

Tverrsektorielt IKT-samarbeid i staten¹

En undersøkelse av etableringen av Altinn

Marius Pellerud og Arild Jansen

marius.pellerud@student.jus.uio.no, Arildj@jus.uio.no

Department of e-government studies, University of Oslo

Pb 6706 St. Olavs Plass, 0130 Oslo, Norway

Abstrakt. Denne artikkelen presenterer en studie av Altinn som et tverrsektorielt IKT-samarbeid. Artikkelen tar utgangspunkt i flere ulike teoretiske forklaringsmodeller for hvordan innføringen av Altinn ble gjennomført, og forsøker å undersøke modellenes forklaringskraft ut fra empirien. Dataene er basert på kvalitative intervjuer, en spørreundersøkelse samt dokumentstudier. Den første hypotesen, som ser på Altinn-samarbeidet som hierarkiske og rasjonelt styrte prosesser fikk begrenset støtte, og heller ikke forventningen om at følgning av myter og moter om IT i offentlig sektor legger føringer på utforming løsningen, ble i stor grad styrket. Hypotesen om at Altinn er et resultat av forhandlinger og interessehevding fant noe støtte. Videre viser studien at mens eksisterende IT-løsningene ikke la avgjørende føringer på utforming av systemet, har eksisterende skjemaer for innrapportering og organisasjonen for mottak av disse vært en viktig begrensende faktor.

Innledning

Flere prosjekter i staten de siste årene krever samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser for å tilby innbyggerne enklere tilgang til offentlige tjenester. Slike samarbeider kan ta mange former, og fokus her er samarbeid om brukerorienterte informasjonssystemer. Denne oppgavens overordnede problemstillinger omhandler styring av et tverrsektorielt IKT-samarbeid. Når flere offentlige etater og organisasjoner går sammen om å utvikle ett felles system er det mange interesser, ønsker og behov som skal veies mot hverandre. Store IT-prosjekter er en utfordring å styre innenfor en etat, hva skjer så når flere organisasjoner med ulike kulturer, arbeidsformer og personligheter skal trekke i samme retning? Hvem vinner fram? Hvem taper? Og i hvilken grad veit man hva slags system det faktisk er behov for? Hvilke endringsdrivende effekter i et tverrsektorielt samarbeid bidrar til vellykka, brukerorienterte samarbeidssystemer? Internettportalen Altinn² nevnes ofte som et eksempel på god brukerorientering i norsk offentlig sektor, og trekkes ofte fram i både inn og utland som et eksempel på at den norske staten vokser i forhold til e-modenhet³. Altinn representerer et syn på staten der offentlige organisasjoner må snakke sammen slik at innbyggerne ikke blir sendt fra ett kontor til et annet eller må rapportere inn samme informasjon flere ganger. Behovet for å ”rive ned siloene” i offentlig sektor framstilles som sentralt for en moderne, brukerorientert offentlig sektor.

¹ Artikkelen bygger på en masteroppgave av Marius Pellerud, innlevert 31.8.2006 ved Avdeling for forvaltningsinformatikk, Uio. Her presenteres bare et utvalg av de hypoteser og analyser som oppgaven drøfter.

² Altinn finnes på Internett på <https://www.altinn.no/cms/1044/altinn/>

³ Se for eksempel: https://www.altinn.no/cms/1044/altinn/Nyhetsarkiv/rosings_enorgepris.htm og <https://www.altinn.no/cms/1044/altinn/Nyhetsarkiv/Undersokelse.htm>

Denne artikkelen drøfter flere ulike forklaringsmodeller for hvordan innføringen av Altinn ble gjennomført, og forsøker å undersøke modellenes forklaringskraft ut fra empirien som er innsamlet. En mulighet er at Altinn ble styrt som et rasjonelt og hierarkisk prosjekt, fullt og helt i tråd med statens formelle oppbygning. På den annen side kan Altinn ha vært et resultat av interessehevding, forhandling og kompromiss mellom mange aktører. Altinn kan også ha blitt til på grunn av press utenfra som ikke nødvendigvis har vært knyttet til å oppnå konkrete effekter.

Artikkelen er strukturert som følger. Først gis en kort presentasjon av Altinn, etterfulgt av det teoretiske grunnlaget for studien. Deretter presenteres undersøkelsesopplegget og analyse av det empiriske materiale, og avsluttes med sammenfattende drøftinger. I vedlegg finnes en intervju-guide med mer.

Innledende om Altinn

Altinn er en Internett-portal som i hovedsak tilbyr innrapportering av data til det offentlige fra næringslivet. Altinn presenteres også som en teknisk infrastruktur for statlige etater for elektronisk innrapportering (Altinn 2005a). Altinn ble satt i drift 8. desember 2003 og startet som et samarbeid mellom Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå (NHD 2004). Etter lanseringen har 17 etater sluttet seg til Altinn-samarbeidet⁴. Forvaltningsansvaret for Altinn er lagt til Altinn sentralforvaltning, en avdeling hos Brønnøysundregistrene (Altinn 2006 [URL]). De deltakende etatene organiserer arbeidet med Altinn i hver sin Altinn lokalforvaltning. En slik komplisert og fragmentert deltakerstruktur vil nødvendigvis kreve mye styring og ledelse av deltakelsen i prosjektet. Argumentasjonen for etableringen av Altinn er å redusere arbeidsbyrden for næringslivet i forhold til utfylling og innsending av skjema. ”*Lettelser for næringslivet er selve hovedmålsetningen med Altinn*” ifølge Erik Fossum, direktør for Brønnøysundregistrene (Altinn 2005a). Elektronisk innrapportering trekkes fram som det viktigste tiltaket for å redusere næringslivets arbeid med innsending av skjema (NHD 2004). Videre skal Altinn være den kanalen som brukes når det offentlige kommer med pålegg til næringslivet om innrapportering (ibid.). Innrapportering via Altinn skjer enten på web gjennom en vanlig nettle-ser eller direkte fra bedriftens lønns- og økonomisystemer (Altinn 2005a). En viktig funksjonalitet er at sentrale data er utfylt på forhånd basert på data som allerede finnes i offentlige registre. På denne måten skal næringslivet slippe å sende inn data som det offentlige allerede har tilgang til. Altinn har også begynt å inkludere tjenester rettet mot innbyggerne. For eksempel kunne alle private norske skatteyttere levere inn sjølangivelsen elektronisk via Altinn fra 2005. Altinn trekkes fram i regjeringens IT-politikk for brukerorienterte websystemer og brukes ofte som en referanse for utvikling av nye e-forvaltningstjenester på Internett (se for eksempel eNorge 2005).

Behovet for samordning

Kritikken mot manglende koordinering mellom organene i offentlig sektor er ikke ny. Reform- og omorganiseringsprosjektene på 80-tallet, spesielt i Storbritannia, hadde som ett av flere formål å bygge ned ”*governmental empires*”. Slike endringsforsøk knyttes gjerne til begreper som ”*New Public Management*” og ”*Public Choice*” (Sullivan og Skelcher 2002:15-16). Hierarkiske organisasjoner med klar ansvarsfordeling ble tidligere sett på som rasjonelt og fornuftig. En slik organisering satte spor som gjorde seinere reformforsøk vanskeligere. En ”departemental arv” (”*legacy of departementalism*”) kan motvirke forsøk på å endre organiseringen av staten (ibid.).

⁴ I tillegg til de tre opprinnelige etatene består Altinn nå av Lånkassen, Konkurransetilsynet, Kredittilsynet, Fiskeri- og kystdepartementet, Norges Bank, Økokrim, Produktregisteret, Statens innkrevingssentral, Statens landbruksforvaltning, Husbanken, Statens forurensningstilsyn og Patentstyret (Altinns deltakeretater 2005 [URL])

Et av resultatene fra den siste makt- og demokratiutredningen er tesen om den fragmenterte staten, dvs. at staten er brutt opp i ”et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper” (Tranøy og Østerut 2003:10). Det hevdes at for innbyggerne fører summen av dette til en stat det er vanskeligere å forstå. Schartum (2002:132) har brukt begrepet *den diffuse forvaltning* for å beskrive en offentlig sektor der mange oppgaver rundt saksbehandling er spredt til mange aktører og der samordningen skjer elektronisk. EU har beskrevet behovet for slik samordning gjennom begrepet *interoperabilitet*. Dette begrepet har både en semantisk, teknisk og organisatorisk side (IDA 2004). Semantisk interoperabilitet handler om at flere IT-systemer kan utveksle data mellom seg og beholde den semantiske informasjonen. Organisatorisk interoperabilitet handler om å skape felles forståelse av mål, prosesser og praktisk samarbeid mellom organisasjoner (IDA 2004). Teknisk interoperabilitet handler om å teknisk knytte sammen informasjonssystemer slik at data og kommunikasjon kan overføres (ibid.). Alle disse formene for interoperabilitet vil kunne spille inn i drøftelsen av Altinn.

Teori

For å analysere og forstå beslutningsprosessen som ledet fram til etableringen av Altinn tar vi utgangspunkt i et organisasjonsteoretisk rammeverk. I dette kapitlet søkes det å identifisere sentrale endringsdrivende faktorer som potensielt spiller inn i etableringen av et tverrsektorielt IKT-samarbeid. For å kunne kartlegge beslutningsprosessen som ledet fram til etableringen av Altinn vil vi kombinere flere teorier om organisasjonsendring. Utgangspunktet for organisasjonsendring er offentlig sektors *hierarkiske oppbygning*, noe som også preger forvaltnings- og statsforfatningsretten. Studien tester derfor Altinn som organisasjonsendring i et instrumentelt perspektiv. Samtidig kan en se for seg at et system som Altinn som eies av flere sjølstendige enheter er utsatt for kryssende ønsker og konflikter. Derfor bør det også være fruktbart å undersøke beslutningsprosessen rundt Altinn som en organisasjonsendring som forhandling og interessehevding. I tillegg trekker vi inn et teknologisk perspektiv som i større grad fokuserer på de rammene teknologien setter for slike samarbeidsprosjekter.

Studien er så basert på et teoretisk rammeverk som skal kunne forklare:

- Deltakelse i omorganiseringsprosesser
- Former for beslutningsprosesser
- Konflikter og interesser i beslutningsprosesser
- Argumenter og verdier i en omorganiseringsprosess

Videre har vi valgt å systematisere disse konkretiseringene i tre områder for etableringen av tverrsektorielt IKT-samarbeid. Første område er *prosess*. Fokus her er hvordan prosjektet er styrt. Andre område er *effekt*, det vil si hva aktørene forsøker å oppnå med samarbeidssystemet. Siste område er *makt*.

Organisasjonsendring gjennom tverrsektorielt IKT-samarbeid som rasjonelt hierarki
Dette perspektivet på organisasjonsendring tar utgangspunkt i en formell hierarkisk organisering av beslutningsprosesser, som reflekterer et formalistisk forvaltnings- og forfatningsrettslig syn på hvordan offentlig sektor skal være konstruert. Et slikt instrumentelt-hierarkisk perspektiv tar som utgangspunkt at ledelsen for en organisasjon kan styre en organisasjon i kraft av sin rolle som leder på toppen av organisasjonshierarkiet. Organisasjoner preges av kommandoer ovenfra og ned og lydighet nedenfra og opp. Aktørene i organisasjonen tar utgangspunkt i en formålsrasjonalitet. Aktørene kartlegger alternative beslutninger og deres konsekvenser før en avgjørelse fattes. En slik formålsrasjonalitet kan også sies å bli nedfelt i organisasjonsstrukturen sjøl, som igjen påvirker aktørenes handlinger (Christensen m.fl. 2004:30).

Innføring av Altinn kan forklares på flere måter i et instrumentelt perspektiv. En forståelse kan være at eksisterende løsninger ikke er i tråd med behov og krav som stilles både av interne og eksterne aktører. En annen forklaring er at det vokser fram en forestilling om at større grad av brukerorientering fører til bedre tjenester og større grad av effektivitet. En siste forklaring er at en kan se på brukerorientering som et virkemiddel for å skaffe større inntekter.

Det hierarkiske perspektivet kan sies å se på utvikling av informasjonssystem som rasjonelt design der utfordringen for ledelsen først og fremst handler om å identifisere problem og utfordringer korrekt samt å løse dem på best mulig måte. Utfordringen ligger først og fremst i å skaffe seg riktig og tilstrekkelig informasjon om problemet og i iverksette riktige tiltak. Når tilstrekkelig informasjon er framskaffet, vil organisasjonen løse problemet i tråd med ledelsens instruksjoner. Ut fra dette utleder en overordnet hypotese.

Tverrsektorielt IKT-samarbeid er en rasjonell og hierarkisk styrt designprosess med klare målsetninger

Organisasjonsendring gjennom tverrsektorielt IKT-samarbeid som forhandling og interessehevding

Å se på organisasjonsendringer som resultat av forhandlinger og interessekamp mellom aktører kan også brukes for å gjøre antakelser om beslutningsprosessene ved utviklingen av Altinn.

Dette synet legger opp til en forståelse av aktører som ikke bare er de organisatoriske enhetene, men også koalisjoner internt og mellom etatene. Disse koalisjonene kan være mellom folk som er plassert på samme sted i et hierarki, mellom folk med samme fagbakgrunn eller folk som på en annen måte har sammenfallende interesser, for eksempel hører til samme fagforening. Dette synet hevder også at beslutninger tas på ulike måter og dokumenteres med varierende grad av formalitet. Avgjørelser tas av mange aktører og ikke bare av ledelsen i hver enkelt etat. Dette synet på prosessen i et utviklingsprosjekt er formulert som følgende forventning:

Tverrsektorielt samarbeid skjer gjennom ikke-entydige beslutningsstrukturer der avgjørelser tas løpende av deltakere i prosjektet. Prosjektet preges av koalisjoner mellom organisasjoner og personer innad og på tvers av etatene. En overordnet hypotese ut fra dette perspektivet er

Tverrsektorielt IKT-samarbeid er et resultat av aktørers og koalisjoners interesser og ressurser

Metode og undersøkelsesopplegg

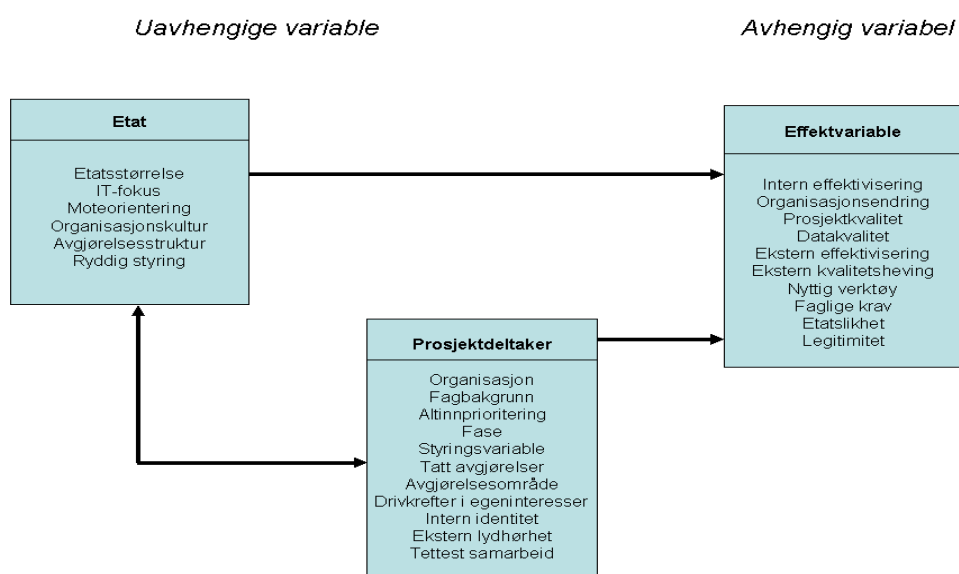
Studien baseres seg på tre ulike former for datainnsamling. Arbeidet startet med studier av dokumentasjon og nettsider rundt Altinn. Dette igjen utgjør et grunnlag for neste del av undersøkelsen, nemlig en runde med intervjuer med sentrale ledere på IT-området i de deltakende etatene. Den tredje kilden er en elektronisk spørreundersøkelse sendt til sentrale prosjektdeltakere som er gjennomført.

Ved å bruke flere metodiske tilnærminger til et tema får man et godt utgangspunkt for å undersøke virkeligheten. Synspunkter og fakta som ikke fanges opp av en undersøkelse kan være sentrale i de andre. Å bruke flere supplerende metoder på denne måten kalles triangulering (Yin 2003:97-101). Her anvendes både teoretisk triangulering og triangulering ved bruk av flere datatyper som ideal for undersøkelsen (ibid. s. 98-99). Studier av implementering eller iverksetting i offentlig sektor kan kategoriseres som top-down eller bottom-up, avhengig av om forskningen tar utgangspunkt i ledelsesnivået eller på underordnet nivå (Kjellberg og Reitan 1997:132). Ved å undersøke både ledelse og prosjektdeltakere syn på prosessene, for å kontrastere resultatene, kombineres ulike forskningstradisjonene.

Enheter og variable

Ettersom vi ser på perioden fram til etableringen av Altinn, er det bare de som jobbet med Altinn fram til etablering som utgjør enheter i undersøkelsen. Dette gir to kategorier av enheter; etater og prosjektdeltakere. De tre etatene vi har valgt å undersøke er Skatteetaten, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå. Variable knyttet til enhetene prosjektdeltaker omfatter prosjektdeltakerens organisasjonstilknytning, fagbakgrunn, hvilke oppgaver hun fokuserte på i prosjektet, i hvilken grad vedkommende har tatt avgjørelser, om hevding av egne interesser var relevant, identitet til grupper i og utenfor egen organisasjon, lydhørhet overfor ekstern påvirkning og eventuell deltakelse i koalisjoner på tvers av organisasjonsgrenser.

Den avhengige variabelen i oppgaven er beslutningsstrukturen som var i virksomhet under etableringen av Altinn. Den avhengige variabelen tverrsektoriell e-beslutningsprosess ble undersøkt gjennom ti spørsmål som til sammen gir et kvantitativt bilde for deltakernes oppfatning av effekter av prosjektet.



Figur 1: Enheter med tilhørende variabler

Innsamling og analyse av intervjudata

Det kvalitative datainnsamlingsopplegget består av to deler; gjennomføring av halvstrukturerte intervjuer med sentrale ledere innen IT-området i de tre deltakende etatene og dokumentanalyse. Datainnsamling gjennom halvstrukturerte intervju har flere formål; både for å få en større forståelse av Altinn-samarbeidet og Altinn som system sett fra etatenes side, og videre for å få en innsikt i etatenes IT-arbeid. Lederne for IT-avdelingene er en del av etatsledelsen, som blant annet har ansvar for strategisk IT-arbeid, koordinering og styring av IT-utviklingen på tvers av etatens organer og styre store IT-prosjekter (Statskonsult 1998:25). Disse intervjuene skal således gi innsikt i hvordan etatsledelsen forholder seg til disse oppgavene for å vurdere forskjeller mellom etatene rundt synet på hvordan IKT kan brukes i organisasjonen.

Innsamling og analyse av surveydata

For å skape et bilde av bredden av deltakere i Altinn-prosjektene ble de kvalitative undersøkelsene supplert med en spørreskjemaundersøkelse, i form av en enkel post-enquete (ved hjelp av tjenesten *Nettskjema*⁵; en tjeneste utviklet av Universitetets senter for informasjonsteknologi

⁵ <https://wo.uio.no/as/WebObjects/nettskjema>

(USIT). Formålet med undersøkelsen var å avdekke ulike egenskaper ved deltakerne i prosjektet og studere hvordan de oppfattet egen deltakelse i prosjektet. Respondentene i spørreundersøkelsen er funnet ved studier av prosjektarkivet til Altinn sentralforvaltning. Spørreundersøkelsen ble avsluttet 6. juni etter utsending av en invitasjon ved e-post og to purringer. Av de opprinnelige 59 inviterte, svarte 4 personer at de oppfattet seg som helt utenfor målgruppen for undersøkelsen, 23 hadde ikke besvart undersøkelsen eller gitt beskjed om hvorfor og 32 hadde besvart undersøkelsen. Dette er en svarprosent på 54,2 %, noe som var skuffende lite.

Validitet og reliabilitet

Denne undersøkelse innebærer flere validitets- og reliabilitetsutfordringer. Intervjuene med IT-lederne er gjennomført for å kartlegge etatenes standpunkt og politikk. Et sentralt problem knyttet til intervjuene er om disse personene kan sies å representere sine respektive etater. Videre er det usikkerhet knyttet til innsamling av data om prosjektet, som er innhentet en god stund etter at prosjektet er avsluttet. For eksempel dempes konflikter med tida, gleder og sorger kan under eller overvurderes og folk glømmes. I tillegg slutter folk og får seg nye jobber, der det ikke er like naturlig å svare på spørsmål om sin tidligere jobb.

Det er også usikkerhet knyttet til operasjonaliseringen av beslutningsprosessene: i hvor stor grad kan svarene brukes til å avdekke de faktiske beslutningsprosessene. Her måttet en ha sittet langt tettere inn på prosessene for å kunne avdekke dette fullt ut. Ytterligere en svakhet er knyttet til kun 32 respondenter; som innebærer svært begrensede muligheter til å generalisere.

Resultater og analyse

I denne delen av artikkelen presenterer vi et lite utvalg av funn fra undersøkelsen vi har gjennomført. Vi har valgt ut de mest interessante og overraskende funnene, samt de som på best måte belyser de teoretiske forventningene i undersøkelsen

Oppfattede effekter av Altinn

Da Finansdepartementet ga Skatteetaten sitt mandat for deltakelse i Altinn-prosjektet var begrunnelsen fortsatt tredelt; å gjøre oppgavebyrden lettere for næringslivet, å effektivisere behandlingen av data og å bedre servicen overfor næringslivet (FIN 2003). Ble dette oppfattet slik av prosjektdeltakerne? Spørsmål 2.1 til 2.10 i spørreundersøkelsen handler om oppfattede effekter av Altinn. Respondentene ble bedt om å svare på i hvilken grad de oppfatter at ulike forhåndsdefinerte effekter av Altinn har vært til stede, mens spørsmål 2.11 åpnet for at respondentene kan skrive inn sjøl andre oppfattende effekter av Altinn. På de forhåndsdefinerte spørsmålene ble respondentene bedt om å plassere hver effekt på en skala fra 1 til 10 der 1 betyr at effekten i svært liten grad har funnet sted og 10 betyr at effekten har funnet sted i svært høy grad. Tabell 1 viser gjennomsnittlig resultat for alle spørsmålene om effekter av Altinn med forhåndsdefinerte alternativer. Alle disse variablene har en oppslutning mellom 6,03 og 8,03. Altinn som helhet får altså en rimelig god oppslutning på alle forhåndsdefinerte konsekvenser av Altinn.

Tabell 1: Respondentenes oppfatning av effekter av Altinn (spm. 2.1 – 2.10)

Descriptive Statistics					
	N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
Intern ressurseffektivisering i egen organisasjon	30	1	10	6,03	2,484
Endring av arbeidsformer i egen organisasjon	30	1	10	6,97	2,341
Kvalitetsheving i arbeidsprosesser i egen organisasjon	29	1	10	6,41	2,244
Kvalitetsheving av innrapporterte data	28	1	10	7,04	2,285
Effektivisering for innrapporteringspliktige	31	1	10	7,03	2,198
Bedre kommunikasjon mellom stat og næringsliv	30	1	10	7,37	2,059
Nyttig verktøy i egen arbeidsdag	28	1	10	6,21	2,470
I tråd med faglige krav	31	2	10	6,61	1,874
Alle etatene kom styrket ut	30	1	10	7,00	2,133
Bedring av folks oppfatning av staten	32	2	10	8,03	1,805
Valid N (listwise)	24				

Det er interessant å merke seg at variabelen som får høyest oppslutning er at Altinn bedrer folks oppfatning av staten. Det at prosjektdeltakerne ser på dette som en effekt av Altinn betyr at dette er et perspektiv som prosjektdeltakerne er klar over. Dette tyder på at det å skape legitimitet i befolkningen oppfattes som viktig av prosjektdeltakerne. Variablene som handler om effekter for brukerne av Altinn får høyere oppslutning enn variablene som handler om interne effekter for etatene. Spørsmålet om det har vært kvalitetsheving for innrapporterte data havner i en mellomposisjon mellom interne og eksterne effekter. Prosjektdeltakerne vektlegger først og fremst det positive ved Altinn som system overfor brukerne, og i noe mindre grad er opptatt av faktiske målbare effekter av Altinn.

Tverrsektoriell systemutvikling som rasjonelt design

Den overordnede hypotesen for å teste i hvilken grad det hierarkiske perspektivet beskriver etableringen av Altinn er formulert slik:

Tverrsektorielt IKT-samarbeid er en rasjonell og hierarkisk styrt designprosess

Vi søker å kartlegge hvordan etatsledelse og prosjektdeltakere opplevde prosessen. Spørsmål 3.10 i spørreundersøkelsen ble formulert som *I hvilken grad synes du Altinn-prosjektet ble styrt og ledet på en ryddig og entydig måte?* I hvilken grad avviker representanter for de ulike organisasjonene når det gjelder oppfattet ryddighet i styringen av prosjektet? En krysstabell for variablene Organisasjon og RyddigStyring tar opp dette spørsmålet i Tabell 2. Brønnøysundregistrenes representanter er de som i minst grad oppfatter prosjektet som ryddig styrt. En mulig forklaring på dette kan være at representantene fra Brønnøysundregistrene fysisk sett er plassert langt unna og kan miste den fysiske kontakten med prosjektledelsen.

Tabell 3: Krysstabell for variablene Organisasjon (spm. 1.1) og RyddigStyring (spm. 3.10)

Ansatt i * Grad av ryddig og entydig styring av Altinn-prosjektet Crosstabulation

			Grad av ryddig og entydig styring av Altinn-prosjektet			Total
			I liten grad	I noen grad	I høy grad	
Ansatt i	Skatteetaten	Count	1	6	7	14
		% within Ansatt i	7,1%	42,9%	50,0%	100,0%
	Brønnøysundregistrene	Count	1	3	1	5
		% within Ansatt i	20,0%	60,0%	20,0%	100,0%
	Statisk sentralbyrå	Count	0	4	1	5
		% within Ansatt i	,0%	80,0%	20,0%	100,0%
Annen offentlig organisasjon	Count	0	0	2	2	
	% within Ansatt i	,0%	,0%	100,0%	100,0%	
Annet konsultentselskap	Count	0	1	4	5	
	% within Ansatt i	,0%	20,0%	80,0%	100,0%	
Total	Count	2	14	15	31	
	% within Ansatt i	6,5%	45,2%	48,4%	100,0%	

50 % av respondentene fra Skatteetaten oppfatter at prosjektet i høy grad blei ryddig styrt, mens tilsvarende tall for Brønnøysundregistrene og SSB er 20 %. Samarbeidets største aktør oppfatter også med andre ord prosjektet som mest ryddig styrt, noe kan indikere at Skatteetatens rolle var viktig. Skatteetaten representerer også størstedelen av de økonomiske og personelle ressursene i prosjektet. På denne måten kan vi si at formelt styrkeforhold mellom etatene er i tråd med faktisk oppfatninger hos prosjektdeltakerne, noe som styrker et hierarkisk perspektiv på etableringen av Altinn.

Dataene fra intervjuene synes ikke å være entydige. Mens uttalelser fra informanten fra Skatteetaten var i tråd med det hierarkiske synet, må synspunktene fra informanten fra SSB tolkes, med unntak av ett, som å bygge opp om forhandlingsperspektivet. Informanten fra Brønnøysundregistrene plasserte seg i en mellomposisjon med halvparten av påstandene støtter opp om det hierarkiske perspektivet og halvparten av påstanden støtter opp om forhandlingsperspektivet. Et eksempel på informanten fra Skatteetatens hierarkiske fokus finner vi i hans syn på etatsdirektøren, nå avdøde Bjarne Hope⁶. Respondenten trakk fram etatsdirektøren som en sentral beslutningstaker. Vedkommende hadde et syn på beslutninger som noe som utelukkende etatsdirektøren fatter, mens resten av organisasjonen har til oppgave å skape gode beslutningsgrunnlag for han. Dette synet finner vi blant annet igjen i følgende utsagn:

”I Skatteetaten er det en sentral beslutningstaker, og det er Bjarne Hope. Sånn er det jo. Du har jo studert hvordan et forvaltningsorgan styrer og hvem som tar beslutninger. Det er ledere, det. Alle andre gir forslag.” (Skatteetaten 2005 [intervju])

Et tilsvarende syn på etatsdirektørens sentrale rolle finner vi også i dette sitatet:

”Det er godt mulig at det var tette samarbeid opp og ned, men det var mer knytta til involveringen til Bjarne Hope. Det er klart at han var mye tettere involverte i dette enn andre var” (SSB 2005 [intervju])

Dataene er ikke tydelige nok rundt etatsdirektørens rolle i prosjektet til å trekke noen entydige konklusjoner. Alle etatslederne satt i styringsgruppa for Altinn-prosjektet med skattedirektør Bjarne Hope som leder. På den ene siden fokuserer informanten i Skatteetaten på at skattedirektøren viktige rolle i prosjektet er et resultat av hans posisjon i organisasjonshierarkiet i egen etat og i kraft av rollen som leder for styringsgruppa.

⁶ All datainnsamling i denne oppgaven ble gjennomført før skattedirektør Bjarne Hope gikk bort 30. juni 2006

"[...] du kan si at en etatsdirektør blander seg inn i veldig mye gjennom en formell beslutning knyttet til budsjettforslag til departementet og videreformidling av tildelingsbrev, [...] Men så er det jo da lederens gode å gi tyngde og prioritet til de øvrige aktivitetene og godkjenne aktiviteter og prosjekter. Så det er jo sånn det er i et sånt system som vårt. Så hans rolle har vært viktig." (Skatteetaten 2005 [intervju])

På den andre siden trekker informanten i SSB fram Bjarne Hopes personlige engasjement og deltakelse i prosjektet som viktig. Dette synet finner vi blant annet i dette sitatet:

"Engasjementet i Skattedirektoratet, eller Bjarne Hopes personlige engasjement, deltakelse og prioritering av dette arbeidet trur jeg er en veldig viktig faktor. Det var sjelden at det egentlig bikka over. Det bikka over noen ganger hvor du kunne kanskje tenke deg at det var litt rart at Bjarne Hope snakka aleine med representanter for leverandøren hvis det hadde kjørt seg helt fast og sånne ting. Men ut over det tror jeg at den tydelige forankringen og den tydelige prioriteringen og ikke minst det trykket han hadde på egen etat sjøl er kanskje den viktigste suksessfaktoren i dette prosjektet." (SSB 2005 [intervju])

Det er åpenbart at etatsledere kan spille en viktig rolle i organisasjonsendringer og utviklingsprosjekter i kraft av sin lederrolle. Samtidig er det ikke vanskelig å se for seg at ledere som brenner for et prosjekt vil kunne spille en mer sentral rolle enn det som er iboende i den formelle organisasjonsstrukturen. En lederskikkelse med kompetanse og entusiasme for å bruke elektroniske løsninger vil kunne skape et trykk og engasjement for å skape nye og bedre tjenester. Sannsynligvis har Bjarne Hopes interesse for fornying av offentlig sektor gjennom bruk av IT vært en vesentlig faktor i Altinn-samarbeidet, men uten å ha gått gjennom arbeidet til styringsgruppa kan vi ikke konkludere på dette punktet.

Begrepet *lokomotiv* ble brukt i intervjuene for å beskrive Skatteetatens rolle i offentlig sektor i forhold til å utvikle nye elektroniske tjenester overfor brukerne.

[Om Skatteetatens rolle] "Det er både på grunn av størrelse og av at vi har drevet frem nye løsninger med bruk av ny teknologi. Særlig på grensesnittet mellom publikum, altså person og næringsliv, og Skatteetaten. Nettbaserte tjenester hvor vi vel må sies... vi ligger langt framme. Derav lokomotiv.." (Skatteetaten 2005 [intervju])

Alle intervjuene som er gjennomført tyder på at alle deltakerne i Altinn-prosjektet så på Skatteetaten som en drivende kraft og en tydelig leder i prosjektet. Informanten i SSB formulerte det på følgende måte:

"[...] prisen ved å ha et lokomotiv er at lokomotivet er først. Og det går vi inn i med åpne øyne, det har ikke jeg noe særlig problemer med egentlig" (SSB 2005 [intervju])

Tverrsektoriell systemutvikling som forhandling og interessehevding

Den andre teoretiske rammen vi har valgt å undersøke er forhandlingsperspektivet på organisasjonsendring. Problemstillingen var i hvilken grad tverrsektorielt IKT-samarbeid var et resultat av aktørers og koalisjoners interesser og ressurser. Utfordringen i å teste en slik hypotese ligger først og fremst i å ansatte i en organisasjon neppe vil åpent innrømme at de følger egne interesser dersom det er tilfelle. Våre data bygger på data innsamlet i ettertid, slik at analysene hviler på andrehåndserfaringer fra prosjektet. Likevel er det mulig si noe om mulige koalisjoner, deres ressurser og i hvilken grad dette har påvirket arbeidet med Altinn.

Interne koalisjoner

Vi har tatt for oss fellesskap med egen organisasjon og felles prosjektorganisasjoner. Altinn-prosjektet var et prosjekt for å utvikle en teknologisk løsning. Samtidig har etableringen av Altinn bruksmessige, juridiske, økonomiske og en rekke andre konsekvenser. Tabell 4 viser en

krysstabell for disse to variablene for fagbakgrunn og identifisering med deltakere i andre etater med samme fagbakgrunn.

Tabell 4: Krysstabell for variablene Fagbakgrunn (spm. 1.2) og IdentFagbakgrunn (spm. 5.5)

Fagbakgrunn * Følelse av identitet med folk med samme fagbakgrunn i andre etater Crosstabulation

			Følelse av identitet med folk med samme fagbakgrunn i andre etater			Total
			I liten grad	I noen grad	I høy grad	
Fagbakgrunn	Teknologisk bakgrunn/ Informatiker	Count	2	7	4	13
		% within Fagbakgrunn	15,4%	53,8%	30,8%	100,0%
	Samfunnsvitenskaplig bakgrunn/ saksbehandling	Count	4	2	1	7
		% within Fagbakgrunn	57,1%	28,6%	14,3%	100,0%
	Økonomisk bakgrunn	Count	3	3	3	9
		% within Fagbakgrunn	33,3%	33,3%	33,3%	100,0%
	Juridisk bakgrunn	Count	1	0	0	1
		% within Fagbakgrunn	100,0%	,0%	,0%	100,0%
Total		Count	10	12	8	30
		% within Fagbakgrunn	33,3%	40,0%	26,7%	100,0%

Det at teknologene i større grad enn andre faggrupper oppfatter et fellesskap, kan tyde på at teknologene har hatt mulighet til å dominere beslutningsprosessene, kanskje også avgjørelser som går ut over de reinte tekniske. Det er økonomene som i størst grad opplever et fellesskap med sine egne, med teknologer rett bak. Sjøl om denne mengden data er for liten til å konkludere med, ser det ut til at muligheten for at det har forekommet koalisjoner på bakgrunn av fag har vært til stede. I så fall er det teknologer og økonomer som i størst grad har funnet sammen.

En mulig kilde til koalisjoner på tvers av organisasjoner og enheter gjelder felles arbeidsoppgaver i ulike etater. En slik mulig koalisjon gjelder arbeid med skjemaformering. Utforming av skjemaer for innrapportering av data på web er et arbeid som har foregått flere steder i tilknytning til offentlig sektor. ELMER-prosjektet ble etablert 2000 som et samarbeid mellom Nærings- og handelsdepartementet (NHD), Næringslivets hovedorganisasjon (NHO) og Handels- og servicenæringens hovedorganisasjon (HSH) for å framskynde bruken av elektroniske innrapporteringsformer (NHD [URL]). Målsetningen med prosjektet er blitt å løse problemer som følge av at offentlige etater bruker forskjellige grensesnitt og strategier for å samle inn data (ELMER 2001:1). Prosjektet har etter hvert utviklet forslag til løsningsarkitektur for elektroniske innrapporteringsløsning og andre anbefalinger for å øke den elektroniske datafangsten fra næringslivet (ibid. s. 2-3).

Organiserte næringsinteresser

Spørreundersøkelsen tar også opp i hvilken grad interesseorganisasjoner utenfor etatene ble lagt vekt på av aktørene (spørsmål 3.6). Over 78 % av respondentene på spørsmålet svarer at de har lagt noe eller stor vekt på innspill fra interessegrupper utenfor etatene. Dette er en langt høyere oppslutning om eksterne gruppers rolle enn forventet.

Ettersom variabelen for press fra eksterne grupper er den som slår kraftigst ut, har vi generert noen krysstabeller med andre variabler for å se hvilken type prosjektdeltakere som i størst grad er blitt påvirket av interesseorganisasjoner. Det kan finnes organisatoriske egenskaper som i større grad åpner for påvirkning fra eksterne grupper. Tabell 5 er en krysstabell for variabelen StyringEksterneOrganisasjoner og Organisasjon. Tabellen viser at Skatteetaten og Brønnøysundregistrene samt aktører fra andre organisasjoner og konsultantselskaper alle legger tydelig vekt på påvirkning på eksterne interessegrupper. Her svarer alle respondentene at de la noe eller

stor vekt på signaler fra interessegrupper utenfor etatene. SSB slår ut en del lavere, der 3 av 4 respondenter svarer at de har lagt ingen eller liten vekt på signaler fra eksterne interessegrupper.

Tabell 5: Krysstabell for variablene Organisasjon (spm. 1.1) og StylingEksterneOrganisasjoner (spm. 3.6)

Ansatt i * Vekt lagt på styring fra eksterne interessegrupper Crosstabulation

			Vekt lagt på styring fra eksterne interessegrupper				Total
			Ingen vekt	Lite vekt	Noe vekt	Stor vekt	
Ansatt i	Skatteetaten	Count	0	0	7	5	12
		% within Ansatt i	,0%	,0%	58,3%	41,7%	100,0%
	Brønnøysundregistrene	Count	0	0	2	3	5
		% within Ansatt i	,0%	,0%	40,0%	60,0%	100,0%
	Statisk sentralbyrå	Count	1	2	1	0	4
		% within Ansatt i	25,0%	50,0%	25,0%	,0%	100,0%
	Annen offentlig organisasjon	Count	0	0	2	0	2
		% within Ansatt i	,0%	,0%	100,0%	,0%	100,0%
	Annet konsultentselskap	Count	0	0	4	1	5
		% within Ansatt i	,0%	,0%	80,0%	20,0%	100,0%
	Total	Count	1	2	16	9	28
		% within Ansatt i	3,6%	7,1%	57,1%	32,1%	100,0%

Foran framkom at de gjennomførte intervjuene peker i retning av at Skatteetaten er den etaten som i størst grad preges av en formell hierarkisk styringsform. Dette er en styringsform som i liten grad åpner for påvirkning fra organiserte interesser. Derfor er det overraskende at Skatteetaten slår ut så kraftig på påvirkning fra eksterne organisasjoner. SSB var den organisasjonen som under intervjurunden i størst grad framsto som en egalitær og ubyråkratisk organisasjon. Dette er en organisasjonsform som i større grad tolererer organiserte interesser, og kan også tenkes å institusjonalisere slike interesser. Derfor er det overraskende at nettopp SSB kommer fram som den organisasjonen som i minst grad lar seg føre av interesseorganisasjoner. Vi ser tre mulige tolkninger av dette. Enten er forventningen om at hierarkiske organisasjoner i mindre grad lar seg påvirke av organisasjoner feil. Da må det finnes andre organisatoriske funksjoner som regulerer muligheter for påvirkning. En annen mulighet er at forventningen om at sterkt hierarkiske organisasjoner i mindre grad tolererer påvirkning fra organiserte interesser stemmer, men at det finnes et avvik i forståelse av egen organisasjon mellom ledelse og ansatte i prosjektet. En siste mulig fortolkning er at misvisende data eller for lite data til å si noe konkluderende om dette spørsmålet

Sammenfattende diskusjon

Først har vi undersøkt Altinn-samarbeidet som hierarkiske og rasjonelt styrte prosesser med tydelige og definerte mål for systemet. Fra intervjuene ser vi at informantene i Skatteetaten i mye større grad enn de andre informantene la stor vekt på formelle hierarkier. Intervjuet bar preg av et syn på organisasjonen som utelukkende et instrument for etatsdirektøren. Vi oppfattet informantene fra de andre etatene slik at de i langt større grad oppfattet en dynamikk mellom avgjørelser, personligheter og kulturer i egen organisasjon. Dette synet i Skatteetaten er derimot ikke like tydelig når det gjelder beslutningstaking, da prosjektdeltakerne er ellers lite entydige i forhold til hvem som tok de fleste avgjørelsene i Altinn-prosjektet. Uansett hva grunnen er til at prosjektdeltakerne er lite entydige på dette spørsmålet svekker resultatet en hypotese om en rasjonell og hierarkisk styrt prosess.

Intervjuene viser liten bevissthet rundt målsetninger for Altinn. Informantene var mest fornøyd når de kunne trekke fram Altinns strategisk viktige rolle og samarbeidets funksjon som veiviser framover. Det meste konkrete når det gjelder målsetningen for Altinn fant vi i den formelle styringsdialogen fra Finansdepartementet. Spørreundersøkelsen viser at prosjektdeltakerne i mindre grad oppfatter at Altinn har hatt interne konsekvenser i etatene. De innrapporteringspliktige

har i større grad merket effektene av Altinn. Dette er helt i tråd med målsetningene fra Finansdepartementet. Dette innebærer en vektlegging av det instrumentelt-hierarkiske perspektivet.

Det andre hypotesen vi testet ser på i hvilken grad Altinn er et resultat av forhandlinger og interesseheving. En overraskelse da vi undersøkte denne hypotesen var hvor mange som ikke opplevde fellesskap med Altinn-prosjektet blant respondentene. Det er i utgangspunktet et dårlig utgangspunkt for muligheten for å finne sterke og tydelige koalisjoner på tvers av etatene. Samtidig var opplevd identitet med Altinn-arbeidet i egen etat også forholdsvis liten.

Fellesskap med andre med tilsvarende fagbakgrunn på tvers av etatsgrenser er også undersøkt. Teknologer er det mange av blant respondentene mine, og det er også de som i størst grad opplever fellesskap med andre med samme fagbakgrunn i andre etater. Økonomer slår også godt ut her. For disse to gruppene fins det god grobunn for en interessekoalisjon. Data indikerer også at koalisjoner mellom folk som jobber med like oppgaver i ulike organisasjoner kan ha funnet sted. De som jobbet med oppgaver i fasene knyttet til utvikling, test og integrasjon av Altinn opplevde i større grad et fellesskap med andre som jobbet med samme oppgave. Intervjuene bygger i noen grad opp en rundt en mulighet for at arbeidet har vært preget av forhandlinger, men først og fremst mellom etatene og innad i etatene. Forskjellene i størrelsene på de deltagende etatene er formidable og må ha krevd god forhandlingsevne og løsningen må ha vært av en art at alle har følt at de har tjent på deltakelse i samarbeidet.

Et annet sentralt spørsmål i dette perspektivet er i hvilken grad prosjektdeltakerne som deltok i Altinn-prosjektet fulgte egne interesser og i så fall hvilke interesser dette var. Overraskende mange av prosjektdeltakerne svarer at dette er faktorer som har hatt betydning. En forventning om at prosjektdeltakerne har vært styrt av egeninteressert styrker seg altså noe i lys av spørreundersøkelsen om Altinn.

Skatteetaten er en aktør i staten i dag som spesielt setter brukerorientering høyt og er opptatt av hvilke oppfatninger som finnes om etaten i omgivelsene. Dette skjer samtidig med at Skatteetaten er den etaten med flest muligheter for tvangsbruk overfor innbyggerne. Altinn har en funksjon som bidrag til at staten skal virke samkjørt og enhetlig, uansett om det er tilfelle eller ikke. Det var en tydelig målsetning med Altinn å få staten til å virke moderne og effektiv gjennom bruk av IT-løsninger, både overfor innbyggerne og i forhold til andre land. Altinn er først og fremst et bidrag til en utvikling for å skape en brukerorientert IT-infrastruktur.

Vi hadde forventet å finne store utfordringer knyttet til det å få gamle og til dels utdaterte beslutningssystemer til å snakke sammen med hverandre og igjen ha et grensesnitt på web. Dette har vi i liten grad fått bekreftet. Likevel finnes det tydelig preg av stivhengighet som legger føringer på muligheten beslutningstakerne har til å gjennomføre ønskede løsninger. Begrensningene lå derimot ikke utelukkende i de eksisterende IT-løsningene. Det viste seg under arbeidet med oppgaven at å skille rene teknologiske løsninger fra juridiske og organisatoriske løsninger var lite hensiktsmessig. De eksisterende skjemaene for innrapportering viste seg å legge sterke føringer på Altinn-løsningen slik den ble. Dette kan sies å ha preg av både juridisk, organisatorisk og teknologisk stivhengighet. Organisatoriske føringer har først og fremst med etatens apparat for å motta innsendte data. Altinn er utviklet slik at den i liten grad krever tilpasninger nedover i organisasjonen. Saksbehandlerne mottar innrapportert informasjon på samme måte som de gjorde det da etaten manuelt skannet papirskjema. Den teknologiske siden av dette handler om de etablerte papirskjemaenes rolle.

Til slutt har vi understreket en viss varsomhet med hensyn til hvilke konklusjoner en kan trekke fra datamaterialet. Det metodiske opplegget har gitt interessant empiri, men vært for begrenset

til å kunne bevise eller forkaste hypoteser som var generelt og rundt formulert i utgangspunktet. Mange av funnene i denne oppgaven kan knyttes til prosjektutvikling i offentlig sektor generelt. Samtidig er det slik at de fleste, om ikke alle, systemer i offentlig sektor på et eller annet vis nå forventes å måtte interagere med andre systemer i andre organisasjoner. På denne måten vil de fleste systemutviklingsprosjekt i staten ha noe preg av tverrsektorielt samarbeid i framtida.

Litteratur

- AAD (2004): *Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor. Strategier og tiltak for mer samordning på IT-området*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Oslo.
- Aberbach, Joel D. og Tom Christensen (2005): *The challenges of modernizing tab administration: Putting customers first in coercive public organizations*.
- Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Egeberg, Morten (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen", i M. Egeberg (red.): *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO
- Egeberg, Morten (2003): "How bureaucratic structure matters: an organisational perspective", i B. G. Peters og J. Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage
- Hammond, Thomas H. (1990): "In defence of Luther Gullick's notes on the theory of organization". *Public Administration* 68 (Summ) 1999: 143-173.
- Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1997): *Studiet av offentlig politikk – en innføring*. Oslo: Tano
- March, James G. og Johan P. Olsen (1983): "Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government". *American Political Science Review* nr. 77: 281-297.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1996): "Institutional perspectives on political institutions" i *Governance. An international journal of policy and administration* nummer 9 (3) 1996.
- Mayntz, Renate (1999): "Organizations, Agents and Representatives" i *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen* redigert av Morten Egeberg og Per Lægred. Oslo: Universitetsforlaget.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony" i *The American journal of sociology* volum 83 nr 2.
- Moderniseringsdepartementet (2005): *eNorge 2009 – det digitale spranget*. Oslo
- Olsen, Johan P. (1998): "Institutional design in democratic Contexts" i *Organizing organizations* redigert av Nilsen Brunsson og Johan P. Olsen. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Orlikowski, Wanda J. og D. Robey (1991): "Information technology and the structuring of organizations" i *Information systems research*, 2(2).
- Peters, B. Guy (1999): "Institutional theory and administrativ reform" i *Organizing political institutions. Essays for Johan P. Olsen* redigert av Morten Egeberg og Per Lægred. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roness, P.G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rørvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Schartum, Dag Wiese (2002): "Fra rettsstat til rettsstatsautomat" i *Digital makt* redigert av Tore Slaatta. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Statskonsult (1998): *Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter. Vurderinger og mulige tiltak.*
- Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (2003): "En fragmentert stat". I *Den fragmenterte staten – Reform, makt og styring* redigert av Bent Sofus Tranøy og Øyvind Østerud. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Yin, Robert K. (2003): *Case study research. Design and methods. Third edition.* London: Sage Publications.
- Yoga, Ram (2005): *Forbedringspotensialet i Altinn fra et brukerperspektiv.* Masteroppgave levert Institutt for informatikk ved Universitetet i Oslo.

Kilder

Muntlige kilder

- Gløersen, Rune (2005). *Intervju 8. desember 2005.* Fagdirektøren i avdeling for IT og datafangst i Statistisk Sentralbyrå.
- Nybø, Reidar (2005). *Intervju 13. desember 2005.* Avdelingsdirektøren for IT-avdelingen i Skattedirektoratet.
- Olderbakk, Håkon (2006): *Intervju 15. mars 2006.* Avdelingsdirektøren for Plan- og utviklingsavdelingen i Brønnøysundregistrene.

Skriftlige kilder

- Altinn (2006): Om Altinn-samarbeidet [URL]. Altinn [oppsøkt 04.07.2006]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/NR/rdonlyres/1246E9E0-EBCE-4AF3-AFE5-A107FD2B9D6D/634/OmAltinnforetater.pdf>
- Altinn (2005a): *Enklere hverdag for næringslivet.* Pressemelding 30. august 2005. Brønnøysund: Brønnøysundregistrene.
- Altinn (2005b): *Lettere skjemahverdag med Altinn.* [URL]. Brønnøysundregistrene [oppsøkt 31.01.2006]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/cms/1044/altinn/Nyhetsarkiv/Undersokelse.htm>
- Altinn sentralforvaltning (2006): *Mulig prosjektorganisering hos ny tjenesteeier.* Presentasjon sendt på mail 5. juli 2006 fra Svein Strand Kommunikasjonsansvarlig, Altinn sentralforvaltning.
- Berntsen, Hilde Rønnaug (2006): *Organisering av mottaksprosjektet. Utdrag fra plan for Altinn mottaksprosjekt.* Sendt på mail 2. februar 2006. Arkiv, Brønnøysundregistrene.
- Brønnøysundregistrene (2005): *Metadatabase.* [URL]. Brønnøysundregistrene [oppsøkt 25.11.2005]. Tilgjengelig på: <http://www.brreg.no/registrene/oppgave/metadatabase.html>
- Brønnøysundregistrne (2006a): *Organisasjonskart* [URL]. Brønnøysundregistrene [oppsøkt 04.07.2006]. Tilgjengelig på: <http://www.brreg.no/organisasjon/organisasjonskart/>
- Brønnøysundregistrene (2006b): *Serviceerklæring ved Brønnøysundregistrene.* [URL]. Brønnøysundregistrene [oppsøkt 06.02.06]. Tilgjengelig på: <http://www.brreg.no/service/>
- Finansdepartementet (2003): *Altinn prosjektmandat.* Brev til Skattedirektoratet sendt 23. juni 2003.
- Finansdepartementet (2002): *Statsbudsjettet 2003. Skatteetaten. Tildelingsbrev.* Brev til Skattedirektoratet sendt 20. desember 2002.

- Finansdepartementet (2000): *Statsbudsjettet 2000. Skattedirektoratet – Skatteetaten. Tildelingsbrev*. Brev til Skattedirektoratet sendt 4. januar 2000.
- Finansdepartementet (1997): *SLN – prosjektmandat*. Brev til Skattedirektoratet sendt 12. november 1997
- NHD (2006): *Elmer – Elektronisk innrapportering*. Nærings- og handelsdepartementet [Oppsøkt 20.02.06]. Tilgjengelig på <http://odin.dep.no/nhd/norsk/p10001272/Elmer/bn.html>
- NHD (2004). *Altinn – ettåring med suksess*. Nærings- og handelsdepartementet. [Oppsøkt 06.03.2005]. Tilgjengelig på <http://odin.dep.no/nhd/norsk/aktuelt/nyheter/024081-230022/dok-bn.html>
- Skattedirektoratet (SKD) (2005): *Foreløpig vurdering av effekter og gevinster ved Altinn*. Notat datert 4. november 2005.
- Skattedirektoratet (SKD) (2004): *Altinn prosjekt. Teknisk økonomisk sluttrapport*. Brev datert 30. september 2004
- Skatteetaten (2005): *Skatteetatens strategier for 2005-2008*. Oslo.
- Statistisk sentralbyrå (2002): *Strategiplan 2002 for Statistisk sentralbyrå* [Oppsøkt 06.02.06]. Tilgjengelig på <http://www.ssb.no/vis/omssb/strategi/strategi2002.html>
- Statistisk sentralbyrå (2005). *Bruk av IKT (Informasjons- og kommunikasjonsteknologi) i staten, 2. kvartal 2005*. Oslo-Kongsvinger.
- Strand, Svein (2006): *Om Altinn organisasjon*. Sendt på mail 5. juli 2006. Kommunikasjonsansvarlig, Altinn sentralforvaltning.

Vedlegg 1: Intervjuguide for IT-ledere i etatene

Innledning

- 0.1 Hvem jeg er
- 0.2 Presentere formålet og problemstillingen i oppgaven
- 0.3 Legge fram formålet med intervjuet
- 0.4 Hvordan materialet skal brukes og publiseres. Identifisering av informantene

Etatens IT-arbeid

- 0.5 Beskriv etatens IT-avdeling(er)
- 0.6 Hvor mange ansatte jobber med strategisk arbeid med IT i etaten?
- 0.7 Hva slags fagkompetanse har de ansatte i IT-avdelingen(ene)?

Teknisk integrasjon mot etaten

- 0.8 Hvilke systemer i etaten måtte Altinn integreres mot
- 0.9 På hvilken måte bidrog eksisterende informasjonssystemer i etaten til å påvirke hvordan Altinn-løsningen endte opp?

Kvalitet og effektivitet (H1)

- 1.1 Hvilken begrunnelse la dere vekt på da dere gikk med i Altinn-samarbeidet?
 - 1.2 Hva slags formål ville etaten oppnå gjennom å delta i Altinn-samarbeidet?
 - 1.3 Hvilke argumenter mot å ikke delta i Altinn-samarbeidet vurderte dere?
 - 1.4 Hvilke overordnede IKT-policy-dokumenter legger din etat mest vekt på? For eksempel fra departementet eller konsultentselskaper
- 0.10 Hvilke utfordringer møtte etaten i forhold til å integrere eksisterende systemer til Altinn?

Service mot innbyggere (H2)

- 2.1 Hvilke faktiske resultater mener du Altinn har ført til etter to års drift?
- 2.2 Hva er blitt bedre av din etats virksomhet ved å delta i Altinn-samarbeidet?
- 2.3 Hvilke deler av din etats virksomhet er blitt utfordret av å delta i Altinn-samarbeidet?
- 2.4 Hva slags tilbakemeldinger har dere fått og får fra deres brukere av Altinn?
- 2.5 Hvilke endringer av etatens datakvalitet kan spores til innføringen av Altinn?

Koalisjoner innad i etaten (H3)

- 3.1 Hvem i din etat var de mest sentrale beslutningstakere under etableringen av Altinn?
- 3.2 Hvilke grupper i din etat hadde mest å si for resultatet av Altinn-samarbeidet?
- 3.3 Hvordan oppfatter du beslutningsprosessene rundt etableringen av Altinn i ettertid?
- 3.4 Hva slags oppfatninger tror du deltakerne i Altinn-samarbeidet fra din etat hadde om samarbeidet?
- 3.5 Var det vanskelig for beslutningstakerne rundt Altinn i etaten å gå gjennomslag for ideen om Altinn i resten av etaten?
- 3.6 Var det forskjeller internt i etaten i forhold til entusiasme rundt Altinn-samarbeidet?
- 3.7 På hvilken måte oppfatter du at din etat kom gunstig ut av beslutningsprosessene rundt etableringen av Altinn?
- 3.8 Oppfatter du det slik at noen av etatene kom gunstigere ut av beslutningsprosessene rundt etableringen av Altinn enn andre?
- 3.9 Har størrelsen på etaten noe å si for ulik entusiasme rundt innføring av tverrsektorielle IKT-systemer?

Motstridende myter (H5)

- 5.1 Hvilke overordnede begrep kan sies å beskrive IT-satsningen i din etat?

- 5.2 På hvilken måte er Altinn i tråd med IT-satsningen i din etat?
- 5.3 Hvilke begreper kan beskrive tanken bak etableringen av Altinn?
- e-forvaltning
 - Effektivitet
 - Bedre tjenester for brukerne
 - Bedre data for etaten
 - Interoperabilitet
 - Tjenesteorientert arkitektur
- 5.4 Ble etableringen av Altinn preget av myter om bruk av IT i offentlig sektor?

Dominante myter (H6)

- 6.1 Har dere inntrykk av at Altinn ble en løsning som er i tråd med utviklingstrenden for bruk av IT i offentlig sektor?
- 6.2 Var det sånn at det for din etat var mulig å si nei til å delta i Altinn-samarbeidet?

Påvirkning utenfra (H4)

- 4.1 Hadde grupper utenfor din etat påvirkning for hvordan Altinn ble etablert?
- 4.2 Hvilke grupper?
- 4.3 På hva slags måte?
- 4.4 Var de eierdepartementene involvert i arbeidet? Hvilken rolle hadde de?
- 4.5 Opplevde du annet politisk press i forhold til etatens deltakelse i Altinn?
- 4.6 Hva slags begrunnelse hadde de andre etatene for å delta i Altinn-samarbeidet?

Vedlegg II: Oversikt over variabler og kilder

Kilder fra spørreundersøkelse er markert med S, mens tallet viser til nummeret på spørsmålet i undersøkelsen (se vedlegg 2).

Variabel	Enhet	Kilde
Etatsstørrelse	Etat	Intervju
IT-fokus	Etat	Intervju
Meteororientering	Etat	Intervju og S 4.5 – S 4.7
Organisasjonskultur	Etat	Intervju
Avgjørelsesstruktur	Etat	S 3.1
Ryddig styring	Etat	S 3.10
Organisasjon	Prosjektdeltaker	S 1.1
Fagbakgrunn	Prosjektdeltaker	S 1.2
Altinnprioritering	Prosjektdeltaker	S 1.4
Fase	Prosjektdeltaker	S 1.5
Styringsvariabler	Prosjektdeltaker	S 3.2 – S 3.7
Tatt avgjørelser	Prosjektdeltaker	S 3.8
Avgjørelsesområde	Prosjektdeltaker	S 3.9
Drivkrefter i egeninteresser	Prosjektdeltaker	S 4.1 – S 4.3
Intern identitet	Prosjektdeltaker	S 5.1 – S 5.3
Ekstern lydhørhet	Prosjektdeltaker	S 5.4 – 5.6
Tettest samarbeid	Prosjektdeltaker	S 5.7
Intern effektivisering	Effekt	S 2.1
Organisasjonsendring	Effekt	S 2.2
Prosjektkvalitet	Effekt	S 2.3
Datakvalitet	Effekt	S 2.4
Ekstern effektivisering	Effekt	S 2.5
Ekstern kvalitetsheving	Effekt	S 2.6
Nyttig verktøy	Effekt	S 2.7
Faglige krav	Effekt	S 2.8
Etatslikhet	Effekt	S 2.9
Legitimitet	Effekt	S 2.10