er direkte eller indirekte involvert. Disse involverte partene har rettigheter i forhold til hvordan de behandles og hvordan deres bidrag benyttes. Med andre ord har forskeren et sett med etiske ansvarsområder mot de involverte deltagerne, som er viktige å ta hensyn til. Dette innebærer blant annet at forskeren er ansvarlig for sikring av dataene fra innsamlingen, samt at dette holdes konfidensielt. Oates beskriver de etiske utfordringene med at forskeren skal:

«Treat everyone involved in your research, whether directly or indirectly, fairly and with honesty – that is, you should be an ethical researcher» (Oates, 2006, s. 54)

Oates (2006) beskriver videre en rekke rettigheter for de som er direkte involvert i forskningen, samt også mer generelle etiske retningslinjer for en forsker. Disse rettighetene og retningslinjene er oppsummert i tabell 8.

Tabell 8: Etiske rettigheter og retningslinjer

Deltakerens rettigheter	Retningslinjer for en etisk forsker
Rett til å ikke delta	Ingen unødig inntrenging
Rett til å trekke seg	Opptre med integritet
Rett til å gi informert samtykke	Følg passende etiske retningslinjer
Rett til anonymitet	Ingen plagiering
Rett til konfidensialitet	Vær en etisk korrekturleser

Vi har forsøkt å følge disse retningslinjene ved å utføre en rekke tiltak. Først og fremst informerte vi informantene om rettighetene i forkant av hvert intervju. Dette innebar blant annet å informere om at informantens navn ble anonymisert, og at resultatene ble oversendt slik at de kunne gi sitt samtykke til bruk eller eventuelt gi tilbakemelding på ønskede endringer. Informantene ble også informert om at de kunne trekke seg eller avbryte underveis i intervjuene eller også i etterkant. I forhold til konfidensialitet for Riksantikvaren som organisasjon avklarte vi med vår kontaktperson i forkant av undersøkelsene. Dette viste seg å ikke være noen sak for Riksantikvaren, i og med at prosessen er offentlig synlig, og konfidensialitet var dermed ikke noe vi behøvde å ta hensyn til. Utover dette inngikk vi som forskere en avtale med Riksantikvaren om at alt av innsamlet datamateriale, både i form av lydopptak, transkribert tekst, dokumenter og annet, skulle oppbevares på en sikker måte og ikke distribueres videre.

Utover å sikre rettighetene til de enkelte deltakerne i undersøkelsen har vi også forsøkt å opptrådt etter de mer generelle retningslinjene for etiske forskere. Her har vi lagt høy vekt på å dokumentere vår fremgangsmåte i forhold til undersøkelsesopplegget, slik at prosessen har høy grad av etterprøvnbarhet. Denne etterprøvnbarheten mener vi vil være med på å bevise at vi har opptrådt etter de retningslinjer beskrevet i tabellen over.

3.4.7 Metodiske begrensninger

Det er i metodisk sammenheng flere begrensninger ved denne studien. I forbindelse med utvelgelse av informanter til datainnsamlingen ble dette i hovedsak gjort av vår kontaktperson hos Riksantikvaren. Dette var en følge av at vi hadde lite kjennskap til de involverte aktørene i fredningsprosessen på forhånd, og at vi manglet kontaktinformasjon til disse. Det kan tenkes at datainnsamlingen kunne gitt et mer komplett bilde av fredningsprosessen dersom vi på forhånd hadde tilegnet oss dypere kunnskap om prosessen og involverte parter, slik at vi i større grad kunne valgt ut informanter selv.

En annen begrensning knyttet til valg av informanter er at vi ikke fikk anledning til å intervju noen avdelingsledere. Årsaken til det var at de ikke hadde tid og mulighet til å la seg intervju i vår datainnsamlingsperiode. Det kan tenkes vi kunne fått et mer komplett bilde av fredningsprosessen dersom vi hadde fått intervjuet disse personene.

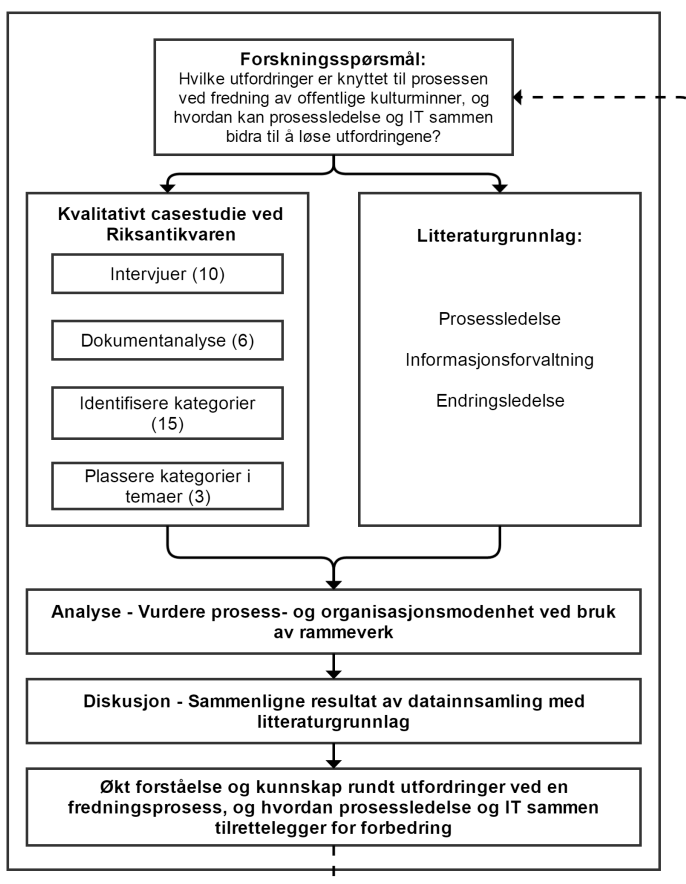
Som følge av Riksantikvarens tilholdssted i Oslo, og vårt tilholdssted i Kristiansand, anså vi det som mest effektivt å gjennomføre intervjuene i to intensive runder med en ukes mellomrom. Ulempen ved å gjøre det på denne måten var at det ble lite tid til å justere og forbedre intervjuguiden mellom intervjuene. Det kan av den grunn være at verdifull informasjon potensielt kan ha blitt utelatt fra vår datainnsamling. Dersom vi hadde spredt intervjuene mer, kunne vi i større grad analysert datamaterialet fortløpende mellom intervjuene, og dermed hatt muligheten til å gjøre større justeringer i intervjuguiden.

Rekkefølgen på intervjuene kan også ha lagt begrensninger for denne studien. For eksempel intervjuet vi begge saksbehandlerne som hadde ansvaret for fredningen av Bogstad på samme dag i første intervjurunde. Dette ga oss ikke anledning til å justere intervjuguiden i mellomtiden. Det kan tenkes at en lengre pause mellom de to intervjuene kunne gitt oss et bedre utgangspunkt for datainnsamling fra disse sentrale rollene, da vi kunne justert intervjuguide på bakgrunn av det som kom frem i det første intervjuet.

En annen begrensning ved studien er tidspunktet for undersøkelsen. Ettersom denne undersøkelsen er et tverrsnittstudie, hvor vi gjennomførte datainnsamlingen i en begrenset periode, har det ikke vært mulig å fange opp eventuelle effekter av de planlagte tiltakene som kommer i nærmeste fremtid. De planlagte tiltakene er knyttet til ny fredningsstrategi og en planlagt kulturminneportal, og vil bli nærmere beskrevet i kapittel 4, *Casebeskrivelse*.

3.5 Oppsummering av forskningstilnærming

For å oppsummere vår forskningstilnærming har vi utarbeidet en modell (se figur 8), som er basert på en modell utviklet av Dubé og Robey (1999). Modellen viser på den ene siden at undersøkelsen er basert på intervjuer samt dokumentanalyse hos Riksantikvaren. På den andre siden viser den at vi har benyttet litteratur omhandlende prosessledelse, informasjonsforvaltning, og endringsledelse. Dette har sammen gjort oss i stand til å analysere og diskutere prosessen, noe som igjen har gitt oss økt forståelse og latt oss besvare forskningsspørsmålet. Modellen er i stor grad knyttet til figur 6, beskrevet i kapittel 3.3, *Forskningsdesign*, hvor modellen oppsummerer innholdet og stegene i arbeidet med å innhente og analysere data som til slutt har ført til økt forståelse og kunnskap rundt området.



Figur 8: Oppsummert forskningstilnærming (basert på Dubé & Robey, 1999)

4 Casebeskrivelse

Dette kapittelet beskriver Riksantikvaren og deres fredningsprosess som case for studien. Kapittelet starter med en beskrivelse av Riksantikvaren som organisasjon og deres hovedoppgaver, før det blir gitt en overordnet beskrivelse av fredningsprosessen med en tilhørende grafisk prosessmodell. I tillegg beskrives fredningen av Bogstad Gård som et eksempel på en fredningsprosess utført av Riksantikvaren i senere tid. Denne beskrivelsen ser vi som viktig for å forklare konteksten samt for å gi leseren et konkret eksempel knyttet til de utfordringene vi senere beskriver gjennom resultatene. Til slutt vil vi også beskrive Riksantikvarens fremtidige planer for forbedring av fredningsprosessen, noe som innebærer en ny fredningsstrategi i tillegg til en planlagt kulturminneportal. Kulturminneportalprosjektet er tett knyttet til forbedring og effektivisering av Riksantikvarens arbeidsprosesser som helhet, samt også fredningsprosessen. Vi ser det av den grunn som viktig å gi leseren en overordnet forståelse av portalen i og med at den vil ha en potensiell relevans for våre anbefalinger og konklusjon.

4.1 Om Riksantikvaren

Som tidligere beskrevet er Riksantikvaren direktoratet for kulturminneforvaltning og faglig rådgiver for Klima- og miljødepartementet i utvikling av den statlige kulturminnepolitikken. Det vil si at de har det overordnede faglige ansvaret for kulturminneforvaltningen, og dermed først og fremst ansvar for kulturminner av nasjonal betydning. På regionalt nivå er det derimot fylkeskommunene (Byantikvaren i Oslo tilfelle) eller sametinget som har ansvaret.

Riksantikvarens arbeid kan oppsummeres gjennom følgende punkter (Riksantikvaren, 2015d):

- Arbeide for at kulturminneverdiene blir best mulig ivaretatt og nyttiggjort i et samfunn i endring
- Fremme langsiktig vern av et representativt utvalg kulturminner og kulturmiljøer
- Fremme god forvaltning av mangfoldet av kulturminner, kulturmiljøer og landskap
- Arbeide for at hensynet til samiske kulturminner blir ivaretatt som en mer synlig og viktig del av landets samlede historie
- Bidra til at den fysiske kulturarven blir forstått og brukt som premiss og ressurs for framtidig bruk og utvikling av landskap, arealer, bygninger og anlegg

Riksantikvaren ble opprettet som et embete allerede i 1912 for å ta hånd om Norges kulturminnesmerker. Dette arbeidet ble vurdert som viktig og ble etter hvert fulgt opp av lovgivning ved blant annet «*Bygningsfredningsloven*» i 1920. Denne loven ble i 1978 erstattet av «*Lov om kulturminner*», populært kalt kulturminneloven, som er den loven Riksantikvaren forholder seg til i dag. I dag har Riksantikvaren rundt 160 ansatte med hovedkontor i Oslo, samt distriktskontorer i Bergen, Tønsberg og Trondheim.

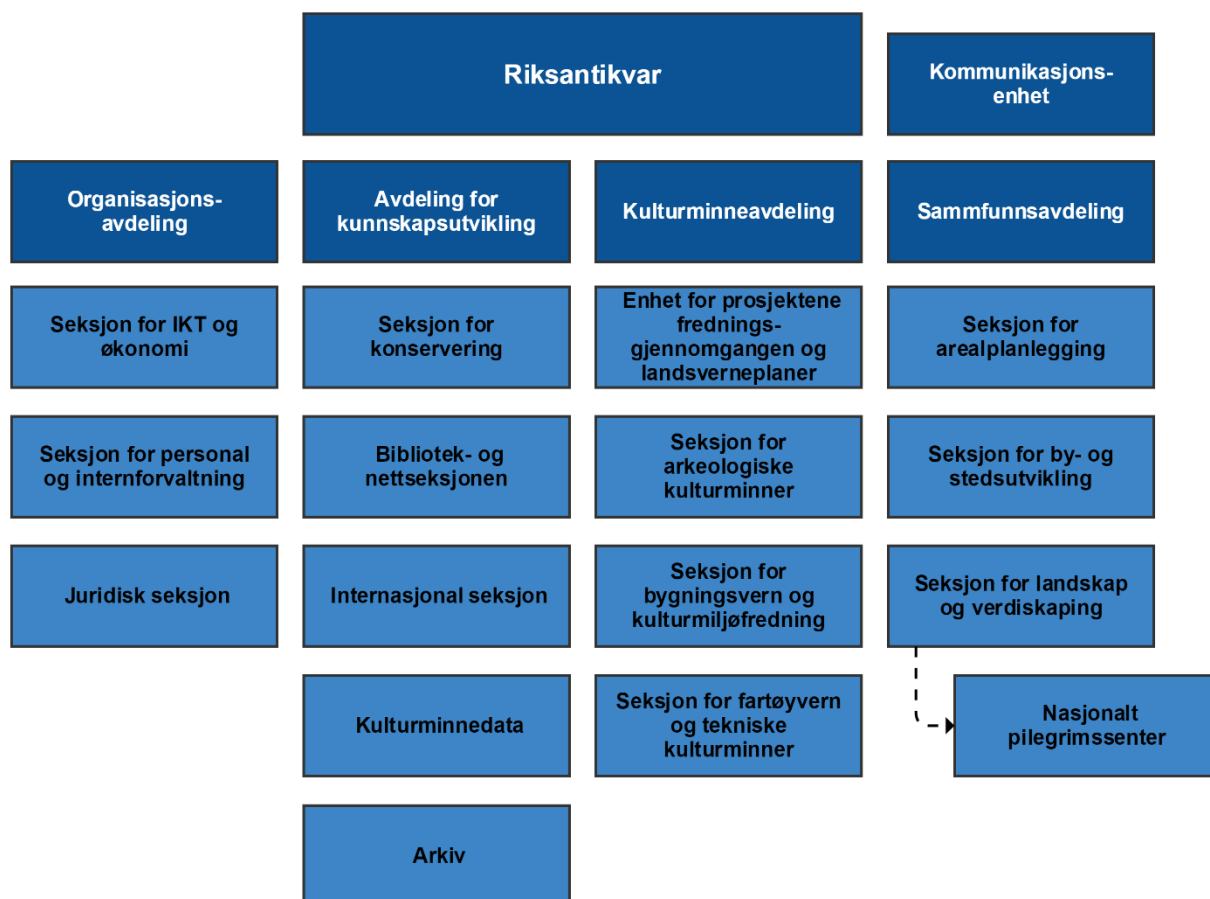
I Riksantikvarens arbeid med å forvalte kulturminnene benyttes det ulike virkemidler. Dette er eksempelvis ved fredning, bevaringsprogram, miljøovervåking og veiledning.

Riksantikvarens mest sentrale forretningsprosesser er: *fredede*, *bevare*, *forvalte*, *dokumentere*, *formidle*, og *organisere*. Kulturminner og kulturmiljøer *fredes* etter kulturminneloven for å tas vare på i et langt perspektiv. Fredete kulturminner *forvaltes* gjennom saksbehandling og planarbeid i henhold til kulturminneloven og *bevares* gjennom blant annet å gi tilskudd. Riksantikvaren *dokumenterer* kunnskap og *formidler* denne til allmennheten. Arbeidet med å forvalte kulturminnene *organiseres* på best mulig måte og ansvaret fordeles til de forskjellige instansene.

4.1.1 Organisasjonsstruktur

Riksantikvaren er organisert i fire ulike avdelinger, i tillegg til en kommunikasjonsenhet samt riksantikvaren selv som øverste leder. De fire avdelingene, organisasjonsavdelingen (O-avdeling), avdeling for kunnskapsutvikling (Q-avdeling), kulturminneavdeling (K-avdeling), og samfunnsavdeling (S-avdeling), har alle et flertall seksjoner underlagt seg.

Organisasjonskartet til Riksantikvaren er presentert under i figur 9.



Figur 9: Organisasjonsstruktur (Riksantikvaren, 2015c)

Organisasjonsstrukturen er som det fremgår av organisasjonskartet meget funksjonsorientert fremfor prosessorientert, hvor ulike oppgaver i organisasjonen er delt inn i logiske avdelinger og seksjoner. I tillegg er organisasjonen svært linjestyrt, hvor hver seksjon har en seksjonssjef som rapporterer til en avdelingsleder, som videre rapporterer til øverste leder.

4.2 Fredningsprosessen

Som tidligere nevnt er fredning en av hovedoppgavene til Riksantikvaren. Dette blir særskilt påpekt av flere av informantene som sier at fredning kan sees på som Riksantikvarens hovedformål:

«Fredning er jo på en måte den mest sentrale prosessen vi har. Det er det vi driver med. Og det har vi drevet med i hundrevis av år»

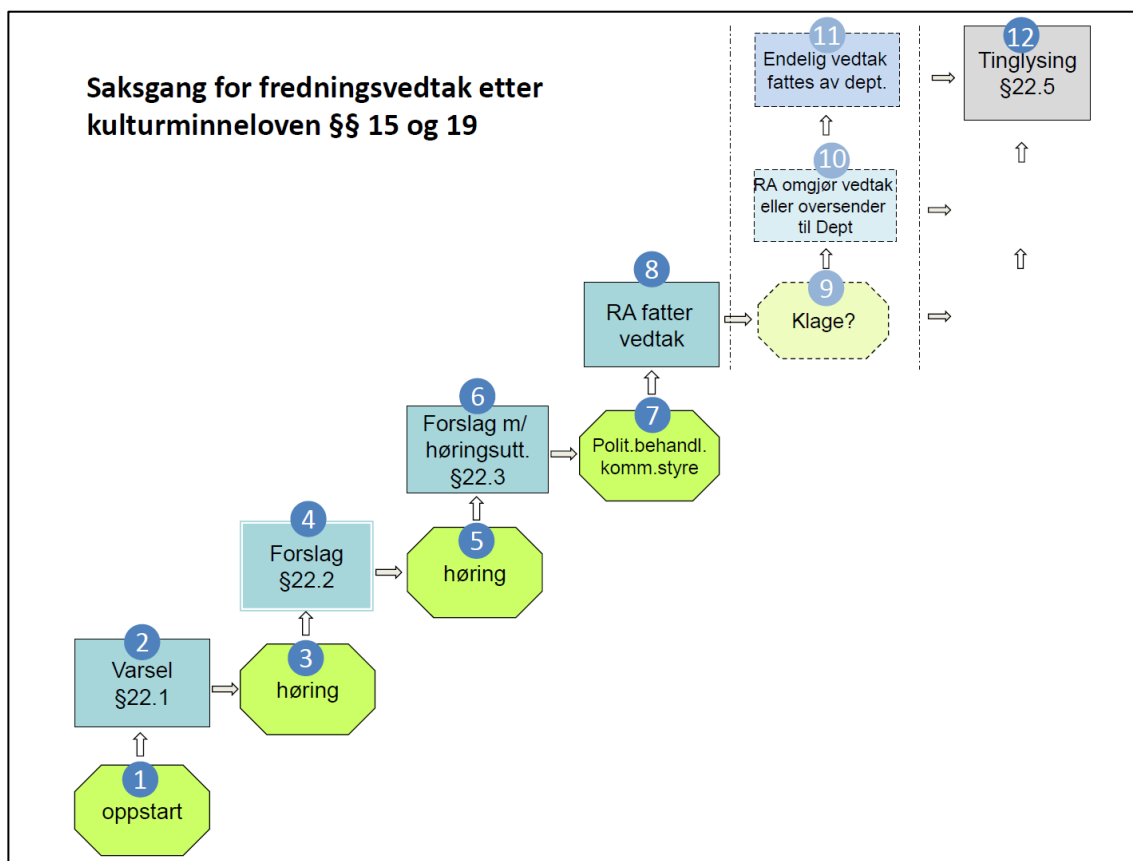
Formålet med fredningsarbeidet er å sikre varig vern for et tverrsnitt av kulturminner fra hele landet. Fredningene skal representere forskjellige etniske og sosiale grupper, tidsepoker,

næringsveier, og virksomheter (Riksantikvaren, 2015a). Riksantikvaren har de siste årene gjennomført et variert antall fredninger per år. I 2013 ble det gjennomført 17 fredninger, mens i 2014 ble det gjennomført 35 (dok. 3 i tabell 5). Fra og med 2015 er det derimot besluttet at dette antallet skal reduseres til rundt ti per år.

Fredningsprosessen utføres primært av to seksjoner innen kulturminneavdelingen, og hver fredning har som mål å gjennomføres innen tre år. I perioden 2004 til 2008 har derimot den gjennomsnittlige gjennomføringstiden vært på omtrent fem og et halvt år (Riksrevisjonen, 2009). De to seksjonene er enhet for fredningsgjennomgangen og landsverneplaner, og seksjon for bygningsvern og kulturmiljøfredning. En fredningssak er en sak som kan få store konsekvenser og beveger seg av den grunn i det som kalles beslutningslinjen hos Riksantikvaren. Prosessen er dermed organisert ved at de har en seksjon som arbeider med fredningssaken der seksjonssjefen rapporterer til sin avdelingsleder som sitter i toppledelsen. Fredningssaker er av en slik karakter at den interne prosessen alltid besluttes i linjen helt opp.

Deler av prosessen, fra dens start til fredningen skal vedtas, kan i mange tilfeller bli utført av fylkeskommuner eller eventuelt Byantikvaren i Oslo. Fredningssakene hos fylkeskommunen følger de samme retningslinjene og lovverket som Riksantikvaren når det kommer til fredning. Det betyr at de også blir påvirket av eventuelle endringer. Vi har valgt å se bort ifra fylkeskommunens innvirkning, og vil av den grunn i den videre beskrivelsen forutsette at hele prosessen blir utført hos Riksantikvaren.

For å grafisk illustrere prosessen har vi som tidligere nevnt utviklet en «*Event-driven Process Chain*» (EPC) modell i IT-verktøyet ARIS Express. En EPC-modell er en type flytdiagram som blir benyttet for å modellere forretningsprosesser, og gir en helhetlig oversikt over prosessens aktiviteter, hendelser, involverte parter, dokumenter og IT-verktøy benyttet. Modellen er utarbeidet på bakgrunn av informasjon hentet fra Riksantikvarens nettside, intervjuene, samt dokumentanalysen. For å forenkle modellen har vi utelukket saksbehandleren, i og med at rollen er involvert i de aller fleste aktivitetene. Det vil si at dersom ikke annet er spesifisert, er det saksbehandleren som er ansvarlig for aktivitetene. Videre har vi også valgt å ikke koble saksbehandlingssystemet P360 til de ulike aktivitetene. Årsaken til dette er at systemet er involvert i hele prosessen, og for å unngå rot i modellen er systemet illustrert frittstående. Til slutt ønsker vi å påpeke at modellen kun viser et relativt grovt overblikk over prosessen. Enkelte deler og detaljer er dermed utelatt, ettersom en overordnet oversikt er mer relevant for oppgaven. Et eksempel på det som er utelatt, er noe av kontakten mellom Riksantikvaren og grunneiere samt andre involverte aktører. Grunnet stor størrelse er prosessmodellen presentert i sin helhet i vedlegg 2, *Modell av fredningsprosess*. Som et alternativ er prosessen her presentert gjennom en overordnet modell som er en del av Riksantikvarens dokumentasjon (se figur 10).



Figur 10: Saksgang for fredninger (dok. 2 i tabell 5)

Fredningsprosessen iverksettes hos Riksantikvaren i det øyeblikket det kommer inn et forslag om fredning. Deretter innhentes informasjon om kulturminnet gjennom ulike kilder som kan være tekst, bilder, kart, video eller også muntlige samtaler. På bakgrunn av informasjonen avgjøres det om Riksantikvaren skal fortsette med fredningen, før det blir tildelt en saksbehandler til saken. Saksbehandleren sender deretter ut et varsel om oppstart av fredning. Når det er gjort starter det som er størstedelen av arbeidet i fredningsprosessen, nemlig å innhente ytterligere informasjon om kulturminnet og dokumentere dette i et fredningsforslag. Dette er en iterativ prosess som blant annet innebærer en høringsrunde med berørte parter samt politisk behandling. Når dette er gjort vedtar riksantikvaren fredningen. Dersom det kommer klager på vedtaket gjennomfører Riksantikvaren en behandling. Hvis denne behandlingen fører til at klagen delvis eller ikke tas til følge, tar Klima- og miljødepartementet over og utfører en ytterligere behandling. På bakgrunn av klagen kan Riksantikvaren velge å enten avvise de, omgjøre fredningsomfanget og vedtaket, eller oppheve fredningsvedtaket komplett. Dersom vedtaket ikke oppheves gjør Klima- og miljødepartementet et endelig vedtak, før fredningen tinglyses og avsluttes.

4.2.1 Fredning av Bogstad Gård

Som en del av datainnsamlingen for å kartlegge fredningsprosessen, ble fredningen av Bogstad Gård i enkelte tilfeller brukt av informantene som et eksempel på hvordan en fredning kan foregå. Vi vil derfor gi en kort beskrivelse av Bogstad Gård-fredningen for å gi et eksempel på en fredning, samt for å gi tilstrekkelig bakgrunnsinformasjon for leseren i forkant av resultatkapittelet.

Bogstad Gård, inkludert tilhørende park og tilknyttede kulturminner, utgjør et kulturmiljø som representerer viktig norgeshistorie gjennom flere hundre år. Kulturminnet ble av den grunn besluttet fredet med et ønske om å sikre kunnskapen knyttet til området. Fredingsarbeidet ble startet 15. februar 2014, og var ferdigstilt 28. november 2014. Fredningen var en del av grunnlovsjubileet og ble fullført på den bestemte datoen på grunn av at det var 200-årsjubileet for kong Karl Johans avskjedsfest på Bogstad. På grunn av denne symbolikken ble det meget tidlig fastsatt en dato for når fredningen skulle være ferdigstilt.

Denne fredningen, sammen med noen andre som også ble gjort i anledning grunnlovsjubileet, skilte seg i stor grad fra gjennomsnittlige fredninger i og med at de andre som oftest ikke har noen fastsatt sluttdato. På grunn av den fastsatte sluttdatoen, og det store presset i forhold til jubileet, ble det avsatt store ressurser i arbeidet med fredningen. I motsetning til andre fredninger ble Bogstad prioritert over andre gjøremål, og fredningen kan av den grunn karakteriseres som et «beste eksempel», i alle fall når det kommer til gjennomføringstid.

4.3 Fremtidige planer

Riksantikvaren har iverksatt tiltak for å forbedre sin virksomhet, både helhetlig og også i forhold til fredningsprosessen spesielt. Her trekkes det spesielt frem arbeidet med en revurdert fredningsstrategi, i tillegg til en kulturminneportal. Vi ser det som viktig å beskrive disse tiltakene for å gi et inntrykk av hva Riksantikvaren selv har tatt initiativ til, samt for å legge et grunnlag for våre anbefalinger.

4.3.1 Fredningsstrategi

Riksantikvaren har tidligere sett at de har en del utfordringer i fredningsprosessen relatert til effektivitet. Dette har stort sett gjenspeilet seg i behandlingstiden av fredninger, hvor mange saker har dratt ut over flere år. I enkelte tilfeller har behandlingstiden vært på over ti år. På bakgrunn av disse utfordringene har Riksantikvaren iverksatt enkelte tiltak for å forbedre situasjonen og redusere behandlingstiden. Disse tiltakene er beskrevet gjennom en fredningsstrategi. Denne fredningsstrategien er *«en anbefaling av hvilken retning kulturminne-forvaltningen bør ta for å nå de nasjonale målene som storting og regjering har satt for sin kultur-minnepolitikk»* (Riksantikvaren, 2015b), og inneholder av den grunn en rekke tiltak som går utenfor omfanget av denne studien. Videre vil vi derfor utelukkende fokusere på de tiltakene fredningsstrategien beskriver som har en innvirkning på effektiviteten i prosessen.

Et av tiltakene som er en del av denne strategien er opprettelsen av en ny seksjon, kalt fredningsseksjonen. Denne seksjonen vil ta over hovedansvaret for fredninger fra de andre seksjonene, og dermed ha fredninger som primæraktivitet. Alle nye fredningssaker skal samles direkte til denne nye seksjonen, mens sakene som er pågående vil bli fullført der de ligger per dags dato. Med andre ord vil det være en overlappingsperiode hvor fredninger blir gjennomført i ulike seksjoner, før alt ansvaret til slutt legges til den nye fredningsseksjonen.

Videre beskriver fredningsstrategien også andre tiltak for å oppnå effektivisering av fredningsprosessen. Først og fremst har Riksantikvaren bestemt at antallet fredninger skal senkes til maksimalt ti stykker per år. Ved å senke antallet frigjøres det ressurser som kan settes inn i arbeidet med de gjenværende fredningene. Håpet er at denne frigjøringen av ressurser vil gjøre de i stand til å gjennomføre fredningene på en raskere og mer effektiv måte. Videre skal det for hver fredning settes en maksimal tidsgrense på ett og et halvt år (Riksantikvaren, 2015b). I tillegg skal det ved oppstart av fredningssak også utarbeides en

fremdriftsplan som gjenspeiler den maksimale tidsfristen. Ved å gjøre dette håper Riksantikvaren at tidsbruket skal senkes, og at prosessen dermed skal utføres mer effektivt. Utover dette har Riksantikvaren også en plan om å revidere mal for fredningsvedtak, dokumentasjonsmal, samt prosedyre for fredning, som skal benyttes fra og med 2016. Med unntak av de overnevnte tiltakene sier strategien ikke noe om hvilke andre endringer som vil skje i malene og prosedyrene.

4.3.2 Kulturminneportalen

En annen av Riksantikvarens planer om forbedring er deres arbeid med Kulturminneportalen. Denne portalen retter seg ikke spesifikt mot forbedring av fredningsprosessen, men prosessen vil likevel kunne nyte godt av de generelle forbedringene portalen gir.

Kulturminneportalen er en del av prosjektet «*Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen*», som løper til og med 2017 og er en omfattende satsing for å modernisere og effektivisere kulturminneforvaltningen. Et av målene til dette prosjektet er å få merverdi ut av Riksantikvarens informasjon om kulturminner. Dette skal skje gjennom «*deling av åpne data, søk og tilgjengeliggjøring av informasjon på tvers av datakilder, tilrettelegging for elektroniske søknader og samhandling, rapporteringssystemer og grunnlag for styringsdata og overvåkning av fredete og verneverdige kulturminner*» (dok. 5 i tabell 5). I dag er opplysninger om kulturminner og forvaltningsprosesser spredt mellom flere instanser, de er vanskelige å finne og ofte ikke tilpasset brukernes behov. Av den grunn er det besluttet å utvikle en kulturminneportal som beskrives som følgende:

«Kulturminneportalen er tenkt å bli Riksantikvarens nav for integrering av data fra egne fagsystemer og andre informasjonskilder. Datanavet skal være grunnlag for utvikling av nye tjenester for å få merverdi ut av informasjonen Riksantikvaren har samlet og skapt gjennom sin eksistens.» (dok. 5 i tabell 5)

Hovedkildene til dette datanavet vil blant annet være de interne systemene P360 og Askeladden. Disse systemene vil bli nærmere beskrevet i kapittel 5.1.5, *Prosessinfrastruktur*. Portalen vil være basert på teknologi innenfor lenkede data, som innebærer å knytte sammen relevant data ved hjelp av webteknologi. Dette for å støtte krav til åpenhet og deling av informasjon. Ved hjelp av kulturminneportalen håper Riksantikvaren å kunne få et nav de kan bygge funksjoner utenpå, istedenfor å bygge de på silosystemene, slik at man får en løs kobling mellom dataene. Dette mener de vil gjøre informasjonen og organisasjonen mer fleksibel, samt mer moderne og framtidsrettet. I løpet av 2014 ble det utviklet et pilotprosjekt for kulturminneportalen, og selve portalen ble påbegynt i starten av 2015. Det er i denne sammenheng Computas er engasjert som rådgiver. Figur 11 gir et bilde på hvilke kilder navet vil ha, og hvordan informasjonen vil bli benyttet.



Figur 11: Kulturminneportalen (dok. 5 i tabell 5)

4.4 Avgrensinger for studien

For å konkretisere oppgavens fokus har vi gjort en del avgrensninger. Ettersom studien er fokusert rundt fredningsprosessen internt hos Riksantikvaren, har vi valgt å ikke inkludere eksterne aktører som inngår i prosessen. Det betyr at studien ikke belyser prosessen fra synspunktet til aktører som eksempelvis Kulturdepartementet eller lokale myndigheter. Dette gjelder som tidligere nevnt også fylkeskommunene, som i mange tilfeller utfører deler av prosessen.

Utover det overnevnte har vi også avgrenset undersøkelsen til å kun omhandle prosessen ved fredning av offentlige, og ikke private, kulturminner. Årsaken til dette er at prosessen ved fredning av private kulturminner omfatter en rekke tilleggsoppgaver forbundet med privatvern og lignende. Dette ville gjort oppgaven mer omfattende og komplisert, og er dermed utelukket. Videre presiseres det at fredningsprosessen vi undersøker kun vil omhandle kulturminner i form av bygninger, og ikke fartøy.

Til slutt har vi også valgt å utelukke den parallelle prosessen som omhandler midlertidig fredning fra oppgaven. Dette er en prosess som i enkelte tilfeller blir iverksatt parallelt med en ordinær fredningsprosess hvor det er behov for å midlertidig sikre et kulturminne mens den ordinære prosessen foregår. Totalt sett har vi valgt å gjøre de overnevnte avgrensningene for å konkretisere og avgrense omfanget av oppgaven som helhet.

5 Resultater

Kapittelet presenterer resultater knyttet til fredningsprosessen fra vår datainnsamling. Vi har strukturert kapittelet ved å benytte de forhåndsdefinerte samt identifiserte kategoriene fra dataanalysen (se tabell 6, kapittel 3.4.3) som overskrifter. Vi starter dermed kapittelet med å presentere funn tilknyttet prosessmodenhet, før vi beskriver deler av organisasjonskulturen hos Riksantikvaren. Til slutt presenteres utfordringene vi har identifisert ved prosessen.

5.1 Prosessmodenhet

For å senere være i stand til å analysere og evaluere modenheten i fredningsprosessen, presenterer vi her de funn som er relatert til prosessmodenhet. Som tidligere beskrevet baserer denne strukturen seg på Hammer (2007) sin PEMM-modell, som er et verktøy for å vurdere modenheten av en prosess. Det presiseres at det kun er prosesstilretteleggerne som blir benyttet i denne sammenheng, og ikke organisasjonskapasiteter. Prosesstilretteleggerne som blir beskrevet videre er: 1) prosessutforming, 2) prosessutøvere, 3) prosesseierskap, 4) prosessmål, og 5) prosessinfrastruktur.

5.1.1 Prosessutforming

Det er i hovedsak kulturminneloven som legger føringer og danner rammeverket for saksgangen i en fredningssak. Dette innebærer at det er prosedyrekrav som må følges av Riksantikvaren når de skal gjennomføre en fredning. I tillegg til kulturminneloven er også forvaltningsloven sentral ettersom den gir retningslinjer for hvordan man skal gjennomføre ulike offentlige vedtak. Det innebærer blant annet høringer og hvem som skal involveres. En av saksbehandlerne oppsummerer det slik:

«Vi har et lovverk å følge, så prosessen som loven beskriver vi skal gjennomføre må gjennomføres. Og den utdypingen ifølge oppskriften, den følger jo på en måte bare kulturminneloven, så de ligger fast. Men det er klart du kan jo gjøre ting i tillegg. Som for eksempel at du har møter med aktører eller kanskje litt om hva du informerer om og når. Så du har et lite handlingsrom innenfor der. Men det blir på en måte tillegg.»

Med andre ord er store deler av prosessen fastlagt i lovverket, og dermed ikke noe Riksantikvaren selv kan endre uten større operasjoner og involvering av andre. Som saksbehandleren derimot også nevner har de et mindre spillerom til å gjøre endringer fra fredning til fredning i forhold til tilleggsoppgaver som eksempelvis å gjennomføre flere møter med berørte parter. Ut over dette bestemmer også saksbehandleren i samarbeid med den nedsatte arbeidsgruppen for fredningen hvilken arbeidsform de ønsker å benytte, og hvordan samarbeidet skal foregå. Med arbeidsform menes enten at fredningssaken blir gjennomført som et tverrfaglig prosjekt, eller blir gjennomført som normalt i den relevante seksjonen. Dette varierer med andre ord fra gang til gang, ut ifra de ansvarliges preferanser, samt omfanget på fredningen.

Basert på lovverket har Riksantikvaren utviklet egne fredningsstrategier og maler for hvordan fredningssaker skal gjennomføres og dokumenteres. Dette innebærer stegvis beskrivelse av hvilke punkter som må gjennomføres og som er lovpålagt, eksempelvis hvem som skal kontaktes og hva som skal skje. Mye av denne beskrivelsen baserer seg på saksprosedyrekrav som angitt i §22 i kulturminneloven. Denne malen blir benyttet både internt hos Riksantikvaren og hos fylkeskommunene. Malen kan derimot være tung å forstå, og det er derfor satt i gang arbeid med å revidere denne gjennom den nye fredningsstrategien.

Riksantikvaren har derimot ikke utarbeidet noen detaljert grafisk prosessmodell for fredningsprosessen med unntak av enkle oversiktsfigurer (se figur 10, kapittel 4.2).

Utover det formelle lovverket som Riksantikvaren må følge, er det som nevnt også mindre aktiviteter som blir gjennomført som en del av fredningsprosessen. Dette kan eksempelvis være møter og annen kommunikasjon. Aktivitetene har blitt opprettet som følge av praksis, og blitt endret underveis etter hva som har fungert bra. Disse aktivitetene er i liten grad dokumentert, og er en praksis som kan variere hos Riksantikvaren og fylkeskommunene. En av informantene uttrykker dette på følgende måte:

«Det er der vi ønsker å skrive ned generelle råd. Sånn at det blir likt i alle fylker. Nå ser vi at alle gjør det litt forskjellig. De gjør ikke noe galt noen av dem, for de følger de faste punktene, men det er akkurat den prosessen imellom som man kanskje kan strømlinjeforme litt bedre.»

Siden 1978 har prosedyrekravene i kulturminneloven vært ganske like. Som følge av at kulturminneloven preger fredningsprosessen i stor grad, har ikke prosedyren for fredningsprosessen endret seg i noen særlig grad siden den tid.

5.1.2 Prosessutøvere

Det er flere personer som er involvert i fredningsprosessen, men i ulik grad. Disse personene virker å ha en helhetlig oversikt over prosessen, og har en formening om hvor i prosessen de hører til:

«Jeg tenker at det er en veldig sterkt innarbeidet rutine. [...] Jeg tenker at det er veldig lite usikkerhet i forhold til hvordan prosessen skal gjennomføres.»

Hver fredningssak har som tidligere nevnt, én eller flere saksbehandlere som har fredningen på sin arbeidsplan. Det betyr at saksbehandlerne gjerne får fredningen som en ekstra arbeidsoppgave, i tillegg til de vanlige oppgavene de utfører i sin seksjon. Hvem som får ansvaret fordeles fortløpende etter hvor det er ledig kapasitet, samt i noen tilfeller etter erfaringsbehov.

Utover saksbehandlerne i en bestemt seksjon, er det også en rekke støttefunksjoner samt mer perifere funksjoner som bidrar i prosessen. Disse er først og fremst jurister fra juridisk seksjon, seksjonsledere og avdelingsledere og bibliotek og nettseksjonen. Jurister bistår i store deler av prosessen der det er behov for bistand med oppgaver omhandlende lovverk og reguleringer. Juristene blir involvert av saksbehandlerne fortløpende i prosessen etter behov, men spesielt i arbeidet med å behandle eventuelle klager. Ledere, spesielt seksjonsledere, bistår også fortløpende i prosessen der det er behov. Deres involvering er ikke spesifikk, men brukes spesielt der det er behov for lederkompetanse eller autoritet. Bibliotek og nettseksjonen blir involvert ved at de er ansvarlige for at informasjon om fredning når publikum som ikke er direkte involvert i prosessen. Det betyr at de etterspør informasjon fra saksbehandlerne underveis i og etter fredningen, slik at de kan skrive det om til et folkelig språk på Riksantikvarens nettsider.

Gjennom intervjuene ble det også påpekt at andre deler av Riksantikvaren blir involvert i prosessen på ad-hoc oppgaver. Dette kan eksempelvis være ansatte som har høy kompetanse innen enkelte områder og dermed blir involvert som rådgivere underveis i prosessen.

Utover disse ulike bidragsyterne i prosessen kan det i mange tilfeller også være et stort antall eksterne aktører involvert. Dette inkluderer eksempelvis politiske organer som departement og kommuner, privatpersoner som for eksempel naboer, private stiftelser, samt andre som blir berørt av fredningen. Alle disse partene skal bli hørt og få informasjon underveis i fredningen, og det er av den grunn et stort fokus på kommunikasjon mellom Riksantikvaren og de andre involverte.

5.1.3 Prosesseierskap

Riksantikvaren har ingen bestemt prosesseier for fredningsprosessen. Ettersom Riksantikvaren er et direktorat, har de en tradisjonell direktoratstruktur hvor beslutningene tas i linjen. Saksansvarlig kan variere fra fredningssak til fredningssak, og det er derfor ikke en rolle som er prosesseier for fredningsprosessen på generell basis. Saksbehandleren har det fulle ansvaret med å føre prosessen fra start til slutt. Som følge av at fredningsprosessen i stor grad baserer seg på kulturminneloven, har saksbehandleren liten mulighet til å endre prosessen. Som tidligere beskrevet kan personen kun legge til aktiviteter utover det som er lovpålagt.

5.1.4 Prosessmål

Det virker til at de fleste målene Riksantikvaren setter i forhold til fredningsprosessen omhandler tid, og i liten grad kvalitet, kostnader og kundetilfredshet. De har derimot enkelte overordnede mål, som eksempelvis: «*fredning etter kulturminneloven skal være et gode både for eier og samfunnet*» (Riksantikvaren, 2015b). På spørsmål om mål i forhold til fredningen av Bogstad Gård, uttrykte en av informantene:

«Vi hadde jo den fremdriftsplanen, og den ble jo fulgt. Hadde det blitt avvik fra den så hadde de jo måtte tatt opp det på en eller annen måte. Den fremdriftsplanen lå der. Kostnader, rene penger er det jo ikke så mye snakk om i en sånn sak fordi det er forvaltningen selv om jobber med det, og vi trenger jo ikke ekstra penger for å jobbe med det.»

Det ble på forhånd bestemt at fredningen av Bogstad Gård skulle være gjennomført innen 28. november 2014:

«Bogstad hadde vi invitert til markering ett år i forveien, det måtte være ferdig da. Men ofte er ikke det tilfelle.»

Det er derimot ikke vanlig at slike frister blir satt. Årsakene til det er at loven ikke setter krav til dette, og at det heller ikke har vært en del av retningslinjene i fredningsprosessen.

Riksantikvaren har derimot planer om å innføre tidsfrister for fredninger fra og med 2016 for å sikre at hver fredning blir gjennomført innen en viss tid. En av informantene mener at det å sette frister i seg selv ikke vil påvirke effektiviteten, men kan føre til at fredningssaker blir høyere prioritert og dermed gjennomført hurtigere.

Et konkret mål Riksantikvaren har satt angående tid er at det ikke skal ta lenger enn tre år å gjennomføre en fredning. Dette målet er derimot noe Riksantikvaren ønsker å nedjustere til 1,5 år, slik at dette blir en norm blant de ansatte. Det blir også satt ned årlige mål som sier hvor mange fredinger som ønskes å gjennomføres.

Riksantikvaren fører statistikk over antall gjennomførte fredninger, og benytter til en viss grad resultater fra tidligere fredninger til å se etter forbedringer. Eksempelvis gjelder dette ved at de ser på antall klager, og om de er relatert til problemer i prosessen. Utover dette blir det i dag ikke gjennomført konkrete målinger av fredningsprosessen.

5.1.5 Prosessinfrastruktur

Fredningsprosessen består i stor grad av å innhente datagrunnlag om kulturminner for deretter å utarbeide en rekke dokumenter basert på informasjonen. For å gjøre dette arbeidet benytter Riksantikvaren seg til dels av IT-verktøy som en støtte i prosessen. De har bevisst valgt å ikke anskaffe et skreddersydd system kun for fredningsprosessen. Årsaken til dette, noe som støttes av riksantikvaren selv, er at de mener det er unødvendig på grunn av at prosessen utføres relativt sjeldent. Derimot benytter de seg av en rekke andre systemer og databaser, både i arbeidet med å innhente informasjon og å utvikle og bevare dokumentasjon om arbeidsprosessen samt kulturminnet. IT-arkitekturen hos Riksantikvaren kan anses å være «silo-inndelt», ettersom systemene og arkivene fremstår som uavhengige av hverandre uten noen form for integrasjon. Dette betyr at de ansatte må forholde seg til flere ulike brukergrensesnitt, avhengig av hva slags informasjon de skal hente ut eller legge inn i et system eller arkiv. Prosessinfrastrukturen kan deles inn i fem hovedkategorier, nemlig: 1) saksbehandling, 2) database over kulturminner, 3) kart, 4) kommunikasjon, og 5) fillagring.

1) Saksbehandlingssystem – P360

Riksantikvaren besitter et saksbehandlingssystem ved navn «*Public 360°*» (heretter P360). P360 er et norskutviklet system for kundefølgning og informasjons- og dokumenthåndtering. Riksantikvaren benytter dette systemet i store deler av deres virksomhet, blant annet også i fredningsprosessen. Det vil si at systemet er relativt generelt, og ikke spesifikt laget for fredningsprosessen. I forhold til fredningsprosessen benyttes systemet i all hovedsak for dokumenthåndtering:

«Det er på en måte bare en manuell prosess hvor du lagrer dokumenter elektronisk. Så det er egentlig akkurat det samme hvordan prosessen ser ut. Du oppretter bare en sak, og så legger du dokumenter inn i den saken.»

Ved oppstart av en fredningsprosess opprettes det med andre ord en sak i P360 som følger prosessen til dens slutt. Denne saken blir da benyttet i fredningen i forhold til dokumenthåndtering av eksempelvis fredningsforslag, vedtak, kommunikasjonsdokumentasjon og annet.

2) Database over kulturminner – Askeladden

Det andre hovedsystemet som benyttes, er Riksantikvarens offisielle database over fredete kulturminner og kulturmiljø i Norge. Dette systemet heter Askeladden og benyttes i hovedsak av ansatte innen sentral, regional og lokal kulturminneforvaltning. Databasen inneholder data om kulturminner og kulturmiljøer som er fredet etter kulturminneloven. Dette kan eksempelvis være bilder, tekstlig informasjon og kart, og kan i ettertid benyttes til eksempelvis offentlig forvaltning.

I fredningsprosessen er det ikke definert en konkret arbeidsaktivitet med å legge inn eller oppdatere informasjon i Askeladden. Informasjonen skal derimot legges inn og oppdateres, men dette skjer på noe ulike tidspunkt av ulike personer, og varierer fra fredning til fredning.

På Riksantikvarens nettside er det avklart at Askeladden ikke er komplett, og mangler fullstendig registrering av enkelte kulturminner.

3) Kart - ArcGIS

For å utvikle kartdata, som ofte blir benyttet i arbeidet med fredning av kulturminner, bruker Riksantikvaren et geografisk informasjonssystem ved navn ArcGIS. Askeladden består som nevnt i stor grad av kartdata omhandlende de fredete kulturminnene. I arbeidet med å utvikle fredningsdokumentene benyttes derfor ArcGIS for å stedsbestemme kulturminnene. Ansvar for å lage kartgrunnlaget i ulike fredninger har variert, men ligger per dags dato hos en seksjon under kunnskapsutviklingsavdelingen, og gjøres stort sett i forbindelse med innhenting av informasjon om kulturminner og utarbeidingen av fredningsforslaget. Ansvar skal derimot overføres til saksbehandlerne i den kommende tiden.

4) Kommunikasjon

I forhold til kommunikasjon både internt og også til en viss grad eksternt, benyttes e-post. Denne e-post-kommunikasjonen forblir ofte i de enkeltes innbokser, men dersom innholdet er av avgjørende karakter for fredningen skal det arkiveres i P360. Videre er det også vanlig at de ansatte møter hverandre personlig for å kommunisere, eksempelvis i forhold til å etterspørre informasjon eller data fra hverandre.

For kommunikasjon eksternt mot involverte parter benyttes derimot ofte fysiske brev i forbindelse med fredninger i offentlig eie. Dette kan eksempelvis være varsel om oppstart av fredning eller høringsbrev. Dette gjelder spesielt i tilfeller hvor det kreves signaturer. Til dels benytter Riksantikvaren elektronisk signering, men dette tilhører sjeldenheten, selv om det er støttet av systemet P360:

«Vi skriver jo for eksempel under på mange brev, i stedet for å bruke elektronisk signatur. Det ligger inne i systemet, og vi bruker det av og til, men ikke alltid. Du kan si vi godkjenner i 360, og så kommer saksbehandleren inn med brevet i hånda og så signerer jeg på det. Så jeg gjør egentlig to godkjenninger. Så sånn sett har det blitt mer tungvint, for i gamle dager så bare signerte jeg.»

5) Internt fillagringsområde

Riksantikvaren benytter seg også av filservere hvor de ansatte kan lagre og dele filer internt. Filer som lagres her kan være alt fra viktige dokumenter til personlige filer. I tillegg til et fellesområde for alle ansatte hos Riksantikvaren, er det også private mapper delt inn etter avdelinger og seksjoner. Her er det IT-drift avdelingen som styrer tilgangen til de ulike mappene. Tilgangsbegrensningen betyr at ansatte i andre avdelinger, eller eksterne samarbeidsparter ikke får tilgang til bestemte filområder.

5.2 Organisasjonskultur

Vi har også gjort observasjoner knyttet til organisasjonskulturen hos Riksantikvaren. Det presiseres at hensikten med å presentere disse resultatene ikke er å gi et komplett bilde av organisasjonskulturen. Vi ønsker derimot å presentere en kort oppsummering av vår oppfattelse av ansattes: 1) holdninger til prosessen samt bruk av IT-systemer, 2) tankegang rundt prosessledelse, og 3) endringsvillighet. Disse punktene mener vi er relevante for vår oppgave i og med at de representerer viktige faktorer som spiller inn på forslag til forbedring senere i oppgaven.

5.2.1 Holdninger

Det er delte meninger blant de ansatte i forhold til de ulike systemene og arkivene de må forholde seg til. En av informantene som synes det er for mange systemer å forholde seg til uttrykte følgende:

«[...] jeg synes det begynner å bli ganske, både tidsmessig og IT-teknisk, krevende å være à jour på alle systemene som det forventes at man skal kunne for å gjøre jobben.»

Dette henger sammen med at det i den siste tiden også har kommet forslag om at saksbehandlerne skal produsere fredningskart i systemet ArcGIS. Denne potensielle endringen vil kreve at saksbehandlerne får enda flere arbeidsoppgaver, i tillegg til at de må lære seg enda et system. Dersom denne endringen trer i kraft, vil det være sjeldent at saksbehandleren må gjøre denne arbeidsoppgaven, da det ikke behøves å lage fredningskart særlig ofte. Dette kan gi en utfordring i forhold til at kunnskapen om systemet kan bli glemt mellom hver gang:

«Og det kanskje jeg skal gjøre en gang hvert annet år. Jeg klarer ikke å holde meg så interessert i IT at jeg kan holde meg à jour med det.»

Denne uttalelsen i tillegg til vårt generelle inntrykk tilsier at flere av de ansatte har lav interesse for teknologi, og at dette påvirker kompetansen på IT-systemene. Dette kommer blant annet frem gjennom at en av de ansatte selv drøfter hvorvidt man må være spesialist for å beherske systemer som for eksempel ArcGIS, eller om det holder å være en ordinær saksbehandler som kan litt av alt.

Samtidig viser det seg at ikke alle informantene uttrykker sterk misnøye med IT-situasjonen. Andre kan sies å være relativt positiv til situasjonen, men dette kan tenkes å være relatert til den lave interessen for teknologi:

«Ja, jeg synes vi har ålreite databaser egentlig. Som sagt, du blir vant til å bruk de og vet hva du kan finne hvor. [...] Det er sikkert tusen muligheter [for forbedring], men det er ikke noe jeg har tenkt på. Du er så fokusert på arbeidssituasjonen i hverdagen og du bruker det du har og det du kan bruke. Du sitter liksom ikke å tenker på hvordan det her kan bli enda mer effektivt.»

I forhold til de ansattes holdninger til prosessen som helhet er vi av den oppfatning at saksbehandlerne er de som er minst kritiske til hvordan prosessen gjennomføres i dag. Selv om de på noen områder ser forbedringspotensial i eksempelvis brukervennlighet av systemer og at mye av informasjonen ligger spredt, virker de å være tilfreds med hvordan prosessen i dag forløper. Dette er i kontrast til flere av de andre ansatte som fungerer som støtteressurser for fredningsprosessen. Denne delen av de ansatte kritiserer i større grad fredningsprosessen fra sitt perspektiv. Eksempelvis blir det av disse aktørene i større grad dratt frem problemer med mangelfulle rutiner og dårlig informasjonsflyt på tvers av avdelinger og seksjoner.

5.2.2 Prosesstankegang

Som tidligere beskrevet innehar Riksantikvaren en struktur som i høy grad fokuserer på funksjoner fremfor horisontale prosesser. Dette gjenspeiler seg også i organisasjonskulturen blant de ansatte når det kommer til prosesstankegangen. I all hovedsak kan det sies at kunnskapen i forhold til prosessledelse er lav. Dette gjenspeiler seg i at flere av informantene

ikke kan gi tydelige svar på Riksantikvarens forhold til prosessledelse. Prosessledelse blir av flere også forvekslet med prosjektledelse på spørsmål om hvilket forhold de har til prosessledelse:

«Ja jeg synes i hvert fall vi har det. Fordi vi har jobbet prosjektrettet i mange år. Der vi har hatt helt definerte prosjekter med prosjektplaner.»

Den lave kunnskapen på området gjenspeiler seg også i at det ikke har vært noen forsøk hos Riksantikvaren på å bli prosessorienterte. På grunn av deres høye fokus på funksjoner og prosjekter blir det ikke lagt vekt på en kontinuerlig og gjentakende prosess, men heller enkeltstående saksbehandlinger:

«Jeg tror vel at vi nok er veldig rettet opp mot enkeltsaksbehandling, og ikke så mye opp mot arbeid på tvers. Det har nok skjedd en liten endring der, siste året kanskje. Men kanskje litt før det og. Men det er veldig ... man bruker linjen i veldig stor grad.»

IT-systemene, prosjekter og prosesser går på tvers av de ulike funksjonene, samtidig som at de ansatte i meget høy grad føler tilhørighet til det en av informantene kalte «kiosker». Når de ansatte har fokus på isolerte funksjoner i «kioskene», samtidig som de overnevnte forholdene går på tvers, opplever enkelte av de ansatte at det er utfordringer knyttet til styring, kontroll og ansvarsfordeling:

«Ja, det som er egentlig er jo at dette er en ny maktfordeling i en virksomhet. For nå er det veldig linjestyrt, veldig funksjonsorientert. Alle vet hvor man hører til i organisasjonen. Men så kommer IT og går litt sånn på tvers, og så går det noen prosjekter på tvers, og prosessene, og så mister man styring. Ingen tar helt ansvar ikke sant, så ting faller gjennom, ting blir alt for dyrt og man føler man ikke har helt kontroll.»

Det er allikevel en av informantene som skiller seg ut i positiv retning når det gjelder kunnskap på området, og som kjenner til flere begreper og konsepter rundt det å være prosessorientert. Informanten har forsøkt å dele informasjon omkring prosesstankegangen til ledelsen, for å få innført det som et alternativ til funksjonstankegangen. Denne personen uttrykker et ønske om at det bør skje et skifte hos Riksantikvaren i forhold til prosesstankegangen, og at de bør gå bort fra å se på hver sak som et enkeltstående prosjekt:

«Alt bør jo ikke defineres som et prosjekt. Du vil også ha prosesser som er kontinuerlige og repeterbare. Men det er veldig nye begreper for dem.»

Totalt sett kan man si at det er en lav grad av fokus på prosesser og ledelse av disse som kontinuerlige og repeterbare, samtidig som det kan virke som at de ansattes sterke tradisjonelle syn kan være et hinder for å bli mer prosessorientert.

5.2.3 Endringsvillighet

Det er delte meninger blant informantene om hvordan de mener endringsvilligheten hos de ansatte ved Riksantikvaren er. Flere av informantene mener det er et skille i endringsvilligheten som henger sammen med alderen til de ansatte. Her trekkes det fram at de unge er mer tilbøyelige for endringer enn det de eldre er. Dette gjelder særlig med hensyn til å ta i bruk og lære nye IT-systemer. Her mener en informant at de eldre kanskje vil være engstelige for at endringer fører til mer arbeid for dem, ettersom de har mye å gjøre fra før.

En annen informant mener at endringsvilligheten avhenger av om de ansatte forstår årsaken til endringer, og mener det er ledelsens ansvar å både oppdage og gjennomføre endringer:

«Hvis de [ansatte] ikke ser grunnen til at man skal forandre noe, så er de jo ikke villige til å endre på det heller.»

«Ja, det er ledelsens ansvar vil jeg si. De ser kanskje ikke det selv. De får jo ut rapporter på slutten av året. De vil jo se det på antall klagesaker kanskje. Så hvis de ikke ser noen veldig stor grunn til å forandre det, vil jo ikke de initiere det heller nødvendigvis.»

En annen informant mener det er helt avgjørende at det blir gjort et godt forarbeid og at de berørte blir godt informert i forkant av endringer. Dersom ikke dette blir gjort er det fare for at de ansatte ikke ser nytten av endringen, og heller opplever det som merarbeid fremfor en effektivisering. Forarbeidet inkluderer å tegne opp prosessen og se nye muligheter, særlig innenfor IT. Informanten mener derfor at personer med IT-kompetanse bør være involvert i arbeidet med å forbedre prosessen, slik at disse mulighetene kan bli oppdaget.

Utover det informantene selv hevdet om egen endringsvillighet, har vi også gjort oss opp inntrykk knyttet til dette. Mange av informantene har gitt uttrykk for at de har nok å gjøre i sine daglige arbeidsoppgaver, og dermed har lite tid og kapasitet til å lære seg nye systemer:

«Også går det på kapasitet til folk. De har et veldig stort trykk. I K-avdelingen som jeg jobber i, vi har 70% av all korrespondanse hos Riksantikvaren. Rett og slett, vi har mange tusen brev hvert år. Det skal besvares, det skal ikke ligge her lenge, vi skal være effektive. Så derfor blir mye av det her nedprioritert fordi du har en bunke av andre saker.»

Dette gir et inntrykk av en lav motivasjon for endring, som gjerne innebærer perioder med ekstraarbeid. Flere av informantene har også gitt uttrykk for lav interesse for IT, og ser kanskje ikke alle muligheter IT kan gi, noe som gir et tilsvarende inntrykk av lav motivasjon for endring i forhold til IT. Videre har vi også observert at enkelte av saksbehandlerne er mindre kritiske til hvordan fredningsprosessen fungerer i dag, og ser av den grunn lite rom for forbedring. Det virker derfor som mange av de ansatte er fornøyde med dagens situasjon, til tross for at de på flere områder mener den er utfordrende, særlig innenfor IT.

Endringsvilligheten blant enkelte av de involverte anser vi derfor å være relativt lav.

5.3 utfordringer ved fredningsprosessen

I fredningsprosessen hos Riksantikvaren foreligger det flere problemer som er et resultat av utfordringer både ved organisasjonen og IT-systemene. Mange av disse utfordringene er Riksantikvaren klar over, mens andre er mer skjulte. Utfordringene kan oppsummeres gjennom følgende punkter: 1) lang saksbehandlingstid, 2) utfordringer ved samarbeid på tvers av avdelinger/seksjoner, 3) spredt informasjon i IT-systemer og arkiver, 4) manglende informasjon i IT-systemer og arkiver, 5) mangelfull oppdatering av nettside, 6) lav brukervennlighet i saksbehandlingssystem, og 7) mangel på kunnskapsoverføring.

5.3.1 Lang saksbehandlingstid

En fredningssak vil som et minimum ta tre måneder, men det er i realiteten vanskelig å få det til på under seks måneder. En av årsakene til at fredningsprosessen er tidkrevende er at den er

relativt åpen og involverer mange ulike parter som for eksempel eiere av fredede objekter og politiske instanser som Klima- og miljødepartementet.

Selv om omfanget og kompleksiteten av en fredningssak vil påvirke saksbehandlingstiden, er det ønskelig at en fredningssak blir gjennomført i løpet av halvannet år. Til tross for dette opplever Riksantikvaren at fredningsprosessen ofte har en uheldig lang saksbehandlingstid utover dette. Dette er noe flere av informantene erkjenner og seniorrådgiver for bygningsvern og kulturmiljøfredning uttalte blant annet dette:

«Der har Riksantikvaren hatt en uheldig restanse, og en uheldig lang saksbehandling. Både fylkeskommunen og Riksantikvaren har brukt for mye tid i mange saker.»

Dette er noe som understøttes av riksantikvaren, som også peker på en viktig konsekvens av lang saksbehandlingstid:

«Nei, vi har ikke vært tilfredse med fredningssakene her i direktoratet. Jeg er veldig opptatt av at vi har en effektiv forvaltning, at saker ikke blir liggende. Det koster mye ressurser å jobbe med en sak litt, og så legge den i skapet, og så ta den fram igjen.»

I en rapport som Riksrevisjonen la frem i 2009, fremkommer det at kulturminneforvaltningen (Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, fylkeskommunen, Sametinget og Sysselmannen på Svalbard) hadde en omfattende restanseliste med 84 eldre uavsluttede fredningssaker (Riksrevisjonen, 2009). Over halvparten av disse sakene ble igangsatt for over ti år siden, og den eldste helt tilbake i 1984. Dette illustrerer ytterligere utfordringen Riksantikvaren har hatt med lang saksbehandlingstid knyttet til fredningssaker.

Årsaker til at fredningssaker ofte tar lenger tid enn det som er ønskelig er det flere ulike meninger om. Flere av informantene mener en mulig årsak er at Riksantikvaren tar på seg for mange fredningssaker i forhold til deres kapasitet. Videre påpekes det at fredningsprosessen i stor grad fungerer greit, så lenge det settes av tid til å prioritere den. Dette mener de gjenspeiles i suksessen ved fredningen av Bogstad Gård som ble høyt prioritert og tilført store mengder ressurser i forhold til en gjennomsnittsfredning. En annen av de ansatte tror også at det i enkelte tilfeller blir satt for få tidsfrister, noe som fører til lite press på de ansatte i forhold til å gjennomføre fredningene effektivt.

Til tross for at enkelte fredningssaker tar lenger tid enn ønskelig, har det ifølge en av informantene vært få interne forsøk på å analysere hvorfor dette er tilfelle:

«Det er ingen som egentlig har gått inn og prøvd å analysere hvorfor noen saker tar veldig lang tid, og hvorfor andre ikke tar så lang tid.»

5.3.2 Utfordring ved samarbeid på tvers av avdelinger/seksjoner

Det har i den siste tiden vært mer fokus fra toppledelsen på å i større grad benytte prosjektarbeid som virkemiddel i tillegg til vanlig linjearbeid i fredningssaker. Riksantikvaren har sett at dette er hensiktsmessig der fredningssaker har krevd at flere parter, seksjoner og fagfelt er involvert. Selv om mange av fredningssakene har blitt gjennomført som prosjekter, mener flere av de ansatte at det er lite samarbeid på tvers av linjene. En av de ansatte hos Riksantikvaren som er avhengig av informasjon rundt fredningssaker, omtaler utfordringen på følgende måte:

«Det har noe med at vi jobber ikke på tvers, det gjør vi virkelig ikke. Du sitter kanskje med noen dokumenter, og hvis noen spør så blir det litt ”hvorfør spør du om det?”»

Dette blir understøttet av en annen ansatt:

«Det finns mange riksantikvarer på en måte. Det er en på hver avdeling. Man jobber i et eget domene på en måte.»

Flere av de ansatte ønsker seg derfor mer samarbeid på tvers av avdelingene i fremtiden, med enklere kommunikasjon, informasjonsdeling og åpenhet.

En kommunikasjonsform de ansatte benytter i dag for å formidle informasjon til involverte parter knyttet til fredningsstatus, er e-post. Riksantikvaren har en felles mailadresse som kalles for fredningsstatus. Hensikten er at når en fredningssak oppdateres, eksempelvis ved at noe er sendt til høring eller vedtatt, skal det sendes en e-post til denne mailadressen. På den måten skal alle involverte parter få den nyeste informasjonen. Utfordringen er at dette kan være lett å glemme, og de ansatte må derfor minne hverandre på dette.

5.3.3 Spredt informasjon i IT-systemer og arkiver

Flere av de ansatte ved Riksantikvaren opplever i dag utfordringer knyttet til at informasjon ligger lagret på flere områder. Disse ulike systemene og arkivene er adskilt, og ikke integrert med hverandre. Dette er særlig utfordrende ettersom fredningsprosessen er en informasjonstung prosess, som krever mye kunnskap og informasjonsgrunnlag for at prosessen skal kunne gå fremover. For å innhente nødvendig informasjon som datagrunnlag til fredningsarbeidet, benytter de involverte flere datakilder. Det kan derfor være utfordrende å finne informasjonen og vite hva som er hovedkilden:

«Man må vite hvorfor og hva som skal fredes og da må man lete i kilder. Og hvor fins de? Er de tilgjengelige? Er det Askeladden som er hovedkilden, eller hva er det som er hovedkilden? Gamle arkiver?»

Som følge av at IT-arkitekturen hos Riksantikvaren i stor grad er silobasert, er det til tider uoversiktlig for de ansatte å innhente nødvendig informasjon, i tillegg til at det er tidkrevende:

«I dag så må du først logge inn i Askeladden og finne objektet der, så må du inn i P360 og forsøke å finne samme objekt der. Det tar kanskje 10 minutter og hoppe mellom det ene og det andre.»

Utfordringen med at informasjon ligger spredt gjelder ikke bare for Askeladden og P360, men også andre informasjonskilder som interne fillagringsområder, e-post og diverse kulturminnearkiver. Det er derfor ønskelig for flere av de involverte rollene i fredningsprosessen at tilgang til informasjonen er samlet på ett sted, slik at de slipper å lete på flere områder etter den informasjonen de er ute etter. Dette mener de selv kunne gjort arbeidet deres mer effektivt enn det det er i dag.

5.3.4 Manglende informasjon i IT-systemer og arkiver

I tillegg til utfordringen ved at informasjonen ofte ligger lagret i et flertall ulike systemer eller arkiver, har Riksantikvaren også identifisert en utfordring ved at denne informasjonen ikke nødvendigvis stemmer. Her er det tydelig at mye av informasjonen ikke stemmer overens på tvers av systemer, og ofte heller ikke med virkeligheten.

Denne utfordringen understøttes av en tidligere undersøkelse gjort hos Riksantikvaren over alle fredninger i 2013 og 2014 som var registrert i Askeladden (dok. 3 i tabell 5). Her kom det frem at en stor andel av fredningene som var registrert i Askeladden ikke var dokumentert på Riksantikvarens nettside, RA.no. Gjennomgangen viste også at det i flere tilfeller manglet vedtak over fredninger i arkivdatabasen i P360, hvilket gir en dårlig oversikt over omfanget og hva som er fredet.

Utover det faktum at informasjonen på nettsiden og P360 ofte ikke samsvarer med Askeladden, ligger det også en utfordring i at Askeladden i seg selv er mangelfull eller inneholder data som ikke er pålitelige. Av den grunn ga eksempelvis en av de ansatte uttrykk for at mye av informasjonen som finnes ikke er til å stole på. Som nevnt tidligere fremkommer dette også på nettsiden til Riksantikvaren, der de opplyser brukerne om at Askeladden ikke inneholder fullstendige registreringer av alle kulturminner. Dermed gir Askeladden ingen garanti for at et område er fritt for fredete kulturminner. Dette kan videre føre til at enkelte aktører vil være av den oppfatning at et objekt ikke er fredet, selv om det i virkeligheten er det:

«Jeg har også fått spørsmål fra en fylkeskommune som lurte på om ikke den fredningen var ferdig snart [fordi Askeladden ikke var oppdatert]. Man bruker mye tid på sånn tøys.»

I Riksrevisjonens rapport fra 2009, blir Miljøverndepartementet og Riksantikvaren kritisert for å ha mangelfull informasjon omkring tilstanden til fredete bygninger (Riksrevisjonen, 2009). Mer konkret kom det frem at Kulturminneforvaltningen manglet oversikt over den tekniske tilstanden til 46% av de fredete bygningene i Askeladden. Rapporten sier også at fredete bygninger som har blitt restaurert, ikke er oppdatert med ny tilstandsgrad i databasen (Riksrevisjonen, 2009). Riksrevisjonen peker også på at dette kan gi negativ konsekvens ved at Miljødepartementet ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere om mål knyttet til vedlikeholdsnivå på bygninger blir nådd.

At Askeladden ikke benyttes slik det er tiltenkt er ifølge flere informanter en konsekvens av lite tid og mangelfulle rutiner og oppfølging. En av informantene argumenterer med at innlegging av data i Askeladden ikke er tydelig nok beskrevet som en del av arbeidsoppgavene og rutinene, og at de som har ansvaret for det ofte ikke ser nødvendigheten av å kontinuerlig oppdatere Askeladden. Tidligere har arbeidet med oppdatering av Askeladden delvis blitt utført av arkivseksjonen, men det har nå blitt bestemt at oppgaven skal overføres til saksbehandlerne. En av saksbehandlerne er av den oppfatning at det blir ganske mye jobb ettersom kunnskapen om systemet er for dårlig:

«Det som kommer opp nå som er litt mer ugreit er at vi som saksbehandlere blir pliktige å legge inn alle opplysningene i Askeladden. Det er ganske mye jobb. Det er systemer vi ikke kjenner så godt og som det vil være en bøyg for oss å gjøre på en forsvarlig måte.»

5.3.5 Mangelfull oppdatering av nettside

Det oppleves også utfordringer knyttet til mangelfulle rutiner i forbindelse med fredningsprosessen. Som en del av fredningsprosessen skal Riksantikvarens nettside, oppdateres jevnlig med nyheter om fredningsgjennomganger og når fredninger er avsluttet. Dette oppleves som problematisk for bibliotek- og nettseksjonen som har ansvaret for å

publisere innhold på nettsiden. Årsaken til dette er at de til tider har problemer med å innhente denne informasjonen selv, og hele tiden må etterspørre informasjon fra saksbehandlerne som jobber med fredningssaken:

«Vi skal legge inn all informasjon om alle de trinnene her [i fredningsprosessen]. Alle meldinger som går ut fra oss eller fylkeskommuner, vil vi gjerne skal legges ut i venstremargen [på nettsiden]. Men problemet her er at vi får jo ikke tak i den informasjonen.»

Som en konsekvens av dette bruker nettseksjonen veldig mye tid på å etterspørre informasjon som de har behov for:

«Vi bruker mye tid! Vi bruker dobbelt så mye tid på å mase om ting, som å lage ting.»

En av kildene til datainnhenting for nettseksjonen er arkivet Askeladden. Det er derfor ønskelig fra nettseksjonen sin side at Askeladden i større og hyppigere grad oppdateres av de ansvarlige for fredningsgjennomgang, slik at de enklere kan innhente relevant informasjon for bruk på nettsiden:

«Hvis det ikke er oppdatert i Askeladden, og det ikke er lagt ut fredningsbrev i P360, da er vi ille ute.»

5.3.6 Lav brukervennlighet i saksbehandlingssystem

Saksbehandlingssystemet P360 er som tidligere beskrevet veldig «generelt» og ikke tilpasset fredningsprosessen i særlig grad:

«Ja, det ligger en viss sårbarhet i systemet. Det er ikke alt som er like strømlinjeformet i forhold til våre behov. Det er et saksbehandlingsverktøy som på en måte skal løse mange ulike typer saksområder.»

En annen utfordring ved dette systemet er brukervennligheten. Som følge av at P360 i enkelte tilfeller ikke er spesielt brukervennlig for saksbehandling, kan systemet i noen sammenhenger oppfattes mer som en tidstyv, fremfor en hjelper:

«Nei, jeg synes den er tungvint. Den synes jeg har et litt for høyt brukergrensesnitt. Den er tung, det er mye henging. Det er mye frem og tilbake og mye klikking. Det er liksom ikke noe rett frem i den. Den er sikkert veldig bra som arkivsystem, men ikke veldig god for mange brukere.»

Utover at P360 oppfattes som lite brukervennlig, opplever også flere av de ansatte at systemet til tider stopper opp, som følge av for stor brukerbelastning. Det hender derfor at ansatte må gå omveier og kopiere ut innhold av P360 for så å sende det på mail til hverandre.

Selv om det til tider underveis i fredningsprosessen blir unnlatt å legge inn dokumenter i P360, er de ansatte pålagt å gjøre dette tilslutt. Likevel hender det at dette til tider blir utsatt:

«Jeg tror det er en del som har etterslep på det. Jeg tror jeg selv har syndet på det.»

5.3.7 Mangel på kunnskapsoverføring

Det er også flere eksempler på at Riksantikvaren har utfordringer knyttet til kunnskapsoverføring. Det første eksemplet er knyttet til mangelfull dokumentering av vurdering av et fredningsforslag. Når det kommer inn et forslag om fredning blir det nøye

vurdert av mellom- og toppledere hos Riksantikvaren om det skal gjennomføres en fredning eller ikke. For å kunne gjøre denne vurderingen er det også nødvendig å innhente informasjon om fredningsobjektet. Vurderingen som blir lagt til grunn for om et fredningsforslag skal gjennomføres eller ikke, baseres blant annet på punktene i kapittel 4.1, *Om Riksantikvaren*. Slik det er i dag blir ikke denne vurderingen dokumentert og gjort tilgjengelig, slik at dersom det samme fredningsforslaget kommer inn på nytt, må det gjøres en ny runde med informasjonsinnhenting og vurdering. Dette er i dag kun lagret i hukommelsen til de ansatte, og er ikke nedskrevet. Dermed er det i etterkant vanskelig for andre personer å vite hvilke beslutninger som lå til grunn for et avslag på fredning:

«... det er i forhold til å dokumentere vårt eget arbeid, fordi veldig ofte kommer disse sakene i "loop". Vi får de inn igjen. Kanskje først inn fra en privatperson, så får vi spørsmål ett år etter fra fylkeskommunen. Og det å vite om beslutninger, og hva som lå til grunn kan være interessant for oss.»

Dette gir ikke bare konsekvenser i forhold til tidsbruk og effektivitet, men det har også å gjøre med at offentligheten bør kunne få innsyn i Riksantikvaren sine valg ved fredningsforslag. Dette innsynet vanskeliggjøres ved at vurderingsgrunnlaget og årsakene til valg ikke blir dokumentert.

Et annet eksempel på manglende kunnskapsoverføring er knyttet til taus kunnskap. Dette er ikke nødvendigvis en stor utfordring i dag, men kan potensielt bli det på sikt. Mange av de ansatte som er involvert i fredningsprosessen, enten direkte som saksbehandler eller indirekte i støttefunksjoner, innehar svært mye taus kunnskap. Disse personene har gjerne jobbet hos Riksantikvaren over lang tid og har av den grunn opparbeidet seg erfaring og taus kunnskap omkring fredninger som ikke er nedfelt. Eksempelvis kan det for saksbehandlere være naturlig å rådføre seg med disse personene dersom det er behov for skjønnsmessige vurderinger. Det argumenteres for at denne tause kunnskapen ikke enkelt lar seg settes på papir:

«Man kan på en måte ikke legge den skjønnsmessige faglige vurderingen inn i retningslinjer. Det bygger på en kompetanse og kunnskap som utvikles gjennom år. En del av det kan selvfølgelig settes på papir, men i stor grad så er jo kulturminneforvaltning ikke matematikk. Det er ikke to og to er fire. Det er en utvikling av et skjønn som baserer seg på kunnskap om historien vår, kunnskap om hvordan det enkelte kulturminne er i forhold til det vi kaller autentisitet.»

En mulig utfordring som i fremtiden kan oppstå på bakgrunn av den store mengden med taus kunnskap er at nøkkelansatte slutter og at deres kunnskap og erfaring dermed går tapt for Riksantikvaren. I tillegg kan det føre til en utfordring i forhold til å holde oversikt over hvor den ulike kunnskapen finner sted til enhver tid, i og med at hverken kunnskapen eller hvor den ligger er eksplisitt. Med andre ord ligger det en utfordring i å håndtere organisasjonens kunnskap på en god måte.

5.4 Oppsummering av resultater

Basert på resultatene beskrevet i dette kapitlet oppsummerer tabell 9 funnene i forhold til prosessmodenhet, organisasjonskultur og utfordringer ved fredningsprosessen. I tillegg til de ulike kategoriene fra datanalsen gir tabellen også en kortfattet oppsummering av funnene.

Tabell 9: Oppsummering av resultater

Kategorier	Beskrivelse
Prosessmodenhet	
Prosessutforming	<ul style="list-style-type: none"> - Stor grad av påvirkning fra lovverk - Lite rom for tilpasninger med unntak av arbeidsform - Delvis dokumentert - Liten grad av historisk endring
Prosessutøvere	<ul style="list-style-type: none"> - Én eller flere saksbehandlere med hovedansvar - Støttespillere fra andre avdelinger/seksjoner - Høyt kompetansenivå på fagområder - Mange eksterne aktører
Prosesseierskap	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen prosesseier - Saksbehandler har begrenset autoritet til å gjøre endring - Kan legge til aktiviteter, f.eks. ekstra møter
Prosessmål	<ul style="list-style-type: none"> - «Mykt» tidsmål på 1,5 år per fredning - Ingen mål om kvalitet, kostnad og kundetilfredshet - Ingen målinger utover statistikk over antall fredninger
Prosessinfrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> - Høy grad av silostruktur innen IT - Ingen system for fredningsprosess spesifikt - Saksbehandlingssystem, kulturminnedatabase, kartsystem, epost/digital signatur og internt fillagringsområde
Organisasjonskultur	
Holdninger	<ul style="list-style-type: none"> - Lav grad av interesse rundt IT - Noen mener det er for mange og kompliserte IT-systemer, mens andre har en positiv holdning til IT-situasjonen - Saksbehandlerne mener prosesskvaliteten er god, mens andre ser flere utfordringer
Prosesstankegang	<ul style="list-style-type: none"> - Stort sett ingen kunnskap om prosessledelse- og orientering - Ingen forsøk på å bli prosessorientert eller innføre prosessledelse
Endringsvillighet	<ul style="list-style-type: none"> - Generelt lav grad av endringsvillighet - Høy alder spiller negativt inn på spesielt villighet til endringer innen IT
Utfordringer ved fredningsprosessen	
Lang saksbehandlingstid	<ul style="list-style-type: none"> - Manglende ressurser - Etterslep av fredningssaker som ikke blir fullført - Ingen fastsatte tidsfrister
Utfordring ved samarbeid på tvers av avdelinger/seksjoner	<ul style="list-style-type: none"> - Lite samarbeid og informasjonsdeling på tvers - Silobasert arbeid, med fokus på funksjoner
Spredt informasjon i IT-systemer og arkiver	<ul style="list-style-type: none"> - Informasjon om kulturminner spredt i mange ulike systemer og arkiver - Tungvint og ineffektivt å lete i mange kilder
Manglende informasjon i IT-systemer og arkiver	<ul style="list-style-type: none"> - Info stemmer ikke overens i ulike systemer - Info i Askeladden/P360/RA.no stemmer ikke overens med virkeligheten - Manglende rutiner for oppdatering
Mangelfull oppdatering av nettside	<ul style="list-style-type: none"> - Mangelfull deling av informasjon mellom seksjoner fører til mangelfull informasjon på RA.no - Informasjon på nettside stemmer ikke overens med andre systemer
Lav brukervennlighet i saksbehandlingssystem	<ul style="list-style-type: none"> - P360 er generelt og dermed ikke strømlinjeformet i forhold til ulike behov - Til dels lite brukervennlig – oppfattes som tidstyv - Systemet henger seg med jevne mellomrom
Mangel på kunnskapsoverføring	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen lagring av vurderingsinfo ved avslag av fredningsforslag - Mye taus kunnskap som ikke blir nedfelt

6 Analyse og diskusjon

Dette kapittelet inneholder en analyse og diskusjon av resultatene beskrevet i foregående kapittel. Disse resultatene vil bli analysert og diskutert opp mot litteraturen presentert i kapittel 2 for å danne et grunnlag for å foreslå tiltak for forbedringer. Kapittelet starter med en analyse og evaluering av fredningsprosessens og Riksantikvarens modenhet. Denne evalueringen av modenhetsnivået er ment å gi et grunnlag for å kunne avdekke forbedringspotensialet hos Riksantikvaren, og dermed gi en indikasjon på hvilke områder som bør fokuseres på for å forbedre prosessen og øke modenheten.

Etter analysen av modenheten vil vi diskutere våre funn opp mot litteraturen. Denne delen er delt inn i to, omhandlende henholdsvis organisatoriske forhold og IT-relaterte forhold. De organisatoriske forholdene omhandler ledelse og styring, informasjons- og kunnskapsdeling samt en evaluering av Riksantikvarens fredningsstrategi. De IT-relaterte forholdene omhandler på sin side IT-arkitekturens påvirkning på prosessen og samspillet mellom IT og prosess. Utover dette vil vi også diskutere og evaluere Riksantikvarens planlagte kulturminneportal. Det presiseres at vi har valgt å fokusere diskusjonen rundt et utvalg av de identifiserte kategoriene fra foregående kapittel, noe som innebærer at ikke alle utfordringene er omtalt i like stor grad. Årsaken til dette er å avgrense oppgaven og gjøre det mulig å gi en dypere forståelse av et utvalg av utfordringene vi mener er kjernen til effektivitets- og informasjonsflyt-problemene hos Riksantikvaren.

Avslutningsvis vil vi diskutere forslag til forbedringer. Disse forslagene vil både være relatert til IT og organisatoriske forhold, men fokuserer i stor grad også på forholdet mellom de to. Her vil vi også diskutere hvordan endringsledelse kan være til hjelp for å gjennomføre endringer på en hensiktsmessig og god måte.

6.1 Analyse av prosess- og organisasjonsmodenhet

Litteraturen beskriver et stort antall ulike rammeverk for å identifisere modenhet i prosesser og organisasjoner (Röglinger et al., 2012). Blant disse finner man Hammer (2007) sin PEMM-modell som vi har valgt å benytte oss av i arbeidet med å identifisere fredningsprosessens modenhet. I likhet med de fleste andre modenhetsmodeller har også PEMM delvis blitt kritisert, blant annet på grunn av at den ikke tar hensyn til alternative utviklingsløp for økning av modenhet (Röglinger et al., 2012). Til tross for dette mener vi den fremdeles tilbyr et godt rammeverk for på en god måte avdekke modenheten. Årsaken til dette er at den inneholder en enkel og detaljert oppskrift på hvordan man identifiserer modenheten, samtidig som den gir muligheten for å spesifikt avdekke hvilke tiltak som skal til for å øke modenheten. Vi har valgt å kun benytte prosessstilretteleggerne, og ikke organisasjonskapasitetene i vår analyse. Grunnen til dette er at oppgavens og datainnsamlingens omfang ikke dekker og tillater en tilsvarende detaljert analyse av organisasjonsmodenheten. Til tross for at Hammer spesifiserer at tilretteleggerne og kapasitetene avhenger av hverandre mener vi at avgrensningen ikke svekker oppgaven. Som et alternativ til den detaljerte PEMM-analysen av organisasjonsmodenheten har vi valgt å gjøre en mindre omfattende evaluering ved hjelp av CMM-modellen som inneholder flere likheter med PEMM (Röglinger et al., 2012).

Basert på den følgende analysen vil vi avdekke modenhetsgraden i både fredningsprosessen og hos Riksantikvaren som helhet. Denne modenhetsgraden vil bli benyttet som et

utgangspunkt for å senere kunne diskutere forhold ved fredningsprosessen og videre foreslå forbedringstiltak Riksantikvaren kan iverksette.

6.1.1 Evaluering av modenhet i fredningsprosessen ved hjelp av PEMM

I de kommende avsnittene vil vi analysere fredningsprosessen og beskrive vår evaluering av modenhetsnivået. Dette skjer gjennom de ulike prosesstilretteleggerne med tilhørende forhold fra Hammers PEMM-modell (se tabell 1 i kapittel 2.2.4). Vår komplette evaluering av fredningsprosessen ved hjelp av PEMM ligger vedlagt i vedlegg 3, *Modenhetsanalyse - PEMM*. Den komplette evalueringen inneholder beskrivelser av forholdene som må være til stede for ulike modenhetsnivåer, samt en farge-kodet presentasjon av vår evaluering. Vi ønsker å presisere at evalueringen skjer på bakgrunn av resultatene, i tillegg til vår generelle oppfatning av fredningsprosessen.

Prosessutforming (*formål, kontekst, dokumentasjon*)

I forhold til *formål* viser våre resultater at prosessen har oppstått på bakgrunn av lovverk og praksis. Det betyr at prosessen ikke har blitt optimalisert i et ende-til-ende perspektiv, og modenheten kan dermed sies å være på nivå P-1. Videre indikerer resultatene at Riksantikvaren har identifisert input, output og interessentene i prosessen. I tillegg er «kundenes» behov til en viss grad kjent blant de ansatte. Her ønsker vi å påpeke at ikke alle behovene er kjent blant alle, noe som eksempelvis kommer fram av lite fokus på kontinuerlig deling av informasjon til utenforstående parter gjennom nettsiden. Av de overstående årsaker evaluerer vi *kontekst* til modenhetsnivå P-1. Til slutt mener vi at også *dokumentasjon* ligger på nivå P-1. Riksantikvaren har delvis dokumentert prosessen, men dette er primært gjort i et funksjonsperspektiv, samtidig som de til en viss grad har sett på koblingene mellom ulike deler av organisasjonen. De har derimot ikke noen detaljert ende-til-ende dokumentasjon av utformingen, noe som indikerer at modenheten ikke tilsvarer P-2.

Totalt sett mener vi ut i fra vår evaluering at prosessutformingen innehar modenhetsgrad P-1.

Prosessutøvere (*kunnskap, evner, oppførsel*)

Kunnskapen om fredninger virker generelt å være høy blant de ansatte. De kan beskrive flyten og stegene på en god måte, og er kunnskapsrike på sine fagområder. Det de imidlertid mangler er kunnskap omkring prosessens ytelse. Av den grunn mener vi modenheten i *kunnskapen* hos de ansatte ligger høyt på nivå P-1. I forhold til utøvernes *evner* viser resultatene at de innehar et høyt kompetansenivå, men mangler evner i forhold til prosessforbedring. Utover det kan det sies at utøverne er gode på samarbeid i visse tilfeller, men i andre ikke. Eksempelvis kommer det tydelig fram at det er et relativt dårlig samarbeid på tvers av avdelinger. På bakgrunn av dette evaluerer vi modenheten i utøvernes *evner* til å være på nivå P-1. I forhold til *oppførsel* viser resultatene tydelig at utøverne i hovedsak fokuserer på sine respektive funksjoner, og i mindre grad har en prosesstankegang. Det vil si at de i liten grad arbeider på måter som på best mulig måte tilrettelegger for andre involverte i prosessen. Dette gjenspeiles eksempelvis i den manglende informasjonsdelingen mellom saksbehandlere og bibliotek og nettseksjonen. På bakgrunn av dette evaluerer vi de ansattes *oppførsel* til å inneha modenhet på nivå P-1.

Ut i fra vår evaluering mener vi totalt sett at prosessutøverne i fredningsprosessen innehar modenhetsgrad P-1.

Prosesseierskap (*identitet, aktiviteter, autoritet*)

I praksis har Riksantikvaren ikke delegert rollen som prosesseier til noen. Det de derimot har gjort er at de har gitt ansvaret for forbedring ved en ny fredningsstrategi til en gruppe ansatte. I tillegg har hver fredningssak én eller flere ansvarlige saksbehandlere som på noen områder utfører oppgavene en prosesseier ville hatt. På bakgrunn av dette kan det sies at *identitet* innehar en relativt lav modenhet, noe vi mener tilsvarer nivå P-1. I forhold til *aktiviteter* som en prosesseier skal utføre, ligger det en forutsetning til grunn at organisasjonen har ansvarliggjort en prosesseier. I og med at Riksantikvaren ikke har gjort dette, og at heller ikke saksbehandleren dokumenterer prosessen og kommuniserer dette til de involverte, evaluerer vi modenheten i *aktiviteter* til å være på nivå P-1. Til slutt innehar saksbehandlerne ingen reell autoritet til å forandre prosessen i særlig grad. Dette er på grunn av at beslutninger tas i linjen og at lovverket setter begrensninger. Det de derimot kan er å etterspørre og påvirke endringer fra de funksjonelle lederne. På grunn av dette mener vi at forholdet *autoritet* ligger på nivå P-1.

Totalt sett mener vi ut i fra vår evaluering at prosesseierskapet i fredningsprosessen innehar modenhetsgrad P-1.

Prosessmål (*definisjon, bruk*)

I forhold til *definisjon* av prosessmål kan man si at Riksantikvaren ligger lavt. De har hverken fastsatt konkrete og målbare mål i forhold til kostnad, kvalitet eller kundetilfredshet. De målene som finnes i forhold til tid er videre kun gjeldende for enkeltprosjekter, og vi mener av den grunn at de ikke kan regnes som definerte mål for prosessen som helhet. Av disse årsaker har vi evaluert forholdet *definisjon* til modenhetsgrad P-0. Forholdet *bruk* gjenspeiler på mange måter Riksantikvarens mangel på mål, og er av den grunn også på nivå P-0. Til tross for dette mener vi at modenheten her ligger nærmere P-1 på grunn av at Riksantikvaren til en viss grad benytter resultater fra tidligere fredninger til å se etter forbedringer.

I forhold til prosessmål viser vår evaluering at modenhetsgraden totalt sett ligger på nivå P-0.

Prosessinfrastruktur (*informasjonssystemer (IS), personalledelse*)

Riksantikvaren har ikke utviklet et helhetlig system for fredningsprosessen, men benytter heller et flertall andre systemer og arkiver som støtter prosessen på hver sin måte. Disse systemene er fragmenterte og ikke integrert med hverandre, og modenheten i *IS* kan av den grunn sies å være på nivå P-1. Når det gjelder personalledelse er vi ikke av den oppfattelse at rollenedefinisjonene og jobbeskrivelser er basert på prosessutformingen til fredningsprosessen. Dette er årsaken til at vi evaluerer modenheten i *personalledelse* til å være P-1.

Totalt sett mener vi ut i fra vår evaluering at prosessinfrastrukturen i fredningsprosessen innehar modenhetsgrad P-1.

Oppsummering av prosessmodenhet

Hammer (2007) beskriver at de ulike prosessstilretteleggerne sammen bestemmer hvor moden en prosess er. Det vil si i hvilken grad prosessen er i stand til å levere høy ytelse over tid. For å avgjøre hvilket nivå prosessen ligger på identifiserer man den tilretteleggeren med lavest

modenhet. Årsaken til dette er at en prosess aldri er mer moden enn det svakeste ledd, i og med at alle tilretteleggerne avhenger av hverandre.

Vår evaluering av de ulike prosesstilretteleggerne viser at alle ligger på nivå P-1 med unntak av prosessmål som innehar modenhet P-0. Basert på dette, og på grunn av at prosesser innehar modenhetsnivået til den laveste tilretteleggeren, kan vi konkludere med at fredningsprosessen formelt sett ligger på nivå P-0. Ifølge Hammer (2007) kjennetegnes en prosess på nivå P-0 av at organisasjonen ikke har fokus på utvikling, og av den grunn fungerer uberegnelig og langt fra optimalt. Dette samsvarer imidlertid ikke med vår oppfattelse av fredningsprosessen hos Riksantikvaren. Vi ønsker å påpeke at prosessen har flere likhetstrekk med det Hammer karakteriserer som nivå P-1. Dette er at prosessen er pålitelig, forutsigbar og stabil, men ikke implementert i et ende-til-ende perspektiv, og dermed ikke yter optimalt (Hammer, 2007). Prosessen ligger dermed meget høyt på nivå P-0, og veien å gå for å oppnå modenhetsnivå P-1 er kort.

Totalt sett ligger prosessen på et generelt lavt modenhetsnivå og har stort potensiale for forbedring på de fleste områder. Ved hjelp av PEMM har det vært enkelt å avdekke hvor utfordringene og forbedringspotensialet ligger, men samtidig har det vist seg utfordrende å gi et tydelig svar på prosessens modenhetsnivå. I så måte er det viktig å huske at en slik evaluering ikke gir et fasitsvar, men heller gir en indikasjon på modenhetsnivået.

6.1.2 Evaluering av organisasjonsmodenhet ved hjelp av CMM

Som tidligere forklart inkluderer ikke omfanget av denne studien en omfattende og detaljert analyse av Riksantikvarens overordnede modenhet. Vi ønsker til tross for dette å gi en mer generell evaluering av modenheten ved hjelp av CMM-modellen. CMM-modellen består som tidligere beskrevet av fem ulike modenhetsnivåer, fra initial til optimalisert (Paulk et al., 1993). Evalueringen vil gjøre leseren i stand til å se fredningsprosessen i et større perspektiv, samtidig som det også vil legge føringer for hvilke forslag til forbedring vi senere fremlegger. Det påpekes i litteraturen at å evaluere en organisasjons overordnede modenhet er en mer upresis øvelse enn ved individuelle prosesser (Iden, 2013). Årsaken til dette er at ulike prosesser og deler av organisasjonen kan befinne seg på ulike modenhetsnivåer, noe som gjør det vanskelig å finne en overordnet fasit. En evaluering av modenheten kan derimot gi en pekepinn, men bør ikke sees på som det absolutte svar. Fredningsprosessen har i den videre evalueringen fungert som et eksempel, samtidig som vi også har benyttet oss av vår generelle oppfatning og inntrykk av Riksantikvaren.

Resultatene viser at Riksantikvaren i meget stor grad har en funksjonell struktur og praktiserer heller ikke prosessledelse, noe som gjenspeiles av organisasjonskartet. Eksempelvis gjennomføres fredningsprosessen ofte som prosjekter som sees på som individuelle saker, og ikke som en gjentagende og kontinuerlig prosess. I tillegg er det tegn på at de ansatte har lite kunnskap om og erfaring med metoder og teknikker for prosessutvikling og –modellering. I tillegg viser ledelsen få tegn til kunnskap rundt prosessledelse. Disse ulike faktorene kan tyde på at Riksantikvaren ligger på det laveste modenhetsnivået, altså nivå 1: initial.

På den positive siden har en ansatt på IT-siden tatt initiativ til å øke prosessforståelsen hos ledelsen. Blant annet har denne ansatte holdt et mindre foredrag for ledelsen om prosessledelse, noe som kan tyde på at Riksantikvaren nærmer seg en mer prosessorientert tilnærming. I tillegg kan det virke som at organisasjonen har oversikt over deres overordnede prosesser, men mangler kanskje forståelsen for relasjonene mellom de. På bakgrunn av disse

faktorene kan det sies at organisasjonen som helhet også innehar flere av karakteristikker på det andre nivået av modenhet, nemlig nivå 2: repeterbar. Det kan diskuteres hvorvidt Riksantikvaren hører hjemme på nivå en eller to, hvor ulike forhold peker hver vei. Basert på våre resultater mener vi at Riksantikvaren ligger et sted mellom nivå en og to, men med hovedvekt på den repeterbare tilstanden.

Utover vår egen evaluering av organisasjonens modenhet har vi også fått tilgang til en annen studentrapport som har utført en lignende evaluering av en annen av Riksantikvarens prosesser (dok. 4 i tabell 5). Denne studien benytter PEMM til å evaluere prosessen «*behandling av dispensasjonssøknader*». Resultatet fra denne studien gir et relativt likt resultat som det vi fikk i vår analyse av fredningsprosessen. Prosessen blir til slutt evaluert til nivå P-2, men har i stor grad mange av de samme karakteristikene vi har funnet i fredningsprosessen. På bakgrunn av de store likhetene finner vi det naturlig å anta at vår evaluering av organisasjonsmodenheten gir et korrekt bilde av situasjonen.

6.2 Diskusjon rundt organisatoriske forhold

I de følgende underkapitlene vil vi på bakgrunn av relevant litteratur diskutere prosessens ledelse og styring, og informasjons- og kunnskapsdeling. Disse forholdene vil i stor grad bli diskutert opp mot utfordringene vi har identifisert, med fokus på hva som er årsakene og hvilke konsekvenser de har for Riksantikvaren.

6.2.1 Ledelse og styring i prosessen

For å lede og styre en prosess kan bruk av mål og målinger være et gunstig virkemiddel i arbeidet med å kontinuerlig forbedre en prosess (Iden, 2013). Vi vil derfor starte med å diskutere Riksantikvarens forhold til mål og målinger i de kommende avsnittene. Videre vil vi også diskutere rutiner og ansvarsområder i fredningsprosessen, i lys av ledelse og styring hos Riksantikvaren.

Mål og målinger

Resultatene i denne studien, som beskrevet i modenhetsevalueringen, viser tydelig at Riksantikvaren tradisjonelt sett i svært liten grad benytter seg av konkrete mål og målinger i forhold til fredningsprosessen. Dette gjelder både i forhold til tid, kostnader og kvalitet. De har derimot nylig gjennomført en kartlegging av tidsbruk i forhold til fredninger de senere årene og på bakgrunn av dette valgt å innføre tidsfrister som en del av den nye fredningsstrategien. Dette blir videre diskutert i kapittel 6.2.3, *Evaluering av Riksantikvarens fredningsstrategi*. Riksantikvarens tradisjonelt sett lite utbredte bruk av mål og målinger, står i kontrast til litteraturens sterke fokus på at organisasjoner må utvikle og benytte riktige mål for å kunne vurdere og korrigere en prosess over tid (Davenport & Beers, 1995; Hammer, 2007; Iden, 2013). Litteraturen påpeker at disse målene skal fungere som et press i riktig retning, samtidig som det skal sikre at prosessen gir riktige resultater over tid (Hammer, 2007; Iden, 2013).

I forhold til tidsperspektivet har mangelen på mål for hver enkelt fredning tydelig hatt store konsekvenser. Flere fredninger har dratt ut over så lenge som ti år, noe som i stor grad er påvirket av mangelen på frister. Under fredningen av Bogstad Gård var det satt en klar og tydelig frist for når fredningen skulle være gjennomført, i tillegg til en fremdriftsplan med delmål. Ettersom denne fredningen ble betraktet som vellykket og utført på tiden, understøtter det påstanden om at tidsmålet har vært en del av årsaken til de mange forsinkelsene tidligere.

En komplementær konsekvens til dette er at de langdratte fredningssakene fører til stadige gjenopptagelser som igjen leder til mye ekstraarbeid i form av å sette seg inn i saken på ny.

I tillegg til tidsmål foreslår Davenport og Beers (1995) at organisasjoner bør bruke mål innen kostnad, produkt-kvalitet, service-kvalitet og kundetilfredshet. I forhold til kostnad ble det påpekt av informanter at de ikke har mål på grunn av at fredninger blir sett på som en ordinær del av forvaltningen i organisasjonen. Vi mener dette er en forenklet tankegang i og med at arbeidet med fredninger går på bekostning av annet arbeid, og dermed påfører kostnader i form av tidsbruk. Ved å ikke ha fokus på mål og målinger av kostnadene i prosessen virker det som at det ikke har vært nok «press», og at effektiviteten av den grunn har blitt redusert.

Resultatene viser at prosessutøverne innehar en meget høy fagekspertise, noe som indikerer at også kvaliteten i arbeidet er høyt. Dette er derimot ikke noe Riksantikvaren aktivt har satt mål for med unntak av mer overordnede mål som vanskelig lar seg måle. Det kan tenkes at enkelte av utfordringene vi har identifisert kunne vært unngått dersom det i større grad hadde blitt benyttet konkrete mål i forhold til kvalitet. Eksempelvis ville kvalitetsmål og målinger omhandlende påliteligheten i prosessen kunne redusert sannsynligheten for at Askeladden ikke ble oppdatert.

Kundetilfredshet er en annen faktor som ikke har blitt målt. Davenport og Beers (1995) påpeker at kundetilfredsheten er tett knyttet til kvaliteten i prosessens output, men mener det bør måles individuelt. Ettersom Riksantikvaren er en offentlig organisasjon som tjener landets innbyggere (kundene), kan det tenkes at deres mangel på mål og målinger har ført til de ikke har vært i stand til å optimalisere prosessen etter kundenes behov.

Rutiner og ansvarsområder

I forhold til rutiner og ansvarsområder i fredningsprosessen er vi av den oppfatning at Riksantikvaren har vist mangelfull ledelse og styring. Iden (2013) skriver i sin bok at de definerte rollene i en prosess bør ha klare beskrivelser av ansvar og fullmakter. Slik vi vurderer situasjonen hos Riksantikvaren i dag, er det flere steder i fredningsprosessen hvor rutinene er uklare. Et tydelig eksempel på dette er i forhold til informasjonsdeling mellom saksbehandlere og bibliotek- og nettseksjonen. Det virker rimelig å anta at dersom Riksantikvaren hadde hatt tydeligere rutine- og ansvarsbeskrivelser, hadde informasjon omkring fredninger hyppigere blitt delt.

Mangelen på rutiner og klare ansvarsområder kan også være en konsekvens av at fredningsprosessen er mangelfullt dokumentert. Dette er noe som kommer klart frem av vår modenhetsevaluering, hvor prosessutformingen ble evaluert til nivå P-1. Hammer (2007) beskriver at en prosess må ha en vel-spesifisert utforming som innebærer god dokumentasjon, ellers vil ikke de ansvarlige for prosessen vite hva de skal gjøre, og når. Dette kjennetegner Riksantikvaren i meget stor grad blant annet i det mangelfulle arbeidet med å oppdatere Askeladden. Av den grunn mener vi det er rimelig å anta at den mangelfulle dokumentasjonen er en faktor som spiller negativt inn.

For å dokumentere prosessen påpeker litteraturen viktigheten av prosesskartlegging og –modellering for å øke forståelsen og kommunikasjon rundt prosessen (Aldin & de Cesare, 2011; Iden, 2013; Indulska et al., 2009). Riksantikvaren har i liten grad kartlagt og modellert prosessen, og det kan derfor være at de involverte mangler forståelse for enkelte arbeidsoppgaver og hvem som har ansvaret for de. Oppgaven med å tildele ansvar i prosessen

og sørge for at dette blir dokumentert, både tekstlig og ved grafiske modeller, ligger hos ledelsen (Iden, 2013). Som modenhetsevalueringen viser har Riksantikvaren ikke ansvarliggjort noen prosesseier for fredningsprosessen. En stor del av prosessledelsestankegangen går ut på at organisasjonen må ansvarliggjøre en prosesseier som skal forsikre at prosessen er hensiktsmessig utformet, og at den fungerer optimalt i henhold til målene organisasjonen har satt (Hammer, 2007; Iden, 2013). Det virker som at mangelen på en prosesseier har ført til den mangelfulle prosessutformingen, og det kan dermed argumenteres for at det har vært et ledelsesproblem.

Konsekvensen av manglende ledelse av prosessen i form av mangelfull ansvarsfordeling virker å blant annet ha hatt en negativ innvirkning på tidsbruken i fredninger. Dette gjelder spesielt når oppgaver ikke blir utført i det hele tatt. Eksempelvis vil utelatelse av å oppdatere Askeladden potensielt kunne føre til kraftige forsinkelser og vanskeligheter senere i prosessen, i andre fredningssaker eller for andre som har bruk for informasjonen. I forhold til dette er det naturlig å trekke paralleller til det sterke fokuset på engangsprosjekter. Det kan tenkes at prosessutøverne ved å ha fokus på funksjoner fremfor prosess ikke ser koblingen mellom ulike deler eller iterasjoner av prosessen, og dermed ikke ser den totale verdiskapningen (Iden, 2013). Dette kan i tur indikere at utøverne ikke ser viktigheten av visse oppgaver, og dermed velger å ikke utføre de. Videre kan dette også ha en sammenheng med at det forekommer store ulikheter fra sak til sak i forhold til involverte utøvere og omfang. Desto større forandringer det er mellom hver sak, desto større er muligheten for at det er uklarheter om arbeidsoppgaver og ansvarsområder.

6.2.2 Informasjons- og kunnskapsdeling i prosessen

Iden (2013) påpeker at arbeids- og informasjonsflyten utgjør strukturen i en prosess, og av den grunn er verdiskapende ovenfor kunden. Informasjons- og kunnskapsdelingen hos Riksantikvaren kan derfor ha stor betydning for fredningsprosessens utførelse og resultat, og vil av den grunn bli diskutert videre.

Vi har i denne studien observert at det er lite samarbeid på tvers av avdelinger og seksjoner, noe som kan ha en sammenheng med manglende helhetlig prosessforståelse. Det tradisjonelle og funksjonelle synet på organisasjoner innebærer ofte at det er organisasjonens funksjoner som legger føringer for hvordan oppgaver blir gjennomført, hvem som gjør det, og hvem som har autoritet og myndighet (Iden, 2013). Dette gjenspeiler seg ofte i et hierarkisk organisasjonskart hvor det er avdelinger og seksjoner med hver sine funksjoner som utgjør inndelingen av organisasjonen. Dette gjelder særlig offentlige organisasjoner (Hutton, 1996), og det er liten tvil om at dette også stemmer for Riksantikvaren. Mesteparten av fredningene foregår i avdelinger eller seksjoner hvor arbeidet er svært funksjonsorientert. Det kan derfor virke som at organisasjonskartet til Riksantikvaren hindrer de ansatte fra å se helheten av fredningsprosessen i forhold til oppgaver som utføres på tvers av avdelingene, og hindrer derfor optimal informasjonsflyt (Iden, 2013).

Et eksempel på mangelfull informasjonsdeling er i forhold til at bibliotek og nettseksjonen føler de hele tiden må etterspørre informasjon fra saksbehandlere. Seksjonen er avhengig av denne informasjonen for å kunne formidle informasjonen videre til offentligheten gjennom deres nettside. Konsekvensen av dette er at effektiviteten går ned i fredningsprosessen, og dermed hindrer annet arbeid. Dersom Riksantikvaren i større grad fokuserer på fredningsprosessen på tvers, fremfor i avdelinger og seksjoner, kan de større grad oppnå verdi

ovenfor «kundene» sine (Aguilar et al., 1999). Verdi kan i dette tilfellet være opplysninger rundt fredningen, og kunden kan være de som er berørt av fredningen og som gjerne vil ha oppdaterte nyheter og informasjon via internett.

Prosesen kan videre kritiseres i forhold til nedfelling og deling av informasjon og kunnskap som er vital for effektiv utførelse av senere iterasjoner av prosessen. Et eksempel fra resultatene er manglende dokumentasjon i forhold til vurderinger av fredningsforslag. Ryu et al. (2005) forklarer at en måte å tilegne seg kunnskap på er ved å lære fra andre ansatte gjennom formell og uformell kommunikasjon, ved hjelp av eksempelvis felles databaser, epost, og lignende. Ettersom Riksantikvaren ikke dokumenterer vurderinger av fredningsforslag og gjør dette tilgjengelig, lærer de ansatte i liten grad av hverandre hvilke vurderinger som ligger til grunn for avslag på fredningsforslag. Dette er særlig utfordrende dersom det er forskjellige personer som utfører vurderingen og prosessen fra gang til gang. Et annet eksempel på mangelfull kunnskapsoverføring er i forhold til kompetanse og kunnskap om prosessen. Resultatene viser at kunnskapen i stor grad er taus, spredt utover de involverte partene, og det fins heller ingen oversikt over hvem som besitter hvilken kunnskap. Ut i fra vår datainnsamling kan vi ikke direkte knytte dette til utfordringene de opplever, men det kan tenkes at en høyere grad av kunnskapsoverføring vil føre til høyere effektivitet og kvalitet i prosessen.

Det kan være flere årsaker til at det er en mangel på informasjon- og kunnskapsdeling i fredningsprosessen. Iden (2013) skriver at det er en vanlig misforståelse å blande begrepene prosjekt og prosess. Mens prosjekter opprettes for å løse en engangsoppgave, behandler prosesser oppgaver som det er flere av og som utføres kontinuerlig. Som tidligere nevnt mangler Riksantikvaren forståelse for prosesskonseptet, og ser heller fredninger som frittstående enkeltsaker. Det kan derfor være at de av den grunn fokuserer lite på gjenbruk av informasjon, altså at informasjonen som skapes i en iterasjon av fredningsprosessen kan tilføre verdi og brukes i en annen iterasjon. Med andre ord tyder det på at de ikke ser den totale verdiskapningen, noe Iden (2013) påpeker er typisk ved et funksjonsperspektiv.

En alternativ årsak til mangelen på informasjonsdeling kan være knyttet til mangelfulle rutiner og ansvarsbeskrivelser som vi tidligere har vært inne på. Ettersom de ansatte ikke har rutiner eller ansvarsbeskrivelser som tilsier at de skal dokumentere eksempelvis vurderinger av fredningsforslag, ser de kanskje ikke verdien av det, og gjør det derfor ikke. Dette gjelder også for dokumentering og deling av annen informasjon eller kunnskap.

6.2.3 Evaluering av Riksantikvarens fredningsstrategi

Som beskrevet i kapittel 4.3.1, *Fredningsstrategi*, har Riksantikvaren utviklet en strategi som inneholder ulike tiltak for å redusere gjennomføringstiden i en fredningssak og som dermed skal effektivisere fredningsprosessen. Hovedtiltakene denne strategien presenterer er å 1) danne en ny fredningsseksjon, 2) senke antallet fredninger per år, 3) innføre tidsfrister, 4) pålegge bruk av fremdriftsplan, og 5) revidere maler og prosedyrer (Riksantikvaren, 2015b).

Initiativet med å utvikle denne strategien har kommet fra øverste hold, noe litteraturen presiserer er en kritisk faktor for å oppnå gode resultater, og som kan være med på å øke modenheten i prosessen (Siha & Saad, 2008; Škrinjar & Trkman, 2013). Til tross for at strategien er knyttet opp mot organisasjonens overordnede mål og at toppledelsen er involvert, kan det argumenteres for at innholdet og tiltakene ikke nødvendigvis vil løse alle av Riksantikvarens problemer. Iden (2013) presiserer at for å kunne forbedre en prosess og

forsøke å gjøre den mer effektiv må nåsituasjonen først kartlegges. Denne kartleggingen kan føre til at rolle innehaverne får en felles erkjennelse av dagens situasjon med dens styrker og svakheter (Aldin & de Cesare, 2011). Vår gjennomgang av fredningsstrategien viser at kartleggingen som er utført i stor grad har omhandlet antall fredninger, gjennomføringstid, og etterslepet av fredninger som ikke er ferdigstilte. Det har derimot ikke blitt utført en detaljert kartlegging av prosessen, hvordan den fungerer, og hvilke svakheter den har i sentrale deler. Dette er noe Iden (2013) anbefaler for å være i stand til å forbedre svakhetene.

Fredningsstrategien omtaler utelukkende tids-, prioriterings- og ressursproblemer som årsakene til den lave effektiviteten. Som beskrevet tidligere er dette også utfordringer vi har identifisert, men kun som en del av et større problem. Det virker av den grunn som at Riksantikvaren ikke har gjort en grundig nok kartlegging og dermed ikke ser de underliggende problemene som prosessen innehar. Dette resulterer i at de bestemte tiltakene ikke tar høyde for skjulte utfordringer.

Å senke antallet fredninger per år, innføre tidsfrister og pålegge bruk av fremdriftsplan vil i stor grad frigjøre ressurser og rette de spesifikt inn mot å gjennomføre fredningssaker på kortere tid. Det kan imidlertid argumenteres for at tiltakene kun fører til en eliminering av det man kan kalle «dødtid», altså tid som benyttes til andre ting enn å arbeide med en fredning. Fjerningen av dødtid, og reduseringen av antall saker, vil høyst sannsynlig føre til en radikalt lavere gjennomføringstid, men vil ikke nødvendigvis løse alle problemer. Det høye antallet fredninger og høye tidsbruket på hver sak har vært svært fremtredende utfordringer og det kan virke som at Riksantikvaren med sin fredningsstrategi kun har sett disse. Tiltak som å sette tidsfrister og pålegge fremdriftsplaner er isolert sett gode, men vil ikke løse problemer som eksempelvis mangel på definerte rutiner og ansvarsområder, eller mangel på kunnskapsoverføring.

På den positive siden vil tiltakene gi fredningsprosessen konkrete tidsmål som stammer fra organisasjonens overordnede strategi, i tillegg til at målet blir tydelig kommunisert gjennom pålegget om benyttelse av fremdriftsplaner. Begge disse forholdene er av Škrinjar og Trkman (2013) identifisert som kritiske praksiser for å øke prosessorienteringen og dermed også kvaliteten. Målene som blir satt omhandler derimot kun tidsbruk, og det kan tenkes at mål innen kostnad, kvalitet og kundetilfredshet, som Davenport og Beers (1995) foreslår, ytterligere vil kunne forbedre prosessen. Dette blir videre diskutert i kapittel 6.4, *Forslag til forbedringstiltak og fokusområder*. Utover det overnevnte vil den nye fredningsseksjonen potensielt også virke inn på en positiv måte. Ved at mange av de involverte rollene i fredningsprosessen samles i en felles seksjon, vil samarbeidet høyst sannsynlig bli forbedret. Vi mener at det derimot ikke vil løse utfordringene med blant annet informasjonsflyten og samarbeidet som går utenfor den akutte seksjonen, som eksempelvis med bibliotek- og nettseksjonen.

Til tross for at vi mener strategien inneholder svakheter, og at den er basert på et noe tynt grunnlag, kan det tenkes at en del av svakhetene vil bli forbedret gjennom tiltak nummer fem, revidering av maler og prosedyrer. Vi ønsker å påpeke at disse fremtidige planene om revidering åpner opp for å gjøre en mer dyptgående kartlegging, og dermed kan tillate Riksantikvaren å gjøre flere tiltak for å utbedre de underliggende problemene vi har identifisert.

6.3 Diskusjon rundt IT-relaterte forhold

I de følgende underkapitlene vil vi på bakgrunn av relevant litteratur diskutere IT-arkitekturs innvirkning på prosessen, og samspillet mellom IT og prosess hos Riksantikvaren. Disse forholdene vil i stor grad bli diskutert opp mot utfordringene vi tidligere har identifisert, med fokus på hva som er årsakene og hvilke konsekvenser de har for Riksantikvaren.

6.3.1 IT-arkitekturs innvirkning på prosessen

IT-arkitekturen hos Riksantikvaren er i dag i stor grad silo-basert. Kjennetegnene ved en slik arkitektur er at applikasjonene er utviklet for spesifikke funksjoner og formål, og er i stor grad adskilt fra hverandre (Newman & Logan, 2006; Ross, 2003). I tillegg til dette fokuserer gjerne organisasjonen på verdien av hver applikasjon for seg. Dette sammenfaller med IT-arkitekturen hos Riksantikvaren i dag, der systemer som eksempelvis P360 og Askeladden er adskilt fra hverandre, og blir brukt til ulike formål, henholdsvis til saksbehandling og arkivering.

Som følge av silo-arkitekturen hvor informasjon ligger lagret på flere steder, kan organisasjoner ifølge litteraturen oppleve upålitelig og redundant informasjon, mangel på fleksibilitet og mangel på sanntids informasjonsdeling (Newman & Logan, 2006). Det er klare likhetstrekk mellom disse konsekvensene som litteraturen nevner, og de utfordringene vi har identifisert hos Riksantikvaren. Ved at informasjon ligger spredt i ulike informasjonskilder som interne fillagringsområder, e-post og diverse kulturminnearkiver, bruker de ansatte mye tid på å lete etter informasjon. Dette er også noe Dias (2001) påpeker kan være utfordrende ved at informasjonen er spredt. Som følge av spredt informasjon har det også oppstått forvirring blant de ansatte knyttet til hvilken informasjon som er korrekt. Ved at informasjon er duplisert i ulike systemer og arkiver kan det kreve stor innsats å holde informasjonen oppdatert på de ulike stedene. En annen konsekvens kan være at de ansatte overser relevant informasjon som følge av alle de ulike informasjonskildene de må forholde seg til. Et eksempel på en slik situasjon hos Riksantikvaren er at en fredningssak har status som fredet på nettsiden, mens den samme fredningssaken ikke fremstår som fredet i Askeladden.

Et av stedene Riksantikvaren lagrer data og informasjon er i deres interne fillagringsområde. Ved at tilgangen til ulike mapper er begrenset til avdelinger og seksjoner, får ikke ansatte i andre avdelinger eller eksterne samarbeidsparter tilgang til bestemte filområder. Som følge av at arkitekturen ikke legger til rette for at informasjon enkelt kan bli delt mellom ulike aktører i prosessen, har ikke informasjonsflyten vært optimal og dermed hindret effektiv beslutningstaking. Dette har videre bidratt til en mindre effektiv prosess, noe som samsvarer med det som blir trukket frem i litteraturen (Arshad et al., 2010).

6.3.2 Samspillet mellom IT og prosess

Litteraturen påpeker i stor grad at en nøkkelfaktor for suksess i organisasjoner er at informasjonssystemer bør være innrettet i forhold til forretningsprosessene (Goodhue & Thompson, 1995; Gullede Jr & Sommer, 2002; Trkman, 2010). En relevant teori i den sammenheng er «*Task-Technology Fit*» som sier at IT er mer sannsynlig å ha en positiv innvirkning på ytelsen dersom IT-funksjonene samspiller med oppgavene som prosessutøveren må gjøre (Goodhue & Thompson, 1995). Våre resultater viser at Riksantikvaren i relativt liten grad har hatt fokus på dette samspillet.

Mangelen på samspill gjenspeiles blant annet gjennom den sterke silo-baserte arkitekturen, som vi tidligere har beskrevet. Denne arkitekturen som ikke er lagt til rette for integrering mellom systemer virker å ha vanskeliggjort arbeidet i prosesser som går på tvers av systemer, noe som også påpekes av litteraturen (Gulledge Jr & Sommer, 2002). Eksempelvis kommer det tydelig frem at P360, som fungerer som hovedsystem, ikke er utviklet for å spesifikt støtte fredningsprosessen. Dette har ført til at flere andre systemer og arkiver fungerer rundt P360, uten at de er integrert. Det kan virke som at dette har vanskeliggjort arbeidet med å eksempelvis innhente og oppdatere informasjon. Flere av informantene uttalte imidlertid at det ikke har vært et behov for et eget system for fredningsprosessen. Dette indikerer at Riksantikvaren generelt har hatt lite fokus på samspill mellom IT og prosess.

Et annet eksempel som tydelig viser mangelen på samspill mellom IT og prosessen er i arbeidet med signering av dokumenter. Fredningsprosessen innebærer at opptil flere dokumenter må signeres og arkiveres, og P360 støtter i utgangspunktet elektronisk signering. Prosessen er derimot ikke lagt opp til at denne funksjonen skal brukes, noe som resulterer i at dokumenter ofte blir signert for hånd og at IT-systemets potensial dermed ikke blir utnyttet. Dette mener vi er en tydelig indikasjon på at IT og forretning ikke er samkjørte, og er noe som reduserer effektiviteten.

Bendoly og Cotteleer (2008) påpeker at manglende tilpassing av systemer i forhold til prosesser kan føre til at brukere og ledere forsøker å unngå, og arbeide rundt, informasjonssystemene. Årsaken er at når prosessene ikke er støttet av systemene kan enkelte arbeidsoppgaver utføres lettere og mer effektivt ved å ta «omveier» og unngå systemene. Det er tydelig at fillagringsområdene ikke er samkjørt med prosessen, i og med at det ofte oppstår utfordringer med at områdene gir begrenset eller ingen tilgang for både eksterne og også enkelte interne parter. Denne mangelen på tilpasning virker å være en medvirkende årsak til at utøverne ofte må arbeide rundt systemet ved å sende dokumenter frem og tilbake til de som ikke har tilgang. Det virker som at det til syvende og sist er informasjonsflyten i prosessen som har lidd av mangelen på samspill, noe som også har ført til redusert kvalitet og effektivitet.

Utover at ansatte i visse tilfeller velger å gå «omveier» som følge av manglende samspill mellom IT og prosess, virker brukeropplevelsen i P360 å føre til det samme. Dette systemet blir av enkelte oppfattet å være tungvint og vanskelig, i tillegg til at flere også opplever at systemet til tider stopper opp. Det forekommer derfor at flere av de ansatte velger å gå «omveier» fremfor å bruke systemet på tiltenkt måte. Dette er noe som samsvarer med hva Ferneley og Sobreperez (2006) sier om at ansatte ofte velger å gå omveier når det er et gap mellom forventningen til systemet og arbeidsprosessen. En av informantene uttalte at de som følge av utfordringer med P360 må kopiere tekst ut av systemet, for så å sende det til hverandre på mail. Det er heller ikke uvanlig at ansatte utsetter å legge inn dokumenter i P360 underveis i prosessen som følge av at det er tungvint og lite brukervennlig. Som følge av «omveiene» som blir gjort, og at de ansatte tidvis utsetter å legge inn informasjon i systemet, virker det som at informasjonsinnleggingen i enkelte tilfeller også har blitt glemt. Dette mener vi er en sannsynlig forklaring på hvorfor informasjonen i ulike systemer, blant annet Askeladden og P360, er mangelfull.

En annen tenkelig konsekvens av utfordringene knyttet til de ansattes brukeropplevelse av IT-systemene, er at det kan påvirke holdningene og endringsvilligheten i forhold til

kulturminneportalen eller andre nye systemer som kan komme i fremtiden. Dette understøttes av litteraturen som sier at brukere kan akseptere eller motsette seg nye IT-systemer på bakgrunn av opplevelser og erfaringer av tidligere systemer (Martinko, Zmud, & Henry, 1996, i Ferneley & Sobreperez, 2006).

6.3.3 Evaluering av Riksantikvarens planlagte kulturminneportal

En av Riksantikvarens planer er å innføre en kulturminneportal i nær fremtid. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4.3.2, *Kulturminneportalen*. Hensikten med portalen er å modernisere og effektivisere kulturminneforvaltningen gjennom å få merverdi ut av informasjon om kulturminner, og gi en samlet fremstilling av informasjon fra ulike kilder i et data-nav. Portalen er dermed kun ment for å presentere informasjon, og skal ikke ha funksjonalitet for å legge inn eller redigere informasjon i de ulike datakildene.

Det er klare likhetstrekk mellom kulturminneportalen og det litteraturen omtaler som virksomhetsportaler. En virksomhetsportal fungerer som et felles kontaktpunkt for ansatte, der all informasjon og kunnskapsressurser er tilgjengelig for virksomheten (Dias, 2001). Kontaktpunktet er i form av et web-grensesnitt som har som oppgave å håndtere og gi tilgang til informasjon som tilhører ulike kilder i virksomheten (Chang & Wang, 2011; Detlor, 2000).

Ut i fra problemene vi tidligere har diskutert i forhold til at informasjon er spredt, vil portalen i større grad samle informasjonen for brukerne. På den måten kan brukerne forholde seg til et felles samlingspunkt for informasjon, fremfor flere uavhengige siloer (Dias, 2001). Dette kan gi de ansatte et felles syn på informasjonen som Riksantikvaren har, og kan videre gi de ansatte bedre felles forståelse for fredningsprosessen (Dias, 2001). Et felles syn på informasjon og forretningsdrift kan også gi Riksantikvaren positive resultater i forhold til opplæring av nye ansatte (Dias, 2001).

Ettersom kulturminneportalen kun presenterer informasjon og ikke har ikke funksjonalitet for å legge til eller endre informasjon i de ulike datakildene, kan portalen betraktes som en innholdsportal (Dias, 2001). Begrensningen ved at brukerne ikke kan legge til eller endre informasjon i datakildene gjør det rimelig å anta at kulturminneportalen ikke løser utfordringen knyttet til at arkiver og nettsiden ikke alltid blir oppdatert. Kulturminneportalen inneholder heller ikke kommunikasjonsverktøy som kan legge til rette for samarbeid, eller funksjonalitet som støtter deling og overføring av kunnskap mellom brukerne, og kan derfor ikke betegnes som en EIP (Enterprise Information Portal) (Dias, 2001; Firestone, 2007). Som følge av at kulturminneportalen ikke inneholder dette, kan utfordringen knyttet til mangelfull kunnskapsoverføring fortsatt være gjeldene. Dersom kulturminneportalen også hadde støttet lagring og overføring av kunnskap til de ansatte gjennom et felles grensesnitt, kan det tenkes at for eksempel vurdering av fredningsforslag kunne blitt gjennomført mer effektivt. Dersom vurderingsgrunnlaget og avgjørelsen hadde blitt tilgjengeliggjort i kulturminneportalen kunne denne aktiviteten blitt gjennomført mer effektivt, ved at de ansatte ikke behøvde å gjøre samme arbeidet om igjen.

For å oppnå et ønskelig utbytte av kunnskapsportaler må virksomheten tilpasse måten de tenker på og rutinene de har (Fernandes et al., 2005). Dette er med stor sannsynlighet også gjeldene for kulturminneportalen selv om det ikke er en kunnskapsportal. Ettersom kulturminneportalen kun fremstiller informasjon på bakgrunn av dagens informasjonskilder, vil ikke kulturminneportalen automatisk løse utfordringen knyttet til mangelfull informasjon.

Det vil derfor fortsatt være et behov for at informasjonskildene som for eksempel Askeladden holdes oppdatert, som vi tidligere har diskutert i forhold til rutiner og ansvarsområder.

6.4 Forslag til forbedringstiltak og fokusområder

Prosessendringstiltak i offentlig sektor blir gjerne avgrenset og hindret på grunn av reguleringer og lover som ikke kan endres eller brytes (Jurisch et al., 2013). Dette er også tilfellet for fredningsprosessen, da kulturminne- og forvaltningsloven i stor grad legger føringer for flyten i prosessen. Som følge av dette har Riksantikvaren mindre kontroll over fredningsprosessen i forhold til hva en privat bedrift ville hatt. Som Greasley (2006) uttrykker er det dermed vanskelig å foreta en «blank-sheet»-tilnærming i forhold til prosessendring. Til tross for at det kan være vanskelig å endre prosessflyten i stor grad, er det allikevel flere områder vi mener Riksantikvaren kan forbedre prosessen sin på.

Som våre resultater viser er Riksantikvaren i dagens situasjon i svært høy grad funksjonsorientert, både i formell struktur og i organisasjonskultur. Vårt overordnede forslag til forbedringstiltak er å innføre prosessledelse, slik at Riksantikvaren i større grad kan lede mennesker og aktiviteter på tvers av organisatorisk tilhørighet, noe som fører til større fokus på den totale verdiskapningen (Hammer, 2010; Iden, 2013; Rohloff, 2009). Prosessledelse har blitt identifisert som en topp-prioritet i mange undersøkelser (Gartner, 2010, referert i Škrinjar & Trkman, 2013; Johnson & Levien, 2010), og det viser seg å ofte være en vellykket ledelsesform i praksis (Hung, 2006; Ongaro, 2004). Dette mener vi også vil kunne være tilfelle hos Riksantikvaren dersom de benytter det på riktig måte. Vi foreslår at Riksantikvaren benytter en fra-bunnen-tilnærming og starter med å innføre prosessledelse i fredningsprosessen, ettersom denne er en av deres kjerneprosesser.

På bakgrunn av modenhetsanalysen, diskusjonen omhandlende de organisatoriske og IT-relaterte forholdene, og relevant litteratur har vi kommet frem til 13 konkrete forslag til forbedringstiltak. Forslagene er delt inn i kategorier for å tilføre en overordnet struktur. Disse kategoriene er: 1) prosessutforming, 2) prosessinfrastruktur, 3) prosessutøvere, og 4) ledelse og styring. I tillegg til dette foreslår vi også hvordan Riksantikvaren kan benytte endringsledelse som vi mener vil være avgjørende ved en eventuell gjennomføring av de forskjellige tiltakene. De ulike tiltakene i henhold til sine respektive kategorier er presentert i tabell 10. Kapittelet vil videre beskrive de ulike tiltakene i detalj.

Tabell 10: Tiltak for prosessforbedring

Kategori	Forslag til tiltak
Prosessutforming	Dokumentere prosess (kartlegge og modellere)
	Definere rutiner og ansvarsområder
Prosessinfrastruktur	Åpne siloer og legge til rette for informasjonsdeling på tvers
	Integrere systemer og informasjonskilder (portal)
Prosessutøvere	Opplæring innen prosesstankegang
	Opplæring innen endringer i prosessen
	Opplæring innen kritiske IT-systemer
Ledelse og styring	Ansvarliggjøring av en prosesseier med autoritet
	Definere konkrete mål innen tid, kvalitet, kostnad og kundetilfredshet
	Kontinuerlig måling av resultater
	Benytte målinger til å definere forbedringsmål
	Fokus på kontinuerlig forbedring av prosess
	Aktiv involvering fra ledelsen

6.4.1 Prosessutforming

Dokumentere prosess (kartlegge og modellere)

På grunn av Riksantikvarens mangelfulle ende-til-ende dokumentasjon av fredningsprosessen og de utfordringene det har medført, anbefaler vi at Riksantikvaren kartlegger og modellerer denne. Dette arbeidet foreslår vi gjøres ved hjelp av de seks første fasene av Oulds åtte faser for å gjennomføre en prosessmodellering (Ould, 1995, referert i Iden, 2013). Disse fasene kan oppsummeres som følger: 1) bestemme formål, 2) få oversikt, 3) utføre intervjuer med ledere, 4) modellere i gruppe, 5) sende modell på høring, og 6) se over og revidere.

Ved å kartlegge og dokumentere gjennom en prosessmodell kan Riksantikvaren oppnå fordeler ved at rolleinnhaverne kan få en felles erkjennelse av dagens situasjon med dens styrker og svakheter (Aldin & de Cesare, 2011; Gullede Jr & Sommer, 2002). Utover økt prosessforståelse kan det også gi fordeler ved prosessforbedring og bedre kommunikasjon mellom ulike interessenter (Indulska et al., 2009). I den sammenheng ønsker vi også å påpeke viktigheten av at prosessutøverne involveres i kartleggingsarbeidet (Biazzo, 2000). Ved å gjøre dette kan de på best mulig måte ta del i den økte kommunikasjonen og prosessforståelsen. Dokumenteringen vil utover dette også være en viktig faktor for å øke prosessens modenhet, og dermed kvalitet. Med en velspesifisert utforming vil de ansatte som skal utføre prosessen vite hva de skal gjøre, og når de skal gjøre det (Hammer, 2007). Totalt sett mener vi disse fordelene av kartlegging og dokumentering av fredningsprosessen i stor grad vil være med på å forbedre de diskuterte utfordringene.

Definere rutiner og ansvarsområder

Tett knyttet til forslaget om å dokumentere prosessen, ligger tiltaket med å definere klare rutiner og ansvarsområder. Som tidligere beskrevet er fredningsprosessen i stor grad låst med bakgrunn i lovverk, noe som er tilfellet for mange organisasjoner i offentlig sektor (Greasley, 2006; Hutton, 1996; Jurisch et al., 2013). Av den grunn ser vi det som vanskelig å gjøre store omforminger i prosessens aktiviteter. Vi foreslår at aktivitetene i prosessen i stor grad forblir de samme, men at måten de utføres på, hvem som utfører de, og når de utføres, kan endres og optimaliseres. Dette innebærer også hvordan og når prosessens aktiviteter går på tvers av seksjoner, slik at de involverte i større grad får et prosessperspektiv fremfor å kun fokusere på funksjoner. Iden (2013) argumenterer for at det er hensiktsmessig å gjøre rollene og ansvarsforholdene så tydelige som mulig i en prosess, i og med at det er noe ansatte vurderer høyt.

Vår kartlegging av prosessen viser indikasjoner på at det blant annet er spesielle utfordringer og uklarheter ved aktivitetene med oppdatering av Askeladden, dokumentering av fredningsvurderinger, og informasjonsdeling mellom saksbehandlere og bibliotek- og nettseksjonen. Her ønsker vi å påpeke viktigheten av at det blir opprettet egne aktiviteter. Disse aktivitetene bør være spesifisert som kontinuerlige gjennom prosessen når vesentlige oppdateringer skjer. Knyttet til dette foreslår vi også en større grad av standardisering av rutiner i prosessen, slik at fredninger blir mer forutsigbare fremfor at det er fokus på enkeltsaker med uforutsigbar kvalitet.

6.4.2 Prosessinfrastruktur

Åpne siloer og legge til rette for informasjonsdeling på tvers

For å på best mulig måte utnytte IT-løsningene i prosessen, foreslår vi at Riksantikvaren forsøker å åpne informasjonssiloene sine og legger til rette for informasjonsdeling på tvers. En nøkkelfaktor for suksess i organisasjoner som ofte blir nevnt i litteraturen er at IT og forretning bør være samkjørte (Gulledge Jr & Sommer, 2002; Ross, 2003; Trkman, 2010). Fredningsprosessen krever i utgangspunktet en viss grad av samarbeid og informasjonsdeling på tvers av avdelinger og seksjoner, noe IT-løsningene i liten grad legger til rette for. Her foreslår vi at Riksantikvaren følger «*Task-Technology Fit*»-teorien som sier at IT er mer sannsynlig å ha en positiv innvirkning på individuell ytelse dersom IT-funksjonene samspiller med oppgavene (Goodhue & Thompson, 1995).

For å gjøre dette foreslår vi blant annet at fillagringsområdene blir omgjort til å gi tilgang til alle involverte, uavhengig av tilhørighet i organisasjonskartet. Videre foreslår vi at Riksantikvaren ser på muligheten for håndtering av kunnskap i form av en kunnskapsportal. Med en slik kunnskapsportal, som kan tenkes integrert i kulturminneportalen, kan Riksantikvaren lagre og overføre kunnskap mellom de ansatte gjennom et felles grensesnitt (Fernandes et al., 2005; Ryu et al., 2005). Siha og Saad (2008) identifiserte nettopp fokus på kunnskapsdeling og kunnskapsoverførbarhet som en kritisk faktor ved prosessforbedringstiltak.

Ved at IT-utviklingen skjer på bakgrunn av forretningsprosesser, og ikke funksjoner, kan Riksantikvaren øke sin prosessorientering (Škrinjar & Trkman, 2013). Det vil også hjelpe fredningsprosessen ved at det øker modenheten og legger til rette for forbedret ytelse (Hammer, 2007). Ved å fokusere på informasjonsforvaltning kan informasjonen i større grad bli gjort om til en strategisk ressurs, som i tur kan gjøre organisasjonen mer fleksibel og smidig (Newman & Logan, 2006). Dersom informasjonen blir delt mellom de ulike aktørene i prosessen, kan det også ta kortere tid før beslutninger blir tatt, noe som kan føre til en mer effektiv prosess (Arshad et al., 2010).

Integrere systemer og informasjonskilder (portal)

Flere av informantene uttrykte at de ikke ser behovet for et IT-system som spesifikt er utviklet for å støtte fredningsprosessen. På bakgrunn av våre resultater er vi enige i dette. Relativt sett er ikke prosessen veldig avhengig av IT-støtte, og kostnadene ved å utvikle et skreddersydd system for fredningsprosessen ville av den grunn ikke vært hensiktsmessig. Alternativt foreslår vi at det heller fokuseres på en tettere integrering og automatisering på tvers av de eksisterende systemene. Her foreslår vi at spesielt P360 og Askeladden i større grad integreres. Dette kan eksempelvis gjøres ved bruk av automatisering av oppdateringer på tvers. For eksempel kan oppdatering av en fredningsstatus i P360 utløse en tilsvarende, automatisk, oppdatering i Askeladden. På den måten kan ett steg i prosessen kuttes, og man kan forsikre at de ulike systemene er tilsvarende oppdatert slik at det ikke oppstår upålitelig informasjon (Newman & Logan, 2006).

På bakgrunn av vår datainnsamling er det vanskelig for oss å vurdere om en slik integrering praktisk lar seg gjøre, men vi mener at det i stor grad vil kunne forbedre prosessen. Vi foreslår av den grunn at Riksantikvaren undersøker muligheten for en integrering, slik at de kan få

rede på om det lar seg gjøre, kostnadene det vil innebære og om det vil gi tilstrekkelige resultater.

Utover det overnevnte er vi av den oppfatning at tiltaket med å innføre en kulturminneportal som integrerer de ulike informasjonskildene i et «data-nav» i stor grad vil være med på å løse problemene med spredte kilder ved å samle kildene i et felles kontaktpunkt (Chang & Wang, 2011; Detlor, 2000; Dias, 2001). Kulturminneportalen er imidlertid kun planlagt som en kilde til søk og henting av informasjon, og legger ikke til rette for en mer integrert løsning for oppdatering og redigering av informasjonen eller samarbeid. På bakgrunn av dette foreslår vi at Riksantikvaren utforsker muligheten for å øke omfanget av kulturminneportalen til å også inneholde verktøy for samarbeid og kunnskapsdeling, gjennom å la brukere legge inn innhold i portalen og kommunisere gjennom for eksempel sanntidsmeldinger.

6.4.3 Prosessutøvere

Opplæring innen prosesstankegang

I tillegg til skriftlig dokumentasjon påpekes det i litteraturen at de ansatte også må ha kunnskap om prosessene de er involvert i og at de forstår organisasjonens oppbygging og hvordan den fungerer (Hammer, 2004; Iden, 2013). Ved at de ansatte ser forretningen som en serie med koblede prosesser, og at dette gir verdi for organisasjonen, kan Riksantikvaren øke prosessorienteringen (Škrinjar & Trkman, 2013). Samtidig vil en økning i de ansattes kunnskap om prosesser og prosessledelse også føre til en økning i fredningsprosessens modenhet, og dermed også kvalitet (Hammer, 2007). Av disse årsakene foreslår vi at Riksantikvaren fokuserer på opplæring av både ledelse og ansatte omkring prosesstankegangen, og hvordan og hvorfor dette skaper verdi for organisasjonen.

Denne opplæringen kan være utfordrende for Riksantikvaren, i og med at den tradisjonelle funksjonelle strukturen i høy grad er innarbeidet i kulturen. Av den grunn er det avgjørende at prosessutøverne blir opplært på en måte som lar de se verdien av prosessfokus. Her ønsker vi å dra fram viktigheten av ledelsens aktive involvering, og at de går foran som et godt eksempel (Weick & Quinn, 1999). Dette går under det Jacobsen (2012) kaller symbolsk ledelse, hvor eksempelets makt kan være avgjørende for å få de ansatte til å endre seg. For å få til dette må først ledelsen se verdien av endringen, før de kan være med på å skape en god overgang til et prosessperspektiv for prosessutøverne.

Opplæring innen endringer i prosessen

Ved endringer i prosesser innføres det ofte nye rutiner, ansvarsområder, og arbeidsoppgaver, noe vi tidligere har foreslått. For å iverksette den endrede prosessen foreslår vi at Riksantikvaren gjennomfører detaljert opplæring. Škrinjar & Trkman (2013) trekker frem nettopp opplæring i nye eller endrede prosesser før de blir implementert som en kritisk praksis for å øke prosessorienteringen. Her ønsker vi å påpeke at opplæringen bør skje i forkant av implementering for å unngå lavere ytelse på bakgrunn av mangelfull kunnskap. En annen kritisk praksis som blir fremhevet er at prosessendringene bør bli kommunisert til alle de ansatte, slik at alle har kunnskap om prosessutformingen (Škrinjar & Trkman, 2013). Dette mener vi i høy grad er knyttet til opplæring.

Opplæring innen kritiske IT-systemer

Som tidligere beskrevet virker det til å være ulike meninger og holdninger i forhold til IT-systemer de ansatte må forholde seg til, og potensielle nye systemer de må lære seg. Til dels har ansattes kritikk mot systemene resultert i at systemene og arkivene ikke har blitt brukt som tenkt, noe som har hatt en negativ påvirkning på prosessen som helhet. For å unngå motstanden mot de kritiske systemene i fredningsprosessen, som eksempelvis ArcGIS, foreslår vi at de ansatte blir gitt grundig og repeterende opplæring. Selv om Riksantikvaren har rutiner for opplæring i dag, mener vi at dette bør vektlegges i enda større grad.

6.4.4 Ledelse og styring

Ansvarliggjøring av en prosesseier med autoritet

En av hovedelementene i prosessledelse er ansvarliggjøringen av prosesseiere for individuelle prosesser (Hammer, 2010; Iden, 2013). Vi foreslår at Riksantikvaren utnevner en prosesseier for fredningsprosessen. Dette kan føre til fordeler ved at prosesseieren kan forsikre at prosessen er utformet på en hensiktsmessig måte, og at den fungerer optimalt i henhold til målene organisasjonen har satt. Prosesseieren kan også være en forkjemper for forbedringstiltak i prosessen, noe som vil kunne sikre at prosessen kontinuerlig forbedres og optimaliseres. Som et resultat av dette vil også modenheten i prosessen øke (Hammer, 2007; Škrinjar & Trkman, 2013).

Definere konkrete mål for tid, kostnad, kvalitet og kundetilfredshet

På bakgrunn av flere av utfordringene foreslår vi et tiltak med å definere konkrete mål for prosessen. Litteraturen påpeker at konkrete mål innehar en høy viktighet for prosessens kvalitet og ytelse (Davenport & Beers, 1995; Hammer, 2007; Iden, 2013; Škrinjar & Trkman, 2013). Hammer (2007) argumenterer blant annet for at riktige mål må utvikles for å kunne vurdere en prosess over tid og sikre at prosessen gir de riktige resultatene. Her foreslår vi at Riksantikvaren utvider fredningsstrategien ved å definere og inkludere mål for kostnad, kvalitet og kundetilfredshet, i tillegg til tidsmålene som allerede er tilstede. Dette samsvarer med forslagene til Davenport og Beers (1995), og vil være med på å sikre kvaliteten i prosessen. Ved utviklingen av målene ønsker vi også å fremheve viktigheten av at målene stammer fra og er koblet til organisasjonens overordnede strategi, og at de jevnlig blir kommunisert til prosessutøverne. Dette er praksiser Škrinjar og Trkman (2013) fremhever som kritiske for å kunne øke prosessorienteringen.

Kontinuerlig måling av resultater

For å få optimal nytte av tiltaket med definering av mål foreslår vi at det i tillegg utføres en kontinuerlig måling av resultatene prosessen yter. Litteraturen påpeker at mål i seg selv ikke nødvendigvis gir god ytelse, og at resultatene prosessen yter derfor må måles (Hammer, 2010; Iden, 2013). Ved å gjøre dette kan Riksantikvaren overvåke resultatene, og iverksette forbedringstiltak dersom ytelsen ikke tilsvare forventningene. Dette vil være med på å skape en kultur hvor gode resultater står i fokus, og kontinuerlig forbedring settes høyt.

Benytte målinger til å definere forbedringsmål

Ved å definere konkrete mål og utføre målinger basert på de vil Riksantikvaren kunne identifisere styrker og svakheter i prosessen. Som nevnt vil dette legge til rette for forbedringstiltak, men det vil også kunne legge til rette for en videre definering av

forbedringsmål. Škrinjar og Trkman (2013) påpeker at ytelsesresultater bør blir brukt til å definere forbedringsmål, og at det er en kritisk faktor for å øke prosessorienteringen. Av den grunn foreslår vi at Riksantikvaren benytter målingsresultatene til å fortløpende sette nye mål, slik at de får en positiv utvikling over tid.

Fokus på kontinuerlig forbedring av prosess

Tett knyttet til de andre forslagene foreslår vi at Riksantikvaren innfører et økt fokus på kontinuerlig forbedring av fredningsprosessen. Prosessledelse handler om å styre prosesser i det daglige, og om å iverksette forbedringer for å møte fremtiden (Hammer, 2010; Iden, 2013). Dette dreier seg i stor grad om å lede prosesser på en helhetlig måte, fremfor kun å se på enkeltstående prosjekter for prosessforbedring (Rohloff, 2009). På den måten kan prosessen kontinuerlig forbedres og det kan sikres at den til enhver tid yter optimalt. Med det vil vi påpeke at Riksantikvaren utover sin fredningsstrategi, som kan sees på som et enkeltstående prosjekt for forbedring, må ha fokus på å kontinuerlig optimalisere og forbedre prosessen. Dette vil som nevnt i stor grad kunne sees i sammenheng med flere av de andre tiltakene, og da spesielt mål og målinger som benyttes til å definere forbedringsmål.

Aktiv involvering fra ledelsen

Litteraturen fokuserer i stor grad på effekten av involvering fra toppledelsen, i form av aktiv deltakelse og støtte (Hammer, 2007; Siha & Saad, 2008; Škrinjar & Trkman, 2013). På bakgrunn av tiltakene med fredningsstrategien og kulturminneportalen kommer det frem at Riksantikvarens ledelse virker å være involvert i relativt stor grad. Til tross for dette foreslår vi at ledelsen i enda større grad involverer seg. Dersom Riksantikvaren skal kunne bevege seg mot en prosessorientering krever det at ledelsen går foran og tar ansvar. Litteraturen påpeker at dette er en kritisk faktor (Siha & Saad, 2008; Škrinjar & Trkman, 2013), og omhandler at ledelsen må være aktivt involvert i prosessledelsen og ofte ha forbedring av prosesser på agendaen.

Også dette tiltaket er i meget stor grad tilknyttet de andre. I og med at makten hos Riksantikvaren ligger i linjen, vil det være ledelsen som har autoritet til å iverksette de overnevnte tiltakene, og aktiv involvering er dermed avgjørende. Som nevnt tidligere under tiltaket om opplæring innen prosesstankegang vil det være avgjørende at ledelsen tilegner seg kunnskap om prosessledelse, slik at de kan se verdien av endringene og dermed gå foran som et godt eksempel. Med en økt involvering fra ledelsen vil tiltakene få større kraft nedover i hierarkiet, og dermed ha større sannsynlighet for å lykkes (Siha & Saad, 2008). Ettersom Riksantikvaren har lite kunnskap om prosessledelse på nåværende tidspunkt kan det imidlertid lede til utfordringer.

6.4.5 Endringsledelse

En kritisk faktor i forhold til innføring av prosessledelse er organisasjonsendring (Trkman, 2010). Spesielt endringer i forhold til å gå fra en funksjonsorientering til en prosessorientering er avgjørende. Ettersom endring er en viktig del av prosessledelse og prosessforbedring, ønsker vi å påpeke at det også er avgjørende å lede endringene på en god og riktig måte for å sikre resultatene av prosessledelsesinitiativene (Guha et al., 1997; Jurisch et al., 2013; Trkman, 2010). I den sammenheng ser vi endringsledelse som kritisk for å sikre at de beskrevne tiltakene kan gjennomføres med suksess.

Litteraturen beskriver at det i alle sosiale sammenhenger er både drivkrefter og motkrefter som drar i hver sin retning (Lewin, 1997, referert i Jacobsen, 2012). Ut i fra våre resultater ser vi tydelig at det vil kunne oppstå betydelig motstand mot endringene de ulike tiltakene representerer, og motkreftene må av den grunn håndteres. Motstanden vil kunne variere i styrke, og kan være relatert til blant annet faglig uenighet, frykt for det ukjente, ekstraarbeid, sosiale relasjoner, og endrede maktforhold. Resultatene viser også at prosessutøverne i utgangspunktet innehar en generelt lav endringsvillighet. På bakgrunn av de ulike faktorene er det sannsynlig at det vil oppstå motstand mot: 1) endringer i prosessen, 2) endringer i struktur og overgang til prosessperspektiv, og 3) nye eller endrede IT-systemer. Det presiseres at de overnevnte årsakene ikke er uttømmende, og at motstand mot de foreslåtte tiltakene også kan skje på bakgrunn av andre forhold.

1) Endringer i prosessen, som inkluderer blant annet nye rutiner og ansvarsområder, vil mest sannsynlig kunne føre til motstand på bakgrunn av faglig uenighet, ekstraarbeid, frykt for det ukjente, og sosiale relasjoner. Resultatene viser at enkelte av prosessutøverne ikke ser store problemer i prosessen, noe som med høy sannsynlighet kan føre til motstand på bakgrunn av faglig uenighet (Jacobsen, 2012). Enkelte av utøverne i fredningsprosessen uttrykte videre kritiske holdninger til endringer i prosessen med tanke på ansvarsområder. Denne kritiske holdningen virker å være relatert til en frykt for det ukjente og ekstraarbeid de nye ansvarsområdene måtte innebære. I tillegg kan økt samarbeid på tvers føre til at utøverne i større grad må samhandle med nye mennesker, noe som kan føre til motstand i forhold til sosiale relasjoner (Jacobsen, 2012).

2) Endringer i struktur og overgang til prosessperspektiv ved blant annet innføring av prosesseierskap og økt samarbeid på tvers, vil kunne føre til motstand på bakgrunn av endrede maktforhold, ekstraarbeid, frykt for det ukjente og sosiale relasjoner. Ved å innføre prosesseierskap vil maktforholdet høyst sannsynlig også endre seg. I og med at Riksantikvaren har en svært innarbeidet hierarkisk struktur hvor ansvaret ligger i linjen, kan et maktskifte til en prosesseier føre til utfordringer i form av motstand fra de som enten mister formell eller uformell makt (Jacobsen, 2012). Det vil også kunne føre til motstand på grunn av ekstraarbeid en prosesseier får (McHugh, 1997), og valg av denne personen bør derfor nøye vurderes. Som nevnt under endringer i prosessen vil overgangen til et prosessperspektiv føre til mer samarbeid på tvers som kan føre til motstand på bakgrunn av sosiale relasjoner. En ny tenkemåte vil også føre til endringer i kulturen, noe som vil kunne føre til motstand på bakgrunn av frykt for det ukjente (Diamond, 1986; Tichy & Ulrich, 1984). Til slutt vil større fokus på kontinuerlig målinger og forbedringer av prosessen føre med seg et visst ekstraarbeid som igjen kan føre til motstand (McHugh, 1997).

3) Nye eller endrede IT-systemer som følge av endringer for å øke informasjonsdeling eller integrasjon mellom systemer vil også kunne føre til motstand på bakgrunn av ekstraarbeid og frykt for det ukjente. Resultatene viser at mange av de ansatte føler de har nok å gjøre i løpet av en arbeidsdag, og at de ikke har tid eller kapasitet til å lære seg tunge systemer. Innføring av nye eller endrede systemer vil kunne føre til ekstraarbeid i en mindre periode som følge av innfasing, samt i forhold til opplæring og nye rutiner. På bakgrunn av dette virker det som at frykt for ekstraarbeid er en medvirkende årsak til den negative holdningen til IT. Frykt for det ukjente kan være en annen forklaring på hvorfor noen av informantene virker å vegre seg mot nye systemer. Resultatene viser at flere av de ansatte har lav interesse for teknologi, og en endring kan for mange virke skremmende. Dette kan igjen føre til psykisk stress, gjerne

relatert til personlig mestring (Jacobsen, 2012). I og med at resultatene viser at det er en lav interesse for teknologi, og det er identifisert tendenser til motstand mot eksisterende systemer, virker det sannsynlig at det også vil kunne oppstå motstand mot potensielle endringer i systemene eller ved innføring av nye systemer.

Opptining og gjennomføring

For å overkomme motstanden, og legge til rette for endringene, foreslår vi at Riksantikvaren i stor grad fokuserer på det Lewin kaller «opptiningsfasen» (Lewin, 1997, referert i Jacobsen, 2012). Opptiningsfasen omhandler kort fortalt hvordan ledelsen må skape et klima for endring, hvor aktørene involvert i prosessen opplever det som *viktig, riktig og godt* å endre seg (Jacobsen, 2012). Her bør de fokusere på «sensemaking» og «sensegiving» som handler om å formulere og kommunisere hvorfor organisasjonen bør endre seg, hvordan endringen bør skje, og hva det vil føre til (Gioia & Chittipeddi, 1991). I den forbindelse bør Riksantikvaren fokusere på utfordringene med prosessen i dag for å påpeke feil som har blitt gjort tidligere og konsekvensene dette har fått. Her bør spesielt det overdrevne tidsbruket og konsekvensene dette har for samfunnet være en del av argumentasjonen.

På bakgrunn av dette foreslår vi at de utvider sin fredningsstrategi med en oppnåelig visjon og ulike tiltak for å oppnå denne. I den forbindelse påpeker litteraturen viktigheten av å skape en opplevelse av at det er en «*sense of urgency*» (Kotter, 1995), altså at endringen er viktig og at det haster å gjennomføre den. Forståelsen og budskapet som blir formulert bør deretter konstant formidles til prosessutøverne gjennom mange ulike kanaler over en lengre periode (Jacobsen, 2012; Kotter, 1995). Ved bruk av både språk og handling bør Riksantikvaren forsikre seg om at de involverte har forstått hva endringene innebærer og hvorfor de er nødvendige. Ved å se på det Jacobsen (2012) deler inn i fortolkning av historien og fortelling om fremtiden vil Riksantikvaren kunne «tine opp» organisasjonen før endringene iverksettes.

Ved gjennomføringen av endringene foreslår vi at ledelsen i stor grad fokuserer på å få de involverte ansatte til å endre sin atferd, slik at organisasjonen endrer seg som helhet på en positiv måte. For å få til dette mener vi Riksantikvaren bør benytte en kombinasjon av Jacobsens (2012) «E» og «O»-strategi, eller med andre ord maktbruk og demokrati. Årsaken til dette er todelt. På den ene siden er organisasjonskulturen sterkt innarbeidet og det virker som om motstand vil være fremtredende. På bakgrunn av dette vil maktbruk være nødvendig. Samtidig innebærer de foreslåtte tiltakene store endringer i kulturen, blant annet ved innføring av prosesstankegang, noe som ikke lett kan vedtas eller styres. I forhold til dette er altså en mer demokratisk strategi å foretrekke (Jacobsen, 2012). Totalt sett mener vi en kombinasjonsstrategi med innslag av både maktbruk og demokrati legger til rette for en hensiktsmessig gjennomføring som i høy grad kan redusere den potensielle motstanden.

7 Konklusjon

Denne studien har undersøkt hvilke utfordringer som er knyttet til prosessen ved fredning av offentlige kulturminner. Basert på litteratur og funnene som ble gjort har studien også kommet med forslag til tiltak for hvordan prosessledelse og IT sammen kan bidra til å løse disse utfordringene.

Fredningsprosessen hos Riksantikvaren har blitt kartlagt gjennom intervjuer, dokumentanalyse og utarbeidelsen av en prosessmodell, noe som har resultert i en rekke identifiserte utfordringer. Disse er oppsummert i tabell 9 i kapittel 5.4, *Oppsummering av resultater*. Ulike forhold ved fredningsprosessen har videre blitt analysert og diskutert. På bakgrunn av dette mener vi utfordringene ved prosessen kan sees i lys av både organisatoriske- og IT-relaterte forhold. Innenfor organisatoriske forhold konkluderer vi med at Riksantikvaren har et forbedringspotensial i forhold til ledelse og styring av prosessen, samt i forhold til informasjons- og kunnskapsdeling. Dette innebærer blant annet at det i dag er mangler knyttet til mål og målinger i prosessen, hvilket kan være til hinder for kontinuerlig prosessforbedring. Det virker også til at en funksjonspreget organisasjonsstruktur hindrer en strømlinjeformet prosess som går på tvers av avdelinger og seksjoner. Innenfor IT-relaterte forhold konkluderer vi med at det er utfordringer knyttet til IT-arkitektur, og et manglende samspill mellom IT og prosess. Disse IT-relaterte forholdene er spesielt utfordrende i forhold til informasjonsflyt i prosessen, noe som kan være en av årsakene til den lange saksbehandlingstiden Riksantikvaren opplever. Utfordringene knyttet til informasjonsflyt virker også å ha stor sammenheng med et manglende samspill mellom IT-løsninger og fredningsprosessen, der rutiner og ansvarsområder i forhold til bruk er sentralt.

Som følge av at Riksantikvaren selv har sett flere utfordringer ved prosessen, i tillegg til at det har kommet press fra eksterne aktører, har de i senere tid arbeidet med tiltak for å løse disse. Planene innebærer en ny og forbedret fredningsstrategi i tillegg til en kulturminneportal. Vi har vurdert det dithen at Riksantikvarens tiltak kan bidra til å løse flere av utfordringene ved prosessen, men ikke alle. På bakgrunn av vår diskusjon omkring de identifiserte utfordringer og litteratur omhandlende prosessledelse, informasjonsforvaltning, og endringsledelse har vi utarbeidet flere forslag til fordringer. Disse tiltakene omhandler i stor grad en innføring av prosessledelse samt endringer for å øke samspillet mellom IT-løsningene og fredningsprosessen. Konkret innebærer disse tiltakene:

- Dokumentering og definerer av rutiner og ansvarsområder
- Opplæring innen prosesstankegang, endringer i prosessen, og kritiske IT-systemer
- Systemintegrasjon og tilrettelegging for informasjonsdeling
- Involvering fra ledelsen og ansvarliggjøring av prosesseier
- Mål, målinger og kontinuerlig forbedring

Våre foreslåtte tiltak har som hensikt å bidra til å imøtekomme utfordringer knyttet til organisatoriske og IT-relaterte forhold, og er i sin helhet oppsummert i tabell 10, i kapittel 6.4, *Forslag til forbedringstiltak og fokusområder*.

Utover å foreslå konkrete tiltak, har vi også kommet med anbefalinger for å gjennomføre tiltakene i et endringsledelsesperspektiv. Vi mener det er sannsynlig at det kan oppstå motstand mot endring i forhold til; 1) endringer i prosessen, 2) endringer i struktur og overgang til prosessperspektiv, og 3) nye eller endrede IT-systemer. Vi har derfor foreslått at

Riksantikvaren blant annet bør benytte en kombinasjon av Jacobsens (2012) «E» og «O»-strategi, der det utøves en kombinasjon av maktbruk og demokrati for å gjennomføre endringene.

7.1 Begrensninger

Det er flere begrensninger ved denne studien. For det første tar denne studien kun utgangspunkt i én prosess hos Riksantikvaren. Som følge av at studien går i dybden på én prosess i stedet for flere, gir den ikke et komplett og helhetlig bilde på hvordan situasjonen er hos Riksantikvaren. På bakgrunn av dette kan det tenkes at enkelte utfordringer og/eller tiltak er oversett.

Videre har vi undersøkt et dynamisk case som innebærer at situasjonen i forhold til fredningsprosessen hos Riksantikvaren stadig er i endring. Denne studien fanger dermed ikke opp effektene av den nye fredningsstrategien, den planlagte kulturminneportalen, eller våre anbefalte forbedringstiltak.

Avgrensningene vi har gjort i denne studien har også ført med seg begrensninger. Det at vi har valgt en casestudie fremfor en fler-casestudie, kan begrense generaliserbarheten til funnene som har blitt gjort. Videre kan avgrensningen i forhold til å ikke undersøke eksterne parter i forbindelse med fredningsprosessen utgjøre en begrensning. Årsaken til dette er at det kan tenkes vi hadde gjort flere funn knyttet til vår problemstilling dersom vi også hadde undersøkt de eksterne aktørene.

7.2 Bidrag til forskning og praksis, og forslag til videre forskning

Vi mener denne studien gir flere bidrag i forhold til forskning. For det første bidrar denne studien til å belyse hvordan fredningsprosessen for offentlige kulturminner foregår i Norge, og hvordan prosessforbedringsforsøk kan gjennomføres og styres. Dette innebærer både de utfordringene vi har identifisert, i tillegg til våre foreslåtte forbedringstiltak. Som følge av et stadig større krav til effektivisering og forbedring i offentlige sektor, kan vår studie være av interesse for forskere som ønsker å undersøke lignende prosesser. Lignende prosesser kan være prosesser innenfor andre offentlige direktorater der lovverk i stor grad legger føringer for gjennomføringen.

Denne studien gir også gi bidrag til forskning ved at vi benytter oss av Hammers (2007) PEMM-modell. Vår praktiske anvendelse av PEMM i en prosess som i stor grad er lovregulert kan være av interesse for andre forskere som undersøker lignende prosesser. En erfaring vi har gjort er knyttet til at vi kun har brukt PEMM til å vurdere prosessmodenheten, og ikke organisasjonsmodenheten. Til tross for at Hammer sier at både prosess- og organisatorisk modenhet avhenger av hverandre og bør evalueres, har vi erfart at det er tilstrekkelig å kun vurdere prosessmodenheten. Videre har vi erfart at PEMM i liten grad tar høyde for å måle prosessmodenhet som ligger mellom de ulike modenhetsnivåene definert av Hammer (2007). Vi mener at PEMM i vårt tilfelle gir et for strengt totalbilde av modenhetsnivået i forhold til virkeligheten. Disse erfaringene kan gi bidrag til andre forskere som vurderer å benytte PEMM-rammeverket til å vurdere modenheten av en prosess.

Vi mener også at denne studien vil kunne gi bidrag til praksis. For Riksantikvarens del vil denne oppgaven gi bidrag i form av å belyse konkrete utfordringer ved fredningsprosessen, i tillegg til en rekke forslag til forbedringstiltak. Vi har også fått klare indikasjoner fra Riksantikvaren som understøtter dette. Blant annet har vi fått flere tilbakemeldinger fra

informanter underveis i gjennomføringen av studiet. Eksempelvis uttrykte en av informantene at prosessmodellen vi har utarbeidet var dekkende og god nok til å bli brukt i forbindelse med opplæring av nyansatte. Vi har også fått tilbakemeldinger fra flere andre informanter som mener studien belyser utfordringene de selv opplever, og at studien vår kan føre til at flere ser behovet for endring.

Vi har også fått signaler fra Computas om at våre funn kan være av interesse for dem i forbindelse med deres rådgiverrolle hos Riksantikvaren. Mer konkret innebærer dette at ansatte hos Computas kan bruke vår studie for å forberede seg før de går inn i rådgiverrollen. Vår studie kan også gi bidrag til konsulenter som skal arbeide med lignende prosesser i offentlig sektor.

Utover det overnevnte ser vi også potensielle bidrag for lignende organisasjoner i Norge eller andre land som har lignende eller tilsvarende prosesser. Vår oppfatning av fredningsprosessen er at den kan ansees som en relativt universal saksbehandlingsprosess hvor lovverk og reguleringer i stor grad styrer. Av den grunn mener vi prosessen kan ha mange mulige likheter med prosesser innen offentlig sektor også i andre organisasjoner og land.

Som nevnt tidligere har denne studien en begrensning ettersom den ikke fanger opp effekter av tiltak som kan komme. Vi anbefaler derfor at fremtidige studier undersøker hvordan tiltak forbundet med den nye fredningsstrategien, kulturminneportalen, samt våre forslag kan ha innvirkning på de identifiserte utfordringene. Her kan en potensiell tilnærming være en longitudinell studie som kan utdype hvilke effekter ulike tiltak innen prosessledelse og IT-støtte har over tid. Vi foreslår også muligheten for breddestudier som går på tvers av flere offentlige etater for å kunne sammenligne effektene. Et eksempel på en studie kan være å undersøke hvordan funksjonalitet for kunnskapsdeling i kulturminneportalen kan ha effekt på fredningsprosessen, eller også Riksantikvaren som helhet. Alternativt kan også et aksjonsforskningsstudie være interessant for videre forskning, hvor forskeren i større grad bidrar til å iverksette endringene og i den forbindelse evaluerer og måler effektene.

8 Referanseliste

- Aguilar, M., Rautert, T., & Pater, A. J. (1999). *Business process simulation: a fundamental step supporting process centered management*. Paper presentert på 31st Conference on Winter Simulation, Phoenix, USA.
- Aldin, L., & de Cesare, S. (2011). A literature review on business process modelling: new frontiers of reusability. *Enterprise Information Systems*, 5(3), 359-383.
- Arshad, N. I., Bosua, R., & Milton, S. K. (2010). *Facilitating information sharing in organizations using electronic content management systems (ECMS): towards a model*. Paper presentert på 21st Australasian Conference on Information Systems, Brisbane, Australia.
- Bendoly, E., & Cotteleer, M. J. (2008). Understanding behavioral sources of process variation following enterprise system deployment. *Journal of Operations Management*, 26(1), 23-44.
- Biazzo, S. (2000). Approaches to business process analysis: a review. *Business Process Management Journal*, 6(2), 99-112.
- Brynjolfsson, E. (2010). The four ways IT is revolutionizing innovation. *MIT Sloan Management Review*, 51(3), 51-56.
- Chang, H. H., & Wang, I. C. (2011). Enterprise Information Portals in support of business process, design teams and collaborative commerce performance. *International Journal of Information Management*, 31(2), 171-182.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4 ed.). Los Angeles: Sage.
- Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining validity in qualitative inquiry. *Theory into practice*, 39(3), 124-130.
- Davenport, T. H., & Beers, M. C. (1995). Managing information about processes. *Journal of Management Information Systems*, 12(1), 57-80.
- Dennis, A. R., Carte, T. A., & Kelly, G. G. (2003). Breaking the rules: success and failure in groupware-supported business process reengineering. *Decision Support Systems*, 36(1), 31-47.
- Detlor, B. (2000). The corporate portal as information infrastructure: towards a framework for portal design. *International Journal of Information Management*, 20(2), 91-101.
- Diamond, M. A. (1986). Resistance to change: A psychoanalytic critique of Argyris and Schon's contributions to organization theory and intervention. *Journal of Management Studies*, 23(5), 543-562.
- Dias, C. (2001). Corporate portals: a literature review of a new concept in Information Management. *International Journal of Information Management*, 21(4), 269-287.
- Dubé, L., & Robey, D. (1999). Software stories: three cultural perspectives on the organizational practices of software development. *Accounting, Management and Information Technologies*, 9(4), 223-259.
- Dutta, S., & Manzoni, J.-F. (1999). *Process Re-engineering, Organizational Change and Performance Improvement*. London: McGraw-Hill.
- Fernandes, K. J., Raja, V., & Austin, S. (2005). Portals as a knowledge repository and transfer tool—VIZCon case study. *Technovation*, 25(11), 1281-1289.
- Ferneley, E., & Sobreperéz, P. (2006). Resist, comply or workaround? An examination of different facets of user engagement with information systems. *European journal of information systems*, 15(4), 345-356.
- Finansdepartementet. (2014a). Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform: En mer effektiv offentlig sektor [Pressemelding]. Hentet fra <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Satsinger/?pid=65149#hopp>

- Finansdepartementet. (2014b). Et budsjett for effektiv ressursbruk, høyere produktivitet og en bedre hverdag [Pressemelding]. Hentet fra <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Satsinger/?pid=65146#hopp>
- Fingar, P., & Aronica, R. (2001). Value chain optimization: the new way of competing. *Supply Chain Management Review*, 5(5), 82-85.
- Firestone, J. M. (2007). *Enterprise information portals and knowledge management*. New York, USA: Routledge.
- Flaa, P., Hofoss, D., Hoven, F. H., & Rønning, R. (1981). *Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Flak, L. (2012). *Gevinstrealisering og offentlige IKT-investeringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gartner. (2010). Leading in times of transition: The 2010 CIO Agenda.
- Gartner. (2013). Enterprise Information Management (EIM). Hentet 14.02, 2015, fra <http://www.gartner.com/it-glossary/enterprise-information-management-eim/>
- Gibson, C. F. (2003). IT-enabled business change: an approach to understanding and managing risk. *MIS Quarterly Executive*, 2(2), 104-115.
- Gioia, D. A., & Chittipeddi, K. (1991). Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation. *Strategic management journal*, 12(6), 433-448.
- Goldkuhl, G. (2012). Pragmatism vs interpretivism in qualitative information systems research. *European journal of information systems*, 21(2), 135-146.
- Goodhue, D. L., & Thompson, R. L. (1995). Task-technology fit and individual performance. *MIS quarterly*, 19(2), 213-236.
- Greasley, A. (2006). Using process mapping and business process simulation to support a process-based approach to change in a public sector organisation. *Technovation*, 26(1), 95-103.
- Grover, V. (1999). From business reengineering to business process change management: a longitudinal study of trends and practices. *Engineering Management, IEEE Transactions on*, 46(1), 36-46.
- Guha, S., Grover, V., Kettinger, W. J., & Teng, J. T. (1997). Business process change and organizational performance: exploring an antecedent model. *Journal of Management Information Systems*, 14(1), 119-154.
- Gulledge Jr, T. R., & Sommer, R. A. (2002). Business process management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, 8(4), 364-376.
- Hammer, M. (1990). Reengineering work: don't automate, obliterate. *Harvard business review*, 68(4), 104-112.
- Hammer, M. (2004). Deep change. *Harvard business review*, 82(4), 84-93.
- Hammer, M. (2007). The process audit. *Harvard business review*, 85(4), 111-123.
- Hammer, M. (2010). What is business process management? *Handbook on Business Process Management 1* (pp. 3-16). Berlin: Springer.
- Harmon, P. (2004). *Evaluating an Organization's Business Process Maturity*. Hentet fra <http://www.bptrends.com/publicationfiles/03-04%20NL%20Eval%20BP%20Maturity%20-%20Harmon.pdf>
- Haug, A. (2012). The implementation of enterprise content management systems in SMEs. *Journal of Enterprise Information Management*, 25(4), 349-372.
- Humphrey, W. S. (1988). Characterizing the software process: a maturity framework. *Software, IEEE*, 5(2), 73-79.
- Hung, R. Y. (2006). Business process management as competitive advantage: a review and empirical study. *Total Quality Management & Business Excellence*, 17(1), 21-40.

- Hutton, G. (1996). Business process re-engineering—a public sector view. I C. Armistead & P. Rowland (Red.), *Managing Business Processes: BPR and Beyond* (pp. 21-38). Chichester: John Wiley & Sons.
- Iden, J. (2005). *Prosessutvikling - Håndbok i modellering og analyse av prosesser*. Trondheim: Tapir Akademiske Forlag.
- Iden, J. (2013). *Prosessledning*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Indulska, M., Green, P., Recker, J., & Rosemann, M. (2009). *Business process modeling: Perceived benefits*. Paper presentert på 28th International Conference on Conceptual Modeling, Gramado, Brasil.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (Vol. 2). Kristiansand: HøyskoleForlaget.
- Jacobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledning* (2 ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Johnsen, N. (2014, 23.01). Gigant-satsing ble NAV-bom. *Verdens Gang*. Hentet fra <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/gigant-satsing-ble-nav-bom/a/10120775/>
- Johnson, C., & Levien, S. (2010). Numbers you need: Top Tech Priorities; IT departments are focused on cloud computing, business intelligence and business process management. Hentet 03.04, 2015, fra <http://www.cio.com/article/2419856/business-process-management/numbers-you-need--top-tech-priorities.html>
- Jurisch, M. C., Ikas, C., Palka, W., Wolf, P., & Krmar, H. (2012). *A review of success factors and challenges of public sector BPR implementations*. Paper presentert på 45th Hawaii International Conference on System Sciences, Maui, Hawaii.
- Jurisch, M. C., Ikas, C., Wolf, P., & Krmar, H. (2013). Key Differences of Private and Public Sector Business Process Change. *e-Service Journal*, 9(1), 3-27.
- Karimi, J., Somers, T. M., & Bhattacharjee, A. (2007). The impact of ERP implementation on business process outcomes: A factor-based study. *Journal of Management Information Systems*, 24(1), 101-134.
- Klein, H. K., & Myers, M. D. (1999). A set of principles for conducting and evaluating interpretive field studies in information systems. *MIS quarterly*, 23(1), 67-93.
- Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2014). *Digitaliseringsrundskrivet*. Oslo: Kommunal og moderniseringsdepartementet, Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/aif/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet_2014.pdf.
- Kotter, J. P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard business review*, 73(2), 59-67.
- Levy, Y., & Ellis, T. J. (2006). A systems approach to conduct an effective literature review in support of information systems research. *Informing Science: International Journal of an Emerging Transdiscipline*, 9(1), 181-212.
- Lewin, K. (1997). *Resolving Social Conflict and Field Theory in Social Science*. Washington: American Psychological Association.
- Martinko, M. J., Zmud, R. W., & Henry, J. W. (1996). An attributional explanation of individual resistance to the introduction of information technologies in the workplace. *Behaviour & Information Technology*, 15(5), 313-330.
- McCormack, K., Willems, J., Van den Bergh, J., Deschoolmeester, D., Willaert, P., Štemberger, M. I., Škrinjar, R., Trkman, P., Ladeira, M. B., de Oliveira, M. P. V., Vuksic, V. B., & Vlahovic, N. (2009). A global investigation of key turning points in business process maturity. *Business Process Management Journal*, 15(5), 792-815.
- McHugh, M. (1997). The stress factor: another item for the change management agenda? *Journal of Organizational Change Management*, 10(4), 345-362.

- McKinsey & Company. (2015). *Modernisering og effektivisering av stabs-, støtte- og forvaltningsfunksjoner i forsvarssektoren*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/fd/dokumenter/rapporter-og-regelverk/150317modernisering-og-effektivisering-av-forsvarssektoren.pdf>
- Melão, N., & Pidd, M. (2000). A conceptual framework for understanding business processes and business process modelling. *Information Systems Journal*, 10(2), 105-129.
- Myers, M. D. (1997, 13. april, 2015). Qualitative Research in Information Systems. Hentet 19. april, 2015, fra <http://www.qual.auckland.ac.nz>
- Myers, M. D., & Avison, D. (2002). An introduction to qualitative research in information systems *Qualitative research in information systems* (pp. 3-12). London: Sage.
- Newman, D., & Logan, D. (2006). *Achieving agility: How enterprise information management overcomes information silos*. Hentet fra <http://lib-resources.unimelb.edu.au/gartner/research/137800/137817/137817.pdf>
- Oates, B. J. (2006). *Researching Information Systems and Computing* (Vol. 2). London: Sage.
- Ongaro, E. (2004). Process management in the public sector: the experience of one-stop shops in Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 17(1), 81-107.
- Ould, M. A. (1995). *Business Processes: Modelling and analysis for re-engineering and improvement*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Paulk, M. C., Curtis, B., Chrissis, M. B., & Weber, C. V. (1993). Capability maturity model, Version 1.1. *IEEE Software*, 10(4), 18-27.
- Riksantikvaren. (2015a). Fredning. Hentet 04.04, 2015, fra <http://www.ra.no/Fredning>
- Riksantikvaren. (2015b). *Fredningsstrategi mot 2020 for kulturminneforvaltningen*. Hentet fra <http://www.riksantikvaren.no/content/download/24400/158091/file/1-RA-fredningsstrategien-trykk.pdf>
- Riksantikvaren. (2015c). Organisasjonskart. Hentet 10.04, 2015, fra <http://www.riksantikvaren.no/index.php/Om-oss/Organisasjonskart>
- Riksantikvaren. (2015d). Strategisk plan. Hentet 17.03, 2015, fra <http://www.riksantikvaren.no/Om-oss/Strategisk-plan>
- Riksrevisjonen. (2009). *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar*. Hentet fra https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2008-2009/Dok_3_9_2008_2009.pdf
- Rohloff, M. (2009). Case study and maturity model for business process management implementation *Business Process Management* (pp. 128-142). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Rosemann, M., & De Bruin, T. (2005). *Towards a business process management maturity model*. Paper presentert på 13th European Conference on Information Systems, Regensburg, Tyskland.
- Ross, J. W. (2003). Creating a strategic IT architecture competency: Learning in stages. *MIS Quarterly Executive*, 2(1), 31-43.
- Ryu, C., Kim, Y. J., Chaudhury, A., & Rao, H. R. (2005). Knowledge acquisition via three learning processes in enterprise information portals: learning-by-investment, learning-by-doing, and learning-from-others. *MIS quarterly*, 29(2), 245-278.
- Röglinger, M., Pöppelbuß, J., & Becker, J. (2012). Maturity models in business process management. *Business Process Management Journal*, 18(2), 328-346.
- Santana, A. F. L., Alves, C. F., Santos, H. R. M., & Felix, A. d. L. C. (2011). BPM Governance: An Exploratory Study in Public Organizations *Enterprise, Business-Process and Information Systems Modeling* (pp. 46-60). Berlin, Tyskland: Springer.

- Sentanin, O. F., Santos, F. C. A., & Jabbour, C. J. C. (2008). Business process management in a Brazilian public research centre. *Business Process Management Journal*, 14(4), 483-496.
- Shilakes, C. C., & Tylman, J. (1998). Enterprise information portals. New York: Merrill Lynch.
- Siha, S. M., & Saad, G. H. (2008). Business process improvement: empirical assessment and extensions. *Business Process Management Journal*, 14(6), 778-802.
- Škrinjar, R., & Trkman, P. (2013). Increasing process orientation with business process management: Critical practices. *International Journal of Information Management*, 33(1), 48-60.
- Smith, H., & Fingar, P. (2004). Process Management Maturity Models. Hentet 22.02, 2015, fra <http://www.bptrends.com/publicationfiles/07-04%20COL%20Maturity%20Models-%20Smith-Fingar.pdf>
- Tichy, N. M., & Ulrich, D. O. (1984). The leadership challenge: A call for the transformational leader. *Sloan Management Review*, 26(1), 59-68.
- Trkman, P. (2010). The critical success factors of business process management. *International Journal of Information Management*, 30(2), 125-134.
- Walsham, G. (1995). Interpretive case studies in IS research: nature and method. *European journal of information systems*, 4(2), 74-81.
- Weber, C. V., Curtis, B., & Gardiner, T. (2008). Business Process Maturity Model (BPMM) Version 1.0. Hentet fra: <http://doc.omg.org/formal/08-06-01.pdf>
- Weick, K. E., & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development. *Annual review of psychology*, 50(1), 361-386.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4 ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Vedlegg

Vedlegg #1: Eksempel på intervjuguide	97
Vedlegg #2: Modell av fredningsprosess	99
Vedlegg #3: Modenhetsanalyse - PEMM	103

Vedlegg #1: Eksempel på intervjuguide

Introduksjon:

- Presentere oppgaven, formålet og viktige avgrensninger
- Informasjon om konfidensialitet, lydopptak og rettigheter
- Informasjon om mulighet for tilbakemelding på resultater

Personinformasjon og generelt om fredningsprosessen:

- Hvor lenge har du jobbet hos Riksantikvaren?
- Hva er din rolle i organisasjonen?
 - o Hva innebærer det?
- Hvor lenge har du hatt den spesifikke rollen?
- Hva er din rolle i fredningsprosessen?
- Vet du om det er en prosesseier for fredningsprosessen?
 - o Hvem er hovedansvarlig for prosessen?
 - o Hva gjør denne personen overordnet for prosessen?
 - Utover standardoppgaver
- Har det vært forsøk på å forbedre prosessen?
 - o Har det vært forsøk på en radikal eller inkrementell endring?
 - o Hva har vært årsaken?
- Vet du om det foreligger dokumentasjon på deler eller hele fredningsprosessen ift. fremgangsmåte/arbeidsoppgaver?
 - o Hvis ja: Hvordan ser denne ut og hvor er det lagret?

Om fredningen av Bogstad gård:

- Du sa du hadde rolle X i fredningsprosessen, gjaldt det også for fredningen av Bogstad gård?
 - o Hva trigget din involvering?
 - o Hvordan gikk du frem? Forklar gjerne stegvis.
- Hva var du avhengig av for å gjøre din jobb? Tenk på informasjon, andre personer, og oppgaver som må være gjort på forhånd, etc.
- Hvilke personer samarbeidet du med?
 - o Hva gikk samarbeidet ut på?
- Hva resulterte ditt arbeid i / hva slags informasjon sender du til andre?
 - o Til hvem?
 - o Dokumenterer du denne informasjonen eller annen informasjon du skaper?
- Trigger ditt arbeid en eller flere andre prosesser?
- Hvordan skiller fredningen av Bogstad gård seg i forhold til andre fredninger?
 - o De største forskjellene
 - o For deg

Kartlegging om IT-verktøy:

- Hvilke IT-systemer og programmer (og arkiv/databaser) bruker du i forbindelse med fredningsprosessen?
 - o Hvordan fungerer de og hva bruker du disse til?
 - I forhold til kommunikasjon
 - I forhold til hvordan filer blir lagret / dokumentert
 - I forhold til innhenting av informasjon

- Hvem har ansvaret for å legge inn og oppdatere informasjonen i systemene?
 - o Underveis og etter fredning?
 - o Hvordan blir dette gjort? Kommunikasjon?
- Hvordan er systemene koblet sammen?
- Kan du si noe kort om hvordan systemene ble anskaffet?
 - o Med hvilken hensikt?
 - o Hva betydde det for prosessen? Ble noe endret?
- Vet du om IT-systemene/verktøyene har endret seg? - Først og fremst i senere tid.

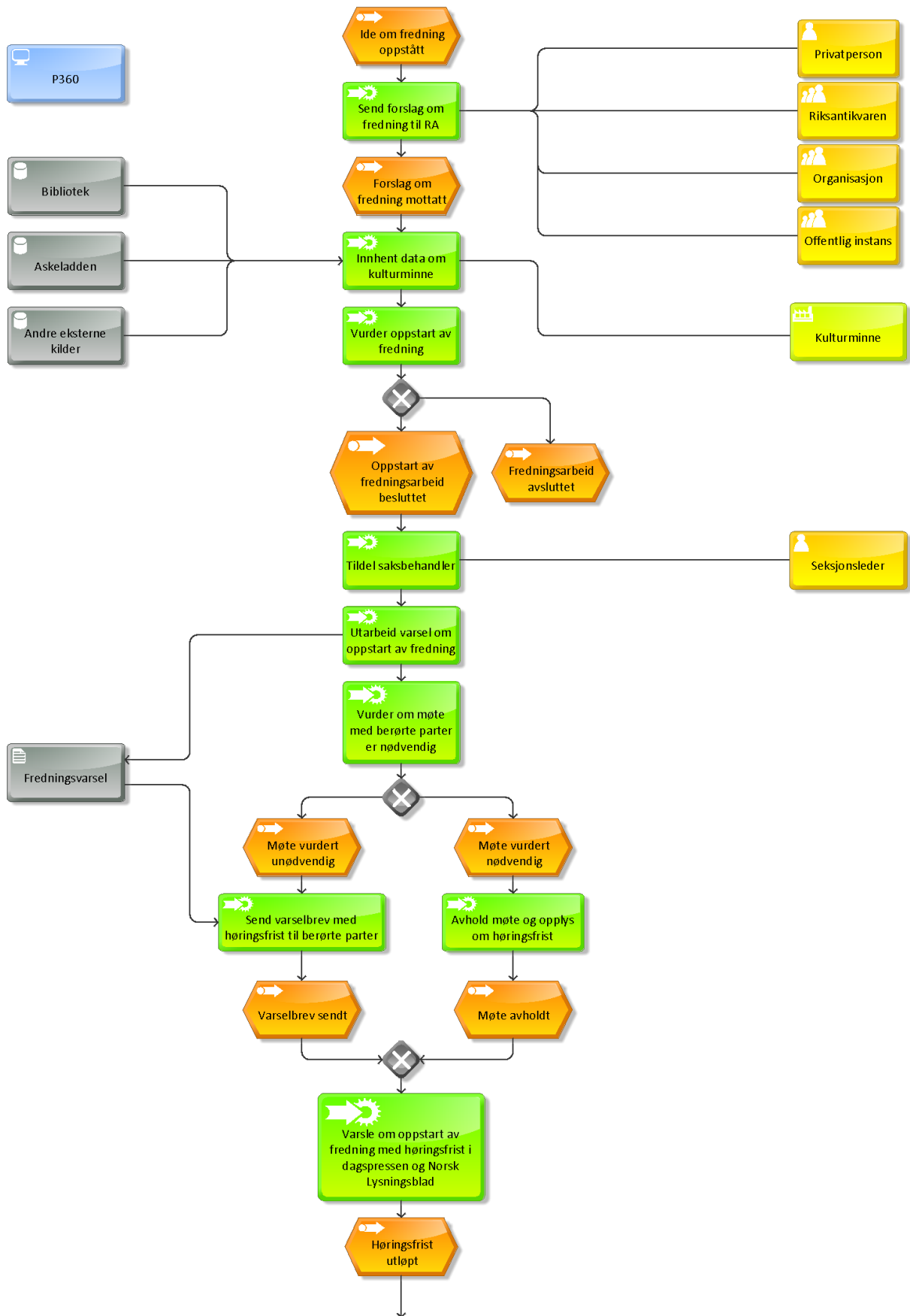
Mål og måling:

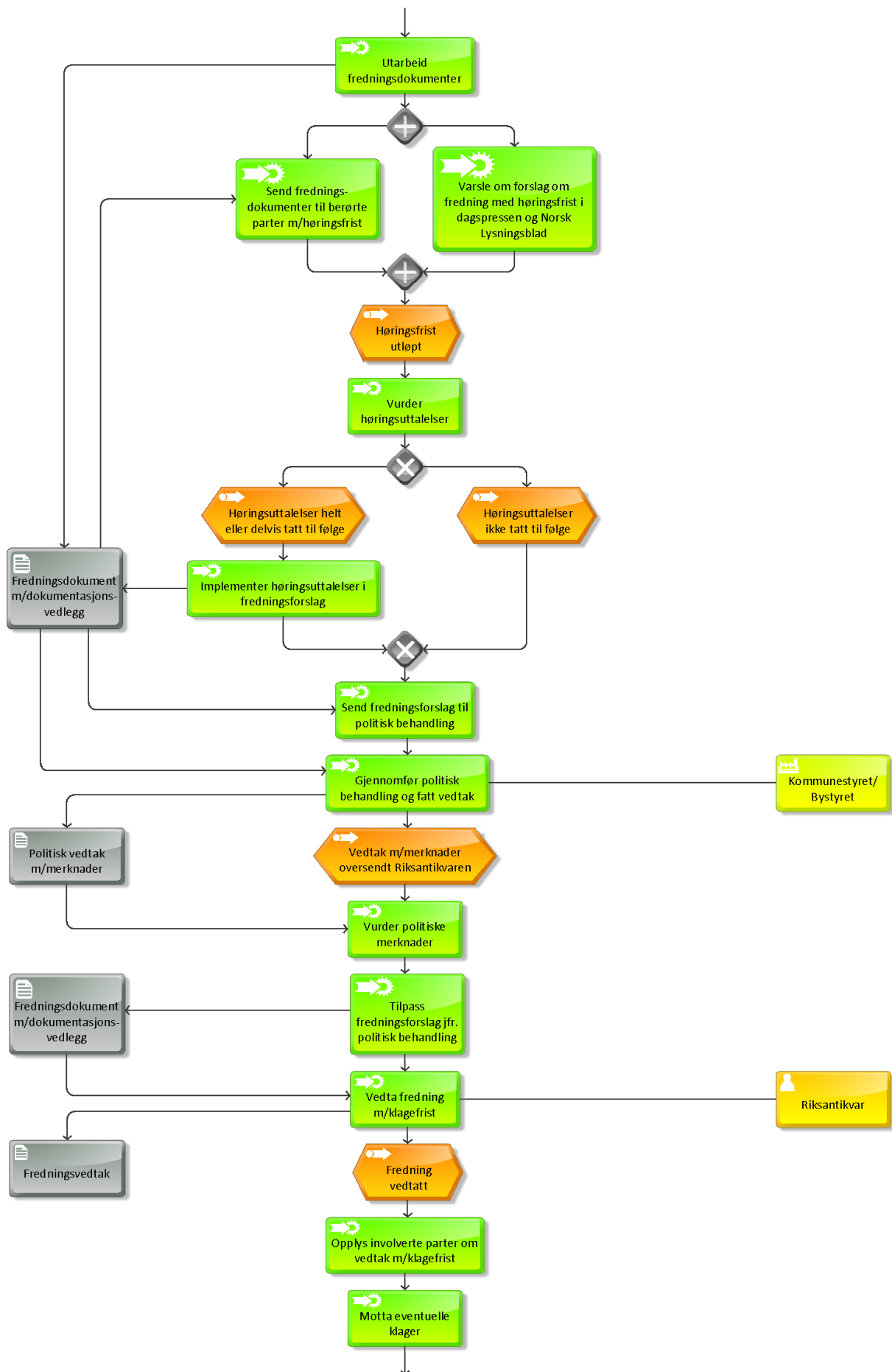
- Har dere satt mål for prosessen i forhold til kost, kvalitet (fornøyde aktører) og effektivitet?
 - o Er målene knyttet til overordnede/strategiske mål?
- Utfører dere målinger av prosessen?
 - o Hva slags målinger?
 - o Hva bruker dere det til?
 - o Hva hjelper det?

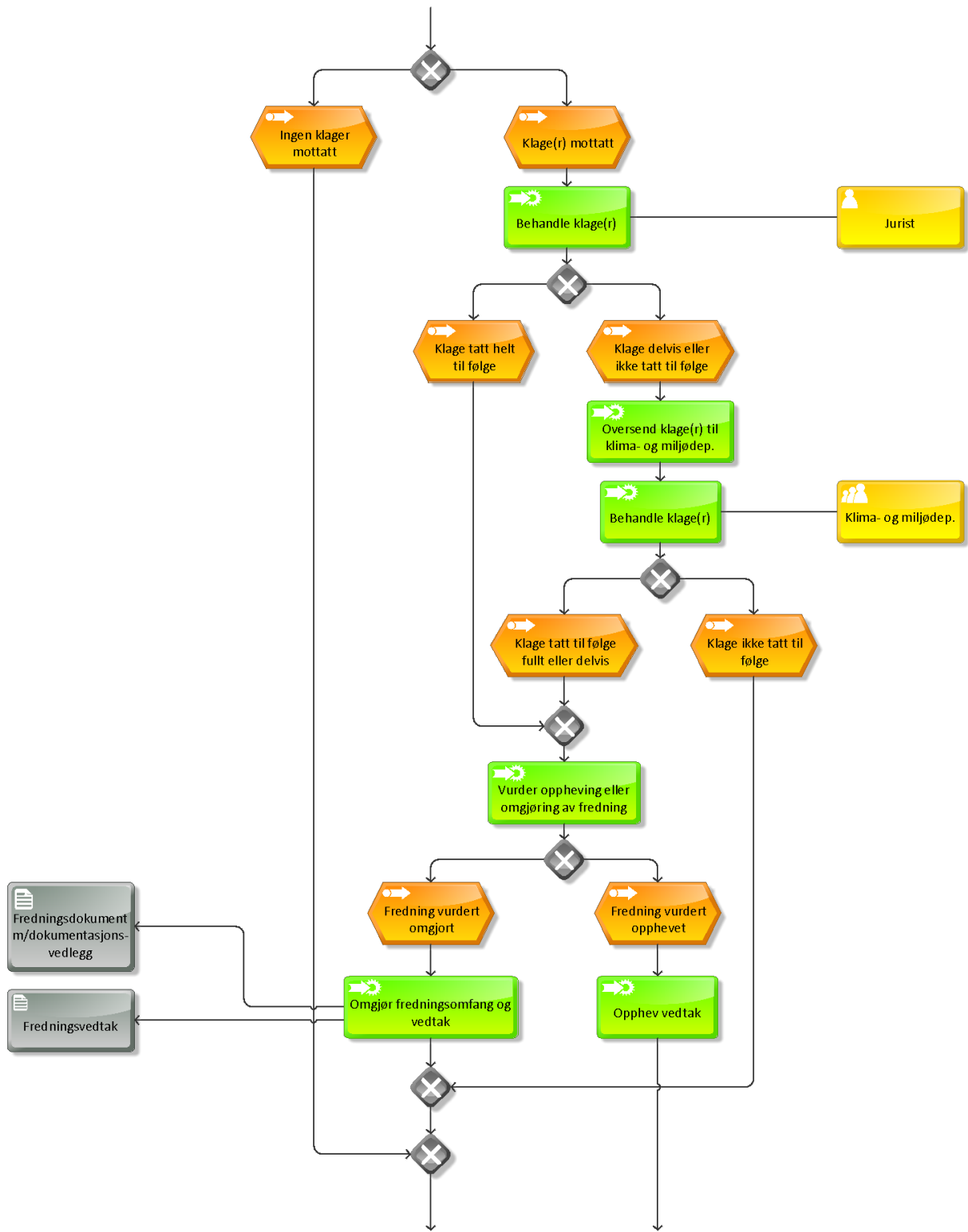
Kartlegging om forbedringspotensialet:

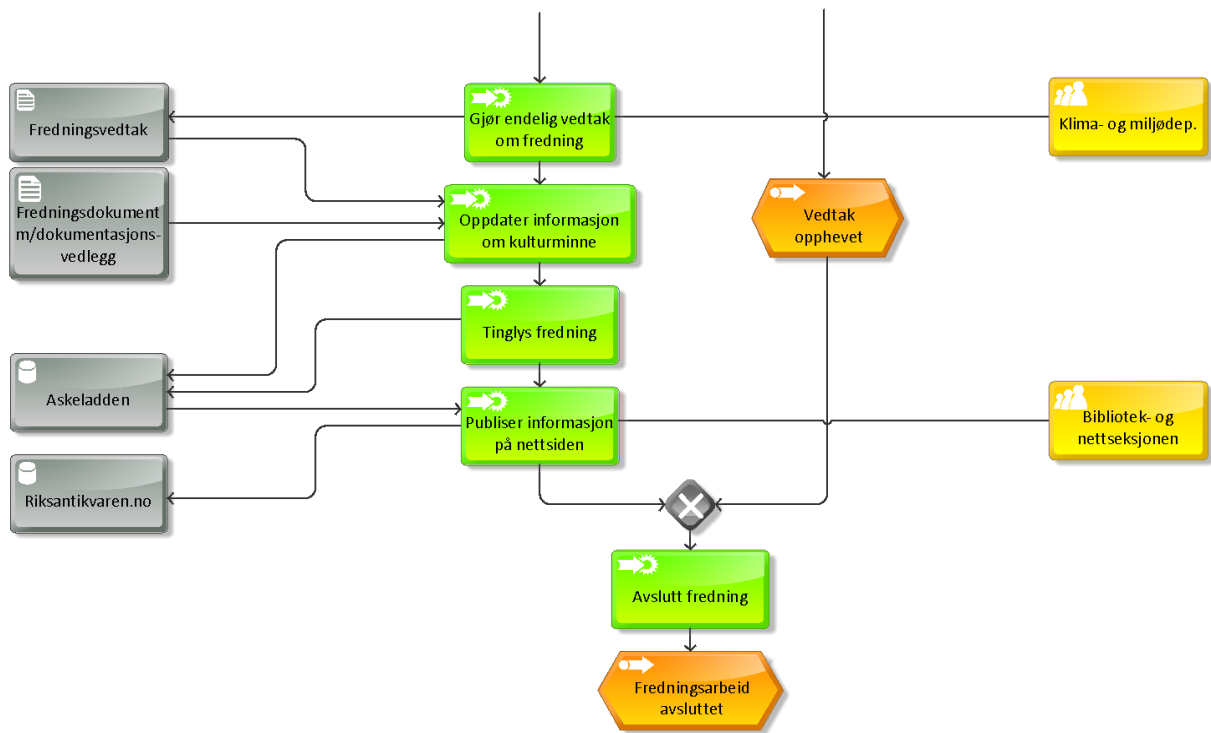
- Hvordan syns du fredningsprosessen av Bogstad gård fungerte i forhold til effektivitet, informasjonsflyt, osv.?
 - o Hvordan skilte det seg fra tidligere fredninger?
 - I forhold til tid
- Hvilke utfordringer er det i dagens fredningsprosess?
- Har du noen tanker om hvordan fredningsprosessen som helhet kunne vært bedre sett bort i fra det som er lovpålagt?
 - o I det daglige arbeid som dere styrer selv
- I hvilken grad syns du IT-verktøyene støtter fredningsprosessen?
 - o Hvordan synes du IT-verktøyene fungerer?
- Er det noen IT-verktøy du savner og som du mener kunne forenklet din jobb og effektiviteten/informasjonsflyten i fredningsprosessen?
 - o Eventuelt endringer i nåværende verktøy?
- Er det noen måte systemene kunne blitt brukt bedre eller mer effektivt?

Vedlegg #2: Modell av fredningsprosess









Vedlegg #3: Modenhetsanalyse - PEMM

GREEN: largely true
YELLOW: somewhat true
RED: largely untrue

P-1 P-2 P-3 P-4

	P-1	P-2	P-3	P-4
Design Purpose	The process has not been designed on an end-to-end basis. Functional managers use the legacy design primarily as a context for functional performance improvement.	The process has been redesigned from end to end in order to optimize its performance.	The process has been designed to fit with other enterprise processes and with the enterprise's IT systems in order to optimize the enterprise's performance.	The process has been designed to fit with customer and supplier processes in order to optimize interenterprise performance.
Context	The process's inputs, outputs, suppliers, and customers have been identified.	The needs of the process's customers are known and agreed upon.	The process owner and the owners of the other processes with which the process interfaces have established mutual performance expectations.	The process owner and the owners of customer and supplier processes with which the process interfaces have established mutual performance expectations.
Documentation	The documentation of the process is primarily functional, but it identifies the interconnections among the organizations involved in executing the process.	There is end-to-end documentation of the process design.	The process documentation describes the process's interfaces with, and expectations of, other processes and links the process to the enterprise's system and data architecture.	An electronic representation of the process design supports its performance and management and allows analysis of environmental changes and process reconfigurations.
Performers Knowledge	Performers can name the process they execute and identify the key metrics of its performance.	Performers can describe the process's overall flow, how their work affects customers, other employees in the process, and the process's performance, and the required and actual performance levels.	Performers are familiar both with fundamental business concepts and with the drivers of enterprise performance and can describe how their work affects other processes and the enterprise's performance.	Performers are familiar with the enterprise's industry and its trends and can describe how their work affects interenterprise performance.
Skills	Performers are skilled in problem solving and process improvement techniques.	Performers are skilled in teamwork and self-management.	Performers are skilled at business decision making.	Performers are skilled at change management and change implementation.
Behavior	Performers have some allegiance to the process, but owe primary allegiance to their function.	Performers try to follow the process design, perform it correctly, and work in ways that will enable other people who execute the process to do their work effectively.	Performers strive to ensure that the process delivers the results needed to achieve the enterprise's goals.	Performers look for signs that the process should change, and they propose improvements to the process.
Owner Identity	The process owner is an individual or a group informally charged with improving the process's performance.	Enterprise leadership has created an official process owner role and has filled the position with a senior manager who has clout and credibility.	The process comes first for the owner in terms of time allocation, mind share, and personal goals.	The process owner is a member of the enterprise's senior-most decision-making body.
Activities	The process owner identifies and documents the process, communicates it to all the performers, and sponsors small-scale change projects.	The process owner articulates the process's performance goals and a vision of its future, sponsors redesign and improvement efforts, plans their implementation, and ensures compliance with the process design.	The process owner works with other process owners to integrate processes to achieve the enterprise's goals.	The process owner develops a rolling strategic plan for the process, participates in enterprise-level strategic planning, and collaborates with his or her counterparts working for customers and suppliers to sponsor interenterprise process-redesign initiatives.
Authority	The process owner lobbies for the process but can only encourage functional managers to make changes.	The process owner can convene a process redesign team and implement the new design and has some control over the technology budget for the process.	The process owner controls the IT systems that support the process and any projects that change the process and has some influence over personnel assignments and evaluations as well as the process's budget.	The process owner controls the process's budget and exerts strong influence over personnel assignments and evaluations.
Infrastructure	Fragmented legacy IT systems support the process.	An IT system constructed from functional components supports the process.	An integrated IT system, designed with the process in mind and adhering to enterprise standards, supports the process.	An IT system with a modular architecture that adheres to industry standards for interenterprise communication supports the process.
Human Resource Systems	Functional managers reward the attainment of functional excellence and the resolution of functional problems in a process context.	The process's design drives role definitions, job descriptions, and competency profiles. Job training is based on process documentation.	Hiring, development, reward, and recognition systems emphasize the process's needs and results and balance them against the enterprise's needs.	Hiring, development, reward, and recognition systems reinforce the importance of intra- and interenterprise collaboration, personal learning, and organizational change.
Metrics Definition	The process has some basic cost and quality metrics.	The process has end-to-end process metrics derived from customer requirements.	The process's metrics as well as cross-process metrics have been derived from the enterprise's strategic goals.	The process's metrics have been derived from interenterprise goals.
Uses	Managers use the process's metrics to track its performance, identify root causes of faulty performance, and drive functional improvements.	Managers use the process's metrics to compare its performance to benchmarks, best-in-class performance, and customer needs and to set performance targets.	Managers present the metrics to process performers for awareness and motivation. They use dashboards based on the metrics for day-to-day management of the process.	Managers regularly review and refresh the process's metrics and targets and use them in strategic planning.