

# ALTINN

Nettportalen som skal bringe norsk eForvaltning videre

Av  
Ida M. T. Bringedal

Avhandling avlagt ved  
Handelshøjskolen i København for graden  
Master of Public Administration 2012





## **SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

**Forfatter(e):**        \_\_ Ida M. T. Bringedal \_\_\_\_\_

**Tittel:**                \_\_ Altinn – nettportalen som skal bringe norsk eForvaltning videre

**Studieprogram:**     \_\_ MPA \_\_\_\_\_

**Kryss av:**

**Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv**

**Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre  
Kan frigis fra: \_\_\_\_\_**

**Dato:**

\_\_\_\_\_  
**underskrift**

Takk til informanter, veileder Gjermund Haga, Semicolon II v/ Leif Skiftenes Flak, Jan Mehlum, Anne-Lise og Aleksis.

# Innholdsfortegnelse

<b>1.0 INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
<b>2.0 METODE</b> .....	<b>10</b>
2.1 Forskeren .....	10
2.2 Forskningsdesignet .....	11
2.3 Om intervjuene .....	13
2.4 Oppsummering .....	15
<b>3.0 CASEPRESENTASJON</b> .....	<b>16</b>
3.1 Altinn og Altinn gevinstrealisering .....	16
3.2 Hva kan Altinn tilby? .....	18
3.3 Informantene .....	18
3.4 Oppsummering .....	19
<b>4.0 PROBLEMSTILLING</b> .....	<b>20</b>
<b>5.0 TEORI</b> .....	<b>21</b>
<b>5.1 IT i det offentlige</b> .....	<b>21</b>
5.1.1 Hva er strategi?.....	21
5.1.2 IT-strategi .....	23
5.1.3 Gevinstrealisering.....	24
5.1.4 Suksess med IT .....	25
<b>5.2 Målstyring i offentlig sektor</b> .....	<b>26</b>
5.2.1 Formulering og utvikling av mål .....	27
5.2.2 Mål- og resultatstyring .....	28
5.2.3 Verdier .....	31
5.2.4 Effekter av mål og verdier.....	32
5.2.5 Alternative målinger for offentlig sektor.....	35
5.3 Oppsummering .....	36
<b>6.0 ANALYSE AV FUNN</b> .....	<b>38</b>
<b>6.1 Uklare eller klare mål</b> .....	<b>39</b>
6.1.1 Strategien.....	39
6.1.2 Målutviklingen .....	43
6.1.3 Oppsummering uklare eller klare mål .....	46
<b>6.2 Kommunikasjon</b> .....	<b>47</b>
6.2.1 Hvordan kommuniseres det.....	47
6.2.2 Til hvem og hva kommuniseres det internt i organisasjonene .....	51
6.2.3 Hvordan fungerer ordbruken .....	54
6.2.4 Oppsummering kommunikasjon .....	56
<b>6.3 Mål- og resultatstyring</b> .....	<b>56</b>
6.3.1 Politiske og administrative mål: Om målforståelse.....	57
6.3.2 Overmåling og målforskyving.....	60
6.3.3 Kollektive eller institusjonsbestemte mål?.....	64
6.3.4 Oppsummering mål- og resultatstyring.....	67
<b>6.4. Verdier og effekter</b> .....	<b>67</b>
6.4.1 Verdier.....	67

6.4.2 Effekter .....	69
6.4.3 Oppsummering verdier og effekter .....	72
<b>7.0 SVAR PROBLEMSTILLING.....</b>	<b>73</b>
<b>8.0 AVSLUTNING OG UTFORMING AV HYPOTESER .....</b>	<b>75</b>
Litteraturliste.....	78
Nettressurser.....	80
Vedlegg.....	82

*Jeg må si at jeg egentlig er veldig opptatt av dette. Jeg tror at på sikt så vil Altinn spare det offentlige for veldig, veldig mange penger. Jeg tror det er noe helt unikt som nå holder på å skje. Jeg tror at det er veldig bra, men det er litt i startfasen ennå. (Informant 5)*

## 1.0 Innledning

Altinn.no er en nettportal for hele den norske offentlige sektoren. I utgangspunktet var Altinn et samarbeid mellom Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregistrene om felles innrapporteringsløsning, hvor målet var å bedre kommunikasjonen med forvaltningen. Man ønsket å skape en felles innrapportering på internett for de tre skjematunge etatene slik at skjemaene kunne sendes elektronisk i stedet for manuelt. Men etter hvert ble det klart at Altinn kunne utvikles til noe enda større: Kommunikasjon *med* forvaltningen fungerte fint, og man så mulighet til å gjøre samhandling *mellom* forvaltningen mulig. Utvidelsen av Altinn førte til en ny visjon, nemlig ”eForvaltning i verdensklasse” (altinn.no, aksessert 27.02.12).

For norske myndigheter er Altinn en enorm IT-satsning, både i ord og handling, og den politiske føringen er blant annet at portalen skal fungere som myndighetenes løsning for innrapportering og dialog med næringslivet (Nærings- og handelsdepartementet: Tid til nyskaping og produksjon 2008). På altinn.no kan man blant annet lese at Altinn ikke bare er i tråd med Regjeringens handlingsplaner, men også med EUs forventninger om ett felles kontaktpunkt for næringslivet i det offentlige. Dessuten blir portalen sett på som en viktig framtidig eksportartikkel i internasjonalt samarbeid på grunn av omfanget av elektronisk forvaltning (altinn.no, aksessert 27.02.12). Det er næringslivet som er den primære aktøren Altinn foreløpig retter seg mot, selv om tiltak rettet mot befolkningen for øvrig også er gjennomført. Målet er at næringslivet skal kunne forholde seg til én nettportal for all kommunikasjon med og rapportering til forvaltningen. Gjennom dette ønsker man at næringslivet både skal kunne få en mer effektiv kommunikasjon med forvaltningen, samt at hver enkelt aktør, både i den offentlige forvaltningen og i næringslivet, skal kunne hente inn gevinster av tjenesten gjennom f.eks. overgangen fra manuell til elektronisk behandling.

Hele det offentlige Norge kan være tjenesteeiere i Altinn. Ettersom deltakelse i Altinn er frivillig, er tjenesteeierne alle de offentlige aktørene som til enhver tid er med i Altinn. Per i dag er det 34 statlige etater/tilsyn, tre kommuner og én fylkeskommune med i dette samarbeidet (altinn.no, aksessert 30.01.2012). Men ettersom Altinn har som målsetning å være eneste nettportal for all kommunikasjon med norsk offentlig forvaltning, vil utvidelsen av nye tjenesteeiere og tjenester trolig bare fortsette.

Altinn styres fra 2004 av en egen enhet i Brønnøysundregisteret med navn *Avdeling for nasjonal eForvaltning og infrastruktur*, forkortet AEI. Og det er AEI tjenesteeierne har kontakt med når løsninger skal legges inn i Altinn. I hovedsak snakker vi om skjemaløsninger som skal gjøres elektroniske, selv om en rekke andre tjenester er mulige og vil bli utviklet fremover. Et eksempel på overgang til Altinn er selvangivelsen i Norge. For å legge inn selvangivelsen som privatperson logger man ikke nødvendigvis inn på altinn.no, men

elektroniske ID-sider, som MinSide eller Norge.no. I prinsippet skal man kunne logge seg inn der man selv ønsker det uten å vite at man kobles på Altinn (Holten 2011). Altinn er med andre ord en tjeneste som befinner seg på baksiden av nettsidene man bruker, og et slikt system benevnes gjerne som portaluavhengig. Det er tjenesteeierne som velger hvor deres publikum skal finne dem.

Kriteriet for å delta i Altinn er at tjenesteeierne må gå gjennom en gevinstrealiseringsprosess med årlig gevinstrapportering. Dette er en rapportering som blir sett på som viktig for å kunne måle det arbeidet som Altinn besparer både det offentlige byråkratiet og den private næringen for (altinn.no, aksessert 30.01.2012). Dette samfunnsøkonomiske perspektivet er politisk fundert og gevinstrealiseringen kan beskrives som en slags nyttekostanalyse på investeringen Altinn.

Det som slo meg i møtet med Altinn var kompleksiteten ved systemet og ved logikken som systemet bruker. Jeg syntes kommunikasjonen var vanskelig og brukte tid på å pusle sammen de mest essensielle brikkene. Dette kunne selvsagt henge sammen med min manglende forståelse av informatikk, men samtidig beveger jeg meg raskt og enkelt på internett hver dag. Jeg fikk derfor lyst til å undersøke dette. Jeg ønsket å komme nærmere det å forstå Altinn fra et tjenesteeierperspektiv, ettersom tjenesteeierne sitter i vidt forskjellige organisasjoner, men skal gjennom den samme prosessen med Altinn. Det falt derfor ned på et case- studie med ledere som jobbet direkte mot Altinn og AEI, hvor forståelsen av målstrukturen i Altinn kommer til uttrykk. Med målstruktur mener jeg definering, utvikling og styring av mål, samt forståelse og måling av effekter. En forståelse av målstrukturen handler både om hvordan Altinn har som mål å fungere og hvordan Altinn faktisk fungerer. Ettersom tjenesten er sammensatt og fortsatt under utvikling, er det naturlig å anta at det finnes ømme punkter.

Intervjuene i oppgaven har blitt foretatt i forbindelse med den årlige gevinstrapporteringen, og jeg ønsket å sette dette i fokus fordi tjenesteeierne er pliktige til å levere disse rapportene. Hver enkelt tjenesteeier er dessuten ansvarlig for å hente ut egne gevinster så lenge utviklingskostnader og gevinst kan knyttes til en og samme tjenesteeier. Jeg ønsket å vite hvordan tjenesteeierne konkretiserte gevinstene samt om disse ble vurdert ulikt fra tjenesteeier til tjenesteeier. Jeg valgte å forholde meg til fem forskjellige tjenesteeiere som representerer norsk offentlig forvaltning på ulike områder.

Organisasjonsteori for offentlig sektor er en viktig bestanddel av oppgaven. Caset er begrenset og ønsker ikke å generalisere, men kompleksiteten ved offentlige organisasjoner blir forsøkt belyst. Ettersom Altinn er en vedtatt satsning i Norge, er det interessant å finne ut av hvordan Altinn måles, hvordan målstyringen fungerer foreløpig og hva som kan være enkelte av grunnene til dette.



Samtidig var det uunngåelig å se de store linjene og føringene som er lagt fra politisk hold. Det fremsto nokså tydelig for meg at Altinn befant seg i et krysningspunkt mellom privat og offentlig logikk, og jeg fant det naturlig å knytte strategiteori inn i oppgaven. Ved å fokusere på strategi generelt og IT-strategi spesielt, forsøker jeg å danne et grunnlag for å diskutere hva som er Altinns strategi, hvordan strategien gjennomføres og ikke minst hvordan den oppfattes.

Semicolon II er et større forskningsprosjekt i norsk offentlig sektor, blant annet sponset med midler fra Forskningsrådet og med fokus på elektronisk samhandling i offentlig sektor på tvers av etater og forvaltningsnivåer (semicolon.no, aksessert 21.11.2011). Denne masteroppgaven knytter seg opp til *Altinn- gevinstrealisering*, et prosjekt innenfor Semicolon II og i regi av Leif Skiftenes Flak (UiA) og Hans Solli-Sæther (BI Oslo). Prosjektet handler om videreutviklingen av en gevinstrealiseringmodell til Brønnøysundregisterets avdeling med fokus på nettportalen Altinn. Forskningen deres bygger på Action Design Research, hvilket impliserer stor grad av samhandling med enheten det forskes på, og hvor målet er å løse eventuelle problemsituasjoner derigjennom (Skiftenes Flak og Solli-Sæther 2011). Prosjektet skal avsluttes i 2014.

Det er mange grunner til at Altinn bør forskes på, som allerede nevnt er Altinn en stor satsning og norske myndigheter ser på systemet som en mulig fremtidig eksportvare. Samhandlingsperspektivet er genuint, og vil dersom det lykkes fullt ut både kunne eksporteres, men også føre til en nokså forandret kontakt med den norske offentlige forvaltningen for samtlige. At eForvaltning dessuten er et stort og viktig satsningsområde for EU, gjør ikke relevansen mindre.

Det er flere faglige arbeider som kretser rundt Altinn, men de jeg har funnet omhandler likevel en annerledes tematikk og gjerne informatikk. (Ved for eksempel portalen duo.uio.no finnes flere masteroppgaver i informatikk om Altinn.) Jeg synes derfor det var spennende å skulle angripe tematikken fra en vinkel som ikke var rent datafaglig, fordi det i det datafaglige perspektivet gjerne fokuseres på rent datatekniske ting ved portalen. Det virker som om det ikke finnes særlig forskning på Altinn med utgangspunkt i den offentlige sektoren foreløpig.

Bruk av internettbaserte løsninger er riktignok ikke nytt for den offentlige sektoren, og etablert forskningspraksis på området snakker gjerne om interoperabilitet. Med interoperabilitet menes samhandling både teknisk, organisatorisk og semantisk, slik at nytteverdien øker (Solli-Sæther 2009). Ved at jeg ser på den organisatoriske biten av samhandlingen i Altinn, knytter jeg oppgaven opp mot eksisterende forskning på feltet.

## 2.0 Metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for oppgavens bruk av metode. Dette har jeg delt inn i en første del som jeg har valgt å kalle forskeren, en del to som omtaler forskningsdesignet med kommentarer rundt utvalg og ekskluderinger, samt en tredje del hvor jeg kommenterer rundt oppgavens intervjuer.

### 2.1 Forskeren

I denne oppgaven vil fortolkning av det innsamlede materialet få en stor plass. Jeg ønsker å gjennomføre et kvalitativ studie med fem utvalgte informanter, og vil altså fokusere mer på mening og innhold enn omfang og bredde. Med bakgrunn i at fortolkningen av informantenes svar danner grunnlaget for den forståelsen jeg ønsker å komme frem til, er det den hermeneutiske metode som ligger til grunn for forskningen.

Hermeneutikken var i utgangspunktet en metode for å tolke skriftlige tekster, men har etter hvert utviklet seg til også å gjelde tolkning av kultur gjennom f.eks. å lese intervjuutdrag (Fangen 2010). Prinsippet bak hermeneutikken er at mening kun kan forstås i lys av den sammenhengen det vi studerer er en del av, og at det ikke finnes en egentlig sannhet (Thagaard 2011). Enkel hermeneutikk handler om informantenes tolkning av sin egen virkelighet. Dobbel hermeneutikk er forskerens tolkning av informantenes tolkninger og gjenspeiler hva forskeren engasjerer seg i ved å forsøke og forstå og utvikle kunnskap om denne virkeligheten. Mens trippel hermeneutikk kan beskrives som en fortolkning av de underliggende og skjulte interessene hos informantene. Her kommer forskerens kritiske tolkninger av de ulike strukturene og prosessen som påvirker informantene som så vel forskerens egen måte å tilsynelatende fritt tolke sin situasjon på i forhold til undersøkelsestemaet (Fangen 2010).

Innenfor hermeneutikken er det altså ikke meningen å kun beskrive det som observeres, men grave dypere. Antropologen Clifford Geertz beskriver dette som forholdet mellom en ”tykk” og en ”tynn” beskrivelse (Thagaard 1998). Forskerens mål er å presentere en ”tykk” beskrivelse som inkluderer utsagn om hva informanten kan ha ment med sine handlinger, hvilke fortolkninger informanten selv gir og den fortolkningen forskeren har. En god fortolkning inneholder et meningsaspekt, og fortolkningens argumentasjon er vesentlig for hvor god fortolkningen vurderes som.

Utfordringen ved hermeneutikken er hvem som ”eier” sannheten (Fangen 2010). Dersom forskeren og den det forskes på er uenige i eller den det forskes på ikke kjenner seg igjen i

forskerens fortolkninger, kan dette bli til en belastning for dem det forskes på. Det er derfor essensielt at forskeren har god nok begrunnelse og dokumentasjon for sine fortolkninger.

## 2.2 Forskningsdesignet

Oppgavens hovedfokus ligger i forståelsen av målstrukturen i Altinn med et spesielt fokus på Altinn gevinstrealisering. Jeg ønsker som allerede nevnt å komme nærmere det å forstå Altinn fra et tjenesteeierperspektiv. Området er svært komplekst, det vil ha mange mulige innfallsvinkler eller sannheter og funnene vil dermed kunne gå i flere retninger. Derfor er det svært vanskelig å forklare fenomenet Altinn og Altinn gevinstrealisering kausalt. Det derimot oppgaven søker å gjøre er å beskrive fenomenet Altinn og Altinn gevinstrealisering gjennom et fokus på utvalgte ledes oppfatninger og min forståelse og tolkning av disse. Det dreier seg altså om et intensivt design hvor fokus ligger på å få frem fellestrekk i utvalget av informanter. Slik jeg allerede har nevnt, ble det tidlig klart at oppgaven skulle være et case-studium med fokus på ledere i utvalgte virksomheter og deres forhold til Altinn i forbindelse med gevinstrapportering. Fellestrekkene vil jeg sette opp mot organisasjonsteori for offentlig sektor og strategiteori, slik at disse forhåpentligvis danner en ny plattform for kunnskap. Men jeg ønsker ikke å formulere en generell teori i oppgaven, men gi grobunn for ulike hypoteser som kan forme en slik teori. Med andre ord kombinerer jeg induktiv og deduktiv metode.

Det å gjennomføre case-studier få år etter iverksetting av et nytt system, kan være lite egnet til å beskrive nytten av systemet, men heller til å påpeke dysfunksjonelle virkninger eller motstand (Johnsen 2007). Dette har jeg forsøkt å være bevisst gjennom hele prosessen med oppgaven. Men som jeg vil beskrive senere både i kapitlene teori og funn kan det ha sine hensikter å gjennomføre analyser før store forandringer er ferdig gjennomførte, ettersom påvirkningsmuligheten dermed er større.

Den empiriske undersøkelsen ble foretatt som intervjuer, og intervjuguiden inneholder 16 spørsmål og finnes i sin helhet som vedlegg (Vedlegg I). Spørsmålene kretser rundt oppgavens tematikk, og jeg valgte å kalle rammen for *fokus på mål, verdier og effekter som resultater av eller i forbindelse med kommunikasjon*. Oppgaven baserer seg på fem intervjuer som ble gjennomført i løpet av januar 2012 og i forbindelse med gevinstrapportering til AEI (Brønnøysundregisterets Avdeling for nasjonal eForvaltning og Infrastruktur, altså driftsenheten til Altinn). Jeg gjennomførte alle intervjuene med båndopptager slik at de kunne transkribes i sin helhet (uttrykt vedlegg). Dette bestemte jeg meg for ved et tidlig stadium ettersom jeg ønsket å gjøre tolkninger av utsagn.

Informantene er et tilfeldig utvalg foretatt av AEI, hvor både større og mindre aktører i Altinn er representert og tilhører det Thagaard (2011) kaller et spesielt utvalg. Utvalget ble gjort med

bakgrunn i at tjenesteeierne nylig hadde levert gevinstrapport til AEI, og var således ment å gi et lignende utgangspunkt for tjenesteeierne og dermed et godt sammenligningsgrunnlag. Samtidig var det ønskelig at informantene besatt den informasjonen jeg ønsket å få tak i om gevinstrealisering. Det var AEI som gjennom forskeren Skiftenes Flak i Semicolon II ga meg en liste over tjenesteeiere. Jeg følte meg derfor ganske sikker på at informantene kjente tematikken godt. Da dette viste seg å ikke stemme, ble jeg i en periode usikker på om tematikken måtte forandres. Men ettersom tiden gikk og jeg kom bedre i gang med analysen, så jeg at denne problematikken var med på å gjøre funnene interessante.

Det å gjennomføre kvalitative intervju krever at informantene beskriver hendelser med egne ord, og det å bevare anonymitet kan således være vanskelig. Det er kanskje mulig å gjenkjenne ulike informanters organisasjoner ut i fra utsagn, ståsted osv., i hvert fall i langt større grad enn gjennom kvantitative spørreskjemaer. Derfor er det et krav at man anonymiserer gjenkjennelige detaljer, og dette har jeg også forsøkt å forholde meg til gjennom hele oppgaven. Jeg kunne vurdert å gjennomføre oppgaven med spørreskjemaer til hver enkelt av tjenesteeierne, men så tidlig at det kvalitative intervjuet kunne vise flere sammenhenger til hvorfor det var sånn eller slik, og ikke bare hva det var. utfordringen er å skille mellom hva som er egne fortolkninger, hva som er informantens fortolkninger eller hva som er egne utsagn eller informantens utsagn (Fangen 2011). Jeg har derfor valgt å gjengi informantens utsagn i stor grad som sitater for å unngå misforståelser, slik at fortolkningene lett kan tilbakeføres til sitatene og leses som nettopp fortolkninger. Da jeg i oppgaven er spesielt interessert i å finne ut av motivene som informantene handler ut i fra, så jeg dette som en nødvendighet.

Altinn og Altinn gevinstrealisering er et stort tema. Ettersom det utvalget som har blitt gjort i prinsippet består av forskjellige caser, nemlig forskjellige tjenesteeiere, kunne oppgaven for eksempel ha vært et komparativt case-studie. Men jeg har valgt å forholde meg til de forskjellige tjenesteeierne som en gruppe i dette tilfellet, for å finne interne forskjeller og likheter dem i mellom uten generalisering utover gruppen. Jacobsen (2005) bruker termen kollektiv enhet på et slikt utvalg. Mens absolutte enheter er enheter som ikke referer til andre enn seg selv, som enkeltindivider, er kollektive enheter en case på et høyere nivå. En kollektiv enhet består med andre ord av flere absolutte enheter. Og desto høyere nivå den kollektive enheten befinner seg på, desto flere underenheter består den av.

Som allerede nevnt er det ikke en teori eller en hypotese som skal undersøkes empirisk i oppgaven; oppgavens teoribruk er ment forstående og ikke eksplorerende. Med et forstående kunnskapsmessig formål mener jeg det å forstå subjektets handlinger ut i fra dennes hensikter (Andersen 1999). Og kjernespørsmålet i en forstående undersøkelse kan formuleres som: Hva er x? Det er de meninger og betydninger som mennesker har lagt ned i fenomenet x som

gjøres til gjenstand for undersøkelse. Forskningsspørsmålene vil vedrøre konkrete, praktiske livsvilkår, organisasjoner og institusjoner som utgjør en konkret sammenheng for individet, organisasjonen eller samfunnet, og det legges vekt på å utvikle nye forståelsesrammer og fortolkninger.

Min analyse av tjenesteeiernes forhold til og forståelse av AEI og Altinn er gjeldende for et kortere tidsrom, ettersom kompetanseutviklingen mest sannsynlig vil gå raskt i den enkelte organisasjon, og informantenes forståelse av Altinn vil forandre seg. Til tross for at oppgavens mål ikke er generalisering, til det er dessuten også utvalget av informanter etter mitt skjønn for lite, vil det mest sannsynlig finnes fellestrekk blant informantene som er fremtredende og dermed interessante å se nærmere på for en annen forsker som ønsker å jobbe ut i fra en hypotese. Jeg har forsøkt å tenke oppgaven ut i fra at et slikt scenario er mulig, og at min oppgave kan danne basis for videre forskning på feltet. Oppgaven vil ikke kunne besvare de mest komplekse spørsmål ettersom erfaringsbakgrunnen til informantene varierer. Samtidig kan dette forhåpentligvis gi mer objektive svar og således noe å gå etter for andre.

Jeg har valgt å legge opp delen av oppgaven som omhandler funnene ut fra den teorien jeg tar i bruk. Først beskriver jeg teoriene jeg vil bruke i teorikapittelet, deretter deler jeg opp teorien jeg ønsker å bruke i kapittelet jeg har valgt å kalle analyse av funn. I funnene analyserer jeg informantenes intervjuer og supplerer tolkning med teori. Jeg har valgt å gjøre det slik for å få en enkel lesning av oppgaven, og samtidig en strukturert fremstilling av de faktiske funnene fra intervjuene. Samtidig får teorien styre mye av oppgavens utseende.

### **2.3 Om intervjuene**

Det har vist seg å gi både positive og negative effekter å være tilknyttet Semicolon II og et større hele. For det første har dette gitt seg utslag i utvalget av informanter. Det at informantutvalget ble gjort av AEI (Brønnøysundregisterets Avdeling for nasjonal eForvaltning og infrastruktur) hang sammen med at forskerne informerte AEI om min delaktighet i prosjektet med Altinn gevinstrealisering. Jeg trodde derfor at det ville være enkelt å få tak i informantene. Men ettersom AEI brukte nokså lang tid på å gi klarsignal, ble selve intervjuene forskjøvet til 2012 i stedet for å foregå i 2011. Dette var i utgangspunktet ikke ønskelig, men ordnet seg greit.

Jeg var for øvrig aldri i direkte kontakt med AEI personlig, men kun gjennom forskeren Leif Skiftenes Flak. Hvorvidt min personlige involvering hadde forskyndet prosessen betviler jeg derimot sterkt. Jeg anser derfor Skiftenes Flaks involvering i mitt prosjekt som en viktig bestanddel i å få det til i sin nåværende form. Jeg ble dessuten bedt pent av Skiftenes Flak om

å vente til AEI ga klarsignal, og forholdt meg til dette. Ved å gjøre prosjektet på egen hånd ville jeg ha sluppet flere ledd i systemet. Samtidig ville nok informasjonstilgangen vært annerledes.

Intervjuets oppbygning og gjennomføring ble også påvirket av at forskerne i Semicolon II ønsket å få noe informasjon som i utgangspunktet ikke var like relevant for min oppgave. Det var for øvrig jeg som spurte spesifikt om de hadde noe å legge til intervjuguiden. Jeg merket allerede ved første intervju at et par av spørsmålene var kompliserte for informantene å svare på, og satt heller ikke selv med særlig mye informasjon om for eksempel de tekniske løsningene ved Altinn eller detaljer omkring gevinstrealisering. Men jeg opplevde ikke informasjonsmangel som noe spesielt problem, ettersom informantene hadde ulik tilnærming til Altinn og gevinstrealiseringen, de representerte jo også svært forskjellige organisasjoner, og jeg ikke ville hatt mulighet til å sette meg godt inn i de interne datastrukturene til hver organisasjon. De vanskeligere sidene med Altinn og Altinn gevinstrealisering fremsto dessuten som overordnet og nokså lik hos de forskjellige tjenesteeierne ved nærmere betraktning. Men at kunnskapsmangel kunne ha blitt et problem er sikkert mulig. Og det viser seg jo også at de masteroppgavene jeg har funnet om Altinn går under informatikkstudiet, studenter som nettopp kjenner betingelsene for en internettportal godt.

Det var i utgangspunktet ønskelig å gjennomføre alle intervjuene ansikt til ansikt med informantene, men ettersom informantene bodde på alle kanter av landet, ble ikke dette mulig å få til av økonomiske grunner. Jeg er usikker på hvorvidt dette har påvirket resultatet, men mente på det tidspunktet telefonintervju ble bestemt at jeg like gjerne kunne gjennomføre per telefon. Dette hadde med de allerede gjennomførte intervjuenes oppbygning og omfang å gjøre, hvor jeg følte at informantene ikke hadde vanskeligheter med å snakke om Altinn slik de oppfattet det. Et av intervjuene ble derfor gjennomført per telefon.

I utgangspunktet hadde jeg flere informanter enn jeg endte opp med. Jeg fikk i alt ni mailadresser fra AEI, fem av disse har jeg gjennomført intervjuer med, to meldte at det ikke var mulig på grunn av tidsmangel, en svarte ja, men aldri noe mer og en forespurt informant ga aldri lyd fra seg. I en kort periode var jeg veldig usikker på om jeg skulle gå i gang med å finne nye informanter selv, men lot dette være til fordel for at AEI hadde godkjent min kontakt med de utvalgte tjenesteeierne. Det var også et tidsaspekt i dette som gjorde nye informanter vanskelig. Jeg mener også at utvalget på fem tjenesteeiere er representativt nok til å kunne utforme en eller flere hypoteser.

Når det kommer til selve intervjuformen, tror jeg denne kunne vært bedre. Jeg følte at jeg benyttet intervjuguiden mer slavisk enn nødvendig, og samtalen fløt ikke like godt som jeg hadde håpet. Hvorvidt dette skyldes tematikk, intervjuguide eller personlige egenskaper synes

jeg er vanskelig å si, mest sannsynlig er det nok en kombinasjon av de tre. Det positive ved intervjuene er at informantene var villige til å gi fra seg informasjon, og at jeg følte at jeg endte opp med resultater jeg kunne bruke. Med denne bakgrunn vil jeg summere opp intervjuene som vellykkede.

## **2.4 Oppsummering**

Med utgangspunkt i hermeneutisk metode ønsker jeg å se nærmere på intervjuer med fem tjenesteeiere i Altinn. Det er fortolkning som står i høysetet, og jeg ønsker å komme nærmere en forståelse av Altinn og Altinn gevinstrealisering. Formålet er å inkludere fortolkning som viser til subjektets handlinger ut fra dennes hensikter.

Jeg har argumentert for at jeg tror det er mulig å innhente en delvis objektivitet, men at generalisering ikke er et mål med oppgaven. Jeg har valgt et intensivt design med få informanter, hvor målet er å svare på problemstillingen samt danne utgangspunkt for en eller flere hypoteser som det i fremtiden vil være mulig å teste ut. Oppgaven er delt inn etter teoribruk, men det er ikke en teori som undersøkes.

## 3.0 Casepresentasjon

I dette kapittelet vil caset bli gjort rede for gjennom å presentere bakgrunnen til Altinn og Altinn-gevinstrealisering, samt utvalget av informanter.

### 3.1 Altinn og Altinn gevinstrealisering

Altinn er en internettportal og et samarbeid mellom offentlige etater ovenfor det private næringsliv og privatpersoner. I begynnelsen var det Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregistrene som startet et samarbeid om felles innrapporteringsløsning, men denne ble noen få år senere, 2004, erstattet av Altinn-portalen. Altinn består per i dag av 34 statlige etater/tilsyn, tre kommuner og én fylkeskommune (altinn.no, aksessert 30.01.2012).

Målsetningen for Altinn har utviklet seg gjennom årene; fra å være fokusert mot tekniske løsninger og reduksjon av en administrativ byrde for næringslivet, til å bli mer orientert mot samhandlingsstruktur mellom de offentlige aktørene som deltar, samt den samfunnsøkonomiske nytten. Man så muligheten til å etablere eForvaltning i verdensklasse og den politiske ambisjonen er at "[...] næringslivet bare skal behøve å forholde seg til én nettportal for all rapportering og kommunikasjon med forvaltningen" (altinn.no, aksessert 05.10.2011). Dette kan også betegnes som en videreutvikling av Altinn,; fra Altinn I til Altinn II, hvor sistnevnte muliggjør en samhandlingstjeneste. Regjeringen besluttet februar 2008 at det overordnede kriteriet for Altinn skal være av samfunnsøkonomisk art, og alle nye tjenester vurderes ut fra grad av samfunnsøkonomisk gevinst.

Tjenesteeierne i Altinn er pliktige til å lage en gevinstrealiseringsplan med årlige gevinstrapporter. (Som beskrevet er intervjuene i oppgaven gjennomført i forbindelse med gevinstrapportering til Altinn). Gevinstrapportene kan sammenlignes med en selvangivelse for organisasjonen, hvor det gjøres gevinstestimer for 10- 12 år frem i tid. Dette er Altinns og tjenesteeierne måleinstrument for suksess, og Tjenestebeskrivelsen leveres AEI før systemet blir tatt i bruk. Alle nye tjenester som etableres skal dermed gi samfunnsøkonomisk nytte som overstiger utviklings- og implementeringskostnadene (Pedersen og Skiftenes Flak 2012).

Utgangspunktet for gevinstrapportene er altså Tjenestebeskrivelsen. Aktører som ønsker å få en tjeneste levert gjennom Altinn må utarbeide en Tjenestebeskrivelse hvor det differensieres mellom 3 ulike nivå (Pedersen og Skiftenes Flak 2012). Enkle tjenester er nivå 1, og der fungerer Tjenestebeskrivelsen som gevinstrealiseringsplan. Mer komplekse tjenester, f.eks. med mer enn én tjenesteeier, vurderes som nivå 2. Der kreves en mer detaljert plan med nyttekostnadsanalyse, interessentanalyse, prosessmodeller og en gevinstplan. Ved prosjekter



med et kostnadsnivå som overskrider grenseverdien for Finansdepartementets kvalitetssikringsregimer, som har usedvanlig stor samfunnsøkonomisk nytte eller stor risiko, må prosjektene benytte Finansdepartementets maler for KS-regimet (Pedersen og Skiftenes Flak 2012)

Et av problemene med denne formen for måling, er for det første at den samfunnsøkonomiske gevinsten av en slik tjeneste er vanskelig å måle. (Dette fremkommer i ulike nytte-kostnadsanalyser på Altinn hvor resultatene er meget varierte. Finnes for eksempel på altinn.no.) Samtidig er realiseringen av gevinster opp til hver enkelt aktør, noe som medfører at enkelte aktører merker stor nytte, mens andre aktører merker stor kostnad. Altinn har hele tiden vært et frivillig samarbeid, og utviklingskostnadene fordeles over statsbudsjettet og ved en pris per transaksjon. Å fordele kostnadene slik oppleves som hensiktsmessig, ettersom aktører med gode tjenester har mange transaksjoner og ikke skal lide under dette. Samtidig er det opp til hver enkelt aktør å forstå sine gevinster for å kunne hente disse ut. Ved store registrerte kostnader og lite registrert nytte eller omvendt oppstår misforhold blant interessentene. Samtidig er den store interessentgruppen med ulike agendaer og interesser påfallende.

For å balansere forholdet mellom interessentene og sørge for at gevinstrealiseringen fungerer som tilsiktet er det opprettet en koordineringsfunksjon for Altinn og gevinstrealiseringen ved Brønnøysundregisteret, organisert som en egen avdeling og med navn *Avdeling for nasjonal eForvaltning og infrastruktur (AEI)*. AEI er en del av Altinns styringsstruktur, sammen med nærings- og handelsdepartementet (NHD), direktøren ved Brønnøysundregisteret (BR), styringsrådet samt en samarbeidsgruppe (Pedersen og Skiftenes Flak 2012). Styringsstrukturen skal sørge for at det skapes involvering og eierskapsfølelse blant aktørene. De to sistnevnte organene er sammensatt av ulike representanter for aktørene i Altinn-samarbeidet. (Her er for øvrig to av mine informanter representert.)

Altinn har hele tiden vært et frivillig samarbeid, hvor den enkelte tjenesteeier må melde interesse for å delta. Vilkårene er at interessentene gjennomgår en gevinstrealiseringsprosess for å sikre politisk og samfunnsmessig måloppnåelse, samt leverer årlige gevinstrapporteringer. Disse gevinstrapportene blir ikke overprøvd av AEI og det stilles heller ikke krav til dokumentasjon på realiserte gevinster.

Ved inngangen til 2012 var det 38 tjenesteeiere i Altinn, noe som gjør gevinstrealiseringsarbeidet til det mest omfattende i Norge, og kanskje også i verden. Tallet på tjenesteeiere antas å stige fortløpende.

### **3.2 Hva kan Altinn tilby?**

Altinn har mye å tilby som nettportal. Hovedfokuset ligger hos brukerne, i hovedsak næringslivet i første omgang, men målet er at systemet på sikt skal kunne gagne privatpersoner i større grad.

Systemet sørger for at brukeren kan trykke ”send”, og at skjemaene av seg selv havner hos riktig mottaker/etat. Samtidig er systemet portaluavhengig - det er ikke meningen at brukerne skal logge seg inn eller gå inn på et bestemt nettsted eller fora – Altinn ligger bakenfor nettstedene som folk velger å bruke. Slik kan hver enkelt bruker gå inn der han/hun synes det er naturlig å møte den offentlige forvaltningen.

Men Altinn har altså ikke bare skjematjenester. Altinn gir næringslivet tilgang til elektroniske innsendingstjenester, som regnskap og årsoppgjør, og overordnet informasjon om regelverk. Disse, kalt profesjonelle brukere, kan sende inn data direkte fra sine egne datasystemer, ettersom de fleste systemer har integrasjon mot Altinn. (Liste over systemer finnes på [altinn.no](http://altinn.no)) Målet er at næringslivet skal kunne rapportere alt i Altinn, slik at kommunikasjonen med det offentlige går enklere og raskere. Og systemet sørger for at det som rapporteres inn, leveres ut på en god og effektiv måte.

Altinns meldingstjeneste gjør det dessuten mulig for en etat å sende data til brukerens elektroniske postkasse. Der legges kopi av innsendte skjemaer, men også andre beskjeder fra det offentlige, som svar på søknader. Hittil er skatteoppgjøret den mest brukte tjenesten. Og et viktig poeng er at tjenesten automatisk ivaretar eForvaltningsforskriftens krav om utsending på papir hvis meldingen ikke er lest innen et gitt tidspunkt (Holten 2012).

Altinn har også utviklet et metadatasystem hvor maler blir definert en gang for alle, slik at brukerne som trenger dem kan laste dem ned og ta dem i bruk uten definering, samt slippe å rapportere inn de samme opplysningene flere ganger. Metadataene beskriver semantikk og informasjonsstrukturer for data som skal utveksles med og innenfor offentlig sektor (Kopland 2010). Dette vil på sikt kunne minke arbeidsmengden for mange aktører innenfor en rekke sektorer.

### **3.3 Informantene**

Det er nettopp i forbindelse med utarbeidelsen av den årlige 12- års prognosen, hos noen riktignok 10 år, at intervjuene med informantene er gjennomført. Utgangspunktet var at alle informantene relativt nylig hadde levert en gevinstrapport til Altinn når jeg snakket med dem, eller var i ferd med å levere denne.

Informantene er hentet fra Statistisk Sentralbyrå, NAV, Fiskeridirektoratet, Sør-Trøndelag Fylkeskommune og Norsk Institutt for Landbruksøkonomisk Forskning. Det er med andre ord snakk om veldig forskjellige interesser, noen svært store, med mange og komplekse tjenester hos Altinn, andre mindre og med færre tjenester. Og som intervjuene viste meg, var de kommet til forskjellige stadier i prosessen/e med å få produksjonssatt skjemaer hos Altinn.

Det er likevel ganske mange fellestrekk hos informantene, og det kanskje viktigste er overgangen fra papirbaserte og manuelle løsninger til løsninger digitalt. Det ligger mange utfordringer i en slik overgang, og det skal mange trinn til før tjenesten er tilgjengelig slik tjenesteeieren ønsker den. Fordi jeg ser på anonymisering av informantene som nødvendig for å begrense gjenkjennelighet, har jeg valgt å kalle informantene informant 1 – 5.

I og med at denne oppgaven er skrevet i forbindelse til Semicolon II prosjektet ”Altinn gevinstrealisering”, har jeg ved et par anledninger i analysen valgt å trekke inn egen erfaring med AEI for å underbygge informanters påstander eller forklare hvordan jeg oppfatter visse forhold i AEI. Dette handler i stor grad om det jeg oppfatter av kommunikasjonsforholdene i AEI. Jeg ser selvsagt ikke meg selv som en informant i denne oppgaven, men synes likevel at egen erfaring i de tilfellene det var naturlig å presentere denne kunne tilføre forskningen noe. Det kommer helt klart frem når jeg snakker om egne erfaringer og informantenes erfaringer.

### **3.4 Oppsummering**

Altinn er et samarbeid som ble startet mellom Skattedirektoratet, Statistisk Sentralbyrå og Brønnøysundregistrene, og som i dag teller 38 tjenesteeiere. Altinn er et instrument for den offentlige sektoren, hvor samhandling står i fokus: Altinn er et portaluavhengig system hvor det offentlige møtes. Visjonen til Altinn er ”eForvaltning i verdensklasse” hvor hele det offentlige Norge er å finne i en og samme portal. Det overordnede kriteriet for Altinn er samfunnsøkonomisk gevinst, og alle offentlige organisasjoner som ønsker å delta må gjennom en gevinstrealiseringsprosess. Både gevinstrealiseringsprosessen spesielt og Altinn generelt styres fra en egen avdeling ved Brønnøysundregistrene med navn *Avdeling for nasjonal eForvaltning og infrastruktur (AEI)*. Intervjuene med informantene ble gjort i forbindelse med den årlige gevinstrapporteringen til AEI, et ledd i prosessen mot samfunnsøkonomisk gevinst.

## 4.0 Problemstilling

Tjenesteeierne som er tilknyttet nettportalen Altinn har forskjellige skjemaer de ønsker å legge inn i denne. Tjenesteeierne er også av forskjellige størrelsesordener, organisert på ulike måter og med større og mindre erfaring med bruk av skjemaløsninger på internett. Fordi Altinn er en satsning hvor man kun er i begynnelsen, det er et langt perspektiv og det ligger store ambisjoner bak, er det naturlig å spørre seg hvordan portalen fungerer for den enkelte per i dag. Slik får man innblikk i svakheter og styrker ved systemet. Men dette er ikke interessant å vektlegge alene, ettersom man i en implementeringsprosess skal eller burde møte på utfordringer. Det interessante er heller hvorvidt Altinn fungerer tilsiktet ut i fra sin visjon, og hvorvidt styringen av Altinn fungerer. Jeg ønsker med andre ord å ta modellen som styrer systemet i nærmere betraktning. Min problemstilling er derfor:

### **Fungerer forutsetningene for målstyringen av Altinn tilfredsstillende?**

Med det ønsker jeg å finne ut av hvordan Altinn blir oppfattet av tjenesteeierne. Jeg er interessert i å komme nærmere en forståelse av hvorvidt Altinn er valgt av de forskjellige enhetene eller ikke, og hvordan man forholder seg til Altinn i de forskjellige organisasjonene. Da den norske regjeringen har besluttet at det overordnede kriteriet for å delta i Altinn skal være samfunnsøkonomiske analyser, ønsker jeg å se på hva de forskjellige organisasjonene forstår med denne delen av målstrukturen til Altinn. Med dette følger naturlig forskningsspørsmålet:

### **Hva forstår de utvalgte tjenesteeierne med Altinn gevinstrealisering?**

Jeg er ikke opptatt av detaljene i analysene, men av tjenesteeiernes forståelse av selve gevinstrealiseringsbegrepet og om de mener analysene er gode nok til å kunne anslå virkelige tap eller gevinster for den enkelte og/eller for samfunnet som helhet. Jeg er samtidig opptatt av under hvilke forutsetninger analysene utføres, om det finnes bakenforliggende årsaker til å gjennomføre disse, eller om tjenesteeierne ser på det samfunnsøkonomiske perspektivet i sin helhet.

Med utgangspunkt i at tjenesteeierne er i prosess med Altinn er det dessuten interessant å finne ut av hvordan denne prosessen og portalen fungerer for den enkelte. Jeg ønsker å finne ut av hvorvidt de tjenestene Altinn tilbyr blir levert til tjenesteeierne. Det siste forskningsspørsmålet er derfor:

### **Fungerer Altinn tilfredsstillende per i dag?**

## 5.0 Teori

I det følgende ønsker jeg å redegjøre for teorien jeg forholder meg til i oppgaven. Jeg starter opp med strategiteori med et spesielt fokus på IT- strategi og fortsetter med organisasjonsteori for offentlig sektor hvor forskjellige sider av målstrukturen trer frem.

### 5.1 IT i det offentlige

eForvaltning er kommet for å bli.<sup>1</sup> Det er ikke til å stikke under en stol at det offentlige Norge har penger å spare på å gå over til elektroniske løsninger, både internt og felles, og at flere slike løsninger vil komme. (Opplysninger om økonomisk vinning ved overgang til nye IT-løsninger for det offentlige kan hentes i rapporter fra f.eks. difi.no) Men overgangen til nye systemer krever rom for både ny forståelse og god ledelse av gjennomføringen.

Difi, Direktoratet for forvaltning og IKT, har opprettet en egen nettside med det formålet å gi et nettbasert veiledningsopplegg for gjennomføring av IKT-prosjekter.<sup>2</sup> Prosjektveiviseren.no skal fungere som en veileder til ansatte i det offentlige, hvor målet er å styrke ledelsen, planleggingen og kvaliteten i prosjektene (prosjektveiviseren.no). Et annet sted på difi.no kan man lese at det danske og det norske finansdepartementet 2. september i fjor sammen presenterte strategier for bedre samordning og styring av IKT-prosjekter i staten. (difi.no/artikkel/2010/09/samordning-og-styring-av-ikt-prosjekter-i-staten, aksessert 30.01.2012) Listen kunne vært lengre, men poenget trer allerede her frem: Det er gjentakende styrking av gjennomføringen av IT-prosjekter. Men for å komme til utføringsfasen, bør man ha en strategi.

#### 5.1.1 Hva er strategi?

Hvordan man betegner en strategi varierer i litteraturen, men Busch et al (2007) påpeker at man kan være enige om at de ulike perspektivene på strategi har en rekke fellestrekk:

- *Strategi omfatter både organisasjonen og omgivelsene.*
- *Substansen i strategi er kompleks.*
- *Strategi berører foretakets totale helsetilstand.*
- *Strategi omfatter både innhold og prosess.*
- *Strategier er ikke bare gjennomtenkte og veloverveide handlinger, men også framvoksende.*

---

<sup>1</sup> Jeg velger bevisst å skrive eForvaltning slik, grunnet enklere lesing og sammenheng til det engelske eGovernment. Andre former eksisterer, som e-forvaltning eller eforvaltning.

<sup>2</sup> Jeg forholder meg ikke til noen forskjell mellom IKT (informasjons- og kommunikasjonsteknologi) og IT (informasjonsteknologi), og har i oppgaven valgt å bruke termen IT bortsett fra når jeg refererer til Difi, fordi Difi og det offentlige Norge gjerne bruker termen IKT. Jeg oppfatter at begrepene IKT og IT brukes om hverandre i dag, og har derfor valgt å ikke skille disse.

- *Strategier eksisterer på flere nivåer.*
- *Strategi omfatter ulike kognitive prosesser, konseptuelle så vel som analytiske øvelser.*

For å kunne lykkes med en strategi, må man altså kunne tenke og handle helhetlig. Man må forstå hvor man vil, hvordan man kommer dit og hva handlingsplanen er for å gjennomføre det å komme dit (Hoff et al 2009). Og det er nettopp handlingen som opptar strategiforsker Lawrence G. Hrebiniak. Et av de viktigste poengene med boken ”Making Strategy Work” (2005) er at det å få en strategi til å fungere for organisasjonen, er langt vanskeligere og mer komplekst enn det å utforme selve strategien. Og det er denne utfordrende oppgaven lederne må ta fatt på når IT i større grad skal bli en del av organisasjoners hverdag.

Hrebiniak og Wharton School gjennomførte i 2003 i samarbeid med Gartner Group en stor undersøkelse i USA blant amerikanske ledere, hvor disse rangerte hindringer i arbeidet med å iverksette strategi (Hrebiniak 2005). Utfallet av undersøkelsen viser klart at intern motstand mot endringer, altså motstand i organisasjonskulturen, er den største utfordringen en leder står ovenfor ved strategiimplementering. Deretter følger dårlig eller inadekvat intern kommunikasjon mellom aktørene med ansvaret, og som en siste hovedutfordring kunne strategien være svært vanskelig å gjennomføre dersom den kom i konflikt med maktstrukturen i virksomheten. Enkelt oppsummert kan man altså si at kulturmotstand, kommunikasjon og maktstruktur er tre store utfordringer for å få en strategi til å fungere.

Dette kan man finne igjen i annen litteratur om strategi, blant annet i boken ”Endringsledelse i et strategisk perspektiv” (Busch et al 2007). Busch et al tar utgangspunkt i en konseptuell foretaksmodell, hvor foretaket er representert gjennom fire delsystem; adferdssystemet, koalisjonssystemet, ledelsessystemet og transformasjonssystemet. Adferdssystemet er de egenskapene som interne og eksterne interessenter bringer inn i organisasjonen gjennom menneskene som til en hver tid representerer disse. Koalisjonssystemet består av koalisjonen av interessenter som utgjør organisasjonen, altså grunnlaget for sentrale mål. Med ledelsessystemet menes ledelsen av de andre systemene: Ledelsessystemet skal bringe løsninger på problemer som er forbundet med måloppnåelse både for systemet som helhet og for de forskjellige delsystemene. Og transformasjonssystemet er systemet som transformerer bidrag til belønninger for de forskjellige interessentene.

Enkelt forklart kan man si at en strategi for radikale endringer vil omhandle forandringer i alle de fire delsystemene. Det kreves en mobilisering i koalisjonssystemet for å drive endringene gjennom, at ledelsessystemet styrkes slik at den nødvendige autoriteten og legitimiteten er tilstede for å gjennomføre endringene, at adferdssystemet fornyes slik at prosessene oppfattes som meningssskapende for den enkelte, og spesielt for personer som har høy sosial status i organisasjonen, og at transformasjonssystemet restruktureres slik at nye belønninger produseres. Det er igjen snakk om å ha en endringsvillig organisasjonskultur, at endringene

kommuniseres på en god måte slik at den skaffer legitimitet og at det er en tilstrekkelig maktbase for å gjennomføre endringene.

### 5.1.2 IT-strategi

Spørsmålet som dukker opp er om en IT-strategi krever noe annet enn en generell strategi, som en spesiell type ledelse. Professor i IT-ledelse Petter Gottschalk (2004) bruker begrepet informasjonsledelse om IT-ledelse, og begrepet er en "[...] direkte oversettelse av det engelske "information management"". For å spesifisere kan man i følge Gottschalk bruke informasjonsteknologiledelse, ettersom det ikke er informasjon generelt man er opptatt av, men informasjonsteknologien (IT). Men da denne definisjonen er lang, kan det kortere informasjonsledelse med fordel brukes. Gottschalk definerer informasjonsledelse på følgende måte:

*Ledelse av individer, virksomhet og teknologi med hensyn til å dekke bedriftens informasjonsbehov gjennom bruk av informasjonsteknologi og informasjonssystemer.*  
(Gottschalk 2004:22)

Med informasjonsbehov menes den informasjonen virksomheten må ha for å oppfylle et forretningsbehov. Informasjonen kan være nødvendig for å utføre en oppgave, men også det en leder må vite for å forsikre seg om at oppgaven blir utført på riktig måte. Informasjonsbehovet kan være individuelt, gjelde en gruppe eller også hele organisasjonen (Gottschalk 2004). Det er linjelederens jobb å sørge for at informasjonsbehovet dekkes. Men når det er snakk om hvordan IT-strategien utformes, rettes blikket mot topplederne. Det er topplederne som skal prioritere de viktigste områdene for IT-satsning, og det bør være på de områdene hvor det forventes at organisasjonen skal få størst gevinst sett under ett.

Med tilbakeblikk på Hrebiniaks poeng, at implementeringsfasen er den mest vesentlige ved en strategi, kan man spørre seg hva som er viktig for å få gjennomført en IT-strategi. Gottschalk (2004) gjennomførte i 2002 en undersøkelse av 190 norske bedrifter med dette fokuset. Da viste det seg at to faktorer raget høyest: Ansvar for implementeringen og brukermedvirkning i implementeringsprosessen. Med ansvar for implementeringen mente man avklaring av ansvarsforhold mellom linjeleder og IT-avdeling i forhold til hvem som tar ansvar for hva, et oppfølgingssystem som viser måloppnåelse, villig ledelse kontra en bremsekloss, samt tro på strategien, fordi dette gir positiv vilje til ansvar hos den enkelte. Med brukermedvirkning i implementeringsprosessen mentes beskrivelse av brukeropplæring, brukers forståelse av systemenes funksjoner, brukernes deltakelse i systemprosjekter, brukernes involvering i drift av informasjonssystemer, deltakelse i løpende utvikling av informasjonssystemer og

brukernes støtte i implementeringen. En del gjenkjennelige tema fra strategiteorien med andre ord.

Et interessant poeng ved Gottschalks studie, er at den viser at ledelsens engasjement ikke er en vesentlig faktor for å implementere en IT-strategi. Tidligere har jeg vist hvilken betydelig rolle ledelse blir gitt i eksempelvis IT- prosjekter i Staten eller i generell strategiteori. Som forklaring på dette funnet mener Gottschalk at skillet mellom planlegging og implementering ligger i at mange mener at ledelsen primært bør være med i planleggingsfasen. Samtidig kan det være slik at når ansvaret for implementeringen er avklart er ledelsens engasjement mindre viktig. Det tredje punktet kan være ledelsens indirekte viktighet, gjennom at det er ledelsens oppgave å påta seg ansvar. Og som en fjerde forklaring nevner Gottschalk ledelsesturbulens (gjennomtrekk) som en forklaring på resultatet i undersøkelsen.

Et av hovedskillene mellom en hvilken som helst strategi og en IT-strategi ligger kanskje uansett i det følgende. Mens en strategi som gjennomføres har målbare resultater etter gjennomføring, kan IT-strategien være svært vanskelig å måle. Som Gottschalk skriver: ”Det byr i praksis ofte på betydelige problemer å identifisere og isolere effekter av IT-strategi” (2004: 67). Grunnen til dette er at det kan være vanskelig å se om oppnådde resultater skyldes IT eller helt andre faktorer, eksemplifisert i en privat bedrift som konjunkturoppgang, fusjon eller nye produkter. ”I noen bedrifter gjør man den feilen å begrense resultatfokus til gevinstrealisering i tradisjonell forstand. Det betyr at man bare identifiserer, analyserer og vurderer planlagte, positive effekter av IT-strategien” (Gottschalk 2004: 71).

### **5.1.3 Gevinstrealisering**

Dette bringer oss over til gevinstrealiseringen. Som jeg påpekte i presentasjonen av Altinn, er tjenesteeierne pålagt å gjennomføre en gevinstrealiseringsplan for å kunne delta i Altinn-samarbeidet. Gevinstrealisering er et begrep som rett frem betyr *realisering av gevinster fra IT-investeringer*. Helt konkret hvilke gevinster som skal realiseres er opp til hver enkelt organisasjon, og slik blir begrepet mer komplekst. Man må måle resultatene opp mot forventede resultater, gjerne skissert i strategidokumenter som strategiske mål. Slik kan ledelsen få innsikt i hva IT-strategien har ført til, og virksomheten blir resultatorientert: Den begynner å tenke i resultater og ikke i handlinger (Gottschalk 2005).

Men realisering av gevinster kan være så mangt. I mange bedrifter gjør man i følge Gottschalk (2005) den feilen at man begrenser resultatfokuset til gevinstrealiseringen slik den presenteres i strategidokumentene. Ofte kan IT-strategier føre til andre positive effekter som kan være minst like viktige for bedriften som de planlagte.



#### 5.1.4 Suksess med IT

Suksess med en IT-strategi kan for eksempel måles gjennom brukertilfredshet. ”Et system med stor og relevant funksjonalitet, med høy brukervennlighet og med høy status vil man si er en suksess” (Gottschalk 2004:73). Men nytte av et system vil man i følge Gottschalk bruke lang tid på å måle. Først skal systemet installeres, deretter skal det brukes. Når systemet etter en tids bruk er akseptert av brukerne fordi det fungerer tilfredsstillende og man har vent seg til å bruke det, kan man regne med at systemet vil trenge modifiseringer grunnet gjentatte mindre endringsbehov. Nyttan av systemet kan i følge Gottschalk først måles etter at denne modifiseringen er gjennomført.

Derfor er det viktig å ikke begrense seg til fokuset i strategidokumentene. For dersom man analyserer både planlagte og ikke-planlagte, positive og negative effekter ved IT-strategien, står man sterkere til neste omgang. Ved å analysere et totalbilde kan ledelsen ta utfordringene på alvor og få kontroll over situasjonen.

Gottschalk (2004) argumenterer for at det finnes to sammenhenger hvor brukermedvirkning henger sammen med suksess på IT-området. For det første må det være integrasjon mellom IT-strategien og forretningsstrategien til bedriften. Og i denne IT-planleggingen er brukerdeltakelse essensiell. For det andre ser man at desto større grad av brukermedvirkning i implementeringsprosessen, desto større grad av implementering av IT-strategien vil forekomme. Men også ansvarsfordeling er essensiell for suksess, og ansvaret kan ta to former: Negativ plikt eller positiv vilje. Mens negativ plikt betyr at man gjør det man skal ut i fra trusler og lojalitet, handler positiv vilje om at man gjør det man skal ut fra troen på IT-strategien. I følge Gottschalk (2004) er positiv vilje nødvendig for å lykkes med implementering.

Men den offentlig ansatte har andre hensyn å ta enn ansatte i en privat virksomhet, og arbeidsplassen er styrt av andre grunnprinsipper. Det er den offentlige administrasjonens plikt å gjennomføre ”[...] de tiltak som må til for å få realisert den utformede politikken”. (Ringstad 2004) Samtidig har ikke den offentlige organisasjonen noe krav om å drifte med økonomisk vinning; ressursene skal dekke menneskenes ulike behov så godt det lar seg gjøre. Og selv om ressurstilgangen selvsagt er begrenset, betyr ikke det at behovene er det. Vidar Ringstad (2004) definerer selve termen samfunnsøkonomi på følgende måte:

*Samfunnsøkonomi kan [...] defineres som læren om bruk av knappe ressurser for å dekke menneskenes ulike behov.*

Slik vil suksess med IT i utgangspunktet trenge andre måleredskaper for den offentlige enn for den private sektoren. At forskning viser at større private bedrifter henter relativt mindre

gevinster fra eForretning, blir forklart med at store bedrifter bruker lenger tid på å tilpasse seg nye forretningsprosesser (Gottschalk 2005). At implementeringsfasen er avgjørende for suksess gjentar seg.

## **5.2 Målstyring i offentlig sektor**

Å definere *mål* for offentlige organisasjoner krever en kollektivt orientert tankegang. Hvis mål defineres som noe man ønsker å oppnå eller realisere i fremtiden, slik det er vanlig å definere mål, kan man igjen skille mellom uklare og klare mål. Men likevel: ”Mål er ment å bidra til å påvirke hvordan formelle organisasjoner struktureres eller organiseres, og dermed gi sentrale rammer og retningslinjer for aktivitetene i disse” (Christensen et al 2009:99). Slik vil målene med varierende grad og varierende klarhet bli knyttet til organisering av formelle strukturer.

*Verdier* har gjerne med organisasjonens kultur å gjøre, og kommer som et resultat av uformelle normer og hensyn som gradvis har vokst frem over tid. Verdier ”[...] representerer normative føringer om hva som er passende tenking og handling” (Christensen et al 2009:100). Verdier er den moralske rammen rundt målene, og Christensen et al (2009) skiller mellom flere syn på hvordan verdier kan utvikle seg: Enten gradvis gjennom naturlige og gradvise prosesser, gjennom bevisste endringer av offentlige organisasjoner eller som et resultat av tautrekking mellom aktører med ulike interesser.

Man kan dele målene inn i mange kategorier. Det kan være offisielle mål, operasjonelle mål, uformelle mål, enkle eller komplekse mål, individuelle eller organisasjonsmessige mål og langsiktige eller kortsiktige mål. Det er et kjennetegn ved mål for offentlige organisasjoner at de ofte er vage og komplekse. Som regel skyldes dette at både samfunnet og det politisk-administrative systemet er komplekst, slik at en målformulering skal dekke mange aktører og hensyn (Christensen et al 2009).

I privat sektor blir gjerne målstyring sett på som et verktøy med det formål at ledelsen kan kunne styre gjennomføringen av virksomhetens strategi og måle resultater i forhold til de strategiske målene. I offentlig sektor kan strategiene sies ved flere tilfeller å ha fått navnet reformer, hvor reformene kan defineres som ”[...] aktive eller bevisste forsøk fra politiske eller administrative aktører på å endre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner [...]” (Christensen et al 2009:149). Ut fra et instrumentelt perspektiv blir reformene gjerne sett på som planlagte forsøk på endringer fra ledelsens side. Målstyringen i offentlig sektor har med andre ord mange fellestrekk med målstyring i privat sektor, og mye er også hentet fra det private.

Et av hovedproblemene ved denne overføringen fra offentlig til privat sektor, er at offentlig virksomhet driftes som lokale eller nasjonale monopol (Johnsen 2007). Dermed mangler ofte direkte konkurranse som ellers kunne gitt sammenligningsgrunnlag og insentiver til å forbedre virksomheten. Men Johnsen (2007) argumenterer for at målstyring ikke er noe nytt i offentlig sektor, og at det kanskje nettopp på grunn av det offentliges oppbygning er spesielt viktig med denne formen for styring. Resultatstyringsmodeller kan nettopp være et verktøy for å forebygge eller forhindre at tjenesteproduksjon og oppgaver flyttes ut av den offentlige sektoren. Ved at den offentlige sektoren mangler visse konkurransemekanismer, trenger den en sterk administrativ oppfølging av prosesser og resultater.

### **5.2.1 Formulering og utvikling av mål**

Når det kommer til formulering og utvikling av mål, deler Christensen et al (2009) dette inn i tre forskjellige perspektiver. Det er snakk om et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv. Mens det kulturelle perspektivet handler om mer uformelle mål som utvikles gradvis, eksempelvis hvordan en saksbehandler svarer en viss publikumsgruppe, viser myteperspektivet til mer symbolske mål som kan oppstå gjennom forskjellige prosesser, men markerer eller poengterer noe spesielt. Det instrumentelle perspektivet legger vekk på kunnskapsmessige aspekter ved mål.

I følge det kulturelle perspektivet er mål en kilde til motivasjon og identifisering for interne og eksterne aktører. De formelle målene har ikke stor betydning for adferden, men de uformelle målene vokser frem i en vekselvirkning med de formelle. Det kan utvikles uformelle mål som viker fra det opprinnelige formålet, og man har da en målforskyvning. Visse uformelle mål, altså behov og funksjoner, må være dekket for at en organisasjon skal overleve. Men hovedpoenget ut fra dette perspektivet er at mål ikke eksisterer på forhånd, men tilpasses og utvikles gjennom indre og ytre press (Christensen et al 2009).

Sett fra det symbolske perspektivet utvikles mål ut fra situasjoner og press fra omgivelsene, og mål er langt mer omskiftelige enn ut fra de andre perspektivene. I hovedsak er det snakk om visjoner, ideer og symboler som det er enkelt å forholde seg til i teorien, men vanskeligere å sette ut i live. Symbolene eller visjonene markerer gjerne en ny regjering, en reform eller strategien til et politisk parti (Christensen et al 2009). Symbolske mål kan være et resultat av noe som presses på en offentlig organisasjon utenfra, eller de kan kombinere elementer fra et instrumentelt og symbolsk perspektiv, hvor bevisste myter og symboler støtter opp om andre instrumentelt pregete endringer (Christensen et al 2009).

Innenfor det instrumentelle perspektivet finnes det tre forskjellige betraktningmåter som jeg her vil skissere i korte trekk:

1. I følge det analytiske perspektivet er målformulering uinteressant, da koplingen mellom mål, midler og konsekvenser er det viktige. Det er politikernes oppgave å definere målene og teknokratenes oppgave å utføre.
2. Det er også mulig å se målformulering og målutvikling som mål- middel- kjeder hvor målene forandres ut i fra muligheten for måloppnåelse. Utforming av mål kan enten være basert på interne eller eksterne forhold, og autoritetsrelasjonene avspeiles i formell struktur.
3. Den siste varianten er forhandlingsvarianten, hvor formulering av mål baserer seg på koalisjoner, lik en koalisjonsregjerings mål. Forholdet mellom interesser innad og utad må stå sentralt, og målene er ikke nødvendigvis klare.

### **5.2.2 Mål- og resultatstyring**

Mål- og resultatstyring krever mål å styre etter, og nettopp det har vokst frem i Norge, ikke minst gjennom New Public Management- reformer. ”Siden 1990 har for eksempel alle statlige organisasjoner måttet ha en virksomhetsplan med overordnede mål, mer spesifiserte mål, spesifisert ansvar for å innfri målene, mekanismer for resultatrapportering og belønning/ straff, og fra 1997 er mål- og resultatstyring nedfelt som et hovedprinsipp i Statens økonomiregelverk” (Christensen et al 2009: 110). Dette innebærer at man innenfor for eksempel et departement får en rekke ulike mål relatert til virksomheten; overordnede mål, avdelingsmål, seksjonsmål, mål for effektivitet og mål for utvikling av intern ekspertise og samordning (Christensen et al 2009).

Et av spørsmålene som dukker opp i forbindelse med målstyring, er om alt lar seg definere godt nok. Gir målformulering god nok fleksibilitet, eller er det for eksempel behov for mindre kvantifiserbare mål som favner bredere. En innvending kan være at man måler det som kan måles, og at faktorer av mer kvalitativ karakter blir nedprioritert eller oversett.

Johnsen viser til forskning på området mål- og resultatstyring utført i Norge i 2004 (Johnsen 2007). Da brukte statlige virksomheter mål- og resultatstyring i stor grad, men med en pragmatisk tilnærming. Mange direktorater formulerte mål, målte tjenester og prosesser ved hjelp av resultatindikatorer og rapporterte dette til overordnede myndigheter. Men mange av systemene brukte løse koplinger mellom målformuleringene og resultatindikatorerne, og i tillegg var styringsprosessene dialog- og tillitsbaserte. Med andre ord systemer med stor variasjon og lite kontroll ovenfra og ned.

Innenfor det instrumentelle og analytiske perspektivet skal et mål- og resultatstyringssystem være basert på politisk formulerte mål, hvor disse målene reflekterer ønsker og behov i befolkningen. Deretter er det administrasjonen som skal virkeliggjøre målene og rapportere

tilbake om oppnådde resultater. Administrasjonen skal dessuten brukes et belønnings- og straffesystem for å korrigere atferd ut fra informasjon om oppnådde resultater (Christensen et al 2009). Det sier seg kanskje selv at dette har vært vanskelig å imøtekomme. For det første har ofte målene blitt utviklet nedenfra, hvilket har gitt et spesialisert mål med et langt mer teknisk preg enn det som bør være idealet. Og for det andre har målene forsterket fragmenteringen i det offentlige, ved at de har vært sektor-, organisasjons- eller enhetsrealterte. Den tverrsektorielle tankegangen er riktignok på fremmarsj. Og for Altinns del er jo selve utgangspunktet at systemet skal gagne alle sektorer.

Et interessant generelt skifte de siste årene har vært fra fokuset på overordnede samfunnsmessige mål til mer kommersielt orienterte mål. Man ser i mange av de fristilte statlige selskapet at målene har gått i retning av for eksempel økonomiske mål, som inntjening, fordi de tradisjonelle målene oftere blir sett på som særinteresser og ikke-kommersielle hensyn som det må betales ekstra for.

Det at målene i offentlig sektor som regel er vage og komplekse, med andre ord uklare, gjør at det kan være svært vanskelig å måle resultatet av dem. Gjennom resultatrapportering kan man i utgangspunktet forbedre virkemiddelbruken i den offentlige politikken fordi man får økt informasjon om hvilke tiltak og ordninger som fungerer godt. Men dersom resultatene ikke er gode nok, vil rapporteringen ikke ha noen særlig effekt.

Med tanke på aktører som forholder seg til en strategi, er det strategien som bør definere målene, ettersom implementeringsfasen av strategien er den essensielle. Det er forståelsen av målene bør ligge til grunn for mål- og resultatstyringen. Spørsmålene man bør stille er derfor hvorvidt det med bakgrunn i strategien forekommer manipulering av mål og resultat, slik som overmåling eller målforskyving. Eller hvorvidt målene i seg selv er definert i samsvar med den overordnede strategien.

Den største utfordringen ved resultatmåling i offentlig sektor er en for løs kopling mellom politikk og administrasjon, hvor politikerne beholder ansvaret, men får mindre innflytelse. Mens den politiske logikken er mer aktiv, er den administrative heller proaktiv; politikeren responderer på det uforutsette og dagsaktuelle, mens administratoren er mer opptatt av administrativ kontroll, konsistens og langsiktig planlegging (Christensen et al 2009). Som et resultat av dette synes det å utvikle seg to sett styringssystemer: et administrativt resultatstyringssystem og et politisk styringssystem. Politikerne er, i motsetning til administrasjonen, opptatt av å sette i gang nye tiltak i stedet for å evaluere de allerede igangsatte.

En annen stor utfordring er forholdet mellom ansvar og makt. Hvem skal stilles til veggs når noe går dårlig eller ta æren for noe som går bra? Ministerstyreprinsippet står sterkt i Norge, hvilket vil si at den sittende statsråd har ansvar for det som skjer i underliggende organisasjoner. Spenningen mellom kontroll og autonomi er kanskje derfor et varig dilemma; med økt autonomi følger også et mer rigid resultatrapporteringssystem. Men om politikerne virkelig kan stilles til ansvar for konsekvenser de stadig har mindre kontroll over, som fristilte eller markedsutsatte organisasjoner, er ikke enkelt å svare på. Legitimitetsproblematikken som den offentlige sektoren står ovenfor som et utslag av gapet mellom ansvar og makt er uansett et faktum (Christensen et al 2009).

Den tredje utfordringen man finner med resultatmåling er nettopp hva som skal måles. Hovedformålet ved å innføre resultatstyringen var å rette fokus mot resultat- og etterkontroll i stedet for innsatsfaktorer og forhåndskontroll (Christensen et al 2009). Men mange av tiltakene lar seg for eksempel vanskelig måle innen budsjettåret, som helse- eller kriminalitetsforebyggende tiltak, og man ender opp med aktivitets- og prosessmål i stedet for resultatmål og samfunnsmessige virkninger. Det at resultatene som rapporteres bare delvis vil være bestemt av de tiltakene eller organisasjonsendringene som er gjort, gjør også resultatmålingen vanskelig. Og ikke minst gjelder det at resultatene ikke nødvendigvis skal føre til at tiltaket skal legges ned: Rapporteringen kan tyde på feil ved strukturer i organisasjonene, slik som overfokus på enkle saker.

Som en fjerde utfordring finner man rapporteringsproblematikken; for kan man egentlig stole på det som rapporteres? I en insentivtankegang skal gode resultater premieres og dårlige resultater straffes. Som tidligere nevnt er insentivtankegangen i utgangspunktet vanskelig i offentlig sektor på grunn av mangelen av et marked. Manipuleringen av resultater har dessuten vist seg å gjelde i mange organisasjoner i det offentlige, kanskje fordi de kan være vanskelig å kontrollere. Med dette får man overmålings- og målforskyvingsproblematikk: Det rapporteres på mindre viktige, men kvantifiserbare aktiviteter, eller man får mer individrealterte eller organisasjonsspesifikke delmål som ikke samsvarer med overordnede mål (Christensen et al 2009). Samtidig er det viktig å huske på at det ofte er vanskelig å avgrense resultatene fra en offentlig organisasjons virksomhet fra alle andre offentlige organisasjoners aktiviteter.

At perverterende adferd kan forekomme som et resultat av målstyring i offentlig sektor er åpenbart. For eksempel kan aktørene i den offentlige sektoren tilpasse produksjonen eller aktiviteten til kriteriene for måling (Johnsen 2007). Et eksempel på perverterende adferd kan være ved budsjettårets siste uker, hvor offentlige organisasjoner kan sørge for å bruke opp midlene de har blitt tildelt for å ikke bli straffet med mindre budsjetter i neste omgang. En slik

type strategisk tilpasning er uønsket sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, mens sett fra organisasjonens synspunkt kan en slik tilpasning være fornuftig.

Den femte utfordringen med resultatmåling i offentlig sektor handler om konsekvenser. Igjen kan man trekke frem det offentliges logikk; med like betingelser for alle aktører, hvordan skal resultatene belønnes? Eller vist på en annen måte; skal man overføre penger fra en sektor til en annen med bakgrunn i resultater? Det er vanskelig å se en etat eller sektor isolert fra de andre i det offentlige, ettersom den ene organisasjonens suksess kan skape den andre organisasjonens problemer. Ressurstilgangen øker ikke ved gode resultater ettersom man ikke opererer i markedet, og slik vil man vanskelig kunne belønne. Det at enkelte oppgaver til den offentlige sektoren er uløselige og aldri vil forsvinne, som kriminalitet, gjør dessuten at dårlige resultater der ofte må møtes med flere ressurser og ikke færre.

### 5.2.3 Verdier

Verdiene representerer som nevnt den moralske rammen rundt målene. Det er verdiene som forteller oss hva som er passende holdninger og handlinger i det offentlige. Som regel er disse et resultat av lange utviklingsprosesser, men verdiene kan også komme implisitt gjennom formelle strukturer.

Verdiene skal være med på å forme målene for den offentlige sektoren. Det sier seg selv at dette ikke er noen enkel jobb. Morten Egeberg presenterer *flertallsstyreprinsippet* som det første av fire prinsipper for verdier i offentlig sektor. Flertallsstyreprinsippet er basert i den parlamentariske styringskjeden, men hvor verdiene også skal ivareta ulike mindretallshensyn (Christensen et al 2009). Politikernes rolle er å bidra til hierarkisk styring ut fra folkeviljen gjennom et administrativt apparat, men de har samtidig også et selvstendig ansvar for å påvirke folks holdninger og foredle disse (Christensen et al 2009). Og den *politiske styringseffektiviteten*, som handler om evnen til å samle informasjon, behandle saker, samt fatte og iverksette beslutninger, bør prege de offentlige organisasjonene. ”Med New Public Management har effektivitetsmål fått en sentral plass, enten det gjelder beslutningseffektivitet, som en form for teknisk effektivitet, eller kostnadseffektivitet og bedre ressursutnyttelse” (Christensen et al 2009:114). En utfordring ved slike effektivitetsverdier er deltagelse, fordi man også er opptatt av verdien ved deltagelse i beslutningsprosesser og i demokratiet generelt.

Offentlige verdier bør også reflektere *partsstyreprinsippet*, hvilket vil si at særlig berørte parter skal inkluderes i offentlige beslutningsprosesser. Partsstyreprinsippet skal reflektere at representanter for det offentlige skal være lydhøre ovenfor samfunnet. Ved å gi økt oppmerksomhet og fordeler til bestemte grupper, skal man også kunne øke muligheten for

offentlig regulering og styring av disse. Partsstyreprinsippet handler om en balanse mellom hensyn til særinteresser og til fellesskapets beste.

Det tredje prinsippet for verdier i offentlig sektor presenteres som *fagstyret* i offentlige mål. Offentlige beslutninger og virksomhet skal være tuftet på en sterk faglig kunnskapsbasis. Men politikerne kan vanskelig ha den nødvendige spesialiserte kunnskapen innenfor alle politikkområder, og må støtte seg på fagekspertisen i det offentlig apparatet. De offentlige målene vil derfor reflektere profesjonelle gruppers verdier og faktakunnskaper, som kan forstås både ut fra et instrumentelt og et kulturelt perspektiv. For det første kan verdiene bli utviklet gjennom tid, for det andre kan de reflektere direkte faktapremisser.

Som en fjerde type verdier i det offentlige kommer de som knytter seg til *rettssikkerhet, rettigheter og politiske friområder*. Med rettigheter menes grunnleggende rettigheter, som trykke-, tale- og møtefrihet, menneskerettigheter eller utdannings-, sosial- og helsetjenester. Her finnes det stor variasjon mellom landene. Politiske friområder betyr at noen samfunnsområder ikke er underlagt direkte politisk styring, mens rettssikkerheten sørger for at man står likt stilt ovenfor lovene i et land.

Barry Bozeman operer med et større sett av verdier for den offentlige sektoren, til sammen syv. Disse er: Verdier som omhandler offentlig sektors bidrag til samfunnet, verdier om transformasjon av interesser til beslutninger, verdier som omhandler relasjoner mellom politikere og byråkrater, verdier rettet mot offentlig administrasjon og dens omgivelser, verdier tilknyttet intraorganisatoriske aspekter ved offentlig administrasjon, verdier relatert til adferden til offentlig ansatte, og til sist verdier som sier noe om relasjonen mellom offentlig ansatte og borgerne/brukerne (Christensen et al 2009).

#### **5.2.4 Effekter av mål og verdier**

Ettersom mål i offentlig sektor blir knyttet til organisering av formelle strukturer, handler effekter om organisasjonsformer, organisasjonsendringer og offentlige tiltak. Man skiller gjerne mellom et smalt effektbegrep og et utvidet effektbegrep (Christensen et al 2009). Med et smalt effektbegrep måler man effekten på modellens egne premisser, og ser med andre ord på hvor effektivt organisasjonsformene oppfyller målene. Dette effektbegrepet står sentralt i et instrumentelt perspektiv. Med et utvidet effektbegrep vil man også være opptatt av bivirkninger og av sosiale og politiske effekter. Man stiller altså spørsmål ved den underliggende modellen. Organiseringen påvirker også utformingen av mål, normer og oppfatninger, og derfor blir det viktig å kartlegge sammenhengen mellom organisering og meningsdanning, tillitsforhold, legitimitet, konfliktnivå og konflikttyper.



Ut fra et kulturelt perspektiv fokuseres det på dynamikken mellom kulturelle verdier og instrumentelle mål, og mellom ulike verdier, for å fatte beslutninger. Og disse uformelle målene kan både hemme og fremme iverksettingen av formelle mål. Effektene av disse kan måles gjennom institusjonelle tilnærminger, som blant annet legger vekt på evaluering og resultatmåling som legitimering i forhold til organisasjonens etablerte tradisjoner. Ut fra et slikt perspektiv kan det skje en treg tilpasning eller frastøting av store forandringer, fordi de kommer i konflikt med etablerte normer, oppfatninger og tradisjoner. Slik uteblir effektene, og det blir en løs kopling mellom vedtak, iverksetting og resultater.

Ut fra et myteperspektiv er målene og verdiene ikke ment å ha instrumentelle virkninger. De målene og verdiene som formuleres, er primært ment å ha en symbolsk karakter, og vil være en del av en symbolsk maktstruktur som man henviser til for å styrke legitimitet (Christensen et al 2009). De symbolske målene kan virke sammen med både formelle og uformelle mål, og fremme og hemme disse. Dersom større endringer skal skje, hos Christensen et al (2009) eksemplifisert som reformer, vil man ut i fra myteperspektivet forholde seg til de dominerende verdiene i omgivelsene. Slik kan man forvente seg en større frikopling mellom de vedtakene som fattes og de handlingene som utføres. Desto mer en organisasjonsform aksepteres som den beste i vår tid, desto mindre behov blir det for å undersøke dens effekter eller alternative organisasjonsformer. Endringene som er påkrevd gjennomføres bare tilsynelatende, ikke i praksis og handling.

Ut fra en instrumentell tankegang fører verdier og mål på den ene siden til omorganisering av det offentlige apparatet på den andre siden (Christensen et al 2009). Dette er altså mål- og resultatstyring, hvor resultatene avgjør omorganiseringen. Et kjernepunkt i denne tankegangen er at målene må være klare og konsistente, de er som beskrevet gjerne definert fra politisk hold og skal utøves av teknokratene. Men klare mål og verdier kan heller ikke garantere måloppnåelse, både fordi det kan være motstand i og utenfor de offentlige organisasjonene og fordi betingelsene for å sette målene ut i livet kan ender seg over tid. Derfor opplever man en rekke kunnskapsmessige problemer med å styre ut fra mål: Målene er for vage, inkonsistente eller for komplekse for å dekke over hele bildet. Likevel problematiseres effekt- og resultatasppekter i liten grad innenfor det instrumentelle perspektivet. Og det er særlig to forhold som gjør det vanskelig å leve opp til normen om full innsikt i og informasjon om resultater og implikasjoner. For det første er det i offentlige organisasjoner klare begrensninger i kapasitet og evne til å motta, bearbeide, lagre og nyttiggjøre seg av informasjon. For det andre kan informasjonen brukes strategisk, ved at det er knyttet interesser til informasjonen.

Ut fra en forhandlingsvariant innenfor det instrumentelle perspektivet, hvor målene baserer seg på koalisjoner, vil effektmålene ofte brukes som ammunisjon i en politisk maktkamp.

Dette er med andre ord ikke nøytral informasjon, men informasjon preget av hvilken kunnskap som er pålitelig, som igjen handler om verdier, interesser og tillitsforhold (Christensen et al 2009). På grunn av dette vil det være motsetninger og konflikter knyttet til offentlige organisasjoners informasjonsgrunnlag, spesielt hvis de er heterogene eller befinner seg i heterogene omgivelser.

Den danske statsviteren Peter Dahler Larsen bruker ordene ”rituell refleksjon” om offentlige organisasjoners evalueringsinnsats (Christensen et al 2009). Selv om data om effekter blir samlet inn, er dette bare et ritual for å vise at man er en rasjonell og læringsdyktig organisasjon. Informasjonen har med andre ord kun en symbolsk funksjon og forblir ubrukt. Slik lærer man heller aldri noe av den. Dette gjentar Åge Johnsen når han skriver at resultatstyringsmodeller, som målstyring, ”[...] ideelt sett skal informere politikerne [...]”, mens det finnes få studier av hvordan resultatinformasjon faktisk brukes i demokratier (Johnsen 2007: 285).

Å måle effektene av offentlige tiltak og organisasjonsendringer byr på vesentlige vanskeligheter, identifisert av Christensen et al (2009) gjennom fem hovedproblemområder. Det første av disse områdene er *motivasjonsproblemer*. Det er ikke alle som vil måle effekter, fordi det kan etterlate spor etter offentlige tiltak som man ikke ønsker. Uavhengige evalueringer kan oppleves som truende for politiske og administrative ledere, og politikere får dessuten mindre politisk gevinst ved evalueringer enn ved nye tiltak. Dette fordi nye tiltak kan se mer lysende ut før igangsetting enn etter de har fungert en stund. At de administrative lederne også kan vri oppmerksomheten mot positive sider ved organisasjonsendringen/e, gjør vurderingen vanskelig for den politiske ledelsen.

Det neste problemområdet kan kalles *uavhengighetsproblemer*. De som evaluerer må være uavhengig av det som evalueres. Men samtidig kreves det jo en viss nærhet for å forstå verdier og perspektiver til ulike aktører. Dermed kan resultatet lett bli et kompromiss hvor alles synspunkter kommer til ytring, men hvor det ikke trekkes en egen uavhengig konklusjon.

Som et tredje problemområde finner man *motstridende, uklare og ustabile kriterier* for å vurdere resultater. Ulike grupper og aktører har ofte forskjellige oppfatninger av hva som er god eller dårlig virkemåte og positive og negative utviklingstrekk. Det vil være ulike meninger om det normative og politiske grunnlaget for offentlig sektor og hvilke kriterier som skal brukes for å vurdere offentlige organisasjoners virkemåte. Og med ulike normative og politiske kriterier, men med et ønske om konsensus, slik som i Norge, blir resultatet gjerne tvetydighet. Man kan finne elastiske formuleringer, lange uprioriterte ønskelister eller kataloger over gode intensjoner – alt gir med andre ord rom for fortolkninger.

Samtidig finner man stabilitetsproblematikk gjennom stadig skiftende målformuleringer og prioriteringer fra høyere nivå og forandrede resultatindikatorer på et lavere nivå som et resultat av dette. Slik får man problemer med å måle resultater og effekter over tid. Man får med andre ord situasjoner hvor det ikke er noen sammenheng mellom mål og middel, og resultatmålingen blir mer en sosial test enn en effektivitetstest. Den ene hovedstrategien i en sosial test er å måle egne prestasjoner i forhold til seg selv, eller tidligere prestasjoner i egen organisasjon. Den andre strategien er å sammenligne egen organisasjon med andre liknende organisasjoner.

Det fjerde hovedproblemområdet som Christensen et al (2009) fremhever, er *tidsaspektet*. Ved måling av effekter kort tid etter at et tiltak er iverksatt, er det man måler først og fremst omstillingseffekter. Samtidig kan en tidlig evaluering gjøre det lettere å gripe inn for å endre kursen. Det å vente til det er mulig å avdekke alle konsekvenser, kan føre til at det er for sent å påvirke politiske beslutninger om tiltakenes og programmenes fremtid.

Dersom man venter til omstillingsfasen er over kan det være lettere å påvise kostnadseffektivitet. Samtidig kan det være vanskelig å isolere effekten av en spesifikk organisasjonsendring fra alle andre endringer ved dette tidspunktet. Og det er dette som er det femte hovedproblemområdet, nemlig *identifikasjons- eller attribusjonsproblemer*. Det er særlig vanskelig å identifisere og isolere effekten av én organisasjonsendring når det samtidig pågår mange omfattende endringer. Dersom et tilsyn blir mer uavhengig, er det likevel vanskelig å måle effektene av dette dersom det samtidig delvis flytter ut av Oslo, får nye arbeidsoppgaver og skifter ut mange av de ansatte.

### **5.2.5 Alternative målinger for offentlig sektor**

Når så mye av problematikken rundt målstyring i offentlig sektor er skissert, er det på sin plass å komme med noen alternativer for målinger i offentlig sektor. Åge Johnsen argumenterer i sin bok "Resultatstyring i offentlig sektor" (2007) for at ikke-finansiell resultatmåling kan være vel så viktig i offentlig sektor, ettersom tradisjonelle budsjetter og regnskap gir lite relevant informasjon om noen av de viktigste temaene i styring og politikk, nemlig produktivitet, effektivitet og fordeling. Johnsen argumenterer videre for at bruk av resultatstyring handler om et ønske om forbedringer innenfor nettopp disse rammene, og at en ved å kombinere målmodellen og interessentmodellen kan komme til nyttig innsikt i hva forbedringer i offentlige tjenester er. Ved målmodellen menes at organisasjonen er til for å oppnå et formål som andre enheter ikke kan oppnå, ikke kan oppnå alene eller ikke kan oppnå like effektivt. Målene utledes fra formelle mål oppgitt ved opprettelsen av organisasjonen eller fra visjoner og målsettinger som har kommet til siden. Målmodellen er behandlet utførlig

tidligere i oppgaven. Interessentmodellen handler om at vurdering av organisasjoners effektivitet består av en rekke interne og eksterne interesser. Effektivitetskriteriene og vurderingene blir dermed politiske spørsmål, og omdømme og legitimitet blir viktig. På en side kan man argumentere for at effektivitetsvurderingene blir et spørsmål om form mer enn innhold. På en annen side går modellen rett til kjernen i politikken. Og kombinasjonen av disse to modellene, målmodellen og interessentmodellen, gir oppfatninger om gitte kriterier om sammenhengen mellom faktiske og ønskede resultater fra offentlige tjenester, men poengterer samtidig at kriteriene og vekten som skal tillegges dem kan variere mellom interesser over tid.

Barry Bozeman holder fast ved verdiene i offentlig sektor, men skiller mellom offentlige verdier og offentlig interesse ved at verdiene har et spesifikt innhold, mens offentlig interesse er et ideal. Slik er teorien om offentlig interesse mer inkluderende, og Bozeman definerer det som følgende: "In a particular context, the public interest refers to the outcomes best serving the long-run survival and well-being of a social collective construed as a "public"" (Bozeman 2007:12).

Samtidig er Bozeman opptatt av at verdiene bør implementeres i den offentlige administrasjonen gjennom public interest teori (Bozeman 2007). I dagens offentlighet, som er preget av markedsbaserte verdier og økonomisk individualisme, mener Bozeman det er viktig at den offentlige interessen kommer til orde. I boken "Public Values and Public Interest – Counterbalancing Economic Individualism" argumenterer han for at offentlig interesse (public interest) er et viktig måleapparat i analysen av politikk eller offentlig administrasjon. Public interest teori tilbyr en dynamisk og fleksibel tilnærming som adapterer seg enkelt til de skiftende situasjonene og balanserer dagens markedstankegang med konsepter om offentlige goder som har eksistert siden Aristoteles.

### **5.3 Oppsummering**

I den første delen av teorien har jeg forsøkt å vise hvordan strategiimplementering er en vesentlig vanskeligere oppgave enn det å definere en strategi, og har gjennom Hrebiniak (2005) definert kulturmotstand, kommunikasjon og maktstruktur som tre store utfordringer for å få en strategi til å fungere. Disse utfordringene har jeg tatt med videre til teori rundt IT-strategi, hvor blant annet begrepet gevinstrealisering presenteres, samt hvor jeg kommer inn på enkelte faktorer for suksess med IT.

I den andre delen av teorien er det den offentlige sektoren som tas i nærmere øyesyn. Dette gjør jeg med et fokus på målstyring spesielt. Jeg ser på en del av utfordringene ved å formulere og utvikle mål, samt måle resultater i offentlig sektor. Avslutningsvis presenterer

jeg hvordan verdier kan påvirke målingen av resultater, og hvordan det instrumentelle, kulturelle og myteperspektivet ser forskjellig på målingen av verdier og effekter.

Videre i oppgaven vil jeg bruke mye av den teorien jeg har presentert. Jeg vil ta utgangspunkt i Lawrence G. Hrebiniaks tre utfordringer for strategiimplementering, kulturmotstand, kommunikasjon og maktstruktur, for å spinne videre rundt disse. Petter Gottschalks teorier og undersøkelsesresultater omkring IT-strategi vil dessuten være av stor betydning videre, ettersom jeg betrakter Altinn som en IT-strategi. Da det viser seg at implementeringsfasen blir betraktet av både Hrebiniak og Gottschalk som den viktigste for å få en strategi til å fungere, blir implementering et svært viktig element i analysen.

Med utgangspunkt i det mytiske, instrumentelle og kulturelle perspektivet som blir presentert av Christensen et al, vil jeg se nærmere på målutviklingen, målforståelsen og målstyringen. Jeg vil se på utfordringene ved målstyring og hvordan dette gir seg utslag hos tjenesteeierne. Med bakgrunn i Christensen et als forståelse av mål i offentlig sektor som vage og komplekse, vil jeg utforske hvilke mål det styres etter i Altinn.

Avslutningsvis i analysen vil jeg se nærmere på effektene av mål og verdier, hvor jeg særlig trekker frem tidsaspektet og identifikasjons- eller attribusjonsproblemene ved måling av effekter fra Christensen et al. Men det er viktig å merke seg at samtlige teorier vil gå inn i hverandre og kombineres om hverandre fremover.

## 6.0 Analyse av funn

I det følgende ønsker jeg å se nærmere på Altinn fra et tjenesteeierperspektiv, og i første omgang handler dette om forståelsen av Altinns strategi. Mens strategi kan betegnes som mer langsiktige mål, kan mål i seg selv deles inn i ulike kategorier og med variabel lengde for gjennomføring. I prinsippet er det ikke noen vesentlig forskjell mellom langsiktig mål og strategi, men strategi er et begrep som beveger seg mer i en privat logikk, mens mål kan sies å være vanligere i det offentlige. Jeg har valgt å presentere Altinn som en strategi, fordi jeg mener at Altinn representerer en blanding av offentlig og privat logikk. I dag er ikke det spesielt kontroversielt, snarere tvert i mot, men det er interessant å se funksjonen av dette i praksis.

I begynnelsen av teorikapittelet fortalte jeg om Difis nettportal prosjektveiviseren.no. Kanskje man vil spørre seg om hvorfor jeg ikke betegner Altinn som for eksempel et prosjekt da det handler om gjennomføring av et nytt IT-system. Dette begrunner jeg med at hver enkelt skjemaløsning som skal inn i Altinn kan anses som et prosjekt som trenger sin egen prosjektledelse; de fleste av tjenesteeierne har flere skjemaer de ønsker å legge inn i nettportalen. Samtidig er tjenestene spesielt komplekse, mye grunnet Altinns mange muligheter, og Altinn opererer med et langsiktig perspektiv. De fleste tjenesteeierne gjennomgår derfor en så kompleks forandring at omleggingen til Altinn må kunne betegnes som en strategi for den enkelte virksomhet. At strategien med Altinn har et overordnet mål for virksomhetene, ja hele den norske offentlige sektoren, gjør at den må kunne betraktes som en strategi. Det er satt noen klare strategiske mål for virksomhetene. Spørsmålet jeg vil vende tilbake til er hvordan virksomhetene oppfatter disse strategiene og hvorvidt de gjøres om til mål det skal styres etter.

Som jeg nevnte i teorikapittelet poengterer strategiforsker Lawrence G. Hrebiniak (2005) kulturmotstand, kommunikasjon og maktstruktur som tre hovedutfordringer i strategiimplementering, og jeg har forsøkt å vise hvordan dette er gjentagende i strategilitteratur. Jeg vil videre forholde meg til disse tre utfordringene som et utgangspunkt. I kapittel 6.2, kommunikasjon, vil jeg konsentrere meg om hva informantene har svart når de har blitt spurt om kommunikasjonsformer både internt og eksternt, samt hvordan de oppfatter det som kommuniseres til dem fra AEI. Med tanke på maktstrukturene, er dette noe jeg vil komme til hovedsaklig i 6.3, mål- og resultatstyring. Men aller først vil jeg vende tilbake til strategien for å se hvordan denne har blitt utviklet og således hvor godt den er implementert i de forskjellige organisasjonene. Her vil jeg altså forholde meg noe til de forskjellige organisasjonenes organisasjonskulturer.

## 6.1 Uklare eller klare mål

Ettersom den offentlige sektoren er kompleks er, som jeg var inne på i teorien, ofte målene for denne sektoren vage og uklare. Målene gjenspeiler både samfunnets og det politisk-administrative systemets kompleksitet, og skal dekke mange aktører og hensyn.

I det følgende vil jeg se nærmere på hvordan informantene forholder seg til Altinn som en strategi for deres etat eller organisasjon. Jeg vil se på hvordan strategien er utformet, hvorvidt den oppfattes som frivillig samt hvorvidt målene er kollektive eller institusjonsbestemte.

### 6.1.1 Strategien

På altinn.no kan man finne informasjon om Altinn, både om tankene bak og om hvordan man kan komme i gang med utvikling av skjemaer og tjenester i Altinn. Som første punkt av åtte som handler om Altinn for offentlig sektor, kan man finne overskriften ”Fra skjemasamarbeid til e-forvaltning i verdensklasse” (altinn.no, aksessert 06.03.12). Altinn med denne langsiktige målsetningen om å bli eForvaltning i verdensklasse, hvor utgangspunktet er at hele det offentlige Norge skal kunne nås i en og samme portal, er med andre ord en strategi for hele det offentlige Norge. Det er ikke spesielt vanskelig å se at strategien er definert fra toppnivå; den er politisk fundert og er således en høyt prioritert satsning. Dette henger godt sammen med myteperspektivet, hvor det å nevne visjonen i korte trekk er langt enklere enn det praktiske (Christensen et al 2009). Informantene har liten eller ingen innvirkning på den overordnede strategien, men forholder seg til sider ved denne i større eller mindre grad.

*For det første er deltagelsen i Altinn fortsettelsen av Altinn-samarbeidet, som vi var med på. Det er et pålegg og en strategi vi er enige i; at vi skal ha en felles portal. Den har jo vært for næringslivet, og blir sikkert brukt mer mot privatpersoner etter hvert. [...] En sånn portal gjør seg dessuten best felles enn at alle skal lage sin egen. (Informant 1)*

Hvordan de forskjellige etatene har kommet med i samarbeidet, er nokså forskjellig. Enkelte har vært med fra starten av, mens andre bare nylig har trådt inn i samarbeidet. Jeg formulerte et enkelt og allsidig spørsmål til informantene for å finne mer ut av dette, nemlig hvorfor din organisasjon er med i Altinn, og fikk vite at Altinn er et pålegg fra departementet. Noen, som informant 1 over, så ikke på dette som problematisk. Informant 2 var av en litt annen oppfatning:

*Grunnen til at min etat valgte Altinn var fordi det kom bestilling fra departementet om at alle skjema skulle gjøres elektroniske. Det lå og i bestillingen at en skulle bruke Altinn dersom det ikke var tungtveiende grunner for å ikke bruke Altinn. I tillegg har min etat litt erfaring med Altinn tidligere gjennom et prosjekt som var styrt herfra [...]. Så man kjente Altinn fra før og hadde ikke tungtveiende grunner for å ikke bruke Altinn, men vurderte andre leverandører av*

*skjematjenester. For vårt bruk er Altinn veldig begrenset teknisk, stort og uhåndterlig, men jeg ser jo absolutt verdien av at alle har sine skjematjenester på en plass. Men jeg tenker at vi kunne laget en mye bedre tjeneste til våre brukere dersom vi hadde valgt en annen aktør. Sånn er det.*

Det er tydelig at Altinn er et pålegg fra øvre hold. Dette stemmer godt med at strategien er utviklet på øverste nivå. Politikerne styrer gjennom departementene hvor administrasjonen skal virkeliggjøre målene, ofte gjennom et rapporteringssystem (Christensen et al 2009). De politiske formulerte målene skal reflektere ønsker og behov i befolkningen, og så er det opp til administrasjonen å virkeliggjøre disse. Som jeg viste i teorikapitlet er dette innenfor det instrumentelle perspektivet. Teknokratene skal ikke bry seg med målformuleringen, men utføre oppgaver som politikerne har definert. Men det innebærer at målene bør være like for alle.

*En av grunnene til at vi havnet i Altinn var fordi næringsaktørene foreslo Altinn. Vi har ikke noe særlig kjennskap til Altinn som offentlig etat. Hadde det ikke vært for partnerskapet og at caset er så omfattende som det er, så er det ikke sikkert at Altinn hadde vært brukt heller.*  
(Informant 4)

Det er, som informant 4 påpeker, likevel ikke alle som opplever direkte styring fra departementet. Eller i hvert fall forholder seg til denne i mindre grad. Dersom målsetningen med strategien skal fungere, bør derimot strategien implementeres i alle ledd og på en liknende måte for alle for å unngå forskjellsbehandling. Dette bør bety at alle offentlige organisasjoner mottar den samme informasjonen, at man sikrer at organisasjonskulturen er endringsvillig og at det er en tilstrekkelig maktbase for å gjennomføre endringene (Hrebiniak 2005). For det å få strategien til å fungere er langt vanskeligere enn det å formulere selve strategien.

Det interessante med Altinn er at det er en IT-strategi. Jeg stilte spørsmål i teorien om en IT-strategi trenger en spesiell type ledelse, og definerte IT-ledelse som ”Ledelse av individer, virksomhet og teknologi med hensyn til å dekke bedritens informasjonsbehov gjennom bruk av informasjonsteknologi og informasjonssystemer” (Gottschalk 2004:22). Men en av motsetningene mellom en hvilken som helst strategi og en IT-strategi viste seg gjennom en undersøkelse foretatt av Gottschalk (2004) i 2002 å være at ledelsen ikke var vesentlig i gjennomføringen av IT-strategien. I forhold til Altinn vil dette kunne sies å stemme godt, da politikerne, altså den ledelsen som har definert strategien, ikke må kunne sies å være særlig synlige i gjennomføringsfasen.



Men strategien til Altinn er mer konkret også, og "eForvaltning i verdensklasse" må vel kunne sies å være den overordnede visjonære strategien, mens gevinstrealiseringen er den mer konkrete, altså gjennomføringsdelen. Når Altinn skal vurderes ut fra grad av samfunnsøkonomisk gevinst, betyr dette i prinsippet at alle nordmenn er målgruppen. Og man har vurdert at behovet for å samhandle i offentlig sektor er stor, mest fordi det er mange ressurser som kan spares på å gjennomføre dette. Med andre ord har man forstått hvor man vil og hvordan man kommer dit (Hoff et al 2009). Men dette med realisering av gevinster fra IT-investeringer er opp til hver enkelt aktør, og hvordan man forstår gevinstrealiseringen har betydning for forståelsen og uttaket av gevinster. Noen av informantene, som informant 1 under, svarer etter boken. Informanten har forstått det samfunnsøkonomiske bakenforliggende aspektet med gevinstrealiseringen, og ser sin organisasjon som en del av et større bilde.

*Altinn gevinstrealisering må jo være å måle gevinstene av det som Altinn representerer. Og det er jo en todelt problemstilling. Fordi at den ene problemstillingen er gevinstene man får ved alle tjenestene i Altinn. Og den andre problemstillingen er gevinstene man får ved å gjøre det i Altinn i stedet for å gjøre det hver for seg som enkeltorganisasjoner. Og det er et viktig skille. Fordi, hvis man tar kostnaden til Altinn er man bare halvveis til å få kostnadene til alle tjenestene i Altinn. Men allikevel så kan man ikke bare dele dette, fordi som samfunn må vi måle de totale kostnadene mot de totale gevinstene. Eller så må man gjøre en alternativ vurdering ved å gjøre det innenfor Altinn eller utenfor, og den blir jo teoretisk i og med at vi har lagt til grunn den forutsetningen at det er mer hensiktsmessig å gjøre det i Altinn enn ikke. Men likevel må det være hvis gevinstmåling skal gjøres i forhold til tiltaket Altinn. (Informant 1)*

Andre informanter derimot, er svært usikre på spørsmål rundt dette med gevinstrealisering.

*Det er et veldig vanskelig spørsmål. Men jeg forstår det slik at det handler om prosessen med å ha en nasjonal portal. At vi skal ha igjen noe for å endre arbeidsprosessen fra slik som den er i dag og til en annen prosess. (Informant 5)*

Det virket på meg som om forståelsen av begrepet handlet om erfaringsbakgrunn, slik som utdanning, tidligere deltagelse i lignende prosesser osv, og at selve begrepet gevinstrealisering nesten kunne virke litt fremmedgjørende for noen.

*Det er et litt nytt begrep, men jeg har så vidt vært borte i det fordi jeg fikk en epost fra en avdeling i Altinn som ba om et gevinstestimat på den tjenesten vi allerede har satt opp og har gående hos Altinn. Den kom litt brått på, og jeg forsto det slik i eposten at det var noe vi skulle ha informasjon om. Det kan godt hende at vi burde visst om det, men forespørselen kom i etterkant etter at skjemaet var satt opp og ting var satt i gang. (Informant 2)*

I og med at utvalget av informanter var gjort ut fra en liste jeg hadde mottatt fra AEI, altså organet som forvalter Altinn-løsningen hos Brønnøysund, synes jeg dette funnet var nokså overraskende. Det ble overrakt meg en liste fra AEI med oversikt over etater som nylig hadde levert gevinstrapport, og personene som sto oppført på listen var satt opp som kontaktpersoner i forbindelse med disse rapportene. Samarbeidet med AEI benektet selvsagt ingen av informantene. Men forholdet til gevinstrealiseringsbegrepet og selve prosessen med gevinstrealiseringen var likevel ikke så nært knyttet opp til disse kontaktpersonene som jeg ville ha trodd. Enkelte var ikke en gang klar over hvem som jobbet med gevinstrealisering i egen organisasjon.

*Det har jeg liten oversikt over. Men jeg tipper at dette er samme type rapportering som all annen gevinstrapportering som vi gjør til departementene. Så da blir det vel brukt noen timer på det i forbindelse med tertialrapporteringene av de som rapporterer inn. Så da måler vi vel det vi skal måle på disse tjenestene. Jeg vet ikke mer. (Informant 1)*

I mange bedrifter gjør man i følge Gottschalk (2005) den feilen at man begrenser resultatfokuset til gevinstrealiseringen, når andre effekter kan være minst like viktige for den enkelte bedrift. Hvorvidt det som måles av den enkelte i dette tilfellet handlet om gevinstrealisering med vekt på et samfunnsøkonomisk perspektiv eller ikke, kom ikke klart nok frem i samtale med informantene. Men generelt fikk jeg inntrykk av at informantene hadde en nokså klar oppfatning av hva de selv la i begrepet gevinstrealisering, selv om det for noen ga et tvetydig utgangspunkt og svaret man ga på forståelsen av begrepet varierte i klarhet.

Det er viktig å merke seg at ingen av informantene forholder seg til den overordnede visjonære strategien om ”eForvaltning i verdensklasse”. Flere nevner som beskrevet viktigheten av eller behovet for en samlet portal for det offentlige Norge, men ingen nevner visjonen konkret, ei heller noe i nærheten av dette. En av informantene snakker om forholdet til utlandet, men i en betydelig annen sammenheng, nemlig i et nytteperspektiv, hvor EU og næringsliv i EU blir nevnt (informant 5). Det er derfor mest sannsynlig at den visjonære og uttalte delen av strategien til Altinn ikke er implementert hos informantene. Dette er interessant med tanke på at informantene representerer organisasjonene som skal sette denne strategien ut i live.

Samtidig må det påpekes at visjonen er av nyere dato, og at det langsiktige målet for Altinn var annerledes i startfasen av Altinn-samarbeidet. Det er ikke umulig at dette kan være grunnen til at informantene ikke forholder seg til den nye visjonen. Om de burde, er noe helt

annet. Målutviklingen kan henge sammen med at Altinn består av offentlige organisasjoner og ikke private. Dette vil jeg komme tilbake til om litt.

### 6.1.2 Målutviklingen

En strategi krever mye av en organisasjon og omhandler en helhetlig tankegang. For å kunne lykkes med en strategi, må man forstå hvor man vil, hvordan man kommer dit og hva handlingsplanen er for å komme dit (Hoff et al 2009). Utviklingen av strategien bør derfor henge sammen med utviklingen av målene som skal sikre at strategien gjennomføres. Jeg har vist hvordan Altinn har som strategi å skape ”eForvaltning i verdensklasse”, samt hvordan gevinstrealisering er en del av strategien for å komme dit. Men kanskje det viktigste mangler: Strategien forutsetter en god handlingsplan, hele det offentlige Norge skal jo inn i samme maskineri. Riktignok kan gevinstrealiseringen sies å være en del av denne handlingsplanen, men gevinstrealisering alene får ikke systemet på plass.

Ved at vage og komplekse mål er et kjennetegn for offentlig sektor, bør målutviklingen sees i sammenheng med organisasjonenes forståelse av nytte. For hvordan portalen skal implementeres hos den enkelte part handler om hvorvidt strategien kan lykkes, og hvordan og i hvor stort tempo dette gjennomføres handler om hva organisasjonen ser på som nytten av strategien. På spørsmål om nytte kretser informantenes svar rundt to akser.

*Det vi forventer er å få en felles portal mot næringslivet, et felles sted der man kan finne tjenestene våre sammen med andre. Vi forventer å få en felles infrastruktur som vi kan bruke til også å kunne produsere tjenester så de ser ut som om de er på våre nettsider. (Informant 1)*

*For det første så vil den kommunikasjonen mellom oss og brukeren og de andre forvaltningsnivåene som behandler denne søknaden være mye mer smidig enn det den er i dag[...]Og så ser vi nytte av å ha felles behandling [...] (Informant 5)*

Informant 1 og 5 snakker mer generelt om de store effektene ved Altinnportalen. For informant 1 handler dette om at Altinn skal fungere portaluavhengig, mens det for informant 5 handler mer om kommunikasjonsbiten rundt behandlingen. Begge deler kan gå under brukerfokus, altså fokus på opplevelsen av Altinn som brukerne skal ha. Informant 2, 3 og 4, derimot, snakker mer om kvaliteten av systemet i egen organisasjon enn hvordan systemet oppfattes.

*Målet var at vi håpte at gjennom at alle eller mange etater og rapportører bruker Altinn så ville vi få opp kvaliteten på rapportene, helt enkelt. Det er det vi håper skal bli målet. (Informant 3)*

*Det er absolutt det at vi får elektroniske data. Nå har vi skjema på papir. (Informant 2)*

*At vi skal få inn data mer effektivt, og at vi skal få inn mer detaljerte data. (Informant 4)*

Denne todelingen av nytte kan sees i sammenheng med de forskjellige organisasjonenes egne mål, som gjenspeiler hva organisasjonen driver med. ”Målkompleksiteten kan reflektere graden av spesialisering innad i en offentlig organisasjon eller mer generelt om organisasjonen har spesialisert seg innen et bestemt område, men også hvor mye dens virksomhet henger sammen med andre organisasjoners virksomhet” (Christensen et al 2009:102). Det er kanskje derfor ikke så rart at målutviklingen blir kompleks. De forskjellige synene på nytte som informantene svarer med viser ikke bare kompleksiteten, men kanskje også at målutviklingen fortsatt er pågående.

Dette samsvarer godt med det kulturelle perspektivet som Christensen et al (2009) opererer med, hvor uformelle mål vokser frem underveis i organisasjonene. Måten man kommuniserer om målene på f.eks. kan være utslagsgivende for utviklingen av målene. Dersom disse blir kommunisert som viktige for internt bedrivende, vil det være viktig at de interne målene samsvarer med den overordnede strategien for at den skal kunne lykkes. Ved for stort fokus på mål som ikke samsvarer med strategien derimot, vil man kunne oppleve en målforskyvning.

Som allerede beskrevet er strategien til Altinn formulert som en visjon, nemlig ”eForvaltning i verdensklasse”. Og i følge det symbolske perspektivet skal visjonene markere noe nytt, gjerne i nokså klare bilder. Som langsiktig formulert mål er altså Altinns visjon nokså klar, og den mer uklare måloppnåelsen stemmer godt overens med myteperspektivet. Hvordan skal portalen implementeres hos den enkelte, og til hvilken nytte? Altså – hvordan skal strategien forstås?

Noen av informantene jobber i organisasjoner som har vært med siden startfasen – deres tilgang til det opprinnelige utgangspunktet er dermed større enn de som ikke har vært med på denne. Kanskje så også nærheten til og forståelsen av strategien og målene.

*Til daglig synes jeg samarbeidet med Altinn fungerer veldig bra. Jeg har jo en del små ting, men slik er det jo i alle samarbeid. Så de kan klage på oss også. Det går litt på at vi synes at ting skal gå fortere og slikt. Men det betyr ingenting, i det store og hele synes jeg det går veldig bra, altså. Men det har å gjøre med at vi kjenner folka godt, vi har vært med hele tiden. Det kan være helt annerledes for aktører som ikke har vært med i prosessen på samme måte. (Informant 3)*

Samtidig er visjonen forandret, og aktørene kan henge fast ved et tidligere stadium av strategien. Hvis målutviklingen sees på som en sammenblanding av de tre perspektivene, gjelder det ikke bare å se på nytten man forventer å få eller forståelsen av strategien, men også hva informantene mener at Altinn hittil har klart å tilby. Selv om de fleste, som informant 3 over, et positive, varierer svarene noe.

*Jeg tenker at samarbeidet fungerer bra, men Altinn har gjort en voldsom oppgradering av portalen sin og har på en måte også solgt dette inn slik at vi har hatt veldig store forventninger til hva de kunne levere til oss, og det de klarte å levere var ikke helt det vi hadde forventet. (Informant 2)*

*Operativt så fungerer det bra, sånn at vi får tjenestene til å virke og vi samarbeider rundt det. Når det gjelder dette med å håndtere kostnadsdeling og godkjenninger av utvikling og sånn, der er jo Altinn gått inn i en ny fase etter at prosjektet var ferdig, og det er jo der vi har dette videreutviklingsrådet, så der blir det antakeligvis bedre, men det har vært vanskelig å være med i utviklingsfasen. Det å være med på å ta stilling til gode forslag på utviklingssiden som gir økte driftskostnader for senere år som man ikke har fullmakt til å gå god for før man får et budsjett, det gjør det vanskelig. Det handler litt om hvordan det offentlige er skrudd sammen med fullmaktsregimer og sånne ting mer enn hvor godt eller dårlig man gjør jobben sin. Det er sånn at man får budsjettet sitt for et år av gangen. Selv vår etatsdirektør gjør det, han har i utgangspunktet ikke en krone i 2013. (Informant 1)*

Og dette med budsjettår er viktig å ta i betraktning når det kommer til målutviklingen i Altinn, ettersom Altinn kun består av organisasjoner i den offentlige sektoren. Det vil ikke være mulig å føre en privatsektortankegang alene, selv om veiene mellom privat sektor og offentlig sektor i Altinn må kunne sies å krysse hverandre. utfordringene med budsjettåret er forståelige og at dette påvirker målutviklingen likeså. Slik vil man kunne finne for eksempel perverterende adferd ved at aktiviteten eller produksjonen tilpasses kriteriene for måling eller annen type strategisk tilpasning til tross for at man har vært med på å legge føringer for fremtiden fordi man ikke har kjent sitt eget budsjett (Johnsen 2007). Slik strategisk tilpasning er ikke ønskelig fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, men sett fra organisasjonens synspunkt kan det være en fornuftig tilpasning.

Et annet viktig poeng i forhold til Altinn som offentlig aktør er det politiske lederskapet. Den politiske ledelsen som har formulert visjonen forandres jo ved valg hvert fjerde år, og mest sannsynlig er det gjennom et slikt skifte at Altinn fikk sin nye visjon, ”eForvaltning i verdensklasse”. Offentlige organisasjoner er nødt til å forholde seg til den parlamentariske styringskjeden (Christensen et al 2009). Og ved flere skifter, som er sannsynlig i en lang prosess som med Altinn, kan man se for seg nye visjoner med forandrede mål i fremtiden.

Likevel er det kanskje heller noe annet som er utfordringen i utviklingen av Altinn foreløpig. Som informant 4 påpeker:

*Det som kanskje er utfordringen er at det etter hvert er en stor organisasjon med mye folk og mange tjenesteeiere, og at det kan bli litt byråkratisk og tungrodd. (Informant 4)*

For det første har Altinn blitt et enormt maskineri. AEI er en stor bedrift med mange ansatte i forskjellige enheter som koordinerer de forskjellige funksjonene til Altinn. De 38 tjenesteeierne krever også sitt av både administrering og oppfølging. Og ettersom Altinn stadig har vært i utvikling og oppdatering, brukes også mye tid og ressurser på interne forhold i stedet for forholdet til interessentene.

*Det var litt tungt å komme i gang med dette prosjektet, men det handlet om mye. Det handlet om at Altinn var opptatt av Altinn II og vi har vel kanskje skiftet prosjektledere og folk litt ofte. (Informant 5)*

*[...]så ting tar jo litt tid. Både på grunn av egenskaper ved vårt prosjekt egentlig, at det er mange aktører, og i forhold til at Altinn har hatt litt press på andre områder, så de også sliter med ressursprioriteringer. (Informant 4)*

Som en oppsummering mener jeg det er rimelig å trekke konklusjonen at de fem spurte informantene er delaktige i målutviklingen for sin egen organisasjon, og at målutviklingen derfor har et internt preg. Hvorvidt dette preger målutviklingen negativt er vanskelig å svare på, men at det ikke nødvendigvis bygger opp om felles strategi er innlysende.

### **6.1.3 Oppsummering uklare eller klare mål**

Med fokus på resultatmåling i en samfunnsøkonomisk skala, men med begrep og visjoner med trekk fra privat næringsliv, er Altinn en slags hybrid. Strategien til Altinn, ”eForvaltning i verdensklasse”, er en visjon som kan sees i sammenheng med at den er politisk fundert. Denne delen av strategien ser ikke ut til å være implementert hos informantene. Det hersker dessuten forvirring rundt gevinstrealiseringen, som er en del av strategien. I følge mine funn henger dette sammen med at begge disse målene er uklare. Strategien blir enten ikke kommunisert godt nok eller distribuert godt nok, og går dermed fra å være et klart langsiktig mål til å bli et mål som ikke henger sammen med oppfatningene i organisasjonene. Gevinstrealiseringen lider en lignende skjebne, ved at det ikke blir signalisert godt nok hva denne skal implisere og bety for visjonen. De mer klare målene hos informantene ligger på organisasjonsinterne strategier, som noen ganger sammenfaller med Altinns strategi og mål, men da heller tilfeldig. Jeg har ikke klart å finne en sammenheng mellom målutviklingen for

Altinn og målutviklingen for informantene, til tross for at enkelte aktører har betydelig forståelse av systemet og mulighetene.

## **6.2 Kommunikasjon**

Kommunikasjon er en viktig del av organisasjoners eksistens. Man kommuniserer internt og eksternt, på mange nivåer og gjennom mange forskjellige metoder. Kommunikasjon er ikke bare språk og ord, men foregår skriftlig som muntlig, gjennom det man sier og gjør, men også like gjerne gjennom det man ikke sier og gjør. Det er med andre ord mange underliggende aspekter ved handling som kan komme til syne ved kommunikasjon. Og ettersom kommunikasjonen er så avgjørende ved gjennomføringer av store forandringer i en organisasjon, er det verdt å ta denne nærmere i øyensyn.

Med utgangspunkt i Hrebiniaks (2005) tre utfordringer ved strategiimplementering, vil jeg i det følgende ta tak i den andre hovedutfordringen, nemlig kommunikasjonen som skjer i Altinn. Med dette mener jeg kommunikasjonen som foregår mellom AEI og tjenesteeierne, ettersom AEI er enheten som tjenesteeierne knytter til sin egen organisasjon når denne skal bli en del av Altinn. Dårlig eller inadekvat intern kommunikasjon mellom aktørene med ansvaret er Hrebiniaks forståelse av utfordringen ved kommunikasjonen. Som jeg har vist er det dessuten store sannsynligheter for at Altinns visjon og strategi ikke blir kommunisert godt nok ut av AEI. Derfor er det interessant å se på hvordan det kommuniseres, hvem det kommuniseres til, hva som kommuniseres og til slutt hvordan ordbruken ser ut til å fungere.

### **6.2.1 Hvordan kommuniseres det**

Kommunikasjonsformen er utgangspunktet for at kommunikasjon kan finne sted, og kommunikasjonen som de forskjellige informantene opplever å ha med AEI virker å være velfungerende, i hvert fall tidvis. Dialogene går på mail, telefon og i møter, både som f.eks. workshops eller gjennom videoverktøy. Men det er i varierende grad med de ulike aktørene. Mens det for enkelte organisasjoner kan se ut til å foregå mer i perioder, er det for andre daglig kontakt mellom AEI og organisasjonen.

*Det har vært litt skifting av hvem vi kommuniserer med. Vi hadde en prosjektleder tidligere, men hun vi har kontakt med nå er en person som utvikler skjemaer. Kommunikasjonen har vært litt variabel også, men et par ganger i måneden kanskje. (Informant 5)*

*Kommunikasjonen med sentralforvaltningen, det er løpende, det er hver dag det nesten. (Informant 3)*

*Det går litt i bølger, men jeg forholder meg til vår kundeansvarlige i Altinn, så har han med seg løsningsarkitekt og tjenesteutvikler. Og den kommunikasjonen går helt greit; både telefon og mail og workshop. (Informant 4)*

Dette kan ha flere årsaker. For det første kan det ha sammenheng med at organisasjonene har kommet til forskjellige stadier i utviklingen av skjemaer: I enkelte faser av implementeringen kan det tenkes at det er behov for mer hjelp enn i andre. For det andre kan noen organisasjoner tenkes å trenge mer hjelp i utgangspunktet, ettersom de ikke har et forhold til Altinn og/eller elektroniske skjemaløsninger i det hele tatt fra tidligere. Men det vil også være mulig å tolke det dit hen at enkelte aktører blir høyere prioritert, kanskje på grunn av størrelse, viktighet for at Altinn skal kunne levere og/eller prestere fremover eller betydning i Altinn-samarbeidet hittil. Enkelte av informantene deltar for eksempel i møter med ledelsen i AEI og blir derigjennom oppdatert på hva som skal skje med Altinn, både i dag og i morgen.

*Jeg deltar i videreutviklingsrådet per i dag, og jeg har deltatt i styringsgruppemøte for Altinn for min leder i prosjektperioden. Da kommuniserte jeg med prosjektledelsen. Men det finnes jo personer i lokalforvaltningen her som har mer direkte daglig operativ kontakt. (Informant 1)*

At ikke alle organisasjonene er med i videreutviklingsrådet, sier seg selv, da det ikke ville være mulig for alle tjenesteeiere å delta i alle nivå, men noen må bli representert gjennom andre. Men forskjellen på informasjon omkring Altinn vil derfor variere veldig hos de forskjellige interessentene, dersom ikke informasjonen kommuniseres ut av AEI. De fleste som jobber daglig med Altinn sitter trolig foreløpig i AEI, dersom man forholder seg til den offentlige forvaltningen alene. Mitt grunnlag for å hevde dette er gjort med utgangspunkt i at flere tjenester ikke er produksjonssatt ennå og at de fleste tjenesteeierne derfor ikke jobber like intenst med Altinn som i AEI. Men om kort tid, om ikke allerede, vil det være overtall i de enkelte organisasjonene til tjenesteeierne. Da blir kommunikasjonen ut av AEI essensiell for å kunne styre Altinn på en hensiktsmessig måte, ettersom god eller adekvat kommunikasjon er essensielt for å implementere strategien (Hrebiniak 2005).

Foreløpig kan det virke som om kommunikasjonen går mer rundt operativ kontakt. Og dette med operativ kontakt er det flere av informantene som har ansvaret for. Da jeg ville vite hvordan denne fungerte, fikk jeg til svar av samtlige informanter at kontakten med Altinn sentralforvaltning, AEI, fungerer fint. Spesielt når man tar kontakt med denne.

*Ja, vi bruker telefon f.eks. Og så har vi via vår ALF, altså Altinn lokalforvaltning, som er en administrasjon vi har her som vi sender alle meldinger til via Altinn, og da får vi saksnummer og slikt. Og det fungerer forholdsvis greit. (Informant 3)*



Men hvorvidt Altinn tar kontakt eller organisasjonen selv tar kontakt med Altinn, varierer mye. For enkelte kan det se ut som om kommunikasjonen kun foregår en vei, mens det for andre er like mye kommunikasjon begge veier. Denne forskjellen i kontakt underbygger påstanden om at enkelte aktører blir høyere prioritert. Kommunikasjonen fører til en nærhet til systemet, og mindre kommunikasjon fører til en svekket nærhet til systemet.

*Av og til bygger det seg opp litt frustrasjon her hos oss, og da tar vi kontakt med Altinn og da skjer det ofte ting. Men det blir litt ad hoc og litt krisehåndtering. (Informant 2)*

Ettersom Altinn er i en startfase foreløpig, vil man kunne kalkulere med forskjellige vanskeligheter og oppgaver som må løses underveis. Som Gottschalk (2004) nevner vil et hvert nytt IT-system etter installasjon og tilfredsstillende bruk trenge modifiseringer grunnet gjentatte mindre endringsbehov. En av informantene er dessuten litt bekymret over for lange tjenesteveier.

*Vi kan ane noen konturer av det, at det kan ligge noen utfordringer der. Hvis det blir for lange tjenesteveier, at det er mange formaliteter som må på plass for å få tilgang på ressurser. Hvis jeg skal gi noe som kanskje kan være fokus i utviklingen av Altinn videre er det å klare å ikke være en for byråkratisk eller hierarkisk organisasjon. At det er god kommunikasjon mellom operativt personell hos tjenesteeier og løsningsarkitekt og tjenesteutvikler og operativt personell hos Altinn. At ikke alt trenger å gå gjennom kundeansvarlig, men at det er litt flatt. Det tror jeg er bra for kommunikasjonen. At det kan kommuniseres på flere nivå. (Informant 4)*

At korte tjenesteveier gir bedre brukervennlighet fordi tjenesteeierne stadig vil kunne forandre sine tjenester til det bedre, er selvsagt. Ved at utvalget av informanter til denne oppgaven ble gjort fra AEI og disse ga meg forskjellige informanter med nokså forskjellig ansvar i forhold til f.eks. daglig dialog, viser kanskje noe av strukturen som AEI opererer med. Jeg ble gitt kontakter som skulle være de som har jobbet med gevinstrapportering, mens andre i organisasjonene driver med daglig operativ kontakt. Dette er selvsagt organisert av den enkelte tjenesteeier, men ga likevel grobunn for følelsen av mange kommunikasjonskanaler.

*Vi hadde en prosjektleder tidligere, så nå er vi på det stadiet at vi produserer. Hun vi har kontakt med nå, er en person som utvikler skjemaer. Men jeg vet ikke hvilken avdeling det er. (Informant 5)*

Det at AEI er en såpass stor enhet med flere avdelinger som jobber med forskjellige sider av Altinn gjør at man kan ha problemer med å forstå hvordan kommunikasjonen skal foregå.

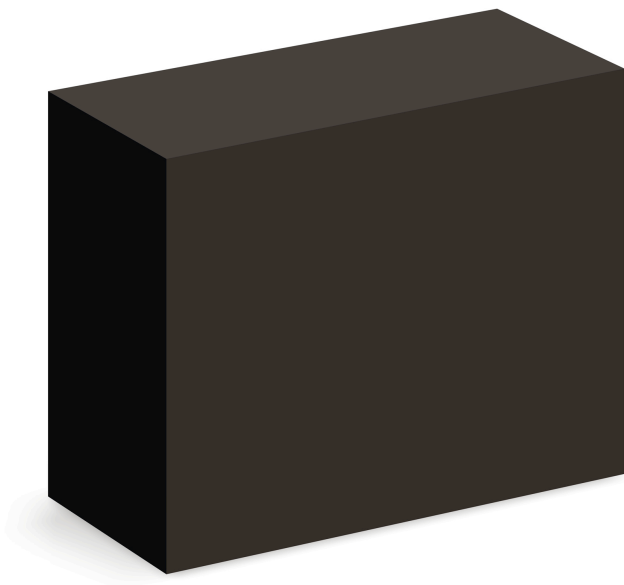
Dette gir seg forskjellige utslag – noen av informantene, som informant 5, vet altså ikke hvor han/hun henvender seg i AEI, fordi organisasjonen ikke har faste personer den fører dialog med. Informant 3 derimot, ser ut til å kommunisere med svært mange:

*Der (Brønnøysund) snakker jeg med alle omtrent. Men seksjonen for gevinstrealiseringen har jeg ikke mye å gjøre med egentlig. Det er kun når jeg sender inn rapporten og vi går igjennom den. Ellers har jeg mest kontakt med de som jobber på Altinn sentralforvaltning, AEI. Og så har jeg jobbet mye med metadatene, så da har jeg mye kontakt med den seksjonen som driver med det.*

At det har vært utskiftninger av personer i AEI, er noe samtlige informanter nevner. Men det blir ikke poengtert som noe spesielt problematisk, da det også har vært utskiftninger internt i de forskjellige organisasjonene.

*Det eneste vi har klaget på, og det har vi tatt opp med Altinn, det er at vi ikke ser hva som skjer før vi får et svar. Og det kan fort gå et par uker før vi får et svar, og det lurere vi fælt på. Det er som om det forsvinner inn i en svart boks og så kommer det plutselig noe tilbake.*  
(Informant 3)

Informant 3 informerer her om betydelig kommunikasjonsmangel på et område. Et av poengene med Altinn er å lette kommunikasjonen med den offentlige forvaltningen i sin helhet. Når kommunikasjonen internt, her mellom AEI og tjenesteeierne, ikke fungerer optimalt, styrker ikke dette følelsen av å kommunisere bedre ut over seg selv.



1.0. Illustrasjonsbilde sort boks

## 6.2.2 Til hvem og hva kommuniseres det internt i organisasjonene

En av fordelene med målstyring i privat sektor er at det skapes en felles virkelighetsforståelse gjennom at strategien blir kommunisert ut i organisasjonen. Gjennom en felles virkelighetsforståelse drar alle i samme retning og mot samme mål. Som jeg har vist i teoridelen, er virkeligheten for offentlig sektor ofte mer kompleks enn for den private og målformuleringen skal dekke mange aktører og hensyn (Christensen et al 2009). Jeg har i tillegg vist hvordan visjonen til Altinn, ”eForvaltning i verdensklasse”, ikke virker kjent for eller i hvert fall ikke mye brukt av informantene. Det er derfor interessant å se på hva slags tankegang som hentes inn i Altinn. Altinn er en blanding mellom den offentlige og den private logikken, ettersom prinsipper fra målstyring blandes med overordnede samfunnsmessige strategier. Disse kommuniseres i hvert fall internt når Altinn beskriver seg selv. Det er derfor interessant å se på hvordan informantene oppfatter dette. For noe kommuniseres det internt om Altinn i hver organisasjon. Spørsmålet er til hvem dette gjøres og hva som kommuniseres.

Jeg starter med et utdrag fra intervju med informant 4:

I: Det som AEI kommuniserer til dere eller deg, blir det kommunisert internt også? Hva man vil med Altinn?

*Vi har en strategi på det. Og vi diskuterer de spørsmålene som er aktuelle å diskutere i de foraene hvor det er aktuelt. Tenker du i forhold til at hele organisasjonen er involvert?*

I: Jeg tenker de som er involvert? At du kommuniserer noe med dem?

*Ja, klart. Og vi kommuniserer jo med organisasjonen for øvrig og har informasjonsmøter om fremdrift når det er grunnlag for det.*

Som jeg beskrev i teorien er det i følge Gottschalk (2004) to faktorer som er viktige når det kommer til implementeringen av en IT-strategi: Ansvar for implementeringen og brukermedvirkning i implementeringsprosessen. Med ansvar for implementeringen menes avklaring av ansvarsforhold mellom linjeleder og IT-avdeling i forhold til hvem som tar ansvar for hva, et oppfølgingssystem som viser måloppnåelse, villig ledelse kontra en bremsekloss, samt tro på strategien, fordi dette gir positiv vilje til ansvar hos den enkelte. Igjen altså blir strategien lagt frem som en viktig brikke i måloppnåelsesspillet.

Informant 4 påpeker at organisasjonen har en egen strategi på hva man vil med Altinn. En strategi som er utviklet internt og som derfor i større eller mindre grad knytter seg opp mot Altinns strategi. At dette ikke er med på å skape en felles virkelighetsforståelse mellom tjenesteeierne sier seg selv. Men at kommunikasjon av strategien, om enn internt, er med på å styrke brukermedvirkningen er også helt klart.

Med brukermedvirkning i implementeringsprosessen menes beskrivelse av brukeropplæring, brukeres forståelse av systemenes funksjoner, brukernes deltakelse i systemprosjekter, brukernes involvering i drift av informasjonssystemer, deltakelse i løpende utvikling av informasjonssystemer og brukernes støtte i implementeringen (Gottschalk 2004). Altinn er per i dag i mange av disse forskjellige fasene i implementeringen med de forskjellige tjenesteeierne. De fleste av tjenesteeierne har flere skjema-løsninger de ønsker å produksjonssette, om de foreløpig ikke har produksjonssatt noen eller mange. Behovet for brukermedvirkning er med andre ord stort. Og forståelse for systemenes funksjoner er kanskje aller viktigst i denne delen av prosessen.

*Vi har vel ikke kommunisert de (strategiene) så mye inn i organisasjonen her utover den strategien i offentlig forvaltning der vi skal bruke felles komponenter, sånn som Altinn er en del av. (Informant 1)*

Informant 1 og informant 4 har med andre ord en svært ulik tilnærming til implementeringsprosessen av Altinn med tanke på kommunikasjon. Den ene organisasjonen har utviklet en egen strategi for implementering av Altinn som kommuniseres internt, den andre forholder seg til strategien for offentlig forvaltning som foreligger og regner med at de ansatte i organisasjonen kjenner denne. Den ene har med andre ord en mer offensiv tilnærming til prosessen rundt Altinn og sørger for at egne medarbeidere og kolleger vet mer om hva som skjer. På en måte kan man argumentere for at en offensiv tilnærming ikke skal være nødvendig, da Altinn kanskje selv bør sørge for at riktig kommunikasjon finner sted i organisasjonene. På den annen side er det lederes ansvar å sørge for at implementeringen finner sted, og således også at de som jobber med denne kjenner til hvorfor de gjør det. Men det å kommunisere på ledernivå ser ut til å være det mest vanlige blant informantene, enten dette gjelder de store linjene eller deler av bildet.

*Det (strategien) blir kommunisert på ledernivå, men ikke noe mer kan du si. (Informant 3)*

*Nei, jeg har bare sett på det (gevinstrealiseringen) selv. (Informant 2)*

Igjen vil dette kunne henge sammen med for eksempel organisasjonens størrelse. Men at Altinn ikke tar det største ansvaret i kommunikasjonsprosessen kommer frem. Målene for kommunikasjonen fra Altinns side er derimot noen helt andre: ”Altinn gevinstrealisering skal være en pådriver for brukertilpassede samarbeidsprosesser i det offentlige, hvor Altinn kan være eller utvikles til å bli den sentrale samhandlingsarenaen” (altinn.no, aksessert 27.02.12). Brukertilpassede samarbeidsprosesser er kanskje tvetydige ord, men slik jeg tolker dem skal Altinn, og her Altinn gevinstrealisering spesifikt, kommunisere med tjenesteeierne.

*I forhold til gevinstrealisering så er det kanskje ikke det vi prater om til daglig. Men det ligger under hele prosjektet. Og alle er inneforstått med at vi gjør dette for å ta ut gevinster. Vi forbedrer tjenestene og får mer ut av de kronene vi disponerer. (Informant 4)*

Flere av informantene viste til interne mål, som jeg ikke hadde tilgang til, når jeg spurte om hva som ble kommunisert innad. Når jeg videre ønsket å vite om disse hadde med gevinstrealiseringen å gjøre, var svaret oftest negativt. Og dette er interessant. Når gevinstrealiseringen er det eneste kriteriet for å delta i Altinn bør gevinstrealiseringen kommuniseres. Informant 4 ovenfor fremstår dermed som et gyldent eksempel på hvordan det i følge Altinn bør gjøres, til tross for at organisasjonen operer med intern strategi. Informant 2 følte seg heller dårlig informert.

*Nei, jeg fikk en epost med et par vedlegg som jeg ble bedt om å fylle ut og returnere. Det gjorde jeg og etter dette har jeg ikke hørt noe. Det var ingen kommunikasjon i forkant, verken i løpet av skjema utviklingsprosessen hvor jeg har hatt veldig tett kontakt med Altinn sentralforvaltning, altså de på den tekniske utviklingen, men ingenting i fra de som sitter på gevinstrealiseringsdelen om at det var både et krav og en forventning om at vi skulle ta dette med som en del av skjemaprosessen. (Informant 2)*

Her har AEI feilet. Når kommunikasjonen fungerer så dårlig kan man ikke forvente at den overordnede strategien skal vinne frem. At negativitet kan få slå rot i organisasjoner som opplever en mindre god behandling, alle tjenesteeiere bør i prinsippet være like viktige for Altinn dersom det overordnede målet skal nås, er bare naturlig. Det er viktig å minne om at tjenesteeierne er pålagt å bruke Altinn fra sine respektive departement. Dersom det i utgangspunktet er intern motstand mot endring i organisasjonskulturen, den største utfordringen en leder står ovenfor ved strategiimplementering, hjelper inadekvat kommunikasjon ikke stort på å få strategien iverksatt (Hrebiniak 2005). Da ansvaret er delt mellom ledere i de forskjellige organisasjonene og AEI, bør forholdet avklares om hva som kommuniseres. Tvang vil kanskje fungere en periode, men de forskjellige offentlige etatene og aktørene snakker også sammen uavhengig av Altinn. Og i følge Gottschalk (2004) er positiv vilje, i motsetning til negativ plikt, faktisk nødvendig for å lykkes med å implementere en IT-strategi. Det betyr at man handler ut i fra troen på strategien.

*Jeg synes kanskje at det kommer litt forskjellige innspill på hva Altinn skal være fra forskjellige organ. (Informant 5)*

Informant 5 påpeker nok et problem med kommunikasjonen slik den er i dag, nemlig hvem man skal lytte til. Når AEI ikke er nok på banen i forhold til Altinns betydning, er det

vanskelig for organisasjonene å luke ut informasjon om hva Altinn skal være og tilby dem som er annerledes enn for eksempel det som har vært. Informant 5 fortsetter:

*Vi hadde kjempestor tro den gangen Difi ble opprettet om at nå skal vi få noen standarder, nå skal det bli enklere i forhold til hvordan man skal gjøre ting. Men det skjedde ingenting. Og da var Difi veldig for staten, og det er det fortsatt. Jeg opplever det sånn, eller håper og tror, at Altinns strategi er å være for hele det offentlige Norge og alle forvaltningsnivå [...]*

At det offentlige Norge er på nettet allerede er ingen tvil. Det finnes mange etater og offentlige organisasjoner som har god kontroll på og erfaring med internettbaserte løsninger allerede. Derfor er forventningene til Altinn høye. Og derfor bør resultatene av Altinn samsvare med forventningene og således utviklingen av Altinn kommuniseres godt til tjenesteeierne. Det er usannsynlig at Altinn ikke vil forandre seg i tiden fremover; et system bør aldri bli godt nok. Men utviklingen må kommuniseres utover AEI og for andre enn utvalgte tjenesteeieres ører.

Og kanskje er det her at toppledelsen burde vært mer aktiv likevel. Gottschalks (2004) undersøkelse blant norske bedrifter viste at ledelsens engasjement ikke var en vesentlig faktor i implementeringen av en IT-strategi, fordi mange mener at ledelsen primært bør være med i planleggingsfasen. Han forklarer dette med en rekke innsigelser, hvor ledelsesturbulens (gjennomtrekk) og det faktum at det er ledelsens oppgave å påta seg ansvar, kan fremheves. At ledelsesturbulens er et faktum blant norske politikere er klart; med koalisjonsregjeringer og stadig skiftende statsråder er kontinuitet i oppgaven vanskelig. At ansvarsfraskrivning også kan være det, påpeker Christensen et al (2009) når koplingen mellom politikk og administrasjon omtales som for løs. Men politikeren beholder ofte ansvaret, og får i stedet mindre faktisk innflytelse. Slik kunne gevinstrealisering sees som et evalueringsinstrument igangsatt av administrasjonen. Utgangspunktet for gevinstrealiseringen er derimot at det er et måleinstrument utviklet for å sikre samfunnsøkonomisk måloppnåelse, og slik få sterkere politisk kontroll. Man har med andre ord på den ene siden gitt Altinn mer autonomi, men vil på den andre siden sørge for større kontroll (Christensen et al 2009). Den politiske ledelsen bør derfor forsikre seg om at kommunikasjonen av nettopp denne delen av strategien foregår på en adekvat måte, slik at resultatene ikke uteblir.

### **6.2.3 Hvordan fungerer ordbruken**

Ordbruk har mye å si for kommunikasjon. Gjennom å stille informantene det åpne spørsmålet ”Hva forstår du med Altinn gevinstrealisering?” var mitt ønske å se nærmere på hvorvidt ordet gevinstrealisering var integrert i informantens vokabular eller ikke (Spørsmål 3, vedlegg 1). Som beskrevet betyr gevinstrealisering realisering av gevinster fra IT-investeringer.

*Et veldig vanskelig spørsmål. Men jeg forstår det slik at det handler om prosessen med å ha en nasjonal portal. Er det det du tenker på? (Informant 5)*

Reaksjonene på spørsmålet var veldig ulike. Selv om de fleste hadde oppfattet hva som lå i begrepet, hersket det mye usikkerhet rundt om jeg som intervjuer egentlig ønsket et annet svar. Informant 5 jobbet ikke direkte med gevinstrealiseringen i egen organisasjon, til tross for igjen dette faktum at vedkommende var satt opp som kontaktperson hos AEI på gevinstrealisering. Det samme med informant 1 og 3, selv om informant 3 har hatt ansvaret for oppfølgingen av gevinstrealiseringen og begge disse informantene har jobbet tett med Altinn i lengre tid. På spørsmål om hvem som jobbet prosessen med gevinstrealisering fremover i egen organisasjon, fikk jeg blant annet følgende svar:

*Det har jeg liten oversikt over. (Informant 1)*

Det var altså helt tydelig at AEI ikke hadde oversikt over hvem som jobbet med gevinstrealisering hos de forskjellige tjenesteeierne, og dette gjorde utgangspunktet for det jeg ønsket å ta fatt på, nemlig begrepsforståelsen, vanskelig. At AEI hadde kommunisert dårlig i forhold til begrepet, kom også tydelig frem.

*Det er et litt nytt begrep, men jeg har så vidt vært borte i det fordi jeg fikk en epost fra en avdeling i Altinn som ba om et gevinstestimat på den tjenesten vi allerede har satt opp og har gående hos Altinn. (Informant 2)*

Samtidig er det mulig å trekke noe ut av disse funnene. For det første at forståelsen av begrepet er stor blant de fleste informantene, men at begrepet fremstår noe fremmedgjørende. Jeg oppfattet det slik at informantene som hadde faglig bakgrunn innenfor samfunnsøkonomi eller lignende områder, kunne ha utdypet termen i enda større grad enn de allerede gjorde. Det at ingen svarte enkelt på spørsmålet overrasket meg ikke, både fordi spørsmålet ble stilt så åpent og fordi det ikke finnes spesielt enkle svar på det. Men at et begrep som gevinstrealisering har blitt valgt som et av hovedbegrepene rundt Altinn, et begrep som helt klart tilhører en viss fagterminologi, synes noe merkelig på meg med tanke på forståelse. Dette fordi Altinn skal inn over alt – ønsket er at hele det offentlige Norge skal bli en del av Altinn. Det betyr igjen at en rekke forskjellige personer i en rekke forskjellige organisasjoner og med en rekke forskjellige fagbakgrunner og forståelsesrammer skal forstå og fortolke begrepet. Når Altinn i tillegg ikke kommuniserer særlig rundt gevinstrealiseringen, må det kunne sies å være for de utvalgte få å forstå hva AEI eller politikerne ønsker med dette.

## **6.2.4 Oppsummering kommunikasjon**

Det kommuniseres nokså mye mellom AEI og tjenesteeierne, men kommunikasjonen ser ut til å variere i stor grad mellom ulike aktører. Grunnen til dette kan tolkes dit hen at de forskjellige tjenesteeierne er i forskjellige deler av prosessene med produksjonssetting i Altinn, men også at enkelte aktører anses som viktigere enn andre i samarbeidet. Enkelte organisasjoner har representanter i ulike råd i Altinn, mens andre er mer perifere. Slik jeg ser det fører dette til en skjevhet i informasjonen ettersom AEI ikke er god nok til å kommunisere ut over seg selv. Jeg kan ikke finne noe som tyder på at AEI har forsøkt å kommunisere omkring Altinns nye visjon, og uansett om dette er tilfellet blir ikke denne visjonen kommunisert internt i organisasjonene da de fleste organisasjonene opererer med intern strategi og/eller kun på ledernivå. At AEI heller ikke kommuniserer særlig mye rundt gevinstrealiseringsarbeidet og forståelsen av hva dette betyr for implementeringen av Altinn i mer enn egen organisasjon, ser ikke ut til å stoppe organisasjonene fra å gjennomføre analysene. Men forståelsen for betydningen av gevinstrealisering i et større samfunnsøkonomisk perspektiv er heller vag. Dersom noe kommuniseres ser det ut til å være mindre deler av det store bildet.

## **6.3 Mål- og resultatstyring**

For å sørge for måloppnåelse, har man mål- og resultatstyring. Målstyringen i offentlig sektor er mer eller mindre en direkte overførsel fra privat logikk, hvor målstyring er et verktøy for ledelsen til å kunne styre gjennomføringen av virksomhetens strategi. Altinn derimot, blir lite styrt fra politisk hold selv om det er derfra bevilgningene hentes, og målstyringslogikken tar gjerne andre former i offentlig enn privat sektor. Og som jeg viste i teorien: Den største utfordringen med resultatmåling i offentlig sektor er en for løs kopling mellom politikk og administrasjon (Christensen et al 2009).

Jeg vil videre forholde meg til fem store utfordringer for målstyring i offentlig sektor, hvor den første allerede er nevnt. De neste er forholdet mellom ansvar og makt, problematikk rundt hva som skal måles, spørsmålet om hva som skal rapporteres og konsekvenser av resultatmålingen. Igjen forholder jeg meg til Hrebiniaks (2005) tre hindringer i gjennomføringen av strategi, nemlig kulturmotstand, kommunikasjon og maktstruktur. Jeg har valgt å dele kapitlet inn i tre: Det første har jeg kalt politiske og administrative mål: Om målforståelse, det andre overmåling og målforskyving, og det siste kollektive eller institusjonsbestemte mål.



### 6.3.1 Politiske og administrative mål: Om målforståelse

Den viktigste forutsetningen for å drive med målstyring er å vite hva som er målet. I Altinn sitt tilfelle har jeg vist at de forskjellige informantene har med seg fagbakgrunn, tidligere erfaringer og sin egen organisasjonskultur i forståelsen av hva Altinn skal være, og at det ikke bare hersker enighet om hva de ser på som sin organisasjons primære mål med deltakelse. På en måte gjenspeiler dette en av de største hovedutfordringene med målstyring i offentlig sektor, nemlig at det er en for løs kopling mellom politikk og administrasjon. Politikeren responderer på det uforutsette og dagsaktuelle og er kun med i defineringen av den forandrede strategien for Altinn (Christensen et al 2009). Tjenesteeierne, altså administrasjonen som skal sette visjonen ut i live, har en egen logikk som går mer på kontroll av det eksisterende enn utvikling av nye tiltak.

På den annen side har jeg flere ganger tidligere brukt argumentet om at ledelsen ikke utgjør den viktigste rollen i implementeringen av nye IT-system, men at ansvarsforholdene må være avklart og at det bør være god brukermedvirkning i implementeringsprosessen (Gottschalk 2004). Og forholdet mellom ansvar og makt er dessuten en utfordring med resultatmåling i offentlig sektor. Det vil alltid være en spenning mellom kontroll og autonomi når det er statsrådene som til syvende og sist sitter med ansvaret. For å kontrollere at Altinn fungerer som tilsiktet, et system med stor autonomi, er tjenesteeierne pålagt å levere inn gevinstrapporter, altså et mer rigid resultatrapporteringsystem. Hvordan gevinstrealiseringen skal forstås er derimot opp til den enkelte.

*Jeg ser at vi må ta gevinstrealiseringen som en del av alle skjemaprosjektene våre, og da tror jeg vi må fordele den oppgaven alt etter hva slags skjemaprosjekt det er, ettersom det er mer naturlig at de som sitter tettere på dataene, som behandler disse og er med på saksbehandlingen, at de også er med på å regne ut gevinstrealisering. (Informant 2)*

Informant 2 påpeker at det i deres organisasjon ikke er gjort noen foreløpige ansvarsklargjøring i forhold til målstyring, men at brukermedvirkningen forsøkes ivaretas. Hvorvidt gevinstrealiseringen sees på som målstyring for organisasjonen, er derimot lite sannsynlig.

*Så langt så blir det veldig omtrentlig. Etter at vi har hatt et par skjema i drift i en lengre periode, jeg vil anslå et år, så tror jeg vi kan si noe mer fornuftig om dette. (Informant 2)*

I følge det politiske målet skal Altinn målstyres gjennom samfunnsøkonomiske analyser. Kriteriet for å delta i Altinn er jo at tjenesteeierne må gå gjennom en gevinstrealiseringsprosess med årlig gevinstrapportering. Gevinstrapporteringen blir sett på som viktig for å kunne måle det arbeidet som Altinn besparer både det offentlige byråkratiet

og den private næringen for. Fagpersoner har fremlagt samfunnsøkonomiske analyser på Altinn for politikerne, og disse har godkjent videre bevilgninger til drift (altinn.no, aksessert 28.02.2012). Det samfunnsøkonomiske kriteriet er med andre ord politisk fundert. Som jeg har vist hadde ikke informantene problemer med å kommunisere hva samfunnsøkonomiske analyser innebar, men at flere var usikre på om det var sider ved de samfunnsøkonomiske analysene som jeg som intervjuer ønsket mer klarhet i.

*[...] men om Altinn har noen ytterligere strategier for hvordan de skal hente inn disse gevinstene, det kjenner jeg ikke til. (Informant 1)*

Det er interessant at informant 1 nevner dette med ytterligere strategier når det blir snakket om gevinstrealisering. Informanten har allerede oppklart hvordan dennes organisasjon forholder seg til samfunnsøkonomiske analyser, men det er likevel usikkerhet rundt hva som skal måles. Og nettopp dette er en utfordring for målstyring i offentlig sektor: Det er mye som vanskelig lar seg måle innen budsjettåret. Og det at resultatene bare delvis er bestemt av de tiltakene eller organisasjonsendringene som er gjort, gjør resultatmålingen desto vanskeligere.

*Eller så må man gjøre en alternativ vurdering ved å gjøre det innenfor Altinn eller utenfor, og den blir jo teoretisk i og med at vi har lagt til grunn den forutsetningen at det er mer hensiktsmessig å gjøre det i Altinn enn ikke. (Informant 1)*

Det er derimot ikke sikkert at alle vil oppleve gevinster, og dette er en av hovedutfordringen ved samfunnsøkonomisk måling av gevinst – gevinstene som tilkommer samfunnet som helhet blir sett på som viktigere enn gevinsten for den enkelte aktør. Med andre ord vil noen oppleve større utgifter, mens andre vil oppleve større gevinster.

*Jeg mener at det skjer en indirekte kostnadsreduksjon. Og jeg er temmelig overbevist om at de direkte kostnadene øker. Og det skyldes ene og alene at vi legger på tjenester som vi ikke hadde før eller som ble håndtert på andre måter tidligere. (Informant 1)*

Informant 1 kan dermed oppleve å tilhøre en organisasjon som får økte kostnader, men hvor den samlede nytten for offentlig forvaltning legges til grunn for valget av Altinn. ”Altinn gevinstrealisering gir faglig eksperthjelp til etatene, for å optimalisere nytten for offentlig forvaltning og forenklingen for næringslivet” (altinn.no, aksessert 27.02.12). Og nettopp dette med nytte gir en forståelse av begrepet gevinstrealisering som en langt videre enn slik begrepet fremstår i privat næringsliv. Mens gevinstrealiseringen for privat sektor skal måle realiserte gevinster ut fra organisasjonens strategidokumenter og strategiske mål, er det i Altinn slik at den samlede nytten og forenklingen skal utgjøre en del av denne målingen.

*Det er altså typisk for denne kvitteringsutsendelsen vår som jeg nevnte i sted, den er jo sånn som vi tidligere kjørte ut på papir – vi har ikke fått nevneverdig reduksjon i forhold til papir og porto på dette, så det blir et tillegg for oss. Men de som mottar det vil få en besparelse på dette. (Informant 1)*

*Altinn har behov for å synliggjøre sine nytteverdier og investeringer og nytteverdier for samfunnet også for så vidt. Infrastrukturen av tjenester. Det er jo en samfunnsøkonomisk kost-nytte (Informant 4)*

At Altinn tar i bruk begrepet gevinstrealisering, men informantene ikke forholder seg til en privat logikk i definisjonen av dette, altså rent frem realisering av skisserte gevinster fra IT-investeringer, kan skyldes to ting. For det første at det ikke finnes dokumenter på hva som skal realiseres. For det andre at det ikke er noe nytt med mål- og resultatstyring i det offentlige Norge, og at informantene således viser at de er skolerte i offentlig administrasjon (Johnsen 2007). Likevel er det ingen av informantene som synes gevinstrealiseringsarbeidet er enkelt.

*En veldig vanskelig oppgave. Og det som kanskje er det vanskeligste, det er egentlig å vite om det er noe vi burde ha gjort uansett eller om det er på grunn av Altinn 2. Det gjelder interne investeringer. (Informant 3)*

Og her er informant 3 inne på noe vesentlig med investeringen i Altinn for den enkelte. Det er veldig sannsynlig at de fleste tjenesteeierne ville ha måttet investere i nye løsninger for datasystemer uansett for å imøtekomme dagens krav fra brukerne. Hvorvidt dette skal tas med i den samfunnsøkonomiske analysen eller ikke, er altså foreløpig opp til hver enkelt tjenesteeier da det ikke er lagt noen rammer for gevinstrealiseringen fra AEI.

*Men det vi ser på kort sikt som en stor gevinst, det er at infrastrukturen som er bygd opp i Altinn gjør at vi kan minke antall leide linjer som vi har for dataoverføringer i dag. Det er jo en kort gevinst som vi ser at vi kan ta inn ganske fort. (Informant 3)*

En utfordring som gjentar seg i målstyring i offentlig sektor er om man kan stole på det som rapporteres (Christensen et al 2009). Incentivtankegangen som preger målstyringen i privat sektor er allerede i utgangspunktet vanskelig i offentlig sektor på grunn av mangelen av et marked og de vanskelige oppgavene som den offentlige sektoren skal ta seg av. Og det kan også være svært vanskelig å avgrense resultatene fra en offentlig organisasjon til en annen. At Altinn dessuten krever mye spesialisert kompetanse for implementering, er noe samtlige informanter er bevisste.

*Ja, jeg er prosjektleder for prosjektet. Og så er det flere hos oss som jobber med standardisering og tjenesteutviklingen, og så tenker vi å leie inn noen eller outsource noe også. (Informant 4)*

*Den positive effekten er at vi får data inn elektronisk, kan behandle de og presentere de på en veldig mye bedre måte enn vi kunne tidligere og får en mye bedre oversikt over de dataene vi får inn. Men det er ikke Altinn. Det kunne vi fått av en hvilken som helst privat leverandør også. Så det er ikke en effekt som Altinn kan få kreditten for. (Informant 2)*

Gevinstrealiseringen skal vise at investeringene lønner seg på sikt. For samfunnet som helhet og for de aller fleste aktørene også. Men gevinstrealiseringen snakker i hovedsak om kroner og øre. Hvorvidt Altinn gir mer interessante arbeidsoppgaver eller andre positive effekter ved siden av de økonomiske, blir ikke tatt med i slike analyser. En innvending kan derfor være at man måler det som kan måles, og at faktorer av mer kvalitativ karakter blir nedprioritert eller oversett (Christensen et al 2009). Informantene jeg har snakket med var derimot opptatt av dette med kvalitet i resultatene.

*Men det er på en måte helheten i løsningene og tjenesten eller sammenhengen mellom de ulike tjenestene som gir effekten for oss, i forhold til at vi reduserer en del manuelt arbeid i forhold til punching. Kvalitetssikringen blir dessuten også bedre. (Informant 4)*

*Vi måler kvalitet i flere dimensjoner, kan du si. Så det vi får med kvaliteten, det er jo indikasjoner. Den viktigste indikasjonen, det er jo svarprosent. Men den endrer seg ikke ved å gå over til Altinn 2. (Informant 3)*

Men en slik kvalitetsmåling kan også være problematisk, ettersom ulike grupper og aktører ofte har forskjellige oppfatninger om hva som er god eller dårlig virkemåte eller positive og negative utviklingstrekk (Christensen et al 2009).

### **6.3.2 Overmåling og målforskyving**

Det at insentivtankegangen som preger målstyringen er en utfordring i offentlig sektor, har sammenheng med at gode resultater ikke nødvendigvis kan premieres eller dårlige resultater kan straffes. At det dessuten er svært vanskelig å kontrollere resultatene i de offentlige organisasjonene, gjør at manipulering av resultater er et gjentakende problem (Christensen et al 2009). Det rapporteres for eksempel på mindre viktige, men kvantifiserbare effekter. For informant 2 handler problematikken om at man skal rapportere på Altinn ved et veldig tidlig stadium.

*[...]forespørselen kom i etterkant etter at skjemaet var satt opp og ting var satt i gang. Så det estimatet som Altinn fikk ble tatt ut av luften. Vi har hatt skjemaet i såpass kort tid i produksjon at vi ikke har hatt tid til å regne på noen gevinstrealisering. Det måtte i så fall bli til neste år. (Informant 2)*

Med andre ord blir det lagt frem nytte-estimer særdeles tidlig i prosessen fra alle tjenesteeiere. I følge Gottschalk (2004) vil man bruke lang tid på å måle nytte av et system. Hvorvidt denne målingen derfor kan kalles en overmåling er vanskelig for meg å bedømme, men at det rapporteres før man egentlig kjenner noen særlige resultater er tydelig.

Et annet problem som følger av vanskelighetene med insentiver i offentlig sektor er målforskyvning. Målforskyvning handler om at man får mer individorienterte eller organisasjonsspesifikke delmål som ikke samsvarer med overordnede mål (Christensen et al 2009). Informant 3 er veldig opptatt av organisasjonens delmål i forhold til svarprosent.

*Så det vi håper er at vi skal holde samme kvalitet i forhold til svarprosent når vi går over til Altinn 2, og det følger vi med på hele tiden slik at vi får. Men jeg kan si, vi er litt skeptiske til det. Det er ikke sikkert vi klare å holde svarprosenten oppe. (Informant 3)*

For informant 3 har med andre ord svarprosenten blitt til et viktig mål for intern resultatmåling. Det er ikke det overordnede perspektivet på samfunnsgevinsten som er fokus, men altså svarprosent for egen organisasjon. Jeg vil anta at slike målforskyvninger, her målt ut i fra strategien til Altinn, veldig ofte vil forekomme uten at det trenger å tilsi at målene ikke samsvarer. Så lenge svarprosenten holdes på likt nivå som med tidligere brukt løsning, har ikke Altinn noe å frykte. Men hva skjer dersom for eksempel svarprosenten svekkes? Informant 3 innrømmer jo at det i egen organisasjon er en viss skepsis til om Altinn kan gi en så god løsning som den som allerede eksisterte. Dersom dette organisasjonsspesifikke delmålet er viktigere for organisasjonen enn å delta i Altinn, vil det kunne utvikles en kulturmotstand i organisasjonen. At det fører til inadekvat kommunikasjon mellom organisasjonen og AEI er også veldig trolig, da de interne målene ikke nødvendigvis blir kommunisert ut av organisasjonen og AEI dermed ikke kjenner til viktigheten av nettopp dette delmålet. En slik utvikling vil også kunne føre til at Altinns strategi kommer i konflikt med maktstrukturen i virksomheten, ettersom virksomheten består av fagpersoner med visse krav som mest sannsynlig også gjenspeiles i mange ledd.

Det store spørsmålet er vel egentlig om man kan stole på det som rapporteres. Vil noen rapportere positive tall når f.eks. kvaliteten ikke tilsvare det man har forventet eller ønsket seg? Og hvor stopper egentlig regnestykket, altså hva skal man ikke ta med? Det er dessuten tidlig for testing av systemet, noe informant 3 påpeker:

*Det jeg har mest å klage rundt Altinn 2 nå, det er stabiliteten. Det er for dårlig stabilitet [...]Det betyr at alt blir forsinket fordi det ikke er stabilt nok. Vi kan ikke teste, det ligger nede en dag osv. Så må vi gå inn igjen på nytt og frem og tilbake. Men produksjonsmiljøet, altså ut mot bedriftene, er veldig stabilt. Men for å komme dit må også testmiljøet være stabilt.*

For samtlige informanter har Altinn ført til mange kostnader, slik er det jo i implementeringen av et nytt system. Altinn er i seg selv ikke dyrt, men systemet krever mye av hver etat for å kunne tas i bruk. Uten å gå for detaljert inn i dette, handler det blant annet om dyre mottak for transformasjon i forhold til de dataene som hver enkelt ønsker fra Altinn.

*Bestillingen fra departementet har sagt at våre skjema skal gjøres elektroniske. Så den kostnaden måtte vi ha tatt uansett. Og i det perspektivet er ikke Altinn et dyrt produkt. (Informant 2)*

*En ting er jeg å ha skjemaene der ute for at brukerne skal få tak i dem. Men vi må også ha noe teknologi på plass på innsiden også. (Informant 5)*

Hvor mye hver enkelt har sett på disse alternativkostnadene, altså tatt de med i gevinstrapporteringen, ser ut til å variere. Hvordan de forskjellige ser på de forskjellige postene som for eksempel reduksjon av papir og porto eller mindre utgifter i forhold til manuell behandling, varierer også.

*Det er altså typisk denne kvitteringsutsendelsen vår som jeg nevnte i sted, den er jo sånn som vi tidligere kjørte ut på papir – vi har ikke fått nevneverdig reduksjon i forhold til papir og porto på dette, så det blir et tillegg for oss. (Informant 1)*

*Men foreløpig er det veldig vanskelig å se kostnadsreduksjonen til manuell behandling, ettersom vi har såpass få skjema i produksjon. (Informant 2)*

Dette kan, som informant 2 poengterer, henge sammen med at det er langt flere skjemaer i påvente av produksjonssetting enn det er allerede produksjonssatte skjemaer. Samtlige informanter ventet på Altinn for å gjennomføre dette da jeg snakket med dem. Man har skrevet under avtaler som tjenesteeier, men må vente på at AEI finner tid til å gjennomføre sin del av avtalen. Hvilke konsekvenser ventetid vil ha å si for om Altinn kan gjennomføre sin strategi om å få ”eForvaltning i verdensklasse”, skal jeg ikke spekulere i. Men at intern oppgradering i Altinn gjør ventetiden lang for å utføre enkelte oppgaver, er tydelig.

En utfordring med gevinstrealiseringsarbeidet i Altinn, og med resultatmåling i offentlig sektor generelt, er konsekvenser (Christensen et al 2009). I privat sektor øker ressurstilgangen ved gode resultater, man kan altså premiere disse. I Altinns tilfelle er det veldig vanskelig å se en etat eller sektor isolert fra de andre. Og konsekvenser for noen som leverer gode eller dårlige resultater ville være umulig. Gevinstrapportene skal likevel leveres årlig, i hvert fall for de fleste.

*Vi har fått forståelse at gevinstrealiseringsarbeidet skal tas igjen med jevne mellomrom fremover, og vi fikk en epost litt før jul fra Altinn sentralforvaltning med spørsmål om det var grunnlag for oppdatering i forhold til det gevinstrealiseringsarbeidet som var gjort. Men det har jeg avklart med vår kundeansvarlig at vi ikke gjør noe videre før vi har kartlagt eller endelig bestemt løsningen eller utviklingstrinnene der, eller før vi har fått skjemaene i produksjon. Så jeg ser ikke for meg at det blir noen ny gevinstrealisering før vi har produksjonssatt og ting har fungert en stund. (Informant 4)*

Dette funnet overrasket meg – at prosessene rundt gevinstrapportering varierte hos de fem informantene. Spesielt med tanke på at det for samtlige informanter kan tyde på at gevinstrealiseringsarbeidet er uklart eller i hvert fall vanskelig. Hvorfor noen skal tvinges til å levere rapporter når andre ikke skal gjøre dette, virker rart. Videre i intervjuet kunne dessuten informant 4 fortelle at de hadde fått bistand i utarbeidelsen av gevinstrapporten til Altinn.

*Det var jo en prosess, så Ernst & Young bisto jo. Og de jobbet for Altinn.*

Informant 4 forklarte denne bistanden med at caset var spesielt omfattende og hadde spesielt mange aktører. Hvorvidt andre tjenesteeiere får tilbud om å gjøre gevinstrealiseringsarbeidet i samråd med aktører som er profesjonelle på dette området har jeg ikke spurt om direkte. Men jeg fikk aldri inntrykk av at det var noe særlig hjelp å hente fra AEI rundt gevinstrealiseringen, bortsett fra til informant 4.

*Men jeg føler at alle tallene som vi gir dem er såpass usikre at dersom alle andre sine tall er like usikre så er det en enorm usikkerhet i de tallene som Altinn presenterer. (Informant 2)*

Men hva slags funksjon gevinstrapporter har som ikke blir overprøvd uansett, kan man spørre seg om. Som jeg påpeker i teorien er slike evalueringer vanlige i offentlige organisasjoner. Informasjonen har først og fremst en symbolsk funksjon, og forblir ubrukt. Eller som statsviteren Dahler Larsen kaller det, foregår som en ”rituell refleksjon” for å vise at man er en rasjonell og læringsdyktig organisasjon (Christensen et al 2009). Innholdet i gevinstrapportene blir ikke overprøvd av AEI og det stilles heller ikke krav til dokumentasjon på realiserte gevinster. Slik lærer man kanskje heller ikke av resultatene.

### 6.3.3 Kollektive eller institusjonsbestemte mål?

Jeg starter med et retorisk spørsmål: Når man ikke har vært med på å formulere strategien og forholder seg til egendefinerte mål, hvordan kan disse bli kollektive? Den tverrsektorielle tankegangen er riktignok på fremmarsj i norsk offentlig forvaltning, og for Altinns del kan man vel ikke si annet enn at utgangspunktet er at den skal gagne alle sektorer. Men betyr det at målene er kollektive?

For å finne ut av dette tok jeg to forhold i nærmere betraktning. Det første er synet på Altinn som en strategi for å tjene penger. Selve begrepet ”tjene penger” er hentet fra en markedslogikk, og det er sjelden at offentlig sektor står ovenfor et slikt krav. Det er ikke et mål for offentlige organisasjoner at de skal tjene penger, da mange av behovene som offentlig sektor skal dekke ikke kan føre til inntjening (Ringstad 2004). Nettopp derfor formulerte jeg et spørsmål med begrepet ”tjene penger” til informantene.

Det andre forholdet jeg ønsket å forhøre meg om var hvorvidt informantene mente at Altinn bidro til å løse samfunnsproblemer på et mer overordnet plan. Dersom den enkelte organisasjonen først og fremst var opptatt av egne mål, ville dette kunne komme frem. Da ville man ha et tilfelle av lokal rasjonalitet (Christensen et al 2009). Det er interessant å nevne at lokal rasjonalitet er mer fremtredende i det instrumentelle og analytiske perspektivet, hvor man ikke skal stille spørsmålsteget til prosessen som ligger bak etableringen av målene.

*Tjene penger? Nei, det tror jeg ikke det må kunne sies å være. Jeg tror det må vel så mye være en strategi for å få brukt elektroniske tjenester. Tjene penger er et lite brukt som begrep i offentlig sektor, vi har jo andre resultatmål. I noen grad spare penger kunne være noe, men da må det handle om at innbyggere og næringsliv bruker elektroniske tjenester slik at vi slipper å taste de inn på nytt i etterkant. (Informant 1)*

*Vi tjener ikke noen penger på det. Det har vi visst hele tiden. Det er for oss å gå fra en elektronisk løsning til en annen. (Informant 3)*

Det kom helt tydelig frem at ingen av informantene ser på Altinn som en mulighet for inntjening. Altinn blir sett på som noe som skal forenkle bruken av elektroniske løsninger, enten mellom forvaltningsnivåene eller for brukerne, sett som næringslivet som rapporterer eller mannen i gata som ønsker informasjon eller skal levere skjemaer. Det er med andre helt andre mål som preger informantene. Og disse målene må kunne sies å være kollektive. Og til tross for at de ble forskjellig formulert av den enkelte, var de nokså like hverandre.



*Det er å forenkle skjemaveldet for våre brukere, en døgnåpen forvaltning, være der hvor de forventer at vi er. (Informant 2)*

*Men med en slik portal hvor man får tak i selvangivelse, søke om å etablere firma, søke om næringsstilsjudd, så kan skjemaene ligge der og så slipper brukerne å tenke så veldig mye på hvem som behandler det egentlig [...] (Informant 5)*

Tanken om at Altinn bidrar til en forenkling trer frem. En forenkling for alle brukere av systemet, både internt for offentlig sektor og for norsk næringsliv. Men også for enkeltpersoner. De kollektive målene om forenkling for alle nåes gjennom felles deltakelse i Altinn. Men hvorvidt informantene forbinder disse målene med kollektive mål, er noe annet. På spørsmålet om de har noe syn på om Altinn løser samfunns mål svarer informantene vidt forskjellig.

*Det tenker jeg ingenting på. Skulle kanskje gjort det, men jeg gjør det ikke. (Informant 3)*

*Dette samfunnet hadde vært mye mer komplisert og dyrere hvis det, hvis vi ikke hadde hatt Altinn. Det er det samme med kvitteringstjenestene våre, det gjør det enklere å hente disse dataene når de kan ta de elektronisk og bruke de i sine systemer. Felles pålogging gjør det enklere i forhold til å finne frem. Så det er helt klart samfunnsgevinster. Og det å registrere skjema der fremfor å måtte finne dem og lese veiledninger, det gjør det også enklere å utføre selve rapporteringene. (Informant 1)*

Mens informant 3 ikke forholder seg til samfunnsgevinstene overhodet, ser informant 1 en forbindelse mellom den elektroniske løsningen som Altinn tilbyr og samfunns mål. Dette er et stort skille i forståelse og kan igjen skyldes for eksempel type offentlig organisasjon man jobber i eller intern organisasjonskultur. Det kan virke som om både informant 1 og informant 3 har en blanding av det kulturelle og instrumentelle perspektiv ved dannelsen av hos den ene kollektive hos den andre institusjonsbestemte mål (Christensen et al 2009).

*Det henger fortsatt igjen at det er veldig offentlig rettet, men det at en kan ta ut gevinster for næringslivet i tillegg til det offentlige, det tror jeg er viktig og det tror jeg er suksessfaktoren for Altinn fremover. At man kan se det litt i større sammenheng. (Informant 4)*

Og det samfunnsøkonomiske perspektivet som informant 4 nevner som en av samfunnsgevinstene, er et viktig poeng med Altinn. Det samfunnsøkonomiske perspektivet er det som kanskje Altinn selv formulerer som sitt primære kollektive mål: Altinn skal måles gjennom grad av samfunnsøkonomisk gevinst, hvor middelet til å nå dette målet, gevinstrealiseringen, skjer gjennom gevinstrapportering. I og med at dette er det eneste

kriteriet for deltakelse i Altinn, er dette et viktig kollektivt mål. Det interessante er at en slik sosialøkonomisk tankegang, hvor man tar utgangspunkt i et rasjonelt offentlig planleggingsideal, i blant ikke underbygger kollektive mål (Christensen et al 2009). Faktisk kan det motsatte være tilfellet. Målene blir formulert av politikerne, og så er det opp til teknokratene å finne de rette virkemidlene. På veien kan to problemer oppstå: Om målene er slik teknokratene ønsker det og/eller om politikerne formulerer klare nok mål.

*Målet var at vi håpet at gjennom at alle eller mange etater og rapportører bruker Altinn så ville vi få opp kvaliteten på rapportene, helt enkelt. Det er det vi håper skal bli målet.*

(Informant 3)

Informant 3 har helt klart definert egne institusjonsbestemte mål med Altinn som informanten henter fra sin egen organisasjon. Med betegnelsen vi understreker informanten at det er intern enighet om denne forståelsen. Informanten forholder seg til Altinn som en tjeneste som skal gagne egen organisasjon primært, hvor målsetningen blir intern.

Det er vanskelig å skulle avgjøre hvorvidt de institusjonsbestemte målene med Altinn kommer i veien for de kollektive. På en side kolliderer ikke de institusjonsbestemte målene med de kollektive i dette tilfellet, da man gjennom å ta Altinn i bruk er med på å gjennomføre de kollektive målene. Faktisk kan man tenke seg at lokal rasjonalitet i dette tilfellet bare er en fordel, ettersom man derigjennom kanskje også vil se en større tilfredshet hos de forskjellige aktørene. Ettersom tjenesteeierne varierer i så stor grad som de gjør og med hele det offentlige Norge med i systemet i et mulig fremtidig scenario, vil jo hele skalaen av offentlige organisasjoner være representert. Da kan det hende at lokal rasjonalitet nettopp er nødvendig for Altinns legitimitet.

Men på en annen side kan det være vanskelig å få gjennomført den politiske visjonen dersom alle tjenesteeiere opererer med egne mål. Visjonen om å skape ”eForvaltning i verdensklasse” kan forvitte på veien dersom tjenesteeierne forankres i lokal strategi, og denne etter hvert forandrer seg i en retning bort fra Altinn og bruk av tjenesten. Det er per i dag umulig å vite eksakt hvordan Altinn vil fungere, og de fleste tjenesteeierne har heller ikke produksjonssatt alle sine løsninger ennå. Jeg avslutter derfor med informant 5 som med følgende utsagn uttrykker ønsket for Altinn som kollektivt mål:

*[...] hvis vi klarer å gjennomføre denne intensjonen, så er det å få til et mer effektivt Norge.*

(Informant 5)

### **6.3.4 Oppsummering mål- og resultatstyring**

Hvordan den enkelte tjenesteeier skal gjøre gevinstraliseringarbeidet er opp til hver enkelt, og funnene viser at det eneste som ikke varierer mellom aktørene er usikkerheten rundt nettopp dette. Dette kan henge sammen med at flere av organisasjonene venter på å få produksjonssatt et eller flere skjemaer og vil kunne svare langt bedre for seg om noen år. Men det kan også sees i kombinasjon med at gevinstrealiseringsarbeid er vanskelig i utgangspunktet. At Altinn fører til kostnader for hver enkelt organisasjon på et tidlig stadium sier seg selv, men at det også skal føre til merkostnader for enkelte organisasjoner som skal måles opp mot den totale samfunnsgevinsten er ikke nødvendigvis alle aktører bevisste på. At ingen av informantene ser på Altinn som en mulighet til å tjene penger var kanskje ikke så overraskende. At samtlige ser på forenklingen som Altinn bringer som et viktig mål var derimot det som var mest kollektivt i tankegangen. Likevel trer det frem at målene ikke er kollektivt orientert, og at målstyringen i stor grad handler om interne, organisasjonsorienterte mål.

## **6.4. Verdier og effekter**

Når jeg videre vil se på verdier og effekter, handler dette om å finne de bakenforliggende årsakene til at målene for hver enkelt organisasjon er utviklet sånn eller slik. Verdiene står som en ramme rundt målene, mens effektene handler mer om hva Altinn skal gi den enkelte organisasjon, hva den ser for seg skal skje på den andre siden. Hver enkelt organisasjon evaluerer sine effekter med bakgrunn i et verdisyn som jeg mener henger sammen med et syn på mål. Jeg operer med andre ord ut i fra det Christensen et al (2009) definerer som et utvidet effektbegrep, hvor man stiller spørsmålsteget ved den underliggende modellen. Med et utvidet effektbegrep er man opptatt av bivirkninger og sosiale og politiske effekter, og man ser på hvordan organiseringen påvirker utformingen av mål, normer og oppfatninger. Spørsmålet er kanskje hvorvidt effektene er ønskelige eller ikke.

### **6.4.1 Verdier**

Verdiene er den moralske rammen rundt målene, som i offentlig sektor gjerne kjennetegnes gjennom større eller mindre grad av organisasjonsendringer (Christensen et al 2009).

Verdiene forteller oss hva som er passe holdninger og handlinger, men kan også komme implisitt som en del av formelle strukturer. Slik kan verdiene reflektere premisser som er lagt for hele befolkningen, slik som flertallsstyreprinsippet, rettssikkerhet, rettigheter og politiske friområder, eller premisser som kan være mer tuftet på enkelte grupper, som partsstyreprinsippet eller fagstyret.

De 5 tjenesteeierne som deltar i Altinn hadde som jeg har vist ulike syn på målene med Altinn. Mens noen var mer rettet mot interne mål og interesser, var andre mer opptatt av det store bildet. Dette kan på en side reflektere grad av kollektiv tankegang, men også hvor verdiene er hentet fra.

*Det er å forenkle skjemaveldet for våre brukere, en døgnåpen forvaltning, være der hvor de forventer at vi er. (Informant 2)*

Informant 2 forholder seg i stor grad til brukernes forventninger, og ser på Altinn som en strategi for nettopp dette. Det er en forventning at forvaltningen er døgnåpen, og Altinn er bare et system for å oppnå dette. Man forholder seg til at det er besluttet å bruke Altinn, men implementerer ikke Altinns verdigrunnlag i egen organisasjon.

På den annen side kan man spørre seg hva dette verdigrunnlaget er. Høyst sannsynlig vil det kunne reflektere flere av premissene nevnt ovenfor, men er det kanskje noen som skiller seg ut. Jeg tenker her på det faktum at Altinn er en strategi som skal gjennomføres gjennom faglige mål. Offentlige beslutninger skal være tuftet på en sterk faglig kunnskapsbasis, men politikerne kan neppe sitte med denne innenfor alle politikkområder (Christensen et al 2009). Derfor må de støtte seg på fagpersoner i det offentlige apparatet. Disse målene vil derfor reflektere profesjonelle gruppers verdier og faktakunnskaper, som kan forstås både ut fra et instrumentelt og et kulturelt perspektiv. For det første kan verdiene bli utviklet gjennom tid, for det andre kan de reflektere direkte faktapremisser. Informant 3 spesifiserer at hans organisasjon har vært med på å forme Altinn, men sier samtidig gjennom følgende sitat at målet med Altinn for egen organisasjon skiller seg langt fra Altinns egen visjon:

*Målet var at vi håpte at gjennom at alle eller mange etater og rapportører bruker Altinn så ville vi få opp kvaliteten på rapportene, helt enkelt. (Informant 3)*

Verdigrunnlaget for utformingen av målet med Altinn kan dersom informant 3 har vært delaktig i viktige beslutninger, være tuftet på direkte faktapremisser hentet fra dennes organisasjon. Dette er ikke problematisk i utgangspunktet, men kan bli det dersom disse faktapremissene ikke vurderes som like viktig for de forskjellige tjenesteeierne. Og det kan virke som om tjenesteeierne forholder seg nokså ulikt til nettopp dette.

*Jeg tror vel så mye det må være en strategi for å få brukt elektroniske tjenester. (Informant 1)*

*Jeg tror det vil gjøre noe med oss, at vi vil bli mer effektive. (Informant 5)*

Informant 1 og 5 virker mer opptatt av hva systemet skal gjøre for den offentlige forvaltningen som helhet, og legger til grunnlag verdier som gjelder for alle. Ut i fra disse informantene er Altinn tuftet på verdier som gagnar flertallet og ikke verdier som gagnar egen organisasjon i særdeles grad. Verdigrunnlaget for forståelsen av Altinn varierer med andre ord mye. Men det er vanskelig å manifestere verdiene konkret uten å gå nærmere inn i den enkelte organisasjon. Det som derimot lar seg gjøre, er å se på hvordan tjenesteeierne måler effektene av mål og verdier.

#### **6.4.2 Effekter**

Å måle effekter i Altinn skal i første omgang handle om den økonomiske effekten hver enkelt tjenesteeier får eller skal få ved å implementere Altinn i sin organisasjon, nemlig gevinstrealisering. I hvert fall i følge AEI og Altinn. Men det finnes også andre effekter med Altinn ved siden av de økonomiske. Og hvordan den enkelte tjenesteeier måler disse handler blant annet om hvilket effektbegrep denne legger til grunn for målingen. Strømlinjeformede rutiner er noe flere av informantene vektlegger.

*Vi har i lang tid hatt elektroniske rutiner for alt. Så det kan få det (positive effekter) på sikt ved at rutinene blir mer strømlinjeformede, at det bare blir ett verktøy vi bruker. (Informant 3)*

*Og så tror jeg at med den søknaden vi snakker om nå, som blir behandlet av flere forvaltningsnivå, både av kommune, fylkeskommune og stat, hvor vi egentlig har veldig liten påvirkning på hverandre, trenger vi ikke tenke på status på søknaden. (Informant 5)*

Men strømlinjeformede rutiner kan oppfattes på to forskjellige måter. Man kan se de som dynamikken mellom ulike verdier, nemlig både kulturelle og instrumentelle (Christensen et al 2009). Ut i fra et slikt kulturelt perspektiv vil fokus ligge på at de uformelle målene både kan hemme og fremme iverksettingen av formelle mål, hvor effektene måles gjennom institusjonelle tilnærminger. Evalueringen er blant annet en legitimering i forhold til organisasjonens etablerte tradisjoner, som hos informant 3, hvor det kan skje en treg tilpasning eller en frastøtning av store forandringer dersom de kommer i konflikt med etablerte normer, oppfatninger og tradisjoner.

Men strømlinjeformede rutiner kan også oppfattes som de dominerende verdiene i omgivelsene. De målene og verdiene som formuleres er dermed ment å ha en symbolsk karakter snarere enn å ha instrumentelle virkninger.(Christensen et al 2009). Innenfor dette myteperspektivet, som informant 5 må kunne sies å tilhøre, blir de strømlinjeformede rutinene

betraktet som den beste organisasjonsformen i vår tid. Desto mindre behov blir det da for å undersøke dens effekter og alternative organisasjonsformer.

Og kanskje er det i lys av informant 5s utsagn like relevant med alternative målinger av effekter. Barry Bozeman (2007) mener at de offentlige verdiene bør implementeres i den offentlige administrasjonen gjennom at den offentlige interessen kommer til orde. Bozemans forslag er at offentlig interesse blir et måleapparat i analysen av politikk og offentlig administrasjon, med teori om offentlig interesse som et ideal å rette seg etter. Informant 2 må kunne sies å forholde seg til en mer instrumentell tankegang, hvor det finnes målbare resultater å gå etter.

*Den positive effekten er at vi får data inn elektronisk, kan behandle de og presentere de på en veldig mye bedre måte enn vi kunne tidligere og får en mye bedre oversikt over de dataene vi får inn. Men det er ikke Altinn. Det kunne vi fått av en hvilken som helst privat leverandør også. Så det er ikke en effekt som Altinn kan få kreditten for. (Informant 2)*

Problemet er bare at målene i utgangspunktet er interne og Altinn ikke vurderes som viktig i måloppnåelsen. Slik uteblir altså effektene med Altinn for denne organisasjonen i første omgang. For informant 1 er det annerledes:

*Som jeg sa i sted, det viktigste er et sted [...] Jeg tipper at hvis vi skulle ha veldig mange etatspesifikke tjenester i hver etat så ville det bli veldig vanskelig å finne de. Og vi hadde ikke fått så stor bruk av de. Og så er det jo mange etater som ikke er like stor som oss. Vi har veldig mange besøk per dag, slik at vi har mulighet til å markedsføre vår egen kanal på dette [...]*

Med brukerne i fokus kan informantene likevel se fortjeneste av Altinn for egen organisasjon. Effektene blir målt gjennom bruk. Og nettopp bruken mener Petter Gottschalk er et godt eksempel på å måle suksessen med en IT-strategi. ”Et system med stor og relevant funksjonalitet, med høy brukervennlighet og høy status vil man si er en suksess” (Gottschalk 2004:73). Spørsmålet er om informant 1 forholder seg til disse kriteriene egentlig, eller om publikum er inne på nettsidene som en dyd av nødvendighet. Ved sistnevnte vil brukerfokusets forsvinn, og Altinn vil dermed også vanskelig kunne nå sin visjon om ”eForvaltning i verdensklasse”. Misfornøyde brukere kan med andre ord måles kvantitativt, men ikke kvalitativt.

Hvordan den enkelte organisasjon måler effekter handler altså om en rekke forhold. Intern målforståelse, måleapparat og målebegrep ikke minst. Det er med andre ord motstridende, uklare og ustabile kriterier for å måle resultater (Christensen et al 2009). De forskjellige

organisasjonene har ulike oppfatninger om hva som er god eller dårlig virkemåte og positive og negative utviklingstrekk. Det er ulike meninger om det normative og politiske grunnlaget for offentlig sektor og hvilke kriterier man skal bruke for å vurdere de offentlige organisasjonenes virkemåte. Informant 1 er ikke usikker på hva man forholder seg til i egen organisasjon:

*Det vi vanligvis har ansvaret for, hvis vi gjør en rapportering, så er det jo sånn at ansvaret vårt i forhold til å rapportere gevinster i forhold til Altinn for eksempel, det er der ikke. Ansvaret vårt er å rapportere gevinster i forhold til vårt departement. Det er jo de vi rapporterer til. Og hvis de skal hente inn de gevinstene til fellesskapet på en måte, så må de beslutte det.*

At kriteriene for resultatmålingen dessuten kan forandre seg over tid gjennom stadig skiftende målformuleringer og prioriteringer fra høyere nivå, fører til forandrede resultatindikatorer på et lavere nivå (Christensen et al 2009). Slik får man situasjoner hvor det ikke er noen sammenheng mellom mål og middel, og resultatmålingen kan sees mer på som en sosial test enn en effektivitetstest: Man måler egne prestasjoner i forhold til seg selv eller tidligere prestasjoner i egen organisasjon, eller man sammenlikner egen organisasjon med liknende organisasjoner.

Altinn har forandret sin visjon fra å være innenfor landegrensene til å se utover disse. At denne visjonen ikke ser ut til å være forankret hos noen av informantene kan skyldes stadig skiftende prioriteringer fra politisk hold. Dersom resultatmålingen er mer en sosial enn en effektivitetstest, blir målingen av effektene en umulig oppgave. To hovedproblemområder med effektmåling skiller seg ut med Altinn i denne omgang. For det første handler dette om tidsaspektet, for det andre identifikasjons- eller attribusjonsaspektet (Christensen et al 2009).

Tidsaspektet kan sies å delvis handle om stabiliteten i målformuleringen, som jeg allerede har vært inne på, samt problematikken rundt dette ved å måle omstillingseffekter. Ved evaluering kort tid etter at et tiltak er iverksatt er det man måler først og fremst omstillingseffektene. Slik kan det likevel være lettere å forandre kursen og påvirke politiske beslutninger. En senere evaluering gir muligheten til å avdekke alle konsekvenser, men det er for sent til å påvirke. Da vil det være enklere å påvise kostnadseffektivitet. Men samtidig kan det by på betydelige problemer å identifisere og isolere effekten av én spesifikk organisasjonsendring.

Så er det kanskje til syvende og sist snakk om effektene er ønskede eller uønskede når de først er evaluert, snarere enn om selve evalueringen foregår på en måte hvor et bestemt verdigrunnlag eller perspektiv ligger til grunn. Jeg avslutter med informant 1 sitt svar på spørsmålet om kvaliteten på de innrapporterte beregningene:

*(Beregningene) Er akkurat like gode som målene man setter seg. Og der er det jo som i alt annet at dette med smarte mål er en god retningslinje. (Informant 1)*

### **6.4.3 Oppsummering verdier og effekter**

Verdiene som preger de forskjellige tjenesteeierne varierer. Mens noen er opptatt av brukerfokus for fellesskapets skyld, er andre opptatt av brukerfokus for egen organisasjons skyld. Verdigrunlaget som Altinn er tuftet på er utviklet ut i fra faktapremisser som ikke alle må kunne sies å dele. Og effektene av Altinn evalueres ut i fra disse forskjellige synene på verdier og mål. Selv om strømlinjeformede rutiner vektlegges av flere, er utgangspunktene for å måle denne effekten svært forskjellige. Samtidig er det tidlig i Altinns historie fortsatt, slik at en evaluering av effekter kanskje først og fremst måler omstillingseffektene. Det at flere av informantene dessuten mangler erfaring med produksjonssetting av skjemaer og at samtlige venter på det som skal skje i fremtiden, gjør at evalueringene handler mer om forventninger og ønsker enn realistiske målinger. Samtidig er det i en slik tid muligheter for å påvirke, i hvert fall i teorien.



## 7.0 Svar problemstilling

Tjenesteeierne som jeg har intervjuet i forbindelse med denne oppgaven er i ulike prosesser med Altinn og forholder seg til ulike deler av apparatet rundt Altinn. Det er gjennomgående at deres ståsteder og tolkninger er ulike, noe som blant annet kan skyldes dette, men også for eksempel organisasjonenes oppgaver, størrelser og omfang. Likevel vil jeg påstå at det er klare tendenser i materialet.

Gevinstrealiseringen skal sørge for at tjenesteeierne når sine strategiske mål og sikre at gevinstene oppnås. Gevinstrealisering er et begrep som er hentet fra privat næringsliv og betyr realisering av gevinster fra IT-investeringer. De gevinstene som skal realiseres gjennom Altinn står ikke formalisert noe sted, men avgjøres av den enkelte tjenesteeier for seg selv. Det er likevel et poeng bak gevinstrealiseringen at den sees på som et ledd i å sørge for at Altinn som helhet oppnår samfunnsøkonomisk gevinst.

Samtlige informanter opplever gevinstrealisering som en vanskelig analyse, og forståelsen av begrepet varierer. Enkelte har ikke jobbet med gevinstrealisering i det hele tatt, til tross for at alle informantene er satt opp som kontaktpersoner for gevinstrealisering i egen organisasjon av AEI. Hvorvidt det som ble målt i den enkelte organisasjon inkluderte et større eller mindre samfunnsøkonomisk perspektiv, kom derfor ikke klart frem i samtale med informantene. Det som derimot var påtagende var manglende kommunikasjon fra AEI omkring gevinstrealisering, og at personene som jobbet med dette i AEI kom på banen en gang i året rundt levering av gevinstrapport med forskjellige intensitet hos den enkelte.

**Jeg vil konkludere med at samtlige tjenesteeierne har forstått hva som menes med gevinstrealisering inntil en viss grad, men at føringene for gevinstrealiseringen er vage og uklare og forståelsen må sees i et slikt lys.**

Informantenes holdninger omkring Altinn og hva Altinn betyr er i utgangspunktet svært positive. Enten fordi informantene synes Altinn løser samfunnsproblemer og er god kommunikasjon med den offentlige forvaltningen, eller fordi man er fornøyd med at det tekniske ved portalen fungerer godt og at det økonomiske gevinstaspektet for egen og interessenter til egen organisasjon er viktig. En informant var mer negativ enn de andre, men dette kan skyldes negativ utvikling i organisasjonskulturen internt og samhandlingen med AEI hittil mer enn Altinns funksjon. Denne informanten representerte en organisasjon som hadde hatt lite kommunikasjon med AEI.

Når vi i løpet av intervjuene kom inn på aspekter som tidsperspektivet for leveranse av løsninger, informasjon fra AEI eller utskiftning av personer i AEI, kommer det frem at det har

vært gjennomgående problematiske aspekter hos samtlige. For noen er kontakten med AEI hver dag, mens den for andre går mer i bølger. Kontaktpersoner er skiftet ut og dialogen med de som jobber med gevinstrealisering i AEI er minimal. Og alle informantene har opplevd å vente på at AEI skal levere. Men dette ser ikke ut til å påvirke holdningene omkring Altinn generelt i noen særlig grad hos de informantene som i utgangspunktet var positive.

**Med andre ord synes fire av fem informanter at Altinn fungerer tilfredsstillende per i dag.**

Altinn har, mest sannsynlig gjennom politiske skifter, utviklet en ny strategi for virksomheten, nemlig ”eForvaltning i verdensklasse” (altinn.no, aksessert 17.03.12). Denne visjonen ser ikke ut til å være forankret hos noen av informantene. Det som ligger forankret er derimot interne strategier med interne mål. Noen av disse samsvarer tilfeldigvis med målene for Altinn, andre ikke. Enkelte informanter opplever direkte styring fra departementet i større grad enn andre, men både visjonen for Altinn og gevinstrealiseringen som Altinn baserer seg på fremstår som uklare. Visjonen fordi den ikke ser ut til å være implementert i det hele tatt, gevinstrealiseringen fordi det hersker mer forvirring rundt enn klarhet i denne prosessen. Selv om det kommuniseres mye mellom tjenesteeiere og AEI, ser denne kommunikasjonen ut til å foregå rundt operativ kontakt snarere enn oppklaring av ansvarsforhold i prosessen eller tjenesteeiernes betydning i et større bilde. Den viktigste forutsetningen for vellykket målstyring er å vite hva som er målet, og dette samlede målet må sies å mangle hos informantene. Slik deler de ikke samme virkelighetsoppfatning, styrer ikke mot samme mål og er ikke basert på samme verdier. Jeg har gjennom hele analysen basert meg på kulturmotstand, kommunikasjon og maktstrukturer som tre hovedutfordringer ved gjennomføringen av en strategi, og mener å kunne finne problematikk rundt alle tre forholdene hos mine informanter.

**Derfor må konklusjonen bli at forutsetningene for målstyring ikke kan sies å være tilfredsstillende tilstede.**

## 8.0 Avslutning og utforming av hypoteser

Gjennom arbeidet med denne oppgaven ser jeg at det er flere interessante vinklinger som burde vært forsket videre på. Jeg avrunder derfor oppgaven med å lansere noen hypoteser som jeg håper andre forskere vil kunne ta fatt i.

De informantene jeg har snakket med er ikke ukritiske til nettportalen Altinn, men heller ikke særlig negative. Jeg har vist at informantene ser på Altinn som en forbedring av det eksisterende systemet, enten dette sees fra på et mer teknisk eller overordnet plan, eller ut i fra et kollektivt eller institusjonsbestemt perspektiv. Hvorvidt positiviteten rundt Altinn skyldes for eksempel et underliggende kollektivt verdisyn kunne vært interessant å se nærmere på. Er det for eksempel slik at offentlig ansatte arbeider ut i fra et verdisyn om å tjene den felles interesse aller mest? En analyse av offentlig ansatte i Danmark fikk frem at mange ”følger kallet” (Beck-Jørgensen 2003). Det er ikke lønn eller personlig vinning som styrer arbeidsinnsatsen, men heller noe i retning av en personlig overbevisning om at man gjør noe verdifullt ved å være tilknyttet nettopp denne organisasjonen. At Altinn har en goodwill hos fire av fem informanter er interessant, ettersom Altinn ved nærmere betraktning fremstår mindre samlende enn det som må sies å være både utgangspunkt og mål for nettportalen, nemlig hele det offentlige Norge på ett sted. Min første hypotese er derfor:

**Ansatte i norsk offentlig sektor forholder seg til Altinn som et positivt tiltak fordi de er ansatte i offentlig sektor.**

Men alle skjebner kan snu. Altinn har definert målgruppen sin til å gjelde hele det offentlige Norge internt og alle innbyggere i Norge eksternt. Hvorfor er kommunikasjonen da så vanskelig å forstå? Kan det gjøres enklere? Bør ikke ”Altinn-språket” tilpasses det brede lag av offentlig ansatte, slik at alle forstår hvorfor Altinn er viktig eller hvordan Altinn skal implementeres? Visjonen og veien dit må kommuniseres ut til alle slik at implementeringen kan foregå mer effektivt, ettersom implementeringsfasen er essensiell for strategien. Jeg har vist at informantene kommuniserer med AEI, men også at kommunikasjonen foregår i variert grad med de forskjellige informantene. Etter det jeg har klart å fortolke av informantenes svar, bør dessuten Altinn enten erstatte begrepet gevinstrealisering med et mindre fagtypisk begrep som flere kan forstå intuitivt, eller så må mer effektiv læring iverksettes. Hypotese to er:

**Ved å utbedre kommunikasjonen i Altinn vil man enklere kunne realisere målsetningen om å bli ”eForvaltning i verdensklasse”.**

Men ansvarlig for strategien står den øverste ledelsen. Og ansvaret fra politisk hold i forhold til Altinn må kunne sies å virke mangelfullt. Den politiske ambisjonen om at næringslivet

bare skal forholde seg til én portal for all kommunikasjon med og rapportering til forvaltningen er kanskje i sikte, men fortsatt et stykke unna. Når den politiske ledelsen sitter med ansvaret bør dette tas i stor grad om Altinn skal lykkes. AEI må følges opp og politikerne må sørge for at den kommunikasjonen som bør komme ut, også gjør det. Tirsdag 20. mars 2012 ble Altinnportalen brukt til å sende ut selvangivelsen til samtlige nordmenn. Samme ettermiddag ble portalen stengt fordi flere tusen hadde opplevd å komme inn på selvangivelsen til en person med fornavn Kenneth. Med andre ord var det en feil i systemet som aldri skulle ha skjedd. Onsdag 21. mars 2012 går blant annet næringsminister Trond Giske (Ap) ut og mener det er helt "[...] uholdbart at Altinn må stenge ned systemene sine på den dagen alle vil sjekke selvangivelsen sin" og at "Ingen skal oppleve det som Kenneth opplevde i går" (Eggesvik 2012). At negativitet rundt systemsvikt får et stort fokus i nyhetsbildet, viser bare sist ukes avisoverskrifter. Tilliten svekkes hos folk flest, og den kan være vanskelig å bygge igjen. Derfor bør den politiske ledelsen komme på banen oftere, ikke bare når kritikken skal på bordet. Det er tydelig at Altinn har flere mangler, noen er skissert i oppgaven, for eksempel er det betydelige investeringer i mottak hos den enkelte offentlige organisasjon som kanskje kunne vært unngått. Men hva skyldes dette? For få ressurser? For dårlig prioritering? Og finnes det systemer som ikke svikter? Som tidligere nevnt er det toppledelsen som styrer visjonen til en virksomhet, og visjoner er et styringsapparat som gjør det mulig for ledelsen å ha en viss kontroll. Min tredje hypotese er derfor:

**Ved at den politiske ledelsen tar mer ansvar i forhold til Altinn, vil tjenesten få bedre styring og brukerne vil tillate systemsvikt i større grad.**

Det viste seg at informantene hadde svært ulike roller i arbeidet med selve gevinstrealiseringen, og at denne var blitt foretatt på ulike måter. En av informantene, informant 4, hadde fått hjelp av en profesjonell aktør innleid av Altinn til å gjennomføre Tjenestebeskrivelsen. Og dette overrasket meg under intervjuene: Det fremsto for meg som om satsningen på de forskjellige interessentene var svært variable. Noen hadde opplevd å få mye hjelp fra AEI, mens andre hadde opplevd å måtte ta tak i det meste selv. Hvorfor disse forskjellighetene? Skal ikke Altinn være likt for alle – er ikke det selve poenget? At forskjellsbehandling mellom interessenter fremkommer, er ikke overraskende, men det er kanskje heller ikke spesielt strategisk. Etersom alle interessenter er like viktige for å få Altinn til å fungere etter strategien, bør også hjelpen omkring veien dit være likt fordelt. Og kanskje spesielt i den begynnende fasen som Altinn nå må kunne sies å befinne seg i. At det skapes intern motstand i enkelte organisasjonskulturer når man opplever å ikke få fortgang i prosesser, når hjelpen ikke er tilstrekkelig eller fordi Altinns interne struktur er bygd opp hierarkisk, er forståelig. Min fjerde hypotese er:

**Ved å utbedre AEIs rolle i forhold til samtlige tjenesteeiere, vil man kunne få bedre kontroll med blant annet gevinstrealiseringsprosessen.**

Når kriteriene for måling av effekter blir vage, slik som tendensen i intervjuene viser er tilfellet med Altinn, preger dette selvsagt utfallet av målingene. I mange bedrifter gjør man dessuten i følge Gottschalk (2005) den feilen at man begrenser resultatfokuset til gevinstrealiseringen, når andre effekter kan være like viktige for organisasjonen. At en av informantene jeg intervjuet hadde blitt enige med AEI om å ikke levere årlig gevinstrapport, var noe jeg bet meg spesielt merke i. Undergraver ikke slike unntak viktigheten av årlige prognoser? Og hvorfor skal noen levere når andre ikke trenger? Hvilke videre tildelinger av midler Altinn vil få på grunnlag av estimer som ingen overprøver er kanskje også et spørsmål å stille seg. Kanskje vil Altinn og tjenesteeierne ha større nytte av andre måleinstrument for suksess, slik som brukervennlighet (Gottschalk) eller teori omkring offentlig interesse (Bozeman). Kanskje er det som Johnsen sier at "[...] ikke-finansiell resultatmåling kan være spesielt viktig i offentlig sektor, fordi finansielle resultater og tradisjonelle budsjetter og regnskap gir lite relevant informasjon om produktivitet, effektivitet og fordeling, som er noen av de viktigste temaene i styring og politikk" (Johnsen 2007: 34). Min femte hypotese er derfor:

**Altinn kan måles ut i fra andre og mer favnende kriterier enn gevinstrealisering, som f.eks. brukervennlighet.**

Men kanskje er det rett og slett for vanskelig å få noe så stort til å fremstå helhetlig. Skal den alminnelige borger forstå hva man prøver å si, må man likevel ha kommunikasjon ut. Altinn holder en del informasjon unntatt fra offentligheten, og dette kan bidra til å redusere forståelsen for det arbeidet som gjøres. Jeg vil derfor avslutningsvis fremheve at kommunikasjon er et viktig og kanskje det viktigste elementet i arbeidet med Altinn fremover.

## Litteraturliste

Andersen, I (1999): *Den skinbare virkelighet – om valg af samfundsvidenskabelige metoder*. Frederiksberg: Samfundslitteratur. Kap. 1.6. Undersøgelser og prosjekters kundskabsmessige formål, s.23-29

Beck-Jørgensen, T. (2003): Konturene af en offentlig identitet. I Beck-Jørgensen, T. (red.) *På sporet av den offentlige identitet: verdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Århus Universitetsforlag

Bozeman, B. (2007): *Public Values and Public Interest. Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D.C.: Georgetown University Press

Busch, T. , Johnsen, E. , Valstad, S. J. , Vanebo, J. O. (2007) *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T. , Læg Reid, P., Roness, P. G., Røvik, K. A. (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte. 2. utg.* Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P., Roness, P. G. (2007): *Forvaltning og politikk. 2. utg.* Oslo: Universitetsforlaget

Gottschalk, P. (2005): *Elektronisk forretningsdrift*. Bergen: Fagbokforlaget

Gottschalk, P. (2004): *Informasjonsledelse. Fra strategiutvikling til gevinstrealisering*. Oslo: Universitetsforlaget

Hoff, K. G. (2009): *Strategisk økonomistyring. Med bidrag fra Iver Bragelien, Per Aksel Holving, R. Øystein Strøm og Erik Vea*. Oslo: Universitetsforlaget

Hrebiniak, L. G. (2005): *Making Strategy Work. Leading Effective Execution and Change*. New Jersey: Prentice Hall

Jacobsen, D. I. (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode. 2. utgave*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS

Johnsen, Å. (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget

Kopland, K. (2010): *En analyse av utfordringer for tverrsektoriell elektronisk samhandling i offentlig sektor*. Universitetet i Oslo: Masteroppgave i informatikk

Pedersen, E. og Skiftenes Flak, L. (2012): *Altinn gevinstrealisering: Samarbeid for samfunnsnytte*. Skiftenes Flak, L. (red.) *Gevinstrealisering og offentlige IKT-investeringer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Pellerud, M. (2006): *Tverrsektorielt IKT-samarbeid i staten. En undersøkelse av etableringen av Altinn*. Universitetet i Oslo: Masteroppgave i forvaltningsinformatikk

Ringstad, V. (2004): *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk*. Oslo: J. W. Cappelens Forlag as

Skiftenes Flak, L. (2011): *Gevinstrealisering og ferdighetsmodell for gevinstrealisering*. Kristiansand: UiA

Solli-Sæther, H. (2011): *Workshop: Målinger for gevinstrealisering*. Oslo: BI

Solli-Sæther, H. (2009): *Organisatorisk modenhet og nytten av samhandling*. Stat & Styring 4/2009, s.9-11

Thagaard, T. (2009): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. 3. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget

## Nettressurser

Altinn (2012): *Om Altinn* [URL]. Altinn. Publisert 14.09.2007, oppdatert 22.07.2011 [oppsøkt 28.03.2012]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/>

Altinn (2012): *Hvem står bak – etatene og kommunene i Altinn-samarbeidet* [URL]. Altinn. Publisert 08.01.2007, oppdatert 24.09.2010 [oppsøkt 28.03.2012]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/Formal/>

Altinn (2012): *Fra skjemasamarbeid til e-forvaltning i verdensklasse* [URL]. Altinn. Publisert 24.08.2009, oppdatert 03.11.2011 [oppsøkt 28.03.2012]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/For-offentlig-sektor/Fra-skjemasamarbeid-til-e-forvaltning-i-verdensklasse/>

Altinn (2012): *Ett kontaktpunkt for næringslivet* [URL]. Altinn. Publisert 24.08.2009, oppdatert 28.02.2010 [oppsøkt 28.03.2012]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/For-offentlig-sektor/Ett-kontaktpunkt-for-naringslivet/>

Altinn (2012): *Kom i gang med Altinn* [URL]. Altinn. Publisert 24.08.2009 [oppsøkt 28.03.2012]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/For-offentlig-sektor/Kom-i-gang-med-Altinn/>

Altinn (2012): *Døgnåpent, sikkert og økonomisk* [URL]. Altinn. Publisert 24.08.2009 [oppsøkt 28.03.2012]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/For-offentlig-sektor/Dognapent-sikkert-og-okonomisk/>

Altinn (2012): *Samarbeid for samfunnsnytte* [URL]. Altinn. Publisert 24.08.2009 [oppsøkt 28.03.2012]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/For-offentlig-sektor/Samarbeid-for-samfunnsnytte/>

Altinn (2012): *Altinn kan gi store gevinster* [URL]. Altinn. Publisert 15.12.2010, oppdatert 04.01.2011 [oppsøkt 28.03.2012]. Tilgjengelig på <https://www.altinn.no/no/Toppmeny/Om-Altinn/For-offentlig-sektor/Altinn-kan-gi-store-gevinster/>

Difi (2012): *Samordning og styring av IKT-prosjekter i staten* [URL]. Difi [oppsøkt 30.01.2012]. Tilgjengelig på <http://www.difi.no/artikkel/2010/09/samordning-og-styring-av-ikt-prosjekter-i-staten>



Eggesvik, O. (2012): *Giske beklager Altinn-tabbe overfor Kenneth* [URL]. Aftenposten.no: Aftenposten på nett. Publisert 21.03.2012 [oppøst 21.03.2012]. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/okonomi/innland/Giske-beklager-Altinn-tabbe-overfor-Kenneth-6790072.html#.T2oX6ZilBEs>

Fangen, K. (2010): *Kvalitativ metode* [URL]. Forskningsetiske komiteer: Forskningsetisk bibliotek. Publisert 31.03.2009, oppdatert 07.01.2010 [oppøst 23.02.2012]. Tilgjengelig på <http://www.etikkom.no/Templates/Pages/FBIBArticle.aspx?id=1301&epslanguage=no>

Holten, C (2012): *Altinn – større krefter under panseret* [URL]. Fornyings- og IKT bloggen. Publisert 11.10.2011. [oppøst 07.02.2012]. Tilgjengelig på <http://blogg.regjeringen.no/fiks/2011/10/11/altinn-storre-krefter-under-panseret/>

Nærings- og handelsdepartementet (2008): *Tid til nyskaping og produksjon. En handlingsplan for å redusere bedriftenes administrative kostnader* [URL]. Oslo: Nærings- og handelsdepartementet Publisert august 2008. [oppøst 20.02.2012]. [http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/handlingsplaner\\_2008/Handlingsplan%20om%20forenkling.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Vedlegg/handlingsplaner_2008/Handlingsplan%20om%20forenkling.pdf)

Prosjektveiviseren (2012) Prosjektveiviseren [URL]. Difi [oppøst 28.03.2012]. Tilgjengelig på <http://prosjektveiviseren.no/>

Svarstad, J. (2012): *Vet ikke når Altinn kan åpne igjen* [URL]. Aftenposten.no: Aftenposten på nett. Publisert 20.03.2012 [oppøst 21.03.2012]. Tilgjengelig på <http://www.aftenposten.no/okonomi/Vet-ikke-nar-Altinn-kan-apne-igjen-6789447.html#.T2mHOJilBEs>

## **Vedlegg**

### VEDLEGG I

#### **Intervjuguide, Altinn gevinstrealisering**

- Spørsmål til tjenesteeiere som nylig har levert geinstrapport

: fokus på mål, verdier og effekter som resultater av eller i forbindelse med kommunikasjon

: student Ida M. T. Bringedal

1. Hvorfor er din organisasjon med i Altinn? Hva tror du?
2. Kan du si litt kort om status på tjenesten deres i Altinn?
3. Hva forstår du med Altinn gevinstrealisering?
4. Er Altinn primært å betrakte som en strategi for å tjene penger?
5. Hvem jobber prosessen med Altinn gevinstrealisering fremover i din organisasjon? Hvordan? (Hvor mye tid? Hvor mye ressurser osv.)
6. Hvilken nytte forventer din organisasjon å få av Altinn? Når? Hvorfor/Hvordan?
7. Mener du Altinn reduserer de direkte kostandene i din org.? Eller skjer det en indirekte kostnadsreduksjon ved reduserte kostnader til manuell behandling?
8. Hvilke positive effekter, om noen, har Altinn ved siden av de økonomiske? (eks. enklere rutiner, mer interessante arbeidsoppgaver etc.)
9. Hvor enkelt eller vanskelig synes du gevinstoppfølging og rapportering er? Hvor god mener du kvaliteten er på innrapporterte beregninger?
10. Hvem kommuniserer du med i AEI? En person/flere personer? Kommunikasjonsform? (Telefon/mail/egne portaler etc)
11. Hva kommuniserer AEI? Hvilke strategier er lagt derfra?

12. Hvordan kommuniseres strategiene til AEI i din organisasjon?
13. Hva er ikke din oppgave i prosessen, altså hvor slutter ditt ansvar?
14. Har du noe syn på om Altinn bidrar til å løse samfunns mål på et mer overordnet plan?
15. Hvordan synes du Altinn-samarbeidet fungerer?
16. Hva er ditt generelle inntrykk av gevinstrealiseringsarbeidet som gjøres i Altinn?