

Trude Høgvold Olsen
Høgskolen i Harstad

Elsa Solstad
Høgskolen i Harstad

Keywords: uncertainty,
information, public reforms,
municipalities

Nøkkelord: usikkerhet,
informasjon, Samhandlings-
reformen, kommuner

Municipal websites and information about the local implementation of a public reform
In this article we focus on how Norwegian municipalities present information about the results of their work of implementing The Coordination Reform to the inhabitants through their websites. The point of departure is that political reforms may lead to uncertainty for the inhabitants. This uncertainty can partly be handled by giving specific information about how the reform will affect the inhabitants. We contribute to the debate about the municipality as an information agent by following how the 25 municipalities in Troms County cover their work on The Coordination Reform on their websites over a period of one year. We focus on external communication to a heterogeneous target group (the inhabitants) in a reform context. The main finding is that the municipalities disseminate relatively little information about their work with the reform and about specific results. But there are variations between the municipalities. It may seem that they wish to show that they focus on the reform in different ways and part of the information on the websites are therefore of symbolic character.

Sammendrag

I denne artikkelen ser vi på hvordan kommuner formidler informasjon til innbyggerne gjennom sine websider om resultatet av sitt arbeid med den norske Samhandlingsreformen. Utgangspunktet er at politiske reformer kan medføre usikkerhet for innbyggerne, og at denne usikkerheten kan møtes ved at innbyggerne får konkret informasjon om hvordan de vil bli berørt av reformen. Ved å følge hvordan de 25 kommunene i Troms fylkeskommune dekker Samhandlingsreformen på sine websider over et tidsrom på ett år, bidrar vi til debatten om kommunen som informasjonsformidler. Vårt fokus er på ekstern kommunikasjon til en heterogen målgruppe (innbyggerne) i en reformkontekst. Hovedfunnet er at kommunene formidler relativt lite informasjon om hvordan de arbeider med reformen og om konkrete resultater av dette arbeidet, men det er variasjoner mellom kommunene. Det kan imidlertid synes som om de ønsker å vise at de er opptatt av reformen i ulike settinger. En del informasjon på websidene er derfor av symbolsk karakter.

Kommuners informasjonsformidling gjennom egne websider

I de senere årene har de rollene som kommunenes websider kan spille i den lokalpolitiske debatten (Winsvold, 2007) og i nyhetsformidling generelt (Segaard, 2010) fått økt forskningsoppmerksomhet. Også i praksisfeltet er det et generelt fokus på kvalitet og innhold på informasjon på offentlige websider (se f.eks. DIFI, 2011). Denne oppmerksomheten på kommunale websider kan dels knyttes til en transparenstrend i offentlig sektor (Wæraas, 2011), og dels til at flere kommuner kan vise til en profesjonalisering av informasjonsarbeidet (se f.eks. Winsvold, 2007 og Segaard, 2010). Gjennom denne profesjonaliseringen vokser det fram en diskusjon av dilemmaer ved å kombinere idealet om kommunen som tilrettelegger for praktisk informasjon, en slags folkeopplyser, med aktiv informasjonsformidling ut fra journalistiske og strategiske informasjonsidealene (Segaard, 2010). Slike dilemmaer blir særlig interessante i saker der kommunen får et økt ansvar for gjennomføring av for eksempel nasjonale politiske reformer, spesielt når de konkrete resultatene av disse reformene vil manifesteres i kommunenes tjenesteproduksjon. En kan da tenke seg at kommunenes websider både anvendes for å formidle saksinformasjon (folkeopplysningstradisjonen), for å fremme ulike synspunkter på løsninger (journalistisk ideal) og for å formidle suksesshistorier fra egen kommune (strategisk informasjonsideal).

Studier av hvordan kommunene dekker en spesiell sak på sine websider, vil derfor kunne utvide vår kunnskap om kommunen som informasjonsformidler. Slike studier kan for eksempel ta utgangspunkt i en sak som har konsekvenser for innbyggerne i kommunen ved at den berører tjenestetilbudet. Saken bør gå over en viss tid og være aktuell i flere kommuner slik at deknningen av saken kan sammenliknes på tvers av kommuner fordi alle er inne i samme prosess samtidig. Et eksempel på en slik sak er den norske Samhandlingsreformen (St.meld. 47, 2008-2009) som trådte i kraft 1. januar 2012, og som handler om å «sikre en fremtidig helse- og omsorgstjeneste som både svarer på pasientens behov for koordinerte tjenester, og som også svarer på de store samfunnsøkonomiske utfordringene» (St.meld. 47, 2008-2009: 14). Helsepolitikk engasjerer mange og får konsekvenser for innbyggerne i sårbare faser av livet.

Kommunene er gitt et betydelig ansvar for å realisere målsettingene med Samhandlingsreformen (Pettersen, 2010). Reformen vil kreve omfattende organisatoriske omstillinger i flere deler av helsesektoren: internt i kommunene, mellom kommuner (interkommunalt samarbeid) og mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten. Hvordan målsettingene med reformen realiseres kommer an på hvilke konkrete løsninger den enkelte kommune og det enkelte sykehus finner for å koordinere sine tjenester i et gitt geografisk område. Et konkret krav i reformen var at alle kommuner innen 31. januar 2012 skulle ha inngått avtaler med spesialisthelsetjenesten (ved de lokale helseforetakene). Kommunene har derfor hatt samme tidsperspektiv på arbeidet med iverksettelsen av reformen. Samhandlingsreformen antas gjennom praktiske konsekvenser for organiseringen av tjenestetilbudet å få stor betydning for innbyggerne i kommunene.

I denne studien ser vi på informasjon til innbyggerne om Samhandlingsreformen slik den kommer til uttrykk gjennom kommunenes egne websider. Vårt fokus er dermed på informasjonsformidling fra kommunen til innbyggerne gjennom en av flere tilgjengelige informasjonskanaler. Tidligere studier av informasjonsformidling i offentlig sektor peker på et behov for kommunikasjon i alle faser av politikktutforming, ikke bare i den fasen man annonserer ny politikk (Gelders et al., 2007) og at informasjon av resultatindikatorer kan fortelle allmennheten hvor godt man oppnår de målene man har satt seg (Gelders et al., 2008). Hvilke konkrete resultater kommunens arbeid med Samhandlingsreformen har fått i en tidlig fase av iverksettingen kan fortelle innbyggerne om hvorvidt man er på vei mot reformens målsettinger. Ved å fokusere på informasjon fra kommunene, utvider vi dessuten perspektivet der politisk kommunikasjon i hovedsak konsentrerer seg om informasjon fra statlige myndigheter (se f.eks. Salomonsen, 2011). Vi observerer at statlige myndigheter har hatt fokus på informasjon til allmennheten om Samhandlingsreformens innhold og iverksetting, blant annet gjennom egne websider¹. Selv om det på disse sidene vises til eksempler fra enkelte kommuner om hvordan de organiserer helse- og omsorgstjenester etter Samhandlingsreformens intensjoner, har vi mindre systematisk kunnskap om hvordan kommunene selv informerer om sitt eget arbeid.

Ut fra dette er problemstillingen i artikkelen: Hvordan bruker kommunene egne websider for å informere innbyggerne om resultatet av sitt arbeid med Samhandlingsreformen i en tidlig fase? Problemstillingen bygger på en antakelse om at kommunene har et ansvar for å dekke innbyggernes informasjonsbehov om hvilke konsekvenser Samhandlingsreformen vil få for kommunens tjenestetilbud i helse- og omsorgssektoren. At vi ser på en tidlig fase av reformens iverksetting, gjenspeiles i at tidsrommet for undersøkelsen er ett år og spenner fra et halvt år før til et halvt år etter at reformen ble formelt iverksatt.

Både Winsvold (2007) og Seggaard (2010) setter fokus på nett-aktive kommuner, det vil si kommuner som har velutviklede websider eller har oppnådd topp-plasseringer i nasjonale rangeringer av kommunale websider. Vårt fokus er på hvordan kommuner generelt informerer om en sak på web (lokal iverksettelse av en nasjonal politisk reform), og vi utvider derfor perspektivet i tidligere studier ved å studere alle kommuner i et gitt geografisk område (en norsk fylkeskommune), ikke bare de mest nett-aktive.

Hovedfunnet er at kommunene formidler relativt lite informasjon på sine websider om hvordan de arbeider med reformen og om konkrete resultater av dette arbeidet, men det er variasjoner mellom kommunene. Det kan imidlertid synes som om de ønsker å vise at de er opptatt av reformen i ulike settinger. En del informasjon på websidene er derfor av symbolsk karakter.

Vi diskuterer først det analytiske rammeverket for studien i lys av informasjon i en reformkontekst. Deretter gjør vi rede for den metodiske tilnærmingen, før funnene fra studien presenteres og diskuteres.

Ekstern informasjon i en reformkontekst: mot et analytisk rammeverk

Usikkerhet og tvetydighet (Daft & Lengel, 1984; 1986) kan ofte være et kjennetegn ved politiske reformer. Usikkerhet kan defineres som «an individual's inability to predict something accurately» (Milliken, 1987: 136). Dette har sammenheng med mangel på informasjon, ufullstendig eller motstridende informasjon (Bordia et al., 2004). Dersom vi definerer usikkerhet på denne måten vil botemiddelet på usikkerheten være mer og/eller tydeligere informasjon. Vi er opptatt av hvordan den enkelte kommune imøtekommer innbyggernes usikkerhet knyttet til Samhandlingsreformens konsekvenser for helse- og omsorgstjenestene i kommunen. I en reformkontekst bør avsender av informasjon med utgangspunkt i mottakernes behov for informasjon ta hensyn til timing, kanal og innhold (Balogun & Hope Hailey, 2004). Vi vil i det følgende diskutere kommunens informasjonsformidling om Samhandlingsreformen i forhold til målgruppe, innhold, timing og kanal.

Målgruppen for kommunens informasjon i denne konteksten er innbyggerne. Innbyggerne er et eksempel på en ekstern interessentgruppe² (Balogun & Hope Hailey, 2004) som vil bli berørt av endringene, men kommunen vil ikke være avhengig av innbyggernes forpliktelse til de endringene som reformen medfører i kommunens tjenestetilbud. I studier av informasjon til eksterne interessenter har det vært satt fokus på politiske støttespillere og sterke interesseorganisasjoner (se for eksempel Fernandez & Rainey, 2006). Slike interessenter er gjerne grupperinger som er mer homogene enn innbyggerne i en kommune. Vi kan tenke oss at innbyggerne i en kommune er gruppert i mange slike interessentgrupper, men det vil alltid være noen som ikke hører naturlig inn i slike grupper. Vi vil derfor ha et fokus på innbyggerne som en heterogen gruppe.

Innbyggerne kan ha ulike behov for kunnskap og kan derfor oppleve ulike former for usikkerhet knyttet til Samhandlingsreformen. Fordi det i St.meld 47 (2008-2009) for eksempel kommer fram helt konkrete behov knyttet til hvordan helsetjenestene bør organiseres, både i kommunehelsetjenesten og i spesialisthelsetjenesten, vil vi forvente at det kommer endringer i organiseringen som vil få konsekvenser for innbyggerne.

Bordia et al (2004) skiller mellom tre former for usikkerhet i endringsprosesser, noe som er relevant å anvende i en kontekst der politiske reformer innebærer strukturelle omstillinger: (1) Strategisk usikkerhet kan handle om hvorfor reformen er nødvendig, (2) strukturell usikkerhet kan handle om hvilke konsekvenser reformen kommer til å få for organisering av helsetjenestene i kommunen samt (3) jobb-relatert usikkerhet som handler om konsekvenser for den enkelte arbeidstaker. Vi kan tenke oss at innbyggerne opplever både strategisk og strukturell usikkerhet, samt jobb-relatert usikkerhet i den grad de også er ansatt i kommunen. Spørsmålet er derfor hvilken rolle kommunens informasjon til innbyggerne bør spille for å redusere de ulike typene usikkerhet. I hovedsak er kommunenes ansvar for iverksettingen knyttet til de strukturelle grepene for å sikre koordinering mellom ulike deler av helsetjenesten, og derfor vil vi rette

fokus mot strukturell usikkerhet. Strukturell usikkerhet kan imidlertid ikke sees isolert, da det antas å henge sammen med grad av opplevd strategisk usikkerhet (Bordia et al, 2004).

Innholdet i informasjonen bør tilpasses målgruppen, her definert som innbyggere i en kommune. Disse kan oppleve ulike behov for informasjon knyttet til de strukturelle endringene som reformen vil innebære. Innholdet i informasjonen bør adressere den usikkerheten som innbyggerne kan forventes å oppleve. Det er flere måter å betrakte innholdet i informasjonen som formidles. Vi kan blant annet skille mellom et formålsrasjonelt og et symbolsk perspektiv. Et formålsrasjonelt perspektiv setter fokus på aktørenes mål og midler (Gilje & Grimen, 1993). Det betyr at informasjonen som formidles har et klart mål, for eksempel ved å vise hva kommunen faktisk gjør, har gjort eller ønsker å gjøre for å nå målsettingene med reformen. I et symbolsk perspektiv kan informasjonsformidling forstås som aktørenes søken etter legitimitet i omgivelsene (Meyer & Rowan, 1977). Ut fra et symbolsk perspektiv kan hensikten med informasjonen være for eksempel å gi et inntrykk av at kommunen gjør noe. Dette kan på mange måter samsvare med skillet som trekkes mellom substans og framturen i omdømmehåndtering (Wæraas, Byrkjeflot & Angell, 2011), der substans refererer til hva kommunen faktisk gjør, mens framturen referer til hvordan kommunen ønsker å fremstå overfor omgivelsene.

Disse perspektivene på informasjonens innhold kan sees i sammenheng med skillet mellom pålagt og frivillig informasjonsformidling fra kommunene. Ut fra lovverket har innbyggerne i en kommune rett til innsyn. Dette krever at kommunen legger til rette for å gjøre informasjon tilgjengelig for offentligheten, for eksempel ved å publisere postjournaler og dokumenter fra den politiske behandlingen av saker på sine websider. Det er dette Seggaard (2010) kaller byråkratisk formidling. Dette blir en form for pålagt informasjon til omgivelsene. I en reformkontekst vil det i tillegg være behov for en annen type informasjon for å overbevise sentrale interessenter, for eksempel innbyggerne, om at man er på riktig vei i iverksettingen. Dette defineres som aktiv informasjonsformidling (Seggaard, 2010), det vil si aktiv bearbeiding av informasjon om arbeid med reformen som kommunen ønsker å formidle ut til innbyggerne. Dette inkluderer for eksempel nyhetssaker, linker til eksterne websider og informasjon om lokale aktiviteter.

Websider er en informasjonskanal som har potensiale til å nå mange innbyggere i kommunen. Det kan imidlertid være noen teknologiske hindringer som kan gjøre det utfordrende å nå alle generasjoner på denne måten. Daft og Lengel (1986) diskuterer informasjonskanaler blant annet ut deres evne til å formidle informasjon med ulik informasjonsrikdom. Tradisjonelt var websider det vi kan kalle en mindre rik informasjonskanal, det vil si at de ikke gir mulighet for umiddelbart å oppklare eventuelle uklarheter som mottakerne opplever i budskapet. Nå kan det imidlertid se ut som at flere virksomheter legger til rette for interaksjon med sine brukere gjennom websidene, blant annet med muligheter for debattinnlegg. Dersom budskapet er komplekst, stiller dette store krav til hvordan budskapet formuleres fordi det skal nå en heterogen mottakergruppe.

En reformprosess går over en viss tid, derfor er **timing** av informasjon til berørte parter sentralt – hva skal man kommunisere når (Balogun & Hope Hailey, 2004)? Som Gelders et al. (2007) peker på vil det være behov for informasjon i alle faser av politikktutforming. Tidlig i en reformprosess kan både innhold og omfang av reformen forstås annerledes enn sent i samme prosess. Dette gjør at interessentenes informasjonsbehov vil variere i ulike faser av reformprosessen. Etter at reformen er vedtatt og i oppstarten av planleggingen, vil vi kunne forvente at kommunens informasjon til innbyggerne vil være generell i den forstand at den vil likne sentrale myndigheters informasjon. Senere, når kommunene har kommet et stykke på vei med arbeidet med reformen, vil vi forvente at informasjonen til innbyggerne er mer konkret ved at den viser til resultater av kommunens arbeid. Vi vil også kunne forvente at kommuner vil ta utgangspunkt i lokale forhold når de skal informere om innholdet i reformen. Vi kan sammenfatte våre forventninger til funn i følgende punkter:

- Ved oppstart forventer vi å finne byråkratisk informasjonsformidling av generell karakter
- Senere forventer vi å finne aktiv informasjonsformidling med lokal forankring

Oppsummert er altså målgruppe, innhold, timing og informasjonskanal viktig i forhold til å forstå hvordan kommunene formidler informasjon om sitt arbeid med Samhandlingsreformen. Målgruppen har vi definert til innbyggerne i kommunen (en heterogen gruppe), timingen er tiden rundt iverksettingen av reformen og informasjonskanalen er her avgrenset til kommunens websider. Ut fra dette har vi formulert forventninger til funn som vi følger opp i analysen. Vi kategoriserer innholdet i informasjonen til innbyggerne på kommunenes websider i forhold til byråkratisk og mer aktiv informasjonsformidling. Hensikten er å diskutere om og eventuelt hvordan denne informasjonen er med på å redusere innbyggernes usikkerhet om reformen. Deretter går vi nærmere inn på enkelte saker som er kategorisert under aktiv informasjonsformidling og drøfter innholdet i lys av formålsrasjonelle og symbolske trekk. Ved at vi følger dekningen av en konkret sak over tid, vil vår studie bidra med kunnskap om hvordan flere kommuner bruker sine websider for å informere innbyggerne om utviklingen av denne konkrete saken.

Metodisk tilnærming: kontekst, data og operasjonalisering

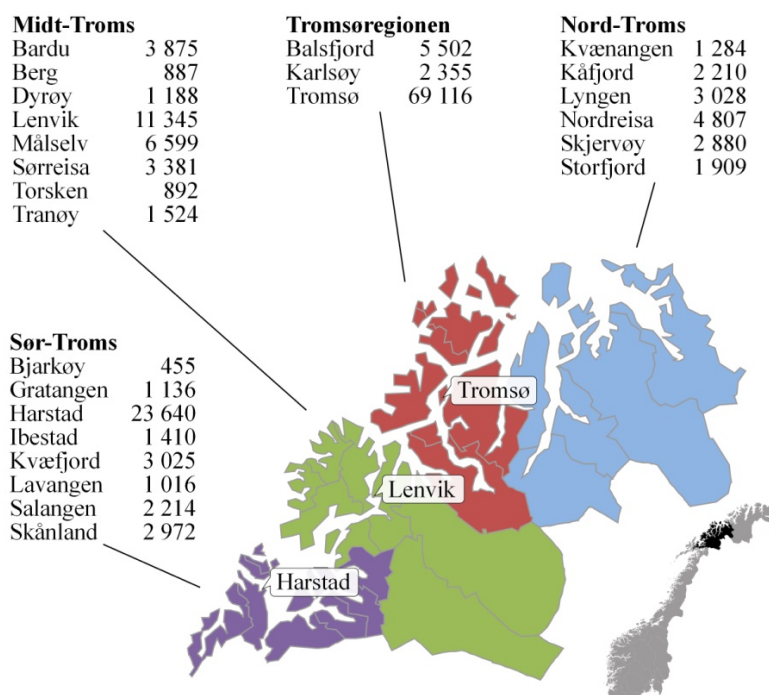
Kommunenes websider er en informasjonskanal som kan nå mange innbyggere, men det vil være opp til innbyggerne selv å skaffe seg denne informasjonen. Det vil antagelig også være store forskjeller i hvilke innbyggere som vil oppsøke informasjon på denne måten. På websidene kan informasjon enten legges ut på egne sider, som vedlagte filer eller som linker til andre websider (Chun & Warner, 2010).

Norske kommuner er forskjellige langs en rekke variabler, for eksempel størrelse, alderssammensetning i befolkningen, geografi og om de er vertskap for et sykehus. Samhandlingsreformen setter fokus på samhandling mellom primær-

helsetjenestene i kommunene og spesialisthelsetjenesten representert ved sykehusene. I den nasjonale debatten rundt Samhandlingsreformen har det fremkommet at små kommuner vil møte større utfordringer enn store kommuner (bykommuner). Vi ønsket derfor å studere innholdet i informasjonen på kommunale websider i et geografisk område som er vertskap for et universitetssykehus, som er geografisk langt plassert fra politiske beslutningstakere i Oslo og som inkluderer både bykommuner og små kommuner. Den geografiske dimensjonen begrunnes i at avstand til beslutningstakere kan ha betydning for hvilke konkrete tiltak aktørene velger for å koordinere sine tjenester.

Valget falt på de 25 kommunene i Troms Fylkeskommune, det nest nordligste fylket i Norge, som er vertskap for Norges nordligste universitetssykehus, Universitetssykehuset i Nord-Norge (UNN). UNN har virksomhet i alle fylkets tre by-kommuner Tromsø, Harstad og Lenvik³. Troms Fylkeskommune har både bykommuner og flere mindre kommuner, og representerer slik sett en variasjon som kan finnes i flere norske fylkeskommuner. Figur 1 viser et oversiktskart over Troms Fylkeskommune og folkemengde i kommunene pr 1.1.2012. Kommunene er sortert i fire regioner som sammenfaller med de fire regionrådene i fylket: Nord-Troms, Tromsø-regionen, Midt-Troms og Sør-Troms.

Figur 1. Kommuner og folkemengde pr 1.1.2012 i Troms Fylkeskommune (Kartgrunnlag: Kartverket. Folkemengde: Statistisk sentralbyrå)



For å kunne følge dekningen av Samhandlingsreformen på kommunenes websider, har vi gjort søk på tre ulike tidspunkt: (1) 30. mai 2011, ca et halvt år før reformen skulle iverksettes. På dette tidspunktet ville vi fange opp all informasjon på websiden som var gitt før denne datoen. (2) 21. september 2011, litt nærmere reformens iverksettingsdato og rett etter et kommune- og fylkestingsvalg der vi antok at iverksetting av Samhandlingsreformen ville være en viktig del av valgkampen. (3) 14. juni 2012, ca et halvt år etter at reformen ble iverksatt. Vi forventet at kommunene da ville ha behov for å nå ut med praktisk informasjon om reformens resultater og at de ville ha konkrete saker å informere om. De to første tidspunktene betraktes som «oppstart» av planleggingen, mens det tredje tidspunktet betraktes som «senere» i prosessen.

Vi brukte søkeordet «Samhandlingsreformen». Vi testet også ulike alternativer og varianter av dette søkeordet uten å få nye treff. Vi antar derfor at søkeordet reflekterer det kommunene har publisert på sine websider om Samhandlingsreformen. Datainnsamlingen ble gjort ved å søke på «Samhandlingsreformen» i søkefeltet på hver kommunes web-side (en kommune hadde ikke søkemuligheter på tidspunkt 2). Vi skrev så ut trefflisten, samt innholdet i hvert enkelt treff.

Analysen har pågått i flere faser. I fase 1 leste vi gjennom innholdet og startet arbeidet med en foreløpig gruppering av funnene. Vi stilte spørsmål av typen: Er informasjonen om Samhandlingsreformen en del av store og komplekse politiske saker, eller er den presentert som en oppsummering av viktige utfordringer for kommunen? Vil denne informasjonen bidra til å redusere innbyggernes usikkerhet? Informasjon om reformen kan for eksempel «gjemmes» i sakspapirer til Formannskapet og Kommunestyret. Dette er gjerne informasjon som er tilgjengelig via dokumentoversikter også på websidene, og knyttes til innbyggernes innsynsrett. En annen type informasjon er den som er mer aktivt bearbeidet, for eksempel ved at informasjon om politisk behandling er presentert som en nyhetssak, er lett forståelig og lett å finne.

I fase 2 gikk vi mer spesifikt inn i grupperingen og definerte mer konkrete kategorier. Vi brukte to hovedkategorier som har vært brukt i tidligere studier av kommunale websider (Segaard, 2010), se tabell 1; byråkratisk informasjonsformidling og aktiv informasjonsformidling. Byråkratisk informasjonsformidling innbefatter politisk behandling, kommunale planer og høringer, stillingsutlysninger, samt organisering og ansvar. Med aktiv informasjonsformidling forstår vi en aktiv bearbeiding av informasjon om arbeidet med reformen som kommunen ønsker å formidle ut til innbyggerne. Dette inkluderer nyhetssaker, link til eksterne websider og beskrivelse av lokale aktiviteter.

Websidene inneholder både byråkratisk informasjonsformidling (postjournaler og møtereferater) og mer aktivt bearbeidet informasjon (både for å gjøre byråkratisk informasjon mer tilgjengelig, og for å informere om administrativ oppfølging av politiske vedtak). I analysens fase 3 har vi analysert innholdet i treffene som vi har klassifisert som aktiv informasjonsformidling, fordi dette er en type informasjon til innbyggerne som går ut over kommunens informasjonsplikt. Innholdet og måten innholdet formidles på er forskjellig avhengig av om formålet er å oppfylle informasjonsplikten eller å fortelle innbyggerne om hva

kommunen faktisk gjør. Det er større sannsynlighet for at den informasjonen som er aktivt bearbeidet treffer innbyggerne bedre fordi språket er lettere tilgjengelig. Denne informasjonen kan være formålsrasjonell og/eller symbolsk. Formålsrasjonell informasjon kan ha et klart mål. Dette operasjonaliserer vi til informasjon om hva kommunen faktisk gjør, har gjort eller ønsker å gjøre som et direkte resultat av Samhandlingsreformen. Symbolsk informasjon kan for eksempel være saker som viser at kommunen har fokus på Samhandlingsreformen. Vi har operasjonalisert dette til informasjon om at kommunen «snakker om» reformen og at det blir lagt merke til av andre. For å kunne gå i dybden på innholdet i denne informasjonen har vi valgt de to kommunene som hadde flest treff i denne kategorien i løpet av det året studien pågikk; Lenvik og Karlsøy.

Tabell 1: Kategorisering av data

| Hovedkategori | Kategori | Forklaring og eksempler |
|------------------------------------|------------------------------|--|
| Byråkratisk informasjonsformidling | Politisk behandling | Møteinnkallinger, dokumenter og protokoller fra politiske møter som må offentliggjøres |
| | Kommunale planer og høringer | For eksempel revidering av helse- og sosialplaner inkludert høringer av disse. |
| | Stillingsutlysninger | Stillinger som enten begrunnes i reformen, eller som får et spesifikt ansvar for iverksetting av deler av reformen. Gjelder både faste og midlertidige stillinger. |
| | Organisering og ansvar | Oversikt over hvilke personer i kommuneadministrasjonen som har et spesifikt ansvar for iverksetting av reformen |
| Aktiv Informasjonsformidling | Nyhetsaker | Pressemelding, informasjon om begivenheter, hilsen til innbyggerne |
| | Link til eksterne websider | For eksempel Regjeringens sider om reformen og til sentrale dokumenter |
| | Lokale aktiviteter | Møter med samarbeidspartnere, for eksempel høyskoler, universitet, sykehusforetak |

Resultater

Variasjoner mellom kommunene

I undersøkelsesperioden får vi totalt 135 treff på søkeordet «Samhandlingsreformen» på websidene til kommunene i Troms fylkeskommune (77 treff i mai 2011, 12 nye treff i september 2011 og 46 nye treff i juni 2012). Treffene fordeles seg ujevnt på kommunene og i forhold til kategoriene beskrevet i forrige

kapittel. Alle treffene innbefatter skrevet tekst på mer enn tre linjer. Vi har oppsummert treffene i tabell 2. Rekkefølgen på kommunene i tabell 2 er satt ut fra antall treff på «aktiv informasjonsformidling» totalt i perioden (se andre kolonne) og gjenspeiler fokus i den videre analysen.

Tabell 2: Antall treff totalt i undersøkelsesperioden

| | Aktiv (A) | Byråkratisk (B) | SUM |
|-----------|------------------|------------------------|------------|
| Lenvik | 9 | | 9 |
| Karlsøy | 7 | 1 | 8 |
| Harstad | 6 | 6 | 12 |
| Salangen | 6 | 1 | 7 |
| Tromsø | 5 | 13 | 18 |
| Målselv | 4 | 49 | 53 |
| Ibestad | 3 | | 3 |
| Sørreisa | 2 | | 2 |
| Berg | 1 | | 1 |
| Dyrøy | 1 | | 1 |
| Gratangen | 1 | 3 | 4 |
| Lyngen | 1 | 4 | 5 |
| Nordreisa | 1 | 1 | 2 |
| Skånland | 1 | | 1 |
| Storfjord | 1 | 2 | 3 |
| Kåfjord | | 2 | 2 |
| Lavangen | | 2 | 2 |
| Skjervøy | | 1 | 1 |
| Tranøy | | 1 | 1 |
| SUM | 49 | 86 | 135 |
| Prosent | 36% | 64% | 100% |

Seks kommuner (Balsfjord, Bardu, Bjarkøy, Kvæfjord, Kvæningen og Torsken) hadde ingen treff i perioden, og er derfor ikke inkludert i tabell 2. 11 kommuner har 1-3 treff totalt i perioden (Berg, Dyrøy, Ibestad, Kåfjord, Lavangen, Nordreisa, Skånland, Skjervøy, Storfjord Sørreisa og Tranøy). To kommuner har 4-5 treff totalt (Gratangen og Lyngen). Bykommunene Harstad, Lenvik og Tromsø, samt distriktskommunene Karlsøy og Salangen har fra 7 til 18 treff totalt, og ligger alle på topp fem også når det gjelder antall treff på aktiv informasjonsformidling. Målselv skiller seg klart ut med flest treff (53) totalt.

De fleste av treffene i Målselv kommune er knyttet til møteinnkallinger til og møtereferater fra politiske organer og er derfor plassert under byråkratisk formidling. I de fleste tilfellene er ordet samhandlingsreform brukt i disse dokumentene uten at formålet er å formidle informasjon om resultatene av arbeidet

med reformen i kommunen. Vi kan derfor ikke ut fra denne undersøkelsen konkludere med at Målselv kommune har et større fokus på informasjon til innbyggerne enn andre kommuner selv om vi får mange treff på web-sidene.

Vi har sjekket om antall treff i vår undersøkelse kan ha sammenheng med kommunenes satsning på websider generelt. Resultatene av DIFIs årlige kvalitetsundersøkelse av offentlige nettstedene kan være en indikator på dette. Her undersøkes web-sidenes tilgjengelighet, brukertilpasning og nyttig innhold (DIFI, 2011). For 2011 finner vi imidlertid ingen sammenheng mellom vurderingen av kvaliteten på nettsidene til kommunene i Troms (DIFI, 2011) og våre resultater i denne studien. For eksempel har Tromsø kommune fått seks stjerner i denne vurderingen fra 2011, noe som er toppscore. Ut fra vår undersøkelse kan vi således ikke konkludere med at de er mer aktive enn andre kommuner med færre stjerner når det gjelder å formidle informasjon på web-sidene om det lokale arbeidet med Samhandlingsreformen. Målselv kommune som hadde flest treff på vårt søkeord, fikk tre stjerner i DIFIs undersøkelse.

Vi registrerte 77 treff i mai 2011, 12 nye treff i september 2011 og 46 nye treff i juni 2012, se tabell 3. Noen av treffene på den første søkedatoen reflekterer riktignok saker som er publisert så tidlig som i 2009. Selv om vi antok at det på den andre søkedatoen ville være mer aktivitet både fordi iverksettingsdatoen nærmet seg, og fordi det var rett etter et lokalvalg, var 12 nye treff mindre enn forventet. Det kan imidlertid se ut til at når reformen var iverksatt, så økte informasjonsaktiviteten på kommunenes websider (søketidspunkt i juni 2012) igjen. Dette er i tråd med våre forventninger.

Innholdet i treffene, representert ved den relative andelen av byråkratisk og aktiv informasjon, ser ut til å endres over tid. På det første søketidspunktet var 70 % av treffene kategorisert som byråkratisk informasjonsformidling, på det andre tidspunktet var dette sunket til 25 %, mens det på det tredje søketidspunktet øker til 63 %, se tabell 3. Funnene på første og andre tidspunkt er i overensstemmelse med våre forventninger, mens funnet på det tredje tidspunktet ikke er det. Søketidspunktene er i ulike faser i arbeidet med reformen på kommunalt nivå. Første søketidspunkt er ca 7 måneder før iverksettingsdatoen. Da kan en forvente at det er en del usikkerhet internt i kommuneadministrasjonen og blant kommunepolitikerne i forhold til hva reformen innebærer for kommunen. Fokus kan da være på å redusere usikkerhet internt ved at reformen og dens konsekvenser diskuteres i politiske møter og politiske fora noe som vil reflekteres i saksdokumenter og møtebøker (byråkratisk informasjon). Vi har relativt få observasjoner fra andre søketidspunkt, noe som gjør at de relative tallene må tolkes med varsomhet, men her er hoveddelen av treff mer aktiv informasjonsformidling. Dette kan skyldes at man har mer konkret å fortelle innbyggerne om ettersom flere politiske vedtak er fattet. I den første tiden etter iverksettingsdatoen (det tredje søketidspunktet), er det igjen en del som må besluttes, for eksempel kravet om avtaler mellom kommunene og helseforetakene. Dette kan forklare hvorfor andelen av byråkratisk informasjonsformidling igjen øker på dette tidspunktet. Vi ser av våre funn at kommunene i stor grad informerer om lokale forhold på

sine websider, for eksempel gjennomføring av politiske møter og møter med lokale interessegrupper.

Tabell 3: Antall treff fordelt på søketidspunktene

| | 30.05.2011 | | | 21.09.2011 | | | 14.06.2012 | | |
|-----------|------------|----|-----|------------|----|-----|----------------|----------------|-----|
| | A. | B. | SUM | A. | B. | SUM | A. | B. | SUM |
| Lenvik | 4 | | 4 | 1 | 1 | | 4 ² | | 4 |
| Karlsøy | 4 | 1 | 5 | 1 | 1 | | 2 | | 2 |
| Harstad | 3 | 2 | 5 | 3 | 3 | | | 4 | 4 |
| Salangen | 2 | 1 | 3 | 3 | 3 | | 1 | | 1 |
| Tromsø | 1 | 1 | 2 | | | | 4 ⁵ | 12 | 16 |
| Målselv | 4 | 45 | 49 | | | | | 4 | 4 |
| Ibestad | 2 | | 2 | | | | 1 | | 1 |
| Sørreisa | | | | | | | 2 ⁴ | | 2 |
| Berg | | | | | | | 1 | | 1 |
| Dyrøy | | | | 1 | 1 | | | | |
| Gratangen | | | | | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| Lyngen | | | | | | | 1 ³ | 4 | 5 |
| Nordreisa | 1 | 1 | 2 | | | | | | |
| Skånland | 1 | | 1 | | | | | | |
| Storfjord | 1 | 1 | 2 | | 1 | 1 | | | |
| Kåfjord | | | | | | | | 2 ¹ | 2 |
| Lavangen | | | | | | | | 2 | 2 |
| Skjervøy | | 1 | 1 | | | | | | |
| Tranøy | | 1 | 1 | | | | | | |
| SUM | 23 | 54 | 77 | 9 | 3 | 12 | 17 | 29 | 46 |
| % | 30 | 70 | 100 | 75 | 25 | 100 | 37 | 63 | 100 |

Tabellen viser antall treff på hver kategori (A.= aktiv og B.= byråkratisk) på de tre søketidspunktene. Totaltall for alle søketidspunkt er rapportert i tabell 2.

¹⁾ Kåfjord: 3 treff, men 2 er de samme – ett på norsk og ett på samisk. Vi har derfor telt de to som ett treff.

²⁾ Lenvik: 2 av treffene er ren informasjon om konferanser der Samhandlingsreformen (SR) er på dagsorden.

³⁾ Lyngen: 1 treff på aktiv informasjonsformidling gjelder et diskusjonsforum for innbyggerne. Ett av innleggene dreier seg om SR.

⁴⁾ Sørreisa: vi fikk 3 treff, men 2 av treffene var helt like. Vi har derfor valgt å rapportere to treff.

⁵⁾ Tromsø: av de 4 treffene som kan kategoriseres som Aktiv, var 3 av treffene til en internavis beregnet på ansatte i kommunen.

Vår studie omfatter en tidlig fase i Samhandlingsreformens iverksettelse. I studien har vi imidlertid valgt å definere søketidspunktene som «oppstart» og «senere» i denne tidlige fasen, og vi forventet å finne forskjeller i informasjonsinnholdet på kommunenes websider. Funnene stemmer imidlertid ikke helt med forventningene. Dette kan skyldes en for snever definisjon av hva som bør betraktes som en tidlig fase i iverksettelsen av en stor og omfattende reform.

Aktiv informasjonsformidling – formålsrasjonell eller symbolsk?

Aktiv informasjonsformidling relateres til informasjon som ikke knytter seg direkte til politisk saksbehandling og organisering av ansvar internt i kommunen. Når vi er interessert i hvordan kommunene dekker sitt arbeid med Samhand-

lingsreformen, er det denne informasjonen vi forventer vil være enklest for innbyggerne å finne og forstå. I den videre analysen har vi derfor valgt å fokusere på innholdet i disse treffene i de to kommunene som hadde flest treff på *aktiv informasjonsformidling*: bykommunen Lenvik (ni treff) og distriktskommunen Karlsøy (sju treff).

Aktiv informasjonsformidling inneholder nyhetssaker, link til eksterne websider og lokale aktiviteter, se tabell 1. Vi siterer overskriftene og viser publiseringsdato på treffene i Lenvik kommune i tabellene 4, 5 og 6 og i Karlsøy kommune i tabellene 7, 8 og 9. Vi har diskutert treffene i forhold til formålsrasjonelt og symbolsk innhold i informasjonen. Som det fremgår av tabellene 6 og 9, kan en konkret sak både betraktes som formålsrasjonell og symbolsk informasjon ved at saken forteller om noe kommunen har gjort og fått anerkjennelse fra omgivelsene for.

Problemstillingen som ligger til grunn for artikkelen spør hvordan kommunene informerer om resultatet av sitt arbeid med Samhandlingsreformen. Slike resultater kan blant annet knytte seg til konkrete tiltak for koordinering mellom kommune og spesialisthelsetjeneste, mellom enheter i kommunene og mellom kommuner, eller til konkrete endringer i organiseringen av kommunenes helse- og omsorgstilbud. Av sakene som Lenvik kommune har informert om på sine websider handler to om koordinering. Den ene av disse beskriver at kommunen har utnevnt representanter til en prosjektgruppe i samarbeid med spesialisthelsetjenesten («Behandlinger i Formannskapet») (se tabell 4), den andre beskriver et dagsmøte som danner grunnlag for å arbeide med forebygging blant barn og unge («Tar sjumilssteg til Finnsnes») (se tabell 6). Vi finner ingen saker om konkrete omstillinger i kommunens helse- og omsorgstilbud.

Av de ni treffene i Lenvik kommune, formidler to saker formålsrasjonell informasjon, se tabell 4.

Tabell 4: Lenvik kommune, formålsrasjonell informasjon

| Overskrift og publiseringsdato | Formålsrasjonell informasjon |
|---|--|
| «Behandlinger i Formannskapet» (08.02.11) Nyhetssak. Redaksjonelt bearbeidet referat fra Formannskapsmøte. En av sakene gjaldt utnevning av representanter i en prosjektgruppe i samarbeid med Distriktsmedisinsk senter (DMS) | Viser til at de deltar i prosjektgruppe rettet mot SR i samarbeid med spesialisthelsetjenesten |
| «Seniordag» (09.05.12) Lokale aktiviteter. Annonsering av et møte der SR er tema | Noe som skal skje. Diskuterer eller informerer med de eldre innbyggerne i kommunen. |

SR=Samhandlingsreformen

Tre av sakene («Besøk fra Arkhangelsk», «Debuterte med hele Tromsbenken», «Gjort kurs på av Fylkesmannen») viser til et innhold som i hovedsak har en symbolsk betydning ved at de forteller om at kommunen har reformen på agendaen, men ikke konkret om hva de har snakket om eller jobbet med, se tabell 5.

Tabell 5: Lenvik kommune, symbolsk informasjon

| Overskrift og publiseringsdato | Symbolsk informasjon |
|--|---|
| «Besøk fra Arkhangelsk» (13.09.11) Nyhetssak om politisk besøk fra Russland. Mens de er i Lenvik kommune skal de bl.a. få informasjon om SR. | Kommunen forteller om SR til andre. |
| «Debuterte med hele Troms-benken» (17.10.11) Nyhetssak. Ny ordfører hadde Stortingets Tromsbenk som tilhørere på et møte der kommuneøkonomi, inkludert SR, var et av temaene. | Viser ikke til hva ved SR som var på agendaen. |
| «Gjort krus på av Fylkesmannen» (10.02.12) Nyhetssak om en prosjektleder som fikk et krus fra Fylkesmannen for sitt arbeid med SR | Ritual. Sier ingenting om hva arbeidet har bestått av eller hvilke resultater det har gitt. |

SR=Samhandlingsreformen

Fire av sakene formidler både symbolsk og formålsrasjonell informasjon (se tabell 6): «Samarbeidsprosjekt mellom vertskommuner for en småby», «Lenvik fikk Samhandlingspris», «Over 11 mill til Lenvik» og «Tar sjumilssteg til Finnsnes». Disse sakene formidler at kommunen har gjort noe (formålsrasjonell) og fått anerkjennelse for det (symbolsk).

Ser vi sakene under ett, kan vi få et inntrykk av at Lenvik kommune er opp-tatt av reformen og setter den på agendaen i ulike fora, men at det foreløpig er få konkrete resultater av dette arbeidet som formidles til innbyggerne gjennom websidene. Med unntak av «Lenvik fikk samhandlingspris» er det ingen av overskriftene som tydelig viser til Samhandlingsreformen. Reformen ligger som en premissgiver for mye av kommunens arbeid, men uten at konsekvensene formidles tydelig.

Tabell 6. Lenvik kommune, formålsrasjonell og symbolsk informasjon

| Overskrift og publiseringsdato | Formålsrasjonell informasjon | Symbolsk informasjon |
|---|--|--|
| «Samarbeidsprosjekt mellom vertskommuner for en småby» (04.12.09) Lokale aktiviteter. Møte mellom Lenvik og tre andre sammenliknbare kommuner. Det ble besluttet at SR er blant saker det skal arbeides videre med i prosjektet. | Viser til aktiviteter som forbereder iverksetting av SR | Kommunen formidler at de er tidlig ute med å sette SR på kartet |
| «Lenvik fikk samhandlingspris» (20.12.10) Nyhetssak som får fram begrunnelsen for hvorfor kommunen fikk Troms Fylkes samhandlingspris. | Viser at kommunen har arbeidet aktivt i forberedelse til SR gjennom ulike tiltak | Priser har en symbolsk betydning. Denne prisen er direkte rettet mot SR og deles ut årlig (ritual) |
| «Over 11 mill til Lenvik» (16.05.11) Nyhetssak om økning av rammetilskuddet til kommunene pga SR | Forteller om finansieringen av reformen | Viser at kommunen slipper å bære hele det økonomiske ansvaret for SR alene, men det står ingenting om hva pengene skal brukes til. |
| «Tar sjumilssteg til Finnes» (13.01.12) Lokale aktiviteter. Artikkelen beskriver et dagsmøte i Lenvik for alle kommunene i Troms der SR var grunnlag for å styrke helsefremmende og forebyggende arbeid for barn og unge | Møte med utgangspunkt i et konkret verktøy for arbeidet med et viktig punkt i reformen (forebygging) | Viser at forebygging er på agendaen |

SR=Samhandlingsreformen

I sakene som Karlsøy kommune har informert om på sine websider finner vi at fire av de sju sakene omhandler koordinering og derfor kan betraktes som et resultat av Samhandlingsreformen. Disse sakene gjelder legevaktsamarbeid med Tromsø kommune («Samarbeid med legevakta i Tromsø») og deltakelse i et prosjekt med tre andre kommuner om lærings- og mestringssenter («Kommunalt lærings- og mestringssenter») (se tabell 7). Videre «Dialogmøte med Tromsø formannskap» (se tabell 8), samt en samarbeidsavtale med Universitetssykehuset i Nord-Norge («Kommende onsdag samles Kommunestyret til årets første møte») (tabell 9).

I Karlsøy kommune ser vi to eksempler på informasjon som vi kan kalle formålsrasjonell ved at den knyttes til målsettinger ved Samhandlingsreformen, se tabell 7.

Tabell 7: Karlsøy kommune, formålsrasjonell informasjon

| Overskrift og publiseringsdato | Formålsrasjonell informasjon |
|---|--|
| «Samarbeid med legevakta i Tromsø» (25.01.11) Lokale aktiviteter. Informasjon om legevaktsamarbeid med Tromsø kommune | Konkret informasjon til innbyggerne om et konkret tiltak |
| «Kommunalt lærings- og mestringssenter» (20.02.12) Lokale aktiviteter. 3 kommuner har i fellesskap etablert et lærings- og mestringssenter, midlertidig finansiert gjennom et tilskudd gjennom SR. | Viser at man jobber med å etablere et permanent tilbud for kronisk syke. |

SR=Samhandlingsreformen

Tre saker formidler symbolsk informasjon, se tabell 8. Dette er saker hvor kommunen viser til at Samhandlingsreformen er på trappene («Samhandlingsreformen er lagt ut») og at Samhandlingsreformen er en av flere saker i ulike møter («Dialogmøte med Tromsø Formannskap», «Sentrale politikere besøker kommunen i dag»). Det går imidlertid ikke fram hva som konkret tas opp i møtene. Sakene viser at kommunen har reformen på agendaen, men uten at sakene knyttes til konkrete resultater av kommunens arbeid med reformen.

Tabell 8: Karlsøy kommune, symbolsk informasjon

| Overskrift og publiseringsdato | Symbolsk informasjon |
|---|---|
| «Dialogmøte med Tromsø formannskap» (15.06.09) Lokale aktiviteter. Møte mellom formannskapene i to kommuner der SR er et av temaene på agendaen | Viser at kommunen er opptatt av SR og har det på agendaen, men ingen informasjon om hva man ønsker å oppnå med møtet. |
| «Samhandlingsreformen er lagt ut» (01.07.09) Link til St.meld. 47 | Viser at kommunen informerer sine innbyggere om SR |
| «Sentrale politikere besøker kommunen i dag» (18.08.11) Nyhets sak. Blant informasjonen som gis besøkende stortingspolitikere er kommunens utfordringer med SR | Ingen informasjon om konkret innhold. Viser at man er opptatt av å formidle utfordringer til stortingspolitikere, men innholdet i disse utfordringene beskrives ikke nærmere. |

SR=Samhandlingsreformen

To av sakene formidler både formålsrasjonell og symbolsk informasjon (se tabell 9) ved at de innholdsmessig viser at kommunen har reformen oppe på agendaen («Kommende onsdag samles Kommunestyret til årets første møte») og ved at de satser stort på å nå mål gjennom kompetanseutvikling («Utdanning av ufaglærte: godt eksempel fra Karlsøy kommune»). Disse sakene formidler hva kommunen faktisk gjør (formålsrasjonell) på en positiv måte (symbolsk).

Tabell 9: Karlsøy kommune, formålsrasjonell og symbolsk informasjon

| Overskrift og publiseringsdato | Formålsrasjonell informasjon | Informasjons- Symbolsk informasjon |
|---|--|---|
| «Utdanning av ufaglærte: Godt eksempel fra Karlsøy kommune» (13.01.10) | Konkret om kompetanse-tiltak. Kommunestyret har en klar hensikt, nemlig å møte mål i SR for å imøtekomme SRs krav. | Språk – viser til et «godt» eksempel. Viser at kommunen er i forkant og at de satser. |
| «Kommende onsdag samles Kommunestyret til årets første møte» (17.02.12) | Konkret ved at samarbeidsavtalen med helseforetaket er klar. Nyhetssak. Orientering om saklisten, der samarbeidsavtale med UNN er en av sakene | SR er på agendaen. |

SR=Samhandlingsreformen

Ser vi på overskriftene, er det kun en sak («Samhandlingsreformen er lagt ut») som refererer til reformen i overskriften. Sammenlignet med Lenvik kommune kan det se ut som om Karlsøy kommune informerer om flere konkrete resultater av sitt arbeid med reformen.

Diskusjon

Iverksettingen av en politisk reform som får betydelige konsekvenser for innbyggerne kan skape en usikkerhet. Ved usikkerhet øker informasjonsbehovet. Siden kommunene har fått et stort ansvar i forhold til iverksetting av Samhandlingsreformen, vil kommunene måtte dekke en del av innbyggernes informasjonsbehov. Dette kan de for eksempel gjøre ved å fortelle om hva de konkret arbeider med og hvilke resultater dette vil få for helse- og omsorgstjenestene i kommunen. Spørsmålet er om den informasjonen kommunene formidler gjennom sine websider er egnet til å redusere usikkerhet for innbyggerne. Funnene våre viser at kommunene formidler noe informasjon om reformen gjennom sine websider, men lite informasjon om konkrete resultater av sitt eget arbeid med reformen.

Informasjon på websider og reduksjon av usikkerhet

Vår studie er gjennomført tidlig i iverksettingsfasen for reformen, og strekker seg over en periode på ett år. Tidlig i iverksettingsfasen kan kommunene oppleve strategisk usikkerhet (Bordia et al., 2004), det vil si usikkerhet i kommunen om hva reformen innebærer for dem og hvordan man konkret skal løse de koordineringsutfordringene som reformen medfører. Kommunene kjenner intensjonene med reformen, men må selv aktivt tilpasse konsekvensene til egen kommune. Kommunene forventes å skulle informere til innbyggerne samtidig som de ikke helt har oversikt over hva som må gjøres eller hvordan det skal gjøres.

Strategisk usikkerhet rundt Samhandlingsreformen kan for eksempel knytte seg til usikkerhet om bakgrunnen og hovedmålene for reformen. Regjeringen informerer om reformen på egne websider, og to av kommunene i Troms (Karlsøy og Målselv) har linker dit på sine websider. Vi vil imidlertid hevde at fordi kommunene har fått en så viktig rolle i iverksettingen av reformen, så blir kommunens rolle som informasjonsformidler viktig i denne sammenheng. Flere av kommunene viser da også på sine websider at de har satt Samhandlingsreformen på agendaen. En stor del av informasjonen knytter seg til innbyggernes innsynsrett i forbindelse med åpenhet rundt politisk saksbehandling. I mange av disse sakene er dessuten Samhandlingsreformen bare nevnt som en viktig premissleverandør i andre saker uten at disse premissene er drøftet nærmere og uten at det er lagt opp til en realitetsbehandling av de utfordringer reformen stiller kommunene ovenfor. Vi finner imidlertid lite informasjon om konkrete resultater i forbindelse med kommunens arbeid med reformen. De fleste overskriftene viser ikke til Samhandlingsreformen direkte, og i flere av treffene må vi lete etter sammenhengen der ordet er brukt. Seks kommuner har ingen informasjon om Samhandlingsreformen på sine websider. Ved tvetydige, fragmenterte og løst koblede intensjoner og mål (Meyer & Rowan, 1977; Olson & Guthrie, 1998; Pollitt & Bouckaert, 2000), kan det være vanskelig å operasjonalisere konsekvensene av reformen fra sentralt til lokalt nivå. På denne måten kan strategisk usikkerhet i kommunene reflekteres i andre typer usikkerhet hos kommunens ulike interesser.

For eksempel vil strukturell usikkerhet kunne handle om hvilke konsekvenser reformen vil få for organiseringen av helsetjenestene i kommunen. Et konkret eksempel på resultater av kommunens arbeid med reformen vil være hvordan kommunens helse- og omsorgstjenester koordineres med spesialisthelsetjenesten. Dette vil få praktiske konsekvenser for innbyggerne. Det er kommunen som velger ut hvilke resultater av sitt arbeid de ønsker å informere om på sine websider. Dette kan for eksempel knyttes til at man får finansiering for prosjekter knyttet til reformen, at man etablerer samarbeid med andre kommuner og med sykehus og at man gjennomfører ulike tiltak for å iverksette reformen. Jo mer kommunen informerer om konkrete resultater og jo mer tilgjengelig de gjør denne informasjonen på websidene, desto mer vil vi anta at strukturell usikkerhet kan reduseres. Ved å vise til suksesshistorier og bruke sterke symboler som setter kommunens arbeid i et positivt lys, bygger kommunen også omdømme (Wæraas et al, 2011) gjennom strategisk informasjon (Salomondsen, 2011).

Vi finner altså lite informasjon om konkrete resultater av kommunens arbeid med reformen for innbyggerne som brukergruppe. Den informasjonen vi finner handler i store trekk om at man erkjenner utfordringer som reformen innebærer, ikke om hvordan man på overordnet nivå i kommunen tenker å løse disse utfordringene i forhold til koordinering og omstillinger i tjenestetilbudet. Dette kan muligens forklares med at iverksettingen ikke har kommet langt nok. I så måte ville vi forventet at informasjon om disse konkrete resultatene øker i omfang når iverksettingen har kommet lenger. Selv om vi registrerer en viss økning i antall treff et halvt år etter iverksettingsdatoen, så er informasjonen på websidene lite konkret på dette området. Dette samsvarer ikke med våre antakelser om at når kommunene er kommet et stykke på vei med arbeidet med reformen, vil informasjonen være mer konkret.

Bordia et al (2004) hevder at de ulike typene usikkerhet er forbundet hierarkisk, for eksempel ved at strategisk usikkerhet vil gjenspeile seg i strukturell usikkerhet. Dersom kommunene opplever strategisk usikkerhet, er det en naturlig konsekvens at de heller ikke kan bidra til å redusere strukturell usikkerhet knyttet til det konkrete tjenestetilbudet. Det kan være en av årsakene til at vi på det tidspunktet vår studie er gjennomført finner lite informasjon på kommunenes websider.

Hvorvidt den informasjonen som kommunene formidler på sine websider kan bidra til å redusere innbyggernes usikkerhet om Samhandlingsreformen, avhenger av hvilken type informasjon innbyggerne har behov for. Dersom de har behov for å vite om kommunen har satt Samhandlingsreformen på agendaen og at reformen og utfordringene den stiller kommunen overfor blir diskutert i politiske fora, kan websidene i flere av kommunene vi har undersøkt bidra til å berolige usikre innbyggere. Dersom de imidlertid lurer på hvordan kommunen har tenkt å løse konkrete utfordringer som fremheves i St.meld 47 (2008-2009) som for eksempel å ta imot utskrivningsklare pasienter fra sykehus eller hvordan de har tenkt å sørge for forebyggende tiltak, så vil ikke informasjonen vi finner på kommunens websider i vår undersøkelse kunne bidra til klare svar.

Innbyggerne i kommunen kan imidlertid ha ulikt behov for informasjon, de har ulike forutsetninger for å forstå informasjon og de kan ha ulike preferanser for måten denne informasjonen gis på. Dette gjør at kommunen kan informere innbyggerne gjennom ulike informasjonskanaler. Vår studie avgrenser seg til en informasjonskanal, kommunens websider, og vi fanger ikke opp informasjon som kommunen gir innbyggerne gjennom andre kanaler. Ut fra våre funn ser vi at kommunene ikke bruker websidene aktivt for å fortelle om arbeidet med Samhandlingsreformen.

Kommunen som informasjonsformidler på web

Det tradisjonelle synet på kommunen som informasjonsformidler kan relateres til en folkeopplysningstradisjon som «avspeiler en passiv formidlingside knyttet til praktisk informasjon om åpningstider, kontaktinformasjon og grunnleggende informasjon om kommunen som politisk organisasjon og tjenesteyter» (Segaard, 2010: 31). Flere utviklingstrekk tyder imidlertid på at kommuner er i ferd med å

innta også andre roller som informasjonsformidler. Med digitalisering og internett har det åpnet seg nye kanaler for kommuner som vil nå ut til ulike grupper med sitt budskap. Segard (2010) peker for eksempel på at kommuner kan betraktes som nyhetsformidlere dersom de gjennom sine websider publiserer nyheter og forankrer dette arbeidet i journalistiske normer og prinsipper. I tillegg ser vi en trend der kommuner ønsker å forbedre og/eller opprettholde sitt omdømme (se Wæraas et al., 2011), noe som også peker i retning av at kommunens informasjonsarbeid går langt ut over rollen som folkeopplyser. Både Segard (2010) og Winsvold (2007) hevder imidlertid at de ulike informasjonsrollene kan være motsetningsfylte og ha ulike (og uheldige) demokratiske konsekvenser. Det kan derfor tyde på at kommunene møtes med andre og nye forventninger til hvilken informasjonsrolle de skal spille, og at kommunens rolle som informasjonsformidler derfor er i en brytningsfase. I brytningsfaser er det naturlig at vi finner variasjoner mellom kommuner i forhold til hvor fort og hvor omfattende de ikler seg nye roller.

Vår studie er gjennomført i en tidlig fase av reformprosessen. Utvalget var geografisk betinget, og ikke som tidligere studier basert på nettaktive kommuner (Segard, 2010; Winsvold, 2007). Andre studier internasjonalt impliserer at kommuner som scorer høyt på rangeringer av websider i en periode ikke nødvendigvis trenger å score høyt i neste periode (se Calista & Melitski, 2011). Dette kan understreke at kommunene befinner seg i en brytningsfase i forhold til hvordan de skal forholde seg til de muligheter som ny teknologi gir for informasjonsformidling.

Målgruppen i vår studie var innbyggerne i kommunen. Siden dette er en heterogen gruppe, kan dette kreve informasjon med ulikt innhold i ulike kanaler. Vår studie fanger bare opp informasjon gitt på websidene. Utfordringen med en så sammensatt målgruppe er å vite hvilken informasjon ulike innbyggere har behov for og når de har behov for informasjonen.

Avsluttende kommentarer

Kommunens rolle som informasjonsformidler ser ut til å være i endring både med tanke på innholdet som formidles og de kanalene det formidles gjennom. Spesielt har nyhetsformidling (Segard, 2010) og tilrettelegging for deltakelse i debatter på nett (Winsvold, 2007) vært fremhevet. Vår studie bidrar til å sette søkelys på hvordan kommuner dekker en spesiell sak over tid på sine websider. Vi forventet at kommunene ville ha et behov for å nå ut med informasjon både ut fra et folkeopplysningsperspektiv og ut fra et mer strategisk informasjonsperspektiv på grunn av Samhandlingsreformens konsekvenser for de lokale helse- og omsorgstjenestene. Funnene kan imidlertid tyde på at kommunene oppfatter sitt informasjonsansvar forskjellig, og at de utnytter websidene på varierende måter. En forklaring på at vi finner lite informasjon om Samhandlingsreformen på kommunenes websider i undersøkelsestidsrommet kan være at kommunene enda jobbet med å få eierskap til reformen og foreløpig ikke hadde så mange resultater å vise til.

Denne studien bidrar til litteraturen om kommunen som nyhetsformidler ved å fokusere på informasjon til en heterogen gruppe om iverksettingen av en politisk reform i en tidlig fase. Vår metodiske tilnærming er avgrenset til en av kommunens informasjonskanaler – kommunens websider. Studien bidrar med kunnskap om kommunen som informasjonsformidler ved at den følger hvordan kommunene helt konkret dekker en spesiell sak på sine websider over et tidsrom på ett år. Ved å inkludere alle kommuner i en norsk fylkeskommune, ikke bare de mest nettaktive som har vært vanlig i tidligere studier (Segaard, 2010; Winsvold, 2007), viser vi at det er store variasjoner mellom kommuner i hvordan de utnytter formidlingspotensialet på websidene. Vi utvider også perspektivet om politisk kommunikasjon som i hovedsak har konsentrert seg om informasjon fra statlige myndigheter (Salomonsen, 2011).

På bakgrunn av vår studie vil vi trekke fram tre spørsmål som kan hjelpe forskere og praktikere til å forstå den informasjonsrolle som kommunene tar og som de forventes å ta i en reformkontekst. Det første spørsmålet handler om arbeidsdeling mellom nasjonale og kommunale myndigheter når det gjelder informasjon om en reform ut til borgerne. Politiske reformer som vedtas på nasjonalt nivå gir ofte kommunene ansvar for iverksetting og lokal tilpassing. Selv om nasjonale myndigheter informerer om intensjonene med reformen og spredte resultater i forbindelse med iverksettingen av reformen, vil innbyggere i en kommune kunne etterspørre annen informasjon som er mer lokalt forankret. Ved å fortelle om resultater av sitt arbeid, har kommunene muligheter til å forme innbyggernes oppfatninger av hva de gjør. Da vil kommunene kunne oppfylle forventninger både ut fra et folkeopplysningsperspektiv og ut fra et strategisk informasjonsperspektiv.

Det andre spørsmålet handler om hva kommunenes informasjonsrolle består i. Vi har tidligere vist til debatter i litteraturen om at det kan oppstå dilemmaer i informasjonsarbeidet mellom et folkeopplysningsperspektiv, et journalistisk perspektiv og et strategisk informasjonsperspektiv (se Segaard, 2010). Slike dilemmaer lar seg neppe løses teoretisk, men åpner for videre studier av hvordan man i kommunene håndterer situasjoner der slike dilemmaer oppstår. En reformkontekst fremstår som en interessant kontekst for å utforske dette videre nettopp fordi kommunene møter uklare og sprikende forventninger fra ulike aktører om sitt informasjonsansvar.

Et tredje spørsmål handler om at ny teknologi utvider kommunenes muligheter til å informere og kommunisere med innbyggerne. Vår studie viser at selv om kommuner har brukt web-sider for å formidle informasjon over en viss tid, kan det synes som om dette er et informasjonsverktøy som har større potensial. Vi trenger imidlertid mer kunnskap om de vurderingene som gjøres i den enkelte kommune i forhold til bruk av ny teknologi i informasjonsarbeidet.

Vi trenger fortsatt mer kunnskap om de utfordringer kommunene står overfor i forhold til formidling av informasjon til eksterne aktører i en reformkontekst. Dette kan gjøres ved å utvide det empiriske materialet i tid, og til å inkludere flere kommuner i andre fylker. Det vil også være behov for mer kunnskap om hvilke vurderinger som gjøres i kommunene før sakene formuleres og publi-

seres på websidene. En måte å se på hvilken innflytelse kommunens websider har for den informasjonen som tilflyter innbyggerne også gjennom andre kanaler, kan være å se på hvordan informasjonen på kommunens websider gjenspeiles i lokalpressen (Winsvold, 2007).

Referanser

- Balogun, Julia & Veronica Hope Hailey (2004) *Exploring strategic change*. 2. utgave. Pearson Education Limited: Harlow, England.
- Bordia, Prashant, Elizabeth Hobman, Elizabeth Jones, Cindy Gallois & Victor J. Callan (2004) Uncertainty during organisational change: Types, consequences, and management strategies, *Journal of Business and Psychology*, 18 (4): 507-532.
- Calista, Donald J. & James Melitski (2011) Worldwide municipality websites between 2005 and 2007: An OECD perspective that compares maturational and curvilinear best practice explanations, *Public Administration Quarterly*, 35 (2): 268-306.
- Chun, Soon Ae & Janice Warner (2010) Finding information in an era of abundance: Towards a collaborative tagging environment in government, *Information Polity*, 15 (1-2): 89-103.
- Daft, Richard L. & Robert H. Lengel (1984) Information Richness: A new approach to managerial Behavior and organization design, *Research in Organization Behaviour*, 6: 191-233.
- Daft, Richard L. & Robert H. Lengel (1986) Organisational information requirements, media richness and structural design, *Management Science*, 32 (5): 554-571.
- DIFI Direktoratet for forvaltning og IKT (2011) Kvalitet på nett 2011. Kvalitetsvurdering av offentlige nettsteder. *DIFI-notat* 2011:3.
- Fernandez, Sergio & Hal G. Rainey (2006) Managing successful organizational change in the public sector, *Public Administration Review*, 66 (2): 168-176.
- Gelders, Dave, Mirjam Galetzka, Jan Pieter Verckens & Erwin Seydel (2008) Showing results? An analysis of the perceptions of internal and external stakeholders of the public performance communication by the Belgian and Dutch Railways, *Government Information Quarterly*, 25: 221-238.
- Gelders, Dave, Geert Bouckaert & Betteke van Ruler (2007) Communication management in the public sector: Consequences for public communication about policy intentions, *Government Information Quarterly*, 24: 326-337.
- Gilje, Nils & Harald Grimen (1993) *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger. Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsfilosofi*, Universitetsforlaget: Oslo.
- Meijer, Albert & Marcel Thaens (2009) Public information strategies: Making government information available to citizens, *Information Polity*, 14 (1-2): 31-45,

- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977) Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.
- Milliken, Frances J. (1987) Three types of perceived uncertainty about the environment: State, effect, and response uncertainty, *Academy of Management Review*, 12 (1): 133-143.
- Olson, Olov & James Guthrie (1998) *Global warning: Debating international developments in new public financial management*, Cappelen akademisk forlag: Oslo.
- Pettersen, Karen-Sofie (2010) Ledelse og lederutdanning i kommunenes helse- og omsorgstjeneste. Resultater fra en kartleggingsstudie, *AFI-rapport 15: 2010*, Arbeidsforskningsinstituttet: Oslo.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2000) *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford University Press: Oxford, UK.
- Salomonsen, Heidi Houlberg (2011) 'Strategisk kommunikasjon og organisasjonsidentiteter i kommunene' i Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot & Svein Ivar Angell (red.), *Substans og fremtreden. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*, Universitetsforlaget: Oslo.
- Segaard, Signe Bock (2010) Mellom myndighet og medieaktør. Nyhetsformidling i seks nett-aktive kommuner, *Offentlig förvaltning Scandinavian Journal of Public Administration*, 14 (1-2): 25-50.
- St.meld. nr. 47 (2008-2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*, Helse- og omsorgsdepartementet: Oslo.
- Windsvold, Marte (2007) Municipal websites in the local public debate. Supplying facts or setting agenda? *Nordicom Review*, 28 (2): 7-23.
- Wæraas, Arild (2011) 'Alt om min etat: transparenstrenden i offentlig sektor' i Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot & Svein Ivar Angell (red.), *Substans og fremtreden: omdømmehåndtering i offentlig sektor*, Universitetsforlaget: Oslo.
- Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot & Svein Ivar Angell (2011) 'Dilemmaer i omdømmehåndtering: substans og fremtreden' i Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot & Svein Ivar Angell (red.), *Substans og fremtreden: omdømmehåndtering i offentlig sektor*, Universitetsforlaget: Oslo.

Noter

¹ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/kampanjer/samhandling.html?id=650113>

² I en kommune kan imidlertid de ansatte være innbyggere, noe som kan komplisere en tilnærming med et sterkt skille mellom informasjon til interne og eksterne aktører.

³ UNN har sykehus i Tromsø og Harstad. I Lenvik har de et Distriktsmedisinsk senter i samarbeid med Lenvik kommune og Forsvaret.