Sosiale medier i forvaltningen

Difi-rapport 2012:2
ISSN:1890-6583

Direktoratet for
forvaltning og IKT

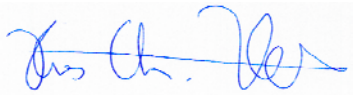
Forord

Hva kjennetegner forvaltningens bruk av sosiale medier? Hvilke muligheter og utfordringer møter forvaltningen når den tar i bruk forskjellige typer digitale møteplasser? I denne rapporten nærmer vi oss disse spørsmålene ved å se på hvordan slike hjelpemidler er tatt i bruk. Vi gjengir konkrete eksempler, og vurderer hva som hemmer og fremmer bruk av sosiale medier eksternt og internt i forvaltningen.

Vi vil spesielt takke alle som har bidratt til prosjektet ved å svare på spørreundersøkelsen, stille opp som intervjupersoner og tillate at vi bruker deres erfaringer som eksempler som andre kan lære av. Takk også til den eksterne referansegruppen, og forskere som har gitt oss innspill til arbeidet underveis.

Prosjektet er gjennomført av Difi på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Arbeidet er utført av Ragnhild Olin Amdam, Sissel Kristin Hoel og Ingrid Stranger-Thorsen (prosjektleder). Dag Solumsmoen, Annemor Kalleberg og Maria Strøm har bistått i rapportskrivingsfasen. Eivor Bremer Nebben er prosjektansvarlig.

Oslo, 13. mars 2012



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1 Sammendrag 2

2 Innledning 8
2.1 Bakgrunn 8
2.2 Formål og problemstilling 9
2.3 Tilnærmingsmåte og metoder 11
2.4 Leseveiledning 14

3 Begrepsutvikling 15
3.1 Dialogbaserte møteplasser 16
3.2 Avsenderstyrte møteplasser 18
3.3 Prosjekt- og saksbehandlerstøtte 19
3.4 Lytte- og deleverktøy 20
3.5 Digitale dugnadsarenaer 21

4 Omfang av forvaltningens bruk 23
4.1 Tilfeldig bruk av sosiale medier i forvaltningen 23
4.2 Dialogbaserte møteplasser er mest vanlig 24
4.3 Forskjeller mellom ulike typer virksomheters bruk 26
4.4 Begrunnelser for ikke å bruke sosiale medier eksternt 27
4.5 Lite bruk av sosiale medier internt 27
4.6 Oppfatninger om bruk av sosiale medier 28

5 Utvalgte bruksområder 30
5.1 Netthøringer 30
5.2 Digital forslagskasse 37
5.3 Brukerinnovasjon 39

6 Utfordringer og muligheter ved bruk av sosiale medier i forvaltningen 43
6.1 Kunnskapsbaserte valg 43
6.2 Åpne møteplasser utfordrer byråkratrollen 44
6.3 Lukkede møteplasser åpner for samarbeid 48
6.4 Organisering og ressurser 49
6.5 Kompetanse 52

7. Anbefalinger og videreføring 54

Litteraturliste 56

1 Sammendrag

Sosiale medier er fremdeles nytt område for forvaltningen. Dette fremgår av kartleggingen som er en del av grunnlaget for denne rapporten. Kommunikasjonsansvarlige i statsetater mener at sosiale medier vil bli viktigere i de kommende fem årene, og etater som har tatt i bruk sosiale medier i sin oppgaveløsning, opplever høy nytteverdi.

For å kunne diskutere og vurdere sosiale medier som verktøy for oppgaveløsning i forvaltningen, har vi sett at det er et behov for en nyansert terminologi for de forvaltningsrelevante sosiale mediene. Sosiale medier er et bredt spekter av verktøy og det er lett å avspore diskusjonen når begrepene favner for vidt. Facebook, wikier, lukkede diskusjonsrom og åpne diskusjonsfora er alle sosiale medier, men har sine potensialer knyttet til helt ulike bruksområder i forvaltningen.

Med et tilpasset begrepsapparat blir det lettere å forholde seg til utfordringer og muligheter som sosiale medier åpner for. Dette gjelder særlig for etableringen av nye samarbeidsformer internt i forvaltningen, og for hvordan forvaltningen møter det at innbyggere og næringsliv engasjerer seg i spørsmål som er relevante for forvaltningen. Håndteringen av disse endringene krever nytenkning og andre former for saksbehandling enn forvaltningen er vant med i dag. Dette handler både om at faglig sterke og veldig synlige ad-hoc-pressgrupper organiserer seg i sosiale medier og blir viktige opinionsdannere, og om økte forventninger til reell brukerinvolveringen, for eksempel gjennom elektroniske høringsprosesser.

Dette sammendraget gir en kortversjon av temaene i denne rapporten. Leseveiledningen i punkt 2.4 på side 14, sammen med innholdsfortegnelsen, gir en oversikt over hva du finner hvor.

1.1 Tema og metode

Rapporten inneholder en statusbeskrivelse, analyser og konklusjoner. Statusbeskrivelsen bygger på data fra en kartlegging vi har gjennomført, og kunnskapsinnhenting fra Difis øvrige aktiviteter på dette feltet.

De sentrale spørsmålene som er lagt til grunn for undersøkelsen om bruk av sosiale medier i statsforvaltningen er:

- Hvilke typer/former for sosiale medier blir benyttet eksternt og internt?
- Hvem i virksomhetene er involvert i bruken av sosiale medier, og hvordan blir ansvaret for bruken plassert?
- Hvilke bruksområder har sosiale medier, og hvordan vurderer de involverte aktørene nytteverdien for virksomhetens måloppnåelse?
- Hvilke utfordringer og problemer blir forbundet med bruken av sosiale medier for eksempel knyttet til rollehåndtering, regelverk, rutiner, kompetanse og ressurser?

For å belyse disse spørsmålene har vi benyttet ulike metodiske tilnærminger og et bredt spekter av datakilder. Vi har bl.a. gjennomført en forunderøkelse i form av en spørreskjemaundersøkelse rettet til departementene og et bredt utvalg

andre forvaltningsorganer. Basert på denne har vi foretatt intervjuer med ledere og medarbeidere i ulike virksomheter i inn- og utland, og gjennomgått diverse offentlige dokumenter og materiale fra en rekke enkeltvirksomheter, dokumenter tilgjengelig på internett og annen publisert faglitteratur.

Vi har avgrenset kartleggingen og drøftingene til typiske *arbeidsverktøy.* Det betyr at flere sosiale medier, bl.a. de som er beregnet på spill og underholdningsformål, faller utenfor vårt interesseområde her.

1.2 Sosiale medier er åpne eller lukkede digitale møteplasser

I arbeidet med kartleggingen har vi erfart at det er et behov for et nyansert begrepsapparat for å kunne se hva sosiale medier kan brukes til, hva mediene innebærer for forvaltningen og hvordan de ulike sosiale mediene samvirker med hverandre. Vi har derfor utviklet en terminologi om sosiale medier som beskriver forskjellen på ulike typer digitale møteplasser. Denne terminologien legger vi til grunn for drøftingen av sosiale mediers nytteverdi i forvaltningen.

Vi definerer begrepet sosiale medier som åpne eller lukkede digitale møteplasser, som gjør det mulig for to eller flere mennesker å kommunisere via internett. De mest forvaltningsrelevante sosiale medier har vi delt inn i:

Dialogbaserte møteplasser
Sosiale nettsamfunn er dialogbaserte møteplasser som lar deltagerne presentere seg selv og kommunisere med hverandre. Møteplasser som dette er *dialogbaserte*, ikke styrte. Eksempler på åpne, dialogbaserte møteplasser er nettsamfunnene Facebook, Origo og Google+, og nettverksforumet LinkedIn. Kjernen i dialogbaserte møteplasser er dialog mellom deltagerne og deling av lenker og innhold. Dialogen kjennetegnes av at likeverdige og gjensidig interesserte parter omgås på en uformell, sosial arena.

Avsenderstyrte møteplasser
På avsenderstyrte møteplasser kan en presentere eget innhold og få tilbakemeldinger og kommentarer, samtidig som en til en viss grad beholder kontrollen over samtalen. Til forskjell fra dialogbaserte møteplasser hvor statsforvaltningen går dit brukerne er, handler *avsenderstyrte* møteplasser om å tiltrekke brukere til egne møteplasser. Det finnes en rekke slike møteplasser, både blogger, diskusjonsfora, bildedelingstjenester og kommentarfelt på egne nettsider. Avsenderstyrte møteplasser supplerer tradisjonelle kommunikasjonskanaler og åpner for å få tilbakemeldinger utenfra og innspill fra omverdenen.

Prosjekt- og saksbehandlerstøtte
Prosjekt- og saksbehandlingsstøtte er lukkede verktøy for samarbeid mellom mennesker, enheter og etater. Slike møteplasser, som chat og prosjektrom, kan være integrerte deler av sak- og arkivsystemer, eller supplerende møteplasser for kunnskapsdeling som for eksempel SharePoint-løsninger. Felles for slike samarbeidsverktøy er at en kan begrense tilgang til møteplassen til noen få eller til flere internt i virksomheten, eller mellom samarbeidende virksomheter horisontalt eller vertikalt.

Lytte- og deleverktøy
Digital informasjon krever digital håndtering. Både e-post og sosiale medier kan være støy i arbeidshverdagen hvis informasjonsmengden blir for stor. Tjenester som hjelper en til å håndtere informasjonen i sosiale medier, som for eksempel RSS-lesere og bokmerketjenester, gjør to relevante ting: de siler og sortere ut kildene en ønsker *å lytte til*, og gjør det mulig *å dele* disse kildene videre til andre. Først når en lytter til samtalen kan en vurdere om det er relevant å delta.

Digitale dugnadsarenaer
Vi bruker betegnelsen *digital dugnad* om frivillige samarbeidsprosjekter via Internett. Det engelske uttrykket er *crowdsourcing.* Det dreier seg om en form for kollektiv innsats som er lite organisert og styrt. Slikt dugnadsarbeid benyttes som grunnlag for utvikling av en rekke forskjellige samarbeidsprosjekter og tjenester, hvorav noen vil kunne ha stor betydning for forvaltningen. Eksempel på digitalt dugnadsarbeid er Wikipedia og brukerskapte tjenester.

1.3 Spørreundersøkelse og intervjuer

Vi har gjennomført en forundersøkelse som ble besvart av kommunikasjonsansvarlige i 100 statlige virksomheter høsten 2010, og påfølgende kvalitative gruppeintervjuer som ble gjennomført i 13 utvalgte virksomheter våren 2011. Vi har ikke sett eksempler på tilsvarende kartlegginger av offentlig forvaltnings bruk av sosiale medier i andre land.

Funnene viser at forvaltningen har kommet kort med å ta i bruk sosiale medier. Bruken er tilfeldig, og flere forhold viser at sosiale medier er et nytt område for forvaltningen. 72 av 100 virksomheter i vårt utvalg bruker sosiale medier eksternt. Viktigste bruksområde er formidling av informasjon.

Virksomhetene bruker i liten grad sosiale medier internt, men mange har intern bruk i virksomheten under planlegging. 20 av 100 virksomheter bruker verken sosiale medier internt, eksternt eller på egne nettsider.

Blant virksomhetene i vårt utvalg ser vi at:

- Få har en strategi for hvordan de skal bruke sosiale medier, men mange planlegger å lage en slik strategi.
- Et mindretall har analysert eller evaluert bruk av sosiale medier, selv om svært mange mener de mangler kunnskap om bruk av sosiale medier.
- Et mindretall har retningslinjer for ansattes bruk av sosiale medier.

I kapittel fire har vi løftet fram noen hovedfunn fra spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene. En uttømmende presentasjon av funnene fra kartleggingen kan leses i vedlegg tre.

1.4 Erfaringslæring

Vi har sett eksempler på nye former for oppgaveløsning ved bruk av sosiale medier i forvaltningen, både i Norge og i utlandet. Dette inspirerer til ideer og tanker om hva forvaltningen kan bruke sosiale medier til, og vi har valgt ut tre eksempelområder der vi har sett at noen virksomheters erfaringer kan ha stor overførings- og læringsverdi for resten av forvaltningen, nemlig netthøringer, digital forslagskasse og brukerinnovasjon.

Netthøringer er noe mange har trukket fram som et område hvor sosiale medier kan bidra til bedre brukermedvirkning og en mer åpen forvaltning. Flere departementer har forsøkt ulike former for netthøringer. Helse- og omsorgsdepartementets erfaring med netthøringen Framtidens helsetjenester var at de mottok langt flere innspill fra borgerne enn det som er vanlig i en høringsprosess. Mange uttrykte tilfredshet med selve høringsformen, både den lave terskelen for å kunne avgi høringssvar, og at en kunne lese andres høringssvar. Dette illustrerer potensialet for en åpen og demokratisk debatt ved bruk av sosiale medier.

En digital forslagskasse er en helt ny måte å kombinere forvaltningens behov med mulighetene som kommer med sosiale medier. Forvaltningens tradisjonelle forslagskasse har i alle år hengt i fellesarealene og vært et sted for ansatte å poste ideer. En digitalisert forslagskasse gjør det mulig å samarbeide om forslag fordi de blir synlige for flere, og de kan kommenteres, bearbeides og stemmes over. Forslagskassen blir et sted der ideer kan utvikles, ikke bare postes. Ved at prosessen fra idé til prosjektrealisering blir synlig, kan flere påvirke prosessen og eierskap og engasjement til nyvinninger og forbedringer øker. Det beste eksempelet på dette så vi i Storbritannia. Der har Department of health and services tatt i bruk en digital forslagskasse for å hente ideer fra alle sine 100 000 ansatte om hvordan helsesektoren kan innoveres. Foreløpig er har departementet realisert 68 ideer og en gevinst på 20 millioner britiske pund.

Brukerinnovasjon handler om at sosiale medier er en del av samfunnsutviklingen og en ny mediehverdag. Mye av utviklingen som er relevant for forvaltningen skjer utenfor offentlige virksomheter og er initiert og gjennomført av brukere med høy IKT-kompetanse og stor samfunnsinteresse. Eksempler er fiksgatami.no og andre brukerskapte tjenester som viser at brukerne utvikler en brukerrettet tjeneste istedenfor å vente på at forvaltningen utvikler det de mener de trenger. Denne dugnadsinnsatsen kan ikke styres, men den kan være svært nyttig for å brukerrette og åpne forvaltningen.

Disse tre områdene er ikke uttømmende eksempler på hva forvaltningen kan bruke sosiale medier til, men er eksempler på at en nysgjerrig holdning til ny teknologi åpner nye muligheter for forvaltningen.

1.5 Drøfting

Sosiale medier er en del av samfunnsutviklingen som forvaltningen må forholde seg til. Statlige virksomhetene må ha kunnskap om muligheter og begrensinger ved ulike typer åpne og lukkede digitale møteplasser, og lære seg hvordan slike verktøy kan kombineres. Virksomhetenes samfunnsoppdrag og strategiske

målsettinger legger føringer for muligheter så vel som begrensninger for bruk av de ulike sosiale mediene.

Åpne og lukkede møteplasser
Mange av våre informanter opplever at utfordringene med å håndtere rollen som statsansatte settes på prøve med bruk av *åpne* sosiale medier. I vår drøfting av hva som generelt oppfattes som rolleforventninger til den enkelte medarbeider, tar vi utgangspunkt i forvaltningens grunnverdier: Demokrati, rettssikkerhet, faglighet og effektivitet. For ansatte i statsforvaltningen innebærer dette krav om å vise lojalitet, nøytralitet og høy faglig integritet. Dette er krav som ikke alltid er forenlige, og kravene må avveies og balanseres mot hverandre.

Lukkede møteplasser som prosjekt- og saksbehandlerstøtte kan forenkle samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. Sosiale medier vil ikke erstatte tradisjonelle saksbehandlingsrutiner, men kan supplere dagens arbeidsmetoder og bidra til at noe av oppgaveløsningen i forvaltningen blir mer effektiv. Eksempler på dette er Norges Vassdrags- og energidirektorats bruk av en Wiki til å utarbeide og vedlikeholde en intern kvalitetshåndbok, nærmere beskrevet på side 22.

Vi har registrert at det er økende oppmerksomhet om fordeler ved bruk av digitale samarbeidsverktøy horisontalt og vertikalt i forvaltningen. Men hittil har det vært opp til hver enkelt virksomhet å velge mellom de ulike variantene som tilbys i markedet. Behovet for at offentlige virksomheter holder seg til en felles IKT-arkitektur – og samordner seg med hverandre – er like viktig når det gjelder denne typen sosiale medier som for de systemene som krever store investeringer.

Organisering, ressurser og kompetanse
Sosiale medier har vunnet innpass i statsforvaltningen uten at spørsmål om organisering og ansvar har vært viet særlig stor oppmerksomhet. Fordi dette er informasjonsverktøy, lager det naturlige koblinger til virksomhetenes enheter for kommunikasjon. Kommunikasjonsansvarlige flest er i dag pådrivere for at virksomheten skal engasjere seg i sosiale medier, og mange har opparbeidet seg betydelig kompetanse og erfaring med bruk av ulike sosiale medier. Etter hvert som sosiale medier blir mer brukt, må virksomhetene ta aktivt stilling til hvordan ansvaret skal fordeles mellom avdelinger og enheter i organisasjonen. Spørsmål om organisering dreier seg ikke bare om eventuell endring av organisasjonskartet, men også om formelle regler og prosedyrer som bidrar til å regulere ansvars- og myndighetsforhold, ledelse, rolleforventninger, arbeidsprosesser, kommunikasjonsflyt, samordningsprosesser mv.

1.6 Våre anbefalinger
Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra FAD. Etter vår vurdering er det særlig på tre områder FAD kan bidra til at forvaltningen tar i bruk sosiale medier som et virkemiddel for å nå forvaltningspolitiske mål:

FAD bør

1. stimulere til bruk av sosiale medier i forvaltningen
2. standardisere bruk av sosiale medier på noen områder
3. utvikle regelverk som fremmer brukermedvirkning

Les mer om våre anbefalinger og Difis planer for oppfølging av arbeidet på side 54 – 55.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Begrepet "sosiale medier" er relativt nytt. Verdensveven, som er den teknologien som har gjort det mulig å kople mennesker og kunnskap på nye måter, kom tidlig på 1990-tallet. Det var først etter 2006/2007 da de store, sosiale nettsamfunnene som Facebook og Twitter kom, at sosiale medier fikk stor spredning.

Som med all annen utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, fører introduksjonen av sosiale medier til nye måter å kommunisere og arbeide på. Det tar ofte tid å endre vaner og finne nytteverdien i ny teknologi. Dette handler både om at teknologien over tid blir mer brukervennlig, og om at bruksområdene endrer seg når teknologien blir mer utbredt. Sosiale medier har fram til nå blitt brukt mer til private enn til profesjonelle formål, og kompetanse om ulike sosiale medier er tilfeldig spredt utover i forvaltningen.

Det første eksemplet på målrettet bruk av sosiale medier i forvaltningen som vi kjenner til, var i 2004 da www.kunnskapsnettverk.no ble opprettet som et digitalt samarbeidsrom for offentlig sektor. Dette nettverket ble brukt av noen statlige virksomheter og kommuner, men det fikk aldri stort omfang. Dette til tross for en god evaluering av prosjektet, der det blant annet ble påpekt at bruk av digital arbeidsstøtte for samarbeid på tvers i forvaltningen vil kunne gi store gevinster. En av hovedutfordringene med bruken som Sintef pekte på, var at "*Kunnskapsdeling på tvers bryter med den tradisjonelle kulturen for styring og kontroll av informasjon og kunnskap innenfor offentlig forvaltning*" (Sintef 2004: 17).

I løpet av det siste tiåret har digitaliseringen skutt fart, og utbredelsen av ulike sosiale medier øker stadig. I løpet av de siste fem årene har 2,6 millioner nordmenn, altså over halvparten av den norske befolkningen, tatt i bruk Facebook. I samme periode har omfanget av sosiale medier som er designet med tanke på profesjonell bruk eksplodert, og en rekke digitale møteplasser med brukervennlig funksjonalitet har blitt introdusert. Som følge av denne utviklingen er forutsetningene for å ta i bruk sosiale medier i forvaltningen helt annerledes enn den var for bare få år siden. Dermed har det også blitt viktig for våre politiske myndigheter å ha oppdatert kunnskap om hvilke muligheter og utfordringer som denne utviklingen fører med seg.

Både i Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn til alle* og i Stortingsmelding nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* legges det vekt på at ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi har stor betydning for samfunnsutviklingen. Flere studier i perioden fra 2008 til 2010, blant annet utført på oppdrag fra FAD, viser at forvaltningens bruk av sosiale medier endrer forholdet mellom innbygger og stat.[1]

[1] Se litteraturliste for oversikt over alle studier om sosiale medier i forvaltningen.

2.2 Formål og problemstilling

Difis arbeid med sosiale medier i forvaltningen ble påbegynt i februar 2010. I løpet av prosjektperioden har vi satt oss inn i hva andre har skrevet om bruken av sosiale medier i offentlig forvaltning og tatt kontakt med representanter for relevante prosjekter i flere andre fagmiljøer. Vi har samlet inn og bearbeidet data fra ulike kilder, herunder stoff som vi har fått tak i ved selv å være aktive i forskjellige sosiale medier. En viktig del av aktiviteten har bestått i å gjennomføre ulike utadrettede tiltak, som kurs, produksjon av en veileder[2] og foredragsvirksomhet.

I tillegg har vi gjennomført et utredningsoppdrag, som har resultert i denne rapporten. Dette oppdraget ble gitt til Difi som en generell problemformulering: *"Difi skal kartlegge status for, virkninger av og hindringer for bruk av sosiale medier i forvaltningen.»* [3]

Slik vi har forstått dette oppdraget, ønsker departementet for det første en bred beskrivelse av den faktiske bruken av sosiale medier i forvaltningen. I tillegg til en slik *beskrivende analyse* ønsker departementet en nærmere drøfting og vurdering av forutsetninger for, og følger av, at sosiale medier blir brukt i forvaltningen. Vi har lagt vekt på å avgrense undersøkelsene til typiske *arbeidsverktøy.* Det betyr at flere sosiale medier, bl.a. de som er designet for spill og underholdningsformål, ikke behandles i denne utredningen.

En viktig presisering er at utredningen omhandler *forvaltningsorgan innenfor statsforvaltningen.* Kartleggingen av faktisk bruk er nærmere avgrenset til *ordinære forvaltningsorgan*, dvs. departementene og en rekke forvaltningsorganer som er direkte underlagt ett (eller flere) departement.[4] Departementene og de øvrige *ordinære* statlige forvaltningsorganene har en helt spesiell stilling i det politisk-/parlamentariske system: Departementet ledes av en statsråd som er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig for alle sider ved virksomhetene, og som kan instruere dem både faglig, økonomisk og administrativt. Bare i visse tilfelle kan den formelle instruksjonsretten være delvis avskåret gjennom lov.[5]

Det er viktig å ta høyde for at statsforvaltningen består av så vel store som små virksomheter som har ulike formål og oppgaver, og som møter innbyggere og næringsliv i ulike roller. De forskjellige oppgavetypene stiller særlige krav til virksomhetene både når det gjelder kompetanse og arbeidsformer. Formålene er dels knyttet til hver sektor, for eksempel helse, utdanning og forskning, dels til

---

[2] http://www.difi.no/sosiale-medier/veileder-i- er sosiale-medier

[3] FADs supplerende tildelingsbrev nr. 2 2010 til Difi

[4] Statlige forvaltningsorgan er juridisk en del av staten og ikke skilt ut som egne rettssubjekt. Forvaltningsorganene faller i tre hovedgrupper: *ordinære forvaltningsorgan, forvaltningsorgan med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Se:* St.meld.nr. 19 *Ei forvaltning for demokrati og felleskap (2008 - 2009), avsnitt 2.3.3 Forvaltningsorgan*

[5] Samme referanse som fotnoten foran

tverrgående hensyn som miljø, sikkerhet og økonomi. På hvert av formålsområdene finner vi virksomheter som utfører forskjellige oppgaver; som politikkutforming, regelverks- og tilskuddsforvaltning, kunnskapsformidling og tjenesteyting. Ofte ser vi også at ulike oppgavetyper er samlet i en og samme virksomhet. For å kunne si noe fornuftig om forutsetninger for, og følger av at sosiale medier blir brukt i forvaltningen, kreves ikke bare oversiktskunnskap, men også mer inngående kjennskap til "typiske" enkeltvirksomheter.

I tillegg til den generelle kunnskapen vi har fått i løpet av den perioden vi har arbeidet med sosiale medier i forvaltningen, har det vært nødvendig å gjennomføre en mer målrettet datainnsamling. Som nærmere beskrevet i kapittel 1.3 Tilnærmingsmåte og metoder, har vi utført en forundersøkelse som var en spørreskjemaundersøkelse rettet mot departementene og et bredt utvalg andre statlige forvaltningsorganer. I tillegg har vi foretatt intervjuer med representanter for et mindre utvalg forvaltningsorganer av varierende størrelse og med ulik organisasjonsstruktur og oppgaveportefølje.

På grunn av det brede mandatet og at det ikke foreligger sammenlignbare studier, verken her til lands eller i våre naboland, har undersøkelsene vært hovedsakelig *utforskende* for å belyse emnet allsidig. Siden vi ikke har kunnet overta et utprøvd undersøkelsesopplegg, har vi vært henvist til å prøve oss fram både med begrepsutvikling, spørsmålsformuleringer og når det gjelder det samlede opplegget for undersøkelsen.

De sentrale spørsmålene som er lagt til grunn for Difis kartlegging av bruk av sosiale medier som arbeidsverktøy i statlig forvaltning er:

- Hvilke typer/former for sosiale medier blir benyttet eksternt og internt?
- Hvem i virksomhetene er involvert i bruken av sosiale medier, og hvordan blir ansvaret for bruken plassert?
- Hvilke bruksområder har sosiale medier, og hvordan vurderer de involverte aktørene nytteverdien for virksomhetens måloppnåelse?
- Hvilke utfordringer og problemer blir forbundet med bruken av sosiale medier (for eksempel knyttet til rollehåndtering, regelverk, rutiner, kompetanse og ressurser)?

Vi benytter et vidt begrep om sosiale medier. Slik vi definerer det, omfatter sosiale medier både *åpne og lukkede digitale møteplasser*. Denne vide definisjonen har vært viktig bl.a. for å fange inn hvilke typer sosiale medier som brukes som ledd i oppgaveløsningen i forvaltningen. Ved å skille mellom møteplasser som er mer eller mindre åpne, blir det også lettere å forstå hvordan sosiale medier kan innpasses i forvaltningen uten at det bryter med sentrale forvaltningsverdier og regelverkskrav.

Enten de digitale møteplassene er åpne eller lukkede, er det en forutsetning at nok mennesker bruker dem for at de skal oppleves som relevante. Det betyr at spørsmål om utbredelsen av sosiale medier og hvilken nytteverdi verktøyene kan ha, ikke kan sees isolert.

Som ledd i analysen har vi forsøkt å identifisere de typene som er mest relevante for forvaltningen og plassere dem i håndterlige kategorier. Vi skiller her mellom det vi har kalt

- dialogbaserte møteplasser
- avsenderstyrte møteplasser
- prosjekt- og saksbehandlerstøtte
- lytte- og deleverktøy
- digitale dugnadsarenaer

I den drøftingen som følger tar vi utgangspunkt i disse hovedtypene sosiale medier. Basert på eksempler hentet hovedsakelig fra statlig forvaltning, drøftes så vel nytteverdi som utfordringer knyttet til bruk av de ulike formene for digitale møteplasser.

2.3 Tilnærmingsmåte og metoder

For å belyse de sentrale spørsmålene i denne utredningen har vi kombinert ulike metodiske tilnærminger og datakilder. Både kvantitative og kvalitative datakilder benyttes. Vi har med andre ord lagt opp til at noen av resultatene fra prosjektet blir tallfestet, mens andre blir språklig formidlet. I tillegg til de dataene som vi selv har samlet inn, har vi benyttet tidligere publikasjoner og annet foreliggende materiale.

Forundersøkelse: Spørreskjemaundersøkelsen
Difis spørreskjemaundersøkelse ble gjennomført som e-postundersøkelse i Questback i oktober 2010. Spørsmålene handlet om:

- Virksomhetenes bruk av ulike typer sosiale medier internt, eksternt og på egne nettsider.
- Hvor ofte virksomheten bruker sosiale medier, formål med bruken, og opplevd nytteverdi sammenlignet med virksomhetens måloppnåelse.
- Om virksomhetene har strategier, retningslinjer eller gjennomført kartlegginger.
- Kommunikasjonsansvarliges egne holdninger til bruk av sosiale medier.

Spørreskjemaene ble sendt til kommunikasjonsansvarlige i alle de 17 fagdepartementene samt et utvalg på 108 forvaltningsorganer som er underlagt et departement på "ordinær" måte.[6] Virksomheter som er eid av staten, men som ikke er en del av statsforvaltningen, som for eksempel helseforetakene, ble utelukket fra dette utvalget. Heller ikke universiteter og høgskoler, eller banker/finansieringsinstitusjoner er tatt med i utvalget.[7]

Da spørreskjemaundersøkelsen ble avsluttet i begynnelsen av november 2010, hadde vi fått svar fra 100 av de i alt 125 virksomhetene som hadde mottatt

[6] Vi valgte å ta utgangspunkt i det samme utvalget av ordinære forvaltningsorganer som ble lagt til grunn i Difis brede brukermedvirkningsundersøkelse samme året. En fordel ved å benytte det samme utvalget forvaltningsorganer som i Difis brukermedvirkningsundersøkelse, er at det blir mulig å se resultatene fra disse undersøkelsene i sammenheng. Det kan også være en fordel dersom det vil være aktuelt å gjenta deler av spørsmålsbatteriet fra disse undersøkelsene på et senere tidspunkt

[7] Se vedlegg 2 for oversikt over hvilke virksomheter som besvarte undersøkelsen

skjemaet. 11 av de i alt 17 departementene og 89 av de i alt 108 underordnede forvaltningsorganene hadde da svart. Dette er en høy svarprosent, og vi har forsikret oss om at de virksomhetene som har unnlatt å svare, ikke skiller seg vesentlig fra de som har svart.[8]

Når vi la opp til at spørreskjemaundersøkelsen skulle besvares av de kommunikasjonsansvarlige, var det fordi vi regnet med at ansvaret for sosiale medier som regel er plassert i kommunikasjonsavdelingen, og fordi vedkommende ofte sitter i ledergruppen. Vi gikk ut fra at de kommunikasjonsansvarlige både ville ha interesse for og kunnskap om bruken av sosiale medier i de enkelte virksomhetene. Men vi kunne ikke forutsette at alle ville ha kunnskap om, eller praktisk erfaring med, forskjellige typer sosiale medier. Derfor la vi vekt på å bruke vanlig dagligspråk og unngå fagterminologi i spørreskjemaet.

Spørreundersøkelsen hadde åpne spørsmål og kommentarfelt som et supplement til de standardiserte. Der kunne informantene selv kommentere uklarheter, ta opp tolkningsspørsmål og utdype den informasjonen de ga i den standardiserte delen. Vi fikk mange interessante kommentarer som ble viktige for den videre datainnsamlingen.[9] Vi testet ut spørreskjemaet før det ble sendt ut. For å sikre at spørsmålene var forståelige, og at spørsmålene og svaralternativene var dekkende, ble flere medarbeidere i flere virksomheter rådspurt.[10]

Vi mener materialet fra spørreskjemaundersøkelsen gir et godt grunnlag for å trekke slutninger om utbredelse og bruk av sosiale medier i de deler av statsforvaltningen som omfattes av denne undersøkelsen.

Intervjuer

Våren 2011 gjennomførte vi *gruppeintervjuer* i 13 virksomheter som hadde besvart spørreundersøkelsen, samt en testvirksomhet. Vi brukte forundersøkelsen som et grunnlag for å velge ut virksomheter etter kriterier som ulik grad av bruk av sosiale medier internt og eksternt, sektor, forvaltningsnivå, størrelse og regionskontor. [11]

Vi utarbeidet en intervjuguide til bruk som rettesnor for gruppeintervjuene, og som hjelp til å systematisere svarene. Intervjuguiden ble laget med utgangspunkt i spørreskjemaet virksomhetene allerede hadde svart på, og dataene fra spørreundersøkelsen ble lagt til grunn for intervjuene. Den samme

---

[8] Det er ingen skjevheter når det gjelder virksomhetsstørrelse, virksomhetstype eller hvorvidt virksomheten har regionskontor eller ikke

[9] Noen kommentarer er gjengitt som sitater fra kommunikasjonsansvarlige i oppsummeringen av funn i vedlegg 3

[10] Spørreskjemaet er lagt ved i vedlegg 5.

[11] I hvert intervju deltok 4 - 8 tjenestemenn, fagledere og/eller kommunikasjonsrådgivere fra ulike avdelinger og nivåer av virksomheten. Kommunikasjonsansvarlig hjalp til med å sette sammen gruppene, men deltok ikke selv i intervjuene.

intervjuguiden ble brukt i alle intervjuene. Intervjupersonene fikk tilsendt den semistrukturerte intervjuguiden på forhånd.[12]

Intervjuene handlet om:

- karakteristikk av virksomhetens og medarbeidernes bruk av sosiale medier
- hvor ofte medarbeiderne bruker sosiale medier, hvem som bruker dem og til hva
- opplevd nytteverdi ved bruk av sosiale medier
- endringer som følge av bruk av sosiale medier
- medarbeidernes egne holdninger til sosiale medier
- hva som hemmer og fremmer virksomhetens og medarbeidernes bruk av sosiale medier

I tillegg til gruppeintervjuene gjennomførte vi *temaintervjuer* om datasikkerhet, kanalstrategi og netthøring med fire virksomheter, og møter med flere forskningsinstitusjoner.[13]

Dokumentanalyse
Vi har benyttet en rekke forskjellige skriftlige kilder som bøker, artikler, og publiserte vitenskapelige arbeider, tidligere rapporter om sosiale medier i forvaltningen, EU-rapporter og politiske dokumenter. Disse kildene ble brukt som bakgrunnslitteratur for analysen, og for å si noe om virkninger av og hindringer for sosiale medier i forvaltningen.[14]

I tillegg til offentlige tilgjengelige dokumenter har vi også fått tilgang til enkelte interne dokumenter i virksomhetene. Disse kildene er brukt som bakgrunnsmateriale for omtale av eksemplene i virksomhetene. Vi har også i noen tilfeller gått inn på Internett og sett på virksomheters tilstedeværelse i sosiale medier, for å se hvordan virksomhetene fyller kanalene med innhold.[15]

Erfaringsbeskrivelser
Flere steder i rapporten gjengir vi enkeltvirksomheters erfaringer med bruk av sosiale medier i bokser utenfor løpende tekst. Disse beskrivelsene er sjekket ut og godkjent for bruk av virksomheten de gjelder.

Studiereiser
Vi har gjennomført to studiereiser, til Storbritannia og Sverige, som en del av datainnsamlingen.[16] Studiereisene ga oss viktig bakgrunnsinformasjon for å gjennomføre intervjuene og til analysen av virkninger av, og hindringer for forvaltningens bruk av sosiale medier.

---

[12] Intervjuguiden følger i vedlegg 5
[13] Se vedlegg 1 for oversikt over hvilke virksomheter vi møtte og intervjuet
[14] Se litteraturlisten for oversikt over alle kilder
[15] Der vi har gjort dette er det nærmere beskrevet i vedlegg 3 om funn fra kartleggingen

[16] Se vedlegg 1 for oversikt over hvilke virksomheter vi besøkte i Sverige og Storbritannia.

Det generelle inntrykket av virksomhetene vi besøkte i Sverige var at de hadde funnet gode måter å håndtere sosiale medier på, og hadde kommet noe lengre enn norske virksomheter. Svensk og norsk forvaltningers rammebetingelser er relativt like, og vi møtte ganske like holdninger til bruk av sosiale medier i svenske og norske virksomheter. Den svenske Datainspektionen hadde de samme rådene angående personvern og informasjonssikkerhet som norske Datatilsynet.

Forut for besøket i Storbritannia brukte vi konsulentselskapet FutureGov til å ordne invitasjoner og møteavtaler. FutureGov er også en inkubator for digital innovasjon og satte oss i kontakt med mange innovative og ambisiøse brukere av sosiale medier. Dette førte til at vi hovedsakelig møtte virksomheter som hadde kommet langt i bruk av sosiale medier og åpne data, og som var generelt godt informert og engasjert i ulike former for brukerskapte tjenester. Dette var både inspirerende og lærerikt, og vi har trukket veksler på dette i avsnittene om praktiske anvendelsesområder for sosiale medier i forvaltningen.

2.4 Leseveiledning

Begrepsutviklingen vi presenterer i *kapittel tre* er basert på erfaringene fra hele utredningsprosessen og arbeidet med Difis veileder for sosiale medier i forvaltningen. Vi har erfart at forvaltningen har et behov for et mer nyansert begrepsapparat for å kunne se muligheter for hva en kan bruke sosiale medier til, og forstå hva mediene innebærer for forvaltningen. Vår definisjon på sosiale medier, og terminologien vi presenterer, er et forsøk på å svare på dette.

I *kapittel fire* oppsummerer vi de viktigste funnene fra spørreundersøkelsen og intervjuene. Eksempler på bruk av sosiale medier i forvaltningen er gjengitt i faktabokser gjennom hele rapporten, både for å videreformidle erfaringer vi har hørt om i løpet av kartleggingen, og for å knytte vår utredning til erfaringer norsk forvaltning har med sosiale medier. Vedleggene til rapporten inneholder dokumentasjon om spørreundersøkelsen og intervjuene:

- *Vedlegg 1* gir en oversikt over bidragsytere og informanter i prosjektet som helhet
- *Vedlegg 2* viser hvilke virksomheter som har svart på spørreundersøkelsen vår
- *Vedlegg 3* presenteres alle funn fra kartleggingens spørreundersøkelse og intervjuer
- *Vedlegg 4* gjengir intervjuguiden som ble brukt i gruppeintervjuene
- *Vedlegg 5* gjengir spørreskjemaet som ble sendt ut til 125 statlige virksomheter

I *kapittel fem* beskriver vi tre utvalgte bruksområder for sosiale medier i forvaltningen for å inspirere til nye tanker om hvordan forvaltningen kan ta i bruk sosiale medier.

I *kapittel seks* ser vi på muligheter og utfordringer knyttet til forvaltningens bruk av sosiale medier. Her drøfter vi sosiale medier i lys av forvaltningens grunnverdier: demokrati, rettssikkerhet, faglighet og effektivitet, og ser på hvordan åpne og lukkede møteplasser stiller forvaltningen overfor forskjellige dilemmaer. Vi drøfter betydningen av at virksomhetene tar kunnskapsbaserte

valg om bruk – eller ikke-bruk – av sosiale medier, utfordringer for byråkratrollen, muligheter for at digitale hjelpemidler kan fremme samarbeid og samordning, og spørsmål om organisering, ressurser og kompetanseutvikling.

I *kapittel sju* presenterer vi våre anbefalinger til FAD og Difis planer for oppfølging av arbeidet.

3 Begrepsutvikling

I arbeidet med sosiale medier i forvaltningen har vi sett behovet for ord som kan håndtere hele bredden av sosiale medier og som beskriver de egenskapene som er relevant for forvaltningen. Vi har derfor utviklet et begrepsapparat som grunnlag for å belyse spørsmål om bruk av sosiale medier i forvaltningen.

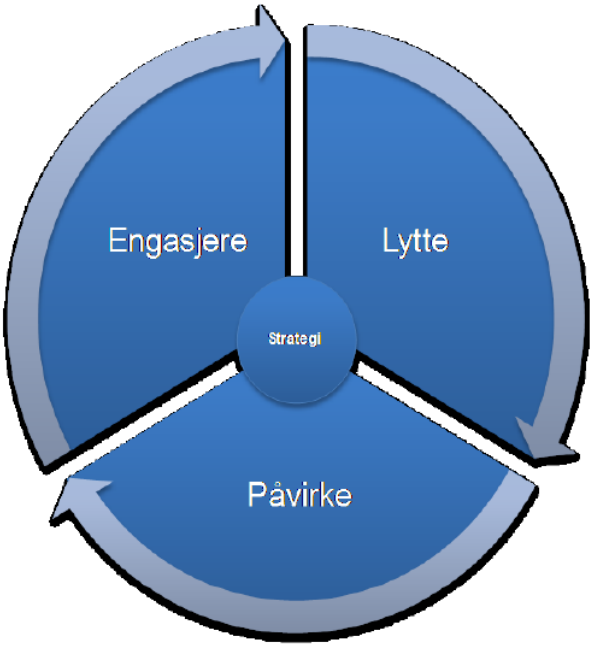
Vi definerer sosiale medier som **åpne eller lukkede digitale møteplasser**. Dette innebærer en bredere forståelse av disse mediene enn det som er vanlig i dagligtale. Både i offentlig forvaltning og i samfunnet for øvrig blir sosiale medier oftest assosiert med nettsamfunn som Facebook og Twitter. Vårt begrepsapparat referer til sosiale medier som et bredere utvalg av digitale møteplasser og arbeidsverktøy. I intervjuer og samtaler med ledere og medarbeidere i forvaltningen har det vært fruktbart å ta utgangspunkt i denne forståelsen av sosiale medier. Vi har erfart at en slik tilnærming øker interessen for å diskutere hvordan sosiale medier kan være relevant for forvaltningen og nyttig i jobbsammenheng.

Muligheten for å velge mellom åpne og lukkede møteplasser gir mange bruksområder. Skillet mellom åpne og lukkede digitale møteplasser er viktig fordi det viser at ulike verktøy kan passe, eller ikke passe, til ulike oppgaver eller deler av oppgaveløsningen i enkeltvirksomheter, for å etablere kontakt mellom virksomheter, og mellom forvaltningen og dens brukere.

Vi har utviklet en sosiale medier-terminologi som vi legger til grunn for drøftingen av sosiale mediers nytteverdi i forvaltningen. Det dreier seg ikke om en generell terminologi som omfatter alle typer sosiale medier, for eksempel har vi ikke befattet oss med sosiale medier til spill- og underholdningsformål. De typene sosiale medier som er særlig relevant for forvaltningen har vi delt inn i:

- dialogbaserte møteplasser
- avsenderstyrte møteplasser
- prosjekt- og saksbehandlerstøtte
- lytte- og deleverktøy
- digitale dugnadsarenaer

Ulike sosiale medier inngår i et samvirke med hverandre, der de forskjellige medienes styrker og svakheter utfyller hverandre. I evalueringsrapporten etter FADs prosjekt *Delte meninger*, illustrerer Sermo Consulting dette samvirket med en modell som viser et gjensidig avhengighetsforhold mellom forskjellig bruk av sosiale medier:



Dinamo 2009:10

Ved å forstå de ulike typene sosiale medier, og sammenhengen mellom dem, kan en lettere nyttegjøre seg hver enkelt av de digitale møteplassene. Avhengighetsforholdet mellom sosiale medier kommer for eksempel til uttrykk ved at mange som skriver en blogg bruker nettsamfunn som Facebook, Twitter til å reklamere for innholdet og «hente» publikum til bloggen.

I det følgende vil vi presentere denne terminologien og se nærmere på hvordan forvaltningen kan nyttiggjøre seg de ulike typene sosiale medier.

3.1 Dialogbaserte møteplasser

Sosiale nettsamfunn er dialogbaserte møteplasser som lar deltagerne kommunisere med hverandre. Møteplasser som dette er *dialogbaserte*, ikke styrte, og møteplassene lar en komme i kontakt med et stort publikum. Eksempler på åpne, dialogbaserte møteplasser er nettsamfunnene Facebook, Origo, Google+ og LinkedIn. Det er store forskjeller mellom disse nettstedene. Også mikrobloggetjenesten Twitter, som legger til rette for korte, raske meldinger kan kalles en dialogbasert møteplass, selv om den ikke legger til rette for sammenhengende samtaler. Et eksempel på en lukket, dialogbasert møteplass er det bedriftsinterne nettsamfunnet Yammer.

Kjernen i dialogbaserte møteplasser er dialog mellom deltagerne, og deling av lenker og innhold. Dialogen kjennetegnes av at likeverdige og gjensidig interesserte parter omgås på en uformell, sosial arena. Konvensjoner varierer fra nettsted til nettsted, men det er vanligvis en lav terskel for å kommentere på hverandres profiler, “like” og videreformidle andres innhold.

Utrykningspolitiet
Utrykningspolitiet bruker sosiale medier for å komme i dialog med unge menn i aldersgruppen 18 – 25 år. Målsetningen er å redusere antall drepte og hardt skadde i trafikken. De bruker Facebook til å formidle fakta og gode holdninger, gi nyttige tips på en lettfattelig måte og møte brukerne på en åpen og engasjert måte.

I de første åtte månedene på Facebook fikk de 10,2 millioner treff, 35 300 ”liker” og over 22 000 kommentarer og tilbakemeldinger. Satsningen på sosiale medier har ført til nye former for brukerinvolvering, blant annet har Utrykningspolitiet invitert noen av sine Facebook-venner til idedugnad på hovedkontoret.

Dialogbaserte møteplasser gir forvaltningen tilgang til publikum på en ny arena. Slike møteplasser er lette å bruke til å komme i kontakt med ulike målgrupper, og mange i offentlig sektor har etablert seg i dialogbaserte møteplasser. De som bruker dialogbaserte møteplasser kun til å fronte egne budskap, uten å åpne for eller delta i dialog, møter ikke forventningene til det å delta på dialogbaserte møteplasser. For å lykkes må en etablere relasjoner til publikum og kommunisere på deres premisser. Dette kan være ressurskrevende, men nyttig.

Det er mange hensyn å ta dersom en skal etablere virksomheten i dialogbaserte møteplasser. For å ha nytte av slike møteplasser må en velge de arenaene målgruppene velger.[17] Men populære sosiale medier er bevegelige mål, og deltagerne kan flytte seg til nye møteplasser. Det er også konkrete problemstillinger knyttet til å bruke enkelte sosiale medier. Selv om slike dialogbaserte møteplasser kan se ut som gratis møteplasser som er enkle i bruk, kan det knytte seg problematiske brukervilkår til tjenesten, som lav informasjonssikkerhet og usikker håndtering av personopplysninger. Tjenestene kan også endre karakter og brukervilkår over tid og på måter som påvirker personvernet og informasjonssikkerheten.

Den norske ambassaden i London
Ambassaden i London ble valgt ut av Utenriksdepartementet til å teste ut bruken av sosiale medier. Målsetningen var å bruke nye medier i arbeidet med å markedsføre Norge i utlandet. I London knyttet ambassaden til seg et eksternt PR-byrå og fikk i en periode hjelp til å lage en strategi for sin Facebook-satsing. De har jobbet mye med å holde sidene oppdatert og skape engasjement rundt ulike kulturarrangementer. De har spesielt forsøkt å komme i dialog med yngre målgrupper, blant annet gjennom konkurranser. Da tilhengerskaren på nettsiden vokste, begynte brukerne å kommentere på hverandres innlegg og svare på hverandres spørsmål. Brukerne var engasjerte, involverte og interesserte i å delta i dialog med ambassaden i sosiale medier. I følge ambassaden har satsingen vært vellykket, selv om den har vært ressurskrevende både med tanke på bruk av personell og rent økonomisk.

[17] Storsul m.fl (2008) *Nye nettfenomener – staten og delekulturen*

3.2 Avsenderstyrte møteplasser

I avsenderstyrte møteplasser kan en presentere eget innhold og få tilbakemeldinger og kommentarer, samtidig som en til en viss grad beholder kontrollen over samtalen. Til forskjell fra dialogbaserte møteplasser hvor statsforvaltningen går dit brukerne er, handler avsenderstyrte møteplasser om å tiltrekke brukere til egne møteplasser. Det finnes en rekke slike møteplasser, både blogger, diskusjonsfora, bildedelingstjenester, kommentarfelt og chat på egne nettsider. Avsenderstyrte møteplasser kan være så åpne eller lukkede som avsender ønsker, og brukes eksternt eller internt i virksomhetene.

Avsenderstyrte møteplasser kan være nyttige for statsforvaltningen fordi de supplerer de tradisjonelle kommunikasjonskanalene og åpner for at en kan få tilbakemeldinger og innspill fra omverdenen. Ordskiftet på møteplassen må overvåkes og håndteres, for eksempel ved å ha en redaktør som fjerner usaklige innlegg. Det kan komme kritiske ytringer som en må ta stilling til, men en kan i stor grad beskytte seg mot usaklige innlegg og sjikane ved å moderere debatten og tydelig fortelle hvilke spilleregler som gjelder for diskusjonen. Mange som oppretter avsenderstyrte møteplasser frykter usaklig debatt, men de fleste erfarer at det er en større utfordring å skape trafikk til og oppmerksomhet om møteplassen enn å håndtere ufine ytringer.

Avsenderstyrte møteplasser har konvensjoner for hvordan en formidler innhold. En blogg forventes å ha relativt lettleste tekster som inviterer til dialog og den har som regel en navngitt, personlig avsender. Fagblogger kan ha smale temaområder, og brukes til å formidle fag på en ny måte, direkte til interesserte målgrupper. På bildedelingssider som Flickr kan en enkelt dele store mengder bilder. Det å dele tekst, bilder og innhold på slike avsenderstyrte møteplasser kan ha stor profileringsverdi – hvis en klarer å tiltrekke seg et publikum.

Problemstillinger knyttet til informasjonssikkerhet og personvern er mindre aktuelle på slike arenaer enn på dialogbaserte møteplasser, fordi en kan drifte møteplassen selv og lagre data på virksomhetens egne servere. Avsenderstyrte møteplasser gir forvaltningen en helt annen styring over dialogform og innhold, enn dialogbaserte møteplasser. Men det kan være ressurskrevende å produsere innhold og vedlikeholde samtalen på slike møteplasser, særlig hvis en ikke klarer å tiltrekke seg og vedlikeholde et interessert publikum.

Intern bruk av avsenderstyrt møteplass – PTS Sverige
Post- och telestyrelsen i Sverige er en statlig virksomhet med totalt 250 ansatte. De fikk i 2010 ny generaldirektør og for å skape litt blest og etablere seg i direktørrollen raskt, satte han i gang med blogging på PTS' intranett. Der poster han innlegg om fag så vel som hverdagssituasjoner et par ganger i uken. Direktøren bruker bloggen til å få medarbeiderne til å bli kjent med ham både faglig og privat, til å bli trygge på blogg som medium og få dem til å "senke skuldrene" i fagformidling. Generaldirektøren er opptatt av mulighetene som ligger i sosiale medier og oppfordrer medarbeiderne til å bruke sosiale medier både i jobb og privat.

3.3 Prosjekt- og saksbehandlerstøtte

Prosjekt- og saksbehandlingsstøtte er lukkede verktøy for samarbeid mellom mennesker, enheter og etater. Slike møteplasser, som chat og prosjektrom, kan være integrerte deler av sak- og arkivsystemer, eller supplerende møteplasser for kunnskapsdeling som for eksempel SharePoint-løsninger. Det finnes også eksternt driftede skytjenester, som Google Docs eller den åpne kildekodeløsningen Liferay. Felles for slike samarbeidsverktøy er at en kan begrense tilgang til møteplassen til noen få eller til flere internt i virksomheten, eller til samarbeidende virksomheter horisontalt eller vertikalt.

Prosjekt- og saksbehandlerstøtte kan bidra til å forenkle arbeidsprosessen og støtte opp under nye arbeidsformer. Slike verktøy gjør samarbeid tid- og stedsuavhengig, og kan bidra til læring, kunnskapsdeling og kompetanseoverføring. Samarbeidsrom gjør det lettere å holde oversikt, administrere og koordinere prosesser, og gjør det lettere å samarbeide på tvers av avdelinger og virksomheter.

Lukkede sosiale medier har noen felles kjennetegn på tvers av ulike typer, som at en kan

- begrense tilgang og bestemme hvor lukket møteplassene skal være, som å inkludere noen få personer, hele avdelinger, virksomheter eller flere enheter på tvers av departementsområder og sektorer
- tilrettelegge for en enklere informasjonsflyt
- tilrettelegge for å samarbeide diskutere, samskrive, dele dokumenter, mv.

Saksbehandlingsbegrepet i offentlig sektor omfatter både automatisert saksbehandling, manuell behandling av individuelle vedtaks- og klagesaker, overordnet regelverksavklaring i forskrifter og rundskriv, og utredningsarbeid hvor en forvalter kunnskap og politikk. Arbeidet kan være organisert i linjen, eller på tvers i prosjekt eller grupper. De ulike saksbehandlingsprosessene har ulike behov for personvern og informasjonssikkerhet. Ulike verktøy for prosjekt- og saksbehandlerstøtte kan tilpasses de forskjellige behovene.

Virksomheten må aktivt ta stilling til hva som skal bevares, arkiveres og journalføres når en tar i bruk sosiale medier. Dette er spesielt viktig hvis prosjekt- og saksbehandlerstøtte tas i bruk. Det er ingen automatikk i at det som ytres eller deles i sosiale medier bevares for ettertiden, og for å være i tråd med arkivloven skal dokumentasjon som er gjenstand for saksbehandling arkiveres og journalføres. Det gjelder både å sikre seg at tjenesten sikkerhetskopierer og lagrer det en vil ta vare på, og at tjenester kan slette dialog etter et gitt tidsrom, hvis det er noe en ikke ønsker at skal bevares.

Sosiale medier vil ikke erstatte tradisjonelle saksbehandlingsrutiner, men lukkede sosiale medier som prosjekt- og saksbehandlerstøtte kan bidra til samarbeid og nye arbeidsprosesser. Slik arbeidsstøtte kan kanskje føre til at forvaltningen kan gjøre noen av dagens arbeidsprosesser mer effektivt, eller inspirere til å løse oppgaver på helt nye måter. Vi har hørt eksempler på at bruk av digitale møteplasser forenkler arbeidet og hever kvaliteten i forvaltningen, og at nye digitale møteplasser og verktøy støtter opp under nye og bedre

løsninger på enkeltområder. Men utviklingen skjer gradvis. Det tar tid å finne nytteverdien av digitale møteplasser som prosjekt- og saksbehandlerstøtte.

NAV – Erfaringsforum
I forbindelse med NAV-reformen etablerte NAV i 2008 et internt diskusjonsforum – "Erfaringsforum". Tanken var å dele erfaringer med hverandre og bidra til å gjøre NAV til en lærende organisasjon. Forumet fungerer også som en internkritisk kanal. Først og fremst er Erfaringsforum ment som en kollegastøtte og en arena for faglig kunnskapsdeling på tvers av avdelingsgrenser og fagområder. Etter hvert har de inkludert en faglig veiledningstjeneste, hvor saksbehandlere kan få veiledning i regelverksspørsmål.

Medarbeiderne kan fritt legge opp til nye diskusjoner, innenfor temaer som er angitt av administratorene. Hvert tema har en moderator, det vil si en fagperson som kvalitetssikrer innholdet, og om nødvendig løfter problemstillinger høyere opp i systemet. Moderatorene har også ansvaret for å komme med presiseringer ved behov, noe som bidrar til standardisering av praksis. Alle deltakere må diskutere under fullt navn og arbeidssted. Forumet er åpent for alle NAVs 17 000 ansatte, og har en fast stab på to personer med ansvar for drift og videreutvikling. NAV har også lagt opp til åpenhet og stor takhøyde, ved å invitere medarbeiderne til nettprat med toppledelsen gjennom Erfaringsforum. Hittil har kun to innlegg blitt fjernet.

NAV forteller at Erfaringsforum fører til likere praksis på nasjonalt nivå, at kollegaer hjelper hverandre og støtter hverandre ved endring og omstilling, og at talentene i organisasjonen blir synlige.[18]

3.4 Lytte- og deleverktøy

"It's not information overload. It's filter failure."
- Clay Shirky

Sosiale medier består av utallige stemmer og budskap, og for å nyttiggjøre seg deler av denne samtalen må en lytte til de relevante informasjonskildene. De fleste i offentlig sektor vil ved nærmere undersøkelser oppdage at både virksomheten og fagområdet en jobber med har blitt omtalt i sosiale medier, som i en blogg, et nettsamfunn eller på Twitter.

Det å lytte til samtalen i sosiale medier ligner på tradisjonell medieovervåkning, men i dette tilfellet er mediene digitale. Det at en bør lytte til samtalen i sosiale medier betyr ikke at en skal delta selv og respondere på alt som kommer. Men å lytte til samtalen kan gjøre en i stand til å forstå hvor den interessante samtalen skjer på de ulike fagfeltene, og gi innsikt i hvordan sosiale medier fungerer, og hvor det er relevant å delta.

[18] http://www.difi.no/filearchive/nav_erfaringsforum_del_og_delta_25_mai.pdf

Digital informasjon krever digital håndtering. Både e-post og sosiale medier kan være støy i arbeidshverdagen hvis informasjonsmengden blir for stor. Lytte- og deletjenester, som for eksempel RSS-lesere og bokmerketjenester, gjør to relevante ting:

- Siler og sortere ut kildene en ønsker *å lytte til.*
- Gjør det mulig *å dele* disse kildene videre til andre.

Slike tjenester gjør det for eksempel mulig å samle og sortere alle relevante blogger, Twitter-meldinger, eller lignende i ett nettsted/en smarttelefonapplikasjon. Dette er både leservennlig og praktisk, og de lar en også katalogisere, bokmerke og tipse andre om interessante kilder. Det finnes et utall programmer med forskjellige funksjoner, og valg av riktig program og verktøy må skje basert på egne behov. De fleste tjenestene kommuniserer sømløst med både dialogbaserte og avsenderstyrte møteplasser, og kan både hente informasjon fra, og publisere informasjon til, disse nettstedene. Kunnskap om bruk av lytte- og deleverktøy er noe av det som gjør det enklere å utnytte samvirket mellom de ulike typene sosiale medier.

Utdanningsdirektoratet
Flere medarbeidere i Utdanningsdirektoratet deltar i fagnettverket ”Del og bruk”. Nettverket er et Ning-forum[19] etablert av en lærer med interesse for digitalisering av skolen. Del og bruk har over 6000 deltakere som deler fagstoff, utveksler erfaringer og diskuterer. Ved å følge diskusjonene i Del og bruk holder medarbeiderne i Utdanningsdirektoratet seg oppdatert på saker lærerstanden er opptatt av og kan følge de aktuelle diskusjonene som pågår.

3.5 Digitale dugnadsarenaer

Vi bruker betegnelsen *digital dugnad* om frivillige samarbeidsprosjekter via Internett. Det engelske uttrykket er *crowdsourcing.* Det dreier seg om en form for kollektiv innsats som er lite organisert og styrt. Slikt dugnadsarbeid benyttes som grunnlag for utvikling av en rekke forskjellige samarbeidsprosjekter og tjenester, hvorav noen vil kunne ha stor betydning for forvaltningen.

Wikipedia er det beste eksempelet på kollektiv kunnskapsformidling basert på digital dugnad. Da Wikipedia først ble lansert i januar 2001, var det få som kunne forestille seg at tusenvis av mennesker ville bidra på frivillig basis for å lage verdens største oppslagsverk. I juli 2011 inneholdt Wikipedia om lag 20 millioner artikler på 282 språk. Wikipedia er et ikke-kommersielt prosjekt og har et ideelt formål, og det finnes også andre tilsvarende leksikonprosjekter som Store norske.[20] Det har vært stilt spørsmål om den samarbeidsmodellen som benyttes i slike prosjekter gjør det mulig å kvalitetssikre innholdet. Både i norsk og internasjonal sammenheng er det gjort undersøkelser som viser at

[19] Ning er en plattform der hver enkelt lett kan opprette egne sosiale nettsteder.

[20] www.sln.no

påliteligheten i Wikipedia gjennomgående er på høyden med oppslagsverk skrevet og redigert av eksperter.[21]

Difi bidrar til Wikipedia
Difi har skrevet Wikipedia-artikler om norsk statsforvaltning. Flere av Difis bidrag ble tatt opp til diskusjon av andre interesserte i og utenfor forvaltningen, og stoffet i artiklene ble forbedret og bygget ut. Dette er eksempel på hvordan forvaltningen kan ha nytte av digitalt dugnadsarbeid på egne fagområder.

Wikipedia er produsert med en såkalt wiki-programvare[22], som en også kan lukke og styre tilgangen til. Dette gjør det mulig å bruke samme prinsipp for dugnadsarbeid internt i en virksomhet for å samprodusere tekster. Slik tekstproduksjon er særlig relevant for tekster som er i endring. For eksempel vil en fagordbok eller et metoderegister ha stadig behov for oppdatering.

Intern-Wiki i Norges vassdrags og energidirektorat
En avdeling i Norges Vassdrags- og energidirektorat har opprettet og vedlikeholdt en kvalitetshåndbok som en wiki. Kvalitetshåndboka beskriver arbeidsoppgaver og kvalitetsarbeid, og alle i avdelingen kunne gå inn og endre teksten. Avdelingen hadde tidligere kvalitetshåndboka som en trykksak, men wikien ble opprettet etter forslag fra en IT-seksjon, og erfaringene var at det er lettere å søke etter informasjon, oppdatere og kvalitetssikre informasjonen i håndboka. En kvalitetshåndbok som dette er et godt eksempel på en tekstsjanger som egner seg svært godt for å vedlikeholde i en wiki.

En annen form for digital dugnad er når innbyggere utvikler egne tjenester ved å viderebruke åpne offentlige data. Her i landet er åpne data brukt blant annet til å visualisere offentlig statistikk som for eksempel iskoleporten.bengler.no, og til å lage en norsk versjon av britiske Fix my street.[23] (Les mer om den norske tjenesten Fiksgatami i faktaboks side 41) I Storbritannia er det for eksempel etablert et nettsted som har som formål å gi borgerne innsyn i politiske beslutningsprosesser og stille politikere til ansvar for sine standpunkter. Nettstedet www.theyworkforyou.com viser voteringsstatistikk i alle saker for alle medlemmer i det engelske parlamentet. I Norge jobber for eksempel friprogrammeringsmiljøet NUUG med å utvikle en nettløsning som skal konvertere Stortingets rådata til en oversikt over stortingsrepresentantenes voteringer i alle saker som behandles.[24]

---

[21] Norsk kilde: Nasjonal digital læringsarena, gjengitt på internett datert 4. juli 2008

[22] Både nettstedet wikispaces.com og Difis prosjektveieviser http://www.prosjektveiviseren.no/ tilbyr offentlige virksomheter tilgang til slik programvare

[23] www.fixmystreet.com

[24] http://voxpublica.no/2012/01/stortinget-hvem-stemmer-hva/

4 Omfang av forvaltningens bruk

Vi har kartlagt forvaltningens bruk av sosiale medier. Kartleggingen bestod av en kvantitativ forundersøkelse høsten 2010, og intervjuer i 2011. 100 kommunikasjonsansvarlige svarte på et spørreskjema om hvilke typer sosiale medier virksomheten brukte, hvor ofte de brukte sosiale medier internt, eksternt og på egne nettsider, utbredelse av strategier, retningslinjer og virksomhetenes planer for framtidig bruk, samt personlige holdninger til sosiale medier. På bakgrunn av funnene i forundersøkelsen intervjuet vi medarbeidere i 13 av virksomhetene som hadde besvart undersøkelsen. I det følgende presenteres hovedfunnene fra denne kartleggingen. En fullstendig redegjørelse av funnene i kartleggingen kan leses i vedlegg tre. [25]

Kartleggingen ble gjennomført tidlig i prosjektet, mens terminologien vi har presentert i kapittel tre ble utviklet senere. I denne oppsummeringen brukes derfor både terminologien som vi har utviklet, somdialogbaserte og avsenderstyrte møteplasser, samt begrepene brukt i forundersøkelsen, som nettsamfunn, samarbeidsrom, med videre.

4.1 Tilfeldig bruk av sosiale medier i forvaltningen

Kartleggingen viser at de ulike typene sosiale medier er nye for statsforvaltningen. Virksomhetene har ikke kommet langt i å ta i bruk slike medier. Flere informanter beskriver at virksomhetene fremdeles prøver seg fram i sosiale medier, og at det derfor er vanskelig å si noe om hvordan sosiale medier påvirker forvaltningen, eller hvor nyttig bruken er for virksomhetens måloppnåelse. Dette fører til at sosiale medier er tatt i bruk på forskjellige måter i statsforvaltningen, og at bruken er preget av ildsjelers og enkeltpersoners kompetanse.

Blant virksomhetene i vårt utvalg ser vi at:

- Få har en strategi for hvordan de skal bruke sosiale medier, men mange er i planleggingsfasen for å lage en slik strategi.
- Et mindretall har analysert eller evaluert bruk av sosiale medier, selv om svært mange mener de manglet kunnskap om bruk av sosiale medier.
- Et mindretall har retningslinjer for ansattes bruk av sosiale medier. Medarbeidere i virksomhetene som har slike retningslinjer trekker retningslinjene fram som et positivt trekk, mens mange som ikke hadde retningslinjer etterlyser dette.
- Et flertall har oppgitt at ildsjeler og nyansatte er viktige pådrivere for å ta i bruk sosiale medier i virksomheten.

Så godt som alle kommunikasjonsansvarlige svarer at sosiale medier vil bli viktigere for virksomheten de neste fem årene. Samlet gir dette et inntrykk av at mange i forvaltningen ser at sosiale medier kan være nyttige verktøy, men at

[25] Figurnummer i denne oppsummeringen viser til nummer i vedlegg tre, men figurene ser noe annerledes ut enn i vedlegget fordi terminologien fra rapporten er tilføyd i egen kolonne.

virksomhetene ikke helt vet hvordan de skal forholde seg til den nye teknologien.

Mange intervjupersoner er usikre på bruk av sosiale medier, og mener de mangler kunnskap om disse mediene. De fleste bruker begrepet "sosiale medier" kun som betegnelse på det vi kaller dialogbaserte og avsenderstyrte digitale møteplasser, som Facebook og blogger. Få kaller andre digitale møteplasser for sosiale medier, som prosjekt- og saksbehandlerstøtte. Da vi viste til en bredere forståelse av sosiale medier er, møtte vi gjennomgående større interesse for temaet. Dette er en av årsakene til at vi mener et mer nyansert begrepsapparat kan være nyttig.

At mange har en snever forståelse av hva sosiale medier er, henger sannsynligvis sammen med at ansvaret for bruk av sosiale medier i all hovedsak er plassert i kommunikasjonsavdelingene. Strategier for bruk av sosiale medier som vi har sett, omhandler i all hovedsak kommuikasjonsavdelingenes behov for avklaringer av spørsmål knyttet til deres egne ansvarsområder, som formidling, kommunikasjon og omdømmebygging.

I noen tilfeller avviker kommunikasjonsansvarliges besvarelse av spørreundersøkelsen fra intervjupersonenes besvarelser. Dette gjelder særlig i spørsmålet om bruk av sosiale medier som prosjekt- og saksbehandlerstøtte. Flere medarbeidere bruker slike verktøy, som SharePoint, Google Docs og Dropbox, selv om kommunikasjonsansvarlige svarer at slike hjelpemidler ikke brukes i virksomheten. Avvikene mellom kommunikasjonsansvarliges og andre medarbeidernes oppfatninger av bruk av slike verktøy kan tyde på at feltet er i endring og utvikling.

I spørreundersøkelsen svarer et stort flertall av de kommunikasjonsansvarlige at de mener ansvaret for bruk av sosiale medier *bør* ligge til kommunikasjonsavdelingen. Andre svar tyder imidlertid på at verken kommunikasjonsavdelingen eller andre i virksomhetene har nødvendig forståelse for de mer gjennomgående utfordringene sosiale medier medfører for virksomhetene. Litt over halvparten av de kommunikasjonsansvarlige er helt eller delvis enig i at det er vanskelig å ivareta personvern og informasjonssikkerhet ved bruk av sosiale medier.

Blant intervjupersonene var det få som var oppmerksomme på hvilken risiko bruk av nettskytjenester kan medføre. Få intervjupersoner har vurdert risiko knyttet til det å bruke utenlandske, gratis nettskytjenester, og det skjer lite systematisk vurdering av brukervilkårene for nettskytjenester på virksomhetsnivå. Samtidig ser vi at de ansatte tar i bruk slike digitale møteplasser fordi de forenkler arbeidshverdagen og gjør dem i stand til å arbeide smartere.

4.2 Dialogbaserte møteplasser er mest vanlig

For å beskrive status for forvaltningens utadrettede bruk av sosiale medier spurte vi de kommunikasjonsansvarlige om bruk av sosiale medier eksternt, og på egne nettsider. 72 av 100 kommunikasjonsansvarlige oppgir at de bruker

sosiale medier eksternt, mens 61 av 100 oppgir de bruker sosiale medier på egne nettsider.

Figur 1: Ekstern bruk av sosiale medier (Absolutte tall. N varierer mellom 94 og 100)

Terminologi	Type sosiale medier	Bruker	Bruker ikke	Vet ikke
Dialogbaserte møteplasser	Mikroblogger (N=99)	57	42	0
	Nettsamfunn (N=100)	48	52	0
Avsenderstyre møteplasser	Tjenester for innholdsdeling (N=95)	44	48	3
	Blogger, kommentarfelt, disk.fora (N=95)	40	52	3
Prosjekt- og saksbehandlerverktøy	Samskrivingsverktøy (N=95)	21	66	8
Annet	Andre sosiale medier (N=94)	24	56	14
Bruker en eller flere typer sosiale medier eksternt		**72**	**28**	**0**

Som figur 1 viser er det de dialogbaserte møteplassene som Twitter og Facebook som dominerer, dernest avsenderstyrte møteplasser som blogger og diskusjonsfora. På egne nettsider er det delefunksjoner, og deretter kommentarfunksjoner, som er det mest vanlige. På spørsmål om hvilke formål sosiale medier oftest brukes til, oppgir de fleste at det først og fremst er til å formidle informasjon og spre budskap, dernest til å lytte og holde seg oppdatert.

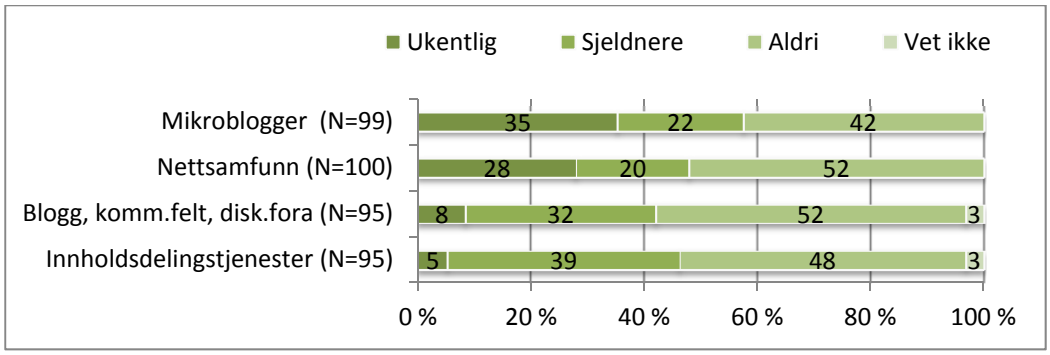
På spørsmål om hvor nyttig det er for virksomhetens måloppnåelse å bruke sosiale medier til ulike formål, svarer kommunikasjonsansvarlige at det er mest nyttig å bruke dem til å:

- formidle informasjon og spre budskap
- lære og dele kunnskap
- lytte og holde seg oppdatert
- gi publikumsservice

Det er ikke mange virksomheter som bruker sosiale medier til å lære eller dele kunnskap. Men de som bruker dem til dette, opplever nytteverdien som høy.

Dialogen i sosiale medier skjer hurtig. For å vurdere om bruken er reell eller passiv, spurte vi hvor hyppig virksomhetene bruker de sosiale mediene.

Figur 2: Frekvens for bruk av sosiale medier (Absolutte tall. N varierer mellom 95 og 100)



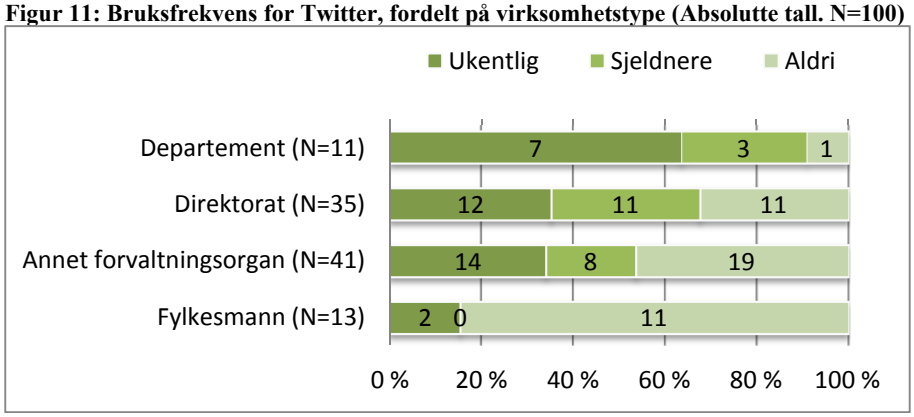
Som figur 2 viser, oppgir over en tredjedel at de bruker de dialogbaserte mediene sjeldnere enn ukentlig. Dette bekrefter inntrykket av at bruk av sosiale medier er tilfeldig, og at mange har kommet kort når det gjelder å finne ut hvordan de skal utnytte de mulighetene som disse møteplassenes kan gi.

4.3 Forskjeller mellom ulike typer virksomheters bruk

Statsforvaltningen omfatter departementer, direktorater, ombud og andre typer forvaltningsorganer. Ulike typer sosiale medier er i ulik grad egnet til å støtte opp under og bidra til virksomhetens måloppnåelse.

Departementene skiller seg ut fra resten av utvalget. Som figur 11 viser, brukte de flest av disse departementene Twitter klart oftere enn andre i forvaltningen.

Figur 11: Bruksfrekvens for Twitter, fordelt på virksomhetstype (Absolutte tall. N=100)



Departementene skiller seg også ut ved at de bruker flest typer eksterne sosiale medier, og da særlig dialogbaserte møteplasser. Det er også mer vanlig i departementene enn i andre forvaltningsorganer å ha strategier og retningslinjer for bruk av sosiale medier. Vi finner også at de kommunikasjonsansvarlige i departementene har en noe mer positiv innstilling til sosiale medier enn tilfellet var i de andre forvaltningsorganene. Departementene bruker sosiale medier til å formidle informasjon og spre budskap, mens andre forvaltningsorgan i større grad bruker disse mediene til andre formål, som å lære, dele kunnskap og å lytte.

Vi gjennomførte kartleggingen høsten 2010 og våren 2011, og sannsynligvis har bruken av sosiale medier endret seg i perioden som har gått siden da. Det er sannsynligvis flere som bruker sosiale medier i dag, både internt og eksternt. Funnene kan tyde på at departementene kom tidligere i gang med å bruke sosiale medier enn andre forvaltningsorganer. Vi antar dette kan ha sammenheng med departementenes nærhet til politisk ledelse, og at sosiale medier har stort potensiale for å profilere både saker og personer. Departementene har store kommunikasjonsavdelinger med kompetanse og kapasitet til å ta i bruk sosiale medier. Flere politikere har på eget initiativ tatt i bruk ulike sosiale medier i samme periode, og det kan ha ført til en forventning fra politisk ledelse om at ledere og medarbeidere i departementene også tar i bruk slike kommunikasjonskanaler.

Kommunikasjonsansvarlige i departementene har vært tidlig ute med å utnytte dialogbaserte og avsenderstyrte møteplasser til å formidle nyheter og kunnskap og profilere statsrådene. Vår undersøkelse tyder på at det hittil ikke har vært like selvfølgelig for andre forvaltningsorganer at framveksten av sosiale medier angår deres virksomhet, og hvordan de eventuelt skal nyttiggjøre seg sosiale medier. Kartleggingen viser imidlertid at mange direktorater og andre forvaltningsorganer har strategier og retningslinjer for bruk av sosiale medier under planlegging, og at de i større grad enn departementene har gjennomført kartlegginger, analyser og evalueringer av sosiale medier. Vi tolker dette dithen at feltet er i utvikling, og at forskjellene i interesse og kunnskap om sosiale medier mellom departementene og de andre forvaltningsnivåene er i ferd med å utjevne seg.

4.4 Begrunnelser for ikke å bruke sosiale medier eksternt

Flesteparten av virksomhetene som ikke har tatt i bruk sosiale medier eksternt, vurderer å ta dem i bruk i framtiden. Virksomheter i vårt utvalg som ikke bruker sosiale medier var:

- 20 av 100 virksomheter bruker verken sosiale medier internt, eksternt eller på egne nettsider.
- 44 av 100 virksomheter bruker ikke sosiale medier internt.
- 28 av 100 virksomheter bruker ikke sosiale medier eksternt.

Svært få av de som ikke har tatt dem i bruk har bevisst valgt det bort. I kartleggingen kom det fram at de vanligste grunnene for ikke å bruke sosiale medier eksternt er

- ressursknapphet
- usikkerhet om hvor mye kapasitet som trengs
- manglende behov
- manglende interesse og forankring i ledelsen
- høy risiko på grunn av vanskelige eller konfliktfylte arbeidsområder
- begrenset nytteverdi ut fra virksomhetens samfunnsoppdrag
- personvern- og informasjonssikkerhetsutfordringer

Selv om mange ikke bruker sosiale medier, svarte 97 av 100 kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen at de er helt eller delvis enig i at bruk av sosiale medier blir viktigere for virksomheten i løpet av de fem neste årene.

4.5 Lite bruk av sosiale medier internt

For å undersøke statsforvaltningens interne digitale møteplasser stilte vi spørsmål om virksomheten bruker sosiale medier som kommentarfunksjoner på intranett, digitale samarbeidsrom, diskusjonsforum mv.

Kartleggingen viser at virksomhetene i vårt utvalg i liten grad bruker sosiale medier internt. 56 av 100 virksomheter bruker minst en type sosiale medier internt, men ingen virksomheter bruker mange slike sosiale medier.

Figur 5: Intern bruk av sosiale medier (Absolutte tall. N=100)

Terminologi	Typer sosiale medier	Bruker (N=100)
Avsenderstyrte møteplasser	Kommentarfunksjoner på intranett	27
	Diskusjonsforum	25
	Blogg	11
Dialogbaserte møteplasser	Chat	16
	Mikroblogger	8
Prosjekt- og saksbehandlerverktøy	Digitale samarbeidsrom	26
	Samskrivingsverktøy	13
Annet	Annet	10
Bruker sosiale meder internt		**53**
Bruker ikke sosiale medier internt		**47**

Som figur 5 viser, er avsenderstyrte møteplasser tatt i bruk i varierende grad, kommentarfunksjoner på intranett er mye brukt, blogg lite brukt. Prosjekt- og saksbehandlerstøtte, som digitale samarbeidsrom, diskusjonsfora og samskrivingsverktøy, er tatt i bruk i noen virksomheter.

Mange kommunikasjonsansvarlige skriver i spørreundersøkelsens kommentarfelt at de har interne sosiale medier under planlegging eller under utvikling. Flesteparten av virksomhetene som ikke har tatt i bruk sosiale medier internt, har planer om å innføre sosiale medier. De viktigste grunnene for ikke å bruke sosiale medier blant dem som ikke er i en planleggingsfase, er ulik kompetanse, manglende interesse for verktøyene eller manglende behov.

Blant intervjupersonene er det en overveiende positiv innstilling til å ta interne møteplasser i bruk, selv om flere viser til dårlige erfaringer med slike hjelpemidler. Medarbeidere peker på noen vanlige årsaker til at interne sosiale medier ikke brukes i særlig grad, som at

- brukervennligheten er for dårlig
- nye systemer blir sjelden ordentlig implementert eller satset på
- gamle systemer blir sjelden avviklet når nye systemer ble introdusert

Dette fører til usikkerhet om hvilke systemer virksomheten skal satse på. Mange påpeker også at det er krevende å håndtere mange systemer med ulik funksjonalitet.

4.6 Oppfatninger om bruk av sosiale medier

Vi ba både kommunikasjonsansvarlige og intervjupersonene vurdere nytteverdien ved sosiale medier i relasjon til virksomhetenes måloppnåelse. Intervjupersonene ble bedt om å vurdere nytteverdi med utgangspunkt i egen arbeidssituasjon. Intervjupersonene mener det var avgjørende om sosiale medier bidrar til at arbeidsdagen deres ble mer effektiv og til bedre informasjonsflyt internt

Tilbakemeldingene om hva som gir osiale medier nytteverdi er

- høyere kvalitet på produkter og tjenester
- enklere arbeidsprosesser og kunnskapsinnhenting

- nye metoder for å formidle budskap og innhold
- enklere tilgang til spesifikke målgrupper

Vi spurte også intervjupersonene om hva de opplevde som vanskelig med bruken av sosiale medier, og de kommunikasjonsansvarlige tok stilling til en rekke påstander om hva de opplevde som vanskelig. Mange opplever at bruk av sosiale medier kan være en utfordring fordi:

- Virksomhetene mangler strategier og retningslinjer.
- Virksomhetene har for dårlig kapasitet til å ta i bruk nye kommunikasjonsmetoder og -kanaler.
- Medarbeiderne mangler kunnskap og kompetanse om sosiale medier.
- Medarbeiderne synes det er vanskelig å skille privat og offentlig sfære ved bruk av sosiale medier privat og/eller på jobben.
- Medarbeidere synes det er vanskelig å balansere hensynet til lojalitet, nøytralitet og integritet ved bruk av sosiale medier privat og/eller på jobben.
- Det er lite kultur for å bruke samarbeidsverktøy i statsforvaltningen.
- Det er vanskelig å ivareta hensynene til arkivregelverk og informasjonssikkerhet.
- Selv om en har rutiner for å ivareta personvernhensyn, opplever mange høy risiko for at sensitive opplysninger kommer på avveie som følge av bruk av sosiale medier.

Det varierer hvordan virksomhetene og medarbeiderne møter disse utfordringene. Det er vårt inntrykk at de virksomhetene der sosiale medier står på agendaen og virksomheten har strategier og/eller retningslinjer løst endel av problemene knyttet til ansattes utfordringer med å håndtere skillet mellom privat og jobbrelatert bruk. Høy oppmerksomhet mot personvernhensyn gir seg utslag i at de fleste vi snakket med som bruker sosiale medier, har rutiner for å ivareta dette. Vesentlige færre virksomheter har rutiner for å ivareta informasjonssikkerhet i sosiale medier.

5 Utvalgte bruksområder

Sosiale medier er kanaler med nærmest ubegrensede muligheter og bruksområder, og vi har sett at forvaltningen har kommet kort i å ta disse mediene i bruk. Vi har valgt ut tre bruksområder som viser hvordan bruk av sosiale medier åpner for nye muligheter, og hva dette innebærer. De tre områdene vi har valgt er netthøringer, digital forslagskasse og brukerinnovasjon.

Vi har valgt disse tre områdene fordi de er egnet til å eksemplifisere hva sosiale medier kan bety for forvaltningen. To av eksemplene våre, høringer og forslagskassen, er områder som er godt kjente for forvaltningen. Vi har begynt å se eksempler i forvaltningen på ulike former for elektroniske høringer, og netthøringer var noe mange av intervjupersonene mente det kunne være nyttig å bruke sosiale medier til. Den digitale forslagskassen har sin forløper i den fysiske forslagskassen, som er et kjent verktøy for innovasjon og involvering av de ansatte i virksomheten. Vår drøfting av en digital forslagskasse viser hvordan sosiale medier kan benyttes målrettet til idéhøsting i forvaltningen.

Det tredje området, brukerinnovasjon, har vi tatt med fordi det viser hvordan sosiale medier er en del av samfunnsutviklingen og en ny mediehverdag. Ubedt setter brukerne dagsorden ved hjelp av høy IKT-kompetanse og effektiv bruk av sosiale medier, og krever respons og handling fra forvaltningen.

5.1 Netthøringer

"Høring" er et begrep som brukes i mange sammenhenger i det offentlige Norge. Stortingets komiteer kan bruke høringsmøter for å få mer informasjon om en sak. I statsforvaltningen er høringsprosessen ett av flere tiltak knyttet til det generelle kravet om at saker skal være opplyst før det treffes beslutninger. For forskrifter er kravet om høring presisert i Forvaltningsloven. Høringsinstituttet er også nedfelt i en egen instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring i arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (Utredningsinstruksen[26]).

Alminnelige høringer skal rettes mot "alle berørte offentlige og private institusjoner og organisasjoner".[27] Dette er en veldig vid krets, men likevel begrenset til organisasjoner. Sosiale medier har potensiale til å sprenge denne måten å tenke brukerdeltagelse på.

Forskjellige høringer kan ha ulike formål. Begrunnelsen for regelverkshøringer er at borgerne som blir berørt av regelverket når/hvis det blir vedtatt, skal få uttale seg om det på forhånd. Dette er et sentralt element i rettsstatens verdier. Høringer av større politiske reformer har en annen, bredere begrunnelse. Det kan være at en ønsker å involvere berørte parter i politikkutformingen, skape

[26] Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Instruksen ble fastsatt ved kongelig resolusjon 18. februar 2000 og revidert ved kongeligresolusjon 24. juni 2005.

[27] Utredningsinstruksen kapittel 5.1.

legitimitet for endringsprosesser, eller hente saksopplysninger fra befolkningen generelt, fagmiljøer eller andre. Behovet for avveining mellom ulike fagområders behov og ulike kompetanse- og politikkområder, er begrunnelsen for at offentlige institusjoner og organisasjoner er høringsinstanser også i alminnelige høringer.

Sosiale medier åpner for at uformelle nettverk etablerer seg på tvers av gamle og kjente organisasjoner og strukturer. Da Samferdselsdepartementet sendte ut datalagringsdirektivet på høring i januar 2010, hadde allerede motstanderne mot direktivet etablert nettstedet Stopp datalagringsdirektivet[28] og tatt i bruk sosiale medier til å samle støtte for sitt syn. Motstanden ble dannet på tvers av tradisjonelle politiske skillelinjer. For eksempel støttet samtlige ungdomspartier motstanden mot direktivet. Nettstedet, og agitasjonen i sosiale medier, ble en vesentlig faktor i opposisjonen mot innføringen av datalagringsdirektivet.

Slike grupperinger og "organisasjoner" som etablerer seg i sosiale medier kommer og går, de representerer ikke flere enn seg selv og de har som oftest ett klart formål. I høringssammenheng betyr dette at de ikke inngår i de etablerte listene av høringsinstanser, og en trenger nye rutiner for å fange disse opp.

Erfaringer med netthøringer

Vi har samlet informasjon om noen av de mest kjente netthøringene som er gjennomført:

Barn på flukt[29]
Ansvarlig: Justisdepartementet
Produkt: Stortingsmelding NOU
Når: November 2010 til sommeren 2011
Formål: "Å invitere til å bidra til arbeidet med stortingsmeldingen"
Hvordan brukes innspillene? Ingen tekst på bloggen forteller hvordan innspillene skal brukes eller hvem som leser kommentarene.
Medievalg: Wordpressblogg.
Erfaring: Det kom inn 192 kommentarer i perioden november 2010 til desember 2011.

Delte meninger[30]
Ansvarlig: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Produkt: Skape debatt om IKT-politikk og skaffe ny kunnskap om delekultur på internett. Utgangspunkt for diskusjonene var boka *Delte meninger*, redigert av statsråd Heidi Grande Røys.
Når: 16.4.2009 – 19.5.2009
Formål: Debatt om nettversjonen av boka om ikt-politikk, sosial delingskultur på internett og demokrati.
Hvordan brukes innspillene? Som innspill til evaluering av Delte meninger og til

[28] http://stoppdld.no/

[29] http://blogg.regjeringen.no/barnpaaflukt/

[30] http://deltemeninger.no/

departementets videre arbeid.
Medievalg: Nettsamfunnet Origos bloggfunksjon. Krevde registrering.
Erfaring: 30 hovedinnlegg og 423 kommentarer fordelt på tre hovedtema til diskusjon.

Datalagringsdirektivet[31]
Ansvarlig: Samferdselsdepartementet. Justis- og politidepartementet og FAD var delansvarlig for høringen.
Produkt: Innføring av EU-direktiv 2006/24/EF om lagring av abonnements-, lokaliserings- og trafikkdata i norsk lov
Når: 8.1.2010 – 12.4.2010
Formål: "For å åpne for diskusjon, synspunkter og innspill"
Hvordan brukes innspillene? Departementet fulgte og leste bloggen, men oppga at de ikke ville svare på spørsmål eller kommentere på innleggene, og at den formelle høringen ville være grunnlaget for videre saksbehandling.
Medievalg: Wordpressblogg.
Erfaring: Det kom inn 161 kommentarer på bloggen og 132 formelle høringsuttalelser i saken, deriblant uttalelser fra noen enkeltpersoner, og en rekke offentlige og private institusjoner.

Nye toppdomener[32]
Ansvarlig: Samferdselsdepartementet
Produkt: Innspill til behandling av en arbeidsgruppes rapport om behovet for nye norske toppdomener. Bloggen var del av en utredningsprosess og ga innspill til politikkutforming.
Når: 11. mars 2011 – 22. april 2011
Formål: "Å invitere til innspill og diskusjon"
Hvordan brukes innspillene? Departementet oppga at de ville følge og lese kommentarene, men ikke svare på spørsmål via nettsiden. Innspillene ville tas med i den videre saksbehandlingen i departementet.
Medievalg: Wordpressblogg.
Erfaring: Det kom inn 52 kommentarer til rapporten i de seks ukene bloggen var åpen.

Fremtidens helsetjeneste[33]
Ansvarlig: Helse- og omsorgsdepartementet
Produkt: Meld. St. 16 (2010 – 2011) Nasjonal helse- og omsorgsplan
Når: 18.10.2010 – 18.1.2011
Formål: «Vi inviterer både tradisjonelle høringsinstanser og andre som er engasjert i framtidens helse- og omsorgstjenester til å lese, mene og diskutere»
Hvordan brukes innspillene? Kommentarene på bloggen var de offisielle høringssvarene. Departementet oppga at høringssvarene ville bli viktige innspill til meldingsarbeidet.
Medievalg: Wordpressblogg
Erfaring: Bloggen var besøkt av 25 569 besøkende, og det ble avgitt i alt 1671 høringssvar til ulike tema, fra totalt 385 enkeltpersoner og 312 organisasjoner/institusjoner/offentlige organer

[31] http://datalagringsdirektivet.wordpress.com/

[32] http://toppdomener.wordpress.com/

[33] http://deltemeninger.no/

Hvorfor netthøringer
Det er gjennomført en rekke høringer ved hjelp av sosiale medier. Disse er ofte initiert av politikere og har fått stor oppmerksomhet. Vi har samlet informasjon om noen av dem i faktabokser i dette avsnittet.

Netthøringer kan begrunnes med demokratihensyn. Med lavere terskel og mer tilrettelagt prosess kan flere grupper nås og tilbakemeldingene representerer et bredere grunnlag av kunnskap og erfaring. Dette vil i sin tur kunne gi bedre grunnlag for beslutninger i de sakene som er ute på høring. Det er et uttalt mål at forvaltningen skal velge digitale løsninger der det er mulig. Netthøring har potensiale til å bli et godt digitalt førstevalg.

Utfordringer ved bruk av netthøringer
En tradisjonell høring er i all hovedsak rettet mot store, etablerte organisasjoner som har erfaring med å forholde seg til utredninger, lovtekster, høringsprosesser og forvaltningens sjargong. Høringsutkastet er tilpasset avsenders politiske og faglige prosess, og dokumentene kan bestå av omfattende og krevende tekster som er vanskelig tilgjengelig for en uerfaren leser. Men fordi høringsinstansene kjenner og behersker formen, er det lite press på utformingen av slike tradisjonelle høringer. Når forvaltningen skal bruke digitale møteplasser i høringsprosessen, må avsender ta på alvor at høring i sosiale medier krever en annen tilrettelegging av høringen, både når det gjelder kontakt med høringspartene og hvordan forslagene formidles. Digitale møteplasser har to særtrekk som er viktige i denne sammenhengen. For det første er de best egnet for korte, fengende/poengterte tekster, og for det andre har de en unik mulighet for lenker til andre dokumenter. Tilsammen gir dette mulighet for både dybde og bredde, samt styring av hvor en ønsker oppmerksomheten rettet.

Bruk av sosiale medier vil åpne for et bredere spekter av metoder for gjennomføring av høringer. Høringsprosessen kan i større grad konkret tilpasses innholdet i og innretningen av den aktuelle saken. Hvem skal høres? Hvor finner en dem? Hvordan vil en formidle saken? Å gjennomføre en høring som en netthøring innebærer å brukerrette høringsprosessen og gjøre den lettere tilgjengelig. Foreløpig er dette en krevende prosess, fordi det forutsetter bruk av ny teknologi, nye arbeidsprosesser og tilrettelegging av innhold på nye måter. Dette kan bli lettere når forvaltningen har høstet mer erfaringer og etablerer en praksis for å involvere brukere i åpne eller lukkede møteplasser. Kompetanse er et sentralt element – og grunnlaget for utvikling av gode digitale høringer krever en sammenkobling av fagkompetanse og formidlingskompetanse, i en person, i et prosjekt og etterhvert som en naturlig del av fagkompetansen.

Netthøring innebærer ikke bare endringer for forvaltningen, men også for de tradisjonelle høringsinstansene. Organisasjoner og interessegrupper i samfunnet kan oppleve at deres formelle høringsrett blir tilsidesatt ved en åpnere høringsprosess, og i høringsprosessen må saksansvarlig virksomhet være tydelig på hvordan den formelle høringsretten skal ivaretas. I forbindelse med Nasjonal helse- og omsorgsplan – Fremtidens helsetjenester (se faktaboks og mer utfyllende beskrivelse sist i dette avsnittet) ble det gjennomført mer enn 60 høringsmøter med de formelle høringsinstansene for å komme denne motstanden i forkjøpet. Motstand fra høringsinstanser er sannsynligvis noe som

vil avta når forvaltningen etablerer gode rutiner for gjennomføring og håndtering av netthøringer.

Valg av sosialt medium
I alle eksemplene på netthøringer i faktaboksene har departementene brukt enten blogg, eller bloggfunksjonalitet i nettsamfunnet Origo. Vi har ikke sett eksempler på bruk av andre avsenderstyrte tjenester enn blogg i høringssammenheng. Men andre verktøy i denne gruppen, som diskusjonsfora, har funksjonalitet for oversikt over diskusjoner som utnyttes av mange interessegrupper på internett, se for eksempel diskusjonsforumet www.diskusjon.no.

Avsenderstyrte verktøy har funksjonalitet som innbyr til å kommentere på høringstekst og andres innspill. Dette oppmuntrer til dialog, som igjen kan bidra til å realisere målene om en åpen meningsbrytning og ordskifte om det temaet eller forslaget som er ute til høring. I en bloggs kommentarfelt, eller et forums diskusjonstråder, synliggjøres ulike instansers, gruppers og personers idéer og kommentarer, og det bidrar til å belyse saken fra mange sider.

Avsenderstyrte verktøy er egnet til høringsprosesser ved sin store fleksibilitet kombinert med avsender/administrators styringsmuligheter. Avhengig av hva som skal høres, kan administrator velge hvor åpen diskusjonen skal være, for eksempel:

- Om det skal være mulig å delta anonymt eller om det skal kreves registrering?
- Om det kan være aktiv moderering av diskusjonen eller "fritt fram"?
- Om administrator skal delta selv, eller ha en lyttefunksjon ved å overlate arenaen til høringsdeltagerne?
- Om moderator kontrollerer hvilke temaer som skal diskuteres, eller om noen flere/alle skal kunne initiere nye temaer?

I tillegg til selve høringsprosessen/diskusjonen, vil samspill med andre sosiale medier være aktuelt. For å identifisere høringsparter vil de åpne, dialogbaserte møteplassene være aktuelle. Ved å annonsere at høringsprosesser er under oppseiling, vil interessenter kunne melde seg på, og delingskulturen i disse mediene vil effektivt kunne spre informasjonen til grupper temaet angår.

Vi ser også for oss at saksbehandlings- og prosjektverktøy kan være aktuelle til mer lukkede høringer med inviterte deltagere, enten som egne prosesser, eller som delprosesser av åpne høringer.

Å tilrettelegge for en konkret høringsprosess vil aktualisere mange av de strategiske valgene den enkelte virksomhet og statsforvaltningen som helhet blir stilt overfor i møte med sosiale medier. Behov for kompetanse handler om

- kunnskap om avsenderstyrte møteplasser som standard bloggverktøy og diskusjonsfora
- andre virksomheters tilpasninger av verktøy

- bruk av dialogbaserte møteplasser og tradisjonelle kanaler for å informere interesserte og «hente» dem til de avsenderstyrte møteplasserne
- kostnadsvurderinger
- erfaringer fra allerede gjennomførte prosesser

I det omtalte eksempelet med Fremtidens helsetjenester (se faktabokser både på side 31 og 35), ble det gjort tilpasninger i et standard bloggverktøy. Disse tilpasningene er tilgjengelig for andre virksomheter via DSS. Delingskultur er sentral i sosiale medier. Dette kan utnyttes også ved innføring og utnyttelse av kunnskap og løsninger ved innføring av nye måter å løse oppgavene på i forvaltningen.

Helse- og omsorgsdepartementet – Fremtidens helsetjeneste
Høsten 2010 og vinteren 2011 gjennomførte Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) en netthøring "Fremtidens helsetjeneste" som et ledd i arbeidet med Nasjonal helse- og omsorgsplan. Departementet hadde et uttalt mål om å få innspill fra vanlige borgere i tillegg til de tradisjonelle høringsinstansene. HOD inviterte til en åpen netthøring der de publiserte høringstekst på nett, og ba om innspill på nett. For å gjøre forslagene tilgjengelig for alle, skrev de selve teksten i et enkelt og klart språk, og grupperte høringen i flere ulike temaer. Det var altså mulig å komme med innspill på ett tema, flere temaer eller innholdet som helhet. HOD oppsummerer erfaringen fra netthøringen som «overraskende smertefritt», og forteller at både forfattere, høringsinstanser, saksbehandlere og politikere bedømmer høringen positivt.[34] I Stortingsmeldingen oppgir de at det kom inn 1671 høringssvar fra 385 enkeltpersoner og 312 organisasjoner/institusjoner/offentlige organer (Meld. St. 16 (2010 – 2011 Nasjonal helse og omsorgsplan side 16)

For å gjennomføre høringen ble det gjort tilpasninger i et bloggverktøy med åpen kildekode-bloggverktøy og det interne saksbehandlerapparatet ble rigget for å tilpasse seg den digitale løsningen. Hvert høringstema hadde sin saksbehandler, og så snart høringsinnspillene var journalført ble de sendt til rette vedkommende for behandling. Fra utvikling av høringsdokumentene til ferdig utarbeidet helse- og omsorgsplan gikk det 9 måneder, noe som HOD selv anser for å være en svært effektiv prosess for en Stortingsmelding.

Regelverksutfordringer
En god del av forvaltningens oppgaver er styrt av prosessregler, som er regler om hvordan oppgaver skal utføres. Alle regler er et speil av de muligheter og utfordringer som forelå på utformingstidspunktet. Når helt nye arbeidsverktøy introduseres, vil landskapet endres. De hensyn som ligger bak reglene vil kunne utfordres, men også ivaretas på bedre eller andre måter. Det er de siste årene lagt ned mye arbeid i å gjøre regelverk mer "teknologiuavhengig", men regelverk kommer alltid litt på etterskudd, og dette blir ekstra tydelig når utviklingen går fort. Slik som med de sosiale mediene.

[34] http://www.difi.no/filearchive/temamote_5_mai_magne_nylenna.pdf

"Allmenn høring" er en slik regelstyrt prosess. Utredningsinstruksen oppfordrer til bruk av IKT i høringsprosessen. I punkt 5.1 står det at den instans som sender saken på høring "bør ***også*** vurdere å ta i bruk informasjons- og kommunikasjonstekonologi."(vår utheving).

I en høringsprosess valgte et departement å opprette en blogg og inviterte til meningsutveksling, ved siden av den ordinære høringsprosessen. Departementet deltok ikke selv i diskusjonene og bloggen ble ikke oppdatert da arbeidet ble utsatt. I en anonym kommentar som er lagt inn på bloggen et halvt år etter at bloggen selv sier at arbeidet skulle vært avsluttet, kommenteres det: "*Hadde dere ment alvor med denne spørringen – som utad er et pent og kosmetisk utspill til befolkning med mulighet til å komme med såkalte innspill – så hadde dere tatt tak i denne problematikken."* Netthøringer som denne oppleves som B-høring, og skal en komme til orde i den virkelige høringen, må det skrives et tradisjonelt høringssvar. Å gjennomføre netthøringer er krevende i seg selv, og som et tiltak ved siden av den ordinære høringen, er det stor risiko for at gjennomføringen av en netthøring ikke blir god nok.

I netthøringen om Fremtidens helsetjenester ble det valgt en annen løsning. Her var netthøringen den eneste høringen, og høringssvarene måtte avgis i den elektroniske løsningen.

Utredningsinstruksen krever at høring skal foretas når «saken er ferdig utredet». I mange tilfeller kan det være hensiktsmessig å gjøre dette noe tidligere. Dette kravet ble fraveket, slik Statsråden har anledning til, i høringen av Fremtidens helsetjenester. Vi har ikke sett eksempler på netthøringer knyttet til lovendringer. I HOD-eksempelet over, ble det gjennomført tradisjonelle høringer av lovendringer på samme saksområdet som netthøringen. Utredningsinstruksen er utformet etter en dokumentbasert tanke. Høringer skal «sendes», de skal mottas og videresendes til underliggende instanser. I en netthøring vil ikke slik oversendelse være aktuelt, men være byttet ut med invitasjoner til å delta i diskusjoner og meningsbrytninger. Hvorvidt Utredningsinstruksens ordlyd kan tolkes slik at den dekker denne utviklingen, er et åpnet spørsmål. Instruksen i sin nåværende form er ikke i noe fall en støtte for utvikling mot netthøringer som hovedregelen.

På samme måte vil andre regelverk utfordres ved digitale høringer. På arkivområdet er "dokument" og "oversendelse" sentrale begreper for å bestemme når arkiveringsplikt og journalføringsplikt inntreffer. Begge disse begrepene har sin opprinnelse i en verden av ark og konvolutter, og har i flere omganger fått nytt innhold tilpasset den teknologiske utviklingen. Når sosiale medier tas i bruk i forvaltningen, fjerner vi oss enda et skritt fra det opprinnelige dokumentet som ligger til grunn for arkivreglene, ved at tidligere muntlige tradisjoner får et tekstlig uttrykk. Den teknologiske utviklingen tilbyr samtidig mulighet for å ta vare på ubegrensede mengder tekst. Tilsammen betyr dette en fare for at de hensyn som ligger til grunn for arkiv- og journalføringsreglene forsvinner i en flom av arkivert tekst. Slike vurderinger kan være relevante i forhold til andre regelverk – offentlighetsloven, forvaltningsloven etc.

5.2 Digital forslagskasse

Forvaltningen er mangfoldig, men et fellestrekk er at det er en fordel om hele organisasjonen involveres i virksomhetens oppgaveløsning. Erfaringer fra ulike deler av organisasjonen gir forskjellige syn på hvilke produkter, tjenester og arbeidsprosesser som kan og bør forbedres. En historie om en postmann som jobbet i en dansk bank, viser hvordan praktiske erfaringer fra ulike deler av virksomhetene kan innovere og gi gevinster: Postmannen foreslo å skifte ut bankens brevpapir med et noe lettere brevpapir. Endringen førte til at de fleste brevene gikk ned en portoklasse, og banken sparte flere millioner kroner i året.

Men hvordan får virksomheten tak i de gode ideene? Jo større organisasjonen er, desto større er avstanden mellom de som utfører oppgavene og de som fatter beslutningene. Dermed øker behovet for å strukturere ideprosessene for å involvere hele organisasjonen i arbeidet med å fornye, effektivisere og forbedre produkter og tjenester. I SSBs pilotundersøkelse om innovasjon i offentlig sektor oppgir under 60 prosent av statlige virksomheter at de har hatt prosess- eller produktinnovasjon i løpet av de to siste årene. Innovasjon er i undersøkelsen definert som en "vesentlig endring i måten organisasjonen opererer på i de varer eller i de tjenestene den leverer" (Foyn 2011:23). Mangel på insentiver for ansatte til å innovere ble rapportert å være en av de tre mest hemmende faktorene for innovasjon i offentlig sektor. Innovasjonspotensialet i virksomheten kan handle om høyere kvalitet, bedre service for brukerne eller økonomiske besparelser.

Ansatte involveres som regel i virksomhetens organisasjons- og tjenesteutvikling gjennom formaliserte tiltak som samarbeidsmøter med fagforeningene, medarbeidersamtaler, arbeidsmiljøutvalg, velferdsutvalg og verneombud. Forslagskassen er en måte å involvere de ansatte i utviklingen av egen virksomhet.

Idéhøsting i organisasjoner er krevende, både fordi det er vanskelig å finne en hensiktsmessig form på å involvere medarbeidere til å tenke på hvordan ting kan gjøres bedre, og fordi forbedringer må settes ut i livet. For at alle i en organisasjon skal lete etter de gode ideene, må det være en åpen internkultur hvor det er lov å tenke og foreslå nye ting. Dette forutsetter at det er legitimt å stille spørsmål ved måtene en gjør ting på i virksomheten, at en kan diskutere mulighet for forbedringer med andre, og at kreativitet synliggjøres og belønnes. For å stimulere til at ansatte tenker nytt er det også viktig at ideer som presenteres tas oppover i linjen og vurderes av noen med beslutningsmakt, og at ikke idéhøstingen blir en skinnprosess.

Skattedirektoratets idébank SkattLabs
Skattedirektoratet har etablert et verktøy for idéutveksling og diskusjon om hvordan en skal forbedre skatteetaten.no. I løpet av kort tid kom det inn over 40 konkrete ideer som ble innarbeidet i tiltaksplanen. Et av forslagene som har blitt gjennomført var å etablere en intern skatteordbok for å samkjøre og kvalitetssikre begrepsbruken i organisasjonen. En enkel, men god idé – som bidrar til å effektivisere virksomheten.

Hvordan ser en digital forslagskasse ut?
Sosiale medier kjennetegnes ved at det er lett å strukturere samtaler og diskusjoner, håndtere store mengder informasjon og sortere og prioritere mellom ulike innspill. Dette kan brukes til å lage en digital forslagskasse med mulighet for å sortere og prioritere forslag ved hjelp av alle ansatte i virksomheten. Den digitale forslagskassen gjør ideen synlig og åpner for at mennesker i ulike deler av virksomheten kan samarbeide, og sammen identifisere hva som er de gode ideene før de skal vurderes og prioriteres. Slike elektroniske løsninger finnes allerede.

Tele 2s digitale forslagskasse illustrerer hvor enkel funksjonaliteten i en slik løsning kan ha:[35]

Tele 2s løsning har lav terskel for å levere og støtte forslag. Man kan kommentere og videreutvikle andres ideer. Hver idé har en sin egen framdriftssøyle som viser om forslaget er nytt, under arbeid, gjennomført, utsatt eller avslått.

Department of Work and Pension i London/England
Department of Work and Pensions er ansvarlig for arbeid, velferd og pensjoner i England. I norsk målestokk er departementet enormt med sine 20 millioner brukere, 14 millioner utbetalinger pr. uke, 2 millioner telefonsamtaler pr. dag og 110 000 medarbeidere. Behovet for effektivisering er tilsvarende stort.

For å imøtekomme kravene om stadige budsjettkutt har departementet etablert en egen avdeling for innovasjon. Med kun åtte medarbeidere er de avhengige av å spille på lag med de ansatte. I november 2009 lanserte de sin satsing "Idea street". Et sosialt og digitalt spill der medarbeiderne kan poste alle typer innovasjonsidéer og stemme på andres idéer. På grunnlag av kollegaenes interesse for idéene, felles eierskap til ideene og ideenes gjennomførbarhet vurderer innovasjonsteamet og ledelsen hvilke idéer de vil gå videre med til utvikling og iverksetting. I tillegg til at spillet Idea Street høster gode idéer fra medarbeidere fra alle fagområder og hierarkiske nivå, bidrar den digitale

[35] http://www.tele2beta.no/forslag/?status=&sortby=posted

forslagskassen til å motivere de ansatte og skape en tilhørighet til virksomheten. I løpet av de to årene "Idea Street" har eksistert har teamet bygget en innovasjonskultur med over 10 000 deltakere fra hele England, utredet over 1400 idéer, implementert 68 av dem og realisert en gevinst på 20 millioner pund. Dette er et eksempel på at en digital forslagskasse som i tillegg til å høste ideer motiverer de ansatte til å bidra ved å bruke spillmetodikk for å effektivisere driften og stimulere til involvering og engasjement.[36]

Gevinstpotensial
For å vite hva en kan vinne med en digital forslagskasse må en vite hva målet med innovasjonen er. Er målet å spare penger? Er økt effektivitet i form av bedre tjenester og høyere kvalitet en del av målet? Hvor langt ute i effektkjeden skal vi måle forbedringen? Må brukerne merke forbedring, eller holder det at ansatte får en bedre arbeidshverdag? Hvordan måler vi verdien av små, gradvise forbedringer?

En digital forslagskasse kan synliggjøre ideer, skape kultur for å premiere gode ideer, strukturere innovasjonsprosesser, og gi de ansatte en møteplass hvor de kan være innovative og kreative. Synlige ideprosesser kan skape tillit til at ideene behandles og vurderes, og legitimitet og eierskap til endringer. Noen med beslutningsmyndighet må fortsatt prioritere og velge mellom ideene, men dersom virksomheten lykkes med å skape et fellesskap rundt ideene vil det sannsynligvis finnes flere og bedre ideer å velge mellom.

En digital forslagskasse kan, som andre sosiale medier være mer eller mindre åpen – enten internt i forvaltningen i en eller flere sektorer, eller som et verktøy for brukerinvolvering av innbyggere og næringsliv.

5.3 Brukerinnovasjon

Digitale møteplasser gjør det mulig for innbyggere å engasjere seg og involvere seg på områder der de er motivert og ser et behov for utvikling. Brukerinvolvering i forvaltningen gjennom etterkrigstidens reform- og utviklingsarbeid har hatt et mål om stadig å bedre forvaltningens forhold til enkeltpersoner og brukere. Brukerretting er satt på dagsorden de siste årene gjennom regjeringens fornyingsstrategi fra 2007, forvaltningsmeldingen (St.Meld. nr. 19 (2008-2009)), den nye statlige kommunikasjonspolitikken fra 2009 og Difis kartlegging Brukerretting og brukermedvirkning 2010.

Tradisjonelle metoder for brukerinvolvering er brukerundersøkelser, fokusgrupper, brukerråd og paneler. Brukermedvirkning i beslutningsprosesser sikres gjennom å involvere medlems- og interesseorganisasjoner som NHO, LO, og Funksjonshemmedes fellesorganisasjon. Slike kanaler involverer

[36] Head of innovation i Department of health and services, David Cotterill, presenterte erfaringene i foredraget *Breaking down the barriers to Public Sector Innovation* på Difis konferanse 25. Mai 2011:
http://www.difi.no/filearchive/david_cotterill_del_og_delta_25_mai.pdf

brukere og gjør berørte parter medansvarlige for politikken som føres samtidig som brukernes innflytelse på beslutninger øker. Forvaltningen får bedre kunnskapsgrunnlag og legitimitet for beslutninger som berører enkeltgrupper. Sosiale medier kan supplere alle disse funksjonene. Nye brukergrupper kan få innflytelse, informasjonstilfanget utvides, og involvering av flere brukere i en bred, åpen prosess kan skape legitimitet for endring og politiske prosesser.

I motsetning til tradisjonell brukermedvirkning som er initiert av forvaltningen, gjør sosiale medier det vesentlig lettere for innbyggere og næringsliv selv å ta initiativ til medvirkning. Når mange frivillig samler arbeidskreftene sine til digital dugnad blir arbeidet kreativt, ustrukturert og uforutsigbart. Medieviteren Clay Shirky har skrevet boka *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations (2010).* Shirky bruker begrepet "intellektuelt, kollektivt overskudd" om ekstraressursene vi som samfunn besitter, hvis hver og en av oss velger å flytte litt av tiden fra å konsumere populærkultur til å produsere innhold på internett. Sosiale medier, mener Shirky, gjør at stadig flere går fra å være *konsumenter*, til å bli *produsenter*.[37]

Denne deltagerkulturen i sosiale medier utfordrer forvaltningen fordi det er brukerinvolvering på en så grunnleggende annerledes måte enn tidligere. Digitale møteplasser gjør det enklere å synliggjøre engasjement, meningsfeller og politisk motstand. Dette gjør det lett å mobilisere politisk aksjonsgrupper og finne meningsfeller. Deltagelse er ikke begrenset av sanntid, geografi, ressurser, organisasjonsnivåer eller kunnskap.

Åpne data og brukerskapte tjenester

I 2009 ble EU-direktivet fra 2003 om viderebruk av offentlige data[38] implementert i den nye offentleglova, som sier at: § 9 "*Rett til å krevje innsyn i ei samanstilling frå databasar. Alle kan krevje innsyn i ei samanstilling av opplysningar som er elektronisk lagra i databasane til organet dersom samanstillinga kan gjerast med enkle framgangsmåtar.*" Viderebruk av offentlige data kan bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved at informasjonen offentlige virksomheten har blir gjort tilgjengelig for videre utnyttelse. Offentlige virksomheter må vurdere på hvilken måte dataene kan frigis. Offentleglova, opphavsrett og hensynet til personvern må vurderes før data gjøres åpent tilgjengelig.

Viderebruk av åpne data kan bidra til å innovere offentlig sektors tjenesteutvikling. De fleste eksemplene vi har sett på gode, brukerskapte tjenester i Norge er i all hovedsak lokale, kommunale nettjenester. For eksempel var www.fiksgatami.no den første digitale meldetjenesten for mange kommuner.

---

[37] Clay Shirky: How cognitive surplus will change the world: www.youtube.com/watch?v=qu7ZpWecIS8

[38] EU-direktiv 2003/98/EF:www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/otprp/20042005/otprp-nr-102-2004-2005-/2/5.html?id=400956

Data som det kan være aktuelt å åpne for viderebruk er for eksempel kartdata, kontaktinformasjon, statistikk, måledata, mv. Slike data kan kombineres med hverandre og gi nyttig informasjon eller tjenester. Det er først når data frigis i standardisert form og er maskinlesbare, at de kan brukes av andre i stort omfang. Antall datasett som er frigitt i Norge er foreløpig svært få.

Fiksgatami.no
Nettstedet www.fiksgatami.no er en tjeneste som lar deg rapportere, finne eller diskutere lokale problemer (som tagging, søppel, hull i veien eller ødelagte gatelys). Brukergrensesnittet er enkelt, og lar deg rapportere inn feil og mangler uavhengig av kommunegrenser, kommuneetat eller Statens vegvesen som skal ha feilmeldingen.

Omtrent seks måneder etter lansering har fiksgatami.no om lag 7500 feilmeldinger, hvorav nesten 3000 er rapportert som løst av kommunene. Tjenesten er en brukerskapt tjeneste, basert på britiske My Society's www.Fixmystreet.co.uk, og vedlikeholdt av foreningen NUUG.

Skoleporten.bengler.no
Ved hjelp av åpne data har Even Westvang utviklet nettstedet skoleporten.bengler.no, et nettsted som sammenstiller resultatene fra de nasjonale skoleprøvene siden 2008. Skoleporten viser alle skolenes resultater plassert geografisk i et kart, med varierende ikonstørrelse avhengig av antall elever på skolen og fargekodene rødt – gult – grønt for resultatnivå og utviklingstendens.

Utdanningsdirektoratet viser de samme dataene aggregert på kommunenivå, fordelt på kjønn og eieform, men ikke visualisert på hver enkelt skole.[39] Westvang kommenterer på skoleporten.bengler.no: "Jeg synes man burde se lenge og hardt på hvorvidt man skal måle skolene på denne måten, men når informasjonen først eksisterer kan jeg ikke se noen grunn til at den ikke skulle være allment tilgjengelig på en god måte".[40]

Kan dugnadsarbeidet styres?
Digitalt dugnadsarbeid er frivillig brukerinvolvering. Det er bare hvis en utløser et engasjement og interesse hos innbyggere eller næringsliv at dugnadsarbeidet vil gi resultater. Offentlig forvaltning kan invitere til dugnadsarbeid, slik for eksempel Skien kommune har gjort med sin idebank.[41] Men brukerskapte tjenester er utviklet av brukerne på områder der de har interesse og ser størst potensiale og behov. Dermed vil alltid brukerskapte tjenester kunne gå på tvers av forvaltningens prioriteringer og vurderinger av hva som er effektive og

[39] http://skoleporten.udir.no/rapportvisning.aspx?enhetsid=0301&vurderingsomrade=88e13531-a5b6-4c33-ad87-b0ceb59b26b1&skoletype=0

[40] http://skoleporten.bengler.no/om

[41] http://mitt-skien.ideascale.com/

hensiktsmessige tjenester. Dette er utfordrende, fordi brukerne står utenfor forvaltningen og bygger slike tjenester på andre premisser enn det som kommer fra forvaltningen selv. Engasjementet og ideene som kan komme gjennom digitalt dugnadsarbeid, økt borgermakt og brukerskapte tjenester, er nytt og krevende, men kan også være nyttig for forvaltningen.

Regjeringen har stimulerte til digitalt dugnadsarbeid blant annet gjennom støtteordningen Nettskap 2.0 og etableringen av data.norge.no. Målsettingene var å nyttiggjøre seg deltakerkulturen på Internett og stimulere til ny tjenesteutvikling og nye samarbeidsformer ved hjelp av brukerskapt innhold. Nettskap 2.0 er inspirert blant annet av den amerikanske konkurransen Apps for democracy[42] som i følge Washington DC har vært svært innbringende: "*Apps for Democracy produced more savings for the D.C. government than any other initiative*", skriver Vivek Kundra, tidligere Chief Technology Officer i Washington, DC. [43]

Brukerskapte tjenester og digital dugnad er en type brukerinnovasjon fordi dette er innspill forvaltningen ikke har bedt om eller kan styre, men må forholde seg til at utvikles og som eksisterer parallelt med egne tjenester. Slike innspill er verdifulle og kan være en nyttig ressurs for forvaltningen. Men slike tjenester kan også være problematiske og destruktive. For eksempel mener Datatilsynet den brukerskapte tjenesten med et oppslagsverk hvor en kan finne navn på bileier ved hjelp av bilnummer, bryter med hensynet til bileiernes personvern. Ungdom som hacker seg inn på statlige dataservere[44] blir neppe opplevd som konstruktive bidragsytere, men mange hevder at de er etiske datasnokere som ved å avsløre sikkerhetsbrudd og svakheter i offentlige datasystemer, gjør en viktig samfunnstjeneste.

Det finnes ingen garantier for at digital dugnad skaper konstruktive og nyttige tjenester. Men uansett viser brukerinnovasjon hvilke behov, ønsker, ideer og kompetanse som finnes i befolkningen. Dette i seg selv kan være nyttig for en forvaltning som skal være brukerrettet og åpen.

Nettskap 2.0
Støtteordningen Nettskap 2.0 var Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets stipendordning, lansert i 2010 for å styrke ny tjenesteutvikling og nye samarbeidsformer med bruk av web 2.0-teknologi/brukergenerert innhold, gjerne basert på åpne data. Støtteordningen var en engangsordning.

17 prosjekter fikk tilsammen 2,5 millioner kroner til å utvikle tjenester rettet mot forskjellige brukergrupper, som jegere, grunneiere, grunnskolen og andre.

[42] www.appsfordemocracy.org

[43] wwwappsfordemocracy.org/about/

[44] www.dagbladet.no/2011/08/10/nyheter/hacking/innenriks/ anonymous/17610300/

Nettskap er ikke ferdig evaluert, men de foreløpige erfaringene er oppsummert i en midtveisrapport fra konsulentselskapet Sermo desember 2010 (Sermo Consulting (2010) Erfaringer fra Nettskap 2.0 og FADs Nettskapere). En av tilbakemeldingene er at det offentlige ikke publiserer nok åpne offentlige data, og at det ikke finnes én standard for å tilgjengeliggjøre dataene.[45]

6 Utfordringer og muligheter ved bruk av sosiale medier i forvaltningen

6.1 Kunnskapsbaserte valg

Våre undersøkelser viser at måten sosiale medier er tatt i bruk i forvaltningen er nokså tilfeldig og for en stor del avhengig av ildsjeler og entusiaster. Det er foreløpig gjort lite for å forankre bruken av disse mediene i virksomhetenes strategier og planverk. At introduksjonen av ny teknologi skjer trinnvis, er ikke noe nytt. Erfaringene med IT-utvikling i forvaltningen er at det tar tid å finne ut hvordan virksomhetene kan nyttiggjøre seg nye verktøy, og for ny teknologi å bli brukervennlig og tilpasset behovene som finnes. Når det gjelder sosiale medier skjer denne utviklingen raskt, og spørsmålet om hvordan forvaltningen skal forholde seg til sosiale medier har blitt aktuelt i løpet av noen ganske få år.

Som vi har redegjort for består sosiale medier av et mangfold av kanaler, nettsteder og tjenester, som brukes hver for seg eller i samspill. Disse mediene kan være egnede hjelpemidler for å nå virksomheters målsettinger. Men for å få god nytte av de nye mediene, må virksomhetene ha kunnskap om muligheter og begrensninger ved ulike typer åpne og lukkede digitale møteplasser, og lære seg hvordan slike verktøy kan kombineres.

Vurderinger av hvilken nytteverdi bruk av sosiale medier kan ha for forvaltningen, er situasjonsavhengig. Det vil være spørsmål bl.a. om hva slike hjelpemidler skal brukes til, hvor åpne eller lukkede møteplasser det dreier seg om, og hva som er rammebetingelsene for bruken.

Til noen formål, og for noen virksomheter, kan det være gode grunner for *ikke* å bruke sosiale medier. Men for å kunne ta et velinformert valg må kompetansenivået heves fra dagens nivå.

Avveininger der det kan være riktig ikke å bruke sosiale medier kan være hvis:

- Risiko- og sårbarhetsanalyser viser at informasjonssikkerheten og brukervilkår for de sosiale medier er for dårlig.
- Bruk av sosiale medier blir et mål i seg selv uten å være er et hjelpemiddel til å oppnå virksomhetens strategiske eller politiske mål.
- Virksomheten reelt sett ikke har tid, interesse eller kapasitet til å ta inn over seg innspill, eller at medarbeidere eller fagområder av ulike

[45] www.regjeringen.no/nb/dep/fad/kampanjer/nettskap.html?id=635971

grunner må skjermes. Det har ingen hensikt å opprette en dialogkanal i sosiale medier "for syns skyld". Skinninvolvering vil kun svekke forvaltningens omdømme.
- Motvilje hos de ansatte er så stor at det vil kreve uforholdsmessig mye ressurser.
- Grupper som bør bli hørt i en sak, ikke selv deltar i sosiale medier.
- Sosiale medier vil gjøre det vanskelig å gjennomføre kontroversielle politiske prosesser. Når en lufter et tema i sosiale medier, må en være forberedt på å håndtere debatten som kommer.

Monstermastene
Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) opplevde en krevende situasjon med sosiale medier i forbindelse med den kontroversielle saken om bygging av høyspentmaster i Hardanger, den såkalte "Monstermast"-saken. Informantene våre beskrev saken som en konflikt mellom fakta og følelser. Saken ble opplevd som krevende fordi virksomheten ikke kunne involvere seg i de pågående diskusjonene. De lyttet, fulgte med og observerte diskusjonene. Diskusjonen bar preg av et stort følelsesmessig engasjement, og det var derfor vanskelig å nå fram med nøytral faktainformasjon. For direktoratet var det viktig å verne om virksomhetens faglige integritet, og ikke på noen måte risikere den ved å delta i synsing eller følelsesladde diskusjoner.

6.2 Åpne møteplasser utfordrer byråkratrollen

Hva kan generelt oppfattes som rolleforventninger til den enkelte medarbeider? Vi tar utgangspunkt i forvaltningens grunnverdier: demokrati, rettssikkerhet, faglighet og effektivitet (jf. St.meld. nr. 19 2008-09). For ansatte i statsforvaltningen innebærer dette krav om å vise lojalitet, nøytralitet og høy faglig integritet. Dette er krav som ikke alltid er forenlige, for eksempel når en ansatt er faglig uenig i det som er gjeldende politikk på vedkommendes eget fagområde. Når slår lojalitetskravet inn og begrenser den faglige uavhengigheten? Hvor langt strekker den ansattes ytringsfrihet seg? I slike tilfeller må kravene avveies og balanseres mot hverandre.

Med bruk av *åpne* sosiale medier blir slike rollekonflikter mer synliggjort. I dialogbaserte og avsenderstyrte møteplasser blir grensene mellom private og offentlige sfærer visket ut, og skillelinjene mellom ulike typer nettverk, privatliv, profesjonell identitet og politiske og faglige fritidsengasjementer blir mer utydelige. Når opptrer en på vegne av arbeidsgiver? Når uttaler en seg som privatperson om sine saksområder?

Mange av våre informanter opplever at utfordringene med å håndtere rollen som statsansatte settes på spissen når de skal bruke sosiale medier. Muligheten for å respondere umiddelbart uten noen redaksjonell kvalitetssikring, gjør det lettere å trå feil. Dessuten blir konsekvensene av feiltrinn større ved at andre umiddelbart kan videreformidle det en ytrer, og ved at det er sporbart og dokumenterbart i uoverskuelig framtid.

Demokrati

I et demokratisk system må den politisk valgte ledelsen kunne bruke forvaltningen som sitt *lojale redskap* for å realisere sin politikk. Forvaltningen må derfor innrettes hierarkisk, og den enkelte medarbeider er forpliktet til å etterkomme pålegg fra overordnede. Motstykket til lojalitetskravet er at den administrative ledelsen – og i siste instans statsråden – er ansvarlig utad for hele virksomheten. Den enkelte medarbeider opptrer på vegne av ledelsen ("etter fullmakt"). Selv om medarbeiderens navn er kjent i og med undertegning/ parafering av brev, kan ikke vedkommende trekkes til ansvar eksternt.

En statsansatt har i utgangspunktet samme *ytringsfrihet* som enhver annen innbygger, og av hensyn til allmennhetens behov for informasjon og fagkunnskap, skal også statsansatte ha adgang til å delta i samfunnsdebatten med et kritisk perspektiv. Men spesielt for ansatte i ledende stillinger innebærer lojalitetskravet en noe snevrere adgang til å ytre seg på eget fagfelt enn på andre områder. For å unngå at egne uttalelser blir oppfattet som virksomhetens standpunkter, må en ansatt som uttaler seg om temaer innenfor virksomhetens ansvarsområde, alltid understreke at uttalelsene står for egen regning. [46]

Våre informanter er opptatt av at balansen mellom lojalitet og ytringsfrihet er vanskelig. Dette er også tematisert på FADs fornyings- og ikt-blogg av Johannes Ulltveit-Moe i innlegget Ytringsfriheten – bør offentlig ansatte bruke den mer? der han blant annet skriver: *"Det frie ytringsrommet øker med avstanden til politikkfeltet. En kommunelege med barn i skolen kan engasjere seg offentlig i den lokale skolepolitikken, men står ikke like fritt til å uttale seg offentlig om kommunens helsepolitikk. En saksbehandler i Fiskeri- og kystdepartementet står friere til å uttale seg kritisk om den norske bistandspolitikken enn en saksbehandler i Utenriksdepartementet."*[47]

Dilemmaet kan også snus på, og sies å handle om ansattes rett til *ikke* å fronte virksomhetens politikk og faglige synspunkter under fullt navn i sosiale medier. Det er ingen av våre informanter som opplever denne problemstillingen når de håndterer virksomhetens *offisielle konti*, som for eksempel Lånekassen[48] på Facebook, der saksbehandler svarer anonymt under virksomhetens logo. Utfordringene oppstår idet det knyttes bånd mellom enkeltpersoners fulle navn og virksomhetens politikk eller faglige standpunkter. For eksempel har vi sett eksempler fra to virksomheter der ansatte ikke ønsker å delta under eget navn på vegne av virksomheten, og i stedet opptrådte anonymt på virksomhetens blogg.

I et demokratisk system er dessuten *åpenhet* i forvaltningen nødvendig for at innbyggerne skal kunne ivareta sine demokratiske deltakelsesrettigheter, og for at presse og folkevalgte skal kunne ha innsyn i forvaltningens saksbehandling og vedtak. For den enkelte medarbeider innebærer dette å legge til rette for

---

[46] Etiske retningslinjer for statstjenesten datert 7. september 2005

[47] http://blogg.regjeringen.no/fiks/2011/02/23/ytringsfriheten-b%C3%B8r-offentlig-ansatte-bruke-den-mer/

[48] http://nb-no.facebook.com/lanekassen.vgs

dokumentinnsyn og en aktiv opplysningsplikt, bl.a. om innbyggernes plikter, muligheter og rettigheter. Sosiale medier, ved å være personlige, åpne, lett tilgjengelige og hurtige publiseringskanaler, øker presset på forvaltningen om å være mer åpen. I teorien fjerner sosiale medier begrensninger på innsyn og kontakt ved å fjerne etablerte hindre i form av begrensede åpningstider og publikumskanaler med en innebygget avstand mellom forvaltningen og innbyggerne. Dette stiller krav til at forvaltningen selv setter slike grenser hvis virksomheten tar i bruk sosiale medier: Det blir nødvendig å styre brukernes forventninger til hva en kan ta opp, og når en er tilstede i de ulike sosiale mediene. For eksempel slik NAV gjør på Facebook-profilen NAV foreldrepenger der de skriver: *"Her svarer vi på generelle spørsmål knyttet til svangerskap, fødsel og adopsjon alle hverdager mellom kl 08.00 og 15.30. (...) På grunn av taushetsplikten kan vi kun svare på generelle spørsmål."*[49]

Rettssikkerhet

Innbyggerne har krav på *likebehandling* og *forutsigbarhet* og å være *beskyttet mot vilkårlighet* og ha mulighet til å forsvare sine rettslige interesser, bl.a. ved partsinnsyn. Rettssikkerhetskravet tilsier regelstyrte forvaltningsvedtak og prosedyrer, at det er adgang til å klage vedtak inn for overordnet instans, at det er mekanismer for å sikre habilitet og for å sikre personvernet mv. For den enkelte medarbeider betyr dette å unngå rollekombinasjoner eller interessekonflikter som kan lede til inhabilitet, og sørge for at også hensynet til innbyggernes rettigheter blir ivaretatt når mer eller mindre motstridende hensyn og interesser skal avveies.

For å ivareta enkeltpersoners rettsikkerhet er det viktig at ikke forvaltningen eller brukerne selv deler personopplysninger eller taushetsbelagt informasjon i dialogbaserte møteplasser som nettsamfunn. Dette innebærer at slike åpne sosiale medier ikke kan brukes til saksbehandling. Det er også viktig at informasjonen som deles i sosiale medier er korrekt, oppdatert og kan dokumenteres, og i praksis betyr dette at virksomhetenes nettsider er navet all annen digital kommunikasjon må henvise til. Alle vi har snakket med, er oppmerksomme på at bruk av sosiale medier ikke må svekke enkeltpersoners rettssikkerhet.

Rettssikkerhet har også den konsekvens at forvaltningen og den enkelte medarbeider er bundet av et generelt *nøytralitetskrav*. Forvaltningen skal riktig nok være et redskap for den sittende politiske ledelse, men det gjelder ikke bistand til den politiske ledelsens partipolitiske virksomhet. Dessuten må forvaltningen i sin rolle som myndighetsutøver framstå som upartisk. Det må ikke kunne reises tvil om tjenestemenns habilitet ved forvaltningsvedtak.

Bruk av sosiale medier gjør imidlertid den enkeltes faglige og politiske engasjement mer synlig og dokumenterbart. Hva betyr dette for kravet om statsansattes nøytralitet? En informant ved et fylkesmannsembete fortalte om dilemmaet ved å forvalte et regelverk som er kontroversielt i lokalsamfunnet, samtidig som han er en aktiv lokalpolitiker. For ham var det vanskelig å bruke

[49] http://www.facebook.com/navforeldrepenger?sk=info

Facebook, fordi det blir i praksis umulig å skille mellom den nøytrale regelverkshåndteringen, hans politiske rolle og hans private rolle. Sosiale medier og internett gjør det dessuten enkelt å finne informasjon om ens politiske engasjement og aktiviteter mange år tilbake, noe som forsterker problemet med nøytralitet og habilitet ytterligere. Bruk av sosiale medier kan med andre ord bidra til å reise mer eller mindre begrunnede habilitetsspørsmål som ellers ikke ville blitt reist.

Faglighet
Forvaltningens råd til politisk ledelse skal bygge på fagkunnskap. Faglighet som verdi tilsier å gi råd ut fra beste faglige skjønn, ikke ut fra hva en antar er mest i samsvar med statsrådens politiske vurderinger og preferanser. Den enkelte medarbeider har rett og plikt internt til å reise faglig begrunnede motforestillinger mot overordnedes syn. Som et grunnlag for denne faglige uavhengigheten har statsansatte (spesielt embetsmenn) et sterkt oppsigelsesvern. Når det foreligger en beslutning, skal imidlertid forvaltningen lojalt forberede og iverksette denne, uansett om det er faglig uenighet blant medarbeiderne.

Den enkelte medarbeiders rett og plikt til å reise faglig begrunnede motforestillinger mot overordnedes syn gjelder først og fremst internt i virksomhetene, og handler således ikke om bruk av åpne møteplasser.

Effektivitet
Ut fra effektivitet som en forvaltningsverdi kan det utledes en rolleforventning om å forvalte statens midler på en økonomisk forsvarlig måte og å ta i bruk effektive virkemidler og arbeidsmåter.

Fagpersoner kan ha nytte av å bruke tid og kapasitet på å lytte og delta i sosiale medier hvis en klarer å identifisere hvor de interessante ordskiftene skjer og hvor de relevante målgruppene befinner seg. Våre intervjupersoner var svært opptatt av at all bruk av sosiale medier skulle være nyttig for at de kan bruke tid på dem, og det var bare et mindretall som opplevde at bruk av sosiale medier var en tidstyv i hverdagen. Men sosiale medier er grenseløse, og for at det skal være effektivt å bruke dem, må en både håndtere informasjonsstrømmen og prioritere hvor mye tid og ressurser en skal bruke på å lytte og delta.

Når virksomheten tar tak i problemstillingene på virksomhetsnivå, kan det virke som om noe av presset på enkeltmedarbeideres håndtering av sosiale medier og problemstillinger knyttet til byråkratrollen avtar. Ansatte i virksomheter med strategier og retningslinjer for bruk av sosiale medier, opplever mindre rollekonflikt enn andre. Medarbeidere som ikke har retningslinjer for bruk etterlyser slike fordi de ønsker veiledning og støtte som retningslinjer kan gi. Mange inkluderer også råd til ansatte om hvordan de bør bruke sosiale medier privat når de lager retningslinjer om virksomhetens bruk av sosiale medier. Det er også vårt inntrykk at offentlige virksomheter som deltar i åpne, sosiale medier med profiler på dialogbaserte møteplasser som Facebook, gjør dette med veloverveide strategier, og løser dermed noen av dilemmaene medarbeiderne opplever.

6.3 Lukkede møteplasser åpner for samarbeid

Noen mål som statsforvaltningen skal nå, krever tett samarbeid mellom etater og sektorer og at virkemidlene er mer samordnet. Prosjekt- og saksbehandlerstøtte, og lukkede avsenderstyrte møteplasser er viktige i denne sammenhengen fordi disse hjelpemidlene kan forenkle samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser.

Spørsmålet om hva som er *internt* blir aktuelt når virksomheten skal ta i bruk lukkede sosiale medier til samarbeid på tvers av mennesker, enheter og etater. Forskjellen mellom åpne og lukkede sosiale medier kan sammenlignes med forskjellen mellom Internett (åpent) og intranett (lukket). Da Difi lanserte veilederen om sosiale medier i forvaltningen, ba vi offentlige virksomheter dele sine erfaringer på vår åpne blogg. Tilbakemeldingene fra flere hold var at de gjerne kunne dele erfaringene med oss og andre i forvaltningen på e-post eller på en *lukket* blogg der kun forvaltningen hadde tilgang, men at de ikke ønsket å bidra på en blogg som var helt åpen. I noen sammenhenger er altså *internt i forvaltningen* en avgrensning av hva som er internt nok. I andre sammenhenger kan det være behov for en ytterligere avgrensning, og en vil ha behov for å begrense tilgangen til internt i egen sektor, virksomhet, avdeling eller arbeidsgruppe.

Den norske statsforvaltningen er kjennetegnet ved utstrakt arbeidsdeling og spesialisering, og ved at det legges stor vekt på klare ansvarslinjer. Det blir sett på som nødvendig at enhver underliggende virksomhet, hvert departement og hver statsråd har ansvar for effektiv ressursbruk og god måloppnåelse innenfor sitt ansvarsområde. I Stortingsmeldingen om forvaltningspolitikken blir det understreket at *samordning* er en viktig oppgave for statsforvaltningen, og at det må legges til rette for arbeidsformer som fremmer samarbeid og samordning på tvers av fagområder og nivåer.[50] Forvaltningen møter utfordringene knyttet til samarbeid og samordning ved å benytte prosjektarbeid som et supplement til den løpende oppgaveløsningen i linjen. Opprettelse av tverrfaglige og tverretatlige arbeidsgrupper er vanlig i forbindelse med regelverksarbeid og annen politikkutredning. Dertil kommer at en regjering eller et departement kan nedsette offentlige utvalg med deltakere både fra statlig-, kommunal- og privat sektor, fra interesseorganisasjoner, media eller enkeltpersoner som har utmerket seg på et saksområde.

I tverretatlige arbeidsgrupper eller utvalg kan det være utfordrende å avklare hvilken statsråd som har ansvaret for arbeidet og de løsningene som foreslås. For den enkelte tjenestemannen som møter i en slik arbeidsgruppe, vil det ikke alltid være klart om de deltar som selvstendig fagperson eller som representant for virksomheten. Hvor grensen går mellom det å være fagperson og representant for virksomheten, avhenger av mandat og fullmakter i det enkelte tilfellet. Disse spørsmålene aktualiseres ved bruk av digitale møteplasser, fordi samarbeidet blir skriftlig og derfor mer synlig og sporbart.

---

[50] St. meld.nr. 19 (2008-2009) kapittel 6

Suksessfaktorer
For å lykkes med å ta i bruk lukkede sosiale medier i forvaltningen kreves det

- kompetanse om de tekniske mulighetene til å åpne/lukke møteplassene
- at tilstrekkelig mange tar i bruk møteplassene, slik at de oppleves som nyttige for deltakerne, enten det gjelder samarbeid mellom personer, enheter eller etater
- avklarte ansvarsforhold knyttet til den enkelte møteplass; dvs. spørsmål om hvem som eier møteplassen, om de som møtes er fagpersoner eller representanter som forplikter virksomheten, om møteplassens formål og varighet, og den videre behandling av ytringer
- bevissthet om rollehåndtering og når en opptrer på vegne av seg selv eller flere, og hvilke møteplasser som er formell/uformell sone
- trygghet, fortrolighet og tillit når møteplassene tas i bruk, spesielt når de brukes på tvers av virksomheter og sektorer. Dette forutsetter at sosiale medier supplerer fysiske møteplasser, ikke erstatter dem

Kartleggingen har vist at mange virksomheter har tatt i bruk nye interne møteplasser, uten å avvikle gamle systemer, og uten å gi tilstrekkelig opplæring og kompetanse til medarbeiderne som skal bruke dem. Dette henger sannsynligvis sammen med at vi har sett lite systematisk satsing på bruk av denne type digitale møteplasser. Men intervjupersoner vi snakket med ga uttrykk for et ønske om nettopp slike samarbeidsarenaer for bruk internt i virksomheten, mellom regionskontor/hovedkontor, og vertikalt i forvaltningen mellom underliggende etat og departementet.

Vi mener at gevinstpotensialet i bruk av sosiale medier horisontalt og vertikalt i forvaltningen er stort, og det er økende oppmerksomhet om mulighetene på dette området. Våre kartlegginger viser at mange virksomheter er i gang med å planlegge bruk av sosiale medier internt i virksomheten.

Standardiserte løsninger vil være en betingelse for effektiv bruk av sosiale medier, som prosjekt- og saksbehandlerstøtte, til virksomhetsovergripende samarbeid. Det finnes mange forskjellige varianter på markedet, og hittil har det vært fritt fram for hver enkelt virksomhet hva de velger. Hvis denne utviklingen fortsetter, vil det lett oppstå nye barrierer for samarbeid på tvers av virksomhetsgrensene. Behovet for at offentlige virksomheter holder seg til en felles IKT-arkitektur – og samordner seg med hverandre – er like viktig når det gjelder denne typen sosiale medier som for de systemene som på de områdene som krever store investeringer.

6.4 Organisering og ressurser

Sosiale medier har vunnet innpass i statsforvaltningen uten at spørsmål om organisering og ansvar for disse mediene har vært viet særlig stor oppmerksomhet i de enkelte virksomhetene. Etter hvert som sosiale medier blir mer brukt, må virksomhetene ta aktivt stilling til hvordan ansvaret skal fordeles mellom avdelinger og enheter i organisasjonen. Spørsmål om organisering dreier seg ikke bare om eventuell endring av organisasjonskartet, men også om formelle regler og om prosedyrer som bidrar til å regulere ansvars- og myndighetsforhold, ledelse, rolleforventninger, arbeidsprosesser, kommunikasjonsflyt, samordningsprosesser mv.

I kartleggingen av bruken av sosiale medier i forvaltningen kommer det fram at medarbeidere "tar med seg" kunnskap med bruk av sosiale medier fra private sammenhenger. Det forklarer at det er dialogbaserte møteplasser som Facebook og Twitter, samt en del avsenderbaserte verktøy, som hittil har fått størst utbredelse.

Vi vet at det er i markedsføringskretser at sosiale medier har best fotfeste generelt. I forvaltningen har de nye mediene så langt hovedsakelig vært assosiert med verktøy for kunnskapsformidling og spredning av politiske budskap. Fordi dette er informasjonsverktøy, lager det naturlige koblinger til virksomhetenes enheter for kommunikasjon. Kommunikasjonsansvarlige flest er i dag pådrivere for at virksomheten skal engasjere seg i sosiale medier, og mange har opparbeidet betydelig kompetanse og erfaring med bruk av ulike verktøy og teknikker.

Vi har sett at medarbeiderne i kommunikasjonsavdelingen ikke har god nok forståelse for hvilke muligheter og utfordringer de nye mediene fører med seg for virksomheten som helhet. De kommunikasjonsansvarliges engasjement for sosiale medier er i all hovedsak knyttet til eget ansvarsområde. Andre bruksmåter og behov kan bli liggende i en slags "blindsone". I følge våre informanter er det ikke vanlig at fagavdelingene, administrasjonsavdelingene eller IT-avdelingene er særlig engasjert i spørsmål om bruk av sosiale medier. Det er da fare for at flere typer sosiale medier blir nedprioritert på sviktende grunnlag. Mest åpenbart gjelder det kanskje prosjekt- og saksbehandlerstøtte.

Hvis virksomhetene skal utnytte bredden i sosiale medier, må flere deler av organisasjonen involveres, og satsingen må forankres i ledelsen. Målrettet bruk av sosiale medier krever at virksomhetene mobiliserer kompetanse fra flere avdelinger og fagområder. Vi mener det kan være noe å lære av å se på likhetstrekk og forskjeller ved innføring av sosiale medier og andre informasjonsteknologiske hjelpemidler. En umiddelbar likhet er at både sosiale medier og IT-hjelpemidler dreier seg om dataprogrammer. Mange av de samme organisatoriske behovene som oppsto ved innføring av informasjonsteknologi, gjelder også for sosiale medier. I begge tilfelle er det viktig at ansvar for å utnytte verktøyene plasseres der de brukes, at de ansatte får tilstrekkelig opplæring, og at det sørges for ledelsesforankring og felles strategiske beslutninger.

Men det er også viktige forskjeller. Nøkkelbegrepet for vellykket håndtering av sosiale medier er "deling". Oppgaver som krever spredning av et budskap eller vokser på tilbakemeldinger er egnet i sosiale medier. Innføringsprosessen vil være annerledes enn det som ellers har vært vanlig i forvaltningen. Spissformulert: Sosiale mediers inntog inn i organisasjonene er ikke de store slagene, det er gerilja. En av våre intervjupersoner som var opptatt av at sosiale medier er noe nytt og helt spesielt, sa det slik: "*Sosiale medier krever begeistring og humor, mer enn avmålt høflighet*."

Behovet for investeringer og brukerstøtte lå til grunn for at vi fikk IT-avdelinger både i forvaltningen og andre deler av arbeidslivet fra slutten av

1980-tallet og utover på 1990-tallet. IT-satsingen var svært ressurskrevende og stilte krav til spesialistkompetanse, og man erkjente etter hvert at IT-strategiene måtte forankres i virksomhetenes ledelse. Sosiale medier krever ikke direkte utlegg knyttet til tunge utviklings- og innføringsprosjekter. Kostnadene dreier seg hovedsakelig om medgått arbeidstid.

Vi finner knapt noen eksempler på at IT-avdelingene spiller en viktig rolle for hvordan virksomhetene tar i bruk sosiale medier. Vår undersøkelse tyder også på at IT-avdelingene er kommet kort i å bruke sosiale medier på egne ansvarsområder. Relativt få kommunikasjonsansvarlige oppga at virksomheten hadde erfaring med å bruke sosiale medier til brukerstøtte, men de som hadde implementert det, mente det var svært nyttig. En informant pekte på at det var et viktig hjelpemiddel for å sikre rask og presis hjelp med IT på tvers av virksomhetens regionskontorer. IT-avdelingenes tilbaketrukne rolle når det gjelder sosiale medier kan ha sammenheng med at satsingen ikke krever store investeringer og/eller koordinerte innkjøp. Viktige verktøy kan lastes ned gratis. For dem som vil ta i bruk nye verktøy kan det fortone seg som en fordel at de er så lett tilgjengelige, og at det er brukerne – en avdeling/enhet/prosjektgruppe – som selv beslutter hvilke hjelpemidler de trenger til sine formål. Men som noen av våre informanter påpeker, er ikke dette uproblematisk. De advarer mot at kommersielle verktøy tas i bruk i forvaltningen uten at det er tatt stilling til brukervilkårene og spørsmål om informasjonssikkerhet. Dette er noe som inngår i ansvarsområdet til IT- avdelinger, i alle fall i de større forvaltningsvirksomhetene.

I følge de kommunikasjonsansvarlige var det bare en liten andel av virksomhetene som hadde en plan eller en strategi for hvordan de skulle bruke sosiale medier. Få – eller ingen – av de virksomhetene vi undersøkte, hadde kartlagt ressursbruk knyttet til sosiale medier. Blant våre informanter var det forholdsvis mange som fortalte at virksomheten var i ferd med å utarbeide planer, og flere mente at det burde gjøres. Vi har ikke undersøkt hva som er innholdet i disse strategiene og planene, eller hvilken sammenheng de har med øvrig planverk i virksomhetene. Men som noen av de mest erfarne informantene pekte på, er det ikke fornuftig å behandle sosiale medier som et eget "satsingsområde". Sosiale medier bør betraktes som hjelpemidler og vurderes i sammenheng med annen virkemiddelbruk. Det betyr at virksomhetene må vurdere bruken av ulike sosiale medier som ledd i den ordinære virksomhetsplanleggingen, i arbeidet med budsjetter, opplæringsplaner med mer.

Behov for styring og ledelse

I den grad virksomhetene har tatt i bruk digitalt verktøy for prosjekt- og saksbehandlerstøtte er dette gjort på ad hoc basis, gjerne knyttet til fagavdelinger. Erfaringer både når det gjelder innføring av IT-verktøy og nyere digitale verktøy for deling av kunnskap, tilsier at den avdelingen/enheten som bruker verktøyene også påtar seg en del av ansvaret for kompetanse/opplæring. Samtidig vil det være viktig å motvirke at kunnskap og kompetanse om sosiale medier fragmenteres. Det bør legges til rette for erfaringsdeling og læring på tvers. Det vil også være viktig for å unngå at opplæringskostnadene blir urimelig høye.

Behovet for styring og ledelse av satsingen på sosiale medier vil variere fra virksomhet til virksomhet avhengig av formål og type oppgaver, målgrupper, kompetanseprofil, størrelse, geografisk plassering med mer. For noen vil det være hensiktsmessig å være tidlig ute med å ta i bruk nye kommunikasjonsformer og verktøy. For andre vil det være fornuftig å være mer tilbakeholdende og vente til de kan høste lærdom av andres erfaringer fra inn- og utland.

For å få nytte av satsing på sosiale medier vil det være viktig for alle statlige virksomheter å sørge for lederforankring og ta stilling til hva som er fornuftig ressursbruk. Virksomheten bør tydeliggjøre personalpolitiske hensyn, og rammer for den enkelte medarbeider, i strategier og retningslinjer for bruk av sosiale medier.

Flere kommunikasjonsansvarlige og andre av våre informanter etterlyste en mer bevisst holdning til så vel kostnader som nytte ved bruk av sosiale medier i egen virksomhet. I mange tilfelle vil nyttepotensialet ved sosiale medier først komme gjennom samarbeid mellom avdelinger og enheter i virksomheten. For eksempel har vi sett eksempler på at bruk av sosiale medier har ført til at virksomheten har tatt i bruk nye kommunikasjonskanaler på fagområder hvor det tidligere var tenkt lite på formidling.

Skatteetaten
Skatteetaten er strategisk i sin bruk av sosiale medier. Etaten har i løpet av 2011 utviklet ulike kanalstrategier, der sosiale medier inngår som en av kanalene virksomheten vurderer i kontakten med brukerne. I disse kanalstrategiene sier Skatteetaten hva de ønsker å gjøre i hvilke (service)kanaler. Som en del av arbeidet gjennomfører etaten en konsekvensutredning for bruk av sosiale medier. I tillegg har Skatteetaten investert tid og ressurser til å analysere, utarbeide og forankre strategier for hvordan innholdet på skatteetaten.no skal forvaltes. Disse strategiene legger de overordnede premissene for hvordan Skatteetaten skal jobbe med innholdet i disse kanalene, og hva som kreves funksjonelt og teknisk.

6.5 Kompetanse

Sosiale medier er et hjelpemiddel som ennå ikke har funnet sin plass eller er blitt en integrert del av forvaltningens oppgaveløsning. For å kunne ta sosiale medier i bruk på en hensiktsmessig måte, må flere i forvaltningen lære disse kanalene og arbeidsmåtene å kjenne. Det innebærer også at de som i dag er ildsjeler og sosiale medier-entusiaster må kjenne prinsippene for god forvaltningsskikk, og sikre at introduksjonen av sosiale medier ikke bryter med forvaltningens grunnverdier. For ansatte i statsforvaltningen innebærer dette krav om å vise lojalitet, nøytralitet og høy faglig integritet.

Innføring av sosiale medier i forvaltningen skaper et spenningsforhold mellom gammel og ny kompetanse. Det er nødvendig for å forstå hvordan disse mediene kan tas i bruk på ulike fagområder og for ulike oppgavetyper. Vi har

sett flere eksempler på at kombinasjon av fagavdelingenes fagkompetanse og kommunikasjonsavdelingenes kompetanse på formidling og sosiale medier er fordelaktig og resulterer i effektive arbeidsformer, nye typer brukerinvolvering, og positive effekter på virksomhetens måloppnåelse.

Sosiale medier fører med seg økte krav til kompetanse og ferdigheter, økt forventning om åpenhet og tilgjengelighet, og økt usikkerhet når det gjelder kontroll over egne arbeidsredskaper. Disse utfordringene gjelder ikke sosiale medier alene. Tvert imot er mange av dem også knyttet til andre utviklingstrekk som forvaltningen må forholde seg til, som

- mer bruk av digitale verktøy internt i forvaltningen, og eksternt ut mot brukerne
- høyere formidlings- og tidspress som følge av nettjournalistikkens døgnkontinuerlige tidsfrister
- høye krav til informasjonssikkerhet som følge av økt datakriminalitet og sårbarhet, mv.

Dette fører til at innføringen av sosiale medier delvis høyner bevisstheten om utfordringer som forvaltningen uansett må forholde seg til.

Samtidig fører sosiale medier med seg noen endringer som kun gjelder for dette området. Fordi sosiale medier er raske og har så stor rekkevidde uten kvalitetskontroll eller begrensning på publiseringssteder og -tidspunkt, blir det mye lettere å gjøre feil, og feil kan få mye større konsekvenser. Dette fører for eksempel til at problemstillingene knyttet til byråkratrollen, slik de er omtalt i statens etiske retningslinjer, blir vesentlig mye vanskeligere å håndtere ved bruk av sosiale medier, enn de har vært tidligere. Også balansegangen mellom effektive prosesser og hensynet til brukerinvolvering blir annerledes. Sosiale medier åpner for helt nye muligheter for brukerinvolvering og -medvirkning.

Som vi har vært inne på kan det være legitime årsaker til å velge ikke å bruke sosiale medier i en del sammenhenger, men løsningen er ikke å forby bruk av sosiale medier i forvaltningen. For det første unnlater virksomhetene da å ta stilling til om dagens arbeidsmåter, rutiner og formidlingspraksis er optimale. For det andre er et totalforbud urealistisk – sosiale medier er mangfoldig og i stor utvikling. Dersom man forbyr, istedenfor å håndtere disse mediene, sier virksomheten fra seg mulighetene til å påvirke og bistå de ansatte med å håndtere utfordringer de uansett står ovenfor. Som vi har sett handler noen av utfordringene om at privat bruk av sosiale medier uansett kan komme til å påvirke arbeidsgiver.

7. Anbefalinger og videreføring

Spørsmålene om bruk av sosiale medier i forvaltningen er forankret i stortingsmeldingen om forvaltningspolitikken og arbeidsgiverpolitikken[51], IKT-politikken,[52] og Statens kommunikasjonspolitikk.[53]

Kunnskap om sosiale medier og forvaltningens bruk er en forutsetning for å påvirke bruken av disse mediene. Denne rapporten beskriver status slik den var våren 2011. Sosiale medier er et område i rask utvikling, og våre kartlegginger viser at mange virksomheter hadde planer om å ta i bruk flere sosiale medier de kommende årene. Både FAD og Difi bør fortsette å utvikle kunnskapsgrunnlaget om forvaltningens bruk av sosiale medier.

Vi ser at det særlig er tre områder FAD kan bidra til at forvaltningen tar i bruk sosiale medier som et virkemiddel for å nå forvaltningspolitiske mål:

1. **stimulere til bruk av sosiale medier i forvaltningen**
   FAD bør legge til rette for mer bruk av netthøringer. Det bør vurderes om det skal etableres et prosjekt for å samle de ulike departementenes erfaringer med slike prosesser, systematisk vurdere hvilke sosiale medier som egner seg best til dette formålet, og om det trengs regelverksendringer for å stimulere til bruk av digitale løsninger.

   FAD bør videreføre satsingen på at forvaltningen åpner sine datasett på flere områder. Når flere offentlige data blir åpne og kan brukes videre bør FAD aktivt gi støtte til brukerinnovasjon, for eksempel gjennom støtteordninger som Nettskap 2.0.

2. **Standardisere bruk av sosiale medier på noen områder**
   På noen områder ligger det et stort gevinstpotensial i å samordne, standardisere eller gi fellesføringer for bruken av sosiale medier i statsforvaltningen.

   FAD bør utrede mulighetene for å standardisere bruk av:
   - ***netthøringer*** – utvikle felleskomponenter for å forenkle bruk av sosiale medier til høringer.
   - ***prosjekt- og saksbehandlerstøtte*** – utvikle felleskomponenter for å legge til rette for samarbeid mellom etater og virksomheter, vertikalt og horisontalt i forvaltningen
   - ***skytjenester*** – utvikle retningslinjer for forvaltningens bruk av eksisterende skytjenester. Det vil være arbeidsbesparende ved at ikke alle enkeltvirksomheter må ta stilling til de kompliserte spørsmålene som reises ved bruk av slike tjenester. Dessuten vil FAD ha mulighet for å påvirke skytjenesteleverandørene med

[51] St.meld nr.19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

[52] St.meld.nr 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn for alle*

[53] Retningslinjer for statens kommunikasjonspolitikk, fastsatt av FAD16. oktober 2009.

sikte på at de skal tilby brukervilkår som tilfredsstiller norske regelverkskrav.

3. **Utvikle regelverk som fremmer brukermedvirkning**
   Digitalt førstevalg innebærer at digital kommunikasjon skal være den primære kanalen for kommunikasjon til, fra og internt i forvaltningen. Digitalt førstevalg betyr også at tjenestene må være av en slik kvalitet at det blir et naturlig førstevalg for brukeren. I en slik sammenheng blir også bruk av sosiale medier viktig for forvaltningen.

   I Difis arbeid med digitalt førstevalg er det påpekt at dagens lov- og regelverk representerer unødvendige hindre for utbredelse av digital kommunikasjon og digitale tjenester i offentlig forvaltning (Difi 2011:3). I det videre arbeidet med digitalt førstevalg bør FAD sikre at også hensynet til bruk av sosiale medier som virkemiddel i forvaltningen blir vurdert når en skal vedta fremtidig lov- og regelverk eller ved revisjon av eksisterende regelverk.

Difis planer for oppfølging

Difi har i løpet av de par siste årene opparbeidet seg kompetanse på muligheter og utfordringer knyttet til forvaltningens bruk av sosiale medier. Vi vil videreføre dette arbeidet ved å:

- oppdatere veilederen i sosiale medier for forvaltningen spesielt med tanke på å gi virksomhetenes råd om:
  - bruk av ulike typer sosiale medier, basert på terminologi presentert i denne rapporten
  - utvikling av strategier, retningslinjer
  - ledelsesforankring
  - rollehåndtering og holdningsskapende arbeid
  - anvendelse av statens etiske retningslinjer
  - erfaringsutveksling virksomhetene i mellom
  - kompetanseheving
- holde seminarer og tilby kurs i sosiale medier for forvaltningen
  - Difi får mange forespørsler om presentasjoner og kurs om sosiale medier. Vi vil fortsette å lage møteplasser der forvaltningen kan diskutere felles problemstillinger på området.

Litteraturliste

Alsvik, Lina, m.fl (2010) *Sosiale medier i departementene i dag og framover,* Mastergradsoppgave ved Prosjektforum, UiO, på oppdrag fra Fornyings-administrasjons- og kirkedepartementet

Brandtzæg, P. B og Lüders, M (2008) *eBorger 2.0 Den alminnelige borger som leverandør av offentlig informasjon,* Sintef-rapport skrevet på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Departementene (2009) *Regjeringens bruk av sosiale medier - veien til mer demokrati i Norge?*, Rapport og anbefalinger fra tverrdepartemental arbeidsgruppe

Difi (2010) *Veileder i sosiale medier for forvaltningen*, publisert på: http://www.difi.no/sosiale-medier/veileder-i-sosiale-medier

Difi-rapport 2010:12 *Brukerretting og brukermedvirkning – Kartlegging i sentralforvaltningen 2010*

Difi-rapport 2011:2 *Digitalt førstevalg – status for elektroniske tjenester i staten*

Dinamo (m.fl) 2009 *Delte meninger – evalueringsrapport*, Rapport på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Fornyings- og administrasjonsdepartementet (2009) *Statens kommunikasjonspolitikk*, Retningslinjer

Foyn, Frank (2011) *Innovasjon i offentlig sektor*, Statistisk sentralbyrå-rapport 2011:25

Meld. St. 16 (2010 – 2011) *Nasjonal helse og omsorgsplan (2011 – 2015)*

Moderniseringsdepartementet (2005) *Etiske retningslinjer for statstjenesten,* Retningslinjer

Røys, Heidi Grande (red) (2009) *Delte meninger. Om nettets sosiale side,* Universitetsforlaget, Oslo

Sermo Consulting (2010) *Erfaringene fra Nettskap 2.0 og FADs nettskapere*, Rapport på oppdrag fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Shirky, Clay (2008) *Here comes everybody – The Power of Organizing Without Organizations,* Penguin Press, New York

Sintef (2004) *Evaluering av Kunnskapsnettverk.no*, Rapport på oppdrag fra Moderniseringsdepartementet

St.meld. nr. 17 (2006-2007) *Eit informasjonssamfunn til alle* og

St.meld. nr. 19 (2008-2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*

Storsul, Tanja (m.fl) (2008) N*ye nettfenomener. Staten og delekulturen,* Rapport på oppdrag fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Vedlegg til Difi-rapport 2012:2 Sosiale medier i forvaltningen

Vedleggsoversikt:

Vedlegg 1: Oversikt over informanter og bidragsytere……...……2
Vedlegg 2: Oversikt over besvarelser av spørreundersøkelsen ...……...……4
Vedlegg 3: Funn fra spørreundersøkelse og gruppeintervjuer…….7
Vedlegg 4: Intervjuguide dybdeintervjuer……...……..30
Vedlegg 5: Spørreskjemaundersøkelse……..……...…… 32

Vedlegg 1:
Oversikt over informanter og bidragsytere

Dybdeintervjuer:

- Prøveintervju: Helsedirektoratet september 2010
- Utenriksdepartementets ambassade i Storbritannia, London, 25. januar 2011
- Fylkesmannen i Nord Trøndelag, Steinkjær, 3. februar 2011
- Direktoratet for arbeidstilsynet, Trondheim, 4. februar 2011
- Utdanningsdirektoratet, Oslo, 7. februar 2011
- Finanstilsynet, Oslo, 11. februar 2011
- Utenriksdepartementet, Oslo 11. februar 2011
- Norges Vassdrags- og energidirektorat, Oslo, 14. februar 2011
- Statens Lånekasse for utdanning, Oslo, 14. februar 2011
- Arbeidstilsynet Sør-Norge, regionskontor i Skien, 17. februar 2011
- Barneombudet, Oslo, 18. februar 2011
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), Oslo, 18. februar 2011
- Arbeidsdepartementet, Oslo, 28. februar 2011
- Folkehelseinstituttet, Oslo 7. mars 2011

Temamøter som ga innspill arbeidet:

- Bernard Enjoloras, Signe Bock Segaard og Kari Sten-Johnsen, Institutt for samfunnsforskning, desember 2010
- Tanja Storsul, Arnt Maasø og Terje Rasmussen, Institutt for medier og kommunikasjon ved Universitetet i Oslo, desember 2010
- Marika Lüders og Asbjørn Følstad, Sintef Oslo, desember 2010
- Arne Krokan, Norges tekniske naturvitenskapelige universitet, desember 2010
- Kommunikasjonsdirektør Marianne Synne Kaasa, Skien kommune, februar 2011
- Prosjektleder Magne Nylenna og nettredaktør Kenneth Kvalvik i Helse og omsorgsdepartementet om e-høringen "Fremtidens helsetjeneste: trygghet for alle", mars 2011
- Ove Skåra, Leif T. Aanensen og Jorunn Aarvik i Datatilsynet om personvern og www.Slettmeg.no, mars 2011
- Nettredaktør Lars Rønn i Skattedirektoratet om skatteetatens kanalvalgstrategi og sosiale medier, april 2011
- Interdepartemental arbeidsgruppe for sosiale medier i departementene, ledet av Kjell Brattaas, mai 2011

Virksomhetsbesøk i Sverige:

- Datainspektionen
- Funka Nu
- E-delegationen
- Arbetsmiljøverket
- Post- och telestyrelsen

Virksomhetsbesøk, Storbritannia:

- Departement of health and services
- Departement of work and pensions
- Future Gov
- DotGovLabs
- Office of civil Society (avlyst)
- Rewired Stat
- Nesta

Ekstern referansegruppe

- Per Hvattum, Justisdepartementet,
- Cæcilie Riis, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Espen Sunde, NAV
- Roar Thon, Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- Hege Turnes, Mattilsynet
- Tommy Tranvik, Universitet i Oslo

Difi-intern ressursgruppe:

- Ingunn Botheim (leder)
- Sissel Motzfeldt
- Inger Johanne Sundby
- Siw Anita Vik

Prosjektgruppe:

- Ragnhild Olin Amdam
- Sissel Kristin Hoel
- Ingrid Stranger-Thorsen (prosjektleder)

Bistand til rapportskriving:

- Annemor Kalleberg
- Dag Solumsmoen
- Maria Strøm

Ansvarlig for prosjektet er avdelingsdirektør Eivor B. Nebben.

Vedlegg 2:
Oversikt over besvarelser av spørreundersøkelsen

	Utvalg:	Besvart:	Ikke-besvart:	Svarprosent:
Departement	17	11	6	65 %
Direktorat	38	35	3	92 %
Annet forvaltningsorgan	52	41	11	79 %
Fylkesmenn	18	13	5	72 %
Totalt:	**125**	**100**	**25**	**80 %**

Besvarelser:

Departement
1 Arbeidsdepartementet
2 Finansdepartementet
3 Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
4 Justis- og politidepartementet
5 Kommunal- og regionaldepartementet
6 Kulturdepartementet
7 Kunnskapsdepartementet
8 Landbruks- og matdepartementet
9 Miljøverndepartementet
10 Samferdselsdepartementet
11 Utenriksdepartementet

Direktorat
1 Direktoratet for Arbeidstilsynet
2 Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
3 Direktoratet for naturforvaltning
4 Direktoratet for nødkommunikasjon
5 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
6 Finanstilsynet
7 Fiskeridirektoratet
8 Helsedirektoratet
9 IMDi - Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
10 Jernbaneverket
11 Justervesenet
12 Klima- og forurensingsdirektoratet (KLIF)
13 Konkurransetilsynet
14 Kystdirektoratet
15 Lotteri- og stiftelsestilsynet
16 Mattilsynet
17 Nasjonal sikkerhetsmyndighet

18 Nasjonalt organ for kvalitet i utdanninga (NOKUT)
19 NAV (Arbeids- og velferdsdirektoratet)
20 NVE - Norges vassdrags- og energidirektorat
21 Oljedirektoratet
22 Politidirektoratet (POD)
23 Post- og teletilsynet
24 Riksantikvaren
25 Riksarkivet
26 Sekretariatet for konfliktrådene
27 Sjøfartsdirektoratet
28 Skattedirektoratet
29 Statens landbruksforvaltning
30 Statens lånekasse for utdanning
31 Statens strålevern
32 Statens vegvesen Vegdirektoratet
33 Toll- og avgiftsdirektoratet
34 Utdanningsdirektoratet
35 Utlendingsdirektoratet (UDI)

Fylkesmann
1 Fylkesmannen i Aust-Agder
2 Fylkesmannen i Buskerud
3 Fylkesmannen i Finnmark
4 Fylkesmannen i Hedmark
5 Fylkesmannen i Møre og Romsdal
6 Fylkesmannen i Nordland
7 Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
8 Fylkesmannen i Oppland
9 Fylkesmannen i Oslo og Akershus
10 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
11 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
12 Fylkesmannen i Vest-Agder
13 Fylkesmannen i Østfold

Annet forvaltningsorgan
1 ABM-Utvikling
2 Barneombudet
3 Brønnøysundregistrene
4 Datatilsynet
5 Departementenes servicesenter
6 Det norske Fredskorpset
7 Distriktssenteret
8 Domstoladministrasjonen
9 Forbrukerombudet
10 Forbrukerrådet
11 Forsvarsbygg
12 Garantiinstutittet for eksportkreditt - GIEK
13 Husbanken
14 Kontoret for voldsoffererstatning
15 Kunst i offentlige rom (KORO)

16 Likestillings- og diskrimineringsombudet
17 Luftfartstilsynet
18 Medietilsynet
19 Nasjonalbiblioteket
20 Nasjonalt folkehelseinstitutt
21 Norges Forskningsråd
22 Norges geologiske undersøkelse
23 Norsk Akkreditering
24 Norsk lyd- og blindeskriftbibliotek
25 Norsk Pasientskadeerstatning
26 Patentstyret - Styret for det industrielle rettsvern
27 Pensjonstrygden for sjømenn
28 Reindriftsforvaltningen
29 Riksteateret
30 Senter for statlig økonomistyring (SSØ)
31 Språkrådet
32 Statens bygningstekniske etat (BE)
33 Statens havarikommisjon for transport (SHT)
34 Statens helsetilsyn
35 Statens innkrevingssentral
36 Statens jernbanetilsyn
37 Statens kartverk
38 Statens legemiddelverk
39 Statens pensjonskasse
40 Sysselmannen på Svalbard
41 Vox, nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk

Vedlegg 3:
Funn fra spørreundersøkelse og gruppeintervjuer

Innhold

1 Innledning ... 8
2 Ekstern bruk av sosiale medier ... 10
2.1 Mikroblogger og nettsamfunn vanligst ... 10
2.2 Nettsidene den viktigste informasjonskanalen ... 11
2.3 Formidling og lytting vanligste bruksområder ... 11
2.4 Begrunnelser for ikke å bruke sosiale medier eksternt ... 13
3 Intern bruk av sosiale medier ... 14
3.1 Kommentarfunksjoner og samarbeidsrom vanligst internt ... 14
3.2 Medarbeidere tar i bruk skytjenester ... 16
3.3 Formidling og meningsytringer vanligste bruksområder ... 17
3.4 Begrunnelser for ikke å bruke sosiale medier internt ... 18
4 Virksomhetens tilnærming til sosiale medier ... 19
4.1 Strategier og retningslinjer under planlegging ... 19
4.2 Departementene mest aktive i sosiale medier ... 20
4.3 Mange usikre på hvem de ønsket å nå i sosiale medier ... 22
4.4 Kommunikasjonsenheten med ansvaret for sosiale medier ... 23
4.5 Ildsjeler med pådriverrolle, men ledelsens holdninger viktigst ... 23
4.6 Vanskelig å skille mellom privat- og profesjonell rolle ... 24
4.7 Opplevde effekter av sosiale medier ... 26
4.8 Personvern ivaretatt, informasjonssikkerhet oversett ... 27
4.9 Ulike arkiv- og journalføringsrutiner ... 27
5 Kartleggingen viktigste funn ... 28
Figurliste: ... 29

Funn fra spørreundersøkelse og gruppeintervjuer

1 Innledning

Rapporten om sosiale medier i forvaltningen er skrevet for FAD, og er avslutningen på flere sammensatte oppdrag om bruken av sosiale medier i forvaltningen. Rapporten svarer på bestillingen om at: *"Difi skal kartlegge status for, virkninger av og hindringer for bruk av sosiale medier i forvaltningen."(ref. Difis supplerende tildelingsbrev nr. 2 2010).* Rapporten i sin helhet bygger på kunnskap som er opparbeidet over lang tid, og tilnærmingsmåte og metode er grundig beskrevet i rapporten.

Dette vedlegget oppsummerer Difis forundersøkelse – en spørreundersøkelse gjennomført høsten 2010, og påfølgende intervjuer i 13 virksomheter, gjennomført våren 2011.

Forundersøkelse – spørreundersøkelse i Questback
Difis spørreundersøkelse, som ble gjennomført som en e-postundersøkelse i Questback, ble sendt til kommunikasjonsansvarlige i alle departementene og et bredt utvalg statlige forvaltningsorganer i oktober 2010. Spørreskjemaet inneholdt en rekke spørsmål med faste svaralternativ, men også åpne kommentarfelt der informantene kunne gi utfyllende, skriftlig informasjon knyttet til de samme spørsmålene.

Spørsmålene handlet om

- virksomhetenes bruk av ulike typer sosiale medier internt, eksternt og på egne nettsider
- hvor ofte virksomheten brukte sosiale medier, formål med bruken, og opplevd nytteverdi for virksomhetens måloppnåelse
- om virksomhetene hadde strategier, retningslinjer eller gjennomført kartlegginger
- kommunikasjonsansvarliges holdninger til bruk av sosiale medier

Spørreundersøkelsen ble sendt til 125 virksomheter, 17 fagdepartementer og 108 underliggende etater. Vi fikk svar fra 11 departementer og 89 underliggende etater, total 100 virksomheter.

Intervjuer
Vi gjennomførte gruppeintervjuer i 13 virksomheter som hadde besvart spørreundersøkelsen, samt én testvirksomhet. Vi valgte ut disse virksomhetene etter kriterier som sektor, størrelse, regionskontor, forvaltningsnivå og ulik grad av bruk av sosiale medier internt og eksternt.

I hvert intervju deltok fire til åtte tjenestemenn, fagledere og/eller kommunikasjonsrådgivere fra ulike avdelinger og nivåer av virksomheten. Intervjuene handlet om

- karakteristikk av virksomhetens og medarbeidernes bruk av sosiale medier
- hvor ofte medarbeiderne brukte sosiale medier, hvem som brukte dem og til hva

- opplevd nytteverdi ved bruk av sosiale medier
- endringer som følge av bruk av sosiale medier
- holdninger til sosiale medier
- hva som hemmer og fremmer virksomhetens og medarbeidernes bruk av sosiale medier

Vi utarbeidet en intervjuguide til bruk som rettesnor for gruppeintervjuene. Samme intervjuguide ble brukt i alle intervjuene.

Om spørreundersøkelsen og intervjuene
Vi har sett at forvaltningen på undersøkelsens tidspunkt hadde kommet kort i å ta i bruk sosiale medier, bruken er tilfeldig, og at det er flere forhold som tyder på at sosiale medier er et nytt område for forvaltningen. Denne undersøkelsen er derfor for en nullpunktsanalyse å regne, og vil være et egnet utgangspunkt for om noe tid.

Se rapportens kapittel *2.3 Tilnærmingsmåte og* metode og rapportens øvrige vedlegg for en full gjennomgang av undersøkelsens metodiske innretning:

- Vedlegg 1: Oversikt over informanter og bidragsytere
- Vedlegg 2: Oversikt over virksomheter som besvarte spørreundersøkelsen
- Vedlegg 4: Intervjuguide
- Vedlegg 5: Spørreskjema sendt ut i Questback

2 Ekstern bruk av sosiale medier

Sosiale medier er godt egnet til kontakt med innbyggere, næringsliv og andre målgrupper utenfor forvaltningen. For å undersøke virksomhetenes eksterne bruk av sosiale medier, stilte vi spørsmål om bruk av sosiale medier som nettsamfunn, blogg og diskusjonsfora, og bruk av sosiale medier på egne nettsider som kommentarfelt, chat, etc. Her redegjør vi for hvordan offentlige virksomheter i vårt utvalg brukte sosiale medier eksternt og på egne nettsider.

2.1 Mikroblogger og nettsamfunn vanligst

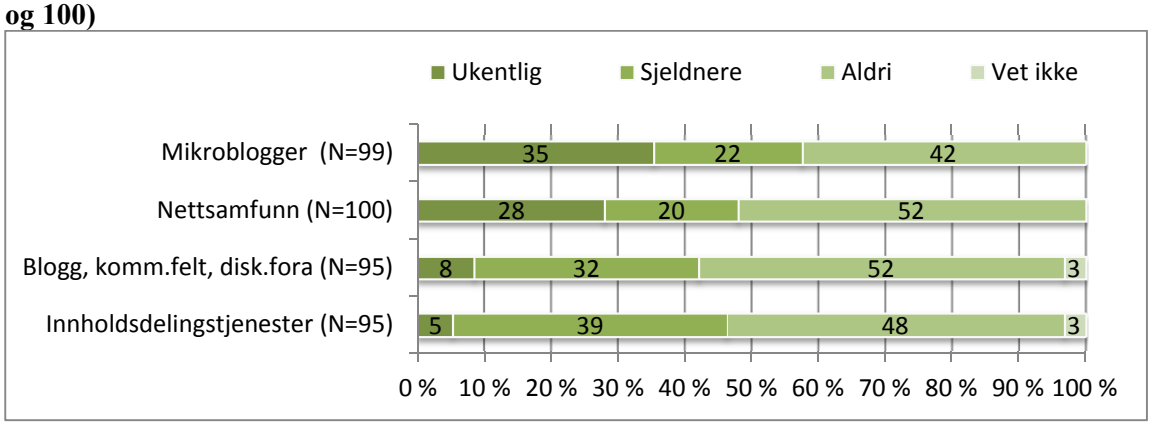
72 av de 100 kommunikasjonsansvarlige som deltok i spørreskjemaundersøkelsen svarte at virksomheten brukte sosiale medier eksternt. De sosiale mediene som hadde størst utbredelse var mikroblogger og nettsamfunn, som vist i figur 1.

Figur 1: Ekstern bruk av sosiale medier (Absolutte tall. N varierer mellom 94 og 100)

	Bruker	Bruker ikke	Vet ikke
Mikroblogger (N=99)	57	42	0
Nettsamfunn (N=100)	48	52	0
Tjenester for innholdsdeling (N=95)	44	48	3
Blogger, kommentarfelt (N=95)	40	52	3
Samskrivingsverktøy (N=95)	21	66	8
Andre sosiale medier (N=94)	24	56	14
Bruker / bruker ikke sosiale medier eksternt (N=100)	**72**	**28**	**0**

Mikroblogger og nettsamfunn var både de tjenestene som i størst grad var tatt i bruk, og de som ble brukt mest aktivt. 35 av 57 virksomheter oppga å bruke mikroblogger en eller flere ganger i uken, mens 28 av 48 brukte nettsamfunn ukentlig. Blogger og tjenester for innholdsdeling var det langt færre som brukte regelmessig, se figur 2.

Figur 2: Frekvens for bruk av sosiale medier (Absolutte tall N varierer mellom 95 og 100)



Selv om flesteparten i spørreundersøkelsen hadde tatt i bruk sosiale medier eksternt, var 75 av 100 kommunikasjonsansvarlige helt eller delvis enig i en påstand om at det var vanskelig å vurdere i hvilke sosiale medier virksomheten bør delta.

2.2 Nettsidene den viktigste informasjonskanalen

De fleste intervjupersonene trakk fram virksomhetens nettsted som den viktigste informasjonskanalen utad, og det gjaldt både de som brukte og de som ikke brukte sosiale medier. Kartleggingen viste at det var vanlig å prioritere nettsidene foran sosiale medier, og en kommunikasjonsansvarlig i spørreundersøkelsen kommenterte: *"Har ikke prioritert sosiale medier – vi vektlegger ajourførte og oppdaterte nettsider."*

En type sosiale medier knyttes til virksomhetens nettsted, og gjør nettstedet mer sosialt. Dette gjelder sosiale medier som chat eller kommentarfelt. 41 av 100 kommunikasjonsansvarlige svarte at virksomheten brukte sosiale medier på egne nettsider, se figur 3.

Figur 3: Bruk av sosiale medier på virksomhetens egne nettsider (Absolutte tall. N=100)

	Bruker (N=100)
Delefunksjoner	41
Kommentarfunksjoner	25
Blogg	17
Annet	17
Diskusjonsforum	12
Chat	2
Bruker sosiale medier på egne nettsider	**61**
Bruker ikke sosiale medier på egne nettsider	**39**

I gruppeintervjuene la flere av informantene vekt på at hensikten med delefunksjonene var å gjøre det enklere å dele innhold fra nettsidene i sosiale medier. De mente dette kunne bidra til å øke trafikken inn på nettsidene.

2.3 Formidling og lytting vanligste bruksområder

For å finne ut hvordan virksomhetene brukte eksterne sosiale medier ble de kommunikasjonsansvarlige spurt om formålet med bruken. Det var mest utbredt å bruke eksterne sosiale medier til å formidle informasjon og spre budskap, se figur 4.

Figur 4: Formål ved bruk av sosiale medier eksternt (Absolutte tall. N=100)

	Bruker (N=100)
Formidle informasjon og spre budskap	66
Lytte og holde oss oppdatert	55
Nå nye målgrupper	48
Bygge omdømme	38
Publikumsservice	35
Få innspill i saker og prosesser	28
Meningsytringer og diskusjoner	27
Læring og kunnskapsdeling	26
For å fremstå moderne	24
Saksbehandling	2
Bruker sosiale medier eksternt	**72**
Bruker ikke sosiale medier eksternt	**28**

De kommunikasjonsansvarlige ble bedt om å vurdere hvor nyttig det hadde vært å bruke sosiale medier til ulike formål *for virksomhetenes måloppnåelse*. De ble bedt om å ta stilling til om det å bruke sosiale medier var unyttig, verken/eller, noe nyttig eller svært nyttig. De ble kun bedt om å vurdere de formålene de hadde oppgitt at de brukte sosiale medier til. Bruksområdene som ble vurdert som mest nyttige var:

- formidle informasjon og spre budskap
- læring og kunnskapsdeling
- lytte og holde seg oppdatert
- gi publikumsservice

Det som ble vurdert som minst nyttig for virksomhetens måloppnåelse var å bruke sosiale medier til å nå nye målgrupper, bygge omdømme, og å fremstå som moderne.

Både spørreundersøkelsen og intervjupersonene mente at det kan være vanskelig å måle nytteverdi. 87 av de 100 kommunikasjonsansvarlige var helt eller delvis enige i påstanden om at virksomheten hadde for lite kunnskap om nytteverdien ved bruk av sosiale medier eksternt. Enkelte oppga også i kommentarfeltene at det var vanskelig å måle nytteverdi ettersom aktiviteten i de sosiale mediene ikke hadde blitt evaluert. Likevel var 84 av 100 kommunikasjonsansvarlige helt eller delvis enige i påstanden om at sosiale medier hjelper virksomheten med å nå sine mål.

Det å **formidle informasjon og spre budskap** i eksterne sosiale medier var altså både de mest *utbredte* og mest *nyttige* bruksområdene eksternt, i følge kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen. Også mange intervjupersoner la vekt på at å bruke sosiale medier kunne synliggjøre og markedsføre virksomheten på en ny arena. En typisk uttalelse i intervjuene var: "*Vi vil være mere ute. Det handler om å være synlige og å møte folk på de arenaene hvor folk er - hvor sluttbrukerne e*r". Virksomhetene praktiserte formidlingen i sosiale medier forskjellig. Noen intervjupersoner fortalte at virksomheten kun publiserte innhold i sosiale medier som de først publiserte på

nettstedet sitt. Andre fortalte at virksomheten skreddersydde innholdet og tilpasset språket til sosiale medier.

Det var få som brukte sosiale medier til **læring og kunnskapsdeling**, men de som gjorde det opplevde stor nytteverdi knyttet til dette formålet.

Få av intervjupersonene vi snakket med hadde erfaring med å formidle **kriseinformasjon** i sosiale medier. Noen av virksomhetene hadde framtidige planer om å bruke sosiale medier til kriseinformasjon. Intervjupersonene vektla at sosiale medier hadde potensiale til å spre viktige budskap raskt. Slik mente de at de ville være en synlig og tydelig avsender, og unngå at andre aktører tok eierskap og kontroll over kriser innen deres egne fagområder.

Et annet utbredt bruksområde som ble vurdert å ha høy nytteverdi, var det å bruke sosiale medier til å **lytte og holde seg oppdatert**. Flere intervjupersoner fortalte at de brukte sosiale medier for å følge med på opinionen og holde seg oppdatert på egne fagområder. Hos et par av virksomhetene ble det framhevet som nyttig å følge med på hva befolkningen mente om enkeltsaker, og å følge med i debatter og diskusjoner, uten selv å delta.

Færre hadde erfaring med å bruke sosiale medier til **å få innspill i saker og prosesser**, men dette bruksområdet ble tillagt høy nytteverdi.

Flere intervjupersoner påpekte at innspill utenfra kunne styrke det faglige arbeidet og bidra til høyere kvalitet på det virksomheten produserte. Helse- og omsorgsdepartementets netthøring om "Fremtidens helsetjeneste" ble av flere trukket fram som et godt eksempel på hvordan digitale plattformer kan brukes til å få relevante innspill til arbeidet. Få hadde selv erfaring med å bruke sosiale medier til å få innspill fra publikum, og noen mente en utfordring kunne være å dokumentere hvordan virksomhetene brukte innspillene.

To kommunikasjonsansvarlige oppga i spørreundersøkelsen at virksomheten brukte sosiale medier til **saksbehandling** eksternt. Saksbehandlingen det er snakk om er sannsynligvis ikke enkeltsaksbehandling. Begge virksomhetene hadde publikumsrettede nettsteder, og har brukt sosiale medier til å svare på spørsmål fra anonyme innsendere. I intervjuene møtte vi en utbredt holdning om at enkeltsaker ikke skal behandles i sosiale medier, og at henvendelser som trenger saksbehandling må henvises til riktig kanal.

2.4 Begrunnelser for ikke å bruke sosiale medier eksternt

I følge spørreundersøkelsen var det 24 virksomheter som verken brukte sosiale medier eksternt – eller på eget nettsted. Mange av disse var høsten 2010 "i tenkeboksen", og vurderte framtidig bruk. Få av disse virksomhetene hadde på dette tidspunktet strategier eller retningslinjer for bruk av sosiale medier, men omtrent halvparten hadde dette under planlegging.

Både i spørreundersøkelsen og i gruppeintervjuene kom det fram at flere virksomheter var avventende på grunn av manglende ressurser eller fordi virksomhetene var usikre på hvor mye kapasitet dette ville kreve. I spørreundersøkelsen kommenterte en kommunikasjonsansvarlig at:

"*Virksomheten mangler både ressurser og en strategisk forankring for å ta i bruk sosiale medier. Vi er usikre på hvor mye arbeid som kreves - litt redd for å åpne døren og få mye ekstraarbeid"*. Denne begrunnelsen gikk igjen i flere kommentarfelt og hos flere intervjupersoner.

Intervjupersonene hos virksomheter med politisk kontroversielle arbeidsfelt oppga konfliktpotensialet som begrunnelse for ikke å bruke sosiale medier. Betente politiske spørsmål, områder hvor virksomheten fryktet usaklige diskusjoner, eller stor risiko for vridning av utsagn eller sjikane førte til at noen virksomheter holdt seg borte fra sosiale medier. Noen av intervjupersonene uttrykte likevel positive holdninger til å ta i bruk sosiale medier, hvis de kunne finne bruksområder hvor sosiale medier ikke ville gi risiko for konflikter eller tap av omdømme.

Deling av sensitive personopplysninger ble også oppgitt som en grunn til å avstå fra å bruke sosiale medier. En intervjuperson kommenterte at virksomheten måtte stenge en fagblogg etter at personer hadde delt sensitive opplysninger om seg selv og andre i kommentarfeltene.

Flere kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen kommenterte at virksomheten ikke hadde behov for å ta i bruk sosiale medier. Noen beskrev at virksomheten heller vektla nettsidene sine, mens andre beskrev at målgruppene til virksomheten ikke brukte sosiale medier, eller at nytteverdien ville være begrenset ut i fra virksomhetens samfunnsrolle. Noen framhevet også usikkerhet omkring sosiale mediers informasjonssikkerhet som begrunnelse for ikke å ville bruke dem.

Selv om noen virksomheter var avventende og andre ikke så nytteverdien ved å bruke sosiale medier, svarte hele 97 av 100 kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen at de var helt eller delvis enig i at bruk av eksterne sosiale medier blir viktigere for virksomheten i løpet av de fem neste årene.

3 Intern bruk av sosiale medier

Sosiale medier kan brukes både eksternt og internt, og man kan oppnå mange av de samme fordelene internt som eksternt – god informasjonsflyt, enklere involvering og mer kontakt mellom samarbeidspartnere andre steder. For å undersøke virksomhetenes interne bruk av sosiale medier stilte vi spørsmål om bruk av interne sosiale medier som samarbeidsrom, interne diskusjonsfora, blogger, chat, etc. I det følgende redegjør vi for hvordan de offentlige virksomhetene i vårt utvalg brukte sosiale medier internt i virksomhetene.

3.1 Kommentarfunksjoner og samarbeidsrom vanligst internt

I spørreundersøkelsen oppga 53 av de 100 kommunikasjonsansvarlige at virksomheten brukte ett eller flere sosiale medier internt. Det var dermed færre som brukte sosiale medier internt enn eksternt. Det var mest utbredt med kommentarfunksjoner på intranettet, se tabell 3.

Figur 5: Intern bruk av sosiale medier (Absolutte tall. N=100)

	Bruker (N=100)
Kommentarfunksjoner på intranett	27
Diskusjonsforum	25
Blogg	11
Mikroblogger	8
Chat	16
Samskrivingsverktøy	13
Digitale samarbeidsrom	26
Annet	10
Bruker sosiale meder internt	**53**
Bruker ikke sosiale medier internt	**47**

Selv om kun halvparten brukte sosiale medier internt, var 76 av de 100 kommunikasjonsansvarlige helt eller delvis enig i påstanden om at arbeidsprosessene blir mer effektive ved å bruke sosiale medier internt. 91 av 100 var enig i påstanden om at interne sosiale medier vil bli viktigere for virksomheten de fem neste årene.

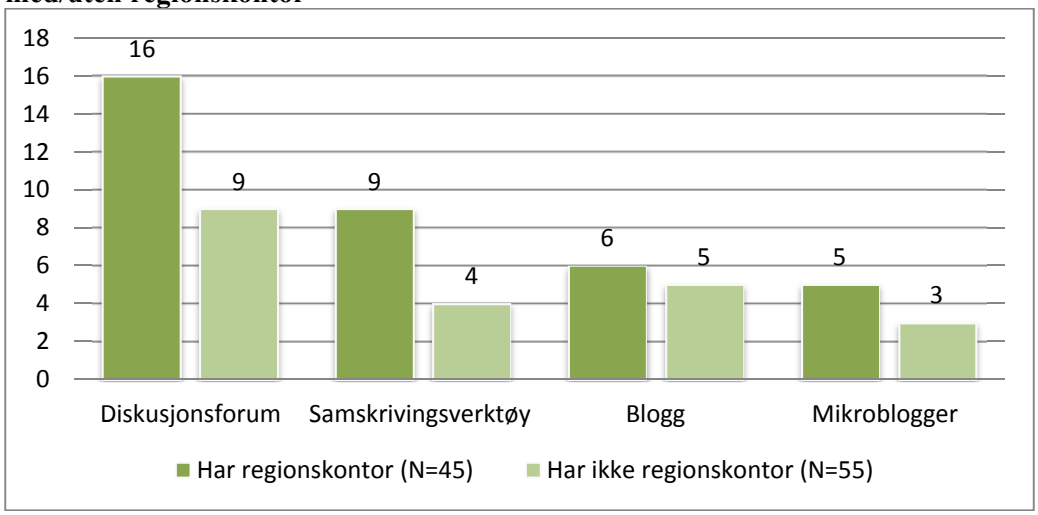
Flere var også i ferd med å innføre interne sosiale medier som

- intranett med nyheter og kommentarfunksjoner
- lukkede samarbeidsrom hvor det er mulig å dele dokumenter, chatte og skrive på samme dokument samtidig
- diskusjonsforum hvor ansatte kan dele erfaringer med hverandre
- wiki-løsninger hvor kollegaer kan videreutvikle interne håndbøker og dokumenter

Blant de kommunikasjonsansvarlige oppga 19 prosent færre at de brukte sosiale medier internt, enn eksternt. De som brukte sosiale medier eksternt, men ikke internt, utnyttet den eksterne satsningen til å skape engasjement rundt sosiale medier. En kommunikasjonsansvarlig beskrev i spørreundersøkelsen at virksomheten ikke brukte interne sosiale medier, men at de brukte Facebook eksternt og at dette ble omtalt internt som noe å være stolt over. Flere intervjupersoner nevnte at de fulgte med på hva virksomheten gjorde på Facebook og Twitter, siden virksomheten ikke brukte sosiale medier internt. Noen intervjupersoner fortalte at de også hadde blitt oppfordret av ledelsen til å følge med i virksomhetens eksterne bruk av sosiale medier.

Selv om det var lite utbredt å bruke interne samskrivingsverktøy var det en tendens til at virksomheter med regionskontor i større grad enn de uten regionskontor hadde tatt i bruk slike sosiale medier, se figur 6.

Figur 6: Bruk av utvalgte interne sosiale medier, fordelt på virksomheter med/uten regionskontor



Flere av virksomhetene uten regionskontor hadde i følge spørreundersøkelsen under 100 ansatte, og blant de små virksomhetene var det færre som brukte interne sosiale medier.

3.2 Medarbeidere tar i bruk skytjenester

I noen gruppeintervjuer kom det fram at enkelte ansatte brukte flere – og gjerne andre – sosiale medier enn det de kommunikasjonsansvarlige hadde oppgitt i spørreundersøkelsen. Først og fremst dreide dette seg om at gratis skytjenester ble brukt som arbeidsverktøy. Skytjenester er nettbaserte tjenester som driftes eksternt og som virksomheten ikke har kontroll over. Noen eksempler på skytjenester som våre intervjupersoner brukte, var:

- Google Docs – et samskrivingsverktøy hvor flere personer kan skrive i samme dokumentet samtidig. Forenkler versjonshåndtering og arbeidsprosesser når flere personer er involvert.
- Dropbox – et program hvor dokumenter legges i en personlig postboks i nettskyen, som gjør det mulig å hente det ut og redigere videre på en hvilken som helst datamaskin – uten vpn-pålogging eller andre sikkerhetstiltak.
- Doodle – et verktøy som gjør det enkelt å avtale møtetider i og utenfor virksomheten.
- Yammer – en lukket mikroblogg med lignede funksjonalitet som Facebook.
- Facebook-grupper – lukkede grupper hvor ansatte delte bilder og tekst med andre ansatte.

Intervjupersonene fortalte at de brukte disse sosiale mediene fordi de var nyttige i deres arbeidshverdag. Flere vektla at skytjenestene var enklere å bruke enn de virksomheten tilbød. Få hadde orientert IT-avdelingen eller kommunikasjonsenheten om bruken, og få hadde vurdert om bruken kunne utfordre virksomhetens informasjonssikkerhet.

3.3 Formidling og meningsytringer vanligste bruksområder

For å finne ut hvordan virksomhetene brukte sosiale medier internt, spurte vi de kommunikasjonsansvarlige om formålene med bruken. De oppga at det var mest utbredt å bruke interne sosiale medier til å formidle informasjon og spre budskap, se figur 7.

Figur 7: Formål ved bruk av sosiale medier internt (Absolutte tall. N=56)

	Bruker (N=56[1])
Formidle informasjon og spre budskap	37
Meningsytringer og diskusjoner	32
Få innspill i saker og prosesser	28
Lytte og holde oss oppdatert	27
Læring og kunnskapsdeling	26
Saksbehandling	11
Brukerstøtte	9
For å fremstå moderne	6
Ingen av disse	5
Bruker sosiale medier til ulike formål	**56**

De kommunikasjonsansvarlige som brukte sosiale medier til ulike formål ble så bedt om å vurdere nytteverdien av disse bruksområdene *for virksomhetens måloppnåelse*. De bruksområdene som ble vurdert som de kommunikasjonsansvarlige mente var mest nyttige var:

- læring og kunnskapsdeling
- brukerstøtte
- formidle informasjon og spre budskap
- få innspill i saker og prosesser

Både internt og eksternt opplevdes det altså som nyttig å bruke sosiale medier til **læring og kunnskapsdeling,** og til å **formidle informasjon og spre budskap**.

Relativt få kommunikasjonsansvarlige oppga at virksomheten hadde erfaring med å bruke interne sosiale medier til **brukerstøtte**. Men de som hadde gjort det, mente det var veldig nyttig. I ett av intervjuene uttrykte intervjupersoner svært positive erfaringer med å bruke sosiale medier til brukerstøtte. Brukerstøtte via sosiale medier gjorde at de fikk rask og presis hjelp av IT-avdelingen på tvers av ulike lokaliteter.

Det var få som hadde erfaring med å bruke interne sosiale medier til **saksbehandling**. Men i gruppeintervjuene var det flere som fortalte at de nettopp hadde innført, eller hadde planer om å innføre, saksbehandlingsverktøy med sosiale medier som samarbeidsrom.

[1] De 53 kommunikasjonsansvarlige som oppga at de brukte ett eller flere sosiale medier internt, ble stilt spørsmålet om formål med bruken, og N skulle derfor ha vært 53. En feil har ført til at ytterligere tre kommunikasjonsansvarlige har fått dette spørsmålet og N har derfor blitt 56. Denne feilen gjenspeiler seg sannsynligvis kun i at fem informanter har svart «ingen av disse».

3.4 Begrunnelser for ikke å bruke sosiale medier internt

Flere kommunikasjonsansvarlige skriver i kommentarfeltene at manglende kultur var en begrunnelse for ikke å bruke sosiale medier. En kommentar fra en kommunikasjonsansvarlig oppsummerte motforestillingene flere uttrykte: *"Det er ingen åpenbar årsak til ikke å bruke sosiale medier, men vi henger fast i gamle mønstre og er redde for å prøve noe nytt. De fleste ser ikke behovet, mange mangler erfaring med sosiale medier og har generelt dårlige IT-kunnskaper."* Også intervjupersonene uttrykte skepsis til bruk av sosiale medier. En beskrev at begrunnelsen for ikke å bruke sosiale medier intern var at: "*Vi har ingen kultur for å diskutere elektronisk. Vi har mange møter, og det er i den formen vi er vant til å dele kunnskap. Det er ikke noen vits i å skape behov når det ikke finnes*."

Noen kommunikasjonsansvarlige påpekte også at virksomheten brukte sosiale medier, men at det kunne være en utfordring å få alle til å delta på grunn av ulik kompetanse blant de ansatte. Én av disse kommenterer at: *"Vi har hatt åpne diskusjonsfora i seks år. Der er det ingen aktivitet. I lukkede fora opprettet for spesielle formål er aktiviteten større, men også her opplever vi at aktiviteten avtar etter hvert og at man går over til e-post og snakker sammen i stedet for å bruke diskusjonsforaene."*

I gruppeintervjuene kom det fram at intervjupersonene hadde varierende erfaringer med bruk av interne sosiale medier. Noen pekte på ulik kompetanse om sosiale medier som begrunnelse for at interne sosiale medier sjelden ble brukt. Andre pekte på at selv blant dem med gode erfaringer, ble ikke nødvendigvis interne sosiale medier, som for eksempel samarbeidsrom, særlig mye brukt. Intervjupersonene fortalte at interne sosiale medier fortrinnsvis ble brukt til prosjektarbeid, ikke til fagarbeid i linjen.

En annen utfordring var, i følge intervjuene, at noen sosiale medier ble oppfattet som vanskelige å bruke. Enkelte intervjupersoner fortalte at virksomheten hadde innført SharePoint, men at mange syns det var for vanskelig å bruke. Andre pekte på at nye sosiale medier ble innført, uten at virksomheten avviklet de gamle løsningene. Dermed fikk man ikke alle ansatte over i de nye løsningene. En intervjuperson beskrev dette slik: "*Man får applaus for å innføre et nytt system, men ikke for å gjøre den tunge jobben med å implementere det. Vi premieres for å «launch and leave»*".

4 Virksomhetens tilnærming til sosiale medier

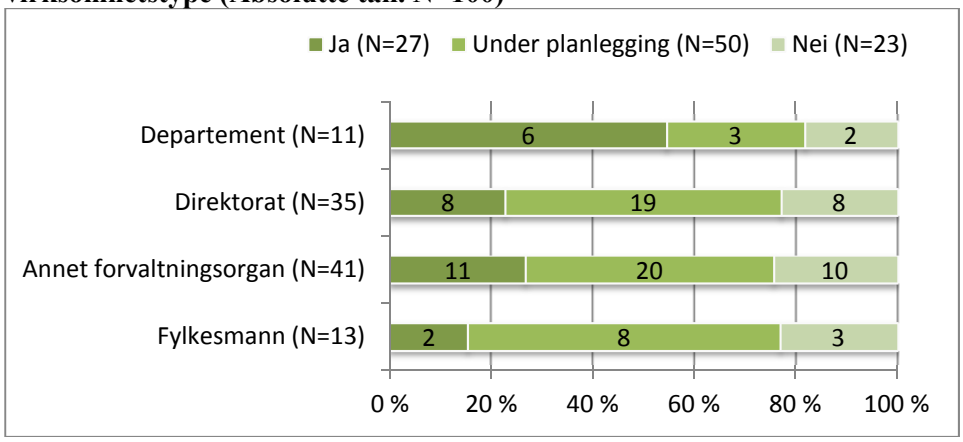
For å få vite mer om hvordan virksomhetene tilrettela for å bruke sosiale medier spurte vi kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen om utbredelse av strategier, retningslinjer og kartlegginger av sosiale medier, og hvor i virksomheten ansvaret for sosiale medier var plassert. I intervjuene spurte vi intervjupersonene om kjennskap til virksomhetens strategier og retningslinjer, og om deres kompetanse og holdninger til sosiale medier.

4.1 Strategier og retningslinjer under planlegging

27 av 100 kommunikasjonsansvarlige oppga at virksomheten hadde en strategi for bruk av sosiale medier, enten som eget dokument eller som del av annet planverk. 50 av 100 svarte at virksomheten hadde en slik strategi under planlegging.

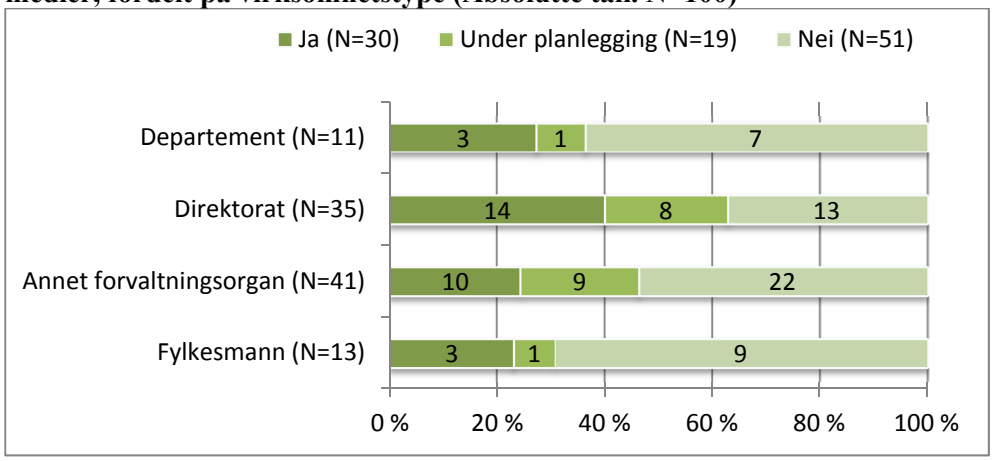
Over halvparten av departementene i vårt utvalg hadde strategier for sosiale medier, se figur 8.

Figur 8: Utbredelse av strategier for bruk av sosiale medier, fordelt på virksomhetstype (Absolutte tall. N=100)



Selv om det blant departementene var flest med strategier, var det direktoratene som i størst grad hadde kartlagt, analysert og evaluert innsatsen sin i de sosiale mediene, se figur 9.

Figur 9: Utbredelse av kartlegginger, analyser eller evalueringer av sosiale medier, fordelt på virksomhetstype (Absolutte tall. N=100)



Virksomheter med mange ansatte har i større grad gjennomført slike kartlegginger enn de med få ansatte. Samtlige av de som har gjennomført kartlegginger av sosiale medier, har eller planlegger å lage en strategi om sosiale medier.

Flere av de kommunikasjonsansvarlige beskrev i spørreundersøkelsens kommentarfelt at de ville bruke 2011 til å planlegge og utarbeide strategier. En typisk kommentar fra spørreundersøkelsen var at: "*Vi har i lengre tid fulgt utviklingen av sosiale medier med interesse. Vi er nå i en planleggings- og utviklingsfase, hvor vi legger en strategi for å ta i bruk sosiale medier, trolig fra januar 2011.*" Andre kommunikasjonsansvarlige beskrev at de ville teste ut og lære mer om de ulike sosiale mediene før de lagde en strategi. Andre oppga at de ikke hadde ressurser til å sette i gang et strategiarbeid.

I gruppeintervjuene var det varierende kjennskap til om virksomheten hadde strategier for sosiale medier, og hva strategiene eventuelt inneholdt. Få trodde disse strategiene var relevante i deres egen arbeidshverdag som fagpersoner. Samtidig mente flere intervjupersoner at strategier kunne være nyttige og skape mer trygghet i bruk av sosiale medier. I ett gruppeintervju ble vi fortalt hvordan virksomhetens interne diskusjonsforum var strategisk forankret med klare målsetninger om hvorfor og hvordan de ansatte skulle bruke diskusjonsforumet. I gruppeintervjuet ble det påpekt at dette var med på å sikre bred deltakelse blant de ansatte.

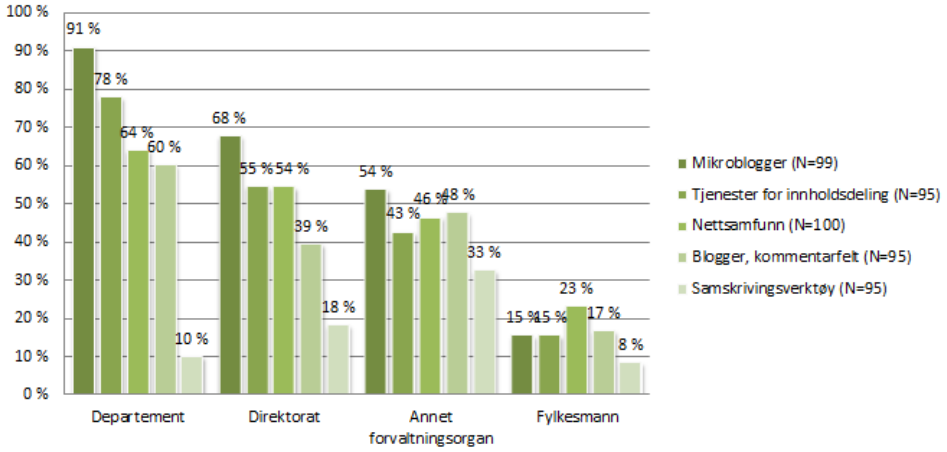
4.2 Departementene mest aktive i sosiale medier

Samtlige av de departementene som svarte på spørreundersøkelsen oppga at de brukte sosiale medier eksternt. Av virksomhetene i vårt utvalg som oppga at de brukte sosiale medier var det:

- 100 prosent av departementene (11 av 11)
- 77 prosent av direktoratene (27 av 35)
- 68 prosent av andre forvaltningsorgan (28 av 41)
- 46 prosent av fylkesmennene (6 av 13)

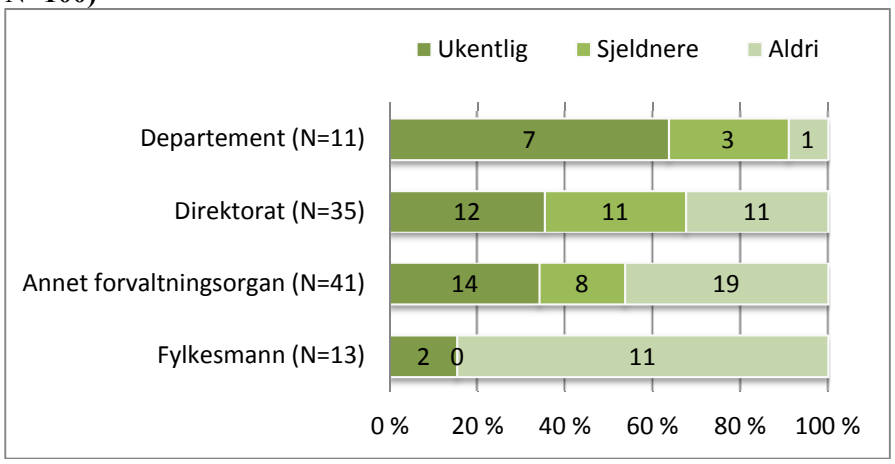
Departementene brukte i tillegg flere sosiale medier av ulike typer enn de andre virksomhetstypene i spørreundersøkelsen. Det var kun samskrivingsverktøy de andre virksomhetstypene brukte oftere enn departementene, se figur 10.

Figur 10: Ulike virksomhetstypers bruk av sosiale medier (Oppgis i prosent fordi N varierer mellom 95 og 100)



Departementene brukte i følge spørreundersøkelsen sosiale medier hyppigere enn andre forvaltningsnivåer, her eksemplifisert med oversikten over bruk av Twitter, se figur 11.

Figur 11: Bruksfrekvens for Twitter, fordelt på virksomhetstype (Absolutte tall. N=100)



Departementene brukte også både nettsamfunn og tjenester for innholdsdeling hyppigere enn andre forvaltningsnivåer. Få av fylkesmennene oppga å bruke sosiale medier eksternt, og i spørreundersøkelsen beskriver en kommunikasjonsansvarlig fra en fylkesmann at: *"Noen fylkesmenn har kommet noe lenger på dette. Det bør legges mer trykk på dette sentralt. Det er store individuelle forskjeller mellom de enkelte fylkesmenn på hvordan sosiale medier vurderes. Hos oss har dette svært liten legitimitet"*.

Spørreundersøkelsen ga et bilde av aktivitetsnivået blant virksomhetene i vårt utvalg. For å få et inntrykk av helheten foretok vi en kartlegging av departementenes sosiale medie-kontoer i de to mest brukte nettsamfunnene Facebook og Twitter, høsten 2010.

Det viste seg at alle bortsett fra to departementer hadde en Twitterkonto for virksomheten. I tillegg hadde Regjeringen og Statsministerens kontor egne

kontoer. Det var stor forskjell på hvordan departementene fylte Twitterkontoene med innhold. Mange departementer hadde tydelig autogenererte oppdatereringer, helt uten dialog eller personlig tilstedeværelse. Det fantes unntak, og blant annet Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet som tvitret personlige meldinger og svarte på spørsmål som kom på Twitter.

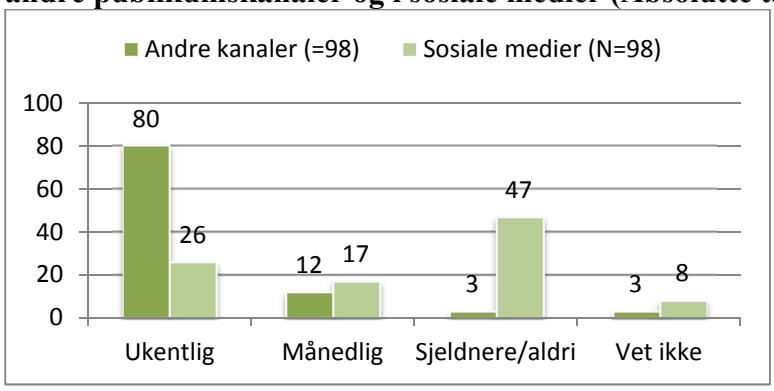
Færre av departementene hadde egne Facebook-sider. Vi undersøkte kun departementenes offisielle virksomhetskontoer, ikke prosjektkontoer for områder og satsninger under et departement. Fire av departementene hadde slike offisielle Facebook-sider. To hadde åpne vegger og diskusjonsrom hvor andre kunne starte diskusjoner og publisere innlegg. Departementene svarte i liten grad på innspillene som kom på Facebook.

4.3 Mange usikre på hvem de ønsket å nå i sosiale medier

Flesteparten av de kommunikasjonsansvarlige var enig i påstanden om at virksomheten treffer sine målgrupper i sosiale medier, samtidig som de var enig i påstanden om at det var vanskelig å vurdere hvilke sosiale medier virksomheter bør delta i.

80 av 98 kommunikasjonsansvarlige oppga at virksomheten hadde kontakt med innbyggere eller enkeltbrukere ukentlig. 26 kommunikasjonsansvarlige oppga at de brukte *sosiale medier* til kontakt med innbyggere ukentlig, se figur 12.

Figur 12: Hvor ofte virksomhetene har kontakt innbyggere/enkeltbrukere i andre publikumskanaler og i sosiale medier (Absolutte tall. N=98)



Intervjupersonene var usikre på hvem virksomhetene ønsket å nå i sosiale medier. Få intervjupersoner som sa at de hadde forsøkt å målrette innsatsen for å få kontakt med spesifikke målgrupper. Noen var usikre på hva de skulle bruke følgere på Facebook og Twitter til. I spørreundersøkelsen beskrev en kommunikasjonsansvarlig at: *"Man er på sosiale medier fordi "alle" andre er der, men ikke alltid like lett å definere klart hvorfor og hva man tjener på det. Bruken av sosiale medier tar mye tid i en presset arbeidssituasjon"*.

Andre intervjupersoner var svært bevisste målgruppene sine. En intervjuperson fortalte at de hadde nådd ut til en målgruppe som aldri besøkte nettsidene deres. Dette var unge brukere som de visste var aktive på Facebook, og som de ønsket å nå fram til. Etter å ha opprettet en Facebook-side fikk de flere tusen følgere i målgruppen. Intervjupersonene påpekte hvor nyttig dette hadde vært, blant annet fordi de fikk mange innspill de ellers ikke ville fått.

En intervjuperson fortalte at virksomheten hadde valgt bort Facebook etter en kartlegging som viste at man løp en høy risiko for at målgruppen kunne komme til å dele personopplysninger om seg selv eller andre. Av hensyn til personene selv unnlot man å opprette en slik kanal.

Det var få av intervjupersonene som hadde vurdert om de sosiale mediene var tilgjengelige for alle, altså om de var universelt utformet. Det var også få som hadde vurdert om de sosiale mediene de hadde valgt, ekskluderte målgrupper fra å delta. I den grad dette ble tema, viste intervjupersonene til at de stort sett delte samme informasjon i sosiale medier som på nettsidene og at informasjonen dermed var tilgjengelig for alle.

4.4 Kommunikasjonsenheten med ansvaret for sosiale medier

De fleste intervjupersonene oppga at ansvaret for de sosiale mediene var plassert hos kommunikasjonsenheten, og at kommunikasjonsenheten både tok initiativ til å bruke sosiale medier og hadde ansvar for å følge opp bruken. 90 av 99 kommunikasjonsansvarlige var helt eller delvis enige i påstanden om at kommunikasjonsavdelingen bør være ansvarlig for virksomhetens deltagelse i sosiale medier.

Flere kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen mente at det hadde blitt satt av for få ressurser til å delta i sosiale medier. Noen av disse mente at kommunikasjonsenheten stadig måtte prioritere deltakelse i sosiale medier opp mot andre oppgaver. En typisk kommentar fra spørreundersøkelsen var: *"Det er et stort potensial for å nå publikum, men det krever ressurser. Vi må være tilstede, dette er en utfordring etter arbeidstid."* At man har få ressurser til å følge opp arbeidet i sosiale medier, var også et tema i flere av gruppeintervjuene.

72 av de 100 kommunikasjonsansvarlige var helt eller delvis enige i påstanden om at fagavdelingene bør delta i sosiale medier. Men få av intervjupersonene vi snakket med var direkte involvert i kommunikasjonsenhetens arbeid med sosiale medier, og få kjente til om virksomheten hadde strategier eller retningslinjer som beskrev hvordan fagpersoner kunne bruke sosiale medier som arbeidsverktøy. Det var utbredt at kommunikasjonsenheten kontaktet fagavdelingene for å innhente faglige svar og kommentarer ved behov, men at det var kommunikasjonsenheten som formidlet dette i de sosiale mediene. Flere av fagpersonene i intervjuene var dessuten skeptiske til å delta i sosiale medier under eget navn. En kommunikasjonsansvarlig kommenterte i spørreundersøkelsen at: *"Dersom mediet skal tas på alvor, må dette ikke bli en oppgave for kommunikasjonsenheten alene. Innspill, tilbakemeldinger og dialog må tas på alvor og bruken må være en del av virksomhetsstrategien."*

4.5 Ildsjeler med pådriverrolle, men ledelsens holdninger viktigst

70 av 100 kommunikasjonsansvarlige var helt eller delvis enige i påstanden om at ildsjeler og nyansatte var viktige pådrivere for bruk av sosiale medier. Intervjupersonene trakk fram at ansattes interesse, kompetanse og holdninger var viktige årsaker til om virksomheten hadde, eller ikke hadde, tatt i bruk sosiale medier.

Mange intervjupersoner beskrev at det fantes ildsjeler som jobbet aktivt med å få virksomheten til å bruke sosiale medier. En intervjuperson påpekte at satsningen deres i sosiale medier var sårbar, nettopp fordi det var noen få ildsjeler som kunne veldig mye. Nyansatte ble også sett på som pådrivere, og noen av intervjupersonene mente dette hang sammen med at nyansatte ofte hadde brukt sosiale medier i tidligere stillinger. Samtidig viste intervjuene at ildsjelene i virksomheter ikke nødvendigvis bare var unge og nyansatte. I et par gruppeintervjuer ble det for eksempel påpekt at noen av pådriverne var arkivarer med lang fartstid i virksomheten. Det var ingen synlig sammenheng mellom ansattes holdninger og fagområder, for eksempel var det ikke slik at de som jobbet med vanskelige, konfliktfylte fagområder var mer negative til sosiale meder, selv om de i mange tilfeller tok forbehold til bruk dersom det utfordret personvernet.

Kommunikasjonsenhetene og de kommunikasjonsansvarlige ble i flere gruppeintervjuer trukket fram som viktig pådrivere for å få virksomhetene til å bruke sosiale medier. En intervjuperson fortalte at det var det personlige engasjement hos den kommunikasjonsansvarlige som gjorde at toppledelsen ble interessert i å bruke sosiale medier. I et annet intervju beskrev en intervjuperson at den kommunikasjonsansvarlige var åpen for nye forslag, tok gode ideer videre og forsøkte å få flere i ledergruppen engasjert i hvordan virksomheten kunne bruke sosiale medier. I et annet intervju ble det fortalt hvordan kommunikasjonsenheten hadde begynt å teste ut sosiale medier i det små, for så å presentere mulighetene for toppledelsen når man hadde noen konkrete erfaringer å vise til.

Ledere som er pådrivere og interesserte og aktive i å bruke sosiale medier, kan påvirke ansattes holdninger. En intervjuperson mente kollegaers holdninger hadde gått fra skepsis til nysgjerrighet på grunn av en leder som var aktiv på Twitter, og en kommunikasjonsavdeling som brukte Facebook aktivt for å få innspill på virksomhetens fagområder.

I spørreundersøkelsen beskriver kommunikasjonsansvarlige ofte at det var toppledelsen som avgjorde om og hvordan virksomheten skal bruke sosiale medier. En kommenterte at: *"Meningene om virksomhetens bruk av sosiale medier er delte. Ledelsen ønsker en mer restriktiv og varsom tilnærming, mens det blant en del medarbeidere ivres etter å benytte sosiale medier mer utstrakt.*" Andre begrunnet at virksomhetene ikke brukte sosiale medier med at ledelsen ikke prioriterte sosiale medier. En kommunikasjonsansvarlig skrev at: *"Kunnskap og holdninger i ledergruppen er viktigste faktor for ikke å bruke sosiale medier."* Men det var også noen som kommenterte at kommunikasjonsenheten hadde fått klart mandat fra toppledelsen om å bruke sosiale medier, og noen hadde toppledere som blant annet tvitret aktivt på egenhånd.

4.6 Vanskelig å skille mellom privat- og profesjonell rolle

Et tema i alle gruppeintervjuene var hvordan skillet mellom privatrollen og profesjonsrollen ble utfordret ved å bruke sosiale medier. Svært mange

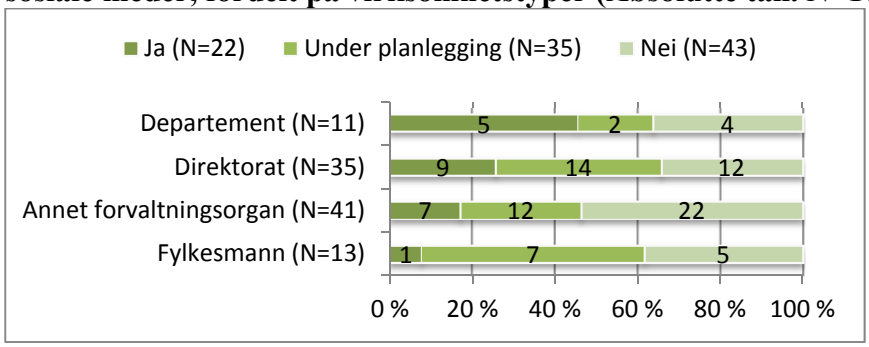
intervjupersoner mente det var vanskelig å kombinere det å være på Facebook privat, med ens profesjonelle identitet. Dette gjaldt også intervjuobjekter i virksomheter som ikke brukte sosiale medier. Mange syns det var vanskelig å finne en god balanse mellom private ytringer, og det profesjonelle hensynet til å være nøytral og saklig.

Mange intervjupersoner var skeptiske til å skulle ytre seg i sosiale medier i jobbsammenheng med fullt navn, stilling og arbeidssted, og ville foretrekke å gjøre det anonymt. En intervjuperson mente at mens man kan signere en aviskronikk med navn og rolle, gjør strømmen av statusoppdateringer på Facebook og Twitter det mye vanskeligere å vite om avsender ytrer seg som privatperson, ansatt eller om vedkommende har andre roller. En intervjuperson fortalte at rollehåndteringen hadde blitt et tema i virksomheten fordi ansatte i god tro hadde svart på spørsmål på virksomhetens Facebook-profil fra sin personlige Facebook-konto. De mente at det hadde blitt uklart hvem som egentlig var avsender.

Mange av intervjuobjektene begrunnet usikkerheten rundt det å blande rollene som privatperson og som ansatt, med eksempler de hadde hørt om fra media. Noen trakk fram eksempler om fagpersoner som hadde delt taushetsbelagt informasjon i sosiale medier, andre trakk fram eksempler der utsagn fra privatpersoner ble tatt til inntekt for arbeidsgivers ståsted eller holdninger. I intervjuene kom det fram at slike episoder gjorde de ansatte engstelige for å delta i diskusjoner i sosiale medier. Få eller ingen hadde private eksempler på slike konkrete rollekonflikter.

Flere intervjupersoner var usikre på hvor mye de kunne mene om saker og temaer som lå nært opptil eget arbeidsfelt i sosiale medier.
I spørreundersøkelsen oppga 22 av de 100 kommunikasjonsansvarlige at virksomheten hadde retningslinjer for ansattes jobbrelaterte bruk. 35 av virksomhetene hadde slike retningslinjer under planlegging, se figur 13.

Figur 13: Utbredelse av retningslinjer for ansattes jobbrelaterte bruk av sosiale meder, fordelt på virksomhetstyper (Absolutte tall. N=100)



Vesentlig færre virksomheter hadde retningslinjer for ansattes *private* bruk av sosiale medier.

Mange intervjupersoner etterlyste retningslinjer for hvordan man kunne delta i sosiale medier. De mente slike retningslinjer ville fjernet usikkerhet og skepsis blant de ansatte. En intervjuperson beskrev at hun ikke ville sett på slike

retningslinjer som en begrensing, men at føringene ville gi intervjupersonene trygghet for hvordan man burde bruke sosiale medier som ansatt. Også andre trakk fram at slike retningslinjer var noe virksomheten burde ha hatt.

Blant intervjupersonene som hadde slike retningslinjer i virksomheten var det mindre oppmerksomhet om håndteringen av skillet mellom privat- og profesjonsrollen i sosiale medier.

4.7 Opplevde effekter av sosiale medier

76 av 100 kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen var helt eller delvis enige i at arbeidsprosesser blir mer effektive ved å bruke sosiale medier. 30 av 100 var helt eller delvis enige i påstanden om at bruk av sosiale medier internt var en tidstyv.

Noen pekte på at et lukket intranett med sosiale medier, som gjaldt for hele sektoren og andre samarbeidspartnere ville gitt en mer effektiv arbeidshverdag. En intervjuperson som hadde tatt i bruk sosiale medier til samarbeid utenfor virksomheten og beskrev at: *"Det å bruke sosiale medier til samarbeid utenfor egen virksomhet er mer effektivt og sikrere enn tidligere løsninger, men det er ikke billig."* Tidligere hadde mye av dokumentutvekslingen og håndtering av ulike versjoner skjedd på e-post, noe som hadde vært utfordrende med mange involverte fra ulike deler av landet. Andre intervjupersoner trakk fram at de trodde slikt arbeid kunne heve kvaliteten på arbeidsprosesser og produktene de utarbeidet, men neppe at interne samarbeidsverktøy ville spare virksomheten penger.

Enkelte intervjupersoner påpekte at interne sosiale medier først ville bli effektive når de gamle systemene ble avviklet. De påpekte at virksomheten hadde systemer som tilrettela for deling og samarbeid, men at mange ansatte fortsatte å jobbe i de gamle ineffektive systemene av gamle vaner. En intervjuoersin var kritisk til dette og beskrev at:*" Folk liker jo ikke nye ting umiddelbart. Det kjente, kjære og vante er det tryggeste og beste."* En annen intervjuperson var svært positiv til sosiale mediers gevinstpotensial, og mente at: "*Sosiale medier kan gjøre forvaltningen bedre og bringe forvaltningskollegaer nærmere hverandre. Det kan bli lettere å komme i kontakt med andre i forvaltningen*."

Intervjupersoner mente at bruk av sosiale medier som Facebook og Twitter hadde forbedret kommunikasjonen mot målgruppene. De hadde fått innspill om at noen av sakene på virksomhetens nettsted var vanskelige å forstå, og fortalte at innspillene i sosiale medier hadde skjerpet kommunikasjonsavdelingen som hadde gjort flere språklige endringer på grunn av tilbakemeldinger i sosiale medier.

Andre intervjupersoner nevnte at sosiale medier som Facebook og Twitter gjorde at de måtte spisse budskapene sine, og at dette var nyttige øvelser. De mente det førte til et mer uformelt språk som ville være lettere å forstå for brukerne. Endel intervjupersoner mente at måten de skrev på ville bli endret fordi sosiale mediers mer muntlige og personlige tone ville smitte over på andre områder. En uttalte at: "*Byråkratspråk egner seg dårlig i sosiale medier.*

Sosiale medier er mer klart og direkte." Noen var skeptiske til at en mer uformell tone skulle sette sitt preg på måten de skrev på, og en intervjuperson beskrev at: "*Balansegangen mellom uformell tone og feilinformasjon på grunn av forenkling, er ikke lett. Vi er et direktorat og det er formelt. Vi har lovverk og prosedyrer å forholde oss til. Passer det ikke får man finne seg noe annet å drive med.*"

4.8 Personvern ivaretatt, informasjonssikkerhet oversett

Kartleggingen viste at det var høy bevissthet om ansvaret for å ivareta brukernes personvern i sosiale medier. Mange var oppmerksom på faren for at brukere kunne dele personopplysninger om seg selv eller andre, og at virksomheten måtte redigere eller fjerne slike innlegg. Enkelte kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen kommenterte at virksomheten hadde latt være å bruke sosiale medier på grunn av faren for utlevering av personsensitive opplysninger. En kommunikasjonsansvarlig i spørreundersøkelsen kommenterte at virksomheten hadde hatt en blogg, men at de måtte stenge den fordi brukere delte personopplysninger.

Mange opplever det som vanskelig å moderere debatten i sosiale medier. En kommunikasjonsansvarlig i spørreundersøkelsen kommenterte at: *"Vi tester og samler oss erfaring nå. Enkelte av arbeidsområdene våre er preget av konflikt, det er vanskelig å forutsi hvordan sosiale medier vil fungere der. Vil vi kunne gi bedre informasjon, eller vil det bli diskusjoner og angrep som er vanskelig å takle?"* Flere intervjupersoner var usikre på hvordan de burde håndtere kritiske og sjikanerende innlegg, og om personer ville lage "støy" som de som ansvarlige måtte takle. En intervjuperson beskrev at han syns det ville være vanskelig å delta i debatter i sosiale medier, fordi man burde argumentere rasjonelt og saklig på vegne av virksomheten, noe som var vanskelig når kritikere førte en emosjonell og personlig debatt. Andre intervjupersoner fortalte at erfaringene hadde vist at slike bekymringer var unødvendige, og at de ikke lenger var redd for ubehagelige spørsmål etter at de fikk fungerende retningslinjer og erfaring med å håndtere debattene.

Rundt halvparten av de kommunikasjonsansvarlige var helt eller delvis enig i påstanden om at det var vanskelig å ivareta informasjonssikkerhet og personvern i eksterne sosiale medier. Få intervjupersoner visste hvorvidt skytjenester som Facebook og Twitter tilfredsstilte virksomhetens krav til informasjonssikkerhet, og få hadde lest brukervilkårene. Det ble gjerne pekt på at virksomheten kun brukte de sosiale mediene til formidling, og at de derfor ikke trodde dette utfordret informasjonssikkerheten. Samtidig fortalte flere intervjupersoner at de selv og andre hadde tatt i bruk skytjenester som arbeidsverktøy, uten å tenke på informasjonssikkerheten. Intervjupersonene hadde generelt lave kunnskaper om innhold som de delte i disse tjenestene ikke burde lagres på utenlandske servere utenfor virksomhetens kontroll.

4.9 Ulike arkiv- og journalføringsrutiner

88 av de 100 kommunikasjonsansvarlige i spørreundersøkelsen var helt eller delvis enig i påstanden om at det var vanskelig å vurdere hvilket innhold som bør arkiveres i eksterne sosiale medier. En kommenterte at: *"Virksomheten bruker ikke sosiale medier på grunn av stor usikkerhet rundt hva som er*

arkivverdig og hvor mye ressurser som må settes av for å håndtere dette på en tilfredsstillende måte."

Få intervjupersoner trakk fram arkivering som et vanskelig område, og mange mente virksomheten hadde funnet gode rutiner på hvilket innhold som var arkivverdig. Men intervjupersonene fra forskjellige virksomheter fortalte om ulike arkiveringsrutiner, selv om de brukte sosiale medier til samme formål. Noen fortalte at de arkiverte alt innhold slik at de kunne dokumentere innsatsen i ettertid, andre fortalte at de kun arkiverte innlegg som ble slettet, for å kunne dokumentere *hvorfor* innleggene ble slettet.

En kommunikasjonsansvarlig kommenterte i spørreundersøkelsen at det var unødvendig å arkivere virksomhetens deltagelse i sosiale medier, han skrev at: "*Spørsmål om arkivering virker lite hensiktsmessige. Så lenge det ikke drives saksbehandling på nett er det ikke noe arkiveringsbehov*". Noen intervjupersoner mente også at det ikke var behov for å arkivere innhold i sosiale medier i det hele tatt, fordi de ikke drev saksbehandling i slike kanaler.

5 Kartleggingen viktigste funn

Sosiale medier er tatt i bruk tilfeldig i forvaltningen, og de mest vanlige tjenestene og bruksområdene er knyttet til formidling av virksomhetenes fagområder. Internt har knapt noen virksomheter tatt i bruk sosiale medier systematisk, men dette er noe vi sannsynligvis vil se at endrer seg i løpet av få år fordi så mange virksomheter har slike verktøy under planlegging. Vi har forøvrig sett noen tendenser til at departementene har kommet raskere i gang med sosiale medier enn resten av forvaltningen, men forskjellene er små.

Se Difi-rapport 2012:2 for analyse av funnene i kartleggingen.

Figurliste:

Nummer	Innhold	Side
Figur 1	Ekstern bruk av sosiale medier	9
Figur 2	Frekvens for bruk av sosiale medier	9
Figur 3	Bruk av sosiale medier på virksomhetens egne nettsider	10
Figur 4	Formål ved bruk av sosiale medier eksternt	10
Figur 5	Intern bruk av sosiale medier	14
Figur 6	Bruk av utvalgte interne sosiale medier, fordelt på virksomheter med/uten regionskontor	15
Figur 7	Formål ved bruk av sosiale medier internt	16
Figur 8	Utbredelse av strategier for bruk av sosiale medier, fordelt på virksomhetstype	18
Figur 9	Utbredelse av kartlegginger, analyser eller evalueringer av sosiale medier, fordelt på virksomhetstype	19
Figur 10	Ulike virksomhetstypers bruk av sosiale medier	20
Figur 11	Bruksfrekvens for Twitter, fordelt på virksomhetstype	20
Figur 12	Hvor ofte virksomhetene har kontakt innbyggere/enkeltbrukere i andre publikumskanaler og i sosiale medier	21
Figur 13	Utbredelse av retningslinjer for ansattes jobbrelaterte bruk av sosiale meder, fordelt på virksomhetstyper	24

Vedlegg 4: Intervjuguide for gruppeintervjuene

Til virksomhetene: Gruppeintervjuet vil omhandle disse spørsmålene, men ikke alle spørsmål vil være relevante for alle virksomheter.

Tema	Spørsmål
Innledning	Presentasjonsrunde i gruppen. Kort om hvorfor vi vil snakke med denne gruppen i denne virksomheten. Tenk på hvordan dere bruker sosiale medier internt og eksternt. Hvis dere skulle karakterisere deres bruk av sosiale medier alt i alt, hvordan vil dere omtale dere selv: • Avventende? • På prøvestadiet? • Litt erfarne? • Profesjonelle?
EKSTERN bruk av sosiale medier	Hvilke sosiale medier (om noen) bruker dere til formidling og kommunikasjon? Hvilke sosiale medier (om noen) bruker dere til å samarbeide med andre virksomheter eller innbyggere? (f eks samarbeidsrom, Google docs) Kan dere nevne det som dere synes sosiale medier kan være mest nyttig til eksternt? Minst nyttig til? Hvem benytter sosiale medier? Hvilke endringer (om noen) kan bruk av eksterne sosiale medier føre til? (f eks færre eposter, annerledes språk, annet?)
INTERN bruk av sosiale medier	Hvilke sosiale medier (om noen) bruker dere til å samarbeide og kommunisere internt? (f eks intranett, yammer, Facebook) Kan dere nevne det som dere synes sosiale medier kan være mest nyttig til internt? Minst nyttig til? Hvem benytter sosiale medier? Hvilke endringer (om noen) kan bruk av interne sosiale medier føre til? (f eks færre møter, annerledes språk, annet?)
Forankring og utfordringer – internt og eksternt	Kan dere si litt om ledelsens holdninger til sosiale medier? Har dere retningslinjer og strategier for bruk av sosiale medier? Er det noe dere synes er vanskelig ved bruk av sosiale medier?

	Hva synes dere er viktige motkrefter og drivkrefter for bruk av sosiale medier? Hvordan ser dere for dere at virksomheter bruker sosiale medier om et par år? Suksessfaktorer?
Avslutning	Er det noen dere ønsker å tilføye?

Vedlegg 5: Spørreskjema fra spørreundersøkelsen

Direktoratet for forvaltning og IKT

Sosiale medier i forvaltningen

Formålet med denne undersøkelsen er å kartlegge hvordan forvaltningen bruker sosiale medier og sosiale verktøy. Med sosiale medier og sosiale verktøy mener vi teknologi som tilrettelegger for deling, dialog og samarbeid eksternt og internt i virksomheten. Dette spenner seg fra eksterne nettsamfunn som Facebook til intranett med kommentarfunksjoner og interne diskusjonsforum.

Undersøkelsen består av spørsmål med faste svaralternativer og noen kommentarfelt. Noen spørsmål er obligatoriske, disse er merket med stjerne (*). Spørreundersøkelsen er ikke anonym, men selve resultatene vil anonymiseres i ettertid.

Undersøkelsen tar ca 15 minutter å gjennomføre. Når du har trykket på "Send"-knappen helt til slutt er det ikke mulig å gjøre endringer.

Du vil nå få noen spørsmål om virksomheten du jobber i.

1) * Navn på virksomheten:

Velg et alternativ

Annen virksomhet

---

2) Hva slags type virksomhet er dette?

- ☐ Departement
- ☐ Direktorat
- ☐ Fylkesmann
- ☐ Annet forvaltningsorgan

---

3) Har virksomheten ett eller flere regionskontor/distriktskontor?

- ☐ Ja

- [ ] Nei

4) Omtrent hvor mange årsverk har virksomheten totalt? Dette inkluderer regionskontor/distriktskontor.

- [ ] 0-99 årsverk
- [ ] 100-499 årsverk
- [ ] 500-999 årsverk
- [ ] Over 1 000 årsverk

5) Hvilken stillingsbeskrivelse passer best for ditt arbeidsforhold?

- [ ] Kommunikasjonsansvarlig
- [ ] Annen stiling i informasjons-/kommunikasjonsavdeling
- [ ] Annet

Nå kommer noen spørsmål om virksomhetens strategier, retningslinjer og målgrupper.

6) Har virksomheten en strategi for sosiale medier, eventuelt implementert sosiale medier i andre planer/strategier?

- [ ] Ja
- [ ] Nei
- [ ] Under planlegging

7) Har virksomheten retningslinjer for ansattes jobbrelaterte bruk av sosiale medier?

- [ ] Ja
- [ ] Nei
- [ ] Under planlegging

8) Har virksomheten retningslinjer for ansattes private bruk av sosiale medier?

- [ ] Ja
- [ ] Nei
- [ ] Under planlegging

9) Har virksomheten gjennomført kartlegginger, analyser eller

evalueringer i forbindelse med bruk av sosiale medier?

- ☐ Ja
- ☐ Nei
- ☐ Under planlegging

---

10) Hvor ofte har virksomheten kontakt med disse gruppene i sosiale medier?

	En eller flere ganger i uken	En eller flere ganger i måneden	Sjeldnere enn en gang i måneden	Aldri	Vet ikke
Innbyggere/enkeltbrukere	☐	☐	☐	☐	☐
Offentlige virksomheter	☐	☐	☐	☐	☐
Media	☐	☐	☐	☐	☐

---

11) Hvor ofte har virksomheten kontakt med disse gruppene i andre kanaler?

	En eller flere ganger i uken	En eller flere ganger i måneden	Sjeldnere enn en gang i måneden	Aldri	Vet ikke
Innbyggere/enkeltbrukere	☐	☐	☐	☐	☐
Offentlige virksomheter	☐	☐	☐	☐	☐
Media	☐	☐	☐	☐	☐

Du vil nå få noen spørsmål om hvordan dere bruker sosiale medier og sosiale verktøy internt i virksomheten.

12) * Hvilke av disse sosiale mediene eller sosiale verktøyene bruker virksomheten internt? Flere kryss mulig.

- ☐ Kommentarfunksjoner på intranett
- ☐ Diskusjonsforum
- ☐ Blogg
- ☐ Mikroblogger (Yammer, statusmeldinger mv.)
- ☐ Chat (MSN, Skype, mv.)

- ☐ Samskrivingsverktøy (Google docs, Office live mv.)
- ☐ Digitale samarbeidsrom
- ☐ Annet
- ☐ Bruker ikke sosiale medier internt

13) Hvorfor bruker ikke virksomheten sosiale medier internt?

14) Hva bruker virksomheten disse sosiale mediene og sosiale verktøyene til internt?

- ☐ Lytte og holde oss oppdatert
- ☐ Formidle informasjon og spre budskap
- ☐ Få innspill i saker og prosesser
- ☐ Meningsytringer og diskusjoner
- ☐ Saksbehandling
- ☐ Brukerstøtte
- ☐ Læring og kunnskapsdeling
- ☐ For å fremstå moderne
- ☐ Ingen av disse

15) Hvor nyttig er disse bruksområdene for virksomhetens måloppnåelse?

16) Lytte og holde oss oppdatert

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

17) Formidle informasjon og spre budskap

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

18) Få innspill i saker og prosesser

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

19) Meningsytringer og diskusjoner

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

20) Saksbehandling

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

21) Brukerstøtte

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

22) Læring og kunnskapsdeling

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

23) For å fremstå moderne

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

---

24) Ta stilling til følgende påstander om intern bruk av sosiale medier i virksomheten. Dette inkluderer bruk av sosiale verktøy som tilrettelegger for deling, dialog og samarbeid internt.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke aktuelt
Sosiale medier blir viktigere internt i virksomheten de fem neste årene	☐	☐	☐	☐	☐
Arbeidsprosessene blir mer effektive ved å bruke sosiale medier internt	☐	☐	☐	☐	☐
Ildsjeler og nyansatte er sterke pådrivere for bruk av sosiale medier internt	☐	☐	☐	☐	☐
Det er vanskelig å vurdere hvilket innhold som bør arkiveres i sosiale medier internt	☐	☐	☐	☐	☐
Virksomheten har for lite kunnskap om nytteverdien ved bruk av sosiale medier internt	☐	☐	☐	☐	☐
Bruk av sosiale medier internt er en tidstyv	☐	☐	☐	☐	☐

25) Har du noen ytterligere kommentarer til virksomhetens bruk av sosiale medier internt?

Du vil nå få noen spørsmål om hvordan virksomheten bruker sosiale medier og sosiale verktøy eksternt. Spørsmålene handler om jobbrelatert bruk, ikke privat bruk.

26) Hvilke av disse sosiale mediene eller sosiale verktøyene brukes på virksomhetens nettsted(er)?

- ☐ Kommentarfunksjoner
- ☐ Delefunksjoner
- ☐ Blogg
- ☐ Diskusjonsforum
- ☐ Chat
- ☐ Annet
- ☐ Bruker ikke sosiale medier eller sosiale verktøy på nettsidene

27) Hvor aktiv er virksomheten i disse sosiale mediene eller sosiale verktøyene? Det er her snakk om ekstern bruk.

	En eller flere ganger i uken	En eller flere ganger i måneden	Sjeldnere enn en gang i måneden	Aldri	Vet ikke
Nettsamfunn som Facebook, Origo mv.	☐	☐	☐	☐	☐
Mikroblogger som Twitter mv.	☐	☐	☐	☐	☐
Tjenester for innholdsdeling som YouTube, Slideshare Flickr mv.	☐	☐	☐	☐	☐
Samskrivingsverktøy som wikis, Google docs, Office live mv.	☐	☐	☐	☐	☐
Blogger, kommentarfelt, diskusjonsfora mv.	☐	☐	☐	☐	☐
Andre sosiale medier eller sosiale verktøy	☐	☐	☐	☐	☐

28) * Hva bruker virksomheten disse sosiale mediene og sosiale verktøyene til eksternt?

- ☐ Lytte og holde oss oppdatert
- ☐ Formidle informasjon og spre budskap
- ☐ Få innspill i saker og prosesser
- ☐ Meningsytringer og diskusjoner
- ☐ Saksbehandling
- ☐ Publikumsservice
- ☐ Læring og kunnskapsdeling
- ☐ Bygge omdømme
- ☐ Nå nye målgrupper
- ☐ For å fremstå moderne
- ☐ Bruker ikke sosiale medier eksternt

29) Hvorfor bruker ikke virksomheten sosiale medier eksternt?

30) Hvor nyttig har det vært for virksomhetens måloppnåelse å bruke sosiale medier til disse formålene?

31) Lytte og holde oss oppdatert

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

32) Formidle informasjon og spre budskap

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

33) Få innspill i saker og prosesser

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

34) Meningsytringer og diskusjoner

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

35) Saksbehandling

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

36) Publikumsservice

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

37) Læring og kunnskapsdeling

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

38) Bygge omdømme

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

39) Nå nye målgrupper

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

40) For å fremstå moderne

☐ Unyttig ☐ Verken/eller ☐ Noe nyttig ☐ Svært nyttig

---

41) Ta stilling til følgende påstander om ekstern bruk av sosiale medier i virksomheten. Dette inkluderer bruk av sosiale verktøy som tilrettelegger for deling, dialog og samarbeid eksternt.

	Helt uenig	Delvis uenig	Delvis enig	Helt enig	Vet ikke/ikke aktuelt
Sosiale medier blir viktigere for virksomheten de neste fem årene	☐	☐	☐	☐	☐
Sosiale medier hjelper virksomheten med å nå sine mål	☐	☐	☐	☐	☐
Virksomheten treffer sine målgrupper i sosiale medier	☐	☐	☐	☐	☐
Ildsjeler og nyansatte er sterke pådrivere for bruk av sosiale medier	☐	☐	☐	☐	☐
Virksomheten har for lite kunnskap om nytteverdien ved bruk av sosiale medier eksternt	☐	☐	☐	☐	☐
Det er vanskelig å vurdere i hvilke sosiale medier virksomheten bør delta	☐	☐	☐	☐	☐
Bruk av sosiale medier eksternt er en tidstyv	☐	☐	☐	☐	☐
Det er vanskelig å vurdere hvilket innhold som bør arkiveres i sosiale medier	☐	☐	☐	☐	☐
Det er vanskelig å ta ivareta	☐	☐	☐	☐	☐

Fagavdelingene bør delta i sosiale medier	☐	☐	☐	☐	☐
Kommunikasjonsavdelingen bør være ansvarlig for virksomhetens deltagelse i sosiale medier	☐	☐	☐	☐	☐

42) Har du noen ytterligere kommentarer til virksomhetens bruk av sosiale medier eksternt?

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Sosiale medier i forvaltningen
DIFIs rapportnummer:	2012:2
Forfatter(e):	Ragnhild Olin Amdam, Sissel Kristin Hoel, Annemor Kalleberg, Dag Solumsmoen, Ingrid Stranger-Thorsen, Maria Strøm.
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	-
Prosjektnummer:	800033
Prosjektnavn:	Status for, virkninger av og hindringer for bruk av sosiale medier i statsforvaltningen.
Prosjektleder:	Ingrid Stranger-Thorsen
Prosjektansvarlig avdeling:	Forvaltningskunnskap og organisering (FOR)
Oppdragsgiver(e):	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet

Resymé/omtale:
Sosiale medier er et nytt område for forvaltningen. Som med all annen utvikling av informasjons- og kommunikasjonsteknologi, fører introduksjonen av sosiale medier til nye måter å kommunisere og arbeide på.

Sosiale medier er et mangfold av internettbaserte tjenester og plattformer. Vi definerer sosiale medier som åpne eller lukkede digitale møteplasser og deler dem inn i: Dialogbaserte møteplasser, avsenderstyrte møteplasser, prosjekt- og saksbehandlerstøtte, dele- og lytteverktøy og digitale dugnadsarenaer. Dette begrepsapparatet betegner jobbrelevante sosiale medier til bruk i statsforvaltningen.

Rapporten gir en nullpunktsanalyse over hvordan forvaltningen bruker sosiale medier ved inngangen til 2012 – omfang og formål med bruken. Bruksområdene netthøringer, digital forslagskasse og brukerinnovasjon omtales som eksempler på bruk av sosiale medier i forvaltningen.

Sentrale tema som blir diskutert i rapporten er ulike typer sosiale mediers muligheter og utfordringer, håndtering av byråkratrollen og forvaltningsverdiene, organisering og plassering av ansvar for sosiale medier internt i virksomheten, og spørsmål om kompetanse om forskjellige sosiale medier, informasjonssikkerhet, brukervilkår og standardisering for visse typer sosiale medier.

Emneord: Sosiale medier, digital, møteplass, samhandling, delekultur, web 2.0, byråkratrolle, forvaltningsverdier, Informasjons- og kommunikasjonsteknologi, IKT, Facebook, Twitter, Origo, Linkedin, blogg, diskusjonsforum, chat, informasjonssikkerhet, personvern, brukervilkår, kommunikasjon, åpen, lukket, høring, brukerskapte tjenester, åpne data, brukerretting, forslagskasse, demokrat, debatt, åpen, bred, den statlige kommunikasjonspolitikken, innovasjon, offentlig sektor, forvaltning, definisjon, nye arbeidsformer.

Totalt antall sider til trykking:	99
Dato for utgivelse:	13.mars 2012
Utgiver:	**DIFI** Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no