

UNIVERSITETET I BERGEN

*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

---

**AORG350**

**Masteroppgave**

VÅR 2019

# **En etat i balanse**

**Utforskning og utnyttelse for  
digitalisering i Skatteetaten**

---

**Jonas Lund-Tønnesen**



## Forord

Denne studien er en del av prosjektet «Transforming into Open, Innovative and Collaborative Government» (TROPICO)<sup>1</sup> ved Institutt for administrasjon- og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Prosjektet er ledet av professor Lise Hellebø Rykkja og finansiert av Horizon2020 programmet til EU. Siktemålet for TROPICO er å undersøke hvordan offentlig forvaltning endres når det gjelder politikktutforming og tjenesteytelse ved å fokusere spesielt på IKT og digitalisering.

Det er flere jeg vil takke for gjennomføringen av denne masteroppgaven. Først og fremst vil jeg takke min hovedveileder professor Lise Hellebø Rykkja og min biveileder professor Julia Fleischer, Universität Potsdam, Tyskland. De har gitt gode råd, konstruktive tilbakemeldinger og har vært inspirerende og oppmuntrende.

Videre ønsker jeg å takke deltakere i forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring» for nyttige tilbakemeldinger. Jeg ønsker også å takke deltakere i TROPICO-prosjektet for gode kommentarer. Takk også til NORCE/Uni Research Rokkansenteret for kontorplass.

En stor takk rettes til informantene mine, og spesielt mine kontaktpersoner i Skatteetaten, Hans Erik Sørensen og Tore Hovland.

Til slutt ønsker jeg å takke alle medstudenter, venner og familie for støtte og inspirasjon.

Bergen 13.05.2019  
Jonas Lund-Tønnesen

---

<sup>1</sup> For mer informasjon om prosjektet se: <http://tropico-project.eu/>

# Innholdsfortegnelse

<b>1 Innledning</b> .....	<b>1</b>
1.1 Problemstilling.....	1
1.2 Aktualisering og begrunnelse for problemstilling .....	3
1.3 Kapitteloversikt.....	5
<b>2 Kontekst</b> .....	<b>6</b>
2.1 Perspektiver på digitalisering i offentlig forvaltning .....	6
2.2 Digitalisering som politikkområde .....	8
2.2.1 Utvikling av digitalisering i Norge.....	9
2.2.2 Sosiale utfordringer med digitalisering .....	11
2.3 Skatteetaten .....	12
2.3.1 Historie .....	12
2.3.2 Digitalisering av Skatteetaten.....	13
2.4 Organiseringen av Skatteetaten.....	15
2.4.1 Beskatningsprosessen .....	17
2.5 Regelverk som regulerer Skatteetatens virksomhet .....	18
2.5.1 Generelle lover .....	18
2.5.2 Spesielle lover .....	18
2.5.3 Andre rettskilder.....	19
<b>3 Teori</b> .....	<b>20</b>
3.1 Digitalisering.....	20
3.1.1 Digitale systemer .....	21
3.2 Beskrivende teori: Utforskning og utnyttelse .....	22
3.3 Forklarende teori.....	28
3.3.1 Det instrumentelle perspektivet.....	28
3.3.2 De institusjonelle perspektivene.....	32
3.3.3 Kultur-institusjonelt perspektiv .....	33
3.3.4 Omgivelsesperspektivet.....	37
3.4 Oppsummering.....	42
<b>4 Metode</b> .....	<b>43</b>
4.1 Casestudie .....	43

4.2 Datagrunnlag .....	46
4.3 Forskningsprosessen og datatilgang .....	47
4.4 Metoder for datainnsamling .....	48
4.4.1 Kvalitativ dokumentanalyse .....	48
4.4.2 Kvalitative intervju .....	51
4.4.3 Andre datakilder .....	55
4.5 Vurdering av forskningskvalitet .....	55
4.5.1 Reliabilitet .....	55
4.5.2 Validitet .....	56
4.6 Oppsummering.....	59
<b>5 Organisasjonsforhold for utforskning og utnyttelse .....</b>	<b>60</b>
5.1 Organisering og tilnærming til digitalisering og utforskning-utnyttelse .....	61
5.1.1 Organisering av digitalisering i Skatteetaten.....	61
5.1.2 Hvordan digitalisering forstås .....	61
5.1.3 Skatteetatens tilnærming til utforskning og utnyttelse .....	63
5.2 Utvikling av digitalisering og etablering av prinsipper .....	64
5.2.1 Teknologiens utvikling og Skatteetaten .....	64
5.2.2 En digital endring .....	66
5.2.3 Prioritering av IT-områder .....	68
5.3 Institusjonelle forhold .....	70
5.3.1 Motstand mot endring på forretningssiden og IT-siden .....	70
5.3.2 Rom for prøving og feiling.....	73
5.4 Omgivelsesforhold.....	78
<b>6 Digitale systemer i Skatteetaten .....</b>	<b>81</b>
6.1 EDAG/A-ordningen .....	82
6.1.1 Utforskning og utnyttelse i EDAG/A-ordningen .....	83
6.2 Elektronisk Skattekort.....	85
6.2.1 Utforskning og utnyttelse i Elektronisk Skattekort .....	87
6.3 Modernisering av Grunnlagsdata .....	89
6.3.1 Utforskning og utnyttelse i MAG.....	90
6.4 Modernisering av systemene for forskudd og skatteberegning .....	92
6.4.1 Utforskning og utnyttelse i SOFUS.....	94
6.5 Modernisering av Folkeregisteret .....	96

6.5.1 Utforskning og utnyttelse i MF .....	98
6.6 Oppsummering og helhetlig vurdering av de digitale systemene.....	100
<b>7 Analyse .....</b>	<b>101</b>
7.2 Oppsummering av utforskning og utnyttelse i Skatteetaten .....	101
7.3 Det instrumentelle perspektivet .....	102
7.4 Kultur-institusjonelt perspektiv .....	106
7.5 Omgivelsesperspektivet .....	109
7.6 Perspektivenes forklaringskraft og samspillet mellom dem .....	114
<b>8 Avslutning .....</b>	<b>117</b>
8.1 Svar på problemstillingen og oppsummering av studiens hovedfunn .....	117
8.2 Teoretiske implikasjoner .....	118
8.3 Studien i lys av tidligere forskning og empiriske implikasjoner .....	119
8.4 Videre forskning .....	120
<b>9 Referanseoversikt .....</b>	<b>121</b>
Litteraturliste.....	121
Offentlige kilder.....	128
Interne dokumenter .....	135
Lover og forskrifter.....	136
Vedlegg 1: Liste over informanter .....	137
Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide .....	138

## Teknisk ordliste

### Skattebegreper

Ord/Uttrykk	Definisjon
A-ordning	En felles ordning som omfatter arbeidsgiveres rapportering til Skatteetaten, NAV og SSB innen områdene ansettelse, lønn og inntekt.
Etterlevelse	Det å handle etter gjeldende skattelover og regler.
Grunnlagsdata	Tredjepartsopplysninger Skatteetaten får fra næringslivet.
Opplysningspliktig	Skatteyter, og den det rapporteres for i a-ordningen, ofte en arbeidsgiver.
Skatt	En felles betegnelse for skatt på inntekt og formue, merverdiavgift, arbeidsgiveravgift og særavgift.
Skatteyter/skattepliktig	Person som betaler skatt.
Skatteproveny	Betegnelse for den totale skatt og avgift som betales inn til staten i løpet av et år.

### Teknologiske begreper

Ord/Uttrykk	Definisjon
Aurora	Utviklingsplattform i Skatteetaten.
COBOL	Programmeringsspråk fra 1959.
Ende-til-ende-rapportering	Løsning som dekker alle stadier i en prosess, uten behov for at noe informasjon blir levert av en tredjepart. Formålet er å eliminere så mange mellomlag/trinn som mulig i opplysningsflyt.
ePhorte/ELARK	Elektronisk saksbehandlings- og arkivsystem.
Felleskomponent	Åpne og gjenbrukbare offentlige digitale felles løsninger, eksempelvis Folkeregisteret, Digital Postkasse eller Altinn.
Grensesnitt	Måten brukere av en programvare kommuniserer med dataprogrammet ( <i>interface</i> eller <i>user interface</i> på engelsk).
HTML	Dataspråk for å fremstille informasjon i nettleser.
IT-arkitektur	Sammenhengen mellom oppbyggingen av en organisasjon og oppbyggingen av dens IT-systemer. Består av prinsipper, metoder og modeller. Formål er å unngå IT-systemer som ikke kommuniserer, såkalte silosystem.
IT-system	Datasystem, operativsystem, programvare og sammenstillingen av kode.
Oracle	IT-selskap som leverer plattformer for utvikling av systemløsninger.
Teknologi	Synonym til IT-system.
Utviklingsplattform	Område for programvareutvikling.

## Liste over forkortelser

Altinn	Portal for elektronisk dialog mellom næringsdrivende og det offentlige
Difi	Direktoratet for forvaltning og ikt
EDAG	Elektronisk Dialog med arbeidsgivere
EFF	Etatenes fellesforvaltning
FAD	Fornyings- og administrasjonsdepartementet
FD	Finansdepartementet
I&U	Innovasjon og Utvikling (avdeling i Skatteetaten)
KMD	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
MAG	Modernisering av Grunnlagsdata
MF	Modernisering av Folkeregisteret
MVA3	System for merverdiavgiftsbehandling
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen
NOU	Norges Offentlige Utredninger
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SAF-T	Standard Audit File-Tax
SITS	Skatteetatens IT- og Servicepartner
SKARP	Nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving
SL	System for likning
SOFUS	Modernisering av systemene for forskudd og skatteberegning
SSB	Statistisk Sentralbyrå



# 1 Innledning

Å kreve inn skatt er og har alltid vært en sentral oppgave for politisk-administrative system. Skatteinntektene gjør det mulig å drive offentlige virksomheter og utføre kollektive funksjoner. I 2018 bidro skatteinntektene med 1 361 milliarder til den norske statskassen (Skatteetaten, 2018). For å kunne kreve inn skatt må Skatteetaten ha god informasjon om skattebetalerne, god kommunikasjon med dem, og gode innsamlingsmekanismer. Ny teknologi har gjort det mulig å gjennomføre disse funksjonene på nye måter, og Skatteetaten har derfor gjennomgått en rekke endringer de siste tiårene. Digitalisering i Skatteetaten handler ikke lenger bare om tekstbehandling og regneark, men også om organisering og politikk.

Ambisjonene om digitalisering i offentlig forvaltning i Norge kommer til uttrykk i flere viktige offentlige dokumenter fra de siste regjeringene, og kan oppsummeres i fire ord: fornying, forbedring, forenkling og effektivisering (St.meld. nr. 17 (2006-2007); Meld. St. 23 (2012-2013); Meld. St. 27 (2015-2016)). Dette er punkter Skatteetaten må forholde seg til og vurdere i sitt innovasjons- og utviklingsarbeid. Det pekes ofte på at gammeldags organisering står i veien for å utnytte potensiale til digitalisering (Schartum et al., 2017). Derfor kan det tenkes at organiseringen må endres for at digitalisering skal kunne gi økt kvalitet i arbeidet til forvaltningen generelt og Skatteetaten spesielt. Alle borgere har et forhold til Skatteetaten, som personlig skatteyter og ofte gjennom ansettelse i bedrifter som betaler merverdiavgift. Det er dermed i alles interesse at organisasjonen gjennomfører sine oppgaver best mulig.

Oppmerksomheten i studien rettes mot arbeidet med utvikling av digitalisering i Skatteetaten. Det vil si hvordan Skatteetaten introduserer radikalt nye digitale systemer og på samme tid fortsetter å levere tjenestene som kreves av lover og reguleringer, samtidig som dette tjenestetilbudet forbedres. Å kunne gjøre disse aktivitetene på samme tid anses som viktig for organisasjoner (March, 1991). Med hensyn til kvaliteten og effektiviteten i Skatteetatens arbeid er det helt sentralt å finne balansen mellom eksisterende systemer og nye systemer.

## 1.1 Problemstilling

Formålet med denne masteroppgaven er å undersøke hvordan digitalisering har foregått i Skatteetaten i tidsperioden 2008-2018. Dette kan oppfattes som en måte organisasjonen omstiller og endrer seg på. Det vil tas utgangspunkt i *utforskning* og *utnyttelse*-teorien til James March (1991), hvor tankegangen er at endring og utvikling i organisasjoner kan skje gjennom

«utforskning» (exploration) og/eller «utnyttelse» (exploitation). Teorien er helt sentral for oppgaven og vil fungere som en linse som brukes for å forstå digitalisering. Det tenkes at det er to måter utforskning og utnyttelse fremkommer på i Skatteetaten. Det ene er gjennom de organisatoriske forholdene som de fungerer under, i organisasjonen. Det andre er gjennom de digitale systemene som etaten arbeider med. Hvordan disse beskrives vil kunne si noe om hvordan utforskning og utnyttelse og digitalisering foregår. Systemene vil være et uttrykk for de organisatoriske forholdene. Denne studien har én overordnet problemstilling, som er spesifisert gjennom tre underspørsmål:

«Hva kjennetegner digitalisering i Skatteetaten i perioden 2008-2018, og hvordan kan dette beskrives og forklares?»

1. Hvordan er organisasjonsforholdene for utforskning og utnyttelse i digitalisering i Skatteetaten?
2. Hvordan kan digitale systemer i etaten beskrives ut fra begrepene utforskning og utnyttelse?
3. Hva kan forklare måtene å digitalisere på i Skatteetaten, og hva kan forklare eventuelle endringer i utforskning og utnyttelse?

Problemstillingen består av en beskrivende og en forklarende del. Siktemålet for de to beskrivende underspørsmålene er først å undersøke organisasjonsforholdene for måter å digitalisere på, og deretter undersøke kjennetegnene til ulike digitale systemer. Med organisasjonsforholdene menes de organisatoriske og institusjonelle trekkene. Raisch og Birkinshaw (2008) trekker frem flere forhold som påvirker tilstanden til utforskning og utnyttelse i organisasjoner. I denne studien vil det særlig fokuseres på forhold som Skatteetatens tilnærming til digitalisering i form av utforskning og utnyttelse, den strukturelle organiseringen av digitalisering, hvilke skatteområder som prioriteres i digitaliseringsarbeidet, om organisatoriske aspekter begrenser eller muliggjør utforskning og utnyttelse – det vil si om det er motstand mot endring, og rom før prøving og feiling – og deretter forholdene til omgivelsene.

Ettersom Skatteetaten har mange digitale systemer er følgende fem systemer valgt ut: 1) Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere, 2) Elektronisk Skattekort, 3) Modernisering av Grunnlagsdata, 4) Modernisering av systemene for forskudd og skatteberegning og 5) Modernisering av Folkeregisteret. Disse systemene understøtter Skatteetatens virksomhet og det norske skattesystemet, og er et uttrykk for utforskning og utnyttelse i etaten. Diskusjonen

om utvelgelsen av disse systemene behandles i metodedelen av oppgaven. Når det gjelder den forklarende delen og det tredje underspørsmålet vil denne undersøke hva som kan forklare hvorfor ulike aspekter ved digitalisering og utforskning-utnyttelse vektlegges og foregår slik det gjør, og hvorfor eventuelle endringer i utforskning og utnyttelse har forekommet.

Studien setter søkelys på digitalisering i tidsperioden 2008-2018. Med tanke på teknologi- og digitaliseringsutviklingen i samfunnet og i offentlig sektor er det en rimelig avgrensning for å studere fenomenet digitalisering, som har utviklet seg eksponentielt de siste tiårene. I tillegg ble Skatteetaten omorganisert i 2008 og gjennom det styrket etaten sin strategiske rolle og profesjonaliserte IT-arbeidet i større grad enn tidligere. Videre ble det i 2008 opprettet et forvaltningsorgan med særlig ansvar for digitalisering i offentlig sektor, kalt Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi). Selv om Skatteetaten har arbeidet med digitalisering i lang tid, kan det tenkes at Difi har vært avgjørende for å sette de overordnede rammene for digitalisering i etaten. Det vil også bli vurdert hvordan arbeid med digitalisering i Skatteetaten før 2008 kan ha påvirket arbeidet i 2008-2018.

Denne studien er en kvalitativ casestudie. Den baserer seg på et bredt datagrunnlag. Det er gjennomført dokumentanalyse av relevante offentlige og interne dokumenter, og intervjuer med sentrale personer som har ansvar for digitalisering i Skatteetaten. I analysen er det brukt tre organisasjonsteoretiske perspektiver for å forklare funnene: et instrumentelt perspektiv, et kultur-institusjonelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv (Christensen et al., 2015). Ut ifra perspektivene er det ulike forventninger til hvordan utforskning-utnyttelse og digitalisering har foregått. Disse tre perspektivene brukes utfyllende for å kunne forklare mest mulig med digitaliseringsarbeidet (Roness, 1997, s. 100-101; Scott, 1981, s. 31-32).

## **1.2 Aktualisering og begrunnelse for problemstilling**

Det er flere grunner til at problemstillingen ovenfor har samfunnsmessig og faglig relevans. Digitalisering er i dag blant de største utfordringene offentlig sektor og samfunnet står overfor. Det kan være en av grunnene til at regjeringen i januar 2019 oppnevnte Norges første digitaliseringsminister (Regjeringen, 2019). Temaet har som nevnt blitt trukket frem i flere offentlige rapporter og dokumenter de siste tiårene, og senest i 2016 påpekte regjeringen gjennom stortingsmeldingen *Digital Agenda for Norge* (Meld. St. 27 (2015-2016)) at digitalisering gir både utfordringer og muligheter for offentlige tjenester. Sammenlignet med andre land vurderes Norge som et land som har lyktes på mange områder i å digitalisere

offentlige tjenester (Meld. St. 27 (2015-2016)). Likevel har Difi (2016) pekt på at digitalisering i offentlig sektor ikke skjer raskt nok selv om Norge har «de beste forutsetningene for å lykkes».

Skatteetaten ses på som en suksessorganisasjon når det gjelder digitalisering i offentlig sektor (Jansen og Schartum, 2008; OECD, 2017). Dette er også påpekt i flere medier og digitaliseringsforum de siste årene (Digi.no, 2018; IKT-Norge, 2015; Skatteetaten, 2017a). Etaten forvalter flere av de digitale løsningene som Difi trekker frem som å være det beste i offentlig sektor-digitalisering.

I en velferdsstat som Norge hvor Skatteetaten danner et finansielt grunnlag for hele det offentlige virksomhet, er det viktig å forstå systemene bak prosessene som gjør offentlig virksomhet mulig. I tillegg, fordi Skatteetaten er i front når det gjelder digitalisering er det relevant å studere hvordan digitalisering foregår nettopp her. Både for å få en bredere forståelse av fenomenet i seg selv, men også med tanke på at andre offentlige organisasjoner gjerne ser til slike ledende organisasjoner (Difi, 2016; Wroldsen, 2008). Dette kan ha implikasjoner for digitalisering i hele offentlig sektor. Det er også samfunnsmessig interessant å studere hvordan digitalisering skjer i en offentlig etat som regnes for å være en etat som i stor grad lykkes med dette. Dessuten er Skatteetaten i seg selv interessant å studere fordi den er unik i sin funksjon.

Det er hovedsakelig fra og med 1990-årene at digital teknologi og organisering har hatt relevans i forvaltnings-, organisasjons- og demokratiforskning (Tranvik, 2008). Likevel vurderes digitalisering i offentlig sektor fortsatt som et relativt nytt og lite utforsket forskningsfelt i forvaltningsforskning (Pollitt, 2010). Dette betyr at få av de mest omfattende arbeidene på feltet (f.eks. Christensen og Lægreid, 2007; Osborne, 2010; Pollitt og Bouckaert, 2004) har gitt temaet en fremtredende plass.

I den mest fremtredende forskningen som *har* rettet oppmerksomheten mot digitalisering i offentlig forvaltning har søkelyset primært vært på overordnet digitalisering, med fokus på store endringer over tid (f.eks. Fountain, 2001; Margetts og Dunleavy, 2013). Enkeltområder i forskningsfeltet som har vært viet oppmerksomhet er blant annet offentlig sektor innovasjon (Osborne og Brown, 2013), «e-forvaltning» (Grönlund og Horan, 2005; Bekkers og Homburg, 2005) og såkalt «smart city» (Meijer og Bolívar, 2016). Det har her vært lite forskning på hvordan bestemte offentlige organisasjoner oppdager, lærer og iverksetter ny teknologi (Lember et al., 2018). I en norsk sammenheng har ulike datasystemer vært gjenstand for forskning, for eksempel KOSTRA (Fimreite et al., 2008), DUF (Lægreid og Ramslie, 2008),

Altinn (Jansen og Schartum, 2008) og Minside (Madsbu, 2016). Videre har digitalisering blitt studert på kommunalt nivå (Baldersheim et al., 2008), og noen har også hatt en juridisk og organisatorisk tilnærming (Schartum et al., 2017).

Det analytiske rammeverket som brukes i denne oppgaven, «utforskning og utnyttelse» (March, 1991), vurderes som en logisk måte å forstå digitalisering på. I litteratur om digitalisering er aspekter ved teorien ofte trukket frem uten at den er eksplisitt nevnt (se spesielt Andersen et al., 2010; Dunleavy et al., 2006a, kap. 6; Orlikowski, 2000). Rammeverket har i liten grad vært anvendt på offentlige organisasjoner (Choi og Chandler, 2015). Det har heller ikke vært særlig mye anvendt på den type av digitalisering som foregår i offentlig sektor, selv om enkelte forskere (f.eks. Lember et al., 2018) har pekt på at March (1991) sitt dilemma om å utforske og utnytte teknologi er i dag helt sentralt for å utvikle offentlige organisasjoner.

Offentlig sektor utvikler seg og blir mer kompleks over tid (Christensen et al., 2015), og det er relevant å studere digitalisering i en slik utvikling. Teknologi i seg selv utvikles raskt, noe som krever at organisasjoner må tilpasse seg og «henge med». Ettersom det har vært lite forskning på digitalisering og offentlig forvaltning i norsk sammenheng (Tranvik, 2008, s. 38), og få studier på digitalisering i Skatteetaten, kan denne studien bidra til å belyse forskningsfeltet nærmere. Både ved bedre å forstå digitalisering i en offentlig organisasjon, men også ved å se digitaliseringsfenomenet med nye (organisasjonsteoretiske) «briller».

### **1.3 Kapitteloversikt**

Oppgaven er delt inn i åtte kapitler. I *kapittel to* gjøres det rede for de kontekstuelle rammene for studien: digitalisering i offentlig sektor generelt, og for Skatteetaten spesielt. I *kapittel tre* presenteres studiens teoretiske grunnlag. Dette kapittelet er tredelt. Først greies det ut om relevante teoretiske begreper. Deretter presenteres den beskrivende teorien, utforskning og utnyttelse. Videre presenteres de instrumentelle og institusjonelle perspektivene som brukes i analysen. *Kapittel fire* er oppgavens metodekapittel. Her beskrives studiens forskningsdesign, metoder og datagrunnlag. Studiens empiriske grunnlag er presentert i *kapittel fem* og *kapittel seks*. I det første empirikapitlet presenteres de organisatoriske forholdene for digitalisering, utforskning og utnyttelse i Skatteetaten. Det andre empirikapitlet tar for seg et utvalg av digitale systemer i etaten. I *kapittel syv* analyseres og tolkes de empiriske funnene ut fra de teoretiske perspektivene. *Kapittel åtte* konkluderer og oppsummerer studien, og oppgaven avsluttes her med å peke på muligheter for videre forskning.

## 2 Kontekst

Formålet med dette kontekstkapittelet er å skape en bedre bakgrunnsforståelse for dagens organisering og nivå av digitalisering i Skatteetaten. Kapittelet starter med å trekke frem noen forskningsmessige perspektiver på digitalisering i offentlig forvaltning. Deretter beskrives digitalisering som politikkområde. Det begynner med å se på utviklingstrekk internasjonalt, før norske utviklingstrekk gjøres rede for. Etter det belyses noen utfordringer med digitalisering i samfunnet. Videre gjennomgås den historiske utviklingen til Skatteetaten og det fokuseres særlig på teknologiens betydning. Deretter greies det ut om hvordan Skatteetaten er organisert, med hovedvekt på hvordan digitalisering er organisert. Til slutt gjøres det rede for regelverket som regulerer Skatteetatens virksomhet.

### 2.1 Perspektiver på digitalisering i offentlig forvaltning<sup>2</sup>

Bruken av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i offentlig forvaltning er et tema som har vært viet økende oppmerksomhet de siste 20-30 årene. Dette skyldes blant annet den kraftige ekspansjonen av internett og økende investeringer i elektroniske systemer i offentlig og privat sektor (Tranvik, 2008, s. 9-15). For å karakterisere utviklingen av digitalisering og informasjonssystemer i offentlig forvaltning bruker Dunleavy et al. (2006b) begrepet *Digital-Era Governance*. Begrepet omfatter en konstellasjon av ideer og reformendringer som forfatterne mener til dels bryter med reformbølgen New Public Management (NPM). NPM brukes gjerne som en samlebetegnelse på moderniseringsreformene i offentlig sektor på 1980- og 1990-tallet (Hood, 1991). Der hvor NPM fokuserte på fragmentering, konkurranse og insentiver, fokuserer DEG på at utviklingen kjennetegnes av reintegrering av tjenester, mer helhetlige tjenester og særlig iverksetting av digitale endringer i forvaltningen. IKT er dermed gitt en mer fremtredende rolle i hvordan offentlig sektor organiseres, både internt mellom forvaltningsorganer, men også rettet utover mot brukere. DEG kan slik gå under paraplybegrepet «Post-NPM» (Dunleavy et al., 2006b).

Margetts og Dunleavy (2013) argumenterer for at en andre bølge av DEG har inntatt offentlig sektor, kalt «DEG2». Denne viderefører den første bølgen, men omfatter i større grad iverksetting av digitale tiltak enn det som ble gjort på begynnelsen av 2000-tallet. I tillegg er utviklingen av sosiale medier helt sentral her (Margetts og Dunleavy, 2013, s. 2). Eksempler er

---

<sup>2</sup> Dette underkapittelet er ikke en litteraturgjennomgang, men fungerer som en overordnet forskningsramme for denne studien. Gjennom oppgaven gjøres det referanser til dette underkapittelet.

nettbaserte plattformer som Facebook, Google og Amazon. Disse får en stadig viktigere sosial og økonomisk rolle.

Enkelte andre forskere som f.eks. Frissen (1996; 1998) og Fountain (2001) ser på teknologien som å frembringe en helt ny form for stat, en såkalt «virtuell stat», hvor teknokulturen fører til fragmentering, desentralisering og ikke-hierarkiske strukturer og prosesser (Frissen, 1998, s. 41). Tranvik (2008, s. 16) og Margetts (2003) beskriver slike syn som «hypermodernistiske» fordi de har preg av utopiske forestillinger om hvordan digitalisering endrer organisering. I virkeligheten kan det tenkes at forvaltningen er mindre preget av slike hypermodernistiske trekk, men forskningen understreker fortsatt at digitalisering fører til «radikal transformasjon» (Tranvik, 2008, s. 18). Et viktig moment om radikal transformasjon, og i forlengelse av Dunleavy et al. (2006b) og Margetts og Dunleavy (2013) sine argumenter om sammenhengen mellom digitale endringer og endring i forvaltningsapparatet, er at det er det viktig å understreke at dette er kontekstavhengig. Dette gjelder både for forvaltningsapparater generelt, men også for forvaltningsorganisasjoner spesielt. Digitalisering kan endre roller og arbeidsmåter, men denne prosessen er ikke deterministisk. Med dette menes at fremgang i digital utvikling ikke kommer med oppskrifter på hvordan organisasjoner skal eller bør tilpasse seg (Leonardi og Barley, 2010; Orlikowski, 1992). Den radikale transformasjonen må forstås i lys av eksisterende organisasjonsmønstre og de nye digitale løsningene. Disse kan både gi muligheter for endring, og begrense hverandre.

Denne masteroppgaven plasserer seg innenfor tanken om at organisasjonsmønstre i forvaltningen og nye digitale løsninger utvikles dynamisk, i samsvar med litteraturen som er presentert over. Ettersom tidsperioden for studien er 2008-2018 er det også naturlig å plassere seg innenfor DEG og DEG2. Fordi disse reformbølgene understreker betydningen av store digitalbaserte tiltak, vil det være nærliggende å ha dette som utgangspunkt for å studere digitalisering i Skatteetaten. Dette gjør konteksten mer kompleks enn om utgangspunktet hadde vært i litteratur om offentlig sektor som neglisjerer den teknologiske utviklingen (Pollitt, 2010). De nevnte utopiske forestillingene forkastes ikke fullstendig, men (eventuelle) store endringer må ses i lys eksisterende organisasjonsmønstre.

## 2.2 Digitalisering som politikkområde

Det er hovedsakelig i Europa, Nord-Amerika og deler av Asia at den politiske interessen for digitalisering har økt (Tranvik, 2008, s. 15). Det som spesielt bidro til utviklingen av IKT-politikk og digitalisering av offentlig sektor i mange land, inkludert Norge, var en av EUs rapporter fra 1994 om den samfunnsmessige og økonomiske betydningen av digital teknologi, Bangemann-rapporten (Bangemann, 1994). I tillegg var Clinton/Gore-administrasjonens visjoner om utbyggingen av «nasjonale informasjonsveier» viktige (Hood, 2008, s. 475; Tranvik, 2008, s. 15).

Norges IKT-politikk er og har vært sterkt påvirket av utviklingen internasjonalt (Meld. St. 27 (2015-2016), s. 14). Dette har gjort at internasjonale samarbeid er viktig. Dette gjelder særlig samarbeid med de nordiske landene, EU og OECD. I Europa deler de fleste land samme utfordringer når det gjelder IKT-politikk, og det er derfor i stor grad enighet om at utfordringene bør løses i fellesskap (Meld. St. nr. 27, (2015-2016)). «*Digital Agenda for Europe*» (Europakommisjonen, 2010a) har lagt mye av grunnlaget for IKT-politikken i offentlig sektor etter 2010. Den inneholder 101 konkrete tiltak som skal bidra til handling, forpliktelse og muligheter om digitalisering i offentlig sektor og i samfunnet generelt. Tiltakene går under syv prioriteringsområder som fokuset skal være rettet mot. Disse omfatter økt internettilgang og bedre internettsikkerhet, investering i forskning og utvikling, skape et digitalt indre marked, styrke digitale ferdigheter blant borgere og bruke IKT til å håndtere sosiale utfordringer. Bruken av IKT og digitale løsninger ses på som avgjørende for å håndtere fremtidige samfunnsproblemer (Europakommisjonen, 2010a, s. 3-7).

Tanken i digital agenda er at land i Europa (og EU selv) skal legge til rette for innovasjon i digitale løsninger og tjenester innenfor disse prioriteringene. Ifølge agendaen er det mange systemer hvor kommunikasjon og enheter ikke fungerer godt nok sammen og disse teknologiske problemene gjør offentlige tjenester mer fragmenterte og lite standardiserte. Det går utover økonomisk vekst og innovasjon, ifølge Europakommisjonen (2010b). Planen har vært en inspirasjon til «*Digital agenda for Norge*» (Meld. St. 23 (2012-2013); Meld. St. 27 (2015-2016)) som er greid ut om i et avsnitt under. Ett av virkemidlene til EUs Digital agenda er forskningsprogrammet «*Horizon2020*». Her trekkes IKT-politikk frem på linje med miljøpolitikk, innovasjonspolitik og utdanningspolitikk. TROPICO-prosjektet som denne masteroppgaven er knyttet til er et prosjekt som har finansiering fra Horizon2020.



Også OECD har gjennom de siste 20 årene utviklet flere prinsipper og anbefalinger til forvaltninger over hele verden om hvordan IKT skal brukes og arbeides med. Et eksempel er rapporten «*Recommendation on Digital Government Strategies*» (2014), som er basert på tidligere rapporter (OECD, 2005; 2009). Prinsippene om digitalisering som bør ligge til grunn for forvaltninger som vektlegges i denne rapporten (2014) er blant annet:

1. åpenhet og deltakelse i forvaltningers beslutningsprosesser,
2. å skape en datadreven kultur i offentlig sektor,
3. Undersøke digital sikkerhet og personvernproblemer,
4. Samordning av digitale løsninger på tvers av politikkområder og forvaltningsnivåer,
5. Nok ressurser og gode forhold for å anskaffe digitale løsninger,
6. Sikre at lover og reguleringer legger til rette for digitale muligheter (OECD, 2014, s. 6-9).

Dette er blant prinsippene OECD mener må oppfylles for å lykkes med gjennomføring av digitalisering i offentlige sektorer. I utgreiing av prinsippene kommer det frem at forståelsen for forvaltningens rolle også må endres med den pågående digitalisering. OECD mener at aktører utenfor staten, private og frivillige, også må inkluderes i digitaliseringsstrategiene for at disse skal realiseres tilfredsstillende (OECD, 2014, s. 2 og 4). Det teknologiske skiftet inkluderer slik ikke bare forvaltningen, men også hele samfunnet.

I 2017 utga OECD en rapport om digitalisering i Norge. Rapportens funn viste at Norge var et av landene i Europa og OECD som var kommet lengst når det gjelder digitalisering i offentlig sektor. Den pekte også på noen utfordringer som særlig angikk digitalisering på tvers av forvaltningsområder og nivåer (OECD, 2017).

### **2.2.1 Utvikling av digitalisering i Norge**

I 1957 opprettet Finansdepartementet et utvalg for å utrede EDB-behovet<sup>3</sup> i staten. Bruk av IKT i norsk forvaltning begynner året etter, med datamaskinen *EMMA* som ble anskaffet av Holkortsentralen for Vestlandet, sammen med Universitet i Bergen og flere andre bedrifter. Et av formålene med maskinen var å beregne skatt av årets ligning og dette ble gjort for cirka én million skatteyttere. I 1964 ble det arbeidet med hvordan datamaskiner skulle brukes for å iverksette lover (Schartum et al., 2017), og Stortingsmelding nr. 37 i 1974-1975 handlet «Om

---

<sup>3</sup> «EDB», elektronisk databehandling, ble benyttet på denne tiden, og tilsvarer IT eller IKT i dag.

planlegging av databehandling i forvaltningen» (St. meld. 37 (1974-1975)). Det teknologiske nivået har utviklet seg mye siden dette. Flere stortingsmeldinger og rapporter har dannet grunnlaget for den moderne IKT-utviklingen og digitaliseringspolitikken i norsk forvaltning. En rapport som ofte trekkes frem i denne sammenheng er «Den norske IT-veien: Bit for bit i 1996» (Statssekretærutvalget for IT, 1996). Her var målet blant annet å samordne norsk IKT-politikk. Denne tankegangen ble videreført i Stortingsmelding nr. 17 fra 2006-2007 «Eit informasjonssamfunn for alle» (St. meld. 17 (2006-2007)).

Det er særlig to typer av dokumenter som er sentrale for den tidsperioden denne studien omfatter: Digitaliseringsrundskrivene og to stortingsmeldinger om Norges digitale agenda. Digitaliseringsrundskrivene er utgitt årlig siden 2009 og gjelder for departementene, forvaltningsorganer og forvaltningsbedrifter. I rundskrivet legges det frem pålegg og anbefalinger om digitalisering for offentlig sektor. Rundskrivet for 2017 legger vekt på anbefalinger om nasjonale standarder, IKT-arkitektur, informasjonssikkerhet, brukeren i sentrum, samordning med kommuner, planlegging av digitaliseringsprosjekter og fokus på personvern i IT-systemer (KMD, 2017).

Det er utgitt to stortingsmeldinger under *Digital agenda for Norge*, en i 2011-2012 under Stoltenberg II-regjeringen og en i 2015-2016 under Solbergregjeringen (Meld. St. 23 (2012-2013); Meld. St. 27 (2015-2016)). De refererer begge til *Digital Agenda for Europe* (Europakommisjonen, 2010a). Den første meldingen fokuserer særlig på befolkningens tilgang til internett, hvilke rammebetingelser som skal gjelde for god digital omstilling og hvordan IKT-politikken skal gjennomføres (Meld. St. 23 (2012-2013)). Den andre meldingen har flere fellestrekk med den forrige, men understreker også andre behov. Hovedprioriteringene om digitalisering i denne er:

- Brukeren i sentrum
- IKT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet
- Styrket digital kompetanse og deltakelse
- Effektiv digitalisering av offentlig sektor
- Godt personvern og god informasjonssikkerhet (Meld. St. 27 (2015-2016, s. 12)).

Her vektlegges altså flere ulike aspekter. Effektivisering er viktig, samt at brukerne skal få de beste offentlige tjenestene uansett offentlig virksomhet. I meldingen understrekes prinsippene om sektoransvar og linjestyring for departementene. Departementene har selv ansvar for å

planlegge hvordan digitalisering skal foregå i underliggende virksomheter, men også at fellesløsninger benyttes og lages der det er hensiktsmessig (Meld. St. 27 (2015-2016)).

Den første meldingen er utarbeidet av Fornyings-, administrasjons og kirkedepartementet (FAD), mens den andre er av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). KMD overtok ansvaret for den nasjonale IKT-politikken og digitalisering av offentlig sektor etter FAD i 2013 – og har det fortsatt i dag – som følge av endringer av politisk ansvar mellom departementene etter regjeringsskiftet i 2013 (Regjeringen, 2018). KMD har et overordnet ansvar for digitalisering, men har ikke beslutningsmyndighet som kan overstyre andre departementer eller etater i andre sektorer. Et sentralt forvaltningsorgan med fokus på digitalisering som fungerer som fagorgan for KMD er Difi. Difi ble opprettet i 2008 etter en sammenslåing av Statskonsult, E-handelssekretariatet og Norge.no. Opprettelsen av Difi understreker det strategiske skiftet mot mer omfattende digitalisering av Norge. Difis samfunnsoppdrag er å modernisere og omstille offentlig sektor, og de drifter flere nasjonale felleskomponenter som Digital postkasse og Norge.no (Difi, 2018).

### **2.2.2 Sosiale utfordringer med digitalisering**

Med utviklingen av digitalisering understrekes ofte de positive aspektene som dette fører med seg. I enkelte sammenhenger omtales det nærmest som en *panacea*, en løsning på alle problemer. Men det er åpenbare utfordringer ved at digitalisering er allestedsnærværende i samfunnet. Det er ikke alle mennesker som har tilgang til tjenester som er digitale, eller digital sosial kontakt. For å beskrive slike situasjoner brukes begrepet «Digital divide», eller «digitale skiller» (Frønes, 2002; Norris, 2001). Begrepet viser til sosial og økonomisk ulikhet, altså ulikheter i tilgang og kompetanse til å utnytte digitalisering. I sammenheng med Skatteetaten og dens tjenester, er det ikke alltid at brukere er digitalt kapable til å for eksempel sjekke skatteoppgjøret på nett, eller bestille møte på sitt lokale skattekontor.

Oppgavens siktemål er ikke å kartlegge hvordan Skatteetaten arbeider med det digitale skillet, men i studier som omhandler digitalisering i samfunnet er skillet viktig å trekke frem i en overordnet kontekst for å forstå at digitalisering ikke er noe man kan ta for gitt. I tillegg er det i Skatteetatens interesse at alle skal ha så god tilgang til deres digitale tjenester som mulig. Dette kan anses som et ansvar som følger med det å digitalisere samfunnet.

## **2.3 Skatteetaten**

### **2.3.1 Historie**

Gjennom de siste 125 årene har hovedoppgavene til Skatteetaten vært de samme: å kreve inn skatter og avgifter og fastsette disse i samsvar med politiske vedtak (Haugen, 2005, s. 13). Etatens rolle i det norske samfunnet har utviklet seg over tid og med digitalisering har det skjedd store omstillinger som er med å påvirke dette. Fra 1892 ble direkte skatt på formue og inntekt til staten gjeninnført. På denne tiden var skjønn og lokalkunnskap hovedredskapene for å fastsette hvor mye den enkelte skulle bidra til fellesskapet, og ligningsarbeidet ble i hovedsak gjennomført av kommunene, mens innkrevingen var delt mellom stat og kommune (Haugen, 2005, s. 43 og 115). Historikeren Haugen (2005) trekker frem at effektiviteten i arbeidet med skatt og innkreving rundt 1900-tallet var lav sammenlignet med dagens nivå.

I etterkrigsårene ble det gjort flere strukturelle endringer og innført flere systemer relatert til fastsetting av skatt og innkreving, med siktemål om å forbedre dette. For eksempel gjorde obligatorisk folkeregistrering i 1946 skatteinnkreving lettere (SSB, 2015). Med overgangen til forskuddsskatt i 1957 ble hele innkreivingsansvaret tatt over av kommunene, og i 1965 overtok staten ligningskontorene (NOU 2004: 12, s. 87). Videre ble flere typer av avgifter som for eksempel merverdiavgift innført i 1970 (SSB, 1992, s. 137). Et viktig poeng er at systemene som ble iverksatt foregikk manuelt, dvs. at mennesker gjorde utregninger. Frem til rundt 1960-tallet fantes det ingen elektroniske datamaskiner som bidro til forenkling i arbeidet gjennom regning og automatisering. Det er fra 1970-årene at systemene og arbeidet i Skatteetaten drastisk har endret seg og dette blant annet på grunn av den akselererende informasjonsteknologiske utviklingen (Haugen, 2005, s. 258 og 260-261).

I 1970-årene var det flere forhold som påvirket arbeidet til Skatteetaten. Det skjedde store økonomiske endringer med oljeindustrien, mange reformer ble gjennomført, og skatt ble i større grad brukt som politisk virkemiddel (Haugen, 2005, s. 215; Lie og Venneslan, 2010, s. 133-134). Effektiviseringsarbeid og videreføring av reformer fra 1950- og 1960-årene forenklet arbeidet noe, men etaten hadde ikke nok tilgang på menneskelige eller tekniske ressurser. Det gjorde at mye av arbeidet foregikk ineffektivt. Gjennom tiåret skjedde det flere organisatoriske endringer. Forbindelsen til Finansdepartementet ble nærere når det gjaldt lov- og regelendringer, og endringer i lover og forskrifter førte til at arbeidsoppgavene og myndighetsområdene til skattekontorene vokste (Haugen, 2005, s. 274).

I moderne skattheorie er skattereformen av 1992 sentral (SSB, 1992, s. 24-27). At denne sammenfalt med teknologiutviklingen bød på utfordringer. Et enklere skattesystem hadde vært ønsket i flere tiår (NOU 1993: 1; NOU 1993: 28; NOU 2004: 12, s. 20-22). Hovedideen var at bruken av skattepolitikk for å regulere økonomien burde begrenses. Systemet skulle kun drive med oppgaver som omhandlet avgifter, regnskap og lover. Her så Skatteetaten til andre land. USA og Storbritannia var de første til å reformere sine skattesystemer på 80-tallet (Hood, 1994), og i løpet av kort tid hadde Danmark, Sverige og Finland fulgt etter (Haugen, 2005, s. 306-308). Også Skattereformen i 2006 har vært viktig. Her ble flere av de grunnleggende prinsippene fra 1992 videreført og til dels styrket (St. prp. Nr. 1. (2008-2009), s. 107-125).

I 2016 overtok Skatteetaten flere oppgaver fra tolletaten, deriblant særavgiftene og tilhørende arbeid med IT-systemene (Regjeringen, 2016a). Når det gjelder konkret lovendring på skatteområde er iverksettingen av ny skatteforvaltningslov i 2017 den mest omfattende på mange år. Dette fordi den har endret rollene til skatteyter og skattemyndighet og slik bidratt til en modernisering av beskatningsprosessen (Skatteetaten, 2017b).

### **2.3.2 Digitalisering av Skatteetaten**

Teknologiseringen av Skatteetaten begynte på 1950-tallet og startet med maskinell behandling av ligningsdata. Det første tegn av automatisering skjedde i 1962 ved bruk av hullkortmaskiner. Ved videre introduksjon av elektroniske datamaskiner ble skatteberegningen gjort maskinelt, og maskiner overtok mye av arbeidet som funksjonærer ved kommunale kontor opprinnelig hadde (Wroldsen, 2008, s. 120-121). Utgangspunktet var først at etatsstrukturen ikke skulle endres ved innføring av teknologiske løsninger, men dette viste seg etter hvert å ikke være mulig. Ny teknologi krevde nye organisatoriske løsninger (Haugen, 2005, s. 311; Skatteetaten, 2016b, s. 14). Slike strukturendringer er like aktuelle i dag.

På 1980-tallet ble det gjort flere viktige valg for å gjøre Skatteetaten til en teknologisk avansert etat. Dette materialiserte seg særlig gjennom prosjektet for langsiktig systemplanlegging (LSP). Dette prosjektet endte opp med å vare i cirka fjorten år. Prosjektet tok for seg vurderinger av behov og effektiviseringspotensialet for EDB i alle deler av etaten og staten (Haugen, 2005, s. 285; Wroldsen, 2008, s. 122). I 1986 ble LSP en del av det overordnede prosjektet Folkeregister og Ligningskontor; Innføring av Data (FLID) som varte fra 1986 til 1994.

Første fase av LSP tok for seg kartlegging av behovet for økt bruk av EDB i hele etaten. Det ble utarbeidet en samlet strategi for dette. Slik var prosjektet i tråd med Stortingsmelding nr. 12

(1982-1983) om retningslinjer for bruk av EDB i forvaltningen. Siktemålet med prosjektet var å ta i bruk maskinelle løsninger på rutinepregede oppgaver for å frigjøre ressurser til andre mer komplekse oppgaver som ligning og kontroll av næringsliv (Haugen, 2005, s. 285-287).

I 1986 var FLID-prosjektet formelt i gang. I denne fasen ble det prøvd ut ulike tekniske plattformer og driftsavdelinger for å forvalte disse. Prosjektet klargjorde forholdet mellom sentrale og lokale systemer og databaser, og forholdet mellom utvikling av egne teknologiske løsninger og kjøp av ferdige systemer. I forbindelse med statsbudsjettet for 1989 ga Finansdepartementet klare ønsker til EDB-utviklingen i Skatteetaten: ambisjonsnivået måtte klargjøres og en utviklingsavdeling måtte opprettes (Wroldsen, 2008, s. 123-128).

Gjennom FLID-prosjektet ble det opprettet en egen prosjektavdeling i etaten, og denne fikk etter hvert stort ansvar utover selve EDB-løsningene. Gjennom å opprette grupper for de ulike områdene som var omfattet av prosjektet, etablerte man nye organisatoriske løsninger i etaten. Gjennom FLID tok disse gruppene over oppgaver som tradisjonelt hadde ligget i linjeorganisasjonen. Dette omfattet brukersystemer, arbeid med grunnlagsdata og organisasjonsutvikling (Haugen, 2005, s. 298).

FLID-prosjektet regnes som svært vellykket og nyskapende sammenlignet med andre store IT-prosjekt i forvaltningen på samme tid. Blant årsakene til dette peker tidligere IT-direktør i Skatteetaten Karl Olav Wroldsen (2008, s. 127) på den skrittvisse iverksettingen med fokus på læring og erfaring, og at fokuset ikke bare var på teknologi, men også organisasjonsendring. Man så umiddelbart hvilken innflytelse datamaskiner ville ha på arbeidet. Slik bidro FLID til omfattende endringer av Skatteetaten. Selv om det generelt var optimisme rundt prosjektet, var det også mye skepsis blant lokale skattekontorer som mente at sentralisering ikke tok hensyn til de varierte arbeidsoppgavene (Haugen, 2005, s. 302 og 306).

Videre på 1990- og 2000-tallet gjennomførte Skatteetaten flere store digitale prosjekter. Ett av disse var system for merverdiavgiftsbehandling (MVA3). Dette systemet skulle erstatte tidligere systemløsninger og effektivisere merverdiavgiftsforvaltningen. Der hvor FLID ble sett på som suksessfullt, ble MVA3 heller kritisert. Kritikken kom særlig fra Finansdepartementet (2001) og Riksrevisjonen (2006). Den gikk ut på at gjennomføringstiden på prosjektet var for lang, og at det ble nødvendig med omfattende etterarbeid. Også kostnadsrammen var betydelig utvidet fra opprinnelig estimat til Stortinget til de endelige kostnadene (Finansdepartementet, 2001; Riksrevisjonen, 2006). Fra etaten selv ble det pekt på de positive sidene ved etablering

av koordinerings- og oppfølgingsgrupper i forbindelse med digitale prosjekter (Wroldsen, 2008, s. 132). Men det er kanskje Nytt forvaltningssystem for skatteoppkreving (SKARP) som er det digitaliseringsprosjektet som har vært mest kritisert (Computerworld, 2005). Prosjektet brukte over ti år på å lage et IT-system som forenklet og effektiviserte regnskap, utregning og innkreving av skatt. Prosjektet ble opprettet i 1995 og fullført, svært forsinket, i 2007 (Finansdepartementet, 2008; Riksrevisjonen, 2006). Det er usikkert hvor mye penger som egentlig har gått til prosjektet fordi Skatteetaten opererer med forskjellige tall enn andre (Computerworld, 2005; Statskonsult, 2002).

Samlet sett har teknologiens utvikling vært svært sentral for Skatteetaten (Haugen, 2005; Skatteetaten, 2016b). Fremveksten av internett og mobiltelefonen har gitt helt nye muligheter og etter hvert blitt viktige redskaper. Begge har lagt til rette for automatiserte rutiner i elektronisk informasjonsutveksling med individuelle og næringsdrivende skatteyttere. Selv om teknologiens utvikling har skjedd raskt har ikke etaten hatt mange store IT-skandaler, og de fleste IT-prosjekter har gitt gode resultater<sup>4</sup> (se f.eks. Agenda Kaupang, 2014, s. 103; Digi.no, 2018; Wroldsen, 2008). Dette har nok vært medvirkende til den store tilliten som etaten anses å ha (Skatteetaten, 2018a, s. 28). Med IKT har ligningsverdier, organiseringen og kontrollarbeidet til etaten endret seg fundamentalt, og det meste i etaten er i dag mer eller mindre helt digitalisert. Etaten har også på mange måter utviklet seg til å bli en serviceetat, ved å forenkle innrapportering for næringslivet og på flere måter legge til rette for verdiskapning og produktivitet (Aberbach og Christensen, 2007). Skatteetaten var tidlig ute med å etablere seg på internett<sup>5</sup>, noe som gjorde at tjenestene kunne ytes og brukere kunne få informasjon når de ville. Skatteetaten har slik bidratt til at forvaltningen har blitt «døgnåpen» og «selvbetjent».

## **2.4 Organiseringen av Skatteetaten**

Skatteetaten er et statlig forvaltningsorgan underlagt Finansdepartementet. Fra 2006 til 2013 var etaten ledet av skattedirektør Svein Kristensen. Siden 2013 har Hans Christian Holte vært skattedirektør, som kom fra stillingen som direktør i Difi (Regjeringen, 2013; Skatteetaten, 2006). Finansdepartementet gir retningslinjer til Skatteetaten basert på lovverket vedtatt av Stortinget (Finansdepartementet, 2019).

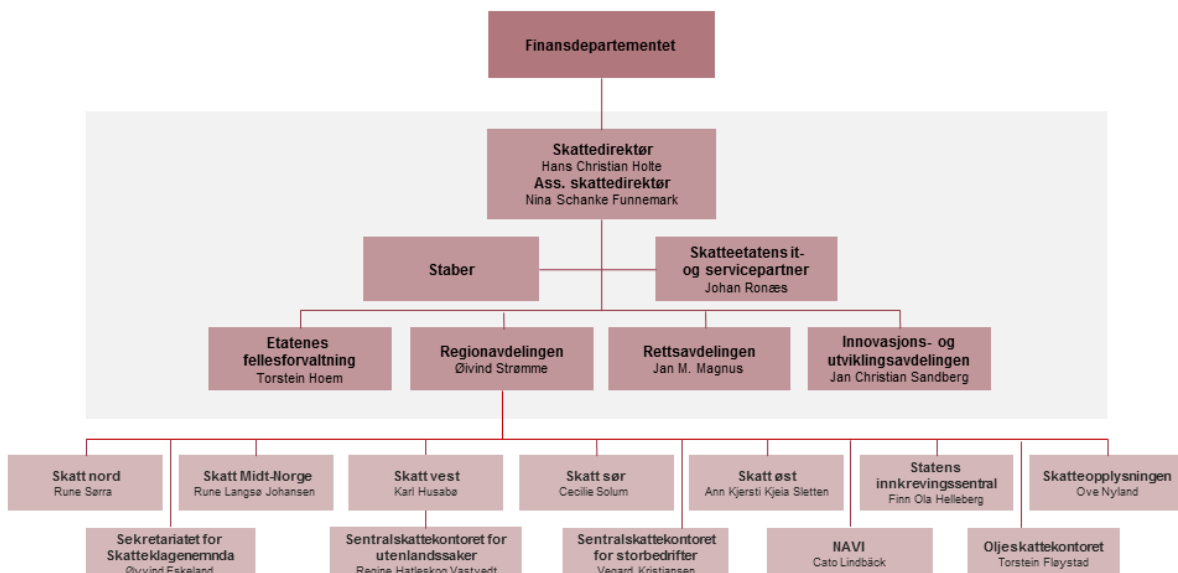
---

<sup>4</sup> I 2015 vant Skatteetaten verdens mest prestisjefulle IT-pris for sitt arbeid med ny virksomhetsarkitektur, se <https://beta.skatteetaten.no/internasjonalt-it-pris-til-skatteetaten/>

<sup>5</sup> [www.skatteetaten.no](http://www.skatteetaten.no) ble etablert i 1997.

Gjennom tidsperioden har Skatteetatens samfunnsoppdrag endret seg noe. I 2008 var hovedoppgaven å sørge for at skatt og avgift ble fastsatt og krevd inn på riktig måte (Skatteetaten, 2008, s. 4). For 2017 var det at «*Skatteetatens virksomhet utgjør det finansielle hovedgrunnlaget for offentlig virksomhet*» (Skatteetaten, 2017a, s. 9). Oppgaven med å sørge for et oppdatert folkeregister har vært konsistent gjennom tidsperioden.

I 2008 hadde Skatteetaten 6141 ansatte, og i 2018 6581 ansatte (Skatteetaten, 2008a; Skatteetaten, 2018a). Økningen skyldes blant annet overføring av 365 ansatte fra Statens Innkrevingsentral i 2015 (Skatteetaten, 2015a, s. 46). En oversikt over organiseringen av Skatteetaten er vist i Figur 2.1. Skatteetaten omfatter Skattedirektoratet, fem skatteregioner og 95 skattekontor i hele landet<sup>6</sup>. Skattedirektoratet er lokalisert i Oslo og ansvarlig for den faglige, strategiske og administrative ledelsen av etaten, og all digitalisering foregår her.



**Figur 2.1** Organisasjonskart for Skatteetaten fra April 2018 (Skatteetaten, 2018c).

I direktoratet er det hovedsakelig 3 enheter som arbeider med digitalisering: Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS), Innovasjon og utviklingsavdelingen (I&U) og IT-staben. SITS er en organisasjonsenhet i Skattedirektoratet som fungerer som en «bedrift» for det øvrige

<sup>6</sup> Beskrivelsen er basert på slik det var i 2017. En gjennomgang av årsrapportene viser at dette har endret seg lite i tidsperioden, og endringer omhandler primært antall skattekontorer, som f.eks. var 105 i 2014 (Skatteetaten, 2015a, s. 10).



direktoratet hvor direktoratet bestiller oppdrag, og SITS leverer IT-tjenester og administrative funksjoner (Skatteetaten, 2016b, s. 20). Den fungerer som en egen organisasjon separert fra resten av de faglige enhetene i direktoratet. Internt refereres den til enten som «organisasjon» eller «bedrift», ifølge informanter. Bedrift brukes her for å unngå forvirring med organisasjonen Skatteetaten som helhet. SITS besto i 2008 av 693 ansatte og i 2018 av 966 ansatte (Skatteetaten, 2008, s. 15; Skatteetaten, 2018a, s. 45). Ansatte i SITS har primært IT-utdannelse (Informant nr. 3) og er hovedsakelig lokalisert i Oslo, Grimstad og Lillehammer (NSD, 2019).

I&U-avdelingen jobber med helhetlig utvikling og analyse for å gjennomføre samfunnsoppdraget. Det har vært vanskelig å finne eksakte tall på ansatte i I&U, men for Skattedirektoratet som helhet var det i 2008 248 ansatte, og i 2018 var det 376 ansatte (Skatteetaten, 2008, s. 15; Skatteetaten, 2018a, s. 45). Ansatte i I&U er hovedsakelig jurister og økonomer, med noen statsvitere (Informant nr. 1). IT-staben er en liten stab som håndterer overordnede og langsiktige tankeganger for IT-systemer, og er ikke en direkte del av linjeorganisasjonen, men støtter den øvrige strukturen og ledelsen. I tillegg kommer støtteenheten Porteføljestyling som jobber med etatens beslutningsprosesser knyttet til de store utviklingsoppgavene og prosjektene, og støtter toppledelsen direkte. Disse har et overordnet perspektiv i tråd med I&U. Det kan kort nevnes at Skatteetaten har hatt en omorganisering fra 2019 hvor organisasjonsstrukturen slik den er greid ut om her i stor grad er endret (Skatteetaten, 2018e).

#### **2.4.1 Beskatningsprosessen**

Sammen med Skatteetatens overordnede virksomhet inngår flere av de digitale systemene i denne studien i det som kan kalles for en beskatningsprosess. Som vil vises senere har denne prosessen endret seg til en viss grad gjennom tidsperioden, men overordnet, og noe forenklet, foregår den som følger: Når skatteyttere arbeider må de ha skattekort. Her vises blant annet informasjon om skattetrekk og beregningsgrunnlag. I det påfølgende året får skatteytterne en forhåndsutfylt skattemelding (selvangivelse) hvor det står hvor mye skatt som skal betales. Etter at denne er behandlet kommer skatteoppgjøret, som viser om man får tilbake penger eller må betale restskatt (Skatteetaten, u.å.; Skatteetaten, 2012b, s. 12-13). Skatteetaten har IT-systemer som foretar beregningene i beskatningsprosessen, basert på skattereglene.

## 2.5 Regelverk som regulerer Skatteetatens virksomhet

Skatteetaten er underlagt en rekke lover og regler. De siste årene har det vært gjort endringer i regelverket. Dette har hovedsakelig vært i forbindelse med økt digitalisering i samfunnet og i offentlig forvaltning. Det har både blitt lagt til digitale aspekter i lovene, og de er forenklet (Schartum, 2018). I praksis har flere rettslige avgjørelser blitt fattet av IT-systemer, og dette har ikke passet inn med tidligere lovverk (Schartum et al., 2017, s. 75-77). For at etaten skal kunne oppfylle samfunnsoppdraget sitt må den ha grunnlag i lov. Mulighetene for videre digitale endringer er dermed styrt av bestemmelsene som setter grensene for etatens virksomhet (Schartum, 2018). I det følgende vil de mest sentrale lovene som er styrende for digitaliseringsarbeidet i Skatteetaten gjennomgås.<sup>7</sup>

### 2.5.1 Generelle lover

Det er noen generelle lover som er styrende for hele Skatteetatens virke, men som etaten ikke selv forvalter. Den første er grunnloven. Den sier blant annet at «*Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov*» (Grunnloven, 1814, §113). Skatteetaten er dermed pliktig til å utforme digitale systemer og tjenester for borgere som er forankret i lov, og kan ikke pålegge private parter plikter som ikke kan bygges på avtale (Skatteetaten, 2018d).

Videre stiller personopplysningsloven (2018), arkivloven (1992) og offentlighetsloven (2006) krav til hvordan (digitale) opplysninger om borgere oppbevares, behandles og deles. Systemene som utarbeides må gjøres i tråd med disse lovene, og Skatteetatens endringsmuligheter av disse er begrenset ettersom verken etaten selv eller det overordnede departementet forvalter dette lovverket. Det samme gjelder for Forvaltningsloven (1967). Loven regulerer prosedyrene som skal følges i forvaltningen og hvordan saksbehandling skal foregå. I 2014 ble elektronisk kommunikasjon introdusert som hovedregel for kommunikasjonen innad i forvaltningen og mot borgere (Regjeringen, 2014).

### 2.5.2 Spesielle lover

Forvaltningsloven inngår i den alminnelige forvaltningsretten, men Skatteetaten er også underlagt en egen skatteforvaltningslov (2016). Denne kom i 2016, og erstattet ligningsloven (1980). Ligningsloven var bestemmende for bl.a. utligning av skatt på formue og inntekt, og ulike typer avgift, eksempelvis merverdiavgift, særavgift og arbeidsgiveravgift (Prop. 38 L

---

<sup>7</sup> Dette er et begrenset utvalg av lover, og i de utvalgte lovene er det fokusert hovedsakelig på det som har noe å si for digitalisering (herunder utforskning og utnyttelse).

(2015-2016), s. 28). Den omfattet også nærmere bestemmelser i tråd med de generelle lovene ovenfor. Skatteforvaltningsloven har videreført det meste i ligningsloven, men også i større grad slått sammen relevant regelverk. Det som er helt nytt i skatteforvaltningsloven kan ses i sammenheng med forvaltningsloven. Forskjellen mellom disse lovene er knyttet til hvem som har hovedansvaret for sakers opplysning. Forvaltningen generelt har større grad av veilednings- og utredningsplikt med forvaltningsloven, enn det skattemyndighetene har med skatteforvaltningsloven (Skatteetaten, 2018d). Med skatteforvaltningsloven er det nå tydeliggjort at det er skattepliktige selv som fastsetter og kontrollerer grunnlaget for beskatning. Dette skiller seg fra tidligere, i bl.a. tidligere utgaver av ligningsloven (1980), hvor det var skattemyndighetene som kontrollerte grunnlaget for beskatning. I praksis foregår dette slik at skattemyndighetene foreslår grunnlaget (i skattemeldingen), og de skattepliktige fatter vedtaket om dette selv. Videre er det gjort endringer av en del begreper blant annet for å legge til rette for bedre digital samordning av opplysninger i etaten selv, innad i forvaltningen og mot næringslivet (Finansdepartementet, 2014b).

Skatteloven (1999) er den loven som regulerer skatteplikten til enkeltindivider og organisasjoner, og som sier noe om hvem disse er. Denne styrer dermed hvem Skatteetaten lager systemer for. Skattebetalingsloven (2005, §4-§7) er bestemmende for måten skattebetalingen skal skje, f.eks. gjennom skattekort og forskuddstrekk. Det som inngår i dette er bl.a. skattemyndighetenes kontroll av arbeidsgiveres opplysningsplikt, og beregningene for forskuddsskatt, herunder hvordan disse opplysningene kan brukes. Lovene som kan regnes som spesielle lover forvalter Skatteetaten i stor grad selv, i samarbeid med Finansdepartementet, og de har slik muligheter for å kunne bli endret i tråd med etatens egne ønsker, ifølge informanter.

### **2.5.3 Andre rettskilder**

Et annet styrende regelverk er Stortingets årlige skatte- og avgiftsvedtak (f.eks. Stortingets skattevedtak, 2017). Dette regulerer skattesatsene for året, og legges til grunn for forskuddsskatt i det påfølgende året, etter reglene i skattebetalingsloven (2005, kap. 4-6). Skatteetaten må dermed årlig tilpasse seg og systemene sine etter det Stortinget vedtar. I forbindelse med konkrete IT-prosjekter stilles det krav fra Utredningsinstruksen og Reglement for økonomistyring i staten §4 (Finansdepartementet, 2015a; Regjeringen, 2016b). Dette omhandler særlig effektiv ressursbruk og at det eksisterer et forsvarlig beslutningsgrunnlag for de systemene som iverksettes (Skatteetaten, 2015b).

## 3 Teori

I dette kapittelet vil den teoretiske tilnærmingen i oppgaven presenteres. Kapittelet begynner med en presentasjon av begrepet *digitalisering*. Dette danner den teoretiske rammen for *digitale systemer* som er det begrepet som anvendes for å beskrive konkrete måter å digitalisere på. Videre greies det ut om teorien som skal benyttes for å beskrive og klassifisere fenomenet som studeres: utforskning og utnyttelse (March, 1991). Etter dette trekkes det frem tre teoretiske perspektiver som brukes til å forklare hvordan det digitaliseres og eventuelle endringer i de beskrivende begrepene. Under redegjørelsen av perspektivene greies det ut om empiriske forventninger. Kapittelet avsluttes med en oppsummering av hvordan teoriene brukes.

### 3.1 Digitalisering

Litteraturen om digitalisering har vært med på i å danne det teoretiske grunnlaget som denne oppgaven er basert på. Å forstå begrepet digitalisering og dets implikasjoner og konnotasjoner er sentralt i oppgaven. I fagdisipliner som økonomi, sosiologi, rettsvitenskap, informasjonsvitenskap og statsvitenskap, varierer forståelsene og ofte brukes nærliggende begreper i tillegg eller istedenfor (f.eks. Brennen og Kreiss, 2016; Margetts og Dunleavy, 2013; Parviainen et al., 2017; Pollitt, 2010; Schartum et al., 2017; Stolterman og Fors, 2004). Eksempler på nærliggende begrep til digitalisering er IKT, IT, digital transformasjon, digitale systemer, digitale løsninger, teknologi, digital teknologi, digital forvaltning og e-forvaltning. Begrepene brukt innenfor statsvitenskap vil være spesielt viktig i denne oppgaven fordi de sier noe om organisering og politikk. Hva som legges i disse varierer stort. Fellesnevneren for mange av definisjonene om digitalisering er at de legger vekt på fundamentale endringer, mens forskjellene gjerne ligger i omfanget av og hvor digitalisering foregår (f.eks. i én organisasjon eller hele samfunnet).

Et sentralt skille som kan illustreres med de engelske begrepene «Digitizing» og «digitalization» som begge gjerne oversettes med «digitalisering». «Digitizing», på den ene siden, refererer til handlingen eller prosessen med å digitalisere noe som ikke tidligere var digitalt: «å konverter analog data (bilde, video, tekst) til digital form» (Parviainen et al., 2017, s. 64, egen oversettelse). «Digitalization», eller digital transformasjon, på den annen side, refererer til «endringene som digital teknologi forårsaker eller påvirker i alle aspekter av menneskelivet» (Stolterman og Fors, 2004, s. 689, egen oversettelse). Som man ser er den første av teknisk art ved å ha fokuset på mikronivå og enkeltobjekter, mens den andre fokuserer på store endringer i et makroperspektiv. Hensikten med å vise disse to ytterpunktene, eller

rammene for typer av definisjoner om tema, er å illustrere det store spekteret som definisjoner av digitalisering kan omfatte. Begge typene av definisjoner er relevante, men i kontekst av Skatteetaten er det hensiktsmessig å kunne konkretisere enda mer; det eksisterer allerede et stort digitalt fundament og det er svært lite som egentlig er analogt i etaten.

Definisjonen som oppgaven vil ta utgangspunkt i spesifiserer konteksten i større grad og er hentet fra Margetts og Dunleavy (2013, s. 6): «*Digitalization covers the adaptation of the public sector to completely embrace and imbue electronic delivery at the heart of the government business model, wherever possible*». Et viktig poeng for denne studien er at digitalisering ikke nødvendigvis må omfatte store, raske omveltninger, men det kan også foregå i små-steps former som en del av større endringer.

### **3.1.1 Digitale systemer**

I denne oppgaven vil «digitale systemer» være det begrepet som primært brukes om konkrete typer av digitalisering. I Skatteetaten og offentlig sektor generelt brukes begrepene «system» og «informasjonssystem» i stor utstrekning (Schartum et al., 2017). Dimensjonen «digital» legges til her for å understreke den datadrevne informasjonskonteksten som systemet eksisterer i, ettersom informasjonssystem i seg selv ikke nødvendigvis sier noe om teknologi. Der hvor digitalisering generelt omhandler endringer, for eksempel å erstatte manuell saksbehandling med automatiserte beslutningssystemer, vil digitale systemer si noe mer spesifikt om hva som faktisk tas i bruk. «Digitalisering» favner relativt bredt, mens «digitale systemer» omfatter mer konkret hva som gjøres, f.eks. gjennom ulike prosjekter. «Digitale systemer» forstås i denne oppgaven som digitale virkemidler og prosesser for å håndtere (oppfattede) vanskelige situasjoner som en organisasjon står overfor. På denne måten inngår digitale systemer i digitaliseringsutviklingen ved å være en del av bruken av de eksisterende digitale ressursene. Organisasjonens prinsipper og tankesett bak systemene inkluderes slik at forståelsen av digitale systemer blir litt mer fleksibel og bredere. Her inkluderes informasjon om organisatorisk utvikling og regelverksarbeid. Dette er bevisst. Det gir rom for beskrivelse og forståelse utover kun de gitte tekniske datasystemene. Disse tekniske datasystemene omtales ved begrepene «teknologi», «IT-system» og «utviklingsplattform» (jf. teknisk ordliste i begynnelsen av oppgaven). De ulike aspektene ved digitale systemer kommer til uttrykk gjennom forskjellige digitaliseringsprosjekt i Skatteetaten.

### 3.2 Beskrivende teori: Utforskning og utnyttelse

I organisasjoner er det ofte en spenning mellom å identifisere nye muligheter og på samme tid utnytte ressursene man allerede besitter (Andriopoulos og Lewis, 2009). Flere forskere understreker viktigheten ved å finne en (god) balanse mellom innovasjon og å forbedre eksisterende ressurser og arbeidsprosesser (Gupta et al., 2006; Lavie et al., 2010; Levitt og March, 1988; March, 1991; Schumpeter, 1934; Tushman og O'Reilly, 1996). I sin innflytelsesrike artikkel fra 1991 trakk March frem to viktige begreper for å analysere gevinstene og kostnadene knyttet til organisatorisk effektivitet, tilpasning og innovasjon: «utforskning» («exploration») og «utnyttelse» («exploitation»). Dette analytiske rammeverket vil anvendes i denne studien for å strukturere og beskrive hvordan digitalisering i Skatteetaten foregår. Rammeverket kan plasseres innenfor forskningsfeltet læring og innovasjon i organisasjoner. Utgangspunktet til feltet kommer fra tenkingen til de politiske økonomene Marx (1872/1974) og Schumpeter (1934; 1942), om at organisasjoner må være innovative for å skape økonomisk vekst i samfunnet, og slik overleve. I organisasjonslitteraturen er det først de siste tiårene at læring og innovasjon har blitt et sentralt tema (Crossan og Guatto, 1996). Det skyldes blant annet økt globalisering, som innebærer mer konkurranse og uforutsigbare omgivelser, og teknologisk utvikling (Prange, 1999).

For å kunne forstå og benytte utforskning og utnyttelse-rammeverket er det særlig to aspekter som må greies ut om. Det første aspektet omhandler definisjoner og konnotasjoner av begrepene. Det andre aspektet angår forholdene mellom begrepene (Gupta et al., 2006; Lavie et al., 2010; Raisch og Birkinshaw, 2008). Når det gjelder det første, er det ikke nødvendigvis klart hva utforskning og utnyttelse egentlig omfatter. I litteraturen ser det ut til å være konsensus om at det dreies seg om forskjellige typer av læring og innovasjon (f.eks. forfølgelse eller tilegnelse av ny kunnskap), men operasjonaliseringen av begrepene har fortsatt variert (Gupta et al., 2006, s. 693). Angående det andre aspektet, forholdet mellom begrepene, er det avhengig av definisjonene, men kan også tenkes å gå utover dette. Hvordan balansen mellom begrepene forstås, er avhengig av om de ses på som konkurrerende eller komplementære aspekter vedrørende organisasjoners valg og handlinger.

March definerer «utforskning» som «søk, variasjon, risikotaking, eksperimentering, satsing, fleksibilitet, oppdagelse og innovasjon». Videre defineres «utnyttelse» som «avgrensning, valg, produksjon, effektivitet, utvelgelse, iverksetting og gjennomføring» (1991, s. 71, egen oversettelse). I senere arbeid har Levinthal og March (1993) presisert omfanget av de to

begrepene ved å si at utforskning handler om «en forfølgelse av ny kunnskap», mens utnyttelse handler om «bruken og utvikling av ting som allerede er kjent» (1993, s. 105, egen oversettelse).<sup>8</sup> Hvordan begrepene forstås i denne oppgaven vil være i tråd med Levinthal og March (1993) sin forståelse, som fortsatt er forankret i March (1991) sin opprinnelige forståelse. I konteksten av digitalisering er det likevel nødvendig med nærmere presisering og en mer nyansert beskrivelse. Dette fordi, som pekt på over, digitalisering ikke er ensidig, men et komplekst fenomen som inkluderer mange aspekter som hele tiden er under utvikling og hvor forskjellige aspekter utvikles i ulikt tempo. I tillegg, det at digitale systemer og teknologi alltid er i utvikling kommer man ikke bort fra. Dessuten akkumuleres det erfaring i organisasjonen gjennom bruken av eksisterende systemer. Av disse grunner er det mer logisk å skille mellom typene av innovative og digitale systemer enn tilstedeværelsen av dem.

Når det gjelder «utforskning» kan «en forfølgelse av ny kunnskap» forstås som å være helt ny kunnskap i verden, altså en helt ny oppdagelse eller oppfinnelse, for eksempel hjulet eller internettet. Hvis man skal klassifisere hva en organisasjon gjør ut ifra dette vil det sannsynligvis være få funn, fordi slike enorme endringer kan forventes å skje sjelden. I stedet vil det være hensiktsmessig å forstå utforskning som å omfatte ny kunnskap, teknologi eller systemer for akkurat denne organisasjonen. Dette gir rom for å inkludere digitale systemer, rutiner og prosesser som kan være eksperimenterende, nyoppdagende, innoverende og radikale kun for Skatteetaten. De digitale systemene kan med denne forståelsen omfatte radikalt forskjellige arbeidsmåter og nye alternativer, som skiller seg fra tidligere arbeidsmåter.

«Utnyttelse» omfatter utvikling, forenkling og forbedring av allerede eksisterende rutiner, praksiser og systemer om digitalisering. Tanken med dette er at organisasjonen fortsetter i samme «bane» eller retning innenfor rammene av eksisterende løsninger. Den ønskede effekten er ofte at ressursbruken blir bedre. Dette er nært koblet til effektivitet, og i March (1991) sin opprinnelige artikkel brukes nettopp dette begrepet for å beskrive utnyttelse. I den sammenheng er det imidlertid verdt å fremheve at effektivitet kan tenkes å være det overordnede målet uansett type av digitalt system, noe Levinthal og March (1993) også peker på. Effektivitet kan med andre ord gjelde for både utforskning og utnyttelse. Samlet sett forstås utforskning og

---

<sup>8</sup> Oversettelsene er gjort av forfatteren av denne oppgaven. Det har blitt forsøkt å bruke tilsvarende norske begreper som fanger opp den eksakte meningen og konnotasjonene til de engelske begrepene som March har brukt. Enkelte av begrepene til March, som «play», kan være noe uklare. Oversettelsen her, «satsing» - som i «å satse på noe», er gjort i tråd med den helhetlige tankegangen til utforskning.

utnyttelse-rammeverket på organisasjonsnivå, og vil gjelde den aggregerte tilegnelsen og bruken av kunnskap og tankesett for individer, i den bestemte organisasjonen som studeres her.

Når det gjelder forholdene mellom de to begrepene vil de i denne studien forstås som å *ikke* være gjensidig utelukkende. De er heller komplementære og kan sameksistere. Det vil med andre ord være tilfeller hvor begge fenomenene er til stede. For å beskrive tilfeller hvor Skatteetaten både utforsker nye muligheter og utnytter eksisterende kunnskap og arbeidsmetoder på samme tid eller i samme system, vil begrepet «ambideksteritet», eller «ambidekster organisasjon» tas i bruk (Duncan, 1976; Raisch og Birkinshaw, 2008; Tushman og O'Reilly, 1996). Som pekt på av Lavie og Rosenkopf (2006) kan det være noe normativt i begrepet ambidekster organisasjon fordi dette refererer til en forestilling om at organisasjoner bør avveie balansen mellom utforskning og utnyttelse. Utgangspunktet for en slik forståelse er imidlertid at den faktiske balansen avhenger av organisasjonens produktivitet, effektivitet, mål og logikk (Miles et al., 1978) og omgivelsenes krav (Lavie og Rosenkopf, 2006; March, 1991), men litteraturen spesifiserer ofte ikke hva som er den optimale balansen (Levinthal og March, 1993, s. 105). Den optimale balansen for å oppnå effektivitet i Skatteetaten er vanskelig å vurdere og dessuten utenfor denne oppgavens formål. Begrepene utforskning, utnyttelse og ambidekster vil brukes mer deskriptivt i oppgaven, og tilstedeværelsen av og samspillet mellom dem forklares med utgangspunkt i organisatoriske og institusjonelle egenskaper ved Skatteetaten. Dette greies nærmere ut om i avsnittet om perspektivene nedenfor.

I flere ofte siterte artikler på feltet de siste årene<sup>9</sup> (f.eks. He og Wong, 2004; Gupta et al., 2006; Lavie et al., 2010; Raisch et al., 2009) pekes det på at en avklaring av relasjonen mellom utforskning og utnyttelse er helt avgjørende, både for å oppnå valid teorianvendelse og en god empirisk forståelse. For å nærmere illustrere den komplementære sammenhengen i denne studien kan forholdet beskrives som *ortogonalt*. Med dette menes at de to begrepene kan sameksistere, og ikke hviler på ett enkelt kontinuum. De er dermed to aktiviteter/løsninger/prosesser som er, så langt det lar seg gjøre, uavhengig av hverandre.<sup>10</sup> Med

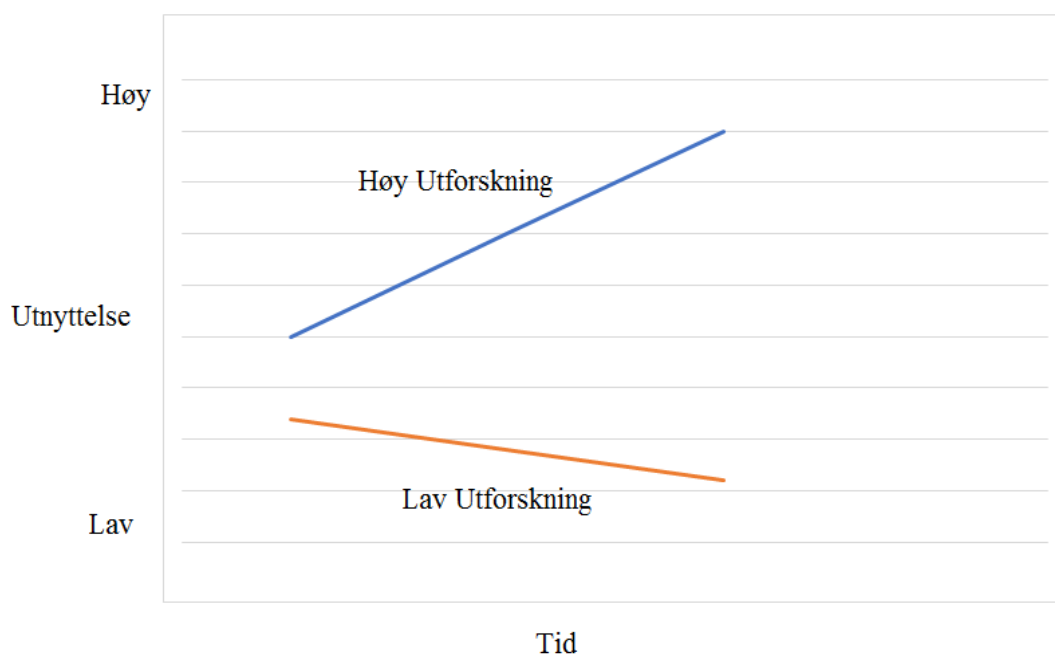
---

<sup>9</sup> Dette er forfatterens inntrykk basert på publikasjonene i Google Scholar, 25.05.19.

<sup>10</sup> Dette bestrider ikke March (1991) sin logikk om at organisasjoners ressurser er begrensede (altså et nullsumspill), men tar konteksten av digitalisering i Skatteetaten i betraktning og vurderer at denne ikke nødvendigvis er endelig når det gjelder informasjon og muligheter (Shapiro og Varian, 1998). Organisasjonen som studeres er en offentlig organisasjon hvor tilgang til eksterne (digitale) ressurser (via f.eks. andre offentlige organisasjoner) er mulig. Dette er også støttet empirisk av bl.a. Katila og Ahuja (2002) og teoretisk av Cohen og Levinthal (1994).



så langt det lar seg gjøre menes at det eksisterer et felles fundament for begge, og at de har en interaktiv påvirkning på hverandre. Det er på denne måten utforskning og utnyttelse er komplementære. Forholdet er illustrert i Figur 3.1. I figuren følger utnyttelse den ene aksene, og tid den andre. Figuren illustrer at det er muligheter for at digitalisering og digitale systemer kan være preget av både utforskning og utnyttelse. Den viser eksempelvis at høy utnyttelse og høy utforskning kan forekomme på samme tid. Forventningene er imidlertid at det vil være få, om noen, tilfeller hvor et system er verken begge deler og fraværende fra begge begrepene, m.a.o. ingen utnyttelse og ingen utforskning. Det er viktig å påpeke at dette er en idealtypisk fremstilling. I virkeligheten forventes det løsere kobling og variasjon.



**Figur 3.1** Ortogonal relasjon mellom utforskning og utnyttelse

Denne figuren skiller seg fra en figur av Gupta et al. (2006, s. 697) ved at organisasjonens langsiktige prestasjon er erstattet med tid som en generell dimensjon. Deres fremstilling er av kvantitativ art med hovedfokus på økonomisk vekst. Fremstillingen til Gupta et al. sier at prestasjonen vil være lav hvis det er lav utnyttelse og høy utforskning i organisasjonen. Det er en debatt i litteraturen på feltet (Levinthal og March, 1993), og er, igjen, avhengig av hvordan utforskning og utnyttelse defineres. Slik utforskning og utnyttelse er definert i studien i denne oppgaven trenger ikke lav utnyttelse føre til lav ytelse. Dette skyldes blant annet at forståelsen av utforskning og utnyttelse i forbindelse med digitalisering og digitale systemer er nærmere

forbundet med utfall av handling, og ikke kunnskapssøk (uten anvendelse av ny kunnskap) i seg selv. Enkelt forklart handler utforskning ikke bare om å se muligheter, men også å ta dem i bruk. Dermed kan utforskning etterfølges av både utnyttelse og utforskning.

For å få en hensiktsmessig klassifisering av digitale systemer i Skatteetaten (og i offentlig forvaltning generelt) er det formålstjenlig å redegjøre for hvilke kriterier som legges til grunn. Tabell 3.1 gir en oversikt over kriteriene for klassifiseringen av egenskapene til systemene. Dette er en nærmere spesifisering av de underliggende dimensjonene som March (1991) bruker for å beskrive utforskning og utnyttelse, og den samlede forståelsen av teorien gjort ovenfor, i en digital kontekst<sup>11</sup>. Det er her forsøkt å trekke March sine mer abstrakte forståelser ned på et konkret nivå.

**Tabell 3.1** Kriterier for utforskning og utnyttelse i digitale systemer.

<b>Egenskap ved digitalt system</b>	<b>Utforskning</b>	<b>Utnyttelse</b>
Fase før arbeid begynner (søk, vurdering av alternativer, muligheter)	Lang	Kort/ingen
Endringer underveis	Ja	Nei, lite
Avgrensning av arbeid	Liten	Stor
Ny teknologi (programmeringsspråk/databaser)	Ja	Nei
Tatt risiko / satset	Ja	Nei
Ny tjeneste / nytt system	Ja	Nei, videreutvikling av eksisterende
Retning til system	Ny	Fortsetter i eksisterende
Omfang av endring	Stort	Lite
Endring av roller for aktører (skatteyter/arbeidsgiver/skattemyndighet)	Ja	Nei
Grad av automatisering	Stor	Liten/ingen
Regelverksendring	Ja	Nei, lite

Tabellen vil brukes aktivt i empirikapitlene, særlig i det andre, for å karakterisere hva som er utforskning og utnyttelse i de digitale systemene som det er valgt å fokusere på i studien. For å illustrere bruken av tabellen vil det være slik at dersom fasen før et arbeid med et system formelt begynner, er lang, og organisasjonen vurderer ulike måter å gjennomføre systemene på, klassifiseres dette som utforskning. Om denne førfasen er kort, klassifiseres det som utnyttelse.

<sup>11</sup> Det er her verdt å nevne at ved bruken av rammeverket i andre sammenhenger vil det være logisk å tilpasse det noe. Digitalisering og digitale systemer kan for én organisasjon være kjent og tatt i bruk (og dermed forstås som utnyttelse), men for en annen være helt fremmed og nytt (og slik utforskning).

Innføring av helt ny teknologi som i stor grad endrer arbeidsmåter og etablerer nye tjenester, oppfattes som utforskning. Hvis organisasjonen fortsetter med eksisterende teknologi og tjenester er det utnyttelse. Er det motstrid mellom et aspekt ved utforskning og et ved utnyttelse, for eksempel at fasen før arbeidet er lang, men omfang av endring er lite, blir klassifiseringen av systemet en kvalitativ vurdering basert på et helhetsinntrykk. I slike tilfeller kan digitalisering forstås som å være ambidekster.

### **3.2.1 Organisasjonsforholdene og utforskning og utnyttelse**

I en sentral litteraturgjennomgang på feltet trekker Raisch og Birkinshaw (2008, s. 381) frem ulike aspekter som påvirker ambideksteriteten – utforskning og utnyttelse – i organisasjoner. Flere av disse er sammenfallende og overlappende med de instrumentelle og institusjonelle forholdene<sup>12</sup> som vil greies ut om i perspektivene i kapittel 3.3. Noen aspekter nevnes her for å vise deres relevans til utforskning og utnyttelse. Forholdene som trekkes frem i denne studien som har betydning for hvordan utforskning-utnyttelse foregår i organisasjoner inngår i instrumentelle, kulturelle og omgivelsesforhold (Christensen et al., 2015; March, 1991; Raisch et al., 2009; Tushman og O'Reilly, 1996). Instrumentelle forhold omhandler for eksempel formelle planer og formell organisering. Viktige kulturelle forhold er oppfatninger, og muligheter for endring og prøving og feiling. Omgivelsesforhold handler blant annet om teknologiens utvikling og relasjoner til andre organisasjoner. Disse forholdene<sup>13</sup> er med på å bestemme hvordan utforskning og utnyttelse foregår. De er avgjørende å få innsikt i for å kunne forstå rammene som de digitale systemene opererer innenfor, og for å forstå helheten til digitalisering i Skatteetaten. Organisasjonsforholdene vil undersøkes i det første empirikapitlet, før digitale systemer klassifiseres i det andre empirikapitlet. Forholdene utdypes i neste del om perspektivene.

Oppsummert forstås utforskning som nytenkning og bruken av helt nye alternativer om digitalisering for å (fullstendig) endre eksisterende rutiner. Utnyttelse forstås som utvikling og forenkling av eksisterende rutiner, praksiser og systemer om digitalisering. Når en organisasjon er ambidekster er disse to tilstede på samme tid. For at Skatteetaten skal være ambidekster må

---

<sup>12</sup> Raisch og Birkinshaw bruker iblant andre betegnelser. For eksempel sier de selv at deres begreper «Organizational context» eller «contextual ambidexterity» omfatter kulturelle egenskaper (Raisch et al., 2009, s. 687) og er slik sammenfallende med aspekter i det kultur-institusjonelle perspektivet.

<sup>13</sup> Fokuset i denne oppgaven er begrenset til de aspektene som er trukket frem i kapittel 3.3. Ifølge Raisch og Birkinshaw er det også flere elementer utenom disse som kan ha betydning, for eksempel økonomisk vekst og markeds mekanismer, men av hensyn til kapasitet, kontekst og relevans er de utelukket i denne studien. Se Raisch og Birkinshaw (2008, s. 381) for en fullstendig oversikt.

den introdusere radikalt nye digitale systemer og på samme tid levere de systemer/tjenester som kreves av lover og reguleringer, samtidig som det eksisterende tjenestetilbudet/systemet forbedres.

### **3.3 Forklarende teori**

I dette delkapittelet redegjøres det for de forklarende perspektivene som brukes for å forstå digitalisering i Skatteetaten. Etter redegjørelsen av hvert perspektiv vil forventninger til empiriske implikasjoner greies ut om og perspektivene kobles her til utforskning-utnyttelse rammeverket. Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven er en bred transformativ tilnærming på mesonivå<sup>14</sup> (Christensen og Lægreid, 2018). Denne tilnærmingen har sitt utspring fra arbeid av Knut Dahl Jacobsen (1960; 1964), og videre James G. March og Johan P. Olsen (1984; 1989). Innenfor organisasjonsteori kalles den ofte «Bergensskolen» fordi den er forankret i statsvitenskap. Den brukes hovedsakelig i studier av administrasjon, organisering og politikk (Olsen, 2018).

Det vil skilles mellom tre hovedperspektiver i denne studien. Det første perspektivet, det instrumentelle, er delt inn i to varianter: en hierarkisk og en forhandlingsvariant. De to neste perspektivene, det kultur-institusjonelle og omgivelsesperspektivet har begge en institusjonell tilnærming. I denne studien vil omgivelsesperspektivet også ha innslag av en instrumentell tankegang (tekniske omgivelser).<sup>15</sup> Perspektivene omfatter flere teorier og innebærer en syntetisering av disse (Pollitt, 2013, s. 211). De oppfattes her som utfyllende, noe som vil si at siktemålet er å forklare mest mulig ved fenomenet (Roness, 1997, s. 100-101). Tankegangen er at perspektivene isolert sett ikke gir et godt nok forklaringsgrunnlag for det komplekse fenomenet som studeres, men samlet sett bidrar til bedre forståelse.

#### **3.3.1 Det instrumentelle perspektivet**

Det instrumentelle perspektivet bygger på klassisk organisasjonsvitenskapelig arbeid av tenkere som Taylor (1911), Weber (1922) og Gulick (1937). Det legger vekt på det formelle ved

---

<sup>14</sup> At perspektivene fungerer på mesonivå indikerer at de i denne sammenhengen anvendes på et statlig direktorat. Dette gir muligheter for generalisering (under visse omstendigheter) samtidig som de kontekstuelle særegenhetene ivaretas (Pollitt, 2013). En nærmere diskusjon om generalisering gjøres i metodekapittelet.

<sup>15</sup> Generelt kan det instrumentelle perspektivet kobles til en metodologisk individualistisk forskningstradisjon, mens de institusjonelle perspektivene kan kobles til en metodologisk kollektivistisk tradisjon. Den første innebærer et fokus på aktører, mens det andre innebærer et fokus på struktur (Grimen, 2004). Men som Pollitt (2013, s. 211) peker på, er aktørfokuset i det instrumentelle perspektivet ofte ikke helt klart og kan tendere til kollektivism. På samme måte kan struktur fokuset også være uklart i de institusjonelle perspektivene (Peters, 2005). Hvordan disse forholdene behandles i denne oppgaven kommer frem i de følgende avsnittene.

organisasjoner som struktur, mål, strategier og oppgaver. Perspektivet tar utgangspunkt i at utformingen av organisasjoner er en bevisst prosess av administrative og politiske ledere, som har bestemt hvordan den skal struktureres (Egeberg, 2012). Den formelle strukturen antas å legge føringer for hvordan de ansatte i Skatteetaten handler. Med den formelle strukturen menes i denne studien en organisasjonsstruktur bestående av regler og posisjoner som sier noe om hvordan ulike oppgaver bør eller skal gjennomføres, og hvem som bør eller skal gjøre hva (Christensen et al., 2015, s. 34). Med utgangspunkt i Webers (1947) tanker, er strukturen preget av hierarki, stor grad av arbeidsdeling og rutiner. Med hierarki forstås over- og underordninger mellom vertikale nivåer i organisasjonen. Videre omhandler arbeidsdeling hvordan oppgaver blir gruppert. Rutiner innebærer prosedyrer og regler for hvordan oppgaver skal utføres, og av hvem. (Christensen et al., 2015, s. 37-38).

I dette perspektivet kan organisasjoner ses på som redskap for lederne (Scott, 1981). Administrative eller politiske ledere kan endre mål eller policyer og reorganisere organisasjonen som et resultat av internt teknisk-instrumentelt press, eller som en reaksjon til eksternt press. Ut fra dette perspektivet vil endring skje gjennom å forandre den formelle strukturen og formelle rutiner for måter å gjennomføre oppgaver på i organisasjonen (Christensen et al., 2015). Organisasjonen og systemene som velges kan på den ene siden være et resultat av hierarkisk styring, og på den andre siden av forhandlinger mellom ulike sentrale aktører som politiske og administrative ledere (Christensen et al., 2015). En forutsetning for dette er at ledere skårer høyt på rasjonell kalkulasjon og sosial kontroll (Dahl og Lindblom, 1953). Dette innebærer at lederne må ha klare mål og intensjoner, har makt til å gjennomføre, og deretter velger egnet struktur som passer til målene. En antagelse om dette er at lederne har innsikt i potensielle effekter av den valgte strukturen. På denne måten vil organisasjonsstrukturen være et redskap for å styrke systemer og arbeid enten mot utforskning eller utnyttelse (Levinthal og March, 1993, s. 107-108).

Det instrumentelle perspektivet bygger på en antagelse om konsekvenslogikk (*logic of consequences* på engelsk), basert på en mål-middel rasjonalitet (March, 1994). En slik logikk legger føringer for «analyse-baserte» handlinger. Dette innebærer at aktører klargjør ønskede mål, gjør en bevisst vurdering av alternativer og vurderer konsekvenser av de ulike alternativene (March og Simon, 1993, s. 7). Valg tas basert på preferanser og samsvar mellom mål og forventede konsekvenser (Christensen et al., 2015). Hovedpoenget er at aktører i en organisasjon tar kalkulerte valg mellom alternativer som fører til realisering av ønskede mål.

I perspektivet antas det at aktører er formålsrasjonelle. Simon introduserte begrepet om begrenset rasjonalitet, noe som indikerer at aktører ikke har fullstendig oversikt over alle mål og alternativer (Simon, 1947). I tillegg kan mål være uklare og ikke nødvendigvis samsvare med komplekse problemer. Ofte er bare et begrenset sett av alternativer kjent, og mål-middel-sammenhenger er uklare. Ressurser som tid og (kognitiv) kapasitet er årsaker til det begrensede analyse- og kunnskapsgrunnlaget (Christensen et al., 2015; Simon, 1947). Utgangspunktet for denne oppgaven er at beslutninger gjøres på bakgrunn av begrenset rasjonalitet. I stedet for å maksimere måloppnåelsen, vil det være snakk om «satisfiering», det vil si at man søker etter alternativer som er tilfredsstillende nok.<sup>16</sup> Et dilemma er om disse kognitive begrensningene i rasjonaliteten ligger hos organisasjonsmedlemmene eller i organisasjonsstrukturen (Egeberg, 2012, s. 159). Tankegangen i oppgaven er at organisasjonsstrukturen, utformet av ledere, legger (normative) føringer for mål og kriterier for beslutninger og fremmer rasjonell atferd via formalisering (Scott, 1981).

I det instrumentelle perspektivet kan det skilles mellom to varianter, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. I en hierarkisk variant er lederskapet homogent, og enige om målet for organisasjonen og hvordan den skal brukes. Ledernes analytisk-rasjonelle kalkulasjon er sentral her. Mål-middel tankegangen oppfattes som relativt utvetydig, som betyr at man vet hva som må gjøres, og hvordan (March og Olsen, 1976). Når kontekst og problemstruktur endrer seg, endres også målene i samsvar med dette. Forhandlingsvarianten<sup>17</sup> er basert på forestillingen om at organisasjoner er internt heterogene; de består av ulike enheter med forskjellig struktur, roller, funksjoner og interesser (Christensen et al., 2015). Her vil organisasjonsstrukturen og endringer skje etter kompromiss, basert på en klar, men ulik (begrenset rasjonell) tankegang blant ledere og grupper.

### **3.3.1.1 Empiriske forventninger fra et instrumentelt perspektiv**

Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet forventes det at den formelle strukturen legger klare føringer for hvordan utforskning og utnyttelse foregår. Det tas utgangspunkt i at Skatteetaten er utformet og strukturert basert på en bevisst prosess av administrative ledere. Endring i form av utforskning og utnyttelse vil foregå ved hjelp av endring i de formelle

---

<sup>16</sup> Simon (1947) kaller en aktør som handler slik for «administrative man».

<sup>17</sup> March og Olsen (1983) kaller dette «Realpolitik».

aspektene ved organisasjonen som struktur, mål, rutiner og strukturering av oppgaver (Christensen et al., 2015). Dette inkluderer nye regler, prosjekter og formalisering.

Videre forventes det at aktører følger en konsekvenslogikk og gjennomfører «analyse-baserte» handlinger basert på begrenset rasjonalitet. Det finnes et stort mangfold av digitale systemer som er aktuelle for Skatteetaten å ta i bruk, og valg av system og teknologi – og slik valg av utforskning eller utnyttelse – vil i dette perspektivet være basert på samsvaret mellom formulerte mål og forventede konsekvenser. Når organisasjonen har klare mål forventes det liten motstand mot endringer. Det antas dermed at det er bevisste tiltak som fører til utforskning eller utnyttelse.

Med utgangspunkt i en hierarkisk variant er det flere grunner til at lederskapet kan ønske å organisere Skatteetaten i retning av utforskning eller utnyttelse i digitalisering. En grunn kan være at ledelsen innser at den formelle organisasjonsstrukturen må endres fordi den ikke møter endrede interne og eksterne behov og krav, dvs. at det ikke er samsvar mellom «organisasjonsstrukturen» og «problemstrukturen» (Brunsson og Olsen, 1993). I sammenheng med dette kan det være at det eksisterer en forestilling hos lederne om at Skatteetaten trenger å fornye tjenestene de leverer. Omfattende endringer, gjennom nye digitale systemer, kan føre til at skattebetalerne betaler riktig og tidsnok, og at Skatteetaten slik sparer ressurser og øker legitimitet og tillit.

Forventningen er at omfattende endringer i de digitale systemene vil skje ut fra en bevisst prosess om hvilke systemer som er passende for det gitte mål. På samme måte kan det også tenkes at de eksisterende digitale systemene er de beste, men at de har forbedringspotensial. Da vil det rasjonelle være å forfølge utnyttelse, og slik forbedre og fornye de eksisterende systemene. Dersom det er behov for både utforskning og utnyttelse, antas det at Skatteetaten forfølger begge måtene.

Formell organisasjonsstruktur og oppgavestruktur antas å følge en mål-middel tankegang ved at strategier om hvordan digitale endringer og løsninger skal forekomme formuleres, før gjennomføringen iverksettes etter planen. Hvordan organisasjonen er formelt strukturert vil kunne si noe om utforskning og utnyttelse er fordelt i forskjellige underenheter/avdelinger, eller om de fungerer i samme enhet (Levinthal og March, 1993). Ved å studere organiseringen vil det bidra til å vise samspillet mellom utforskning og utnyttelse.

Med utgangspunkt i en forhandlingsvariant vil det være flere trekk som kan føre til at Skatteetaten fokuserer på utforskning og/eller utnyttelse. Det forventes at hvordan utforskning og utnyttelse foregår er et resultat av forhandlinger og interessekamper mellom interne aktører i Skatteetaten, for eksempel mellom ulike avdelinger som arbeider med digitalisering. Her forventes det at noen er orientert mot utforskning, og andre mot utnyttelse, noe som kan gjøre at det kan oppstå konflikt og/eller konkurranse. Blant ansatte kan det være press mot ledelsen knyttet til behov for og etterspørsel etter nye systemer eller ny teknologi for å takle nye problemer. Ledelsen må da vurdere dette. Dette kan føre til mer konflikt, og utfallet kan forventes å være preget av forhandlinger og kompromiss. Slike interessemotsetninger eller konflikter kan gjøre det vanskelig å oppnå mål om omfattende organisasjonsendringer.

### **3.3.2 De institusjonelle perspektivene**

De to institusjonelle perspektivene som anvendes i oppgaven har flere konvergerende elementer, men også åpenbare forskjeller (Hall og Taylor, 1996; Peters, 2005; Scott, 1981). Fordi de to perspektivene springer ut fra samme fundament om institusjonalisme vil deres fellestrekk først beskrives, før de diskuteres hver for seg. Perspektivene brukes for å forstå hvordan utforskning og utnyttelse for digitalisering påvirkes av de uformelle elementene som eksisterer i og utenfor Skatteetaten.

I denne oppgaven tenkes det at både en instrumentell og institusjonelle tilnærminger til studier av organisasjoner understreker de strukturelle rammenes rolle som avgjørende for å forklare utfall av prosesser (Christensen og Lægreid, 2018; Scott, 1981). Der hvor det instrumentelle perspektivet fokuserer på det formelle, fokuserer de institusjonelle perspektivene som sagt på det uformelle ved organisasjoner. Dette innebærer et fokus på holdninger, oppfatninger, normer, verdier og handlingsmønstre.

Begrepet institusjon er sentralt. I institusjonell teori varierer definisjonene av begrepet (Olsen, 2010; Peters, 2005), men de har visse fellestrekk. For det første, og kanskje viktigst, et felles fokus på organisasjoner eller trekk ved organisering. For det andre ses institusjoner på som relativt vedvarende og stabile sosiale strukturer (Scott, 2014, s. 56). At de er relativt vedvarende og stabile innebærer at de kan endres, men at dette er vanskelig. Videre er de sosiale strukturer som innebærer at de skapes av mennesker og involverer grupper av mennesker i et mønstret samspill (Peters, 2005, s. 19). De er formet av og handler gjennom (begrenset rasjonelle) menneskelige aktører. På denne måten påvirker de, og påvirkes de av, samfunnet (Olsen, 2010,



s. 36-38). For det tredje er det slik at for at en institusjon skal være tilstede må den på en eller annen måte forme og begrense atferden til sine medlemmer (Peters, 2005). For det fjerde vil det være et inntrykk av delte verdier og meninger blant medlemmene av institusjonene (March og Olsen, 1984; 1996; Selznick, 1957).

Et annet fellestrekk ved de institusjonelle perspektivene er at hva som er de foretrukne normene og verdiene, og hva som er målene, er definert av medlemmene i institusjonen, altså endogent (Peters, 2005, s. 161). Enkeltpersoner har et sett av grunnverdier som de tar med seg når de blir en del av institusjonen, men institusjonen former de verdiene som er relevant for institusjonens funksjon. Essensen ved perspektivene er at verdier og atferd til aktører endres som følge av muligheter og begrensninger ved strukturen i institusjonen og gjennom at enkeltaktører blir institusjonalisert. (Christensen et al., 2015, s. 55-56; March og Olsen, 1989).

Felles for de to institusjonelle perspektivene er at strukturen (institusjonen) vedvarer mens de enkelte organisasjonsmedlemmer i disse strukturene kan komme og gå (Peters, 2008, s. 8). Dette betyr at institusjoner, som delvis nevnt, oppfattes som noe som eksisterer utenfor sinnet til organisasjonsmedlemmene. Slik blir institusjonen en del av medlemmene gjennom interaksjon og på denne måten understrekes det at strukturen har betydning for atferden til medlemmene (Scott, 2014, s. 57). Dermed er vektleggingen av strukturen for å forklare utfall felles (Grimen, 2004).<sup>18</sup>

### **3.3.3 Kultur-institusjonelt perspektiv**

Det kultur-institusjonelle perspektivet fokuserer på de uformelle rammene som preger digitalisering i Skatteetaten. Perspektivet er inspirert av flere teorier, som normativ institusjonalisme (March og Olsen, 1984; 1989; 1996; Peters, 2005), historisk institusjonalisme (Steinmo, Thelen og Longstreth, 1992), og teoretisk arbeid av Selznick (1949; 1957). Dermed legges det stor vekt på institusjonaliserte normer og verdier, historie og tradisjoner. Det fokuseres på den uformelle strukturen ved at normer og verdier fyller ut den formelle rammen. Utgangspunktet er at det over tid har vokst frem en særegen kultur i organisasjonen. De uformelle aspektene er delt av organisasjonsmedlemmene og utgjør den særegne kulturen, eller identiteten til organisasjonen. I stedet for å se på organisasjoner som redskaper, er de heller fylt («infused») med verdi og er en selvstendig verdibærende enhet (Selznick, 1957, s. 17).

---

<sup>18</sup> Det er riktignok en tendens mot metodologisk individualisme ved logikken om det passende i det kultur-institusjonelle perspektivet (Peters, 2005, s. 157).

Organisasjoner er slik institusjoner (Roness, 1997, s. 76). Med dette utgangspunktet kan institusjoner betraktes som organismer som lever sitt eget liv, og som selv er (bevisst og ubevisst) aktiv i å utforme sin egen rolle. På denne måten kan institusjonen til en viss grad være uavhengig av formelle målsettinger fra politisk ledelse (Selznick, 1957).

Institusjon er her en samling av verdier og regler, som i større grad er normative heller enn kognitive i måten de påvirker institusjonelle medlemmer, og i måten de påvirker rutinene som er utviklet for å iverksette og håndheve disse verdiene (March og Olsen, 1989, s. 21-26; Peters, 2005, s. 29-30). Slik sier institusjoner noe om hva som er passende atferd, og dette utføres innenfor rammene av formelle strukturer (March og Olsen, 1989).

Et sentralt trekk i denne forståelsen av institusjonalisme er at aktørers handlinger er basert på en logikk om «passende» atferd (*logic of appropriateness* på engelsk) (March og Olsen, 1989). Logikken er rettet mot fortiden ved å legge vekt på tradisjoner, erfaringer og symboler som har formet kollektive forventninger og regler – og dermed definert institusjonen. Aktører antas å tenke mer på hvorvidt en handling samsvarer med normene i organisasjonen enn på hva konsekvensene vil være av handlingen. I konteksten av en offentlig organisasjon vil handlingslogikken og de institusjonelle trekkene utvikle seg i et dynamisk samspill med de strukturelle trekkene. Hva som er passende atferd kan (ofte) stå i motsetning til handling basert på konsekvenser, slik det instrumentelle perspektivet forutsetter. Samtidig kan hva som er passende også være å ha en konsekvenstankegang.

Når aktører handler basert på verdiene i deres institusjon vil atferden være «*intentional but not willful*» (March og Olsen, 1989, s. 161). Dette betyr at aktører gjør bevisste valg, men at disse valgene foregår innenfor rammeverket av de dominerende institusjonelle verdiene. Aktørene reflekterer over hvilken institusjonell identitet de har, og over hva som er passende atferd i en gitt situasjon. Dette kan vise seg ved at medlemmer handler på måter som til og med kan være i strid med deres egne interesser (March og Olsen, 1989, s. 22-23). Valgene krever likevel at hver aktør gjør en tolkning av hva som faktisk er de institusjonelle verdiene. Det kan derfor være avvik, men i de fleste tilfeller vil etablerte rutiner være nok for å skape «passende» atferd, fordi de viser veien mot hva som oppfattes som viktig i organisasjonen. Mens det i en konsekvenslogikk forventes å være en tett kobling mellom mål, middel og forbedring av mål, er det i en passendelogikk en forventning om tett kobling mellom identiteter, situasjoner og handlingsregler.

Ledere kan være med å påvirke den helhetlige organisasjonskulturen i organisasjonen, for eksempel ved å forsvare den utad eller raffinere den innad. Men den kan også være styrt nedenfra (bottom-up). Subkulturer kan utvikles i organisasjonen, f.eks. i forskjellige avdelinger, som ikke nødvendigvis samsvarer med hverandre (Christensen et al., 2015, s. 65-66; Selznick, 1957). En mulighet er at det kan finnes en kultur for utforskning i én avdeling, og en kultur for utnyttelse i en annen. Motstridende kulturer i organisasjonen kan føre til uenigheter om midlene og målene til organisasjonen.

Et annet viktig trekk som fremheves i det kultur-institusjonelle perspektivet er at de valgene som blir gjort når en institusjon oppstår, eller når en policy eller et prosjekt blir satt i gang, vil ha vedvarende og avgjørende innflytelse på institusjonens virke i fremtiden (Pierson og Skocpol, 2002; Steinmo et al., 1992). Begrepet *sti-avhengighet* brukes for å beskrive dette (Krasner, 1984; Mahoney, 2000; Pierson, 2000). Dette betyr at når en organisasjon først starter på en sti, altså med en policy, er det en tendens til at man tar utgangspunkt i de valgene som er gjort til å begynne med. Denne stien kan endres, men det krever mye (politisk) press for at en omfattende forandring skal kunne skje. Med utgangspunkt i at offentlige organisasjoner i større grad har tendenser mot å rutinisere sine aktiviteter enn private organisasjoner, kan det tenkes at kreftene mot å vedvare på stien man er på, er større her enn i private organisasjoner (Peters, 2005, s. 73). For å forstå hvordan digitalisering har foregått i Skatteetaten i 2008-2018 må man derfor kjenne dets historiske utgangspunkt og kontekst.

Utgangspunktet for det kultur-institusjonelle perspektivet er at de fleste endringer tar form som gradvis institusjonell endring (Mahoney og Thelen, 2010). Store endringer kan likevel forekomme, for eksempel hvis de eksisterende verdiene blir utfordret. En slik tilstand kalles *avbrutt likevekt* (punctuated equilibrium på engelsk) (Krasner, 1984). Det vil si at det i en kort periode skjer omfattende institusjonelle endringer, som igjen etterfølges av lengre perioder av stagnasjon (Krasner, 1984, s. 242). Normer og verdier kan på denne måten ta helt ny form. Resultatet av endringer vil være en funksjon av endringenes kompatibilitet med eksisterende normer og verdier (Brunsson og Olsen, 1993). Når planlagte endringer forekommer, inneholder disse normer og verdier som enten passer eller ikke passer med eksisterende institusjonelle normer. Passer de dårlig, kan de iverksettes i liten grad, og passer de bra, kan de iverksettes i stor grad. Motstanden som organisasjonen viser kan omtales som *historisk ineffektivitet*, som innebærer at organisasjonen overlever selv om den kan reagere tregt på press om forandring (March og Olsen, 1989).

### 3.3.3.1 Empiriske forventninger fra et kultur-institusjonelt perspektiv

Ut fra det kultur-institusjonelle perspektivet forventes det at Skatteetaten har sterke institusjonelle trekk som historiske tradisjoner, stiavhengighet og uformelle normer og verdier som har bidratt til å utvikle en særegen organisasjonskultur for hvordan digitalisering foregår i etaten. I dette perspektivet vil måten utforskning og utnyttelse har foregått på før 2008 kunne si noe om hvordan det har foregått i tidsperioden for denne studien (2008-2018). Det kan være perioder i Skatteetatens historie og utvikling som har hatt betydning for hvordan digitalisering fungerer i dag. Dette kan gå tilbake flere tiår. Store og vellykkede digitale prosjekter som FLID-prosjektet på 1980- og 1990-tallet, kan antas å ha lagt føringer for hvordan lignende prosjekter og digitalt arbeid gjøres senere. Et viktig moment her er at det ikke nødvendigvis bare er løsninger og systemer som har hatt suksess i fortiden som bidrar til hvordan man arbeider i dag, men også løsninger som har feilet. Måten det ble arbeidet med f.eks. SKARP-prosjektet rundt årtusenskiftet (jf. kritikk mot prosjektet i kontekstkapittelet) forventes å ha betydning for hvilke digitale systemer som har vært tatt i bruk senere.

Med dette perspektivet forventes det at endring i stor grad skjer inkrementelt. Dette innebærer en naturlig utvikling og små justeringer. Denne tankegangen er på flere måter i tråd med hvordan utnyttelse foregår, og perspektivet kan slik tenkes å forklare hvorfor eksisterende systemer og teknologi i stor grad blir fornyet, raffinert og forbedret. På den ene siden er det grunn til å forvente stor motstand mot endringer i de digitale systemene, særlig hvis det også endrer organisasjonens utforming fundamentalt sett. Dette kan skyldes sti-avhengighet, hvor preferanser gis til tidligere måter å organisere digitalisering på. På den annen side kan det tenkes at det eksisterer en kultur for å være risikotakende, utforskende og eksperimenterende. I slike tilfeller forventes utforskning, gitt at den institusjonelle ordenen er tilrettelagt for dette. Både utforskning og utnyttelse kan dermed oppfattes som et tegn på at det kultur-institusjonelle perspektivet har forklaringskraft. Der hvor det instrumentelle perspektivet kan svare på hvordan utforskning og eksperimentering er strukturert, forventes det at det kultur-institusjonelle perspektivet kan svare på hvordan dette faktisk praktiseres.

I tråd med teorien om *avbrutt likevekt* forventes det at større endringer skjer i korte perioder hvor eksisterende verdier blir utfordret, som etterfølges av lengre stabile perioder. Her kan man enten gå fra utnyttelse til utforskning, eller omvendt. Hvis man tar for gitt at utnyttelse, i tråd med sti-avhengighet, har blitt praktisert i en viss tid før tidsperioden i studien, kan ett scenario være at institusjonelt press fører til en endring av utvikling mot utforskning i stedet. Presset kan

komme nedenfra i organisasjonen hvor ansatte ønsker å se endringer i etatens strukturelle aspekter for å utforske helt nye digitale systemer. En annen mulighet kan være at det kommer ovenfra, hvor Skatteetatens lederskap vil, eller føler at de må, endre digitaliseringsmåter i en ny retning. En slik forklaring understreker viktigheten ved institusjonelt lederskap (Selznick, 1957).

Videre forventes det at organisasjonsmedlemmene som arbeider med digitalisering handler i tråd med sine verdier og erfaringer som er utviklet i sin avdeling. Atferden medlemmer viser gjennom å handle basert på en logikk om det passende kan både fremme og hindre utforskning og utnyttelse for digitalisering. Fremme dersom man har sammenfallende verdier, og hindre dersom det er motstridende verdier. Det er også grunn til å anta at de eksisterende målene og prioriteringene om digitalisering vil være styrt av etatens (uformelle) verdier, selv om det internt kan være uenigheter om endring av mål og prioriteringer over tid.

Oppsummert er det ut fra det kultur-institusjonelle perspektivet grunn til å forvente at det på den ene siden er motstand mot store endringer for digitalisering, samtidig som det også kan være institusjonelle forhold for nettopp slike endringer. En måte denne dynamikken kan manifestere seg på er at det til å begynne med er stor motstand, men over tid avtar denne og den blir sett på som legitim for at virksomheten skal kunne tilfredsstille de kravene som omgivelsene setter til dem, og for å kunne utføre oppgavene sine på en god måte. Slik kan de formelle og de uformelle aspektene nærme seg hverandre.

### **3.3.4 Omgivelsesperspektivet**

Det tredje perspektivet som vil anvendes i oppgaven er et omgivelsesperspektiv. Det tenkes at måten digitalisering foregår i etaten ikke bare er påvirket av trekk ved den formelle strukturen eller kulturelle trekk i form av uformelle normer og verdier, men at trekk ved omgivelsene også vil være avgjørende for å forstå digitalisering. Dette perspektivet er inspirert av flere teoretiske ståsted, som gjerne begynner med Weber (1922), Durkheim (1922; 1986), Selznick (1949) og Parsons (1951; 1960). I nyere tid, ofte representert med begrepet sosiologisk institusjonalisme (Hall og Taylor, 1996), har arbeid av Meyer og Rowan (1977), DiMaggio og Powell (1983) og Scott (1981; 2014) vært mer fremtredende.

Utgangspunktet for perspektivet er at offentlige organisasjoner har to typer av omgivelser: de tekniske og de institusjonelle (Meyer og Rowan, 1977). Begge disse typene er aktuelle i denne oppgaven. De tekniske omgivelsene omhandler de forholdene som har direkte innvirkning på

organisasjonens måloppnåelse, og dermed deres praktiske og økonomiske effektivitet, for eksempel teknologiske endringer i samfunnet. Fra dette ståstedet er organisasjoner i størst mulig grad nyttemaksimerende. De vil være under press fra eksterne omgivelser som nasjonale og internasjonale, og vil søke å forbedre resultater (Thompson, 1967).

Organisasjoner må ikke bare søke effektivitet, men også legitimitet i omgivelsene (Parsons, 1960). Omgivelsene ses her på som å være institusjonaliserte, ved at de er samfunnsskapt og danner normer og konvensjoner for hvordan organisasjoner bør organiseres og fremstå (Røvik, 1998, s. 36). De sosialt konstruerte normene man finner i omgivelser kan kalles *myter* (Christensen et al., 2015, s. 75; Meyer og Rowan, 1977). Slike myter kan si noe om hvordan et politikkkfelt defineres og organiseres, og øver på denne måten press mot organisasjonen. Ifølge Meyer og Rowan (1977, s. 341) vil ikke den formelle strukturen i organisasjoner nødvendigvis reflektere organisasjonens oppgaver og mål, men heller reflektere mytene i de institusjonelle omgivelsene. Den formelle strukturen i organisasjonen kan på denne måten være løst koblet fra hvordan arbeidet med digitalisering faktisk utføres. Hva som er normer for «god» organisering i omgivelsene kan variere, men de vil oppfattes som oppskrifter på suksess (Meyer og Scott, 1983). Mytene kan være *rasjonaliserte myter* ved at det argumenteres vitenskapelig for effekten oppskriften har på suksess. At myten er rasjonalisert innebærer at man oppfatter den som rasjonell, og at den slik ses på som tidsriktig, effektiv og naturlig (Christensen et al., 2015, s. 77). Når mytene ikke har instrumentell effekt på organisering (Meyer og Rowan, 1977) kalles det *window dressing*. I slike tilfeller fungerer de bare som et «utstillingsvindu». Dette vil skje når organisasjonstanker bare brukes symbolsk og for å oppnå økt oppslutning og legitimitet i omgivelsene, uten at de nødvendigvis gjør organisasjonen mer effektiv.

I omgivelsesperspektivet forstås institusjoner som først og fremst å være symbolske manifestasjoner av behovene til samfunnet eller grupper av samfunnet for å oppnå legitimitet (Meyer og Rowan, 1977; Scott, 1987). Institusjoner er her orientert mer mot det kognitive, istedenfor det normative slik som i det kultur-institusjonelle perspektivet. Ved å understreke det kognitive er man mer opptatt av hvordan medlemmer i en institusjon oppfatter situasjoner innenfor strukturen og rammene som de fungerer i, for å kunne ta beslutninger om situasjoner. De kognitive aspektene blir tatt for gitt fordi aktørene ikke har et bevisst forhold til dem. De påvirker menneskers oppfattelse av virkeligheten ved å forme hvordan informasjon tolkes,

velges ut, forstås og kodes i individers kognitive minne<sup>19</sup> (Schneider og Angelmar, 1993; Scott, 2014, s. 66-70). Det har slik mer å gjøre med oppfattelse enn vurdering av alternativer om konsekvenser eller hva som er passende, som i de to foregående perspektivene.<sup>20</sup> Det kognitive aspektet er dermed svært enkelt: det handler om hvordan medlemmer i en institusjon oppfatter og fortolker omgivelsene (Berger og Luckmann, 1967). Aktører vil slik handle etter hva som oppfattes som passende i forhold til omgivelsene. Aspektet om det kognitive fremheves fordi hovedkonseptene som trekkes frem i dette perspektivet handler i stor grad om oppfattelse, og ikke nødvendigvis faktisk tilstand<sup>21</sup>. Konseptenes teoretiske grunnlag er nettopp det kognitive. Ved å forstå institusjoners virke slik, er dette konsistent med tankegangen gjort tidligere om at institusjoner former atferd til sine medlemmer. Et viktig moment som må understrekes i denne forbindelse er at man fortsatt vil trenge utfyllende forklaringer (Scott, 2014).

Organisasjoners legitimitet er sentralt i dette perspektivet. Med utgangspunkt i institusjonell teori vil legitimitet forstås som en tilstand som reflekterer oppfattet samsvar med relevante regler, lover, og normative og kognitive forventninger (Scott, 2014, s. 72). Ved å tilpasse seg dette, eller gi inntrykk av tilpasning, kan institusjoner manipulere seg til større legitimitet. Det er flere aktører i omgivelsene som kan påvirke utformingen av en offentlig organisasjon. Dette inkluderer aktører på ulike administrative og politiske nivå, nasjonale og internasjonale organisasjoner, ulike profesjoner, media og grupper som bruker tjenestene til organisasjonen. Presset fra disse kan være inkonsistent og organisasjonen må gjerne forholde seg til alle disse. Også aktører innad i organisasjonen kan påvirke symboler. Endring i digitalisering i en organisasjon kan enten være et resultat av instrumentelle manipulasjoner av symboler fra ledere i organisasjonen, eller representere institusjonelt press på offentlige organisasjoner utenfra.

Et siste moment i å vurdere en institusjons forhold til sine omgivelser er å vurdere dens grad av autonomi (Peters, 2008, s. 9). I institusjonell teori inngår dette kriteriet ofte sammen med andre

---

<sup>19</sup> Hvordan institusjon forstås i det kultur-institusjonelle perspektivet (jf. March og Olsen (1989, s. 22) sin definisjon) har enkelte overlappinger med disse kognitive (og strukturelle/i vid forstand kulturelle) aspektene som er trukket frem her, men de skiller seg ved å i det kultur-institusjonelle hovedsakelig omhandle sosiale forpliktelser (Scott, 2014, s. 65), altså hva som er «passende». I tillegg er de sosiale elementene – verdiene og normene – ikke i like stor grad tatt for gitt, slik som de er i dette perspektivet.

<sup>20</sup> Sammenlignet med logikken om det passende har dette likevel klare likheter i den forstand at medlemmene av institusjonen er mer eller mindre ladet med disse ideene (jf. Selznick (1957)).

<sup>21</sup> For eksempel kan legitimitet, som trekkes frem i neste avsnitt, være vanskelig å måle selv om dets tilstedeværelse antas (Easton, 1965, s. 169; King et al. 1994, s. 110). Det har likevel blitt empirisk studert av flere forskere uten at dette utforskes nærmere i denne oppgaven. Se f.eks. Deephouse og Suchman (2008) og Gilley (2006) for nærmere diskusjon om dette.

kriterier i å vurdere institusjoners grad av institusjonalisering<sup>22</sup>, men på grunn av oppgavens avgrensning inkluderes ikke disse. Autonomi representerer en bekymring knyttet til institusjonens evne til å ta og gjennomføre egne beslutninger. Institusjonen kan i den grad den er uavhengig av andre organisasjoner/institusjoner sies å være autonom (Peters, 2008, s. 9). Høy autonomi innebærer dermed høy grad av selvbestemmelse. I denne oppgaven vil dette ta form som egne beslutninger og mål om utforskning og utnyttelse (altså hvilke midler som skal brukes) for digitalisering, i motsetning til at disse er pålagt av andre institusjoner.<sup>23</sup> Egne beslutninger vil være basert på institusjonens, og dets medlemmers, kognitive oppfatninger og fortolkninger om hvordan digitaliseringsarbeid skal være (Hofstede, 1991 s. 4).

#### **3.3.4.1 Empiriske forventninger fra omgivelsesperspektivet**

Ut fra omgivelsesperspektivet forventes det at digitalisering i Skatteetaten er påvirket av trekk ved de tekniske og de institusjonelle omgivelsene, og at etaten stadig tilpasser seg disse.

Med utgangspunkt i de tekniske omgivelsene forventes det at Skatteetaten er påvirket av den teknologiske utviklingen i verden. Det forventes at ulike typer av teknologier som anses som åpenbart overlegne gamle teknologier vil tas i bruk. Slik vil dette kunne påvirke endring i utforskning og utnyttelse ved at ny teknologi gir rom for eksperimenterende arbeid og nye systemer. Å ta i bruk ny teknologi vil være en form for utforskning. Dersom man fortsetter å bruke gammel teknologi kan dette skyldes at det ikke er oppstått noen ny og bedre teknologi. Da er utnyttelse mer fremtredende. Det forventes likevel at de tekniske omgivelsene vil ha størst betydning for graden av utforskning.

I institusjonelle omgivelser kan både utforskning og utnyttelse være symbolske tiltak. Det er mer logisk å forvente symbolsk fremstilling av utforskning enn utnyttelse i Skatteetaten fordi i teknologien er det i stor grad krav om å hele tiden være innovativ og det er nærmere forbundet med utforskning. Et eksempel er hvis etaten opplever et press mot å «henge med» i den hurtige teknologiske utviklingen i samfunnet, men ikke har kapasitet og ressurser til å faktisk gjøre omfattende endringer. I et slikt tilfelle kan etaten fremstille systemer som å være helt nye, men at de i virkeligheten har preg av eldre tankegang som inngår i allerede eksisterende systemer, og det som ser ut til å være utforskning heller er utnyttelse. Det vil da være en form for det

---

<sup>22</sup> Se Huntington (1968) og Goetz og Peters (1999) for andre kriterier i denne vurderingen.

<sup>23</sup> Dette punktet har enkelte overlappinger med det kultur-institusjonelle perspektivet, særlig når det gjelder å skape unikhet ved institusjonen fordi institusjonalisering handler i stor grad om intern utvikling (jf. Selznick (1957)).



Brunsson (1989) kaller «double talk», med andre ord et skille mellom snakk og handling. Fremstillingen mot utforskning må ikke være «double talk», og vil også forventes hvis etaten faktisk arbeider mer mot utforskning.

Videre kan det være tatt for gitt at helt nye systemer og tjenester som skal være enkle for borgere å benytte seg av er det som er legitimt og å foretrekke. Dette er del av reformelementer i Digital Era Governance (DEG) hvor økende, digital interaksjon med borgere antas å «åpne opp» forvaltningen, og slik gjøre den mer effektiv og legitim. På denne måten kan Skatteetaten, som mange andre offentlige organisasjoner, oppleve sterkt symbolsk press fra omgivelsene som de må tilpasse seg for å oppnå legitimitet. Systemene det arbeides med i forbindelse med dette kan ha preg av både utforskning og utnyttelse, men det forventes mer utforskning i dette tilfelle med tanke på at det i trenden, som trekkes frem med DEG, understrekes i større grad radikale skifter angående brukerorientering (Margetts og Dunleavy, 2013).

Som pekt på tidligere i oppgaven anses Skatteetaten for å være blant de fremste offentlige organisasjonene i Norge på digitalisering. På denne måten kan etaten oppleve internt og eksternt press mot å fortsette å være ledende innenfor digitalisering. Det kan gjøre at etaten i større grad arbeider med systemer med utforskning, fordi de både vil være ledende, og fremstå som ledende i «det nye» og «beste» innenfor digitalisering i samfunnet, for eksempel sammenlignet med IT-firmaer. Hvis systemene som identifiseres har preg av utforskning kan dette være et tegn på det. På samme tid kan dette gjelde for utnyttelse – for eksempel i form av forenkling av eksisterende systemer.

I forbindelse med autonomi kan dette manifestere seg på to ulike måter, som begge kan forklare utforskning og utnyttelse. Hvis Skatteetaten vurderes som å ha lav grad av autonomi, vil det bety at utforskning og utnyttelse i større grad kommer fra organisasjoner og forhold i Skatteetatens omgivelser. Hvis etaten derimot har høy grad av autonomi, vil den selv bestemme – formelt og uformelt – om man skal digitalisere ut fra utforskning eller utnyttelse. Dette kan da støtte opp under at det er det instrumentelle og det kultur-institusjonelle perspektivet som har større forklaringskraft og dermed vise dynamikken mellom perspektivene.

Med tanken om at etaten er ledende i digitalisering, forventes det at Skatteetaten har stor grad av autonomi. I tillegg forventes det at organisasjonen er den som selv tar initiativ til prosjekter eller utvikling av nye systemer/forbedring av eksisterende systemer. Slik forventes det at graden av utforskning/utnyttelse ikke vil være påvirket av initiativ fra andre nasjonale organisasjoner

som for eksempel Finansdepartementet, Difi eller KMD, og at etaten dermed har lav grad av autonomi. Påvirkningen fra skatteadministrasjoner i andre land, for eksempel Danmark, vil også kunne si noe om autonomien i valg av system i digitaliseringsarbeid. Når det gjelder OECD vil det i denne sammenheng studeres om de anbefalinger som organisasjonen gir til digitalisering i Norge påvirker Skatteetaten. Ut fra omgivelsesperspektivet forventes det at Skatteetaten i flere tilfeller følger OECD sine anbefalinger om digitalisering. Ettersom tidsrommet som studeres er 2008-2018 er det mulig å observere om Skatteetaten har blitt enten mer eller mindre autonom i denne perioden.

### **3.4 Oppsummering**

I dette kapittelet har studiens teoretiske rammeverk blitt presentert. De digitale systemene som presenteres i empirien vil beskrives ut fra deres grad av utforskning og utnyttelse. I tillegg vil organisasjonsforholdene for utforskning og utnyttelse undersøkes ut fra det som er trukket frem i de tre perspektivene. Perspektivene vil også anvendes for å forklare tilstedeværelsen av utforskning og utnyttelse, og eventuelle endringer i disse. Disse perspektivene vil brukes utfyllende (Rones, 1997).

## 4 Metode

I dette kapitlet presenteres det metodiske opplegget. Studien er en casestudie hvor datamaterialet hovedsakelig har bestått av kvalitative forskningsintervju, og offentlige og interne dokumenter. Studien har hatt en kvalitativ tilnærming og det er flere grunner til dette. For det første har tilnærmingen latt fokuset være på det partikulære, altså digitalisering i Skatteetaten. For det andre har det gitt mulighet for en mer «skreddersydd» teoretisk og metodisk tilnærming (Maxwell, 2005, s. 80-81). De kvalitative metodene har gitt mulighet for å sikre intern validitet og kontekstuell forståelse, noe som har vært viktig i studien (Gerring, 2007, s. 38; Maxwell, 2005, s. 81). Videre har metodene kunnet gi forståelse for kompleksiteten som ligger i fenomenet som studeres (Langdridge og Hagger-Johnson, 2012, s. 14).

Kapitlet begynner med å greie ut om casestudie og valg av case, og hvordan casen og dataene belyser problemstillingen. Videre redegjøres det for datagrunnlaget og datatilgangen. Etter det diskuteres det i detalj hvordan dokumentanalysen er gjort, og deretter hvordan intervjuene er gjennomført. Til slutt vurderes datakvaliteten gjennom å vurdere reliabilitet, begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet/generaliseringsgrunnlaget (Yin, 2014).

### 4.1 Casestudie

For å kunne svare på problemstillingen og underliggende forskningsspørsmål i denne oppgaven er casestudie benyttet. En slik fortolkende og induktiv tilnærming er hensiktsmessig fordi problemstillingen handler om å beskrive og bedre forstå komplekse dynamiske forhold om digitalisering i en offentlig etat. Ved å benytte casestudie er målet å beholde de holistiske og meningsfulle egenskapene til virkelige hendelser i et samtidig fenomen (Yin, 2014, s. 50 og 55-63). Casestudie er definert ulikt i litteraturen, men det er generelt sett enighet om at det dreier seg om dybdestudier (Andersen, 2013, s. 14-15; Yin, 2014, s. 16). For Gerring (2007, s. 20) er casestudie en intensiv studie av en enkelt enhet for å forstå en større klasse av (lignende) enheter. I definisjonen referer «enhet» til alt fra fenomen til individ. Dette er definisjonen som oppgaven forholder seg til. Ifølge Yin (2014) benytter man casestudie når man vil dekke både kontekst og fenomen, hovedsakelig når: 1) viktige forklarende variabler om fenomenet finnes i konteksten og/eller 2) grensen mellom kontekst og fenomen er uklare. En case kan likevel frembringes fra et større fenomen så lenge grensene til en viss grad kan identifiseres og antas

(Gerring, 2007, s. 19-20). I denne oppgaven er organisasjonen Skatteetaten i seg selv lett å skille fra andre organisasjoner<sup>24</sup>, men grensen mot fenomenet digitalisering kan være mer uklar.

Digitalisering er et pågående fenomen, der utforskning og utnyttelse åpenbart har foregått både før og etter tidsperioden denne studien konsentrerer seg om (2008-2018). Konteksten før 2008 har vært relevant å trekke inn med tanke på de aspektene som er trukket frem i den forklarende teoretiske tilnærmingen. For eksempel impliserer sti-avhengighet i det kultur-institusjonelle perspektivet aktiviteter før 2008 (Mahoney, 2000). Videre er det noe av arbeidet med de digitale systemene som fortsetter etter 2018. Denne avgrensningen anses ikke som noe problem ettersom klassifiseringen og analysen omfatter det som har foregått i tidsperioden. I tillegg omfatter studien det som kan kalles en digitaliseringsprosess med flere arbeid og aktører involvert, noe som har gjort det nødvendig å ta i bruk flere typer av kilder.

Enheten i denne oppgaven er den offentlige organisasjonen Skatteetaten. Etatens funksjon er særegen i en norsk kontekst og dens virksomhet utgjør det finansielle hovedgrunnlaget for all offentlig virksomhet (Skatteetaten, 2018a). Skatteetaten anses ofte for å være den fremste offentlige organisasjonen på digitalisering i Norge og det er nettopp dette som gjør den interessant og aktuell å studere. Gerring (2007, s. 89) peker på at caseutvelgelse kan gjøres basert på ekstreme, avvikende tilfeller. Digitalisering i Skatteetaten er nettopp det, gitt påstanden over. Likevel er fenomenet digitalisering ikke nødvendigvis unikt selv om casen er det. De digitale systemene i Skatteetaten som studeres er unike, men digitaliseringsmåtene, det vil si utforskning og utnyttelse, trenger ikke å være det. Dette betyr at digitalisering i Skatteetaten ikke studeres uavhengig av hendelser og egenskaper i konteksten, og at dette forholdet anses som flytende. For å klargjøre: casen i denne oppgaven er kombinasjonen av tidsperioden, organisasjonen selv, og hva organisasjon gjør. Tidsperioden er 2008-2018, organisasjonen er Skatteetaten, og det den gjør er å digitalisere. Samlet refereres casen til som Skatteetaten.

Grønmo (2004, s. 91) og Yin (2014, s. 50 og 53-55) peker på at man i casestudier kan finne ulike typer av underenheter. I denne studien vil underenheter i Skatteetaten studeres. Disse er med på å utgjøre universet som den utvalgte casen er. På engelsk kalles dette *embedded case study design* (Yin, 2014, s. 55) I denne studien omfatter underenhetene det som i denne oppgaven kalles digitale systemer. Et eksempel på et digitalt system er en ordning for å

---

<sup>24</sup> Dette basert på hvordan (formell) organisasjon forstås i oppgaven (jf. teorikapittel).

rapportere elektronisk til Skattemyndighetene om lønn og inntekt (se utdypende beskrivelse av digitale systemer i teorikapittelet). Yin (2014, s. 55) peker videre på at valget av underenheter kan være til dels basert på strategiske valg. Systemene i denne studien er valgt med utgangspunkt i at de ut fra analytiske formål er de mest relevante og mest interessante å studere, og at de representerer digitalisering i tidsperioden godt. Det er også et pragmatisk aspekt ved denne utvelgelsen, hvor disse systemene er fremtredende i stortingsproposisjoner, tildelingsbrev og årsrapporter. Systemene er illustrerende for digitalisering i Skatteetaten blant annet fordi de tar opp store ressurser, oppmerksomhet og tid i etaten (Se f.eks. Finansdepartementet, 2014a, s. 16-18 og Skatteetaten, 2017e). Utvalget er i tillegg gjort med hensyn til kapasitet og avgrensning for denne studien.

Fordelene med bruk av casestudie er at det åpner opp for å benytte et mangfold av kilder, som gir fleksibilitet i innsamling, bearbeiding og tolkning av data (Andersen, 2013). Tilnærmingen gir rom for å studere endring over tid, komplekse sammenhenger og konteksten som fenomenet befinner seg i (Yin, 2014). På denne måten har det vært mulig å utvikle og forbedre det analytiske opplegget parallelt med å forstå casen bedre. Det har særlig vært hensiktsmessig i operasjonaliseringen av utforskning og utnyttelse. Casetilnærmingen har også bidratt til måten datainnsamlingen har foregått, ved at relevant data har blitt lagt til underveis i arbeidet. Dette har gitt økt forståelse av casen. Overordnet har denne tilnærmingen gjort det mulig å utforske i dybden og forstå mangfoldet av variabler. Slik har det vært mulig å oppnå høyere intern validitet (George og Bennett, 2005, s. 19-20). Hensikten med å velge én case har også vært å gjøre datainnsamlingen overkommelig.

Det finnes også noen begrensninger ved å velge en slik casetilnærming. I litteraturen er «utvelgelses bias», partiskhet i valg av case, ofte trukket frem som en vanlig kritikk (George og Bennett, 2005, s. 22). Utvelgelsen kan være påvirket av mange faktorer. I denne oppgaven er det gjort et bevisst utvalg, basert på problemstillingen, av en case som ses på som å være unik på flere måter. Siktemålet har vært å kunne gi fylldige beskrivelser av denne enkelt-casen. Et punkt som kan trekkes frem i denne sammenheng er mulighetene for generalisering utover den studerte casen (George og Bennett, 2005). I denne oppgaven, hvor  $N=1$ , er statistisk generalisering utelukket. I oppgaven er denne typen generalisering heller ikke målet (Flyvbjerg, 2006). Her er målet heller å oppnå en økt forståelse for casen og fenomenet – dette har en verdi i seg selv. Med utgangspunkt i denne tilnærmingen er det mulig å gjøre det Yin (2014) kaller analytisk generalisering. Det vil si at det i denne oppgaven vil trekkes slutninger fra casen til

den teoretiske rammen. Målet med generaliseringen i denne oppgaven er dermed å si noe om relevansen og forklaringskraften til teoriene som brukes. Dette gjelder både den beskrivende teorien og de forklarende teoriene/perspektivene. Generaliseringsmuligheter utdypes senere i dette kapitlet.

En annen utfordring med å gjøre casestudie på den måten det er gjort på i denne studien, er faren for å unnlate å koble de ulike underenhetene sammen opp mot den overordnede casen (Yin, 2014, s. 55). I denne oppgaven løses dette ved at de digitale systemene kobles opp mot digitalisering som helhet i organisasjonen, og opp mot utforskning og utnyttelse på organisasjonsnivå.

## 4.2 Datagrunnlag

For å kunne gå i dybden i én case er det nødvendig med store datamengder (Andersen, 2013). Dette kan samtidig gjøre at dataene blir uoversiktlig. Å vurdere hva som er gode data må ses i forhold til problemstillingen, teori og tema (Krumsvik, 2014). Med bakgrunn i dette er det visse data og tema som er av interesse. Skillet mellom sekundærdata og primærdata gjør datakildene mer oversiktlig (Ringdal, 2013, s. 112). Sekundærdata er data som eksisterer uavhengig av studien og er allerede tilgjengelig. Primærdata er data som er innsamlet i forbindelse med denne studien. Datagrunnlaget i studien er dokumenter og intervjuer. I denne studien utgjør dokumenter sekundærdata, mens intervjuene utgjør primærdata. Gjennom studien har disse blitt brukt til å supplere hverandre fordi de alene ikke strekker til for å besvare forskningsspørsmålene. Sekundærdataene har bidratt til å identifisere strukturer, organisering, planlegging og arbeid. Primærdataene har bedre kunnet belyse faktiske forhold og praksiser som ikke fremkommer i sekundærdataen. De dekker dermed ulike deler av fenomenet som studeres, og samtidig belyser det samme fenomenet fra ulike vinkler. Dette utdypes i de følgende avsnittene. Tabell 4.1 viser datagrunnlaget for studien.

**Tabell 4.1** oversikt over datakilder

Organisasjon	Datakilder
Skatteetaten	Årsrapporter og virksomhetsstrategi (2008-2018), informasjon på <a href="http://www.Skatteetaten.no">www.Skatteetaten.no</a> rapporter om organisering, tidligere studier av Skatteetaten (Aberbach og Christensen, 2007, og Statskonsult, 2002).
	Interne dokumenter om digitaliseringsprosjekter: prosjektstyringsdokumenter,

	prosjektmandater, utredninger, forstudier, statusrapporter, usikkerhetsanalyser, lønnsomhetsanalyser, sluttrapporter, prosjektevalueringer, interne dialoger om prosjekter.
	Syv intervjuer med sentrale personer i Skatteetaten.
Offentlige dokumenter (Regjeringen og Finansdepartementet)	Tildelingsbrev, stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, høringsnotater, NOUer, digitaliseringsrundskriv, informasjon på <a href="http://www.regjeringen.no">www.regjeringen.no</a>
Lover	Relevante skattelover og digitaliseringslover i Lovdata: <a href="http://www.lovdata.no">www.lovdata.no</a>
Difi	Informasjon på <a href="http://www.Difi.no">www.Difi.no</a>
	Ett intervju med person fra Difi

### 4.3 Forskningsprosessen og datatilgang

Det var noen få utfordringer ved å få tilgang til og samle inn data i denne casestudien. Mye av informasjonen var offentlig tilgjengelig på nettsidene til Skatteetaten, regjeringen og Difi, og da interne dokumenter ble etterspurt ble disse oversendt fra informanter i etterkant av intervju. Informasjon og dokumenter før rundt 2012 var litt vanskelig å få tak i (de var ikke offentlig tilgjengelig på Skatteetatens nettsider), som mest sannsynlig forklares med at det ikke var vanlig å publisere slike dokumenter på dette tidspunktet.

Den offentlige tjenesten «eInnsyn» ble brukt i omfattende grad for å få tilgang til interne dokumenter. eInnsyn er en felles publiseringstjeneste for statlige virksomheter hvor borgere kan be om innsyn i offentlige dokumenter som ikke er publisert. En utfordring med dette er at man her må skrive inn helt korrekt tittel på dokumentet for at det skal kunne vises. I noen tilfeller førte søkingen til at dokumenter som ikke var relevante ble innsynsbegjært. Etter flere søk ble det klarere hvordan søkingen fungerte, og det ble lettere å finne fram til dokumenter som var relevante. I forbindelse med prosjektene som er trukket frem i studien var det i nesten alle tilfeller tilstrekkelig å bruke prosjektnavnet som søkeord og svært mange relevante dokumenter kom da opp. Et unntak var prosjektstyringsdokument for Modernisering av Folkeregisteret. Her ble det i stedet sendt forespørsel via prosjektets egen epost. At noen dokumenter ble oversendt litt seint, noen uker etter begjæring, var uproblematisk.

Den første forespørselen om kontakt med Skatteetaten ble gjort i juni 2018, hvor svar kom i august grunnet sommerferie. Forfatteren ble satt i kontakt med fungerende IT-direktør i Skatteetaten og over de neste månedene ble det utvekslet flere eposter om studien slik at de

rette informantene kunne bli identifisert. Informantene ble først kontaktet via epost hvor de ble oversendt et informasjonsskriv som beskrev prosjektet. Alle informantene som ble kontaktet var imøtekommende og ville gjerne stille til intervju. Når det gjelder intervjuet med personen fra Difi, var dette også uproblematisk å få gjennomført.

#### **4.4 Metoder for datainnsamling**

##### **4.4.1 Kvalitativ dokumentanalyse**

En av metodene som er benyttet i denne studien er kvalitativ dokumentanalyse. En kvalitativ dokumentanalyse er en stabil metode hvor det gjøres en systematisk gjennomgang av dokumenter for å skaffe relevant informasjon og kategorisere innholdet til studien (Grønmo, 2004, s. 187). En slik analyse gjør det mulig å trekke frem det meningsbærende innholdet i tekster for å forstå omkringliggende forhold (Bratberg, 2017, s. 9). Begrunnelsen for å velge dokumentanalyse er at det eksisterer mange dokumenter med omfattende informasjon om digitalisering generelt, prosesser, og digitale systemer for Skatteetaten. Dette er sentral informasjon for å kunne besvare forskningsspørsmålene. I denne studien har forskjellige typer av dokumenter vært benyttet på ulike måter. Mange av dokumentene har vært helt sentrale som empirisk grunnlag i begge de to kapitlene. I andre tilfeller fungerte dokumentene mer som bakgrunnsinformasjon og for kontekstualisering av studien, og for å forstå konteksten informantene inngikk i (Bratberg, 2017).

##### ***Utvalg og beskrivelse av dokumenter***

Dokumentene som er analysert i denne studien kan deles inn i to grupper: offentlige dokumenter og interne dokumenter, hvor offentlige dokumenter kan deles inn i de som er publisert av Skatteetaten selv og de som er publisert av andre aktører. Bakgrunnen for utvalget har vært dokumenter som sier noe om digitalisering, utforskning og utnyttelse slik de er operasjonalisert ovenfor, og organisasjonen som helhet. Det er flere offentlige dokumenter som sier noe om dette, for eksempel årsrapporter, rapporter om organisering i etaten og strategidokumenter. I tillegg kommer tildelingsbrev fra Finansdepartementet, stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, NOUer og høringsnotat.

Utvelgelsen av de offentlige dokumentene fra Skatteetaten var basert på hva de kunne fortelle om arbeid med digitalisering og digitale systemer, hvilke prioriteringer som blir gjort på området og hvordan arbeidet har vært organisert. Ved å lese gjennom dokumentene ble disse aspektene identifisert. Dokumentene ble funnet på Skatteetatens hjemmesider, hvor det finnes



en god oversikt over mange offentlige skatterelaterte dokumenter. Ettersom problemstillingen omfatter en bestemt tidsperiode, ble gjennomgangen begrenset til dokumenter publisert i denne perioden. Likevel ble for eksempel årsrapporter for tidligere år gjennomgått som en kontekstualisering og for å se «de store linjene».

Når det gjelder årsrapportene har oppbyggingen av disse endret seg gjennom tidsperioden. For eksempel er årsrapporten fra 2008 på 20 sider, mens årsrapporten fra 2018 er på 100 sider (Skatteetaten, 2008; Skatteetaten, 2018a). I rapporten fra 2008 trekkes digitalisering overordnet frem, og det går mindre i detalj i hvordan arbeidet foregår. Rapporten fra 2018 har en egen del som kun handler om «IKT-forvaltning og utvikling», i tillegg til at digitalisering generelt er ganske fremtredende gjennom hele dokumentet. Det er vært fokusert på det som skrives spesifikt om digitalisering og digitale systemer der det har vært mulig. Årsrapportene har gitt god informasjon om utvikling, problemer, muligheter og resultater, i tillegg til at de fanger opp om det har skjedd en kulturell utvikling, og sier noe om symbolske overveielser i balansen mellom utforskning og utnyttelse.

Dokumenter som stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger, NOUer, høringsnotater og tildelingsbrev gjennom tidsperioden har også blitt analysert. Dette har vært begrenset til det som omhandler digitalisering og digitale systemer. I noen tilfeller har andre forhold vært gjennomgått, f.eks. regelverksendring, hvis dette har vært nært forbundet med IT-systemutvikling. Et eksempel er a-opplysningsloven (2012). Enkelte andre lover har også vært gjennomgått. Dette har både vært generelle skatterelaterte lover som skatteforvaltningsloven (2016), men også de som har konkret betydning for digitalisering som for eksempel ligningsloven (1980). De er analysert ved å gjennomgående se etter hvordan digitalisering er omtalt, eller ikke omtalt, på sentrale skatterelaterte områder. For eksempel er det søkt etter ordet «papir» i ligningsloven for å se hvilke området dette omfatter.

Interne dokumenter har vært avgjørende både for å forstå kjennetegn ved de digitale systemene og for å forstå organisasjonsforholdene. Interne dokumenter har primært vært prosjektrelaterte dokumenter. Dette omfatter dokumenter som prosjektstyringsdokument, forstudier, usikkerhetsanalyser, lønnsomhetsanalyser, sluttrapporter, evalueringer og mandat fra Finansdepartementet. Her har hele dokumentene vært studert. Dette inkluderer bakgrunn, beskrivelse av systemer, tekniske aspekter, juridiske aspekter, tidsomfang, organisering og eventuelle endringer. Prosjektstyringsdokumenter er typisk rundt 50 sider, mens forstudier i

noen tilfeller er opp mot 150 sider. Dette har vært avgrenset til å omfatte de dokumentene som omtaler de utvalgte digitale systemene i denne studien. Oppsummert er alle dokumentene gjennomgått på en kvalitativ måte med sikte på en helhetlig forståelse, og avgrenset til å omhandle det som har med digitalisering å gjøre.

### ***Vurdering av metoden***

En fordel med dokumentanalyse er at dokumenter er stabile datakilder. De kan bli lest og analysert flere ganger uten at forskeren kan påvirke dem (Bowen, 2009). Blant de typiske problemene ved denne metoden er forskerens perspektiv og tolkning av form og innhold i tekstene (Marshall og Rossmann, 2011). Dette er i og for seg subjektivt, og for å unngå dette har det vært viktig å fokusere på situasjonen rundt når de ulike dokumentene ble utformet. Dette var spesielt viktig i de ulike prosjektrelaterte dokumentene, da deres utforming har utviklet seg i tråd med hvordan digitalisering har utviklet seg. Det er også viktig å være bevisst på at dokumenter kan være utformet av ulike aktører med ulike syn og formål. En grundig redegjørelse for noen av de sentrale dokumentene i avsnittet over, samt refleksjoner i avsnittet under, har til hensikt å redusere forskerens subjektive påvirkning når det gjelder utvalg og tolkning. Etterretteligheten i hvordan dokumentene er gjennomgått og hva det er tatt hensyn til i tolkningen og vurderingen av dem bidrar til validiteten i studien. En ulempe med metoden er at den har vært tidkrevende. Det har vært gjennomgått mye informasjon for få en helhetlig oversikt. Utvelging av dokumenter har til dels foregått parallelt med analysen. Etter hvert ble det klarere hvilke dokumenter som var relevant for forskningsspørsmålene. Denne prosessen har muligens gjort datainnsamlingen mindre forutsigbar.

Kildekritiske vurderinger er spesielt viktig i dokumentanalyser (Grønmo, 2004, s. 190). De fleste av dokumentene som er benyttet i studien er publisert av Skatteetaten selv. Flere er også publisert av Finansdepartementet og Regjeringen. Det er rimelig å anta at man kan stole på disse aktørene og at de utgir pålitelig informasjon, ettersom de er underlagt demokratiske kontrollorgan. Deres dokumenter er også stort sett offentlig tilgjengelig på hjemmesidene, og interne dokumenter er mulig å etterspørre, slik at dette ikke svekker tilgjengeligheten. At flere dokumenter refererer til hverandre støtter opp under påliteligheten, i tillegg til at flere dokumenter omtaler det samme om digitalisering og skatterelatert virksomhet. For eksempel interne dokumenter og proposisjoner og årsrapporter.

Ulike dimensjoner av utforskning og utnyttelse, slik de er beskrevet i teorikapittelet og anvendt i empirikapitlene, fremkommer tydelig i de fleste dokumentene. Her var det likevel viktig å ta hensyn til konteksten dokumentene var utformet i. For eksempel kunne det være slik at noe kunne fremstå som stor grad av utforskning én gang i et dokument tidlig i tidsperioden, og neste gang være utnyttelse eller mindre grad av utforskning i det dokument senere i tidsperioden. Omtalen av systemene i SOFUS i neste kapittelet er et eksempel på dette. Det var også viktig å være bevisst på begrepsbruken i dokumentene. Selv om noe er «nytt» eller omtales som en «innovasjon» betyr ikke det at det nødvendigvis har stort preg av utforskning. Som pekt på i teorikapittelet har det vært mer logisk å skille mellom typene av innoverende og digitale systemer enn tilstedeværelsen av dem. Ved nøye gjennomlesing kom dette klarere frem. I tillegg har det vært viktig å være bevisst operasjonaliseringen gjennom dokumentanalysen, for å unngå bias mot enten utforskning eller utnyttelse. Helhetlig ser metoden ut til å være godt egnet for å anvende teorien om utforskning og utnyttelse. Den har også vært godet egnet for å i si noe om utvikling og endring over tid.

#### **4.4.2 Kvalitative intervju**

For å supplere og utfylle dokumentanalysen er det benyttet kvalitative intervju. Dette er en metode som gjør det mulig å innhente informasjon og kunnskap om situasjoner, saker, relasjoner og kontekster til det aktuelle temaet (Andersen, 2006, s. 281; Kvale og Brinkmann, 2009, s. 47). Det er en egnet metode gitt det bestemte fokuset på digitalisering i Skatteetaten i problemstillingen. Intervjuene har vært semi-strukturerte, noe som betyr at de er relativt åpne og gir fleksibilitet i forskningsopplegget og ikke begrenser spørsmålene som stilles eller temaene som tas opp (Andersen, 2006, s. 283-285). Intervjuene har gjort det mulig å få tilgang til dybdeinformasjon om ulike temaer, som er en typisk begrensning ved sekundærkilder (Rathbun, 2008, s. 5). Ved at informanter fikk muligheten til å gi «rike» beskrivelser av organisasjonen sin, arbeidet de gjør og de uuttalte reglene i organisasjonen, ga de beskrivelser som var passende med utforskning-utnyttelse teorien. De ga indirekte beskrivelser av utforskning og utnyttelse i seg selv, og hvordan dette har endret seg over tid. Intervjuene ga mulighet til å stille spørsmål om hvorfor eventuelle endringer har forekommet. Ifølge Rathbun (2008, s. 8) gir intervjuer med informanter en mulighet til at de kan si noe om man har følt politisk press, og hvilke krefter som har dreid organisasjonen i ulike (digitale) retninger. Slik har metoden vært egnet til å fange opp hvordan informanter opplever sin egen organisasjon, som har vært helt avgjørende for å forstå organisasjonsforholdene.

Intervjuene var basert på intervjuguider som ble utarbeidet i forkant av hvert intervju. Disse var noe tilpasset hver informant, ettersom informantene hadde ulik bakgrunn og stilling. Det ble også stilt samme spørsmål til forskjellige informanter, både for å få ulike synspunkter og for kryssvalidering. Intervjuguidene var i størst mulig grad forankret i forskningsspørsmålene og de ulike teoriene som anvendes i studien. Hovedtemaene innebar arbeid med de digitale systemene, kulturer for innovasjon, muligheter for digitalisering, hvor ideer oppstår, hvorfor/hvorfor ikke endringer har skjedd, motstand mot endringer, betydningen av ledelse og samarbeid med andre organisasjoner, for å nevne noen. Vedlegg 2 viser et eksempel på en intervjuguide.

### ***Utvalg og intervjuprosessen***

Informantene er valgt ut basert på sin tilknytning til arbeid med digitalisering i Skatteetaten. De kan omtales som nøkkelinformanter, fordi de innehar viktig informasjon om og oversikt over fenomenet som studeres (Andersen, 2006, s. 279). Ettersom det ikke var noe informasjon om ansatte på Skatteetatens hjemmesider ble det tatt kontakt via eposten til forskningskontakten til etaten, hvor det ble videre vist til den fungerende IT-direktøren. Vedkommende kan anses som en «døråpner» og fungerte som kontaktperson videre i prosessen. Etter å ha greid ut om forskningsopplegget og hvilken kunnskap informanter burde inneha ble kontaktinformasjon til aktuelle informanter oversendt forskeren. Ettersom studien omfatter en tidsperiode var det nødvendig med informanter som hadde kunnskap om hele perioden. Som Christensen et al. (2015, s. 53) peker på er ansatte med lang fartstid godt egnet å intervju for å studere institusjonelle forhold i organisasjoner. Videre måtte informanter også ha kunnskap om digitalisering. Det var viktig å ha informanter fra ulike avdelinger for å forstå helheten, ettersom det var en forventning om at det var ulike forståelser og perspektiv på digitalisering innad i Skatteetaten. Ved at det var en lang fase med diskusjon om forskningsopplegget som helhet og hvilke informanter som var relevante, ble det unngått å gjøre intervjuer med personer som har mindre relevans til studien.

Når det gjelder informanten i Difi ble det her opprettet kontakt med en person basert på kvalifikasjoner på ansattlistene på nettsidene. Det ble her vist videre til en leder hvor forskningsopplegget ble forklart. Vedkommende viste så videre til person med svært god kunnskap om digitalisering i offentlig sektor generelt (personen er tidligere direktør for Lånekassen, jf. Vedlegg 1). Denne personen ble intervjuet for å få et «utenfra og inn» perspektiv

på digitaliseringsarbeidet i Skatteetaten. Oppsummert har utvalget av informanter vært basert på hensiktsmessige utvalg, istedenfor tilfeldigheter (Creswell og Clark, 2011).

Det ble tatt et valg om å være godt forberedt i forkant av intervjuene. Det er varierende meninger om betydningen av dette hvor noen mener at det kan være positivt å ikke forberede seg så mye at man kan risikere å bli forutinntatt (Andersen, 2006, s. 286). Fordi digitalisering og skatt er to svært tekniske og omfattende temaer var det helt klart nødvendig å kjenne godt til dette. For å få mest mulig ut av intervjuene var det hensiktsmessig med så gode forkunnskaper som mulig, da informantene hadde lang erfaring og spesialiserte fagkunnskaper. Vurderingen var at det først var nødvendig å forstå IT-historien til Skatteetaten, noe som ble gjort ved å lese litteratur om dette (se Haugen, 2005; Wroldsen, 2008). Deretter var det viktig å så godt som mulig forstå ulike prosjekter og systemer, i tillegg til skatteprosessen og skattesystemet i Norge. Dette ble gjort gjennom å lese offentlige dokumenter og lese informasjon på Skatteetatens hjemmesider.

Det første intervjuet var noe eksplorativt og mindre strukturert enn de påfølgende. Dette fungerte greit som et innledende intervju til tema, men gjorde det også klart hvor viktig det var med mer spesifikke spørsmål (med rom for oppfølging). Det var også viktig at intervjuene ikke var for rigide, slik at informantene kunne tilstrekkelig beskrive sin «verden». Dermed ble det videre vekslet mellom åpne og konkrete spørsmål, og i tillegg formulert oppfølgingsspørsmål basert på svar.

Utformingen av intervjuguidene ble gjort nøye, og det ble brukt rundt én arbeidsdag per intervjuguide. Dette skyltes at intervjuguidene var spesielt tilpasset personene som skulle intervjues. Tilpasningen innebar å formulere spørsmål basert på hvilken avdeling de tilhørte og hvilket arbeid de hadde vært involvert i. Noen ganger ble de samme spørsmålene stilt til forskjellige informanter for å få frem ulike syn på samme tema, igjen basert på forventningen om ulik oppfattelse. I noen tilfeller var det ikke mulig å på forhånd vite hvilke prosjekter informantene hadde vært involvert i. På grunn av dette ble det lagt en del ekstra spørsmål i intervjuguidene slik at det var mulig å følge opp det informantene hadde arbeidet med. Vedlegg 2 viser et eksempel på en intervjuguide.

Til sammen er det gjennomført åtte intervjuer i denne studien. Det er seks forskjellige informanter, hvorav to har blitt intervjuet to ganger. De fem første intervjuene ble gjennomført i november 2018, og de resterende i februar og mars 2019. Det første intervjuet ble gjort på Skatt Vest sine kontorer i Bergen, de neste fire på Skattedirektoratets kontorer i Oslo, og de tre

siste over telefon. Som pekt på over var det nødvendig med informanter med en viss fartstid, blant annet fordi problemstillingen innbefatter en tidsperiode. Dette begrenser utvalget. Av denne grunn ble det tatt et valg om å prøve å ha lang intervjuetid med de nøkkelinformantene som var aktuelle. Den totale intervjuetiden var dermed ca. 10 timer, med en gjennomsnittlig tid på ca. 1 time og 15 minutter, hvor de lengste varte 2 timer, og det korteste 25 minutter. Når det gjelder intervju over telefon er det alltid en annen dynamikk når man ikke har øyekontakt, men det var ingen signaler på at dette påvirket svarene til informantene eller informasjonen de kom med. Vedlegg 1 viser en oversikt over informantene og intervjuene. De tre siste intervjuene er gjort en stund etter de fem første. Dette gjorde det mulig å bearbeide og få god oversikt over empirimaterialet, slik at det var lettere identifisere hvilke data som var videre nødvendig for å tilstrekkelig svare på forskningsspørsmålene.

Forespørsel om intervju ble sendt via epost, etter at prosjektet var meldt til og godkjent av Norsk senter for forskningsdata (NSD). Alle informantene samtykket til at intervjuene ble tatt opp på lydopptaker. Intervjuene ble transkribert i sin helhet etter at de var gjennomført. Informantene har fått mulighet til å se gjennom direkte sitater, en sitatsjekk, før publisering av denne studien.

### ***Vurdering av metoden***

Kvalitative intervju har vært avgjørende for å kunne svare på problemstillingen. En fordel med metoden er fleksibiliteten i opplegget (Repstad, 1998). Det var viktig å kunne tilpasse intervjuguidene til hver informant og ha mulighet for oppfølging basert på informasjonen de kom med. Det var imidlertid enkelte utfordringer i gjennomføringen av intervjuene. Erindringsfeil er et typisk problem i denne metoden (Kvale og Brinkmann, 2009). I noen tilfeller ble det stilt spørsmål om forhold flere tiår tilbake i tid. Innimellom blandet informanter årstall og rekkefølger, men dette var av mer detaljert art og påvirket ikke det store bildet. Tidsbruken var en annen utfordring med metoden. Reisen til Skattedirektoratet var svært lærerik, men tok mye tid. De siste intervjuene på telefon løste denne utfordringen.

Det kan til slutt nevnes at alle personene som ble kontaktet ville gjerne stille til intervju, og var åpne og engasjerte. Man kan riktignok ikke utelate at informanter er strategiske og selektive i det de velger å prate om (Yin, 2014, s. 113). Men forfatteren har kanskje vært litt heldig med velvilligheten i denne sammenheng. En avsluttende refleksjon om dette kan være at temaet generelt er lite forsket på, og informantene ville benyttet sjansen til å fortelle om sin «verden».

### **4.4.3 Andre datakilder**

Gjennom studien har det vært benyttet en datakilde som ikke kan kategoriseres som dokumenter eller intervjuer. Dette er videoopptak på Difi sine sider fra Digitaliseringskonferansen i 2017 og en annen video om porteføljestyling.<sup>25</sup> Eksempelvis er den ene videoen en samtale mellom en ekspedisjonssjef i Finansdepartementet og Skattedirektøren. Videoene har bidratt til en kontekstualisering av digitalisering i Skatteetaten, i tillegg til å bidra til forståelsen av Skatteetatens autonomi i digitaliseringsarbeidet med tanke på relasjonen til Finansdepartementet.

### **4.5 Vurdering av forskningskvalitet**

For at funnene i denne casestudien skal kunne være valide og reliable og bidra til forståelse av digitaliseringsfenomenet er det viktig å vurdere forskningskvaliteten. I det følgende diskuteres fire vurderinger for å vurdere datakvalitet og hvordan de relateres til denne studien: reliabilitet, begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet. De kalles gjerne «tester», men er like mye løpende retningslinjer for forskningsprosessen gjennom datainnsamling, empirisk presentasjon og analyse (Yin, 2014, s. 45-46).

#### **4.5.1 Reliabilitet**

I masteroppgaven har det vært viktig å ha fokus på reliabilitet. Reliabilitet handler om datamaterialets pålitelighet og viser til samsvar mellom den innsamlede dataen ved gjentatte innsamlinger (Hammersley, 1987). Ifølge Kvale (1997) omfatter reliabilitet i kvantitativ forskning særlig etterprøvnbarhet, men i kvalitativ forskning lar ikke dette seg gjøre like lett. I denne kvalitative studien er transparens blitt vektlagt i stor grad (Krumsvik, 2014, s. 158). Gjennom arbeidet er prosedyrene for datainnsamling dokumentert nøye. Intervjuguiden i Vedlegg 2 viser dette, og kan anvendes på nytt. En styrke angående transparens og etterprøvnbarheten i denne studien er at informantene er navngitt, med samtykke, i Vedlegg 1. Hvis en annen forsker ønsker å studere det samme fenomenet kan vedkommende gjennomføre semi-strukturerte intervjuer med de samme informantene og med det samme teoretiske utgangspunktet, og på denne måten gjøre lignende beskrivelser og nå lignende konklusjoner som i denne studien. I praksis er det riktignok nærmest umulig å foreta uavhengige datainnsamlinger basert på nøyaktig samme undersøkelsesopplegg (Grønmo, 2004, s. 228).

---

<sup>25</sup> Se Difi (2017a) og Difi (2017b).

Reliabilitetsvurderingene i kvalitative studier er i større grad avhengig av forskerens subjektive oppfatning (Kvale, 1997). Utvelgingen av de empiriske funnene som er presentert i oppgaven er basert på dette, noe som åpenbart er uunngåelig, men framgangsmåtene og undersøkelsesopplegget som helhet viser at dette ikke skyldes tilfeldige omstendigheter eller skjevheter (Grønmo, 2004, s. 229).

Grønmo (2004, s. 228) trekker frem noen metoder for å vurdere reliabiliteten i kvalitative studier. Dette omhandler hovedsakelig stabilitet, og internt og ekstern konsistens. Stabilitet regnes som spesielt viktig når forholdene som studeres forandres og utvikles over tid, noe som er tilfelle i denne oppgaven (Grønmo, 2004, s. 222 og 228-231). Dette for å sikre at trekkene man observerer skyldes reelle endringer i organisasjonsforhold. I denne forbindelse har det vært foretatt en kritisk gjennomgang av det samme datamaterialet på ulike tidspunkter for å sikre samsvar mellom beskrivelser. Dokumenter er gjennomgått flere ganger, og det samme er transkripsjoner av intervjuene. I tillegg er to informanter intervjuet to ganger. Særlig det andre intervjuet med den tredje informanten ble brukt for å klargjøre beskrivelser av organisasjonen. Det ble gjort rettelser for tidspunkt for hendelser og oppklaringer i forhold som kommer uklart frem i dokumenter, for eksempel antall ansatte i ulike avdelinger på ulike tidspunkt i organisasjonen. Dermed anses ikke studien som å være påvirket av feilkilder, og stabiliteten vurderes som høy.

Når det gjelder intern konsistens ses de ulike dataelementene på som rimelig i seg selv og sett i sammenheng med hverandre. Dette kommer klart frem ved hvordan de er brukt i empirikapitlene. Den eksterne konsistensen, som handler om forholdet mellom den innsamlede dataen og konteksten som helhet, vurderes også som god. For eksempel passer dataene som er samlet inn, inn med de dokumentene og opplysningene som er trukket frem i kontekstkapittelet. Oppsummert har datamaterialet blitt gjennomgått flere ganger for å sikre konsistens og troverdighet i opplegget. Innenfor de rammene som kvalitative studier setter vurderes reliabiliteten – transparensen og påliteligheten – som høy i denne studien.

#### **4.5.2 Validitet**

Validitet anses som viktig å vurdere i denne studien. Det handler om datamaterialets gyldighet i forhold til problemstillingen (Hammersley, 1987). Høy validitet innebærer at det faktiske datamaterialet svarer til intensjonene med undersøkelsesopplegget (King et al., 1994, s. 25). For høy validitet er høy reliabilitet en forutsetning. Grad av validitet er en skjønnsmessig



vurdering. Validitet kan vurderes på flere måter, og i denne oppgaven vil det skilles mellom begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet (Gerring, 2007, s. 43; Van Thiel, 2014, s. 49; Yin, 2014, s. 45).

### ***Begrepsvaliditet***

I en studie som denne hvor teoretiske konsepter brukes som linse for å studere et fenomen er begrepsvaliditet viktig. For å sikre kvaliteten på forskningen er det viktig at disse reflekterer den sosiale virkeligheten (Berger og Luckmann, 1967). Begrepsvaliditet omhandler dermed forbindelsen mellom teoretiske begreper og rammeverk, og det empiriske datamaterialet (Layder, 1998, s. 79). Operasjonaliseringen av begrepene har hatt en teoretisk forankring basert på definisjonene av utforskning og utnyttelse. Dette har vært forsøkt gjort stringent og koherent gjennom hele forskningsprosessen, uten å være rigid, med intensjon om å tydeliggjøre sammenhengen mellom teori og empirisk materiale (Adcock og Collier, 2001; Layder, 1998).

En måte å sikre sammenhengen mellom utforskning-utnyttelse og observasjonene har vært å presentere teorien og dens operasjonalisering for enkelte informanter. Dette ble gjort gjennom intervju og epostkorrespondanse, hvor informantene fikk tid til å reflektere over hvordan konseptet brukes i studien, og etterpå gi tilbakemelding. Det ble for eksempel understreket at det var viktig å kjenne Skatteetaten IT-historie langt tilbake i tid for å forstå IT-utviklingen som har foregått i 2008-2018 og dermed utforskning-utnyttelse i denne tidsperioden. Det ble også påpekt at en viktig oppklaring er om det er hele eller deler av digitale systemer som skal ligge til grunn for utforskning og utnyttelse. Dette er mer enn «profesjonell høflighet», ifølge Yin (2014, s. 199, egen oversettelse). Det er en måte å bekrefte og sikre at begrepene er relevante, og tilstrekkelig representerer organisasjonsforholdene som studeres (Layder, 1998, s. 86). Det ble gitt inntrykk av at begrepene ga mening og tilstrekkelig representerte organisasjonsforholdene. Sammen med faktuelle rettelsers fra informanter, et bredt datagrunnlag gjennom ulike metoder og det faktum at grunnlaget for teorien er basert på veletablert litteratur på feltet har dette bidratt til å styrke validiteten til studien.

### ***Intern validitet***

Intern validitet handler om årsak-virkning sammenhenger og om disse er forårsaket av spuriøse forhold (Yin, 2014, s. 46). Disse forholdene har blitt vurdert kontinuerlig gjennom studien hvor alternative plausible forklaringer hele tiden har blitt undersøkt og vurdert, samtidig som meningen med studien hele tiden har vært i bevisstheten til forfatteren. Dette er grep Yin (2014,

s. 150) anbefaler for å styrke validiteten. Videre er datagrunnlaget bredt noe som har bidratt til ulike synspunkt på problemstillingen og mer omfattende beskrivelser og forståelser (Andersen, 2013, s. 156-157). Ved gjennomføringen av intervjuer har også tolkninger av saksfeltet blitt bekreftet eller oppklart.

Ett moment som kan diskuteres er muligheten for at forskeren ikke fikk all oversikt over alle relevante dokumentkilder, m.a.o. at utvalget er skjevt. Dette er forsøkt unngått ved å i størst mulig grad beskrive hvilken informasjon som har vært viktig og så har utvelgelsen av de interne dokumentene vært gjort av informantene, eller av databasen i den offentlige tjenesten eInnsyn. Av denne grunn er det vanskelig å vurdere hvilken informasjon som ikke er tatt med, og det er vanskelig å si om dette har hatt innvirkning for den interne validiteten. De dokumentene som er tatt med vurderes som viktige og fremstiller digitalisering i etaten tilstrekkelig. Dette er mer åpenbart for dokumenter kun om Skatteetaten. For dokumenter som omfatter digitalisering i offentlig sektor generelt, er de dokumentene som er tatt med vurdert opp mot andre digitaliseringsdokumenter og vurdert som mer egnet av flere grunner. De nevner enten eksplisitte forhold som gjelder for Skatteetaten, eller så trekker de frem digitaliseringsforhold som alle offentlige organisasjoner må forholde seg til og angår da Skatteetaten implisitt<sup>26</sup>. Samlet sett vurderes den interne validiteten som høy. Ekstern validitet handler om hvorvidt funn i en studie kan overføres på tvers av sosiale settinger (Van Thiel, 2014, s. 49). Dette er nært knyttet til generalisering og diskuteres i neste avsnitt.

### ***Ekstern validitet/Generalisering***

Innledningsvis i dette kapittelet ble generalisering pekt på som en mulig svakhet ved casestudier (George og Bennett, 2005, s. 31). I denne oppgaven vil slutningene være vanskelig å generalisere i statistisk forstand, men det er heller ikke målet (Flyvbjerg, 2006). Målet er i stedet analytisk generalisering (Yin, 2014, s. 48). Det handler om at funnene i studien kan benyttes som rettesnor for nye situasjoner og liknende caser. Målet med studien har blant annet vært å presentere digitaliseringsmåter i en offentlig etat og forstå kompleksiteten i dette fenomenet. Dette kan bidra til å forstå måter å digitalisere på i andre offentlige organisasjoner, selv om Skatteetatens funksjon er som vist ganske unik i en norsk kontekst. I tillegg, sammenlignet med skatteadministrasjoner i andre land vil de nasjonale forholdet være annerledes. Slik kan dette bidra til et generelt samfunnsvitenskapelig argument om at kontekst er viktig for å forstå

---

<sup>26</sup> Se for eksempel digitaliseringsrundskrivene og digital agenda for Norge i avsnitt 2.2.1.

politikk, administrasjon og organisering. Det kan dermed tenkes at det med denne studien kan trekkes paralleller til digitalisering i offentlig sektor, og bidra til å gi en helhetlig forståelse av fenomenet.

I en analytisk generalisering er det mulig å utvikle hypoteser, begreper og teorier (Yin, 2014). I denne studien vil dette dreie seg om forklaringskraften og relevansen til de forklarende teoretiske perspektivene, men også til den beskrivende teorien (George og Bennett, 2005, s. 115-116; Van Thiel, 2014, s. 92). Når det gjelder den beskrivende teorien vil det kunne bidra til hvordan utforskning og utnyttelse-teorien kan brukes spesielt i offentlig sektor<sup>27</sup>, i tillegg til hvordan den kan brukes innenfor digitaliseringsfenomenet. De forklarende organisasjonsteoretiske perspektivene og utforskning-utnyttelse kan samlet fungere som rettesnor for andre for å vise hvilke forklaringer som er relevante innenfor digitaliseringsutvikling.

#### **4.6 Oppsummering**

De metodologiske valgene og prosessen bak studien er beskrevet i dette kapitlet. Det er gjennomført en casestudie av digitalisering i Skatteetaten i 2008-2018. Offentlige og interne dokumenter er analysert, og det er gjort åtte intervjuer med personer relatert til digitalisering i Skatteetaten. De kvalitative datakildene har gjort det mulig å vise hvordan digitale systemer i Skatteetaten kan klassifiseres med utgangspunkt i utforskning og utnyttelse, og i tillegg å greie ut om organisasjonsforholdene for utforskning og utnyttelse.

---

<sup>27</sup> Teorien har som tidligere nevnt hovedsakelig vært anvendt på private organisasjoner, jf. kapittel 3.

## 5 Organisasjonsforhold for utforskning og utnyttelse

I dette og neste kapittel vil det empiriske grunnlaget i studien presenteres. Ettersom de to beskrivende forskningsspørsmålene retter seg mot forskjellige aspekter ved digitalisering i Skatteetaten er det hensiktsmessig å strukturere presentasjonen av funnene etter dette. I tillegg, for å forstå tilstanden til digitale systemer i Skatteetaten i neste kapittel, er det nødvendig å undersøke organisasjonsforholdene som disse fungerer i. Dette kapittelet adresserer det første forskningsspørsmålet:

*«Hvordan er organisasjonsforholdene for utforskning og utnyttelse i digitalisering i Skatteetaten?»*

Som trukket frem i teorikapittelet er organisasjonsforholdene helt avgjørende for å forstå utforskning og utnyttelse. Det er mange aspekter som kan påvirke balansen mellom dem (Burns og Stalker, 1961; Duncan, 1976; March, 1991; Raisch og Birkinshaw, 2008). For å kunne forstå balansen i Skatteetaten er det her fokusert på noen spesifikke forhold som kan anses som viktige. Disse er greid ut om i teorikapittelet og dekker både instrumentelle og institusjonelle forhold (Christensen et al., 2015; Raisch og Birkinshaw, 2008).

Kapittelet er delt i fire. I den første delen greies det ut om organiseringen av digitalisering i Skatteetaten. Her greies det først ut om hvordan arbeidet er formelt strukturert, etterfulgt av hvordan digitalisering og utforskning-utnyttelse forstås i etaten. Den andre delen tar for seg endringer som har skjedd, der organisasjonen har gått fra å arbeide mot utnyttelse til å arbeide mer mot utforskning. Det trekkes i denne sammenheng frem ett spesielt dokument som har vært sentralt i tidsperioden, kalt moderniseringsdokumentet (Skatteetaten, 2013b). I den tredje delen av kapittelet presenteres institusjonelle forhold for utforskning og utnyttelse, og det undersøkes om det er motstand mot endringer, og om det er rom for prøving og feiling. Den siste delen tar for seg omgivelsene til Skatteetaten. Her trekkes det frem relasjoner til andre nærliggende organisasjoner og hvordan dette påvirker arbeidet med utforskning og utnyttelse. Videre vises det hvordan etaten selv fremstiller seg utad. Til slutt oppsummeres kapittelet og det trekkes frem hvordan funnene skaper rammene for de digitale systemene i neste kapittelet. Datagrnnlaget i kapittelet bygger på intervjuer og dokumenter.

## **5.1 Organisering og tilnærming til digitalisering og utforskning-utnyttelse**

### **5.1.1 Organisering av digitalisering i Skatteetaten<sup>28</sup>**

Arbeidet med digitalisering i Skatteetaten er delt mellom det som omtales som «Forretningssiden» og «IT-siden». Dette er begreper som informantene benytter, og som brukes i dokumentene som er analysert. IT-siden med den tekniske kompetansen består av Skatteetatens IT- og Servicepartner (SITS). På Forretningssiden er Innovasjon og Utvikling (I&U) den største avdelingen. I tillegg er IT-staben viktig. Se Figur 2.1 i kapittel to for organisasjonskart.

Arbeidet med IT og digitale systemer i Skatteetaten har en formell organisering. Innovasjon og Utvikling er sentral i tidlige faser av arbeid og prosjekter hvor de bidrar med behovsidentifisering og ideer (Informant nr. 3; Informant nr. 5; Skatteetaten, 2015b). De legger til rette for utvikling og bygging av prosesser med utredninger og forprosjekter. Videre er det SITS som gjennomfører og utfører selve IT-byggingen. De har ansvar for å drifte, forvalte og iverksette de digitale systemene og tjenestene. Systemene omfatter både administrative systemer og skatte- og avgiftsrelaterte systemer. SITS forvalter systemene etter at de er etablert gjennom prosjekter. Gjennom et prosjektløp er det en fase midtveis hvor prosjektet går fra utvikling på Forretningssiden til utvikling på IT-siden. IT innføres dermed gradvis. Gjennom IT-arbeid og prosjekter samarbeides det ofte med de øvrige avdelingene og skattekontorene, basert på området systemene omfatter. I selve byggingen av de digitale systemene benyttes det ofte innleide konsulenter, men det forekommer ingen idéutveksling eller snakk om forretningsutvikling i dette arbeidet (Informant nr. 2). På denne måten, og som det fremgår av Figur 2.1, er de to sidene strukturelt autonome ved at IT-siden, med SITS, er separert fra resten av de faglige enhetene i direktoratet og omtales som en «bedrift» som produserer systemene for den øvrige delen av organisasjonen.

### **5.1.2 Hvordan digitalisering forstås**

Hvordan digitalisering og utforskning-utnyttelse forstås i Skatteetaten er avhengig av hverandre. Det er en samlet enighet hos informantene om fundamentet til digitalisering. De fremhever at det ikke lenger handler om å «sette strøm på papir», det vil si å gjøre det samme digitalt som man tidligere har gjort analogt. Digitalisering handler nå om å øke nivået av den allerede eksisterende digitalisering ved å bruke ny teknologi, gjøre oppgaver på nye måter, få

---

<sup>28</sup> Se tilbake til Kapittel 2 om kontekst for de overordnede rammene for denne organiseringen: Skatteetatens organisering, samfunnsoppdrag og regelverk.

brukere til å benytte digitale tjenester, forbedre interne systemer og bruke opplysninger flere ganger.

Utover dette eksisterer det likevel i hovedsak to tenkemåter og kulturer om utvikling av digitalisering i Skatteetaten. Disse følger primært den organisatoriske todelingen mellom IT-siden (gjennom SITS) og Forretningssiden (gjennom I&U)<sup>29</sup>. På IT-siden er den overordnede forståelsen at Skatteetatens digitale virksomhet omfatter de beskatningsprosessene som skjer innenfor Skatteetatens fire vegger, det vil si det som utføres av datamaskiner eller ansatte. Dette omfatter databaser, programmeringsspråk og det rent «tekniske». Forståelsen er rettet innover i organisasjonen. På Forretningssiden oppfattes beskatningsprosessen som å være rettet utover og å handle om hvordan den økonomiske virksomheten i samfunnet ender opp, eller bør ende opp, når det gjelder skatter og avgifter. Digitalisering forstås her som ikke bare selve det tekniske systemet, men også alt rundt, med hensyn til organisering og regler, forventninger i samfunnet og hvordan «verden» ser ut i fremtiden (Informant nr. 2; Informant nr. 5).

Dette skillet er i tråd med funn i en rapport av Statskonsult i 2002 kalt «*Organisering av IT-funksjonen i Skatteetaten*» (Statskonsult, 2002). Hovedproblemstillingen i rapporten var å beskrive rollefordelingen knyttet til utvikling og forvaltning av IT-systemer i Skatteetaten (Statskonsult, 2002, s. 1-3). Gjennom kvalitative dokumentanalyser og intervjuer fant Statskonsult at rollefordelingen mellom de IT-avdelingen og de øvrige avdelingene var lite formalisert og det var lite etablerte rutiner i etablering av IT-prosjekter og i arbeid med systemer (Statskonsult, 2002, s. 30). Slik ser det ut til at de ulike kulturene og oppfattelsene av hva digitalisering er i etaten i 2008-2018 har vedvart i lang tid. IT-siden er et noe lukket miljø separert fra resten av direktoratet, hvor de i mindre grad bidrar til å se på hvilke omorganiseringer og endringer som kreves i forbindelse med nye systemer (Statskonsult, 2002, s. 29). Dette samsvarer med funnet i denne studien om at enheten er rettet innover. Strukturen ser ut til å ha endret seg i tidsperioden ved at sidene er klarere formelt strukturert fra hverandre.

Flere av de som ble intervjuet i studien i denne oppgaven, både på Forretningssiden og IT-siden, trakk fram at digitalisering ikke er et mål i seg selv. Målet er å yte gode tjenester, noe som vil kreve gode løsninger. Det er likevel en variasjon i de to enhetene i oppfatningen om

---

<sup>29</sup> Det kan fortsatt tenkes at det er andre oppfatninger innad i Skatteetaten, for eksempel i de ulike skattekontorene eller i andre avdelinger som f.eks. rettsavdelingen, og for individer herunder. Dette er ikke undersøkt i denne oppgaven.

digitalisering og teknologiens rolle i etaten. Informantene på Forretningssiden understreker at det er samfunnsoppdraget og oppgavene som skal gjøres, som er viktig:

*«Det fremheves fra tid til annen at Skatteetaten har vært ledende innen IT, og at vi må arbeide for å opprettholde den posisjonen. Det å være ledende innen IT eller digitalisering er i seg selv ikke et mål. Vårt oppdrag er å sikre at skatte- og opplysningspliktige etterlever» (Informant nr. 2).*

Flere av informantene understreker at hvis høyt nivå av digitalisering fører til tillit til Skatteetaten er digitalisering nødvendig. Digitalisering er slik bare et virkemiddel. Men informantene mener også at det fremfor alt er kostbart, og at «man er nødt til å gjøre alle feilene selv». På IT-siden trekkes også samfunnsoppdraget frem, men det legges mer vekt på at det å være frempå når det gjelder digitalisering og teknologi er viktig for etaten:

*«Jeg tenker at det innebærer vesentlige fordeler for oss selv å være der [Langt fremme i digitalisering]. Altså en ting er, ved å fremstå som moderne og en du kan stole på så får du tillit som er viktig for oss i samfunnsoppdraget. At folk skal betale skatt. Jeg tenker, vi får jo ansatt flinke folk, hvis du fremstår som en attraktiv arbeidsgiver så tiltrekker du også flinke folk, som bidrar til å beholde den posisjonen ... Det er veldig mye positivt med å ha den profilen vi har da, så det er viktig for oss å opprettholde den.» (Informant nr. 3).*

Sitatene over gjenspeiler de to perspektivene på digitalisering som eksisterer i etaten. Dette har videre implikasjoner for hvordan aspekter ved utforskning og utnyttelse forstås i etaten.

### **5.1.3 Skatteetatens tilnærming til utforskning og utnyttelse**

Det er både likhet og variasjon i hvordan utforskning og utnyttelse forstås i etaten. Dette er basert på forfatterens tolkning av hvordan begrepene fremkommer i dokumenter og hvordan informanter forstår dem. Informantene er generelt sett enig om at utforskning handler om å tenke nytt, og gjøre nye oppgaver på nye måter. Utnyttelse går på den ene siden ut på å videreutvikle de systemer og tjenester man allerede har, og på den andre siden på å opprettholde det man ikke har hatt anledning til å videreutvikle eller erstatte enda. Derimot er det langs tidsperspektivet at skillet blir klarest. På Forretningssiden har man et 10-20- og også noen ganger et 50-års perspektiv (Informant nr. 4). IT-siden anser ikke dette som realistisk, hvor det ser ut til å være vanligere å tenke maksimalt 3 år frem i tid (Informant nr. 3). Det trekkes frem av enkelte informanter at disse tankemåtene ofte kolliderer, men det ser likevel ut til å være en balanse der, hvor man bygger nye systemer eller videreutvikler eldre systemer innenfor et rammeverk av prinsipper som har et langsiktig perspektiv. Disse tenkemåtene går langs de samme linjene som digitalisering og er strukturelt adskilt i organisasjonen. De skaper to

overordnede forståelser av utforskning og utnyttelse. Tabell 5.1 oppsummerer aspektene som er trukket frem over.

**Tabell 5.1** *Ulike forståelser for digitalisering og utforskning og utnyttelse i Skatteetaten.*

Aspekt ved virksomhet	Forretningssiden	IT-siden
Virksomhetens formål (beskatningsprosess)	Rettet utover	Rettet innover
Digitalisering	Mindre viktig	Mer viktig
Utforskning og utnyttelse	Makroorientert	Mikroorientert
Tidsperspektiv	Langt	Kort

Overordnet er tilnærmingen at etaten både skal lære av andres erfaringer, enten det er andre offentlige organisasjoner, organisasjoner i markedet generelt eller skatteadministrasjoner i andre land, og at de også selv skal være frempå og ledende for norsk offentlig sektor. Evnen til å se hvilke gode ideer som passer i en norsk skatteadministrasjonssammenheng og enten bruke disse, eller basere nye ideer på dem ses på som viktig. Dette kommer spesielt frem i interne strategiplaner, i de sentrale dokumentene som de digitale systemene i neste kapittel er bygget på, og er noe som er trukket frem i intervjuene. Som vil vises i neste kapittel har flere digitale systemer vært inspirert av Danmark. Et annet eksempel er en internasjonal konferanse i Oslo i 2017 med 50 andre skatteadministrasjoner i «Forum on Tax Administration» hvor informasjon og erfaringer ble delt. Skattedirektøren sa her at «Vi skal identifisere, diskutere og påvirke relevante trender og utvikle nye idéer som forsterker skatteadministrasjoner i hele verden» (Skatteetaten, 2017c).

Historisk har Skatteetaten vært ledende for digitalisering i offentlig sektor (jf. kontekstkapittel). Derfor er nivået relativt når det gjelder hvordan etaten balanserer det å være ledende i digitalisering med å se til andre organisasjoners erfaring, og må ses i denne spesielle konteksten. Informantene trekker samlet frem at sammenlignet med andre organisasjoner i norsk offentlig forvaltning har nok Skatteetaten en mer innovativ og nyskapende tilnærming, og andre statlige organisasjoner ser til Skatteetaten for inspirasjon. Dette skaper noen spesifikke kontekstuelle rammer for både utforskning og utnyttelse – med andre ord, det som er teknologisk gammelt for Skatteetaten kan være nytt for andre offentlige organisasjoner.

## **5.2 Utvikling av digitalisering og etablering av prinsipper**

### **5.2.1 Teknologiens utvikling og Skatteetaten**

For å forstå utviklingen av digitalisering i Skatteetaten og hva det har å si for utforskning og utnyttelse, er det hensiktsmessig å greie ut om hvordan Skatteetaten forholder seg til den



teknologiske utviklingen som foregår utenfor etatens grenser. Dette er viktig fordi den teknologiske utviklingen skaper både muligheter og utfordringer for utforskning og utnyttelse i Skatteetaten. Betalingsmåter og transaksjonsmengder har økt sterkt de siste årene, men det har også teknologien for å håndtere utfordringene dette medfører. Skatteetaten har flere utviklingsplattformer, eller teknologier, som er sentrale for digitaliseringen i perioden 2008-2018 (Skatteetaten, 2013b). En utviklingsplattform er, svært forenklet, et miljø på datamaskinen hvor man utfører og utvikler programvare. Mange av systemene i Skatteetaten har vært utviklet på plattformen «COBOL» siden 1970, og har i flere år vært ansett som utdatert (Skatteetaten, 2013b, s. 19). Denne teknologien benyttes fortsatt i etaten, som vil vises med modernisering av folkeregisteret i neste kapittel.

«Oracle Designer» er en annen teknologi som har krevd endringer for Skatteetaten. Det er noe alle informantene har trukket frem. Flere av de digitale systemene som er bygget på Oracle-teknologi har vært sett på som så gode og effektive at det ikke tidligere har vært nødvendig å gjøre noe med dem, selv om de har vedvart siden 1980-tallet, ifølge en informant. Men sammen med COBOL er Oracle-plattformen også ansett for å være utdatert. Fra og med 2011 er det sluttet å gi støtte på programvaren av selskapet som driver den, Oracle (Skatteetaten, 2013b, s. 27). Det betyr at man har blitt tvunget over på ny teknologi/utviklingsplattform som støttes aktivt av en leverandør, og er noe som har innebåret betydelige organisatoriske endringer for Skatteetaten. Flere informanter peker på at for begge disse teknologiene har det gjennom 2008-2018 perioden vært vanskelig å leie inn eller ansette mennesker med kompetanse på teknologiene. Videre trekker en informant frem at denne teknologien vil etaten måtte leve med frem til i hvert fall 2030.

Skyteknologi har ifølge informantene utviklet seg mer og mer siden rundt 2010 og Skatteetaten begynte å investere i den fra dette tidspunktet. Dette er en teknologi som spås å ha lang levetid, opp mot minst femti år. HTML5 er en annen teknologi som har etablert seg i IT-verden og som også kan tenkes å ha en lang levetid. For de neste 10-15 årene har Skatteetaten valgt Java som primær utviklings- og programmeringsplattform. Dette er teknologi som kontinuerlig oppdateres og som Skatteetaten beregner vil være sentral i fremtiden.

Programmeringsmåtene i IT-delen av systemene har endret seg radikalt i tidsperioden. Man har gått fra prosedyreorientert programmering til objektorientert programmering i Java<sup>30</sup>. Tidligere, i begynnelsen av tidsperioden og før, bygget man IT-systemer i siloer, dvs. hver for seg og ikke samordnet. Ved å endre arbeidsmåte har man heller etablert en felles, samordnet grunnmur. To av systemene som trekkes frem i neste kapittel, EDAG og MAG, er de som i hovedsak har bidratt til å etablere denne grunnmuren. Hovedpoenget i dette avsnittet er at Skatteetaten må tilpasse seg den teknologiske utviklingen i hvordan man bygger IT-systemer. Ny og bedre teknologi blir til, men gammel teknologi må fortsatt benyttes.

### 5.2.2 En digital endring

Gjennom tidsperioden 2008-2018 har organiseringen av digitalisering og dermed forholdene for utforskning og utnyttelse i Skatteetaten endret seg. Fra 2008 (og tidligere) til 2012 eksisterte det ingen klare prinsipper eller overordnet styring for IT-systemer (Skatteetaten, 2012c). IT-arkitekturen var frikoblet etatens øvrige organisasjonsutforming. Organiseringen var preget av silobaserte IT-systemer uten klare mål eller prosesser for organisasjons virke som helhet, og i perioden 2001-2009 var forvaltningskostnadene for IT-systemene nesten doblet (Skatteetaten, 2012c). Ifølge interne vurderinger i et dokument var det en trend mot et sprik mellom endringsevnen og økte forvaltningskostnader, hvor etaten var mer orientert mot å drifte sine eksisterende systemer (Skatteetaten, 2017b).

Dette endret seg rundt 2010. Den daværende Skattedirektøren formidlet internt at han ville ha et brudd med de tidligere silobaserte IT-systemene. Skatteetaten etablerte da klare mål for IT-arkitekturen, og ulike prinsipper og føringer for hvordan digitalisering skal foregå. Det er spesielt ett internt dokument som trekker frem denne endringen. Dokumentet er kalt «*Scenario og føringer for utvikling av IT-porteføljen i Skatteetaten*», eller «moderniseringsdokumentet», og bygger på arbeid fra 2010. Dokumentet ble revidert sist gang i 2013. Dette moderniseringsdokumentet beskriver premisser og føringer for utviklingen av digitalisering (Skatteetaten, 2013b). Det er forfattet av to sentrale personer med ansvar for IT-utviklingen i etaten, en i IT-staben og en i SITS. Dokumentet omtales som grunnlaget for alle utviklingsplaner og prosjektmandater, og slik, digitaliseringen. I dokumentet er det identifisert utfordringer i etaten når det gjelder kompetansebygging, prosjektkultur med svak forståelse for

---

<sup>30</sup> Dette er noe teknisk, og utdypes derfor ikke nærmere. Hovedpoenget er at det vært en omfattende overgang i kompetanse, teknologibruk og systemoppbygging, som har implikasjoner for de digitale systemene som helhet.

helheten og forståelse for betydningen av modernisering og forenkling (Skatteetaten, 2013b, s. 1-3).

Moderniseringsdokumentet viser til at det er et behov for helt nye IT-systemer i Skatteetaten, men at dette ikke er like akutt sammenlignet med situasjonen i andre nærliggende land. Derfor anses det som mer hensiktsmessig å gjøre store endringer gradvis og fordele kostnadene over tid, for å reduseres risikoen i utviklingsarbeidet. Dette baserer seg på erfaringer frem til 2010. I egenutvikling av systemer pekes det på at: «*Når vi gjennomgår paradigmeskifter oppstår det problemer*» (Skatteetaten, 2013b, s. 15). Innføringen av Oracle Designer, FORMS, PL/SQL<sup>31</sup> og Java trekkes frem som eksempler på dette. Ifølge dokumentet tar det noe tid før kompetansen modnes og arbeidet går bedre, etter at teknologien og løsningsmønstrene er iverksatt.

I dokumentet skilles det mellom «pakkeløsninger» og «omskrivning». Pakkeløsning handler om å bytte ut hele eller store deler av IT-porteføljen med større standardsystemer fra andre systemleverandører. Omskriving handler om optimalisering og etablering av mindre ferdige løsningskomponenter, men som er mer tilpasset etatens behov (Skatteetaten, 2013b, s. 13-14). Begge disse veivalgene kan anses som ulike typer eller grader av «utforskning». Omskriving er det arbeidet som innebærer mest utforskning fordi man her må skrive om store deler av IT-porteføljen (som i mange tilfeller er flere tiår gammel) til Java, mens pakkeløsninger innebærer utforskning i litt mindre grad. Dette fordi at selv om pakkeløsninger handler om å bytte ut større systemer, er det systemer som er relativt enkle og tilpasset for å kunne gjøre nettopp dette.

Moderniseringsdokumentets konklusjon er at pakkeløsninger og standardsystemer er de foretrukne løsningene på de fleste skatteområder, mens omskriving foretrekkes på noen andre enkeltområder. På disse områdene er fokuset på å benytte standard teknologi der det er mulig, bruke offentlige felleskomponenter for å redusere kodemengden og bruke tjenesteorientert arkitektur<sup>32</sup> som legger til rette for gradvis modernisering. Fordi det er en kontinuerlig utvikling av det som omfattes som gode digitale løsninger i markedet må Skatteetaten hele tiden vurdere veivalgene nøye (Skatteetaten, 2013b, s. 16-17). Dokumentet trekker frem at Skatteetaten følger spesielt med på modernisering i Finland og deres bruk av pakkeløsninger (Skatteetaten, 2013b, s. 15-16).

---

<sup>31</sup> Disse tre er deler av Oracles utviklingsplattformer.

<sup>32</sup> Tjenesteorientert arkitektur betyr å integrere datasystemer på en mer effektiv måte.

Selv om Skatteetaten anser pakkeløsninger som det foretrukne veivalget pekes det på at en slik løsning ofte er vanskelig å iverksette. En begrunnelse er at det er lite forståelse for endring i digitalisering på politisk nivå, noe som ifølge moderniseringsdokumentet (Skatteetaten, 2013b, s. 15) og en informant er vesentlig for å kunne iverksette slike systemer. En annen begrunnelse er at risikoen ved store endringer i IT, arbeidsprosesser og kompetansebehov ofte er høy. En tredje begrunnelse er at Skatteetaten har svært mange spesifikke forhold som ikke dekkes av «ferdig» programvare. Mye må dermed tilpasses og det er kostbart. Dette gjelder for eksempel eksisterende systemer, kategorisering av skatteyttere og egenskaper spesifikt for skatt. Slike systemer er ifølge Skatteetaten også lite tjenesteorientert (Skatteetaten, 2013b, s. 15-16). I slike tilfeller prioriteres omskriving, med andre ord større grad av utforskning.

Utgreiningen over viser at det legges stor vekt på utforskning i Skatteetaten, særlig f.o.m. rundt 2010. Det skjer blant annet gjennom «pakkeløsninger» og «omskrivning», og gjennom en overordnet endring i bruken av ny teknologi. De digitale systemene som omtales i neste kapittel manifesterer denne endringen nærmere. Dette er et skifte fra tidligere, før 2010. Da var utnyttelse mer dominerende i digitaliseringsarbeidet. Endringen mot mer utforskningen er klar, men har skjedd gradvis. Prosessene er fortsatt ambidekster; det kombineres både utforskning og utnyttelse i digitalisering, men den overordnede endringen er at vektleggingen er endret. Dette uttrykkes i dokumentene, og gis klart inntrykk for i intervjuene for denne oppgaven. IT-områdene som trekkes frem i neste avsnitt viser de ulike sektorene for hvor arbeidet med mer utforskning har vært gjort.

### **5.2.3 Prioritering av IT-områder**

Gjennom tidsperioden i studien er det lagt ulike prioriteringer i hvilke skatteområder som skal digitaliseres og utvikles i etaten. Dette er noe som kommer frem i moderniseringsdokumentet og hvor andre dokumenter refererer til det dokumentet. Prioriteringene ble lagt i 2009 og 2010. Arbeidet har pågått, og pågår fortsatt, i fem sekvensielle steg (Skatteetaten, 2013b, s. 17; Skatteetaten, 2014a, s. 32):

1. Innsamling av skatt- og avgiftsgrunnlag, og bygging av grunnmur
2. Forskudd og skatteberegning
3. Fastsetting av grunnlag for skatt- og avgiftsberegning
4. Folkeregisteret
5. Innkreving

Dette er den formelle rekkefølgen som digitaliseringsarbeidet var planlagt å foregå i. Det har noe å si for utforskning og utnyttelse fordi det sier noe om hvilke områder man vil drive mer utforskning på, og hvilke områder man ikke skal gjøre omfattende endringer på, og dermed drive utnyttelse. Hovedpoenget er her å vise hva som er prioritert og hva som er nedprioritert. Disse IT-områdene og hvordan de arbeides med utdypes i de digitale systemene og prosjektene som trekkes frem i neste kapittel.

I det første steget ble det etablert ny IT-arkitektur, ved å lage nye registre og datainnsamlingsordninger. Det ble gjort for å kunne ha et best mulig fundament av grunnlagsdata, en type data som er helt essensiell for hele Skatteetatens virke. Grunnlagsdata er alle opplysninger om skatt- og avgiftsforhold, som inntekt, aksjer, eiendom, forsikring og pensjon<sup>33</sup>. I det andre steget ble deler av beskatningsprosessen videre digitalisert, og det tredje punktet er fortsatt pågående. Rekkefølgen på stegene 4 og 5 var ubestemt da planene ble laget i 2010 (Skatteetaten, 2013b, s. 17), men det viste seg etter hvert at moderniseringen av Folkeregisteret ble prioritert først. Mens det arbeidet ble formelt startet i 2016, er steg 5 med innkreving så vidt i gang fra 2017 med forstudier (Skatteetaten, 2017a, s. 32). Dette sier noe om rammene for behovene av videre digitalisering som er identifisert, og legger grunnlaget for utviklingen av digitaliseringen.

Et sentralt poeng om denne prioriteringslisten handler om hva som ikke er på den, og hva det har å si for utforskning og utnyttelse. Flere informanter har trukket frem «Min Skatteside» som et eksempel på en idé og et system som har vært ønsket og ses på som fornuftig nærmest av alle i etaten, men som ikke har blitt realisert. Det har generelt vært vanskelig å finne informasjon om denne idéen og den er verken diskutert i statsbudsjettene, tildelingsbrev eller i årsrapportene til etaten. Det som er av informasjon av Min Skatteside peker i retning på at det nå skal realiseres som en del av det nye SIRIUS-prosjektet (SKL Nytt, 2016, s. 9). Tanken med Min Skatteside er at det skal være en samlet internettportal hvor skatteyttere kan se informasjon om skatten sin, grunnlaget og beregningene som er gjort. Idéen ser ut til å være relativt nytenkende, rett og slett fordi det ikke finnes noe lignende i dag om skatt, og vil bryte med etablerte systemer slik de er i dag og har vært i tidsperioden.

---

<sup>33</sup> Se denne siden for alt som inngår i grunnlagsdata: <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/rapportering-og-bransjer/tredjepartsopplysninger/>

Begrunnelsene fra informantene om hvorfor idéen ikke har blitt realisert handler om at det ikke tydelig har etablert seg som et prosjekt, og at det har blitt nedprioritert fordi det er andre ting man har opplevd som viktigere. I denne forbindelse trekkes det frem at selvangivelse/skattemelding og håndtering av personlige skatteyttere er det de er best på og det som er enklest, og dermed det som er blitt prioritert:

*«Så det er noe med at av og til så gjør vi det som er veldig bra enda bedre, mens det som er vanskelig blir liggende litt i skyggen og vi vet ikke hva vi skal gjøre for å få det til. Så slik sett er det ikke sikkert at Min Skatteside er så veldig viktig for oss» (Informant nr. 3).*

Videre trekker en informant frem et annet systemet, Standard Audit File-Tax (SAF-T), som også burde vært prioritert. Det er et regnskapssystem, hvor man ifølge informanten kunne endret bokføringsloven for å videre digitalisere, effektivisere og være innovative. Men denne lovendringen er ikke gjort selv om loven ble oppdatert f.o.m. 2019. Søk i loven i Lovdata viser at ordet «papir» fortsatt forekommer. Et eksempel om oppbevaring av regnskap for regnskapspliktige er «Regnskapsmaterialet (...) skal kunne skrives ut på papir i hele oppbevaringsperioden» (Bokføringsloven, 2004, §13).

Dette peker i retning av at man i Skatteetaten heller vil fortsette å være innovative innenfor det man er god på. Det er et tegn på utforskning, og viser at utforskning avler utforskning på visse områder. De nye systemene som skal etableres på skatteområdene vil måtte bryte med tidligere systemer. Man videreutvikler derfor i større grad de etablerte systemene istedenfor å lage nye. Å videre utvikle systemer kan være både utforskning og utnyttelse, avhengig av hva som gjøres, men å vedlikeholde systemer man allerede har uten særlige endringer er bare utnyttelse. Det betyr at det som er på prioriteringslisten aktivt arbeides med og er utforskning og utnyttelse, mens det som nedprioriteres er mer orientert mot utnyttelse. Samspillet mellom utforskning og utnyttelse er på denne måten relativt komplekst, noe som forsterker nødvendigheten ved å bruke begrepet ambidekster for å beskrive digitaliseringen i Skatteetaten.

## **5.3 Institusjonelle forhold**

### **5.3.1 Motstand mot endring på Forretningssiden og IT-siden**

Forrige avsnitt pekte på en utvikling mot utforskning, men med visse begrensninger. Dette og neste avsnitt greier ut om aspekter ved disse begrensningene ved å trekke frem institusjonelle forhold for utforskning og utnyttelse. Det har vært noe motstand mot endringer i Skatteetaten, ifølge flere av informantene. Typen av motstand mot endring har endret seg noe over tid. Før tidsperioden som studeres, 2008-2018, dreide motstanden seg hovedsakelig om automatisering

og dets muligheter for erstatning av manuell saksbehandling. Flere informanter påpeker dette. Saksbehandlere var, forenklet sagt, bekymret for å miste jobben sin til datamaskiner. Samtidig var de selv med på å definere hvilke områder som trengte digitalisering:

*«... Så er det de som utfører den manuelle prosessen som spesifiserer hva IT-prosesser skal gjøre. Og da (...) vil de gjerne ofte definere at de vil at systemet skal ta alle de repetitive og lite meningsfulle jobbene, og så skal de selv sitte med de differensierende jobbene. Men hvis man tar et skritt utenfor, så kan hele prosessen automatiseres og behovet for manuelle prosesser bortfaller» (Informant nr. 4)*

I perioden etter 2008 har meningene i stor grad utviklet seg til at det å frykte for å miste jobben er tilfelle i liten grad, ifølge informanter. Saksbehandlere er ikke lenger med på å definere hva de digitale systemene skal gjøre; det gjøres av enhetene på Forretningssiden og IT-siden forteller informanter.

Motstanden mot endring i tidsperioden handler mer om overgangen fra tidligere IT-systemer til nye IT-systemer. Siste del av sitatet over viser dette. En annen informant eksemplifiserer det nærmere ved å trekke frem bruken av IT-konsulenter i MAG-systemet (som greies ut om i neste kapittel). Her leide man inn konsulenter fra markedet som i praksis gjorde andre ting enn det de ble bedt om, og som påsto at deres egne arbeidsmåter var de rette. Denne motstanden skyldtes uenigheter rundt hvordan arbeidsmåter med ny teknologi skal skje.

Videre påpekes det av informantene at i denne forbindelse var «endringssmerten» i MAG stor fordi den planlagte overgangen fra det gamle systemet til det nye systemet var for omfattende. Konsekvensene ble at man bygget IT-systemer feil, som man ifølge en informant ikke har rettet opp i. Begrunnelser for dette var at det ikke er kostnadssparende å rette opp igjen måtene systemene er laget på og man velger heller å leve med tilstanden.

*«Vi fikk kanskje 70-80% måloppnåelse da [i MAG]. Og jeg tenker, i forhold til den type radikal endring så skal vi egentlig være fornøyd. Mange rundt meg sier at dette ble jo ikke slik som vi skulle ha det, men jeg tenker, med den graden av endring i en stor organisasjon som dette så skal vi være fornøyd med det vi fikk til.» (Informant nr. 3).*

En annen informant trekker frem at selv om det skjer en overgang fra gamle til nye IT-systemer, betyr ikke det at systemenes funksjon nødvendigvis endres radikalt. Det kan med andre ord være begrensninger i graden av utforskning selv om man innfører helt nye systemer:

*«Men så kan det være at vi bare gjentar den samme gamle måten å jobbe på med ny teknologi. Så det er ikke sikkert at nyutvikling av systemer innebærer utvikling av verken organisasjon eller prosesser» (Informant nr. 2).*

Dette angår både den organisatoriske og de teknologiske delene av motstanden ved systemene. Det er flere grunner til denne motstanden, og en av dem er pekt på over med at IT-konsulenter ikke alltid gjør det de skal. En annen grunn, ifølge informant nr. 2, er at Skatteetaten har svært mange IT-systemer (72 basert på en intern definisjon). Disse er bygd på ulike teknologier, til forskjellige tider, under forskjellige forhold og med forskjellig tenkning. Ny teknologi krever personell med kunnskap om den teknologien. I Skatteetaten er det ikke alltid man kan overføre ansatte med kunnskap om de gamle systemene til de nye systemene fordi arbeidsmåtene/programmeringsmåtene er annerledes. Dette gjør at etaten tvinges til å vedvare ved gamle systemer og tenkning fordi det er denne type kunnskap ansatte innehar. Informant nr. 5 legger vekt på at Skatteetaten er en regelstyrt og budsjettstyrt offentlig organisasjon, hvor det å si opp ansatte med utdatert kunnskap og ansatte nye med de samme ressursene vanskelig lar seg gjøre. Dette skaper dermed en strukturell organisasjonsmessig begrensning i muligheten for utforskning i denne sammenheng.

I intervjuene kommer det frem at motstanden har en annen dimensjon også, som viser seg i starten av arbeid med IT-systemer. Dette kan eksemplifiseres med arbeidet i SOFUS-prosjektet (som greies ut om i neste kapittel). IT-systemene som tidligere ble benyttet for behandling av selvangivelser var avgjørende for hvordan tenkingen ble i SOFUS. Dette kan ses på som naturlig med tanke på at feltet er forskudd og skatteberegning, det vil si relativt klare og tradisjonelle oppgaver som skal gjennomføres, men innenfor disse rammene har det vært stort potensiale for nytenking og forenkling, hevder en informant. Spesielt i informasjonsstrukturen<sup>34</sup> som, på den ene siden forskudd, og på den andre siden beregning, har tradisjonelt blitt behandlet som to separate områder (Haugen, 2005). Informasjonsstrukturen ble vurdert av noen i etaten som å egentlig være den samme, noe som betyr at IT-systemene som behandler dette kan sammenkobles fordi informasjonen er lik.

Men nettopp fordi forskudd og skatteberegning tradisjonelt har blitt holdt separat har disse tankene vedvart og det var vært en tilbakeholdenhet mot å sammenkoble dem. En informant la vekt på at fagfolkene som jobber med akkurat disse prosessene er de som er best på det man har mulighet til å forlate. Dette går tilbake til det innledende sitatet i begynnelsen av dette avsnittet om at de som er nærmest arbeidsoppgavene ofte definerer potensialet for

---

<sup>34</sup> Med informasjonsstruktur menes, forenklet, sammensettingen av informasjon om skatteyter (f.eks. fødselsnummer) og klassifiserte, verdisatte og periodiserte opplysninger som bl.a. inntekt, formue, bosetting.



oppgaveløsningen, og slik, digitaliseringen. En informant oppsummerer betydningen dette har for digitalisering og nytenking:

*«Så jeg skal påstå (...) kognitive strukturer, vår egen virkelighetsoppfatning, vårt eget selvbilde, organisasjonens vedtatte sannheter er kanskje det største hinderet vi har for digitalisering. Og for innovasjon (...). Og det har veldig lite med IT å gjøre» (Informant nr. 2).*

Slik ser det ut til at de som jobber med de helhetlige systemene og de langsiktige planene, Forretningssiden, er de som identifiserer at fremtiden for Skatteetaten innebærer mer omfattende endringer i systemer, kompetanse og kultur i hele organisasjonen, dvs. utforskning. De som er nærmere arbeidsoppgavene, enten det er saksbehandling eller bygging av systemene, er mer orientert mot å fortsette med det som er, dvs. utnyttelse.

Samlet tyder dette på at den institusjonelle motstanden og begrensninger ved utforskning i IT-systemarbeidet til å begynne med er lav, og øker gradvis etter hvert som endringer manifesteres. Hvordan ansatte tenker om hva Skatteetaten gjør og hvem de er, ser ut til å være avgjørende for digitalisering og innovasjonstanker. Dette leder til et spørsmål om ansatte har rom for prøving og feiling i etaten, et aspekt som vil kunne si noe om fleksibiliteten til å tenke nytt eller ikke.

### **5.3.2 Rom for prøving og feiling**

Intervjuer med informantene viser at mulighetene for å tenke nytt, innovativt og oppdagende, varierer fra avdeling til avdeling. Det kan tyde på at det eksisterer ulike subkulturer i forbindelse med utforskning og utnyttelse i digitalisering i etaten. Som tidligere vist har arbeidet med de digitale systemene to sider, Forretningssiden og IT-siden. Dette er inndelingen som brukes for å karakterisere hvordan utforskning og utnyttelse kommer til uttrykk, fordi hver side har noe forskjellige organisasjonsforhold. Grunnet denne inndelingen vil det først greies ut om forholdene på Forretningssiden, og deretter forholdene på IT-siden, før samspeillet mellom dem belyses.

#### **5.3.2.1 Forretningssiden**

Forretningssiden, hovedsakelig representert ved avdeling for Innovasjon og Utvikling, er som vist innledningsvis den enheten som tenker helhetlig og er inne tidlig med ideer, behov og konsepter til digitale systemer i etaten. Her har ansatte til tider stor autonomi for å tenke nytt og eksperimenterende, og søk etter nye systemer og nye måter å tenke på har ofte sitt utspring her. Dette kommer enten fra enkeltpersoner eller er basert på helhetlige vurderinger av systemer og løsninger fra Skatteadministrasjoner i andre land eller organisasjoner. Informanter i og

utenfor avdelingen understreker dette. Tanker om utforskning kommer til tider klart frem, men omfattende risikotaking forekommer lite, viser sentrale dokumenter. Nesten alle dokumenter fra Skatteetaten som er gjennomgått i denne studien har trukket frem risiko og usikkerhet. I innføringen av det omtalte MAG-systemet ble det for eksempel gjort usikkerhetsanalyser (Skatteetaten, 2011b, s. 32). Det ser ut til å være lite rom for å forfølge systemer som innebærer stor risiko. Dette er i tråd med det tidligere nevnte moderniseringsdokumentet, som sier at moderniseringen skal skje gradvis. En informant kaller dette en «sakte revolusjon». Men den store oppmerksomheten om utforskning er ikke nødvendigvis optimalt, pekes det på av en annen informant. Det ser ut til at dette i enkelte tilfeller kan føre til en slags «felle» der nytenking avler nytenking. Det trekkes frem at de gode ideene ofte «overselges» med at de har veldig stor effekt, og at de mulige begrensningene ved nye systemer ikke vurderes grundig nok. En informant vurderte I&U-avdelingen som å muligens være for sterk i disse idéfasene, fordi de som fremmet disse ideene ikke deltok i gjennomføringen og byggingen av selve systemet. Dette ble sett på som en organisatorisk utfordring.<sup>35</sup>

På Forretningssiden varierer det i hvem som er med i arbeidet med innovasjon. Dermed varierer oppfattelsen om man har mulighet til å tenke nytt. En informant peker på at:

*«det er jo rom hos oss hvor man får lov til å jobbe veldig innovativt, og da tror jeg, de som får lov til å være med i de prosessene vil si, ja men det er det. Også har du de som ikke får være med, som sier her får vi ikke lov til noen ting.»* (Informant nr. 5).

Når det gjelder arbeid med helt ny teknologi mener noen at det er fremtiden, mens andre vil heller si at det er et hinder for å få lov til å tenke innovativt fordi de blir begrenset av rammene som den nye teknologien skaper.

Overordnet ser det ut til at utforskning har vært relativt fremtredende sammenlignet med utnyttelse. Likevel er det visse begrensninger ved utforskningsaspektet. Som pekt på over i moderniseringsdokumentet, er det i flere tilfeller ytret behov for å forfølge utnyttelse, fordi gradvis modernisering antas å redusere risikoen i utviklingsarbeidet (Skatteetaten, 2013b, s. 14). Dette har gjort at man i noen tilfeller føler at man må være innovative innenfor de rammene og systemene man allerede har. Videre har man i flere tilfeller ikke undersøkt tilstrekkelig de ideene som finnes i markedet som man kan ta inspirasjon fra. En informant trekker frem et eksempel på et prosjekt hvor etaten hadde møte med leverandører fra Microsoft hvor de spurte

---

<sup>35</sup> Denne oppbyggingen er nå endret etter reorganiseringen f.o.m. 2019. Nå er de som arbeider med ideene formelt sett nærmere knyttet til selve byggingen av ideen (Informant nr. 5).

dem om råd til hva man burde gjøre, som om Skatteetaten selv egentlig allerede hadde bestemt seg. I dette tilfelle kunne mulighetsrommet for ideer vært mer utforsket:

*«Vi kunne antagelig brukt markedet i større grad, og ha en mye bredere og innovativ fase først før vi trekker ned rammene for prosjektet (...) Man har ikke egentlig utforsket mulighetsrommet tilstrekkelig godt da, før vi setter i gang. Mulighetsrom betyr både å identifisere hva er de faktiske problemstillingene vi har og hva løsningsrommet er» (Informant nr. 3).*

Motstanden mot de utforskende ideene ser generelt sett ut til å komme senere i prosessen når ideer skal gjøres om til etablerte systemer. Om prosjektløpets gang forteller en informant at det er særlig i overgangen fra I&U til SITS at ideer endres: *«Overlevering fra en fase til en annen, eller fra en avdeling til en annen, fungerer ofte som hviskeleken. Det forsvinner veldig mye informasjon i overleveringen» (Informant nr. 2).* Dette har implikasjoner for hvordan utforskning og utnyttelse foregår i etaten. Det ser ut til at etterhvert som arbeid med et digitalt system utvikles, minsker rammene for de opprinnelige ideene. Her er det likevel fortsatt mulighet for at nye ideer slipper til, bare at de er annerledes. Dette er ikke nødvendigvis et tegn på mindre rom for utforskning, men et tegn på lite samsvar mellom opprinnelig idé og hva som gjennomføres.

### **5.3.2.2 IT-siden**

I arbeidet med å tenke nytt og jobbe med ideer på IT-siden peker en informant på at det ikke er noe i veien med kulturen for å gjøre dette. Derimot trekkes det frem at etaten mangler noen organisasjonsmessige forutsetninger for å kunne gå fra å ha en idé til å kunne jobbe med den. Selv om det nå er utarbeidet prinsipper og langsiktige planer i moderniseringsdokumentet som kartlegger hvordan etaten skal se ut digitalt om 20-30 år er det fortsatt tilfeller i etaten der ideer popper opp om hvordan nye ting kan gjøres:

*«Og de ideene går på en måte nå inn i den samme beslutningsstrømmen som det disse store tunge tingene gjør og da blir det veldig vanskelig å få til. Veien fra å ha en ide til å få lov til å jobbe med den, den blir for lang, så folk har sluttet lenge før de har fått lov til...» (Informant nr. 3).*

For individer eller mindre team til å få ressurser til å arbeide med ideer, ser det ut til å være vanskelig å komme gjennom til ledere. Det er likevel enighet på IT-siden om at det må være en viss substans i ideer for å kunne overbevise ledere om å kunne arbeide med dem. Dette underbygger det flere informanter trekker frem: at tid og ressurser er sentrale elementer for utforskning og utnyttelse, på både Forretningssiden og IT-siden.

Skatteetaten har selv identifisert behov for å endre disse forholdene. Det er hovedsakelig to tiltak som i de siste årene har blitt arbeidet med for å kunne bedre legge til rette for at innovasjonsideer kan vokse. Det første som trekkes frem av flere informanter er å jobbe mer «bimodalt». Å jobbe bimodalt handler om å utnytte det som er kjent samtidig som man utforsker nye områder. Siktemålet er å kunne eksperimentere med ideer samtidig som man forbedrer systemene man allerede har (Itera, u.å.)<sup>36</sup>. Her er det viktig å påpeke at dette gjelder for et lavere nivå i avdelingen SITS og er nærmere knyttet til IT-arbeid enn digitaliseringsutvikling som helhet. Den andre som trekkes frem som er en videreføring av det å jobbe bimodalt, er å opprette en innovasjonslab. Dette er relativt nytt og helt i slutten av tidsperioden som studeres, men skal fungere som en sammenkobling av ideer.

Det finnes likevel rom for prøving og feiling i prosjekter og systemer som allerede er etablert og planlagt. Et eksempel som en informant trekker frem, er programmeringen og utviklingen av internettsidene som brukere skal benytte i utfylling av skattemeldingen, dvs. hvordan skjermbildet skal se ut. Målet er at disse skal være intuitive og selvforklarende for de som skal fylle inn opplysninger. Da må man programmere for at dette skal realiseres, og da prøver man seg frem, ofte ved å benytte testgrupper, enten internt eller blant borgere, for å se hva som fungerer og hva som ikke fungerer. Dette er likevel innenfor rammene av helhetlige ideer og systemer, hvor målet er definert, men ikke nødvendigvis veien til målet. Man har altså allerede utviklet hvilken funksjon en internettportal/side skal ha, men ikke konkret hvordan den er programmert. Dette er da på lavere nivå på IT-siden.

Et annet eksempel på prøving og feiling på IT-siden som en informant trekker frem, er tilfeller hvor man ønsker å etablere kunnskap for hele organisasjonen om hva teknologi kan gjøre slik at man videre kan identifisere helhetlige digitaliseringsmuligheter for etaten. I slike prosjekter har man skapt bevisste rom for prøving og feiling. Eksempelvis har Skatteetaten nå jobbet med kunstig intelligens i noen år (Difi, 2019). Dette er et tema i tidlig fase i teknologiens utvikling, hvor man ikke vet helt hva det kan gjøre og hvilke konsekvenser det kan få. Man vet altså ikke om, eller hvordan, det kan skape radikale endringer for organiseringen av skattesystemer og Skatteetaten. Derfor har etaten eksplorative prosjekter i dette temaet for å skaffe seg et kunnskapsgrunnlag. Disse prosjektene er primært på IT-siden ettersom det er de som har den

---

<sup>36</sup> Her kan man se at dette er helt sammenfallende med utforskning-utnyttelse teorien i denne oppgaven, og noe av det som er skrevet i litteraturen om bimodal IT har trukket frem nettopp March (1991), se for eksempel Haffke et al. (2017) og Leonhardt et al. (2017).

tekniske kunnskapen. En informant i IT-staben forteller at når denne kunnskapen er etablert og de som har arbeidet med idéene kommer opp med en løsning eller forslag til system, kan det godt være at ledelsen sier nei til forslaget. Det påpekes av informanten at å etablere et kunnskapsgrunnlag er et helt avgjørende, selv om ikke alle idéer kommer gjennom og det er derfor helt avgjørende å ha organisasjonsforhold for prøving og feiling.

Tidligere i kapittelet ble den formelle prosjektløpsfasen for utviklingen av digitale systemer greid ut om. Om selve prosessen med at ideer oppstår i I&U og den faktiske gjennomføringen trekker en informant frem at mye også har startet på IT-siden, og at det er konkurrerende miljøer mellom de to sidene. Dette kan indikere mindre autonomi i I&U enn det som er argumentert for i avsnitt 5.3.2.1. Det tyder også på at IT-siden er noe mer orientert mot utforskning og at initiativet til ideer ikke utelukkende kommer fra I&U. Dette legger til en institusjonell dimensjon til organiseringen av digitalisering som er greid ut om tidligere i kapittelet, ved at initiativ til digitalisering går forbi den formelle organiseringen. På denne måten oppstår utforskning ikke bare på Forretningssiden men også IT-siden. Her er det igjen viktig å påpeke at utforskningen er relativt forskjellig i de to avdelingene. Forretningssiden har et mer overordnet digitalt systemnivå, mens IT-siden er mer på et underordnet, teknologisk nivå. Dette betyr ikke at IT-siden ikke påvirker det overordnede nivået, men det betyr at endringer i det overordnede nivået, utforskning eller utnyttelse, også springer ut fra et lavere nivå.

### **5.3.2.3 Samspillet mellom Forretningssiden og IT-siden/Oppsummering**

Hvordan det arbeides med utforskning og utnyttelse på forretningssiden og IT-siden er ganske forskjellig. For det første er de strukturelt skilt fra hverandre. Koblingen mellom dem har preg av løse koblinger. De er autonome underenheter i organisasjonen som helhet. For det andre er det klart forskjellige kulturer for digitalisering, og det kan blant annet skyldes formålet til de ulike avdelingene: Innovasjon og Utvikling er orientert helhetlig, mens SITS er den som gjennomfører og setter ideene ut i livet. Det er rom for prøving og feiling begge steder. På forretningssiden handler det om prøving og feiling rundt de store utviklingsprosjektene og de store endringene, mens på IT-siden handler det om prøving og feiling og eksperimentering på lavere nivå, hovedsakelig relatert spesifikt til teknologibruk. Forretningssiden er mer makroorientert, mens IT-siden er mer mikroorientert. Det nylige arbeidet med kunstig intelligens er et unntak til denne mikroorienteringen. Det er likevel ulike meninger om hvordan digitale systemer skal arbeides med. Det ser ut til at jo lenger en idé kommer i prosjektløpet og systemarbeidet så innsnevres rommet for hvor eksperimenterende, varierende og nyskapende

man kan være. Dette er et tegn på begrensningen i graden av utforskning, og et tegn på at utforskning tenderer til å bli utnyttelse over tid. I sammenheng med det forrige avsnittet, er den institusjonelle motstanden og begrensningene mot utforskning lav til å begynne med, og øker gradvis etter hvert som endringer manifesterer seg.

## **5.4 Omgivelsesforhold**

### **5.4.1 Skatteetaten og andre organisasjoner**

For å kunne vurdere Skatteetatens autonomi i utforskning og utnyttelse er det nødvendig å undersøke organisasjonens forhold til andre nærliggende organisasjoner. Dette sier noe om autonomien til organisasjonen. Finansdepartementet ser ut til å være lite direkte involvert i digitaliseringsarbeidet til etaten. Det er ingen detaljstyring og det er svært lite som kommer overraskende på fra departementet. Det meste av arbeid med forslag til digitale systemer er utarbeidet av etaten selv og spilles inn til departementet, før de kommer tilbake som formelle «bestillinger». Dette er inntrykket basert på tildelingsbrev, prosjektdokumenter og informasjon fra informanter. Informanter forteller at den felles forståelsen i departementet og styringen på armlengdes avstand har vært viktig for å kunne ha rom for innovasjon. Et eksempel på dette er i departementets retningslinjer for forstudier hvor det bl.a. pekes på at mulighetsrom skal defineres bredt for å kunne identifisere alle behov og muligheter for løsninger og tiltak (Skatteetaten, 2013c, s. 14). Iblant kommer det likevel endringer fra regjeringen utenfor Skatteetatens kontroll. Et eksempel på dette som flere informanter har trukket frem er overføringen av ansvaret for flere typer av avgifter, og underliggende digitale systemer, fra Tolletaten til Skatteetaten. Denne oppgaveoverføringen har satt rammene for hvilke systemer som skal arbeides med, og som krever endring og tilpasning, men har ikke sagt noe om hvordan dette skal gjøres (Skatteetaten, 2015e). Slik er det vanskelig å si om dette har begrenset autonomien i utforskning og utnyttelse, men det har uansett endret prioriteringen av oppgaver.

Når det gjelder forholdet til Difi er det variasjon i hvordan informanter beskriver dette forholdet, men det er en enighet om at Difi har relativt lite betydning for overordnet digitalisering i Skatteetaten. Dette bekreftes av informanten fra Difi. Noen informanter peker på at påleggningen av Digital Postkasse fra Difi tvert imot muligens har hindret etatens eget arbeid. Spenningen kommer blant annet frem i årsrapporten for 2017 (Skatteetaten, 2017a, s. 34) og i media (VG, 2016). Det skal riktignok nevnes at det pekes på at Difi har hatt stor betydning for digitalisering i andre offentlige organisasjoner.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har publisert noen styrende dokumenter for digitalisering i offentlig sektor: Digital Agenda for Norge, og digitaliseringsrundskrivene. Informantene i Skatteetaten kjente lite til disse, og flere ville ikke uttale seg om dem av denne grunn. Andre påpekte at Skatteetaten arbeidet slik som det står i dokumentene uansett, så de oppleves ikke som styrende. Dette kommer også frem i årsrapportene hvor flere av de samme målene som i rundskrivene understrekes, særlig at teknologien skal brukes til å fornye og forbedre offentlige tjenester (f.eks. Skatteetaten, 2015a, s. 57; Meld. St. 27 (2015-2016), s. 11).

Skatteetaten har en del direkte samarbeid gjennom OECD, men det går mer på ikke-digitaliseringsrelaterte tema, som bekjempelse av skatteunndragelse (Skatteetaten, 2018a). Etaten har likevel fulgt den internasjonale trenden i digitalisering av offentlig forvaltning, og det er flere paralleller med aspektene som er trukket frem i dette og neste kapittel, og punktene om EUs (Europakommisjonen, 2010a) og OECDs (2014) anbefalinger i kapittel 2.3. Eksempler er interne kulturer for digitalisering, forenkling av systemer for brukere og samordning av digitale systemer på tvers av organisasjoner. Dette er også aspekter som er trukket frem i dokumentene fra KMD, så det er vanskelig å si hva som påvirker mest og om det påvirker. Skatteetaten ser uansett ut til å i mindre grad forholde seg bevisst til påleggninger om digitalisering fra andre organisasjoner, og *opplever* autonomi.

#### **5.4.2 Fremstilling utad**

For å vurdere om symboler har spilt en avgjørende rolle, som i andre offentlige institusjoner (Christensen og Læg Reid, 2003), for vektleggingen av utforskning og utnyttelse i digitalisering i Skatteetaten, vil årsrapporter analyseres. Dette kan også fange opp om det har skjedd en gradvis kulturell endring i etaten. Årsrapporter kan ses på som en oppsummering av de største utviklingstrekkene i organisasjonen, og som symbolsk prøver å balansere utforskning og utnyttelse, og behov og vurderinger relatert til dette. De trekker også frem visjoner om fremtiden. I analysen er det gjort en begrensning ved å fokusere på det som relateres til digitalisering. Det er trukket frem tre årsrapporter i tidsperioden, fra 2008, 2012<sup>37</sup> og 2018, som vil kunne si noe om (den symbolske) utviklingen over tid.

Innledningsvis i årsrapporten fra 2008 understreker skattedirektøren at Skatteetaten «er og skal være en pådriver for modernisering av offentlig virksomhet» (Skatteetaten, 2008, s. 3). Videre trekkes det frem at etaten ikke har nok ressurser til å drive tilstrekkelig utvikling av

---

<sup>37</sup> Ettersom det ikke eksisterer en årsrapport fra 2013, altså midt i tidsperioden, er rapporten fra 2012 valgt.

digitalisering, og IT-området trekkes spesielt frem (Skatteetaten, 2008, s. 16). Dette signaliserer primært et ønske om vektlegging av utforskning. Digitaliseringsarbeid vektlegges for øvrig lite i rapporten, noe som kan skyldes lite eksternt press på organisasjonen om store endringer, utforskning, i digitalisering.

Årsrapporten fra 2012 begynner med å presentere Skatteetatens verdier, som er «profesjonelle», «imøtekommende» og «nytenkende», og etatens strategier som inkluderer bl.a. «i forkant», «kvalitetskultur» og «brukervennlig offentlig sektor» (Skatteetaten, 2012a, s. 2). Disse verdiene ble først introdusert i årsrapporten for 2010 (Skatteetaten, 2010a). Dette viser en videreføring av å ville fremstille seg som ledende i digitaliseringsarbeidet. Også i rapporten fra 2012 pekes det på at utvikling av systemer er ressurskrevende, og skattedirektøren sier: «På utsiden blir skatt enklere og enklere for folk flest, på innsiden er det litt annerledes» (Skatteetaten, 2012a, s. 3). Dette kan tolkes som en parering mot forventninger med at man ikke skal ta for gitt nytenkingen og det innovative som etaten gjør. I rapporten trekkes det også frem at Skatteetaten er «en moderne, fremtidsrettet etat» (Skatteetaten, 2012a, s. 8). Dette er veldig symbolsk. Det viser at organisasjonen tenker at den er god på å forutsi fremtiden slik at den kan håndtere dynamiske endringer, for eksempel i teknologiutvikling, m.a.o. utforskning.

I årsrapporten fra 2018 trekkes det umiddelbart frem de mest velkjente og suksessfulle IT-løsningene som Skatteetaten har, skattekort og skattemelding. Videre trekkes det frem at en annen av etatens IT-løsninger har vunnet Difis digitaliseringspris (Skatteetaten, 2018a, s.5-6). Her vil etaten vise at selv om den har en pågående omorganisering som tar tid og ressurser, har den også kapasitet til sine store IT-satsinger. I forbindelse med samfunnsoppdraget understrekes det at «gode IKT-systemer er avgjørende for at vi lykkes», og verdiene som etaten vil identifisere seg med i rapporten fra 2012 er videreført. Dette utdypes ved at de sier at «vi skal være (...) nytenkende i måten vi løser oppgavene på» (Skatteetaten, 2018a, s. 9). Her ønsker Skatteetaten å fremstille seg ved utforskning, og si at dette er en viktig del for at Skatteetaten skal lykkes.

Gjennom årsrapportene ønsker Skatteetaten å vise at de har en kultur for digitalisering, ved å understreke at dette er et viktig element i å løse samfunnsoppdraget. Vektleggingen av mer utforskning, f.o.m. 2012, i de symbolske fremstillingene kan tolkes både som å representere en gradvis endring i den interne kulturen, og et forsøk på å håndtere økte forventninger i omgivelsene til innovative og nyskapende digitale systemer i forvaltningen.

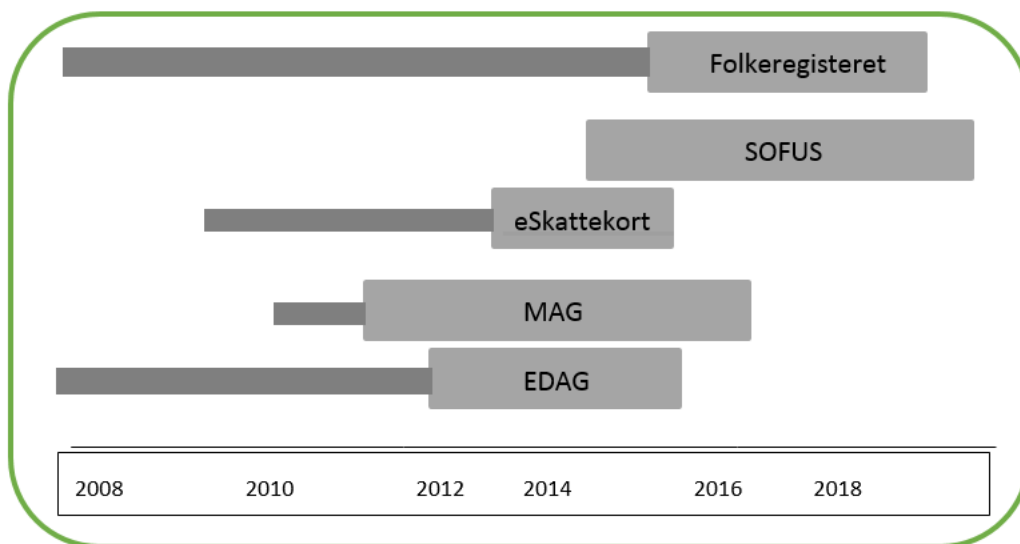


## 6 Digitale systemer i Skatteetaten

I forrige kapittel ble organisasjonsforholdene for utforskning og utnyttelse i Skatteetaten presentert. Ett av hovedfunnene var at det skjedde en endring i utvikling av digitalisering, og i denne forbindelse ble det etablert prioriteringer av hvilke områder det arbeides med. Disse er realisert eller realiseres gjennom systemene som analyseres i dette kapitlet. Kapitlet ser dermed på andre aspekter ved utforskning og utnyttelse i Skatteetaten. Der hvor rammene til digitalisering er beskrevet i forrige kapittel, undersøkes det her nærmere tilstanden til ulike digitale systemer. Dette kapitlet tar for seg systemer som er valgt ut i tidsperioden 2008-2018. Det adresserer det andre forskningsspørsmålet:

«Hvordan kan digitale systemer i etaten beskrives ut fra begrepene utforskning og utnyttelse?»

Hvordan utforskning og utnyttelse forstås er greid ut om i kapittel 3 om teori. Det har lagt grunnlaget for klassifiseringen av de digitale systemene. For at klassifiseringen skal være ytterligere håndgripelig i denne empiriske delen er utforskning og utnyttelse nærmere konkretisert i Tabell 3.1 i kapittel 3. Se tilbake til denne for de ulike kriteriene som ligger til grunn for bruken av teorien. Figur 6.1 under gir en oversikt over tidsløpet til de ulike digitale systemene, hvor den mørkere linjen indikerer fasen før selve «byggingen» av systemet.



**Figur 6.1** Oversikt over digitale systemer i Skatteetaten

Redegjørelsen av de digitale systemene og vurderingene av utforskning og utnyttelse i systemet følger denne strukturen: i beskrivelsen gjøres det først en kort overordnet beskrivelse av systemet og dets funksjon. Deretter greies det ut om systemets bakgrunn, og videre om

eventuelle regelendringer og tekniske aspekter ved systemet. Videre arbeid med systemet nevnes kort, hvis dette er tilfelle. Deretter klassifiseres systemet ut fra utforskning og utnyttelse, og denne delen avsluttes med en oppsummering av vurderingen.

Det første systemet som presenteres er EDAG/A-ordningen. Deretter greies det ut om innføring av elektronisk skattekort. Dette etterfølges av Modernisering av grunnlagsdata. Så greies det ut om Moderniseringen av systemene for forskudd og skatteberegning. Det siste systemet som gjennomgås er Moderniseringen av Folkeregisteret. Til slutt oppsummeres det hvor utforskning og utnyttelse i systemene vurderes helhetlig.

## **6.1 EDAG/A-ordningen**

I prosjektet Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere (EDAG) ble en ny rapporteringsordning til offentlige etater innført, kalt A-ordningen. Ordningen er en felles ordning som omfatter arbeidsgiveres rapportering til tre offentlige etater, Skatteetaten, Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statistisk Sentralbyrå (SSB) innen områdene ansettelse, lønn og inntekt (Skatteetaten, 2015a, s. 41). Før ordningen ble innført rapporterte arbeidsgivere overlappende opplysninger til de tre etatene på ulike måter og ulike tidspunkt. Nå oppgis opplysningene i et samlet skjema. Skatteetaten ved avdelingen Etatenes felles forvaltning (EFF), forvalter ordningen på vegne av de andre etatene (Skatteetaten, 2015a, s. 41).

I 2012 ble det vedtatt å innføre denne ordningen, og den ble etablert i 2015 (Prop. 1 S (2013-2014), s. 91; Skatteetaten, 2015a, s. 41). Forstudierapporten fra 2009 la et viktig fundament for den nye ordningen (Skatteetaten, 2010b), men tankene om denne ordningen dateres lenger tilbake. Én person i Skatteetaten begynte å arbeide med ideen i 1998 og det ble etter hvert etablert flere arbeidsgrupper. Ordningen bygger på erfaringer fra andre land, til en viss grad Nederland, Ungarn og Estland, men hovedsakelig Danmark (Skatteetaten, 2010b; Skatteetaten, 2016c; Informant nr. 1). Den danske ordningen var særlig interessant for EDAG på grunn av likhetstrekkene med skatteregimene og samfunnsforholdene i de to landene (Skatteetaten, 2010b, s. 15; Informant nr. 1). Fordi EDAG innebar omlegging av rutiner på lønnsområdet som innebar stor risiko for arbeidsgivere har det vært et nært samarbeid mellom Skatteetaten og regnskapsførere, revisorer, lønnsentraler og lønnsystemleverandører (Skatteetaten, 2010b).

EDAG-prosjektet bidro samlet sett med et nytt regelverk, en ny systemløsning, innføringen av a-ordningen og etableringen av forvaltningsenheten «Etatenes felles forvaltning» i Skatteetaten. Ordningen dekker regelverk og ansvarsområde for ulike etater og det ble derfor vedtatt en ny

lov, *Lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m.* (A-opplysningsloven) (Prop. 1 S. (2013-2014)). Loven handler om å legge til rette for at arbeidsgivere kan oppfylle sine plikter effektivt med hensyn til å gi opplysninger om enkeltpersoner og gi offentlige etater tilgang til opplysninger (A-opplysningsloven, 2012, § 1). Opplysningsplikten i loven er hjemlet i bl.a. skatteforvaltningsloven, folketrygdloven, skattebetalingsloven og statistikkloven (A-opplysningsloven, 2012, § 3).

A-ordningen er ment å forenkle rapportering for arbeidsgivere og bedre oppgaveløsningen for de tre etatene. Med denne løsningen leveres nesten alle opplysninger gjennom en ny elektronisk ende-til-ende-rapportering fra lønns- og personalsystemene til arbeidsgivere, til de tre etatenes mottakssystemer. Her behandles og brukes opplysningene (med hjemmel i lov). De konkrete opplysningene som arbeidsgiver rapporterer er inntekt, forskuddstrekk, arbeidsforhold, arbeidsgiveravgift og finansskatt til virksomheten (Skatteetaten, u.å.). Hoveddelen av denne databehandlingen skjer automatisk. Opplysningene benyttes til fastsetting- og kontroll av skatt, arbeidsgiveravgift, trygd- og pensjonsytelser, skattetrekk og til statistikk. Ifølge Skatteetaten (2015, s. 43) økes datakvaliteten ved at flere benytter de samme opplysningene og konsekvensen av feilrapportering kan oppdages av flere. Det nye systemet har gjort at fem innsendingsskjemaer har blitt til ett, dermed er arbeidet for arbeidsgivere forenklet.

Arbeidet med systemene i a-ordningen har fortsatt etter at systemet ble iverksatt. Fra 2016 er det EFF som forvalter og utvikler ordningen videre. Innholdet er utvidet, språket er forbedret veiledningen for bruk er strukturert på en enklere måte (Skatteetaten, 2018b). I 2018 ble også unntaksregelen som åpnet for rapportering av papiropgaver fjernet. Videre har et nytt prosjekt, SIRIUS, f.o.m. 2018 bygget videre på a-ordningen ved å fornye, forenkle og videreutvikle systemene (Prop. 1 S (2018-2019); Skatteetaten, 2017d, s. 22; Informant nr. 1).

### **6.1.1 Utforskning og utnyttelse i EDAG/A-ordningen**

#### **6.1.2 Utforskning**

A-ordningen kan i stor grad karakteriseres som utforskning. Dette vises for det første gjennom den innledende fasen. Perioden ble brukt til å identifisere behov, alternativer og muligheter for at dette systemet skulle kunne bli etablert, og var svært lang. Ettersom tankene går tilbake til 1990-tallet, ga dette mulighet for å eksperimentere med ideer, og søke etter de løsningene som passet best i en norsk skatteadministrasjonssammenheng.

Videre ble det vedtatt en ny lov, A-opplysningsloven. Loven legger til rette for at et helt nytt system kan fungere. Graden av utforskning begrenses likevel til en viss grad av lovhjemlene. Dette fordi de berørte rettsområdene er store og komplekse, og a-opplysningsloven er mer en måte å samle alle bestemmelser på, på ett sted (Skatteetaten, 2010b, s. 40). Ordningen er bundet av bl.a. skattebetalingsloven (2005) og skatteforvaltningsloven (2016), for eksempel når det gjelder hvordan skattekortet skal innhentes eller hvordan lønnsopplysninger behandles. Dette har betydning for utforskning ved at det er begrensning i hvilke opplysninger som kan behandles og innhentes i det nye systemet.

Dessuten er opprettelsen av en helt ny forvaltningsenhet, «Etatenes felles forvaltning», også et tegn på utforskning fordi det endrer organiseringen i etaten. Dette er nå en avdeling i Skattedirektoratet med ansvar for å forvalte og videreutvikle a-ordningen, på vegne av de tre etatene (se Figur 2.1 i kapittel 2 for enhetens hierarkiske posisjon i direktoratet).

I systemet ble fem skjemaer erstattet av ett felles innrapporteringsskjema. Myndighetenes krav om opplysninger om inntektsforhold og ansettelser ble dermed samkjørt og tidligere rapporteringsordninger faset ut (Skatteetaten, 2016d, s. 13). Innholdet i løsningen som nå er etablert innebærer automatiske beregninger om forskuddstrekk og arbeidsgiveravgift. Opplysningene og innrapporteringen skjer fortløpende hver måned slik at mangler kan korrigeres hurtig. Ved at lønnsdata og jobbforhold foreligger på månedlig basis har myndighetene nå bedre (og nytt) grunnlag for å forstå aktiviteter i virksomheter (Skatteetaten, 2016d, s. 7). Systemet har gjort at rapporteringen til de tre etatene som tidligere ble gjort på papir, nå gjøres elektronisk. Videre er mye av arbeidet også endret fra å bli gjort av saksbehandlere til å fungere automatisk. Dette har medført en stor omlegging av rutiner på lønnsområdet både for etatene og næringslivet. Systemet har slikt «tvunget» frem endringer i arbeidsgiveres lønssystem, men dette har variert basert på størrelsen på virksomheten (antall ansatte) (Skatteetaten, 2016d, s. 14).

I sluttrapporten til prosjektet med å innføre a-ordningen var det ett punkt som etaten selv mente de ikke nådde målet på: risiko (Skatteetaten, 2016d, s. 4). Alle aspektene ved innføringen av systemet (tekniske endringer, datakvalitet, regelverksendringer, opplysningspliktiges tilpasningsdyktighet m.m.) ble vurdert, hvorav alle ble vurdert til å ha moderat eller alvorlig risiko, på en skala hvor risiko vurderes som ubetydelig, lav, moderat, alvorlig og svært alvorlig (Skatteetaten, 2016d, s. 21). Dette impliserer en form for satsing i iverksettingen av systemet,

hvor man har vært usikker på utfallet ved noen aspekter. Selv ved avslutning av prosjektet var det fortsatt en gjenværende risiko med kvaliteten på den innhentede dataen, spesielt ved førstegangsinnsendelse av selvangivelsen og dets samsvar med eksisterende systemer (Skatteetaten, 2016d, s. 32; Skatteetaten, 2017d, s. 14).

### **6.1.3 Utnyttelse**

Selv om systemet etablerte en helt ny rapporteringsordning, har mye av den samme informasjonen som skal rapporteres fra de fem tidligere skjemaene, om ansettelse, lønn og skattetrekk, blitt videreført i det nye skjemaet; opplysningene er bare mer detaljert (Prop. 112 L (2011-2012), s. 86). Dette betyr at den tekniske nyvinningen som skjemaet i seg selv er, er utforskning, mens informasjonen som skal innrapporteres i større grad har preg av utnyttelse. Fra næringslivets side er skjemaet som helhet en forenkling av den innrapporteringen som de er pliktet til å innrapportere. Fra etatenes side har ordningen lagt et bedre grunnlag for økt intern effektivitet over tid ved flere og bedre opplysninger om virksomheter. I tillegg er dagens prosesser for datainnhenting noe forenklet. Dette siste punktet må likevel ikke overdrives, da rapportene om systemet understreker at det er først og fremst arbeidsgivere som tjener på det nye systemet (Skatteetaten, 2016d, s. 18).

Som vist forlates ikke arbeidet på systemet i det øyeblikket det iverksettes. Avdelingen EFF fortsetter å forvalte ordningen og har ansvar for å levere tjenester og opplysninger til de tre etatene. Dette arbeidet innebærer også kontinuerlige småjusteringer og forbedringer på systemet. Fra og med 2018 er det også etablert et prosjekt for å modernisere og videreutvikle systemet, og redusere tekniske begrensninger (Prop. 1 S (2018-2019), s. 83).

Oppsummert har a-ordningen preg av både utforskning og utnyttelse, men først og fremst utforskning, som vises ved iverksetting av et helt nytt system. Utnyttelse har hovedsakelig vært for næringslivet, og har for Skatteetaten kommet over tid, etter hvert som løsningen har etablert seg.

## **6.2 Elektronisk Skattekort (eSkattekort)**

Forslaget om å endre skattekortet på papir til elektronisk skattekort (eSkattekort) kom i 2012 (Prop. 112 L (2011-2012); Skatteetaten, 2012). Ordningen ble innført fra og med inntektsåret 2014 (Prop. 1 S (2013-2014)). Da skattekortet var på papir mottok lønnstakere kortet i posten og hadde ansvaret for å levere dette videre til arbeidsgiver. Med elektronisk skattekort blir arbeidsgiver informert om skattekortet direkte fra Skatteetaten (Prop. 1 S (2011-2012), s. 85).

Elektronisk Skattekort var forankret i Skatteetatens strategier for 2010-2015 (Skatteetaten, 2012b, s. 7). Det inngikk som ett av tre tiltak, sammen med EDAG og MAG, der etaten fokuserte på modernisering og videreutvikling av systemer, og forenkling av kommunikasjon med næringslivet. I forstudien til eSkattekort i 2009 og i forprosjektet i 2011 ble det konstatert at elektronisk innlevering av opplysninger var en viktig forutsetning for kommunikasjonen mellom det offentlige og arbeidsgivere, og at dette kunne gi store ressursbesparelser for begge parter (Prop. 112 L (2011-2012), s. 76).

For arbeidsgivere har overgangen til elektronisk skattekort innebåret en overgang fra manuell håndtering til automatisk håndtering av informasjonen i skattekortet. Ordningen gjorde at etaten, og forvaltningen som helhet, fikk en oversikt over skatteyttere med flere arbeidsgivere, noe som ikke var tilfelle tidligere. Det ble også opp til etaten å sikre arbeidsgiveres tilgang til riktig skattekort for sine ansatte (Skatteetaten, 2012b, s. 29).

For skatteyster innebar dette en endring fra å måtte levere skattekortet sitt, til å heller innhente informasjon om hvilke arbeidsgivere som har hentet ut skattekortet fra Skatteetaten. Skatteyster må fortsatt kontrollere at opplysningene som ligger til grunn for beregning av skattetrekket er korrekte (Skatteetaten, 2012b, s. 6).

Denne elektroniske ordningen har krevd endringer i regelverket. Hoveddelen av dette omfattet endring i arbeidsgivers nye plikter og ansvar da plikten for skatteyttere falt bort (Prop. 1 S (2013-2014), s. 92). Enkelte andre endringer var små justeringer av begreper for å tilpasse teknologien som brukes, ettersom store deler av det tidligere regelverket var tilpasset papirbasert skattekort (Skatteetaten, 2012b, s. 41-47). For eksempel ble begrepet «levert» endret til «gjort tilgjengelig for arbeidsgiver» i enkelte forskrifter (Skattebetalingsforskriften, 2013), som innebærer at opplysninger nå går automatisk til arbeidsgivere og ikke via skatteyttere.

Det tekniske ved systemet er basert på Altinn-systemet, både for arbeidsgiver og skatteyster, og de eksisterende mottakssystemene i etaten. For det første sendes det ikke skattekort på papir, men elektronisk, noe som skjer automatisk. Av personvern hensyn inneholder eSkattekortet noe begrensede opplysninger. Skatteyers navn og adresse er fjernet. I systemet har Skatteetaten bygget et nytt «Distribusjonsregister». Registeret er databasen for ulike tjenester i Altinn. Det har informasjon om hvilke arbeidsgivere som har innhentet hvilket skattekort til hvilken skatteyster og når. I det tekniske ved systemet er det distribusjonsmåten av opplysninger om forskuddstrekk som er ny. Selve forskuddssystemet er det samme som tidligere (Skatteetaten,

2012b, s. 30; Skatteetaten, 2014a, s. 22-23). Med systemet er det over tid innført en ny måte å kommunisere på, fra Skatteetaten til skatteyttere. Denne kommunikasjonen er digital, i tråd med regjeringens målsettinger om digitalt førstevalg (Meld. St. 23 (2012-2013)).

Arbeidet med Skattekortet har pågått etter den første innføringen. For eksempel i 2015 da Difi sitt kontaktregister ble brukt ved utsendelser av kortet (Skatteetaten, 2014a, s. 9). I forbindelse med modernisering av systemene for forskudd og skatteberegning (jf. avsnitt 6.4) ble det bl.a. utviklet ny funksjonalitet for å vise ulik trekkinformasjon på skattekortet (Skatteetaten, 2017a, s. 33).

## **6.2.1 Utforskning og utnyttelse i Elektronisk Skattekort**

### **6.2.2 Utforskning**

I begynnende fase av tankene om en overgang til elektronisk skattekort ble det gjort søk og vurderinger av tilsvarende ordninger i andre land. Som i EDAG innførte Danmark en tilsvarende ordning og Skatteetaten tok mye lærdom av de utfordringene som ble opplevd i Danmark (Skatteetaten, 2012b, s. 8 og 17-19). Dette gjaldt hovedsakelig forhold der en skatteyder hadde flere arbeidsgivere, noe som Skatteetaten var nøye på i sitt arbeid, viser et fremtredende høringsnotat (Skatteetaten, 2012b, s. 18, 23 og 29). Søkene innbefattet også kartlegging av behovene og erfaringer fra andre aktører gjennom møter og intervju, som skatteyttere, arbeidsgivere, lønnsystemleverandører, regnskapsførere og revisorer, og enkelte relaterte foreninger som skattebetalerforeningen (Skatteetaten, 2012b, s. 10).

Overgangen fra skattekort på papir til en elektronisk ordning har medført store endringer for alle involverte parter: skatteyttere, arbeidsgivere og Skatteetaten. Løsningen med at Skatteetaten sender skattekort til skatteyter i posten, som så leverer til arbeidsgiver, som sender inn opplysninger om inntekt og arbeidsforhold til etaten, er mer eller mindre fjernet. Denne prosessen skjer nå automatisk ved at arbeidsgiver nå får opplysningene automatisk rett inn i lønns- og personalsystemet sitt. Som en konsekvens av dette er kommunikasjonen mellom Skatteetaten og skatteyter blitt heldigital, noe som innebærer etablering av en helt ny prosess. I systemet mottar ikke skatteyter skattekortet, men får en skattetrekksmelding med informasjon om forskuddstrekk, beregningsgrunnlag og hvilke arbeidsgivere som har innhentet skattekortet (Prop. 1 S (2013-2014), s. 92). Slik har skatteyter endret rolle ved å gå fra å være distributør til å være observatør. Etableringen av nye prosesser og at aktører har endret rolle i forbindelse med skattekort viser til radikalt nye arbeidsmåter. Arbeidsgivere håndterer dermed ikke

informasjonen om skattekortet manuelt på papir lenger, de mottar nå skattekortdata fra Altinn rett inn i sine egne systemer. Automatiseringen sett fra Skatteetaten innebærer at manuell håndteringen av papir faller bort. Disse rutinene innebar tidligere å samle inn skattekortene, etterlyse skattekort, arkivere og returnere. Denne prosessen er nå helt vekke (Skatteetaten, 2012b, s. 52). For Skatteetaten innebar dette en ansvarsendring ved at det nå er etaten som må sikre at arbeidsgiver til enhver tid kan få tilgang til riktig skattekort for sine ansatte.

I det tekniske ved systemet har Skatteetaten bygget et nytt register for å oppbevare informasjon, Distribusjonsregisteret. Opprettelsen av registeret har flere sider av utforskning ved seg. I de innledende fasene om behov og muligheter for distribusjonsregisteret ble andre alternativer vurdert. NAV har et lignende register som Skatteetaten trengte, men grunnet diskrepans i definisjonene av arbeidsgiver og ansatt i folketrygdloven og skattebetalingsloven var ikke dette mulig å bruke (Skatteetaten, 2012b, s. 29-30). Det ble dermed gjort søk, og alternativer ble vurdert. En annen side er at en oppbevaring av opplysninger med litt annen informasjon om skatteyttere skaper en fleksibilitet i forhold til andre registre, som Folkeregisteret. Dette gjelder spesielt koblingen mellom arbeidsgiver og ansatt. Dette gjør opplysningene lettere å bearbeide og viser til tilpasning til ulike formål. Distribusjonsregisteret er dermed knutepunktet og databasen for den automatiske prosessen, hvor registeret er mottaker av arbeidsgivers oppdatering av informasjon og videre distributør av informasjonen om skattekortene via Altinn.

### **6.2.3 Utnyttelse**

Det tekniske ved systemet har endret rutiner fra å være manuelle til å være automatiske for Skatteetaten. Dette har utforskningsstrekk ved seg som vist over, men noen manuelle rutiner ble opprettholdt ved det nye skattekortet, for å forhindre feil bruk av skattekort. Man beholdt rutiner ved tilfeller hvor skatteyttere har mer enn én arbeidsgiver. Det er kun skatteytere som har informasjon om hvem som er hoved- og biarbeidsgiver, og denne prosessen lar seg dermed vanskelig automatisere (Skatteetaten, 2012b, s. 28-29). Dette indikerer en fortsettelse i samme «bane» som før.

Det nye systemet har krevd enkelte justeringer i lover og regler. Det er ikke opprettet en helt ny lov slik som med a-ordningen, men det gjeldende regelverket er presisert for å tilpasse overgangen til elektronisk bruk. Dette har preg av utnyttelse ved at det er de eksisterende reglene som er justert for å tilpasse mer moderne arbeidsrutiner. Skattekortets sentrale funksjon, å vise forskuddstrekket basert på forventet inntekt, har blitt opprettholdt som før.



Et annet tegn på utnyttelse er at det økte fokuset på kvaliteten på opplysningene har ført til økt samsvar mellom trukket skatt og utlignet skatt, noe som videre har ført til færre direkte henvendelser til Skatteetaten (Skatteetaten, 2011c, s. 6; Skatteetaten, 2016b, s. 3). Arbeidet over tid har fortsatt i samme spor etter at tiltakene som har preg av utforskning har blitt iverksatt. Det er kommet noen nye funksjonaliteter, men da innenfor de eksisterende ordningene. Dette gjelder for eksempel informasjonen som er i skattekortet, hvor det er lagt til en Skattekort-ID som er unik for hver skatteyter (Skatteetaten, 2012b, s. 37).

#### **6.2.4 Oppsummering eSkattekort**

Innføring av elektronisk skattekort er relativt innovativt i en norsk kontekst. Utforskningen i systemet har mange dimensjoner ved seg. Det klareste tegnet på utforskning er overgangen fra papirbasert skattekort til elektronisk skattekort (og hovedsakelig dets implikasjoner med hensyn til kommunikasjon og roller for skatteyter, arbeidsgiver og etaten), og automatiseringen av denne prosessen. Opprettelsen av Distribusjonsregisteret viser videre fleksibilitet i interne systemer. Utnyttelsen i systemet går primært på at formålet til skattekortet og opplysningene i skattekort er ganske like som tidligere, og at denne funksjonen fortsetter i samme retning som før. Noen justeringer i regelverk viser også dette.

#### **6.3 Modernisering av Grunnlagsdata (MAG)**

Systemet som ble etablert i MAG-prosjektet hadde som formål å erstatte de tidligere grunnlagsdatasystemene med ett modernisert system. Gjennom systemet mottas, behandles og lagres data for bruk i a-ordningen og i selvangivelsen (Skatteetaten, 2014a, s. 34). Systemet er nå et sentralt fundament for elektronisk innhenting av informasjon fra næringslivet. Det har erstattet 17 grunnlagsdatasystemer med én felles løsning. Det har også gjort flere manuelle prosesser elektroniske, som innsamling av grunnlagsdata og håndtering av ukryptert data. Det er et system basert på en IT-arkitektur som har mulighet til å samhandle med andre systemer i mange år frem i tid (Skatteetaten, 2013b, s. 24; Skatteetaten, 2011b, s. 17). Arbeidet med systemet startet i 2011 og ble fullført i 2016 (Skatteetaten, 2011b; Skatteetaten, 2016, s. 43).

Bakgrunnen for MAG var å få mer korrekte opplysninger for ferdig utfylt selvangivelse, skatteproveny og generell etterlevelse av skattereglene (Skatteetaten, 2011b, s. 15). Det tidligere grunnlagsdatasystemet var utviklet i forbindelse med selvangivelse på 1980- og 1990-tallet. Gjennom interne analyser over flere år har driften av systemet blitt trukket frem i risikovurderinger om produksjon av selvangivelse. De gamle IT-systemene hindret videre

utvikling av digitalisering i etaten. Systemstøtten var begrenset, noe som medførte at man ikke kunne gå vekk fra en rekke manuelle oppgaver. I tillegg hadde hvert grunnlagsdataområde sitt eget system og sine egne databaser, som gjorde systemene innviklede og tidkrevende (Skatteetaten, 2011b, s. 7). MAG-prosjektet baserte seg blant annet på erfaringer fra andre nylige store prosjekt i etaten som SL og SKARP (Skatteetaten, 2011b, s. 21).

Det tekniske ved systemet i MAG bidro i stor grad til å etablere sentrale felleskomponenter i etaten. MAG er designet som et kjernesystem, det vil si som en grunnstamme for elektronisk innhenting av informasjon fra næringslivet. Teknologien er basert på åpen kildekode og åpne standarder, mens systemet er basert på Skatteetatens nye Java-baserte plattform, Aurora. Denne plattformen er utviklet «in-house», det vil si ikke av leverandører i markedet. Dette ble gjort for å unngå for sterke bindinger til enkeltleverandører (Skatteetaten, 2011b, s. 21). I MAG er kapasiteten på datastrømmer utvidet betydelig. For eksempel i relasjon med EDAG økte volumet av oppgavehåndtering fra 8 millioner til 100 millioner (Skatteetaten, 2013b, s. 24; Skatteetaten, 2011b, s. 21).

Grunnlagsdataordningene og felleskomponentene som er blitt opprettet ved systemet, har blitt videreutviklet for å forbedre og rette på feil. For eksempel er noen av felleskomponentene koblet sammen en ny IKT-løsning for særavgifter. Gjennom utviklingen av systemet har også A-ordningen blitt koblet sammen med MAG-løsningen (Skatteetaten, 2015a, s. 40; Skatteetaten, 2016a, s. 46).

### **6.3.1 Utforskning og utnyttelse i MAG**

#### **6.3.2 Utforskning**

Selve teknologien som brukes i dette systemet er helt ny. Det vises med arbeidet innenfor en helt ny IT-arkitektur og utviklingsplattformen, Aurora. MAG er den første store løsningen på denne plattformen (Skatteetaten, 2013b, s. 24). Det har krevd helt nye programmeringsmåter og ny kompetanse (Skatteetaten, u.åb). En informant forteller at man har gått fra det som kalles prosedyreorientert programmering til objektorientert programmering, som innebærer et radikalt skifte for IT-systemer, og at ledere må tenke på en helt annen måte (Informant nr. 3). Det er altså teknologien i plattformen som legger til rette for den nye datahåndteringen og automatiseringen. Et annet viktig trekk er overgangen fra manuelle prosesser til automatiske prosesser. Dette har hatt implikasjoner ved at det ikke lenger er egne saksbehandlere som

registrerer selve grunnlagsdataen, eller sanksjonerer bedrifter ved feil; det skjer automatisk (Skatteetaten, 2011b, s. 7).

Partsregister og virksomhetsprosesslogg er felleskomponentene som ble opprettet ved MAG. Virksomhetsprosesslogg er en oversikt over informasjonsflyt mellom systemer. Partsregister er et register med skatterrelevant informasjon om innbyggere og organisasjoner og er påvirket av behov innen skatt- og avgiftsområdet, noe som er litt på siden av den informasjonen Folkeregisteret har (Skatteetaten, 2013b, s. 11-12). Dette viser til en fleksibilitet hvor etaten kan veksle mellom registrene som kilde til informasjon, avhengig av formål.

Det overordnede systemet, MAG, innebar å gå fra flere separate systemer til ett helhetlig system som understøtter de tverrgående virksomhetsprosessene (Skatteetaten, 2011b, s. 5). Hvert grunnlagsdataområde (N=17) sin database har blitt erstattet med én felles database. Her har 17 systemer blitt fjernet, og erstattet av et nytt system som håndterer dataen på en annen måte.

Arbeidet med systemene innenfor Aurora-plattformen har preg av eksperimentering og ønske til å fortsette å prøve noe nytt. Dette vises ved at etter at det ble begynt å jobbe på plattformen, innså man i etaten at den var fleksibel og «there was hardly anything we were not able to do» (Skatteetaten, u.åb). Ved å gå frem og tilbake mellom hvordan man skulle bygge applikasjoner, utvikle programmeringsskript og håndtere distribusjon av data endte man opp med «not a whole lot» (Skatteetaten, u.åb), dvs. at denne arbeidsmåten først resulterte i få resultater. Dette viser et ønske om å prøve noe nytt, men at man kan komme til kort.

### **6.3.3 Utnyttelse**

Selv om teknologien er helt ny i dette systemet, har den likevel krevd integrering av andre IT-systemer. Dette var kjent i arbeidet med systemet, men har hatt visse implikasjoner. Dette er av relativt teknisk art, men forenklet omhandler det tilgang (autentisering og autorisering av brukere) og dokumentlagring (ePhorte/ELARK). Dette betyr at denne typen av arbeidsprosesser omhandler utviklingen og samhandlingen med eksisterende IT-systemer. Det nye systemet begrenses altså noe av de eksisterende systemene.

Overgangen fra et system for hvert grunnlagsområde til ett felles system har ikke bare trekk ved utforskning, men også utnyttelse. Dette fordi utviklingen av et nytt system har foregått innenfor de tidligere tankene om grunnlagsdatasystemene, det vil si at måten dataen brukes på er mer eller mindre den samme, den er nå forenklet ved å være standardisert på tvers av alle de

17 grunnlagsdataområdene (Skatteetaten, 2013b, s. 24). Utnyttelse kommer slik til syne gjennom hvordan de eksisterende systemene og opplysningene er videreutviklet.

Informasjonskilden til partsregisteret er folkeregisteret, noe som betyr at folkeregisteret ikke erstattes som generelt kildesystem for informasjon i etaten (Skatteetaten, 2011b, s. 10). Dette viser til at det er mye av den samme informasjon som benyttes nå som har blitt benyttet tidligere. Videreutviklingen av systemet hvor det fokuseres på stabilitet og kontinuerlige forbedringer er et annet tegn på fokus på kortsiktig effektivitet (Skatteetaten, 2016a, s. 46).

#### **6.3.4. Oppsummering MAG**

Oppsummert har dette systemet preg av både utforskning og utnyttelse. For eksempel er et helt nytt register opprettet, men det samhandler med og integrerer tidligere systemer. Bruken av ny teknologi har lagt til rette for eksperimenterende løsninger hvor de som arbeider tettest på systemene kan prøve seg frem. Ved at MAG-systemet er bygget på en ny utviklings- og driftsplattform har dette lagt til rette for mulig videreutvikling og nye måter å organisere på i fremtiden. Det tidligere systemet hadde ikke teknologi til dette, men nå har det blitt mulig å utvikle løsninger for blant annet «selvbetjening» for borgere og nettbasert dialog (Skatteetaten, 2011b, s. 7-8). Dette potensialet kan legge til rette for både utforskning og utnyttelse ved å enten utvikle helt nye systemer, eller forbedre de eksisterende.

#### **6.4 Modernisering av systemene for forskudd og skatteberegning (SOFUS)**

SOFUS ble startet i 2014 og skulle opprinnelig gå til 2018, men er forlenget til ut 2019 (Prop. 1 S. (2018-2019), s. 84). Arbeidet har vært todelt. Det innebar først å videreutvikle skattekortet og skattekalkulatoren for å vise skatteyttere betydningen av endringer i inntekt, fradrag og verdier. Dette ble gjort for at borgerne kunne se skatteberegningen løpende og slik få mer presist forskuddstrekk (Skatteetaten, 2014b, s. 5). Det andre var å modernisere de tekniske datasystemene for forskudd og skatteberegning. Dette innebar å flytte systemporteføljen for skattemanntall, forskudd, skatteoppgjør, fordelingstall og saksbehandlersystem over på mer moderne teknologi, i samsvar med resten av IT-arkitekturen i etaten. Dette ble gjort for å redusere vekst i vedlikeholds- og forvaltningskostnadene til systemene (Skatteetaten, 2016e, s. 4).

Bakgrunnen for SOFUS var at informasjonssystemene og prosessene for forskuddsutskrivning og skatteberegning var blant de eldste i Skatteetaten, datert tilbake til tidlig på 1980-tallet (Informant nr. 2; Skatteetaten, 2016e, s. 4). Systemene benyttet en utdatert teknologi med

fragmenterte undersystemer som ikke var i tråd med resten av etatens IT-arkitektur og dermed hindret videre systemutvikling og endringsevne. Disse systemene var basert på begreper og informasjonsstrukturer som ifølge en informant vedvarte i stor grad fra systemer fra 1970-tallet. En forbedret funksjon for å vise skatteberegning ved bl.a. skattekalkulatoren ble sett på som nødvendig. Først for at etaten skulle kunne jobbe med beskatning kontinuerlig gjennom året, og i tillegg for å kunne beregne ulike typer av skattegrunnlag for å gjennomføre skatteoppgjøret tidligere i året. Dette er en videreføring av moderniseringen av grunnlagsdata (MAG) og løpende innrapportering med a-ordningen (EDAG) (Skatteetaten, 2014b, s. 5-6; Skatteetaten, 2016e, s. 4-5).

I SOFUS ble det identifisert endringsbehov i regelverket om skattelovgivning, men selve regelverksutviklingen har ikke vært en del av prosjektet (Skatteetaten, 2016e, s. 8). SOFUS har tilrettelagt for den nye skatteforvaltningsloven som kom i 2017<sup>38</sup>. Dette arbeidet omhandlet særlig begreper i systemene, som er forankret i denne loven. Eksempler på dette er overgangen fra «inntektsår» til «skatteperiode», «selvangivelse» til «skattemelding» og «ligning» til «fastsetting av formues- og inntektsskatt» (Ligningsloven, 1980; Skatteforvaltningsloven, 2016). Dette er ikke bare enkel synonymendring, men er noe som har betydning for datasystemene og deres funksjonalitet, i tillegg til forholdet mellom skatteyttere og skattemyndighetene.

Det tekniske ved systemene som ble arbeidet med i SOFUS har to dimensjoner. Det første er å flytte IT-systemer over på ny og moderne teknologi i samsvar med den øvrige IT-arkitekturen i etaten. Skatteberegningsmodulene var tidligere syv systemer, men er nå blitt til ett. Systemet har likevel samme funksjon ved at det gjøres beregninger av hovedsakelig inntektsskatt, formueskatt og trygdeavgift. Slik benytter SOFUS seg av de eksisterende felleskomponenter og samtidig bidrar til disse ved nye modeller som vil inngå i felleskomponentene. Det er også opprettet et internt register som erstatter skattemanntallet (Skatteetaten, 2017a, s. 33). Det andre som er gjort er å videreutvikle systemene og funksjonalitetene for skattekortet, forhåndsfastsetting, a-ordningen og skattekalkulatoren. Dette omhandler både interne systemer og tjenester for brukere.

SOFUS har vært en del av en omfattende fornyelse av hele beskatningsprosessen. Det har handlet om forskuddssiden, altså skattetrekk og lønn. Skatteetaten er nå i gang med et

---

<sup>38</sup> Denne loven er omtalt i avsnitt 2.5.2.

etterfølgende prosjekt, SIRIUS, som handler om fastsetting, det vil si det som skjer etter man har levert skattemeldingen (Informant nr. 3). Disse prosjektene har samarbeidet, og SOFUS arbeides med videre for å samkjøre beskatningsprosessen.

#### **6.4.1 Utforskning og Utnyttelse i SOFUS**

##### **6.4.2 Utforskning**

SOFUS har liten grad av utforskning. Det var ingen lang idéprosess i fasen før prosjektet for å vurdere alternativer og muligheter. Dette indikerer at systemene ikke innebar omfattende radikale endringer, men at man fortsatte med det som var kjent. Det inngikk likevel i et større løp hvor man overordnet identifiserte de helhetlige IT-behovene til Skatteetaten og hvordan Skatteetaten skal se ut 10-20 år frem i tid (Skatteetaten, 2013b, s. 25; Skatteetaten, 2016e, s. 4).

Selve IT-systemene er flyttet over på ny teknologi, til Java. Dette er klassifisert som utforskning i systemene beskrevet over, og har preg av utforskning i denne sammenheng også, men begrenses av to aspekter. Det første er at systemenes funksjon, å håndtere beregninger av skatt og avgift, er tilnærmet lik det systemet gjorde tidligere (Skatteetaten, 2016e, s. 20). Det andre er at denne overgangen til ny teknologi ble gjort primært i annet arbeid, blant annet systemene nevnt over, EDAG og MAG (Skatteetaten, 2013b, s. 19). Dette betyr at det på dette tidspunktet ikke er like radikal endring som tidligere. Erstatningen av skattemanntallet med et nytt register viser på den annen side til en større endring, men er en liten del av SOFUS. Det er etablert en helt ny tjeneste hvor arbeidsgivere kan søke skattekort på vegne av utenlandske arbeidstakere (Skatteetaten, 2017a, s. 33). Dette er et nytt skjema som arbeidsgivere kan fylle ut og er ikke noe som erstatter tidligere skjemaer.

Det ble tatt noe risiko i arbeidet med SOFUS. Interne og eksterne usikkerhetsanalyser viser at dette har hovedsakelig omhandlet undervurdering av behovet for ressurser og omfangsendring, og har mindre med om selve teknologien fungerer eller ikke (Promis, 2016; Skatteetaten, 2016f). Noe av dette skyldes den nye skatteforvaltningsloven. Innføringen av loven er et annet prosjekt, men flere av begrepene er utarbeidet i forbindelse med SOFUS. Nye begreper har ført til endringer i de tekniske systemene. Ved «selvangivelse» produserte Skatteetaten selvangivelsen for skatteyterne. Nå lager de utkast til skattemeldingen, hvor skatteberegningen som ligger til grunn for oppgjøret vises. Det er nå opp til skatteytere å godta utkastet. Rollene mellom skattemyndighet og skatteytere er da også endret (Informant nr. 2).

### **6.4.3 Utnyttelse**

Arbeidene med systemene i SOFUS har stor grad av utnyttelse. Dette vises første ved at selv om IT-systemene er nye er deres funksjon tilnærmet den samme som tidligere. Tankegangen og retningen av dem har ikke endret seg. Videreutviklingen av flere av funksjonene i eksisterende systemer er det største tegnet på utnyttelse i SOFUS. Å få mer presise forskuddstrekk har vært bakgrunnen for mye av dette. Ved å løpende vise skatteyter hvilke hendelser som har skattemessig konsekvens kan skatteytere nå nærmere vurdere behov for endring i forskuddstrekk. Slike hendelser kan være kjøp/salg av bolig, overgang til pensjon eller store endringer i lønn (Skatteetaten, 2014b, s. 5). I det elektroniske skattekortet er det nå utviklet en ny funksjonalitet som viser ulik skattetrekkinformasjon på kortet. Videre er skattekalkulatoren forbedret på flere måter, ved å vise skatteyterne oppdaterte data, forskuddsprognoser og ved å dokumentere hvilke regler som legges til grunn for skatteberegningen. Det er også blitt lagt til rette for enklere søknader om endret skattetrekk (Skatteetaten, 2016e, s. 24; Skatteetaten, 2017a, s. 33).

Ved at det gjennom SOFUS nå foregår mer løpende informasjonsutveksling mellom skatteyter og skattemyndighet er dette en naturlig videreføring av modernisering av grunnlagsdata (MAG), hvor datagrunnlaget for beskatning blir bedre. Ved løpende skatteberegning må dette også ses i sammenheng den løpende innrapporteringen i a-ordningen (EDAG) og en videreføring av denne.

Som vist over hadde enkelte nye begreper preg av utforskning. Noen har også preg av utnyttelse. Dette må ses i sammenheng med skatteforvaltningsloven hvor bakgrunnen for loven bl.a. var en forenkling og harmonisering av lignende regelverk. Regler og begreper som ikke hadde noe faglig begrunnelse for å være ulike har blitt like eller erstattet. Overgangen fra «skatteyter» til «skattepliktig» ser ikke ut til å ha betydning foreløpig (Finansdepartementet, 2014b s. 17 og 27).

Etttersom SOFUS er nært koblet til prosjektet SIRIUS hvor disse to utgjør ulike deler av beskatningsprosessen, er deler av arbeidet videreført til det nye prosjektet, og man fortsetter i samme retning med fundamentet for skattemeldingen (Skatteetaten, 2017a, s. 34).

### **6.4.4 Oppsummering SOFUS**

Oppsummert har SOFUS preg av både utforskning og utnyttelse, men hovedsakelig utnyttelse. Dette skyldes at Skatteetaten fortsetter i samme retning om systemene for forskudd og

skatteberegning, og fokuserer på å videreutvikle allerede eksisterende systemer. Dette gjelder IT-systemene «bak» beregningene som gjøres, som er de samme som er etablert i andre systemer i Skatteetaten, for eksempel når det gjelder skattekortet og skattekalkulatoren. Idéprosessen var kort, som skyldes at man ikke identifiserte behov for alternativer, omfattende eksperimentering og søk om hvordan systemet skulle arbeides med. Det ble blant annet jobbet med begreper, og disse hadde varierende grad av utforskning og utnyttelse, men utgjør generelt sett en liten del av systemet (Skatteetaten, 2016e, s. 35). Innføring av nytt søknadsskjema på vegne av utenlandske arbeidstakere er også en liten del av SOFUS. Arbeidet i beskatningsprosessen fortsetter videre, som indikerer at utnyttelsen fortsetter.

### **6.5 Modernisering av Folkeregisteret (MF)**

I hele tidsperioden har høy kvalitet på Folkeregisteret vært et av Skatteetatens hovedmål (Skatteetaten, 2008a; Skatteetaten 2018a). Folkeregisteret er en nasjonal felleskomponent for opplysninger (Skatteetaten, u.åc). Det er et register som brukes av offentlig og privat sektor som grunnlag for saksbehandling og tjenester for borgere og virksomheter. I prosjektet Modernisering av Folkeregisteret (MF) som ble startet i 2016 og skal være ferdig i 2021, blir det tilrettelagt for nytt saksbehandlingssystem med økt grad av automatisering, tilrettelagt for å kunne innføre ny personidentifikator som erstatter fødselsnummer, nye elektroniske grensesnitt, ny IT-struktur og forbedring av opplysningene i Folkeregisteret (Skatteetaten, u.åc). Med løsningene i systemet kan offentlige virksomheter samhandle bedre om informasjon som gjør at borgere sjeldnere trenger å oppgi informasjon til hver enkelt virksomhet. I skattemessige sammenheng bruker Skatteetaten bl.a. informasjonen i Folkeregisteret til å få oversikt over i hvilke kommuner skatteyttere har rett til ytelser, og dermed hva som blir grunnlaget for skatteoppgjør, skattekort og skattemelding (Skatteetaten, u.åc; Skatteetaten, 2013b; Skatteetaten, 2015c).

Tankene om bedre kvalitet, bedre tilgjengelighet og mer effektiv forvaltning av informasjon i Folkeregisteret kan spores mange år tilbake. I 2007 la en arbeidsgruppe frem «Grunndatarapporten» som presenterte behovene for å utvikle personinformasjonen i folkeregisteret (Grunndatarapporten, 2007). Denne rapporten tok også inspirasjon fra andre tidligere rapporter, av bl.a. Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2004). Dette viser at tankene om forbedring av Folkeregisteret ikke har vært utelukkende av Skatteetaten ettersom det er mange andre store brukere av Folkeregisteret, men når det gjelder selve IT-systemene og tjeneste er det bare Skatteetaten som har forvaltet og utviklet disse.



Fra 2007 til 2015 ble det gjort flere forstudier og man identifiserte tidlig at hvordan fødselsnummer i dag blir laget bare ville være frem til 2040 (Skatteetaten, 2015d, s. 2). Regelverket og de tankene som registeret er bygget på er basert på hvordan Norge så ut på 1960-tallet. Den endrede befolkningssammensetningen med økt antall personer født i Norge og innvandrere har krevd systemer og endringer som det ikke har blitt tatt høyde for i det tidligere Folkeregisteret (Skatteetaten, 2015c, s. 7). I tillegg er store deler av teknologien som Folkeregisteret er bygd på, COBOL, fra 1980- og 1990-tallet (Skatteetaten, 2013c, s. 6).

I forbindelse med MF har det blitt vedtatt nytt regelverk. *Lov om folkeregistrering* (Folkeregisterloven, 2016) ble innført i 2017 og åpnet for moderniserte tjenester, mer deling av informasjon og strengere krav til brukerne. Tidligere regelverk gjorde ikke et skille mellom taushetsbelagte og ikke-taushetsbelagte opplysninger, men det gjør den nye loven (Skatteetaten, u.åc). Dette betyr at informasjonsutvekslingen vil være utvidet og kan foregå mer effektivt og korrekt.

Teknologien i det nye Folkeregisteret tilrettelegger for elektronisk innsending av informasjon i mye større grad enn tidligere. Millioner av endringer som tidligere ble gjort på papir kan nå foregå gjennom løpende elektronisk oppdatering (Skatteetaten, u.åc). Den nye teknologien baserer seg på Skatteetatens nåværende standarder innen programmeringsspråk og databaser, blant annet Java. Dette er noe som er i tråd med dagens IT-arkitektur og gir mulighet for sammenkobling med andre systemer (Skatteetaten, 2013b). Det tekniske i det nye systemet innebærer etablering av et nytt arkiv for meldingsmottak og nye grensesnitt for brukere eksternt og internt. Man har automatisert informasjonshenting til Folkeregisteret slik at hele kjeden med informasjon skjer automatisk, for eksempel når et barn blir født ved et sykehus eller når noen dør. Videre utvikles systemene med «skyteknologi» som innebærer at informasjon lagres i «skyen», som gir mulighet for større lagring og mer tilgjengelighet for brukere av informasjonen (Skatteetaten, 2013c, s. 50-53; Skatteetaten, 2015c, s. 60-61). Dette er en teknologi som flere informanter omtaler som «fremtiden».

### **6.5.1 Utforskning og Utnyttelse i MF**

#### **6.5.2 Utforskning**

Fasen før man begynte å etablere det nye systemet for Folkeregisteret og gjorde det til et prosjekt, var lang. Mange parter var involvert i arbeidet på 2000-tallet, og arbeidsgruppen i en sentral rapport fra 2007 besto av deltakere fra ti ulike organisasjoner, med flest fra

Skattedirektoratet, i tillegg til at flere departementer samt KS og Datatilsynet deltok i et kontaktforum (Grunndatarapporten, 2007, s. 8-9). I videre arbeid i 2011 ble 28 store brukere av Folkeregisteret konsultert for å utarbeide strategiene for arbeidet med det nye folkeregisteret (Skatteetaten, 2015c, s. 6). Dette viser for det første at Folkeregisteret omfatter flere sektorer og områder, og videre at Skatteetaten har gjort omfattende søk for å undersøke behovene til brukerne av registeret.

I en forstudierapport til MF ble det presentert fire alternative konsepter for hvordan man kunne utvikle registeret. Dette er et tegn på at man har identifisert et mulighetsrom og gjort søk for å finne det beste alternativet. Det har blitt vurdert måloppnåelse for de alternative systemene, og hvilke implikasjoner de vil ha for borgere og offentlige etater. Alternativene har innbefattet både helt radikale endringer i systemet, men også videreføring av det eksisterende (Skatteetaten, 2013c, s. 47-50).

Mye av teknologien i det nye Folkeregisteret er helt ny. Gamle COBOL-systemer fra 80- og 90-tallet fases i stor grad ut, og man er gått over til bl.a. HTML, Java og skyteknologi. Dette innebærer at selve teknologien arbeides med på en helt annen måte og krever en helt ny type kunnskap. Skyteknologi er generelt sett ny, og har mye høyere kapasitet for hva man kan gjøre innad i teknologien. Det legger til rette for videreutvikling og at man i fremtiden kan skape en felles «offentlig sky» (Skatteetaten, 2013b, s. 12). Denne overgangen er et tegn på oppdagelse hvor man har identifisert hvilken teknologi som er mulig å ta i bruk, og som passer til Folkeregisterets og Skatteetatens behov. Det er en form for satsing, hvor Skatteetaten har valgt å ta en sjanse på vesentlige endringer i teknologi og kompetansebehov som har organisatoriske konsekvenser for etaten, og de andre involverte aktørene. Mer omfattende bruk av Java innebærer at man utvikler nytt saksbehandlingssystem og nytt grensesnitt både for de som leverer informasjon og de som mottar informasjon i registeret, i tillegg til hvordan borgere ser opplysningene sine (Skatteetaten, 2015c, s. 10).

Overgangen til mer automatisk og elektronisk oppdatering og flyt av informasjon i folkeregisteret viser også til en stor endring ved at det er færre saksbehandlere som taster inn opplysningene i hvert steg av informasjonskjeden; det skjer automatisk. Man er her koblet mot helsevesenets systemer for å kunne automatisere prosessen. Av en informant beskrives dette som å skje nesten for raskt, ved at man for eksempel ved dødsfall nesten kan se at dette er registrert i Folkeregisteret før man får det fortalt av andre (Informant nr. 1).

Opprettelsen av en ny lov viser også til noe utforskning. Den nye loven erstatter tidligere Lov om Folkeregistrering som har vært tilnærmet uendret siden 1970 (Folkeregisterloven, 2016; Prop. 164 L (2015-2016), s. 6). Det mest omfattende punktet omhandler utlevering av opplysninger og etablering av hva som er taushetsbelagte opplysninger og hva som er ikke-taushetsbelagte opplysninger. Også etableringen av at Folkeregisteret skal ivareta grunnleggende samfunnsbehov, uten at dette er definert, er helt nytt (Finansdepartementet, 2015b, s. 17; Skatteetaten, u.åc). Ved å gjøre justeringer for å tilrettelegge for elektroniske opplysninger og moderniserte tjenester har dette også noe preg av utforskning. Utforskningen er noe begrenset her da den nye loven i stor grad er basert på den tidligere loven.

### **6.5.3 Utnyttelse**

Utnyttelse i MF omhandler hovedsakelig opplysningene om borgere i registeret. Noen opplysninger er uendret, noen er endret og noen er ny informasjon. Til sammen er det gjort endringer i 9 eksisterende «informasjonselementer», og lagt til rundt 20 informasjonselementer (Skatteetaten, u.åd). Den nye informasjonen er primært basert på tidligere opplysninger og er spesifiserende i tråd med nye samfunnsforhold. I det følgende trekkes det frem noen eksempler som viser til utnyttelse i den informasjonen som det nye Folkeregisteret har. Standardopplysninger som navn og adresse er uendret. Men det er for eksempel gjort noen endringer for borgere med spesielle bostedsforhold, og opprettet helt ny informasjon om delt bosted for barn og delt foreldreansvar, og oppholdsadresse for borgere med midlertidig endret adresse. Videre er det gjort nærmere spesifikasjoner på hvilket språk borgeren snakker. Denne funksjonen er utvidet til å nå også innbefatte tre samiske språk (Sametinget, 2017; Skatteetaten, u.åd).

Tidligere var det kun Skatteetaten som hadde informasjon om falske identiteter. Nå er dette utvidet til at alle brukere av Folkeregisteret har denne informasjonen og de får vite om identiteten ikke benyttes. Brukerne kan få informasjon om ny identitet, hvis den er kjent (Skatteetaten, u.åd). Denne funksjonen har ikke krevd store endringer.

En annen funksjon som ikke har krevd store endringer er at også borgeres tilgang til sine egne opplysninger utvides i det nye Folkeregisteret. Sammen med raskere oppdatering av Folkeregisteret gjør dette at informasjonssikkerheten øker og kvaliteten (korrekt og konsistent) på dataen blir bedre ettersom den oppdateres hurtigere (Skatteetaten, 2015c, s. 8). Poengene

over må ses i tråd med lovendringen, da flere av justeringene gjort her har lagt til rette for denne informasjonen (Folkeregisterloven, 2016).

#### **6.5.4 Oppsummering MF**

Oppsummert har både utforskning og utnyttelse vært sentralt i arbeidet med det nye Folkeregisteret. Utnyttelse i systemet omhandler selve informasjonen i registeret. Utforskning vises først med en lang innledende og søkende fase for å identifisere behov. Arbeidet med ny teknologi innebærer en form for satsing og legger til rette for fremtidige løsninger, i tillegg til at automatisk informasjonsflyt erstatter papir og manuell saksbehandling. Ny lov viser til både utforskning og utnyttelse. Først ved å erstatte en nesten femti år gammel lov og juridisk klassifisere taushetsbelagt informasjon, og videre gjøre justeringer for samtidsrelevante opplysninger, basert på de tidligere opplysningene.

#### **6.6 Oppsummering og helhetlig vurdering av de digitale systemene**

Hvert av de digitale systemene har innslag av både utforskning og utnyttelse, og kan helhetlig sies å være ambidekster. Utforskning ser ut til å være mest fremtredende i EDAG og eSkattekort. Også i MAG er det relativt fremtredende, men her handler det i tillegg om å legge til rette for fremtidige muligheter til både utforskning og utnyttelse. SOFUS har mer utnyttelse enn utforskning, og dette må ses i sammenheng med videreføring av utforskningsaspekter fra EDAG og MAG. Det viser at utforskning er blitt til utnyttelse. I MF er utforskning også mye vektlagt. Her er ny teknologibruk spesielt betydningsfull. Utnyttelse må riktignok ikke underdrives og er fortsatt en viktig del i alle systemene. Ved å se dette i sammenheng med Figur 6.1. ser man at tankene om utforskning strekker seg et stykke tilbake i tid, før selve prosjektarbeidene er i gang. Overordnet viser de digitale systemene mer vektlegging av utforskning enn utnyttelse.

## 7 Analyse

De to foregående kapitlene har beskrevet hvordan digitalisering foregår i Skatteetaten. Først er det greit ut om organisasjonsforholdene for utforskning og utnyttelse i digitalisering, og videre er digitale systemer klassifisert ut fra samme teori. Kapitlene har besvart de to første forskningsspørsmålene. I dette kapitlet vil det tredje forskningsspørsmålet adresseres:

*«Hva kan forklare måtene å digitalisere på i Skatteetaten, og hva kan forklare eventuelle endringer i utforskning og utnyttelse?».*

Det empiriske materialet viste at det har skjedd en endring i utvikling av digitalisering, hvor Skatteetaten er over tid blitt mer orientert mot utforskning. Dette er endringen som her skal forklares. Måtene å digitalisere på i de digitale systemene knyttes til forholdene for utforskning og utnyttelse før og etter denne endringen. Forklaringen gjøres ved bruk av en transformativ tilnærming bestående av et instrumentelt perspektiv, et kultur-institusjonelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv (Christensen et al., 2015). Perspektivene er presentert i sin helhet i kapittel tre. De brukes utfyllende for å få en best mulig helhetsforståelse av funnene i studien. Dette baserer seg på en antagelse om at perspektivene kan forklare ulike deler av utforskning og utnyttelse i Skatteetaten. Utforskning og utnyttelse er preget av et komplekst samspill mellom ulike faktorer. Selv om et perspektiv har høy forklaringskraft betyr ikke det nødvendigvis at det er den eneste forklaringen på et fenomen.

Kapitlet begynner med en oppsummering av hvordan utforskning og utnyttelse har foregått i Skatteetaten i tidsperioden 2008-2018. Deretter analyseres de empiriske funnene ved bruk av perspektivene. De empiriske funnene vil gjennomgående vurderes opp mot de teoretiske forventningene som er utledet i kapittel tre. Etter dette vurderes forklaringskraften til perspektivene, og samspillet mellom dem diskuteres. Til slutt oppsummeres analysen.

### 7.2 Oppsummering av utforskning og utnyttelse i Skatteetaten

Organisasjonsforholdene utgjør rammene for hvordan utforskning og utnyttelse foregår i Skatteetaten. Det strukturelle skillet mellom IT-siden og Forretningssiden hvor sidene har ulik oppfattelsen av hva digitalisering og utforskning-utnyttelse er, viser at utforskning og utnyttelse foregår samtidig men delvis atskilt i organisasjonen. Frem til rundt 2010 var organisasjonen helhetlig mer orientert mot utnyttelse, og fra rundt dette årstallet skjedde det en endring i digitalisering, mot utforskning. Da ble det etablert prioriteringer i hvilke IT-områder som skulle

videre digitaliseres. Her ble noen systemer og områder prioritert, og andre nedprioritert, eksempelvis «Min Skatteside». Selve tilnærmingen sammen med de institusjonelle forholdene har vært relativt stabil gjennom tidsperioden. Graden av utforskning har riktignok vært preget av institusjonelle begrensninger, som i hovedsak omhandler ulike typer av motstand for endring. For eksempel eksisterer det noen gamle tenkemåter om hvordan skattesystemer skal være, og etaten bruker fortsatt gammel teknologi. Generelt sett er det rom for prøving og feiling i etaten, og forholdene for disse varierer mellom Forretningssiden og IT-siden. Forretningssiden har rom for å tenke frem ulike løsninger på skattesystemer, og etter hvert som ny teknologi oppstår er det rom for å eksperimentere med dette på IT-siden.

Relatert til omgivelsene ser Skatteetaten ut til å ha stor grad av selvbestemmelse av utforskning og utnyttelse. For eksempel er den mest nærliggende organisasjonen, Finansdepartementet, lite direkte involvert i digitaliseringsarbeidet. Symbolbruken har endret seg delvis, i tråd med vektleggingen av mer utforskning. Endringen mot utforskning kommer også frem i de digitale systemene. Her har alle systemene preg av både utforskning og utnyttelse, men den samlede hovedvekten er på utforskning. Det er også noen eksempler på områder hvordan utforskning blir til utnyttelse over tid. På denne måten er det samsvar mellom de to empiridelene og etaten kan sies å være ambidekster.

### **7.3 Det instrumentelle perspektivet**

#### **7.3.1 Hierarkisk variant**

Med utgangspunkt i den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet oppfattes utforskning og utnyttelse som å være et resultat av instrumentelle valg tatt av ledelsen i organisasjonen. Organisasjonen er et redskap for ledelsen som handler basert på konsekvenslogikk og nyttemaksimering innenfor rammene av begrenset rasjonalitet (Egeberg, 2012; March og Simon, 1993).

Den første forventningen med utgangspunkt i dette perspektivet var at den formelle strukturen ville legge klare føringer for hvordan utforskning og utnyttelse foregår i Skatteetaten. Det gjør den. Det empiriske materialet viser at utforskning og utnyttelse på mange måter er fordelt på ulike «sider» i etaten og kan hovedsakelig knyttes til skillet mellom to avdelinger, Innovasjon og Utvikling, og SITS. De er slik strukturelt frakoblet.

Forventningen var videre at strukturen ville være utformet basert på en mål-middel-tankegang hos ledelsen, som innebærer en effektiv organisering. På IT-siden pekes det på at det mangler

noen organisasjonsstrukturelle forutsetninger for å kunne nå gjennom med ideer og få ressurser til å jobbe med dem. Dette ser ut til å begrense utforskning noe på denne siden, og mål-middel tankegangen er ikke helt tydelig her. På forretningssiden ser det derimot ut til å være en klar strukturering av utforskning og utnyttelse hvor arbeidet organiseres etter ønske fra ledelsen. De strukturelle forholdene er her lagt til rette for eksperimentering og for å kunne tenke innovativt. Gjennom digitaliseringsarbeidet ser det ut til at det planlagt arbeidet ofte endres over tid, i overgangen fra Innovasjon og Utvikling til SITS. Dette er et tegn på at det er mindre samsvar mellom opprinnelig ønske og faktisk gjennomføring, og slik interesseforskjeller, noe som ikke var forventet i den hierarkiske varianten og som svekker dens forklaringskraft.

Informantene ga generelt sett inntrykk av at ansatte i stor grad følger formelle regler for hvordan digitalisering skal foregå. Det gjelder både lovverket man operer innenfor, og de formelle reglene for digitaliseringsprosjekter. Denne rasjonelle tankegangen kan illustreres ved arbeidet i de digitale systemene. Her er risiko ofte pekt på som viktig faktor, og er en faktor Skatteetaten hele tiden tar høyde for. Det viser en aktiv konsekvenstankegang. På den annen side kjente informanter lite til de styrende digitaliseringsrundskrivene fra KMD, noe som kan illustrere at aktørene fungerer innenfor rammene av begrenset rasjonalitet ved at de er mer orientert rundt sitt eget virke.

Det empiriske materialet viste at det har skjedd endring i vektlegging av utforskning og utnyttelse rundt 2010. Dette kan forklares med at ledelsen ønsket en endring i utviklingen av digitaliseringen i etaten. På dette tidspunktet formidlet Skattedirektøren internt at det skulle skje en endring i digitaliseringen og at det skulle etableres nye prinsipper og prioriteringer for å sikre at endringen skjer. Det ble gjort gjennom «moderniseringsdokumentet». Ansatte har i stor grad fulgt prinsippene i dokumentet. Dokumentet kan ses på som et hierarkisk instrument og viser ledelsens kontroll og evne til å bestemme hvordan digitalisering skal skje. Slik er mål-middel-sammenhengen tydelig. Som empirien viste har det vært noen begrensninger i hvor radikal endringen har vært. Med utgangspunkt i en konsekvenslogikk skyldes dette at ledelsen er bevisst på utfordringene og begrensningene i store organisatoriske endringer og har dermed ønsket en «myk» overgang til vektlegging av mer utforskning. Det skyldes også et ønske om å fortsette med utnyttelse, der det er hensiktsmessig.

En annen forventning var at hvis Skatteetaten identifiserer ny teknologi og ønsker å ta denne i bruk, gjøres det uten særlig motstand. Dette er tilfelle i varierende grad. Det er ofte motstand

mot disse typene av endringer, og etaten vedvarer med gammel teknologi og tenkemåter. Dette svekker den hierarkiske variantens forklaringskraft. Likevel, for eksempel med teknologien til selskapet Oracle, så etaten at støtten til den gikk ut – m.a.o. at teknologien ikke kan brukes – og man identifiserte raskt nye løsninger til dette problemet: Det ble pekt ut ny teknologi som skulle overta, Java, og denne ble tatt i bruk. I håndtering av datainformasjon og skattesystemer har denne teknologien vært bedre enn tidligere teknologi, og slik hatt betydning for organisasjonens produksjon og resultater. Helhetlig viser dette og forrige avsnitt at Skatteetaten i relativt stor grad er opptatt av å utvikle digitalisering i tråd med gjeldende planer, og dersom nye ting dukker opp er svaret nye planer og formelle endringer. Organiseringen av digitalisering og de utarbeidede planene – både moderniseringsdokumentet og de digitale systemspesifikke dokumentene – kan tolkes som en konsekvens av administrative lederes mål om digitalisering.

Videre er det i datamaterialet identifisert regelverk hvor muligheten for utforskning i stor grad er til stede, men ikke gjennomført. Selv om bokføringsloven ble oppdatert f.o.m 2019, har den ikke blitt endret slik at man kan omfattende digitalisere, og dermed effektivisere. Med en så digital organisasjon som det Skatteetaten er, og på dette stadiet i den teknologiske utviklingen, virker det rasjonelt å ville digitalisere dette området. Dette ville gitt store virkninger for å kunne fortsette med spesielt utforskning, og kunne eksperimentere med og se etter muligheter for nye regnskapssystemer. Det er ikke gjort. Ideen «Min Skatteside» er heller ikke gjort noe med, selv om den er ansett som fornuftig og nødvendig i digitaliseringen. Dette svekker dermed forklaringskraften til den hierarkiske varianten.

Det økte fokuset på utforskning ser ut til å ha sitt utspring fra interne aktører. Dette kan skyldes at skattepolitikk og Skatteetaten generelt sett er lite på den politiske agendaen. Det er interne administrative ledere som fungerer som entreprenører som er drivkreftene bak mer vektlegging av utforskning fra rundt 2010. De ser ut til å ha vært bevisst på utforskning også før 2010, men det var da det ble mer eksplisitt og formalisert. Politiske ledere i Finansdepartementet og Stortinget har vært lite involvert i disse endringene. Mer vektleggingen av utforskning ser ikke ut til å være kontroversielt internt, selv om det ser ut til å være noe spenning mellom forretningssiden og IT-siden om hvordan utforskning skal være, som pekes på i det følgende avsnittet.



### 7.3.2 Forhandlingsvarianten

Med utgangspunkt i forhandlingsvarianten er beslutninger og utfall et resultat av en forhandlingsprosess mellom grupper med ulike interesser, oppfatninger, mål og ressurser (March, 1994, s. 141-142). Dette betyr at utforskning og utnyttelse er et resultat av forhandlinger mellom grupper i Skatteetaten.

Som pekt på i forrige avsnitt har det vært en spenning mellom forretningssiden og IT-siden i digitaliseringsarbeidet. Tidligere studier (Aberbach og Christensen, 2007; Statskonsult, 2002) har vist at dette har vært tilfelle også før tidsperioden i denne studien, som betyr at maktkampene er dypt forankret. Slik utforskning og utnyttelse fremkommer ser det ut til å være delvis et resultat av forhandlinger. Det er enighet om at man skal drive med utforskning, men hvordan dette forstås, og hvordan digitalisering forstås, er ikke helt samsvarende. Det er en viss enighet om utnyttelse og at man må vedvare med eksisterende teknologi og systemer inntil videre. Utnyttelse fremkommer dermed som en enighet om å vedvare ved systemer frem til man har anledning, det vil si ressurser og oppmerksomhet, til å drive utforskning og dermed radikalt endre dem eller erstatte dem. Mellom de to sidene er det en dragkamp i tidsperspektivet for digitalisering, hvor forretningssiden særlig tenker flere tiår frem i tid, og IT-siden tenderer mot et kortere perspektiv. Tankemåtene kolliderer ofte, og resultatet blir en forhandling av arbeid med nye og gamle systemer.

Ettersom det ser ut til at de digitale systemene Skatteetaten har iverksatt er organisert mer mot utforskning, kan dette være et tegn på at det er forretningssiden, særlig med avdelingen Innovasjon og Utvikling, som har vunnet maktkampen mot andre avdelinger i hvordan arbeid med utforskning og utnyttelse skal gjøres. Det er rimelig å anta at hvis IT-siden med SITS hadde fått mer gjennomslag hadde digitaliseringsarbeidet vært annerledes. Dette betyr ikke at det nødvendigvis hadde vært mindre utforskning, men at typen av utforskning hadde vært annerledes og kanskje mer teknologisk rettet enn systemene som helhet. På den andre siden viser empirien at digitaliseringsarbeidet og ideer endres over tid, og rammene for utforskning minsker. Dette kan forklares med at det endelige systemet er et resultat av forhandlinger mellom grupper med ulike interesser og oppfatninger om hvordan systemene i Skatteetaten skal være.

Å lage prioriteringer i arbeid er et typisk tegn på forhandlinger (Christensen et al., 2015, s. 105). Det er opprettet sentrale styringsdokumenter og prinsipper som bestemmer rekkefølgen på digitaliseringsarbeidet og hvilke skatteområder som skal arbeides med, og dermed

utviklingstakten for digitalisering. Begge empirikapitlene har vist at denne rekkefølgen er fulgt i relativt stor grad. Den kan ses på som et resultat av interne forhandlinger mellom avdelinger og ledere. Rekkefølgen har riktignok vært en logisk prioritering, og det må ikke tilskrives for mye forklaringskraft til forhandlingsvarianten på akkurat dette. Prioriteringer kan også ses på som en begrensning i å ville eksperimentere, og dermed en begrensning i utforskning, ved å lage rammer for hvordan utforskning og utnyttelse skal foregå (Gupta et al., 2006, s. 698). Den større vektleggingen av utnyttelse før 2010 kan dermed forklares med at forhandlinger ikke har resultert i noen spesielle utfall, og at man dermed har fortsatt i samme spor som tidligere, frem til 2010. Utviklingen slik den ble etter 2010, med utgangspunkt i de målene som ble satt og hva som ble gjennomført, kan forklares med at de er et resultat av forhandlinger mellom grupper med ulike interesser både på ledernivå og mer operativt nivå.

### **7.3.3 Oppsummering av det instrumentelle perspektivet**

Den helhetlige forklaringskraften til perspektivet vurderes som middels. Perspektivet forklarer en del av tilstanden til utforskning og utnyttelse og disse måtene å digitalisere på, i tillegg til hvordan endringen i utviklingen til digitalisering har foregått. Derimot er det flere aspekter og forhold som ikke lar seg forklare. For eksempel er det områder som åpenbart har potensiale for både utforskning og utnyttelse for å kunne effektivisere arbeidet hvor lite er gjort. I tillegg er det skjedd endringer utenfor Skatteetatens kontroll med hensyn til teknologiutvikling, som heller ikke kan forklares med dette perspektivet. Videre kan organiseringen av selve arbeidet med utforskning og utnyttelse slik som det var i 2008-2018 forklares av både den hierarkiske varianten og forhandlingsvarianten: Forretningssiden vinner frem på noe, og IT-siden på noe annet. Politisk nivå ser ut til å være lite involvert i denne prosessen.

### **7.4 Kultur-institusjonelt perspektiv**

I det kultur-institusjonelle perspektivet legges det vekt på institusjonens historiske tradisjoner, gradvis utvikling, uformelle normer og verdier, og at aktører handler etter en logikk om hva som oppfattes som passende (Christensen et al., 2015; March og Olsen, 1989). Digitalisering og utforskning og utnyttelse i Skatteetaten vil være et resultat av de institusjonelle trekkene.

En innledende forventning i perspektivet var at Skatteetatens utvikling og historie ville ha betydning for hvordan digitalisering foregår i dag. Det har det helt klart, og på mange måter. Først og fremst har digitalisering og teknologi vært helt sentral for Skatteetatens virksomhet siden 1960- og 1970-tallet. Som det kommer frem i empirimaterialet er det flere digitale

systemer som har vedvart siden 1970- og 1980-tallet. Basert på sti-avhengighet kan dette forstås ut fra tanken om at når man først har investert i systemer og teknologi og forpliktet seg til dem vedvarer man ved disse i lang tid. Det kan forklare hvorfor endringer ikke har forekommet tidligere i tilfeller hvor ny og bedre teknologi har oppstått. I tillegg kan det pekes på at det store SKARP-prosjektet på 2000-tallet har vært avgjørende for hvordan systemer arbeides videre med. Dette systemet var radikalt nytt, men feilet, og det kan da bety at det ble etablert en klar, vedvarende og institusjonell motstand mot så store endringer, m.a.o. utforskning, for etaten. Generelt sett viser dette at det ikke bare er policyer som har hatt suksess i fortiden som er førende for fremtiden, men også de som feiler. Dette bidrar til å forklare vektleggingen av utnyttelse frem til 2010.

Endringen av digitaliseringsutvikling i 2010 fra mer utnyttelse til mer utforskning kan ses på som en *avbrutt likevekt*, i hvert fall til en viss grad. Her ser det ut til at normer og verdier tar en delvis ny form. Dette har lederskapselementer ved seg, hvor man ønsker å endre kulturen i Skatteetaten i samsvar med teknologi og kompetanse (Selznick, 1957). Administrative ledere har gradvis ønsket å endre mot mer utforskning, hvor selve ønsket har møtt lite motstand (det har vært en bred kulturell enighet i organisasjonen om at man må fornyes), selv om gjennomføringen har det, som de forrige kapitlene viser og som analyseres under. Det er likevel vanskelig å si sikkert at kulturen for utforskning ikke var tilstede før 2010. En ting som støtter opp under at den ikke var det, er at det er først i årsrapporten for 2010 at Skatteetaten trekker frem «nytenkende» som en av etatens verdier (Skatteetaten, 2010a)<sup>39</sup>. Dette punktet har vedvart i de videre årsrapportene gjennom tidsperioden. En ting som støtter opp under at kulturen var der, er at flere av systemene har sine røtter i utforskning, som strekker seg tilbake flere år før 2010. Det kan tenkes at kulturen for utforskning har eksistert over en periode, og bruddet er et resultat av internt institusjonelt press nedenfra, hvor den institusjonelle ledelsen har identifisert dette og utløst bruddet. Den institusjonelle endringen mot mer utforskning kan også ses i sammenheng med den strukturelle reorganiseringen av Skatteetaten i 2008, og at de institusjonelle endringene har kommet noen år etter, og at det er en viss treghet i tilpasningen.

Trekk ved sti-avhengighet etter bruddet rundt 2010 vises dermed klart: etter valget om mer utforskning har Skatteetaten vedvart ved dette, frem til 2018, noe som er illustrert ved de

---

<sup>39</sup> At etaten skal være en pådriver for modernisering av offentlig virksomhet har riktignok vært trukket frem tidligere (Skatteetaten, 2008, s. 3), men dette kan dekke både utforskning og utnyttelse. Dette er riktignok symbolbruk, men kan likevel representere den faktiske kulturen i organisasjonen.

digitale systemene. Det gjelder for institusjonen som helhet. Men det er også identifisert ulike institusjonelle forhold på forretningssiden, og på IT-siden. Det var forventet at det eksisterer forskjellige kulturer i ulike avdelinger innad i etaten, og at aktører her handler basert på en logikk om hva som er passende basert på rammene som settes av avdelingen. Forretningssiden og IT-siden har både sammenfallende og ulike normer og verdier. Den overordnede felles verdien er å få skattepliktig til å etterleve skattereglene, og at det skal skje effektivt gjennom digitalisering. Forretningssiden ser ut til å ha en klar kultur for å være nytenkende, søkende og eksperimenterende. Det er institusjonelle forhold for prøving og feiling og man er orientert helhetlig. IT-siden har trekk av lignende forhold, på et lavere nivå og mer orientert rundt det rent tekniske. Forskjellene kommer klarest frem i gjennomføring av nye systemer.

En forventning var at selv om et system var åpenbart teknologisk overlegent tidligere system kunne det forekomme institusjonell motstand mot det. Som det forrige kapitlet viser har det ikke alltid vært gjennomført systemutvikling etter det som har vært ønsket. Arbeidet med MAG og SOFUS viser for eksempel dette. Dette kan i det kultur-institusjonelle perspektivet forklares med at det er mange aktører involvert fra ulike deler av etaten med hver sine normer og verdier som arbeider med systemene. Endring i systemer krever endring i arbeidsmåter, som viser seg å ikke alltid være kulturelt kompatible med eksisterende arbeidsmåter. Man har heller arbeidet ut fra det som er passende gitt bakgrunn, identitet og fagtradisjon, og det ser ut til at man til tider ikke har fulgt instrumentelle formål. Det passende har på den ene siden vært gamle tenkemåter om hvordan skattesystemer skal være, og på den andre siden om hvordan selve teknologien skal anvendes. Logikken om det passende er slik like fremtredende på Forretningssiden som på IT-siden, men rammene er annerledes<sup>40</sup>.

Dermed er det noe institusjonell motstand selv mot ny teknologi som er bedre enn eldre teknologi. Det er likevel en form for enighet om viktigheten til ny teknologi og videre digitalisering selv om innføring i praksis kan møte motstand. Enigheten kan forklares med at ny teknologi er i tråd med den overordnede verdien i Skatteetaten om effektiv digitalisering. Slik driver institusjonen utforskning, men med preg av noe inkrementell endring, i tråd med forventningene. Dette samspillet understreker ambideksteriteten i institusjonen.

---

<sup>40</sup> Det skal nevnes at noen aspekter ved logikken om det passende var vanskelig å fange opp, men det empiriske materialet sammen med tidligere forskning viser likevel fremtredende trekk som kan antas å være dette, jf. Peters om falsifisering av denne teorien (2005, s. 41).

Når det gjelder organisasjonsforholdene etter bruddet ser perspektivet ut til å forklare lite av hvilke områder og sektorer som det velges å videre digitalisere. Men det bidrar til å forklare hva som ikke prioriteres. Min Skatteside er et nytt system som ikke har blitt iverksatt. Det kultur-institusjonelle perspektivet forklarer dette med at man heller vil fortsette med utforskning og utnyttelse av de eksisterende systemene og områdene man har. Nye systemer som bryter med likevekten til gamle systemer, og slik institusjonelle ordninger, møter kulturell motstand. Perspektivet bidrar her også til å forklare hvorfor man i SAF-T-systemet ikke har radikalt endret bokføringsloven for å kunne digitalisere – og gjøre både utforskning og utnyttelse. Det ser ut til at man vedvarer ved gamle ordninger i denne sammenheng og av ulike grunner ikke ønsker nye systemer her. En grunn er at det bryter med institusjonelle ordninger. En annen er at det kan se ut til at de som forvalter loven handler i større grad ut fra hva som passende for dem.

#### **7.4.1 Oppsummering av det kultur-institusjonelle perspektivet**

De ulike kulturene innad i Skatteetaten bidrar til hvordan utforskning og utnyttelse, og digitalisering, tolkes. Kulturene legger klare føringer for organisasjonsforholdene for digitalisering i Skatteetaten gjennom vedvarende nytenkning, og iverksetting av systemer. Dynamikken mellom stor og liten motstand ser ut til å manifestere seg gjennom at det iblant først er liten motstand mot endringer i forbindelse med utforskning, og så øker denne noe over tid. Slik skjer utforskning gradvis. Likevel blir det etterhvert sett på som legitimt å drive med utforskning for å tilfredsstillе kravene til virksomheten og for å kunne gjennomføre organisasjonens samfunnsoppdrag på en god måte. Sti-avhengighet forklarer mye av dette, sammen med logikken om det passende. Utnyttelse er også utbredt og det er generelt sett lite institusjonell motstand mot utnyttelse, men dette fremkommer riktignok noe latent i det empiriske materialet. På denne måten forklarer kulturperspektivet mye av hvordan utforskning og utnyttelse praktiseres. Perspektivet forklarer en del av endring av utvikling. Det forklarer mindre av hvilke sektorer som skal digitaliseres, men det forklarer mye av motstanden mot de nye systemene og at endring skjer gradvis.

#### **7.5 Omgivelsesperspektivet**

I dette perspektivet understrekes det at trekk ved omgivelsene påvirker hvordan utforskning og utnyttelse foregår. Perspektivet er delt i tekniske og institusjonelle omgivelser. De tekniske omgivelsene fokuserer på det som påvirker organisasjonens mulighet til måloppnåelse og effektivitet. De institusjonelle omgivelsene fokuserer på manipulering av symboler, myter,

legitimitet og institusjonell autonomi (Meyer og Rowan, 1977; Peters, 2008; Scott, 2014). Omgivelsesperspektivet kan bidra til å forklare hvordan Skatteetaten tilpasser seg omgivelsene, og utforskning og utnyttelse vil være et resultat av dette. Omgivelsene kan være nasjonale og internasjonale.

### **7.5.1 De tekniske omgivelsene**

En generell forventning i dette perspektivet var at den teknologiske utviklingen og ny teknologi ville ha innvirkning på utforskning og utnyttelse i Skatteetaten. Dette kommer klart frem i begge empirikapitlene og den teknologiske utviklingen har påvirket Skatteetaten i stor grad. Mange av de gamle IT-systemene vedvarte i stor grad frem til 2010. Her gjorde man mindre endringer, utnyttelse, frem til ny teknologi ble oppdaget, og man praktiserte da mer utforskning. Det var rundt 2010 at ny teknologi oppsto og krevde endringer i systemene til etaten, samtidig som aktører i omgivelsene også krevde endringer. I tidsperioden kan man se dette gjennom flere konkrete eksempler. Utviklingsplattformen Oracle Designer er ikke lengre støttet av leverandøren. Det er firmaet bak plattformen, Oracle, som har bestemt dette. Som vist i det empiriske materialet har dette krevd relativt store endringer for Skatteetaten, særlig på IT-siden. Endringene har krevd at Skatteetaten organiseres seg mer mot utforskning. Dette fordi at man har vært nødt til å oppdage alternativer og gjøre søk for å finne ut av det beste alternativet for ny teknologi. Som vist har ny teknologi gjort at man videre kan eksperimentere innad i systemene, og graden av utforskning øker dermed også etter hvert, og kan også bli til utnyttelse.

Den teknologiske utviklingen har betydning for Forretningssiden så vel som IT-siden, og dermed Skatteetaten som helhet. Hvordan de digitale systemene i Skatteetaten nå utformes og videreutvikles er ganske avhengig av den nye teknologien som tas i bruk. Tekniske omgivelser forklarer slik mye av orienteringen mot utforskning i etaten. Et annet aspekt er at dette sammenfaller med aldrende teknologi og behovet for utskiftning av denne. En grunn til at den gamle teknologien har vedvart så lenge er at den har vært ansett som den beste teknologien. Men nå, i tidsperioden, er det kommet ny teknologi som er klart bedre enn den gamle teknologien, og som har direkte innvirkning på organisasjonens måloppnåelse. Dette gjelder for eksempel bruken av HTML, Java og skyteknologi. Java og HTML i seg selv er riktignok ikke ny, men plattformene har blitt omfattende utviklet.

Ved overgangen til ny teknologi har denne blitt utviklet mer «in-house» enn tidligere, dvs. at Skatteetaten gjør mye av den tekniske utviklingen selv. Dette har gitt mer rom for prøving og

feiling ettersom man ikke har kjent kapasiteten og mulighetene til den nye teknologien, og man må og vil gjøre søkene selv. At utforskning skjer mer og mer kan forklares mye av mulighetene som ny teknologi gir, forårsaket av endringer i de tekniske omgivelsene.

Videre har disse teknologiske endringene betydning for prioriteringene av hvilke skatteområder som digitaliseres (som har implikasjoner for utforskning og utnyttelse). Prioriteringene var blant annet forankret i å først fortsette å digitalisere de eldste systemene i etaten, og bygging av (den tekniske) grunnmuren. På denne måten bidrar de tekniske endringene i omgivelsene også til de overordnede rammene for utforskning og utnyttelsen. Dette ikke bare ved at ny teknologi generelt er bedre enn eldre teknologi, men hvordan den kan brukes i en skattesammenheng har også stor betydning.

Samlet sett kan de tekniske omgivelsene i stor grad forklare hvorfor Skatteetaten tenderte mer mot utnyttelse frem til rundt 2010, og mer mot utforskning etter dette tidspunktet. Det er likevel noen begrensninger ved forklaringskraften til perspektivet. En begrensning er at selv om Skatteetaten har innført ny teknologi, har ikke de digitale systemenes funksjon alltid endret seg, dvs. at omfanget av endring ikke er så stort, det er ikke endring i roller for aktører og ikke lagd nye tjenester. Tilfeller av dette er nevnt i de forrige kapitlene. Det er dermed ikke nødvendigvis noen nyutvikling og utforskning forbi selve IT-systemet/teknologien, og flere aspekter ved systemene har også preg av utnyttelse. En annen begrensning er at selv om ny og bedre teknologi har oppstått, har ikke Skatteetaten umiddelbart tatt denne i bruk på alle områder. I for eksempel Folkeregisteret vedvarte de gamle systemene frem til (tidligst) 2016 selv om ny teknologi var tilgjengelig.

### **7.5.2 Institusjonelle omgivelser**

Press fra de institusjonelle omgivelsene har ikke hatt mye å si for endringer i organisasjonen relatert til utforskning og utnyttelse i 2008-2018. Legitimiteten til etaten har vært høy gjennom lang tid (Aberbach og Christensen, 2007, s. 167), og det er generelt sett lite institusjonelt press, nasjonalt og internasjonalt. Det har også vært tilsynelatende få kriser i tidsperioden, når det gjelder digitalisering og i de øvrige virksomhetsområdene. Videre er Skatteetaten sjelden omtalt negativt i media.

En forventning var at Skatteetaten ville ha stor grad av autonomi i digitaliseringsarbeidet. I empirikapitlene ble det vist at etaten har veldig høy grad av selvbestemmelse, hvor andre organisasjoner som Difi og Finansdepartementet generelt sett har lite innflytelse på

digitalisering i etaten. Det kan heller tenkes at Skatteetaten påvirker andre offentlige organisasjoner i digitalisering. Videre er det vanskelig å si om det faktum at etaten har blitt mer service- og brukerorientert har hatt noe å si for utforskning og utnyttelse (Aberbach og Christensen, 2007; Margetts og Dunleavy, 2013). På den ene siden kan det tenkes at det gir rom for mer utforskning fordi det er nye områder man arbeider på, og brukere krever helt nye løsninger. Dette kan gå på bekostning av utnyttelse i egne interne systemer, og kan bidra til å forklare mer vektlegging av utforskning. På den andre siden kan det føre til mer utnyttelse fordi man heller videreutvikler og forenkler eksisterende systemer og tjenester. Av disse to virker den første mer tenkelig når man ser dette i sammenheng med det empiriske materialet som helhet. Ved at Skatteetaten har praktisert utforskning i økende grad kan dette tenkes å ha bidratt til tillit og legitimitet for organisasjonen ved at utforskning har foregått suksessfullt. Både autonomi og legitimitet ser ut til å være uendret gjennom tidsperioden, og de institusjonelle omgivelsene er relativt stabile.

Skatteetaten har riktignok sett til skatteadministrasjoner i andre land for ulike typer av løsninger. For eksempel Danmark i forbindelse med EDAG og Elektronisk Skattekort. Dette har noe å si for utforskning i den grad det er gjort søk for å identifisere ulike muligheter, og for utnyttelse når det gjelder valg om hva som ikke iverksettes. Dette har mindre å si for autonomien, da det er lite press for å iverksette systemer og løsninger til andre, men har mer å si for myter om oppfattelse av hva som er gode digitale løsninger for moderne forvaltningsapparater. I tillegg kan OECD ha påvirkning, ettersom det er samsvar mellom deres anbefalinger og deler av det Skatteetaten gjør, eksempelvis med å ha en kultur for digitalisering. Likevel ser det ikke ut til å være en bevisst tilpasning til disse anbefalingene og Skatteetaten *opplever* autonomi.

Når det gjelder IT-siden kan omgivelsene her spesielt omfatte IT-konsulentfirmaer. Det ser ut til at Skatteetaten opplever noe press i denne forbindelse, til å være frempå i selve teknologien, men dette er igjen relatert til å kunne gjennomføre samfunnsoppdraget. Etaten er avhengig av legitimitet fra slike aktører i omgivelsene, og ser ut til å ha det fordi etaten gjør mange vanskelige IT-ting riktig. Dette presset har betydning for digitalisering som helhet, og dermed utnyttelse så vel som utforskning. Kanskje spesielt forenkling av programmeringskode, noe som kan forklare at det fortsatt foregår utnyttelse i systemene til etaten. Men også utforskning, ved eksperimentering av nye systemløsninger.



Som trukket frem i det empiriske materialet har Skatteetaten de siste årene begynt å jobbe mer «bimodalt». Dette er riktignok en liten del av digitaliseringsarbeidet, men kan ses på som en *oppskrift*, eller en *myte*, for hvordan digitalisering skal foregå. Det virker til å være et nytt trendbegrep i IT-verdenen, men hvor stor instrumentell effekt det har på de faktiske organisasjonsforholdene er muligens for tidlig å si noe om. Det ser likevel ut til å være delvis tatt for gitt, og grunnet dets samsvar med utforskning-utnyttelse teorien (jf. omtale i kap. 6) er ikke eksisterende organisasjonsforhold uforenlig med bimodal IT. På denne måten er det noe institusjonelt press for IT-utvikling i etaten.

Når det gjelder de institusjonelle forholdene i omgivelsene er det vanskelig å forklare endringen i utviklingen av digitalisering rundt 2010 med dette. Det eneste aspektet ved dette er at økt autonomi bidrar til økt intern selvbestemmelse (instrumentelle og institusjonelle beslutninger) som gir rom for valg av når og hvordan ting skal skje. Tidligere studier har som sagt vist at økt brukerorientering i organisasjonen har vært tilfelle mange år før tidsperioden i denne studien, så det er vanskelig å nærmere identifisere årsaker til endringen utover dette.

En annen forventning i dette perspektivet var at utforskning kunne være et symbolsk tiltak. Å fremstille seg selv som moderne, nytenkende og å være frempå i digitalisering er nærmere forbundet med utforskning enn utnyttelse. Utforskning ser ut til å være et tryggere kort å spille med hensyn til politikere, media og allmennheten generelt og de krav disse aktørene stiller i dag. Som vist i det første empirikapitlet har Skatteetaten gjennom hele tidsperioden vist symbolikk i form av utforskning. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er samsvaret mellom symbolbruk og det etaten faktisk gjør. Utforskning ser ut til å ha vært minst like instrumentell som ritual i Skatteetaten, men dette gjelder spesielt etter 2010. Før 2010 var Skatteetaten mer orientert rundt utnyttelse, men ønsket fortsatt å fremstille seg som moderne og en pådriver av modernisering i offentlig sektor. Slik kan det se ut til å være noe diskrepans mellom symbol og handling på dette tidspunktet, men utforskning er riktignok ikke overdrevet som symbol her. Derimot har fremstillingen som vist endret seg i årsrapportene fra 2010 til 2018 hvor verdier som «nytenkende» og «i forkant» trekkes frem. Dette har da endret seg i tråd med hvordan utforskning faktisk har forekommet i institusjonen. På denne måten kan det tilsynelatende se ut til at *windowdressing* var sterkere før 2010, men dette må ses relativt. Symbolene om å fremstille seg som moderne i en offentlig forvaltning-sammenheng, må ses i lys av digitalisering i offentlig forvaltning. Utnyttelse for Skatteetaten kan være utforskning for andre organisasjoner. Tolkningen vil dermed være at Skatteetaten ikke har hatt noe

selvmotsigelse i forholdet mellom fremstillingen av utforskning og utnyttelse, og dens faktiske gjennomføring. Symbolbruken her kan likevel tolkes som å ha gitt institusjonell frihet til både utforskning og utnyttelse. Videre kan denne symbolbruken ses i sammenheng med lederes instrumentelle styring av utviklingen av digitalisering innad i etaten. I en mytevariant i omgivelsesperspektivet kan denne endringen tolkes som en bevisst manipulering av symboler. At symbolene i årsrapportene ikke har endret seg fra 2010-2018 er et annet tegn på stabile institusjonelle omgivelser.

### **7.5.3 Oppsummering av omgivelsesperspektivet**

De tekniske omgivelsene forklarer mye av hvordan digitalisering foregår i Skatteetaten og de endringene som har skjedd. Teknologisk utvikling som skjer utenfor etaten har vært helt sentralt for digitaliseringen som helhet innad i etaten. De institusjonelle omgivelsene forklarer autonomien til organisasjonen, men forklarer lite endringene som har skjedd i digitaliseringsutviklingen. Det er likevel et visst institusjonelt press om å «henge med» i den teknologiske avanseringen. Det er symbolbruk i organisasjonen, men mer for å skape institusjonell frihet enn en diskrepans mellom snakk og handling. Den institusjonelle friheten – autonomien – sammen med den høye legitimiteten etaten kan anses å ha, skaper mulighetsrom for å drive med både utforskning og utnyttelse etter ønske. De institusjonelle omgivelsene er relativt stabile, mens de tekniske omgivelsene er mer ustabile. Orienteringen mot utforskning har symbolske trekk så vel som instrumentelle.

### **7.6 Perspektivenes forklaringskraft og samspillet mellom dem**

Ved å se perspektivene under ett, med en transformativ tilnærming, kan de samlet forklare mye av organisasjonsforholdene for utforskning og utnyttelse, og endringene som har skjedd i tidsperioden. De belyser både de samme aspektene, og ulike aspekter ved utforskning og utnyttelse. Alle perspektivene har forklaringskraft, men i ulik grad, basert på hva som skal forklares. Det viser hvorfor det har vært hensiktsmessig med en utfyllende tilnærming (Roness, 1997) og hvordan det kan gjøres en analytisk generalisering (Yin, 2014).

Alle perspektivene har en del forklaringskraft i endringen av den digitale utviklingen fra utnyttelse mot utforskning rundt 2010. Først og fremst foregår det en teknologisk utvikling som skaper muligheter for å effektivisere virksomheten til organisasjonen. Denne er identifisert av lederskapet, og gjennom hierarkisk styring har endringer blitt iverksatt. Lederskapet har sett at det kan oppstå kulturell motstand, selv om det delvis er en kultur for endring. Dette har blitt

håndtert ved selve bruddet har vært klart, men den fortsettende endringen mot utforskning skjer gradvis. Lederskapet har her forsøkt å delvis endre verdiene til organisasjonen og dens presentasjon utad, i retning av en ny kulturell vei og brukt organisasjonen som et instrument. Dette viser de ulike handlingslogikkene som er aktive, og som foregår innenfor formelle rammer, med kulturelle hensyn og symbolske forhold. Endringen kan i tillegg ses på som et resultat av internt kultur-institusjonelt press hvor lederskapet har identifisert dette presset og utløst bruddet. Videre er det en forhandling mellom ulike aktører i Skatteetaten med motstridende interesser. Sammen med det kultur-institusjonelle perspektivet bidrar dette til å forklare begrensningen i endringen som har skjedd. Det er flere aktører med ulike oppfattelser og mål om digitalisering og utforskning-utnyttelse, og dermed handlingslogikk.

Etter endringen mot mer utforskning ser det ut til å ha etablert seg en sti-avhengighet for nettopp dette. Passendelogikken går mer fra å være styrende mot utnyttelse, til å være styrende mot utforskning. Det eksterne institusjonelle presset på institusjonen er lavt, og autonomien<sup>41</sup> gir rom for mer forklaringskraft til de perspektivene som er rettet innover mot institusjonen. Symbolbruken bidrar i tillegg med å parere forventninger til digitalisering, og oppsummerer den kulturelle endringen i etaten. Endringen fra utnyttelse til mer utforskning kan ikke ene og alene forklares med ett perspektiv, men må forstås av mange faktorer.

I organisasjonsforholdene for utforskning og utnyttelse ser det kultur-institusjonelle perspektivet ut til å forklare mye; det er både en kultur for endring, og mot endring. Det er bred kulturell enighet om nødvendigheten ved digitalisering, og at man må tenke nytt samtidig som man forbedrer det eksisterende. Måtene dette skal gjøres på er det riktignok ikke enighet om, og forhandlingsvarianten supplerer her med å si noe om hvilke aktører som vinner frem med sine interesser. Når det gjelder skatteområdene er noen systemer og områder prioritert, men det er også noen systemer som har vært ansett som nødvendig som ikke har blitt iverksatt. Den hierarkiske varianten forklarer ikke dette, og det gjør heller ikke omgivelsene. Forhandlingsvarianten og det kultur-institusjonelle perspektivet bidrar her, ved å først si at

---

<sup>41</sup> Angående forklaringskraften til institusjonelle omgivelser kan det diskuteres om stor grad av autonomi og legitimitet skal være høy eller lav forklaringskraft når det gjelder endring. I denne studien forstås det som lav fordi det ikke direkte forklarer endringen som har skjedd. Det har derimot gitt (institusjonelt) spillerom til forklaring fra andre perspektiver.

prioriteringer er et resultat av forhandlinger mellom ulike aktører, og videre ved at det er en form for sti-avhengighet og institusjonell vedvarenhet mot de systemene man allerede har.

At utforskning og utnyttelse er strukturelt adskilt ser ut til å være forankret i lange tradisjoner i Skatteetaten, og til en viss grad styrt hierarkisk. Disse strukturelle aspektene har dermed noe å si for de underliggende institusjonelle aspektene. Teknologisk utvikling endrer rammene for hvordan utforskning og utnyttelse praktiseres, og gir muligheter for å øke effektiviteten til etaten. Den overordnede effekten av de andre perspektivene, både når det gjelder endring og prioriteringer, kan i stor grad direkte relateres til de tekniske omgivelsene. Det har gjort at det generelt sett er instrumentelle og institusjonelle forhold for å ta i bruk de systemene og løsningene som best lar Skatteetaten gjøre samfunnsoppgavet sitt.

Innenfor feltet digitalisering i offentlig sektor står man overfor et komplekst samspill av faktorer. Ved at perspektivene har fungert komplimenterende har dette bidratt til å bedre forstå digitalisering i Skatteetaten. Det er en interaksjon mellom interne instrumentelle og institusjonelle forhold, sammen med ytre instrumentelle og institusjonelle forhold. Skatteetaten er en organisasjon med etablerte strukturer, interne motstridende interesser, ulike kulturer og faktorer i omgivelsene som sammen etablerer hvordan utforskning og utnyttelse foregår.

## 8 Avslutning

Målet med denne studien har vært å beskrive *hvordan* digitalisering i Skatteetaten foregår, og forklare *hvorfor* det foregår som det gjør. For å beskrive dette har teorien utforskning-utnyttelse (March, 1991) vært benyttet, og de empiriske funnene har så blitt tolket ved bruk av tre forklarende perspektiver (Christensen et al., 2015). Studien viser at det har skjedd en endring i utvikling av digitalisering, og at dette har vært preget av hierarkisk styring, interessemotsetninger, institusjonstrekk og aspekter som foregår utenfor organisasjonens grenser. I dette kapittelet oppsummeres de viktigste empiriske funnene. Deretter diskuteres teoretiske implikasjoner og studien ses i lys av tidligere forskning. Til slutt pekes det på muligheter for videre forskning på feltet.

### 8.1 Svar på problemstilling og oppsummering av studiens hovedfunn

Det sentrale funnet i studien er at digitalisering i Skatteetaten fra rundt 2010 har gått fra å være orientert mot utnyttelse til å bli mer orientert mot utforskning. Dette kommer frem gjennom organisasjonsforholdene som er studert, og ved klassifiseringen av de digitale systemene. Organisasjonsforholdene utgjør rammene for hvordan utforskning og utnyttelse virker i Skatteetaten. Utforskning og utnyttelse er på flere måter strukturelt adskilt i organisasjonen, og de institusjonelle forholdene for arbeidet har vært relativt stabile innenfor disse. Det er visse institusjonelle begrensninger i graden av utforskning, gjennom motstand mot endring, men ikke nok til at endringen av utviklingen ikke forekommer. Videre er det rom for prøving og feiling i de ulike avdelingene som arbeider med digitalisering. Andre organisasjoner i omgivelsene ser ut til å ha lite å si for digitalisering i Skatteetaten, men teknologiens utvikling er av stor betydning. Symbolbruken til etaten har også endret seg noe, i tråd med endring mot utforskning.

Analysen av de digitale systemene viser at digitalisering i Skatteetaten er ambidekster. Det gjøres arbeid med preg av både utforskning og utnyttelse, men det er en klart større vektlegging av utforskning. Dette samsvarer med utviklingen som er pekt på over om organisasjonsforholdene. Ett av systemene, SOFUS, hadde mer preg av utnyttelse, men dette skyldes blant annet videreutvikling innenfor allerede etablerte systemer fra EDAG og MAG. Utforskning kan dermed bli til utnyttelse over tid. Samlet er digitaliseringen i Skatteetaten fortsatt sterkt preget av utforskning.

Det er flere måter å forklare endringen av utviklingen til digitalisering på. Den har hatt preg av hierarkisk styring hvor skattedirektøren har ønsket å ha et brudd fra tidligere tankegang.

Resultatet av dette har vært at det er etablert bestemte prioriteringer av hvilke områder som skal digitaliseres. Dette har klart innslag av forhandlinger mellom ulike parter, hvor spesielt ett system, «Min Skatteside», ikke har blitt prioritert. Det kultur-institusjonelle perspektivet med sti-avhengighet og avbrutt likevekt hadde betydning ved at «bruddet» i 2010 ble etterfulgt av en fortsettelse mot mer utforskning. Det er sterke institusjonelle trekk i digitaliseringsarbeidet i etaten som blant annet kan spores tilbake til en tidligere rapport fra Statskonsult (2002). Omgivelsesperspektivet bidro med forklaringer på to måter. For det første gjennom de tekniske omgivelsene og herunder den teknologiske utviklingen hvor gamle teknologier ikke lenger støttes, og nye teknologier oppfattes som overlegne gamle. For det andre har Skatteetaten klart å opparbeide seg stort institusjonelt spillerom som gir rom for egne valg i utforskning og utnyttelse. Verdien ved å bruke flere perspektiver kommer frem ved at de både forklarer det samme, og forskjellige deler av hvordan digitalisering foregår. Samlet sett, gitt organisasjonens suksess, kan Skatteetaten sies å balansere utforskning og utnyttelse på en god måte.

## **8.2 Teoretiske implikasjoner**

I denne studien er teorier brukt på to måter, som beskrivende og forklarende. Bruken av begrepene utforskning og utnyttelse har fungert bra, ettersom det i denne studien har vært tydelig at digitalisering er ambidekster av natur. Teorien om utforskning og utnyttelse er nærmere operasjonalisert i forbindelse med digitale systemer, og dette kan bidra til videre anvendelse av rammeverket på digitalisering i andre offentlige organisasjoner. Gjennom oppmerksomhet om organisasjonsforholdene og de digitale systemene har studien vist at digitalisering i Skatteetaten har endret «retning», fra utnyttelse til utforskning. Når Skatteetaten nå har praktisert utforskning i økende grad i en periode, er det mulig at dette fører til en ny periode med utnyttelse. Det kan virke rasjonelt å videre utvikle systemer man allerede har skapt, og at det eksisterer en grense for kapasitet av systemer man kan håndtere. Studien har vist at første gang en organisasjon eksperimenterer med ny teknologi praktiserer den utforskning, men etter hvert som organisasjonen repeterer denne prosessen og anvender kjente arbeidsmåter, kan utforskning utvikle seg til å bli utnyttelse. Empiripresentasjonen og kontekstutgreiingen viser at det muligens kan ha foregått en periode med utforskning, før utnyttelsen som ble forlatt rundt 2010, dvs. før årtusenskiftet. Samlet sett kan dette peke mot at utforskning og utnyttelse foregår syklisk (Lavie et al., 2010), uten at tidsperioden for dette kan spesifiseres nærmere. Det er likevel viktig å igjen understreke at digitaliseringen foregår ambidekster, og at både utforskning og utnyttelse alltid er til stede, men det er vektleggingen og hovedfokus som endres. Et annet

poeng er at den teknologiske utviklingen nå foregår raskere enn før, som enten kan bety at det er mindre tid til utnyttelse, eller at de sykliske periodene foregår i kortere intervaller enn før. Det kan også bety en jevnere fordeling, eller resultere i en dialektisk balanse.

En begrensning ved utforskning-utnyttelse aspektene er, for det første, organisasjonsforholdene det er fokusert på. De kan anses som rimelige, men avgrensede. Ved denne begrensningen forteller ikke denne studien hele historien med utforskning-utnyttelse og digitalisering i Skatteetaten. Andre aspekter det kunne vært fokusert (mer) på er beslutningsprosessen i valg av utforskning eller utnyttelse, ressursallokering, koordinering mellom avdelingene som gjør utforskning og utnyttelse, individer, motivasjon eller organisasjonsmessig tilpasningsdyktighet (March, 1991; Raisch og Birkinshaw, 2008). I tillegg kunne utforskning og utnyttelse vært anvendt som uavhengige variabler istedenfor avhengige variabler. Dette vil da sagt noe om hvilke konsekvenser utforskning-utnyttelse har, istedenfor hva som har konsekvenser for dem.

I studien har en bred transformativ tilnærming med tre forklarende perspektiver blitt anvendt. Perspektivene ga nyttig innsikt i hvordan utforskning og utnyttelse har foregått i Skatteetaten og de utfylte hverandre på en god måte. Hvert av perspektivene har hatt forklaringskraft og ingen utpreget seg samlet sett som overveldende svake eller sterke. Det underbygger valget om at flere perspektiver har vært nødvendig for å forklare digitalisering i Skatteetaten. Bruken av perspektivene har likevel vært noe begrenset grunnet oppgavens omfang, og det kan tenkes at uten denne begrensningen ville forklaringene gitt en mer fyldig forståelse. Dette kunne vært gjort for eksempel ved å gå dypere i ny-institusjonell teori med bruk av rammeverkene til bl.a. DiMaggio og Powell (1983) eller Scott (2014) for å nærmere forstå tilpasning og håndtering av institusjonelle omgivelser, eksempelvis skatteadministrasjoner i andre land. Endringene som har skjedd kunne også vært sett på som et resultat av sammenfall i tid (Roness, 1997), ved at den teknologiske utviklingen sammenfaller med kravet om nye og enklere systemer for brukere av Skatteetatens tjenester. I tillegg, fordi digitalisering er ambidekster, kunne teori om «layering» (Mahoney og Thelen, 2010) vært anvendt for å se på utforskning bare legges oppå utnyttelse eller omvendt.

### **8.3 Studien i lys av tidligere forskning og empiriske implikasjoner**

Moderne forskning på digitalisering i offentlig sektor kan plasseres innenfor det Margetts og Dunleavy (2013) kaller *Digital-Era Governance*. I en norsk sammenheng har arbeid av Schartum et al. (2017) med juridiske og organisatoriske tilnærminger vært mest fremtredende i

digitalisering av forvaltningen. Det har generelt sett vært lite forskning på digitalisering i den norske Skatteetaten. Litteratursøk viser til noen masteroppgaver om temaet. Staverløkk (2009) og de Lange (2012) fokuserte i sine masteroppgaver på såkalt IT-arkitektur i Skatteetaten, dvs. det tekniske samspillet mellom IT-systemer. Utenfor sfæren av digitalisering har Aberbach og Christensen (2007) studert drivkrefter bak endringer i etaten. Studiene har slik noen likhetstrekk med denne studien. Men det er ingen studier som ser overordnet på hvordan digitalisering foregår i Skatteetaten med organisasjonsteoretiske tilnærminger. Denne studien bidrar empirisk til feltet på flere måter. Først og fremst med ny innsikt i hvordan digitalisering i en offentlig organisasjon foregår, og hvilke organisatoriske forhold som påvirker nettopp dette. Et eksempel er mulighetsrom for å eksperimentere med hvordan ny teknologi kan brukes til å endre skattesystemer. I tillegg har klassifiseringen av ulike digitale systemer kunnet klargjøre ulike måter å digitalisere på, og derfor gitt mer nyanserte forståelser. Slik kan denne studien plasseres innenfor konteksten av Digital-Era Governance og norsk digital forvaltningsforskning. Studiens empiriske analyse og data kan også bli nyttig for fremtidige studier av digitalisering i offentlig sektor.

#### **8.4 Videre forskning**

Videre forskning på digitalisering i offentlig sektor og i Skatteetaten kan gå i flere retninger. Utforskning og utnyttelse kan ses i et lengre perspektiv for å kunne si noe om en mulig syklisk utvikling av digitalisering. Etersom Skatteetaten ble omorganisert i 2019, der digitalisering var en av begrunnelsene (Skatteetaten, 2018e), kan det undersøkes nærmere hvilken innvirkning dette har på utviklingen av digitalisering. I tillegg kan utforskning-utnyttelse teorien slik den forstås i denne studien anvendes på digitalisering i andre offentlige organisasjoner. Den kan også anvendes på skatteadministrasjoner i andre land. Dette har vært en studie av en organisasjon som kan ses på som suksessfull i digitalisering, og det ville vært interessant å bruke rammeverket på en offentlig organisasjon som ikke anses som det. Andre aspekter i organisasjonen kan også undersøkes, for eksempel den interne begrepsbruken. Begrepene «forretningssiden» og «bedrift» har klart innslag av NPM-tankegang, og man kunne sett hvor fremtredende dette er i organisasjonen og hva det har å si for gjennomføring av dens samfunnsoppdrag og digitalisering. Dessuten har Difi (2016) flere ganger pekt på at digitalisering i offentlig sektor er stillestående og å undersøke barrierene for dette vil være nyttig. Samordning ved hjelp av digitalisering oppfattes å ha et stort potensial for effektivisering og bedre tjenester, og vil være et viktig tema å studere i fremtiden.



## 9 Referanseoversikt

### Litteraturliste

- ABERBACH, J. D. & CHRISTENSEN, T. 2007. The Challenges of Modernizing Tax Administration. *Public Policy and Administration*, 22, 155-182.
- ADCOCK, R. & COLLIER, D. 2001. Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *APSR*, 95, 529-546.
- ANDERSEN, K. N., HENRIKSEN, H. Z., MEDAGLIA, R., DANZIGER, J. N., SANNARNES, M. K. & ENEMÆRKE, M. 2010. Fads and Facts of E-Government: A Review of Impacts of E-government (2003–2009). *International Journal of Public Administration*, 33, 564-579.
- ANDERSEN, S. S. 2006. Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22, 278-298.
- ANDERSEN, S. S. 2013. *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring*, Bergen, Fagbokforl.
- ANDRIOPOULOS, C. & LEWIS, M. W. 2009. Exploitation-Exploration Tensions and Organizational Ambidexterity: Managing Paradoxes of Innovation. *Organization Science*, 20, 696-717.
- BALDERSHEIM, H., HAUG, A. V. & ØGÅRD, M. 2008. *Mot den virtuelle kommunen : studier i e-demokrati og e-forvaltning*, Bergen, Fagbokforl.
- BEKKERS, V. & HOMBURG, V. 2005. *The Information Ecology of e-Government*. Amsterdam: IOS Press.
- BERGER, P. L. & LUCKMANN, T. 1967. *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday.
- BOWEN, G. A. 2009. Document Analysis as a Qualitative Research Method, *Qualitative Research Journal*, Vol. 9 Issue: 2, pp.27-40, <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>.
- BRATBERG, Ø. 2017. *Tekstanalyse for samfunnsvitere*, Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- BRENNEN, J. S. & KREISS, D. 2016. Digitalization. In *The International Encyclopedia of Communication Theory and Philosophy* (eds K. B. Jensen, E.W. Rothenbuhler, J. D. Pooley and R. T. Craig). doi:10.1002/9781118766804.wbiect111
- BRUNSSON, N. 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- BRUNSSON, N. & OLSEN, J. P. 1993. *The Reforming Organization*. London and New York: Routledge.
- BURNS, T. & STALKER, G. M. 1961. *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- CHOI, T. & CHANDLER, S. M. 2015. Exploration, Exploitation and Public Sector Innovation: An Organizational Learning Perspective for the Public Sector, In: *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*. 39:2, 139-151, DOI: <https://doi.org/10.1080/23303131.2015.1011762>.
- CHRISTENSEN, T., EGEBERG, M., LÆGREID, P., RONESS, P. G. & RØVIK, K. A. 2015. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*, Oslo, Universitetsforl.
- CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. 2003. Administrative Reform Policy: The Challenges of Turning Symbols into Practice, *Public Organization Review* 3(1): 3-27.
- CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. 2007. *Transcending New Public Management: The Transformations of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- CHRISTENSEN, T. & LÆGREID, P. 2018. An Organization Approach to Public Administration. In E. Ongaro & S. Van Thiel (Eds.), *The Palgrave Handbook of*

- Public Administration and Management in Europe*. pp. 1087-1104. London: Palgrave MacMillian UK.
- COHEN, W. M. & LEVINTHAL, D. A. 1994. Fortune Favors the Prepared Firm. *Management Science*, 40, 227-251.
- CRESWELL, J. W. & CLARK, V. L. P. 2011. *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. London: Sage Publications.
- CROSSAN, M. & GUATTO, T. 1996. Organizational Learning Research Profile. *Journal of Organizational Change Management*. 9: 107-112.
- DAHL, R. A. & LINDBLOM, C. E. 1953. *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper & Row.
- DE LANGE, C. E. 2012. *SOA-prosjekter i praksis: erfaringer fra en casestudie i Skatteetaten* [masteroppgave]. Kristiansand: Universitetet i Agder.
- DEEPHOUSE, D. L. & SUCHMAN, M. 2008. Legitimacy in organizational institutionalism. In *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, ed. Royston Greenwood, Christine Oliver, Kerstin Sahlin, and Roy Suddaby (pp. 49-77). Los Angeles: Sage.
- DIMAGGIO, P. J. & POWELL, W. W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- DUNCAN, R. 1976. The ambidextrous organization: Designing dual structures for innovation. In R. H. Killman, L. R. Pondy, & D. Slevin (Eds.), *The management of organization*, 1: 167-188. New York: North Holland.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. & TINKLER, J. 2006a. Digital era governance : IT corporations, the state, and E-government. Oxford: Oxford University Press.
- DUNLEAVY, P., MARGETTS, H., BASTOW, S. & TINKLER, J. 2006b. New public management is dead - long live digital- era governance. *J. Publ. Adm. Res. Theory*.
- DURKHEIM, E. 1922. *De la division du travail social* (Paris: F. Alcan).
- DURKHEIM, E. 1986. *Durkheim on Politics and the State*, edited by A. Giddens. Cambridge: Polity.
- EGEBERG, M. 2012. *How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective*, in B.G. Peters and J. Pierre (eds) *Handbook of Public Administration*, pp. 157-168. London: Sage.
- FIMREITE, A. L., AARS, J. & OPDAL, G. I. 2008. Kostra - et hinder for eller et verktøy i lokaldemokratiet? In: T. Tranvik. (red.). *Digital teknologi og organisasjonsendring : studier av offentlig og frivillig sektor*, Bergen, Fagbokforl. .
- FLYVBJERG, B. 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12, 219-245.
- FOUNTAIN, J. E. 2001. *Building the Virtual State. Information technology and Institutional Change*. Washington: Brooking Institution Press.
- FRISSEN, P. H. A. 1996. *De Virtuele Staat: Politiek, Bestuur, Technologie: Een Postmodern Verhaal*. Amsterdam: Academic Service.
- FRISSEN, P. H. A. 1998. *Public Administration in Cyberspace*. I: Th.M. Snellen og W.B.H.J. van Donk (red.). *Public Administration and Informatization*. Amsterdam: The IOS Press.
- FRØNES, I. 2002. *Digitale skiller : utfordringer og strategier*, Bergen, Fagbokforl.
- GEORGE, A. L. & BENNETT, A. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- GERRING, J. 2007. *Case study research : principles and practices*, Cambridge, Cambridge University Press.

- GILLEY, B. 2006. The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. *European Journal of Political Research*, 45, 499-525.
- GOETZ, K. H. & PETERS, B. G. 1999. "Institutional Theory and Political Executives: Creating Executive Organizations East and West", Paper presented at Conference on Institutional Theory, Ross Priory, Scotland, 18-19 October.
- GRIMEN, H. 2004. *Samfunnsvitenskapelige tenkemåter*, Oslo, Universitetsforl.
- GRÖNLUND, Å. & HORAN, T. A. 2005. Introducing e-Gov : history, definitions, and issues. *Communications of the Association for Information Systems*, 15, 713-729.
- GRØNMO, S. 2004. *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforl.
- GULICK, L. 1937. "Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government", in L. Gulick and L. Urwin (eds), *Papers on the Science of Administration*. New York: A.M. Kelley.
- GUPTA, A. K., SHALLEY, C. E. & SMITH, K. G. 2006. The interplay between exploration and exploitation. *Academy of Management Journal*, 49, 693.
- HAFFKE, I., KALGOVAS, B. & BENLIAN, A. 2017. The Transformative Role of Bimodal IT in an Era of Digital Business. *Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences*.
- HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms\*. *Political Studies*, 44, 936-957.
- HAMMERSLEY, M. 1987. Some Notes on the Terms "Validity" and "Reliability". *British Educational Research Journal*, 13, 73-81.
- HAUGEN, A. 2005. *På ære og samvittighet : skatteetatens historie etter 1892*, Bergen, Vigmostad & Bjørke.
- HE, Z.-L. & WONG, P.-K. 2004. *Exploration vs. Exploitation: An Empirical Test of the Ambidexterity Hypothesis*. *Organization Science* 15(4): 481-494.
- HOFSTEDE, G. 1991. *Culture and Organizations: Software of the mind*. Maidenhead, U.K.: McGraw-Hill.
- HOOD, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3-19.
- HOOD, C. 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham, UK: Open University Press.
- HOOD, C. 2008. *The Tools of Government in the Information Age*. Oxford University Press.
- HUNTINGTON, S. P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press, Ltd.: London.
- JACOBSEN, K. D. 1960. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1: 231-248.
- JACOBSEN, K. D. 1964. *Teknisk hjelp og politisk struktur*. Oslo: Universitetsforlaget.
- JANSEN, A. & SCHARTUM, D. W. 2008. *Elektronisk forvaltning på norsk : statlig og kommunal bruk av IKT*, Bergen, Fagbokforl.
- KATILA, R. & AHUJA, G. 2002. Something Old, Something New: A Longitudinal Study of Search Behavior and New Product Introduction. *The Academy of Management Journal*, 45, 1183-1194.
- KING, G., KEOHANE, R. O. & VERBA, S. 1994. *Designing social inquiry : scientific inference in qualitative research*, Princeton, N.J, Princeton University Press.
- KRASNER, S. 1984. *Approaches to the state: alternative conceptions and historical dynamics*. *Comparative Politics* 16, 223-246.
- KRUMSVIK, R. J. 2014. *Forskningsdesign og kvalitativ metode : ei innføring*, Bergen, Fagbokforl.
- KVALE, S. 1997. *Interview : en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, København, Hans Reitzels Forl.

- KVALE, S. & BRINKMANN, S. 2009. *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo, Gyldendal akademisk.
- LANGDRIDGE, D. & HAGGER-JOHNSON, G. 2012. *Introduction to Research Methods and Data Analysis in Psychology*. Harlow: Pearson Education.
- LAVIE, D. & ROSENKOPF, L. 2006. Balancing Exploration and Exploitation in Alliance Formation. *The Academy of Management Journal*, 49, 797-818.
- LAVIE, D., STETTNER, U. & TUSHMAN, M. 2010. *Exploration and Exploitation Within and Across Organizations*, *Academy of Management Annals*, 4, 109-155, .
- LAYDER, D. 1998. *Sociological practice: Linking theory and social research*. University of Michigan: Sage.
- LEMBER, V., KATTEL, R. & TÖNURIST, P. 2018. Technological capacity in the public sector: the case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*.
- LEONARDI, P. M. & BARLEY, S. R. 2010. *What's under construction here? Social action, materiality, and power in constructivist studies of technology and organizing*. *The Academy of Management Annals* 4(1): 1-51.
- LEONHARDT, D., HAFFKE, I., KRANZ, J. & BENLIAN, A. 2017. *Reinventing the IT function: The Role of IT Agility and IT Ambidexterity in Supporting Digital Business Transformation [Conference Paper]*.
- LEVINTHAL, D. & MARCH, J. 1993. THE MYOPIA OF LEARNING. *Strateg. Manage. J.*, 14, 95-112.
- LEVITT, B. & MARCH, J. 1988. Organizational learning. *Annual review of sociology*, 14, 319-340.
- LIE, E. & VENNESLAN, C. 2010. *Over evne : Finansdepartementet 1965-1992*, Oslo, Pax.
- LÆGREID, P. & RAMSLIEN, A. R. 2008. Etatsstyring og IKT på utlendingsfeltet. In: T. Tranvik (red.). *Digital teknologi og organisasjonsendring : studier av offentlig og frivillig sektor*, Bergen, Fagbokforl.
- MADSBU, J. P. 2016. Samordning, effektivisering og forenkling: En sosiologisk analyse av begrunnelser for digitaliseringsprosesser i moderniseringen av norsk offentlig forvaltning [Avhandling]. Karlstad: Karlstad University Studies.
- MAHONEY, J. 2000. Path dependence in historical sociology. *Renewal and Critique in Social Theory*, 29, 507-548.
- MAHONEY, J. & THELEN, K. 2010. *A Theory of Gradual Institutional Change*, Cambridge, Cambridge: Cambridge University Press.
- MARCH, J. 1994. *A Primer on Decision Making: How Decisions Happen*. New York: Simon & Schuster Inc.
- MARCH, J. & OLSEN, J. P. 1976. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- MARCH, J. & SIMON, H. A. 1993. [1958] *Organizations* (2nd edn). Oxford: Blackwell.
- MARCH, J. G. 1991. Exploration and Exploitation in Organizational Learning. *Organization Science*, 2, 71-87.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. 1984. *The New Institutionalism: organizational factors in political life*, *American Political Science Review* 78, 734-49.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. 1989. *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*, New York, Free Press.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. 1996. *Institutional perspectives on political institutions*, *Governance* 9, 247-64.
- MARGETTS, H. 2003. *Electronic Government: A Revolution in Public Administration?. I: B.G. Peters og J. Pierre (red.) Handbook in Public Administration*. London: Sage Publications.

- MARGETTS, H. & DUNLEAVY, P. 2013. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. *Philosophical transactions. Series A, Mathematical, physical, and engineering sciences*, 371, 20120382.
- MARSHALL, C. & ROSSMANN, G. 2011. *Designing Qualitative Research*. 5th edition. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- MARX, K. 1872/1974. *Das Kapital*. London: Lawrence and Wishart.
- MAXWELL, J. A. 2005. *Qualitative research design : an interactive approach*, Thousand Oaks, Calif, Sage Publications.
- MEIJER, A. & BOLÍVAR, M. P. R. 2016. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82, 392-408.
- MEYER, J. W. & ROWAN, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- MEYER, J. W. & SCOTT, W. R. 1983. *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage.
- MILES, R. E., SNOW, C. C., MEYER, A. D. & COLEMAN, H. J. 1978. Organizational Strategy, Structure, and Process. *The Academy of Management Review*, 3, 546-562.
- NORRIS, P. 2001. *Digital divide : civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OLSEN, J. P. 2010. *Governing through institution building : institutional theory and recent European experiments in democratic organization*, Oxford, Oxford University Press.
- OLSEN, J. P. 2018. The Bergen approach to public administration and political organization. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34, 188-206.
- ORLIKOWSKI, W. J. 1992. *The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations*. *Organization Science* 3(3): 398-427.
- ORLIKOWSKI, W. J. 2000. Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. *Organization Science*, 11, 404-428.
- OSBORNE, S. 2010. *The New Public Governance?* London and New York: Routledge/Taylor and Francis.
- OSBORNE, S. P. & BROWN, L. 2013. *Handbook of innovation in public services*, Cheltenham, Edward Elgar.
- PARSONS, T. 1951. *The Social System*. New York: Free Press.
- PARSONS, T. 1960. *A Sociological Approach to the Theory of Organizations*. in T.Parsons (ed.) *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, IL: Free Press.
- PARVIAINEN, P., TIHINEN, M., KÄÄRIÄINEN, J. & TEPPOLA, S. 2017. Tackling the digitalization challenge: how to benefit from digitalization in practice. *International Journal of Information Systems and Project Management*, 5, 63-77.
- PETERS, B. G. 2005. *Institutional theory in political science : the "new institutionalism"*, London, Continuum.
- PETERS, B. G. 2008. *Institutional Theory: Problems and Prospects*. In Pierre, J. Peters, B. G. and Stoker, G. (eds.) *Debating Institutionalism*. Manchester: Manchester University Press, 1-22.
- PIERSON, P. 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94, 251-267.
- PIERSON, P. & SKOCPOL, T. 2002. *Historical Institutionalism in contemporary political science*. I I. Katznelson og H. V. Milner (eds), *Political Science: State of the Discipline*. New York: Norton.
- POLLITT, C. 2010. Technological change: a central yet neglected feature of public administration. *NISPAcee journal of public administration and policy*, 3, 31-53.

- POLLITT, C. 2013. *Context in Public Policy and Management : The Missing Link?*, Cheltenham, Cheltenham, Gloucestershire: Edward Elgar Publishing, Incorporated.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. 2004. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. 2nd edn. Oxford: Oxford University Press.
- PRANGE, C. 1999. Organizational Learning - Desperately Seeking Theory? In: M. Eaterby-Smith, J. Burgoyne and L. Aruja (red.). *Organizational Learning and the Learning Organization*. Newbury: Sage.
- RAISCH, S. & BIRKINSHAW, J. 2008. Organizational Ambidexterity: Antecedents, Outcomes, and Moderators. *Journal of Management*, 34, 375-409.
- RAISCH, S., BIRKINSHAW, J., PROBST, G. & TUSHMAN, M. 2009. Organizational Ambidexterity: Balancing Exploitation and Exploration for Sustained Performance. *Organization Science*, 20, 685-695.
- RATHBUN, B. C. 2008. *Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities*. Oxford University Press.
- REPSTAD, P. 1998. *Mellom nærhet og distanse*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- RINGDAL, K. 2013. *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3 utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- RONESS, P. G. 1997. *Organisasjonsendringar : teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Bergen-Sandviken, Fagbokforl. LOS-senteret.
- RØVIK, K. A. 1998. *Moderne Organisasjoner. Trender i Organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- SCHARTUM, D. W. 2018. *Digitalisering av offentlig forvaltning : fra lovtekst til programkode*, Bergen, Fagbokforl.
- SCHARTUM, D. W., JANSEN, A. & TRANVIK, T. 2017. *Digital forvaltning : en innføring : juridiske, informatiske og organisatoriske aspekter*, Bergen, Fagbokforl.
- SCHNEIDER, S. C. & ANGELMAR, R. 1993. Cognition in Organizational Analysis: Who's Minding the Store? *Organization Studies*, 14, 347-374.
- SCHUMPETER, J. A. 1934. *The Theory of Economic Development*. Cambridge. MA: Harvard University Press.
- SCHUMPETER, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- SCOTT, W. R. 1981. *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. (6th edition with G.F. Davies): Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2007/2014).
- SCOTT, W. R. 1987. *The adolescence of institutional theory*. *Administrative Science Quarterly* 32, 493-511.
- SCOTT, W. R. 2014. *Institutions and organizations : ideas, interests, and identities*, Thousand Oaks, Calif, Sage.
- SELZNICK, P. 1949. *TVA and the Grass Roots* Berkeley: University of California Press.
- SELZNICK, P. 1957. *Leadership in administration : a sociological interpretation*, Evanston, Ill, Row, Peterson.
- SHAPIRO, C. & VARIAN, H. R. 1998. *Information rules*. Boston: Harvard Business School Press.
- SIMON, H. A. 1947. *Administrative Behaviour*. New York: MacMillan. (4. utgave; New York: Simon & Schuster, 1997.).
- STAVERLØKK, L. 2009. *Kritiske suksessfaktorer og utfordringer ved innføring av tjenesteorientert arkitektur: en case studie i Skatteetaten* [masteroppgave]. Kristiansand: Universitetet i Agder.

- STEINMO, S., THELEN, K. A. & LONGSTRETH, F. 1992. *Structuring politics : historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- STOLTERMAN, E. & FORS, A. C. 2004. Information Technology and the Good Life. In: KAPLAN, B., TRUEX, D. P., WASTELL, D., WOOD-HARPER, A. T. & DEGROSS, J. I. (eds.) *Information Systems Research: Relevant Theory and Informed Practice*. Boston, MA: Springer US.
- TAYLOR, F. W. 1911. *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper & Bros.
- THOMPSON, J. D. 1967. *Organizations in action : social science bases of administrative theory*, New York, McGraw-Hill.
- TRANVIK, T. 2008. *Digital teknologi og organisasjonsendring : studier av offentlig og frivillig sektor*, Bergen, Fagbokforl.
- TUSHMAN, M. L. & O'REILLY, C. A. 1996. Ambidextrous Organizations: Managing Evolutionary and Revolutionary Change. *California Management Review*, 38, 8-29.
- VAN THIEL, S. 2014. *Research methods in public administration and public management : an introduction*, London, Routledge.
- WEBER, M. 1922. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- WEBER, M. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- WROLDSEN, K. O. 2008. *Skatteetaten - femti år med IKT og omstilling*. In Jansen, A. & Schartum, D. W. *Elektronisk forvaltning på norsk: statlig og kommunal bruk av IKT*, Bergen, Fagbokforl.
- YIN, R. K. 2014. *Case study research : design and methods*, Los Angeles, Calif, SAGE.

## Offentlige kilder

Agenda Kaupang (2014) *Evaluering av Difi*. [Internett]. Rapport nr. R8563. Oslo: Difi. Tilgjengelig fra: < <https://www.difi.no/sites/difino/files/sluttrapport-evaluering-av-difi-31.12.14.pdf> > [Lest 22. oktober 2018].

Altinn (2019) *Om Altinn-samarbeidet*. [Internett]. Brønnøysund: Registerenheten i Brønnøysund. Tilgjengelig fra: < <https://www.altinn.no/om-altinn/om-altinn-samarbeidet/> > [Lest 27. februar 2019].

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2004). *Arkitektur for elektronisk samhandling i offentlig sektor* [Internett]. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/red/2000/0002/ddd/pdfv/216451-arkitektur.pdf> > [Lest 5. Mars 2019].

Bangemann, M (1994) *Europe and the Global Information Society* [Internett]. Tilgjengelig fra: < <http://www.cyber-rights.org/documents/bangemann.htm> > [Lest 14. mai 2019].

Computerworld (2005) *Skatteetaten brukte ti år og en milliard* [Internett]. Oslo: Computerworld. Tilgjengelig fra: < <http://www.cw.no/artikkel/skatteetaten-brukte-ti-ar-en-milliard> > [Lest 19. januar 2019].

Difi (2016) *Status Digitalisering i offentlig sektor*. [Internett]. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt. Tilgjengelig fra < <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/nokkeltall-om-digitalisering/status-digitalisering-i-offentlig-sektor> > [Lest 05. januar 2019].

Difi (2017a) *Digitaliseringskonferansen 2017 – Samspill departement og direktorat for økt innovasjon og smarte digitale tjenester*. [Internett]. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt. Tilgjengelig fra: < <https://www.difi.no/opplaeringstilbud/nett-tv-og-presentasjoner/digitaliseringskonferansen-2017> > [Hentet 22. mars 2019].

Difi (2017b) *Porteføljestyling*. [Internett]. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt. Tilgjengelig fra: < <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/virksomhetens-prosjektorganisasjon/portefoljestyling> > [Hentet 22. mars 2019].

Difi (2018) *Om Difi*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt. [Internett]. Tilgjengelig fra: < <https://www.difi.no/om-difi> > [Lest 12. oktober 2018].

Difi (2019) *Skatteetaten: Prosjekt Kunstig intelligens (KI)*. [Internett]. Oslo: Direktoratet for forvaltning og ikt. Tilgjengelig fra: < <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/digitaliseringsradet/laer-av-andre/skatteetaten-prosjekt-kunstig-intelligens-ki> > [Lest 15. mai 2019].

Digi.no (2018) *Hva (i all verden) er «digital transformasjon»?* [Internett]. Oslo: Digi.no. Tilgjengelig fra: < <https://www.digi.no/artikler/kommentar-hva-i-all-verden-er-digital-transformasjon/429685> > [Lest 15. mai 2019].

Europakommisjonen (2010a) *A Digital Agenda for Europe*. Brussels: European Commission. Tilgjengelig fra: < [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52010DC0245R(01)) > [Lest 18. oktober 2018].



Europakommisjonen (2010b) *Digital agenda for Europe: what would it do for me?*. [Tilgjengelig fra: < [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-10-199\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-199_en.htm?locale=en) > [Lest 18. oktober 2018].

Europakommisjonen (2017) *eGovernment Benchmark 2017*. Brussels: European Commission. Tilgjengelig fra: < <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7f1b4ecb-f9a7-11e7-b8f5-01aa75ed71a1/language-en> > [Lest 19. oktober 2018].

Finansdepartementet (2001) *Statsregnskapet 2001 – Antegnelser med svar og forslag til desisjon*. [Internett]. SKD 022.1 2001/03177. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://docplayer.me/19788720-Finansdepartementet-statsregnskapet-2001-antegnelser-med-svar-og-forslag-til-desisjon.html> > [Lest 22. september 2018].

Finansdepartementet (2008) *Statsbudsjettet 2008 – Skatteetaten – tildelingsbrev*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/tildelingsbrev/2008/skd.pdf> > [Lest 15. mai 2019].

Finansdepartementet (2014a) *Statsbudsjettet 2014 – Skatteetaten – tildelingsbrev*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/contentassets/a51e3fb5c0b1446f8a1fd5aa9548553d/skd2014.pdf> > [Lest 23. mars 2019].

Finansdepartementet (2014b) *Høringsnotat – Ny skatteforvaltningslov*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < [https://www.regjeringen.no/contentassets/efb3fbcff6834ac09650a69d6b3c1f2f/horingsnotat\\_1\\_2\\_767\\_ny\\_skatteforvaltningslov.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/efb3fbcff6834ac09650a69d6b3c1f2f/horingsnotat_1_2_767_ny_skatteforvaltningslov.pdf) > [Lest 15. mars 2019].

Finansdepartementet (2015a) *Reglement for økonomistyring i staten*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement\\_for\\_ekonomistyring\\_i\\_staten.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf) > [Lest 11. april 2019].

Finansdepartementet (2015b) *Høringsnotat – Ny folkeregisterlov*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < [https://www.regjeringen.no/contentassets/4934e13a7bf84cd88430943f96f07f91/horingsnotat\\_ny\\_folkeregisterlov\\_msr.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/4934e13a7bf84cd88430943f96f07f91/horingsnotat_ny_folkeregisterlov_msr.pdf) > [Lest 11. mars 2019].

Finansdepartementet (2018) *Statsbudsjettet 2019 – Skatteetaten – tildelingsbrev*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < [https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2019\\_skatteetaten\\_tildelingsbrev.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/6e93ec47f61b44f18417fb55966e0b9e/2019_skatteetaten_tildelingsbrev.pdf) > [Lest 11. april 2019].

Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (2007) *Felles IKT-arkitektur i offentlig sektor*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet. [Internett]. Tilgjengelig fra < [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/felles\\_ikt\\_arkitektur\\_off\\_sektor.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/ikt-politikk/felles_ikt_arkitektur_off_sektor.pdf) > [Lest 19. oktober 2018].

Grunndatarapporten (2007) *Utveksling av grunndata på personinformasjonsområdet*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: <

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/sl/rapporter/persondatarapport---15-06-2007.pdf> > [Lest 11. mars 2019].

IKT-Norge (2015) *Til produktivitetskommissjonen*. [Internett]. Oslo: IKT-Norge. Tilgjengelig fra: < [https://produktivitetskommissjonen.no/files/2015/01/ikt\\_norge1.pdf](https://produktivitetskommissjonen.no/files/2015/01/ikt_norge1.pdf) > [Lest 06.01.2019].

Itera (u.å.) *Utnytt ditt digitale potensial*. [Internett]. Oslo: Itera. Tilgjengelig fra: < <https://www.itera.no/digitalisering/bimodal-it/> > [Lest 11. mars 2019].

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017) *Digitaliseringsrundskrivet 2017*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 23 (2012-2013). *Digital agenda for Norge – IKT for vekst og verdiskapning*.

Meld. St. 27 (2015-2016). *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*.

NOU 1993: 1. *Reorganisering av skatte- og avgiftsadministrasjonen*.

NOU 1993: 28. *Nytt skatteregnskap*.

NOU 2004: 12. *Bedre skatteoppkreving*.

NSD (2019) *Skattedirektoratet*. Bergen: NSD [Internett]. Tilgjengelig fra: < <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/1193/endringshistorie> > [Lest 25. februar 2019].

OECD (2005) *E-Government for better Government*. Paris: OECD. [Internett]. Tilgjengelig: < [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/e-government-for-better-government\\_9789264018341-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/e-government-for-better-government_9789264018341-en#page1) > [Lest 18. oktober 2018].

OECD (2009) *Rethinking e-Government Services*. Paris: OECD. [Internett]. Tilgjengelig: < [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/rethinking-e-government-services\\_9789264059412-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/rethinking-e-government-services_9789264059412-en#page1) > [Lest 18. oktober 2018].

OECD (2014) *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: Public Governance and Territorial Development Directorate. [Internett]. Tilgjengelig: < <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> > [Lest 12. oktober 2018].

OECD (2015) *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report*, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD publishing: Paris. [Internett]. Tilgjengelig: < [https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report\\_9789264241046-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy-action-1-2015-final-report_9789264241046-en#page1) > [Lest 23. oktober 2018].

OECD (2017) *Digital Government Review of Norway: Boosting the Digital Transformation of the Public Sector* [Internett]. OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264279742-en> [Lest 05. januar 2019].

OECD (2018) *Tax Information Exchange Agreements (TIEAs)*. Paris: OECD Global Forum Working Group on Effective Exchange on Information. [Internett]. Tilgjengelig: < <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieas.htm> > [Lest 15. oktober 2018].

Oracle (2018) *Oracle Technology Network* [Internett]. California: Oracle Corporation. Tilgjengelig fra: <https://www.oracle.com/technetwork/developer-tools/designer/overview/index-082236.html> [Lest 11. Februar 2019].

Prop. 1 S (2013-2014) For Finansdepartementet. *Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2014*.

Prop. 1 S (2018-2019) For Finansdepartementet. *Proposisjon til Stortinget. For budsjettåret 2019*.

Prop. 112 L (2011-2012) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollgivinga*.

Prop. 164 L (2015-2016) *Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven)*.

Prop. 38 L (2015-2016) *Lov om skatteforvaltning (skatteforvaltningsloven)*.

Regjeringen (2012) *Ny strategi for Altinn*. [Internett]. Oslo: Regjeringen. Tilgjengelig fra: < [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/vedlegg/rapporter\\_2013/altinnstrategi.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/vedlegg/rapporter_2013/altinnstrategi.pdf) > [lest 27. februar 2019].

Regjeringen (2013) *Holte utnevnt som skattedirektør*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/holte-utnevnt-som-skattedirektor/id725236/> > [Lest 15. oktober 2018].

Regjeringen (2014) *Digital kommunikasjon hovedregel – Viktig informasjon om endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften*. [Internett]. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digital-kommunikasjon-hovedregel/id751013/> > [15. mai 2019].

Regjeringen (2016a) *Tolletaten styrkes og nye oppgaver for Skatteetaten*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tolletaten-styrkes-og-nye-oppgaver-forskatteetaten/id2469716/> > [Lest 22. september 2018].

Regjeringen (2016b) *Utredningsinstruksen*. [Internett]. Oslo: Finansdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/instruks-om-utredning-av-statlige-tiltak-utredningsinstruksen/id2476518/> > [Lest 11. april 2019].

Regjeringen (2018) *Kommunal- og moderniseringsdepartementets historikk*. [Internett]. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/dep/historikk/id532/> > [Lest 12. oktober 2018].

Regjeringen (2019) *Digitaliseringsminister Nikolai Astrup*. [Internett]. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/digitaliseringsminister-nikolai-astrup/id2626348/> > [Lest 14. mai 2019].

Riksrevisjonen (2006) *Riksrevisjonens undersøkelse av systemutviklingsprosjekter i Skatteetaten*. Riksrevisjonens administrative rapport nr. 2 2006. [Internett]. Oslo: Riksrevisjonen. Tilgjengelig fra: < [https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/AdministrativeRapporter/2006/Adm\\_Rapp\\_2\\_2006.pdf](https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/AdministrativeRapporter/2006/Adm_Rapp_2_2006.pdf) > [Lest 22. september 2018].

Sametinget (2017) *Kan registrere samiske språk i Folkeregisteret*. [Internett]. Karasjok: Sametinget. Tilgjengelig fra: < <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Arkiv-perioden-2016-2017/Pressemeldinger/Kan-registrere-samiske-spraak-i-Folkeregisteret> > [Lest 12. mars 2019].

Skatteetaten (u.åa) *Om a-ordningen* [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/> > [Lest 21. januar 2019].

Skatteetaten (u.åb) *The Aurora OpenShift Platform* [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://skatteetaten.github.io/aurora/documentation/openshift/> > [Lest 5. mars 2019].

Skatteetaten (u.åc) *Om prosjektet: Slik foregår moderniseringen av Folkeregisteret* [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/om/modernisering/prosjektet/> > [Lest 5. mars 2019].

Skatteetaten (u.åd) *Ny informasjon i det nye Folkeregisteret*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/person/folkeregister/om/modernisering/ny-informasjon/> > [Lest 12. mars 2019].

Skatteetaten (u.åe) *Skatt for person*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/> > [Lest 11. april 2019].

Skatteetaten (2006) *Svein Kristensen ny skattedirektør*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/svein-kristensen-ny-skattedirektor/> > [Lest 11. april 2019].

Skatteetaten (2008) *Årsrapport 2008* [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/arsrapport2008.pdf> > [Lest 20. mars 2019].

Skatteetaten (2010a) *Årsmelding 2010* [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/arsrapport2010.pdf> > [Lest 29. april 2019].

Skatteetaten (2011c) *Hvem ringer Skatteopplysningen* [Internett]. Oslo: Skattedirektoratet. Tilgjengelig fra: < [https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/rapporter/hvem\\_ringer\\_skatteopplysningen\\_2012.pdf](https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/rapporter/hvem_ringer_skatteopplysningen_2012.pdf) > [Lest 01. Mars 2019].

Skatteetaten (2012c) *Virksomhetsarkitektur i Skatteetaten – Forretningsdrevet og IT-drevet*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://docplayer.me/636326-Virksomhetsarkitektur-i-skatteetaten-forretningsdrevet-og-it-drevet.html> > [Lest 14. februar 2019].

Skatteetaten (2014a) *Årsrapport for Skatteetatens virksomhet*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/arsrapport2014.pdf> > [Lest 22. februar 2019].

Skatteetaten (2015a) *Årsrapport 2015 for Skatteetaten*. Oslo: Skattedirektoratet. [Internett]. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/arsrapport2015.pdf> > [Lest 14. januar 2019].

Skatteetaten (2015b) *Forretningsutvikling, porteføljestyring og gevinstrealisering i praksis*. Oslo: Skatteetaten. [Internett]. Tilgjengelig fra: < <https://docplayer.me/32875029-Forretningsutvikling-portefoljestyring-og-gevinstrealisering-i-praksis-bjorn-paulsen.html> > [Lest 25. februar 2019].

Skatteetaten (2015d) *Konseptvalgutredning – Ny personidentifikator i Folkeregisteret*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7cc56174c6645349b847c0614119e8b/skd-rapport-konseptvalgutredning.pdf> > [Lest 12. mars 2019].

Skatteetaten (2016b) *ny kontorstruktur i Skatteetaten*. Oslo: Skattedirektoratet. [Internett]. Tilgjengelig fra: < [https://www.regjeringen.no/contentassets/09d49af8a7e6422180b0e7053ad2397b/utredning\\_ny\\_kontorstruktur\\_skatteetaten.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/09d49af8a7e6422180b0e7053ad2397b/utredning_ny_kontorstruktur_skatteetaten.pdf) > [Lest 22. oktober 2018].

Skatteetaten (2017e) *Fersk og effektiv rapportering, men ikke overvåking*. [Internett]. Kronikk. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/fersk-og-effektiv-rapportering-men-ikke-overvakning/> > [Lest 06.01.2019].

Skatteetaten (2017a) *Årsrapport 2017 for Skatteetaten*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/arsrapport2017.pdf> > [Lest 22. september 2018].

Skatteetaten (2017b) *Digitalisering av Skatteadministrasjonen – Erfaringer mm*. [Internett]. Oslo: Skattedirektoratet. Tilgjengelig fra: < <https://www.ft.dk/samling/20161/almde/SAU/bilag/115/1720307.pdf> > [Lest 23. mars 2019].

Skatteetaten (2017c) *Internasjonal beskatning: - Tettere samarbeid blir avgjørende for å lykkes*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://beta.skatteetaten.no/tag/digitalisering/> > [Lest 26. februar 2019].

Skatteetaten (2017e) *Fersk og effektiv rapportering, men ikke overvåking*. [Internett]. Kronikk. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/fersk-og-effektiv-rapportering-men-ikke-overvakning/> > [Lest 06.01.2019].

Skatteetaten (2018a) *Årsrapport 2018 for Skatteetaten*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/globalassets/om-skatteetaten/analyse-og-rapporter/arsrapporter/skatteetatens-arsrapport-2018.pdf> > [Lest 09.05.2019].

Skatteetaten (2018b) *Veiledning til a-meldingen*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/veiledning/> > [Lest 11.01.2019].

Skatteetaten (2018c) *Slik er Skatteetaten organisert*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/om-skatteetaten/om-oss/organisasjon-og-ledelse/organisasjonen/> > [Lest 24. september 2018].

Skatteetaten (2018d) *Skatteforvaltningshåndboken 2018*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/skatteforvaltningshandboken/2018/> > [Lest 10. april 2019].

Skatteetaten (2018e) *Fra regional til landsdekkende organisering*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/fra-regional-til-landsdekkende-organisering/> > [Lest 23. mai 2019].

SKL Nytt (2016) *SIRIUS starter med Siri – den nye skattemeldingen* [Internett]. Oslo: Skatteetatens Landsforbund. Tilgjengelig fra: < [https://www.skl.no/sfiles/88/00/1/file/sklnytt\\_4\\_16\\_lavoppl.ny.pdf](https://www.skl.no/sfiles/88/00/1/file/sklnytt_4_16_lavoppl.ny.pdf) > [Lest 25. februar 2019].

SSB (1992) *Det norske skattesystemet 1992*. Sosiale og økonomiske studier. Oslo: Statistisk sentralbyrå. [Internett]. Tilgjengelig: < [https://www.ssb.no/a/histstat/sos/sos\\_079.pdf](https://www.ssb.no/a/histstat/sos/sos_079.pdf) >. [Lest 22. oktober 2018].

SSB (2015) *50-årsjubilant med behov for oppgradering*. Samfunnsspeilet 1/2015. Oslo: Statistisk sentralbyrå. [Internett]. Tilgjengelig: < [https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/224332?\\_ts=14cb7c21460](https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/224332?_ts=14cb7c21460) > [Lest 23. oktober 2018].

Statskonsult (2002) Rapport 2002:13: *Organisering av IT-funksjonen i Skatteetaten* [Internett]. Oslo: Statskonsult. Tilgjengelig fra: <https://www.difi.no/sites/difino/files/2002-13.pdf> [Lest 19. januar 2019].

St. Meld. Nr. 17 (2006-2007). *Eit informasjonssamfunn for alle*.

St. Meld. Nr. 37 (1974-1975). *Om planlegging av databehandling i forvaltningen*.

St. prp. Nr. 1. (2008-2009). *For budsjettåret 2009 – Skatte-, avgifts og tollvedtak*.

Statssekretærutvalget for IT (1996) *Den norske IT-veien: Bit for bit i 1996*. Oslo: Samferdselsdepartementet.

VG (2016) *Posten og Skatteetaten i full krangel om digital postkasse* [Internett]. Oslo: Verdens Gang. Tilgjengelig fra: < <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/d38V1/posten-og-skatteetaten-i-full-krangel-om-digital-postkasse> > [Lest 02. april 2019].

## Interne dokumenter

Promis (2016) *Usikkerhetsanalyse for SOFUS-prosjektet*. Oslo: Promis.

Skatteetaten (2010) Rapport: *EDAG – Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere. Rapport fra arbeidsgruppen. Forslag til ny ordning*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra < [https://www.regjeringen.no/contentassets/c8101339368148caba88fc1b9b60d099/arbeidsgrupperapport\\_edag\\_swn.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/c8101339368148caba88fc1b9b60d099/arbeidsgrupperapport_edag_swn.pdf) > [Lest 14. januar 2019].

Skatteetaten (2011b) Internrapport: *Prosjektstyringsdokument – MAG*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig for nedlastning: < <https://www.mercell.com/It-It/m/file/getfile.ashex?id=36474699> > [Lest 21. januar 2019].

Skatteetaten (2012b) Rapport: *Elektronisk skattekort. Forslag til ny ordning*. [Internett]. Oslo: Skatteetaten. Tilgjengelig fra: < [https://www.regjeringen.no/contentassets/91e67f548b044947b3cc1cf9cba9aa09/h\\_notat\\_maja\\_elskattekort.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/91e67f548b044947b3cc1cf9cba9aa09/h_notat_maja_elskattekort.pdf) > [Lest 18. januar 2019].

Skatteetaten (2013b) Internrapport: *Scenario og føringer for utvikling av IT-porteføljen i Skatteetaten*. Godkjent: FORIT styringsgruppe 29.1.2013.

Skatteetaten (2013c) *Modernisering av Folkeregisteret – Forstudierapport*.

Skatteetaten (2014b) *Lønnsomhetsanalyse – Prosjekt SOFUS*.

Skatteetaten (2015c) *Modernisering av Folkeregisteret – Styringsdokument*.

Skatteetaten (2015e) *Sentralt styringsdokument – SAFIR*.

Skatteetaten (2016c) *Sluttrapport for prosessstyring: EDAG*. Godkjent: SKD Styringsgruppe.

Skatteetaten (2016d) *Teknisk Økonomisk sluttrapport for: EDAG*. Godkjent: Styringsgruppen i SKD.

Skatteetaten (2016e) *Prosjektstyringsdokument for SOFUS*.

Skatteetaten (2016f) *Revidert usikkerhetsanalyse for prosjekt SOFUS*.

Skatteetaten (2017d) *Strategi for a-ordningen*.

## **Lover og forskrifter**

A-opplysningsloven. *Lov 22. Juni 2012 nr. 43 om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold m.m.*

Arkivlova. *Lov 4. desember 1992 nr. 126 om arkiv.*

Bokføringsloven. *Lov 19. november 2004 nr. 73 om bokføring.*

Folkeregisterloven. *Lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering.*

Forvaltningsloven. *Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker.*

Grunnloven. *Kongeriket Norges grunnlov 1814.*

Ligningsloven. *Lov 13. juni 1980 nr. 24 om ligningsforvaltning.*

Offentlighetsloven. *Lov 19. Mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd.*

Personopplysningsloven. *Lov 15. Juni 2018 nr. 38 om behandling av personopplysninger.*

Skattebetalingsloven. *Lov 17. Juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatte- og avgiftskrav.*

Skatteforvaltningsloven. *Lov 27. Mai 2016 nr. 14 om skatteforvaltning.*

Skatteloven. *Lov 26. Mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt.*

Stortingets skattevedtak. *Stortingsvedtak 12. Desember 2017 om skatt av inntekt og formue mv. for inntektsåret 2018.*



## **Vedlegg 1: Liste over informanter**

### **Skatteetaten**

#### **Informant 1: Petter Håndlykken**

Sted: Skatt Vest og Skattedirektoratet

Relevans for studien: Prosjektleder, Innovasjon og Utvikling

Tidspunkt: 02.11.18 og 13.11.18 (to intervjuer)

Varighet: 1 time, + 1 time

#### **Informant 2: Harald Os**

Sted: Skattedirektoratet

Relevans for studien: Prosjektleder, Innovasjon og Utvikling

Tidspunkt: 12.11.18

Varighet: 2 timer

#### **Informant 3: Tore Hovland**

Sted: Skattedirektoratet og telefon

Relevans for studien: Virksomhetsarkitekt og prosjektleder, Skatteetatens IT- og servicepartner

Tidspunkt: 14.11.18 og 19.03.19 (to intervjuer)

Varighet: 1 time, + 25 minutter

#### **Informant 4: Hans Erik Sørensen**

Sted: Skattedirektoratet

Relevans for studien: Fungerende IT-direktør, IT-stab

Tidspunkt: 14.11.18

Varighet: 2 timer

#### **Informant 5: Bjørn Paulsen**

Sted: Telefon

Relevans for studien: Seksjonssjef, Porteføljestyling

Tidspunkt: 08.02.19

Varighet: 1 time og 15 minutter

### **Difi**

#### **Informant 6: Bertil Tiusanen**

Sted: Telefon

Relevans for studien: Seniorrådgiver, Difi (tidligere direktør for Lånekassen)

Tidspunkt: 21.03.19

Varighet: 50 minutter

## Vedlegg 2: Eksempel på intervjuguide

### Introduksjon

- Presentasjon av forsker, og takk for deltakelse
- Formål med studien og med TROPICO-prosjektet
- Praktisk informasjon (lydopptak, etikk)
- Interesse for Skatteetaten/digitalisering

### Digitalisering og innovasjon

- Kan du fortelle litt om din rolle i Skatteetaten og hvilken bakgrunn du har?
- Hva er innovasjon for deg? Hva er digitalisering for deg?
- Hvordan har den teknologiske utviklingen endret Skatteetaten?
- I hvor stor grad vil du si det har vært mulig å iverksette nye systemer/løsninger? Hva hemmer og hva fremmer?
- I praksis – hva hindrer en idé fra å få gjennomslag?
- Hvor nødvendig mener du innovasjonsevne er for Skatteetaten i dag?
- Hva er de viktigste virkemidlene for å stimulere til innovasjonsaktivitet?
- Føler ansatte at de får brukt kreativitet i arbeidet sitt?
  - Har de frihet til å tenke nytt og komme med ideer?
  - Hvordan er de involvert i innovasjonsarbeid?
  - Oppfordres det til å tenke nytt?
  - Er det rom for prøving og feiling?
- Opplever du at det er motstand mot (digitale) endringer i etaten?
- Hva har «vanlige» saksbehandlere å si for digitalisering?
  - Hvordan opplever de automatisering?

### Digitaliseringsprosjekter

- Hvilke digitaliseringsprosjekter har du deltatt i?
  - (Oppfølging basert på svar) Fortell om disse – evt. utfordringer, hva de endret/hva de ikke endret, hvordan var innovasjonstankene i prosjektet, hvordan ble nye tanker og ideer mottatt.
- Generelt sett, hvor kommer initiativ til digitaliseringsprosjekter fra?
- Generelt sett, hva hindrer videre digitalisering? Hva har lovverk å si?
- Hvilke prosjekter får gjennomslag og hvilke gjør ikke det?
  - Hva er grunnen til at prosjekter ikke gjør det? Og hva er grunnen til at de gjør det?
- Hvor innovative er nye prosjekter vil du si?
- Hvordan har arbeid med prosjekter tidligere (F.eks. SKARP) påvirket arbeid med prosjekter i dag?

- Hvilke av de 5 systemene (EDAG, MAG, eSkattekort, SOFUS, MF) Har medført størst endring mener du?
- Når det gjelder Min Skatteside, hvorfor tror du denne ikke har blitt iverksatt?

#### Styringsdokumenter og samarbeid med andre

- Hvor viktig vil du si moderniseringsplanene (moderniseringsdokumentet) har vært for digitalisering?
  - Hvorfor ble de ulike områdene i moderniseringsdokumentet prioritert i den rekkefølgen?
  - Hva var årsaken til endringen som skjedde rundt 2010?
- Hva har vært skattedirektørens rolle i denne moderniseringen?
- Hvordan vil du karakterisere samarbeidet mellom I&U og SITS?
- Hvordan er samarbeidet om digitalisering med Finansdepartementet? (formelt og uformelt). Hva har dette å si for innovasjonsutviklingen i digitalisering i etaten?
- Hvordan er samarbeidet med Difi? Hva har Digital Postkasse hatt å si for Skatteetaten?
  
- Er det noen temaer du ønsker å ta opp som vi ikke har snakket om?