

En "Grand Challenge": En undersøkelse av etableringen av MinSide

Ellen Mari Berg

Master i informatikk
Oppgaven levert: Mai 2007
Hovedveileder: Knut-Helge Ronæs Rolland, IDI

Sammendrag

MinSide er ment å være et offentlig servicekontor på nett, og er et alternativ og tilbud til alle internetbrukere. MinSide, også kalt innbyggerportalen, er et tverrsektorielt samarbeid, og er en del av forvaltningens ønske om å fornye det offentlige. I denne undersøkelsen har jeg utført et forskningsstudium om implementeringen av MinSide, for å se nærmere på hva og hvem som styrer en slik storskala implementering. Det er mange ulike aktører med ulik bakgrunn og kultur som har deltatt i MinSide-prosjektet, og alle har frontet sine interesser og behov. Gjennom intervju av involverte aktører fikk jeg innsikt i hvordan aktørene erfarte prosjektet, og ved hjelp av intervju og tilgjengelige dokumenter har jeg lært mye om bakgrunnen for MinSide og hvilke utfordringer som finnes i store IKT-prosjekter.

Hovedfokuset har vært å se på politikernes mulighet og makt til å styre teknologien, og dette har blitt satt i sammenheng med Orlikowski (1996) sine perspektiver for endring i organisasjoner. Situated change perspektivet har flest likheter med implementeringen av MinSide, men det er også forskjeller mellom de to. Orlikowski sin undersøkelse ble gjort på mikronivå; med relativt få brukere, samarbeid i en avdeling i en organisasjon, et Lotus Notes-system og hvor alle ansatte i avdelingen må ta i bruk den nye systemet. MinSide derimot, er på makronivå; hvor alle Norges innbyggere er brukere, det er et tverrsektorielt samarbeid, en portalløsning med linker ned til de ulike etater og kommuner som leverer tjenester, samt at MinSide er et tilbud og et alternativ til de tradisjonelle kanalene.

Det er mange ulike utfordringer ved store og komplekse implementeringer. Med lansering av MinSide den 18. desember 2006, kan vi si at man har hatt en vellykket gjennomføring av prosjektet. Med bakgrunn i intervjuene og tilgjengelig litteratur har jeg forsøkt å kartlegge hva som gjorde MinSide til et vellykket prosjekt. Høy forankring og nærhet mellom prosjekt og ledelse er av stor betydning for å opprettholde det nødvendige trykket på gjennomføringen. Det er også viktig at man setter klare målsettinger for implementering og bruk av teknologien. Ved å ha klare målsettinger og vise hvordan innbyggerne vil tjene på å benytte den nye teknologien kan det bli snakk om å underlegge teknologien en reell politisk styring.

Forord

Denne oppgaven er skrevet ved Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet som en del av masterstudiet i informatikk. Denne masteroppgaven er det siste leddet og markerer en avslutning på mastergradsstudiet.

I 1999 fullførte jeg grunnfag Statsvitenskap ved Høgskolen i Molde, og i desember 2001 fikk jeg graden Cand. Mag. i Informatikk. Da jeg høsten 2005 startet på Masterstudiet ønsket jeg å skrive en oppgave hvor jeg også fikk bruk av min bakgrunn som statsviter, og derfor falt valget på å skrive om statlige IKT-initiativ.

Jeg vil rette en stor takk til personene som lot seg intervju i Fornyings- og Administrasjonsdepartementet (FAD), Norge.no, Skatteetaten, NAV, samt ulike brukere i forbindelse med mine undersøkelser om MinSide. Uten dem hadde dette ikke vært mulig.

Jeg vil også takke førsteamanuensis Knut-Helge Rolland for god veiledning og bistand gjennom arbeidet med masteroppgaven. Han har kommet med gode forslag og konstruktiv kritikk, samt gode kommentarer og oppmuntrende ord i løpet av mitt arbeid med oppgaven fra start til slutt. Jeg ønsker også å takke Femke Driessen, seniorkonsulent ved fakultet for informasjonsteknologi, matem. og elektroteknikk NTNU, for god hjelp og rådgiving da jeg valgte å slutte i min daværende jobb for å studere Master i Informatikk.

En stor takk til alle som har deltatt i større og mindre diskusjoner. Til slutt vil jeg takke alle mine nærmeste, og spesielt Jon Arve Kvistad, som har utvist stor forståelse og tålmodighet med meg dette siste skoleåret!

Trondheim 2007

Ellen Mari Berg

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Tema og motivasjon	1
1.2	Problemstillinger	3
1.3	Oppgavens struktur	4
2	IKT og Statlig Forvaltning	7
2.1	Historikk	7
2.1.1	The New Economy	8
2.2	New Public Management (NPM)	9
2.2.1	Innhold i NPM	11
2.2.2	NPM og Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)	12
2.2.3	NPM-ideer og NPM i Norge	13
2.3	eGovernment	14
2.3.1	eGovernment og NPM	15
2.3.2	Fire perspektiver - eGovernment utvikling	16
2.3.3	eGovernment rammeverk og praksis	19
2.3.4	eGovernment initiativ	23
2.3.5	Eksempler på eGovernment i andre land	24
3	Storskala Implementering	26
3.1	Informasjonsteknologi og organisasjon	26
3.1.1	Relevante teorier for å forstå Storskala Implementering	27
3.1.2	Struktureringsteori og Aktør-nettverksteori	31
3.2	Et IKT-system som skal dekke alle funksjonsområder	35
3.2.1	Valg av teknologi	35
3.2.2	Integrering av flere system	36
3.3	Diskusjon	39
4	Fokus på IKT i det offentlige	42
4.1	Regjeringssammensetninger de siste 10 år	42

4.2	Offentlig IKT-politikk i 80- og 90-årene	44
4.3	Etter år 2000 – eNorge-planene	45
4.3.1	eNorge 2009	46
5	Metodisk tilnærming	49
5.1	Valg av forskningsdesign	50
5.1.1	Case studier	51
5.1.2	Datainnsamling	52
5.2	Evaluering av metode	56
5.2.1	Interaksjon mellom forsker og forskningsobjekt	57
5.2.2	Abstraksjon og generalisering	59
5.2.3	Flere tolkningsmuligheter	60
5.2.4	Mistenksomhet	61
6	Det Statlige IKT-initiativet MinSide	62
6.1	Bakgrunn	62
6.1.1	Prosjektets oppstart: En ”Grand Challenge”	62
6.1.2	Columbi egg	63
6.1.3	Samordning av IKT-arkitektur	67
6.1.4	Nytt Departement og Minister	69
6.2	Lansering	72
6.2.1	Tjenester og fordeler ved MinSide	74
6.2.2	Hvem er MinSide for?	75
6.3	Media oppmerksomhet	76
6.4	Brukernes opplevelser	77
6.5	Utfordringer etter lansering	80
6.6	Oppsummering	81
7	Analyse av Empiri	82
7.1	Hvem styrer?	82
7.2	Perspektiver for å forstå endring i en organisasjon	89

7.2.1	Planlagt endring	89
7.2.2	Teknologisk imperativ	91
7.2.3	Punctuated equilibrium	93
7.2.4	Situated change perspektiv	94
7.3	Hvilket perspektiv har flest likheter med MinSide?	99
8	Implikasjoner for Teori og Praksis	102
8.1	Teori diskusjon	102
8.2	En trussel mot demokratiet?	105
8.3	Implikasjoner for praksis	108
8.3.1	Høy forankring	108
8.3.2	Utarbeide klare målsettinger for implementering og bruk av teknologien	109
8.3.3	Prosjektleder med gode koordineringsevner og bred erfaring	109
8.3.4	Felles møteplass	110
8.3.5	Valg av fleksibel teknologi	111
8.4	Oppsummering	111
9	Konklusjon	112
9.1	Videre arbeid innenfor dette temaet	116
	Referanser	119
	Vedlegg A Intervjuguide	127
	Vedlegg B Abstract	128

Figurer

2.1	Fire baner for reform (Homburg, 2004)	15
2.2	E-forvaltningens infrastruktur (Jansen, 2005)	19
3.1	Interaksjon/kobling skjema (Perrow, 1985)	35
6.1	Felles arkitektur for IKT i offentlig sektor (Stortingsmelding nr.17, 2006)	67
6.2	Skjerm bilde av MinSide	73

Tabeller

2.1	Tø søyler i NPM (Busch et al., 2005)	9
2.2	Fire perspektiv for fremtidens eGovernment/eforvaltning (Lenk og Traunmüller, 2000)	17
3.1	Fire modeller for å forstå endring i en organisasjon (Orlikowski, 1996)	27
5.1	Klassifisering av intervju	53
8.1	Sammenligning av Orlikowski sin undersøkelse og implementeringen av MinSide.	102

Kapittel 1

Innledning

1.1 Tema og motivasjon

Norge ligger langt fremme internasjonalt i bruk av IKT i offentlig sektor, men sektoren er stor, aktørene er mange og samspillet kan bli bedre (Stortingsmelding nr.17, 2006).

Offentlig sektor omfatter Staten med departementer og deres underliggende etater og virksomheter, samt kommuner og fylkeskommuner. Det er i dag slik at hver enkel statlig virksomhet har selv ansvar for innkjøp og utvikling av egne IKT-løsninger, samtidig som vi har en selvstyrt kommunal sektor. Mange elektroniske tjenester er derfor lite samordnet. Det er derfor ønskelig at brukerne (innbyggere, næringsliv og ansatte i offentlig sektor) i større grad skal møte en brukerorientert og effektiv sektor gjennom elektroniske selvbetjeningsløsninger. Der skal brukerne kunne utføre og motta elektroniske tjenester døgnet rundt, i det som kalles en døgnåpen elektronisk forvaltning. Dette vil kreve endringer i organisatoriske, juridiske og forvaltningsmessige prosesser i offentlig sektor.

Bruk av IKT i offentlig sektor har lenge vært sentralt i Norge, og IKT har blitt et viktig verktøy for å oppnå gevinster knyttet til effektivitet, til bedre kvalitet av offentlige tjenester og til generell fornying av offentlig sektor (eNorge 2005, 2002; eNorge 2009, 2005). Til nå har bruk av IKT i offentlig sektor i hovedsak vært knyttet til behovet for å oppnå intern effektivisering gjennom automatisering av tjenesteproduksjon og administrative prosesser, og gjennom mer brukerrettede tjenester (Stortingsmelding nr.17, 2006). Med brukerrettede tjenester menes bruk av internett som kanal for tjenesteytelse og informasjonspublisering og system-til-systemkommunikasjon for automatisert meldingsutveksling mellom system, uten manuelle inngrep i selve overføringen av data. Man ønsker at IKT-løsninger skal kunne bidra til å forenkle og effektivisere forvaltningen og dens arbeidsoppgaver, for eksempel korte ned saksbehandlingstiden. Dette oppnås ved å produsere de samme tjenestene med lavere ressursbruk, eller levere kvalitetsmessig bedre og flere tjenester uten å øke kostnadene tilsvarende (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003). Enkelte

har gått så langt som å si at presset om effektivitet i offentlig forvaltning, i noen sammenhenger har ført til marginalisering av ansvaret til offentlige tjenester, og byttet dem ut med normer som er standard for private virksomheter (Haque, 1998). Dette er trolig ikke en ønskelig utvikling, men det er en utfordring for offentlige myndigheter å gjøre en avveining mellom effektivisering og kvalitet. Haraldsen (2001) mener at Norges konkurransevne ikke ligger i å ta i bruk selve teknologien, men heller i å utnytte den bedre og smartere enn andre. Kanskje staten kan lære mer av de private bedriftene.

Det offentlige har over lengre tid vært sett på som byråkratisk og rigid, og i forvaltningen har det vært ønskelig å endre denne forestillingen. Med økende bruk av internett i det offentlige, i det private næringsliv og generelt i samfunnet, samt en mer strategisk bruk av IKT, knyttes eforvaltningsbegrepet (eGovernment) til offentlig forvaltning. eGovernment har sitt utspring i de endringene som fulgte med New Public Management, men det har et større teknologifokus enn det man finner i NPM. Med eGovernment ønsker man å fornye det offentlige med samarbeid på tvers av de ulike offentlige sektorene, samt å tilgjengeliggjøre tjenester på nettet.

Siden det ikke lenger eksisterer uavhengige og enkeltstående IKT-systemer i de offentlige etatene, men heller en rekke mindre systemer for å dekke ulike oppgaver i etatene, har teknologiens rolle i hverdagen og i integrasjon med andre IKT-systemer skapt en mer gjensidig avhengig og sammensatt situasjon enn det som var tilfellet tidligere. Arbeidet med å samordne de ulike systemene krever samarbeid på tvers av de tradisjonelle sektorene og gjennomføring av storskala implementeringer. Et samarbeid for gjennomføring av storskala implementeringer krever betydelige koordineringsutfordringer, og man er avhengig av at slike prosjekt er høyt forankret for i det helet tatt å bli initiert og satset på.

Det er i tillegg mye politikk involvert i teknologiske implementeringer i det offentlige. Dette medfører at man har gitte fremgangsmetoder og retningslinjer som må følges ved innføring av ny teknologi, en rekke aktører må informeres og utredninger må gjennomføres. De teknologiske løsningene som velges er også relevante for at utviklingsprosessen skal bli vellykket, og dette må det også tas hensyn til. Storskala implementeringer på tvers av etater

og sektorer er en omfattende prosess og de forekommer sjelden. Slike store prosjekt vil møte mange utfordringer og hindringer i utviklingsprosessen.

Denne oppgaven er et bidrag til fagmiljøet Informasjonssystemer (Information Systems, også kalt IS). I IS ser man nærmere på samspillet mellom menneske, organisasjon og teknologi. Implementeringen av MinSide er på makronivå og det vil si at det er en kompleks teknologisk innføring med mange aktører involvert i utviklingsprosessen, samt at det er mange ulike brukere av systemet. Mitt bidrag belyser de mange utfordringene som finnes ved storskala teknologiske implementeringer i det offentlige, og innføringen av MinSide viser at det er mulig for politikerne å ta styring over teknologien.

1.2 Problemstillinger

Det økende presset fra flere kanter gjør at de offentlige etatene må fornyes og endres for å møte de kravene som stilles i en ny hverdag. Dette presset kommer både fra interne og eksterne faktorer, og det kan føre til uventede konsekvenser og baner for de tiltakene som initieres. Som et ledd i fornyingsprosessen har regjeringer og ministrene valgt å legge større fokus på utnyttelse av IKT i forvaltningen. Utvidelsen av teknologibruken skal bidra til effektivisering av forvaltningen, samt forenkle kontakten mellom brukeren og det offentlige. Man ønsker å gjøre forvaltningen mer tilgjengelig.

I tillegg har enkelte prosjekter de siste årene krevd samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser for å tilby innbyggerne en mer tilgjengelig offentlig forvaltning. Slike samarbeid kan ta mange former, og fokus i denne oppgaven omhandler MinSide og styring av et IKT-prosjekt på tvers av de tradisjonelle sektorene i offentlig forvaltning. Slike storskala implementeringer er en komplisert prosess og den har mange utfordringer knyttet til både ulike aktører, roller, valg av teknologi og utvikling.

Med bakgrunn i dette er min hovedproblemstilling å se nærmere på hvorvidt det er politikken og politikerne som styrer teknologien, eller om det teknologien som styrer politikken. Dette utgangspunktet sammen med underpunkter er det jeg vil belyse i denne oppgaven:

1. Er det politikken og politikerne som styrer informasjons- og kommunikasjonsteknologien, eller er det informasjons- og kommunikasjonsteknologien som styrer politikken?
 - Sett i sammenheng med eforvaltning og MinSide hva er i tilfellet likt eller forskjellig i forhold til de fire perspektivene presentert av Orlikowski?
 - Er politikerne årvåkne nok overfor mulighetene som finnes i ny informasjons og kommunikasjonsteknologi, og er det i stand til å ta de riktige valgene?

Mitt hovedbidrag er å undersøke hvor stor påvirkning politikken har på teknologien som benyttes i offentlig sektor, og om det er de teknologiske mulighetene som finnes som gjør at man velger å innføre nye systemer.

1.3 Oppgavens struktur

I denne mastergradsoppgaven har jeg foretatt et case studie om MinSide, samt at det har blitt benyttet tilgjengelig litteratur om utviklingen og innføringen av innbyggerportalen. Denne storskala implementeringen har møtt store utfordringer, og er spesiell i den forstand at man har samarbeid på tvers av de tradisjonelle offentlige sektorene.

Kapittel 2 omhandler IKT og statlig forvaltning, og skal være med på å forklare hva som er bakgrunnen og rammene for de endringene som har skjedd og som skjer i velferdsforvaltningen. Disse endringene vil settes i sammenheng med begrepene New Public Management og eGovernment (eforvaltning), og det vil her bli forsøkt å vise generelle trekk ved reformer som har blitt gjennomført hvor IKT-systemer har hatt en muliggjørende rolle.

I **kapittel 3** som omhandler storskala implementering vil jeg se nærmere på hvilke muligheter og utfordringer man har ved innføring av store datasystemer. Et generelt trekk her er at man har store ambisjoner og i den forstand at det finnes mange aktører og roller som er involvert og som skal koordineres. Struktureringsteori og aktør-nettverksteori vil bli

diskutert i forbindelse med dette. En annen side ved storskala implementering er at den valgte løsningen skal dekke alle funksjonsområder og behov som organisasjonen har. Valget av teknologi vil få konsekvenser for den videre utviklingen og tilpasningen av systemet.

I **kapittel 4** vil jeg se nærmere på IKT-fokus i det offentlige. Regjeringssammensetningene de siste 10 år og hvilke IKT-planer som har blitt fremlagt vil bli presentert, og dette skal gi en oversikt over hvilke parti som har sittet med makten og hvilket fokus man har hatt på IKT i de ulike periodene.

Kapittel 5 er et metodekapittel som setter mitt arbeid inn i en større sammenheng, og som presenterer detaljer rundt de undersøkelsene jeg har foretatt. Først vil det bli gitt en beskrivelse av metodene som er blitt benyttet til å innhente data, og deretter vil jeg evaluere forskningsstudien som er blitt utført.

Kapittel 6 belyser bakgrunnen for caset med utgangspunkt i intervjuene som er utført og ulike litteratur som er funnet. Med hovedvekt på intervjuene utført vil det bli skissert hvordan utviklingen, hindringene og løsningene av MinSide har blitt gjennomført.

I **Kapittel 7** vil forskningsfunnene bli diskutert ut i fra problemstillingen, samt at implementeringen av MinSide vil bli sammenlignet med Orlikowski (1996) sine perspektiv på endringer i organisasjoner. Jeg vil forsøke å finne det perspektivet som har flest likhetstrekk med MinSide.

Kapittel 8 er en teoridiskusjon, og her vil teorien som er valgt bli diskutert kritisk. Det vil også bli diskutert hvorvidt økt implementering av teknologi kan være en trussel for demokratiet. Ut i fra funnene i forskningen vil jeg også forsøke å gi forslag til generelle retningslinjer ved storskala implementeringer.

Tilslutt i **kapittel 9** vil det bli gitt en konklusjon, samt en redegjørelse for betydningen av mine resultater. Avslutningsvis i dette kapittelet vil det bli introdusert annen relevant

forskning innenfor dette tema som jeg også mener ville ha vært interessant å sett nærmere på, men som jeg dessverre ikke har mulighet til å dekke i denne masteroppgaven.

Kapittel 2

IKT og Statlig Forvaltning

Det siste århundret har samfunnet opplevd store teknologiske fremskritt, og dette har påvirket vår måte å leve på. Menneskeheten har vært drevet fremover i et åndeløst kappløp av teknologiske og vitenskaplige nyvinninger. De teknologier som har sprunget fram fra en grunnmur av vitenskaplig forståelse, er ment å bedre menneskenes kår i form av tjenester, energi, kommunikasjon, utdanning, helse, informasjon, varer og transport. Denne omformingsprosessen har utviklet seg til komplekse sosiale, politiske, administrative og forretningsmessige systemer.

I henhold til Busch et al. (2005) har utviklingen de siste tjue årene vært en overgang fra velferdsstaten til velferdssamfunnet, fordi man har funnet nye forhold mellom statlige og private oppgaver. Det har blitt utviklet nye agenter for velferd og velvære, og i tillegg har individets ansvar for seg selv og andre blitt forsterket. Det er i velferdssamfunnet mer fokus på individuell frihet og individuelt ansvar.

I dag spiller informasjonsteknologi en stor rolle i menneskets liv, og denne trenden påvirker også styringsmaktene og deres måte å arbeide på. I dette kapittelet vil det bli gjort rede for bakgrunn og rammene for de endringene som er gjort i offentlig forvaltning.

2.1 Historikk

I den moderne velferdsstaten har staten og offentlig sektor en dominerende rolle, og i de siste 70 årene har det vært et høyt ambisjonsnivå for velferd og økonomisk politikk (Busch et al., 2005). I løpet av disse årene har det skjedd endringer i samfunnet og staten, som har skapt nye sosiale betingelser for hvordan offentlig sektor kan fungere, samt for hvordan den kan ledes. Moderniseringen av offentlig sektor har siden begynnelsen av 1980-årene hatt en sentral plass på den politiske dagsordenen i mange land. Det er styrings- og organisasjonsformen i den offentlige sektor som skal moderniseres og effektiviseres med

mer fokus på resultatstyring.

Busch et al. (2005) viser til tre sosiale reformer som 'det senmoderne samfunn' erfarer, og dette er globalisering, forhold til naturen (miljø) og individualisering i familiestrukturer. Globalisering er en samlebetegnelse for økt kontakt på tvers av landegrenser, hvor man utveksler ideer, kunnskap og kulturformer. Den omhandler også økonomiske prosesser, med den økende integrasjonen av verdens økonomien som skjer gjennom en kombinasjon av handel, kapital, teknologi og informasjon som strømmer over landegrensene. Nasjonalstatens handlingsrom er blitt innskrenket som følge av flere prosesser; internasjonalisering av produksjon og finansielle transaksjoner, internasjonale organisasjoner, internasjonale lover og stormakters og maktblokkers kamp om hegemonier. Resultatet har blitt en reduksjon i statens sentrale handlings- og styringskapasitet.

Miljøreformen omhandler at verdens ressurser blir forbrukt i skremmende tempo, og at forurensing er ødeleggende for den økologiske balansen som natur og miljø er avhengig av. Begrepet bærekraftig utvikling ble lansert av Brundtland-kommisjonen i 1987, og siden har dette vært et nøkkelbegrep som beskriver utfordringene og bekymringene for det globale miljøet (Busch et al., 2005).

Den tredje reformen, individualisering, handler om individets mulighet til å forme seg selv. Her fremhever Busch et al. (2005) at de eneste rettigheter og berettigede krav i velferdsstaten, er designet for individer heller enn familier. I mange tilfeller forutsetter de arbeid, som igjen forutsetter utdanning, og begge forutsetter mobilitet. Gjennom disse kravene blir mennesket invitert til å forme seg selv, altså å planlegge, forstå og designe seg selv som individer.

2.1.1 The New Economy

Siden midten av forrige århundre har økonomer ansett akkumulering av fysisk kapital, f.eks. maskiner, bygninger og motorveier, som sentral for økonomisk vekst. Imidlertid finnes det bevis for at den teknologiske fremgangen, som gjenspeiler akkumulering av kunnskap, er mer betydningsfull (Quah, 2000). Houghton og Sheehan (2000) forklarer at

det ikke er noe nytt at kunnskap spiller en viktig rolle i økonomi, i og med at alle økonomier uansett hvor enkle de er, er basert på kunnskap om hvordan. Eksempler på dette er å drive gård, gruvedrift eller bygningsarbeid. Graden av innlemmelse av kunnskap og informasjon i økonomisk aktivitet er i dag så store at den bidrar til inngående strukturelle og kvalitative endringer i økonomiske operasjoner, og transformerer grunnlaget for konkurransefordeler.

Kunnskapsøkonomien oppstår fra to definerte krefter: oppstandelsen av kunnskapsintensitet i økonomiske aktiviteter, og den økende globaliseringen av økonomiske forretninger (Houghton og Sheehan, 2000). Kunnskapsintensitet blir drevet av den informasjonsteknologiske revolusjonen og det økende tempoet i teknologiske endringer. Globalisering blir drevet av nasjonale og internasjonale dereguleringer, og av den IT relaterte kommunikasjonsrevolusjonen. Det er viktig å merke seg at begrepet kunnskapsøkonomi refererer til den generelle økonomiske strukturen som har oppstått, og ikke av enkeltdeler.

2.2 New Public Management (NPM)

Policies som skaper trygghet, kan underminere individualiteten (Busch et al., 2005). I stedet for å stimulere til selvtillit og initiativ kan velferdsstaten forårsake at borgerne tilpasser seg en situasjon preget av avhengighet og passiv livsstil. På denne måten reduseres borgerne fra å være deltakende i arbeids- og samfunnsliv til å bli støtteavhengige klienter. En rekke land har erfart at de offentlige underskuddene vokste i løpet av stagnasjonsårene, og man fikk behov for reformer og krav til endring som en konsekvens av en offentligstyringssvikt. Løsningen på disse problemene ble da reformer og kart for organisasjon og ledelse; det som kalles New Public Management.

NPM er en moderniseringsbølge i offentlig sektor, som blant annet innebærer overføring av styringsmodeller fra privat næringsliv (Busch et al., 2005). Utgangspunktet for NPM er en kritikk av det offentlige for å være for stor, for byråkratisk (regelfiksert og ufleksibelt), og med en for dårlig ledelse og for svak brukerorientering. NPMs forkjempere anbefaler derfor at den offentlige forvaltningen lærer av det private. Homburg (2004) sier at kjernen i NPM

er overbevisningen om at demokratiet bare kan overleve dersom den leverer tjenester effektivt, ved enten å adoptere en markedsorientering eller ved å omstrukturere selve forvaltningstjenesten. Med NPM har det blitt et ansvarsskifte i offentlig sektor, fra ansvar som inntekter og rettferdighet til prestasjon. I NPM er det i hovedsak en ambisjon om å omgå eller utfylle den hierarkiske ansvarskursen, som i dag blir sett på som tungvindt, ineffektiv og ikke produktiv. Dette skal gjøres ved å bruke et ansvarssystem (mekanismer som spørreundersøkelser, brukerpanel o.l.) for de offentlige tjenester som tilbys brukeren, for å se om den offentlige forvaltning møter brukernes behov og krav.

Christensen og Læg Reid (2001) sier at NPM retter fokus mot effektivitet, resultat, ledelsesorientering, konkurranse, marked og brukerne. Den nedtoner det multifunksjonelle ved offentlig virksomhet ved å rette et langt større fokus mot kostnadseffektivitet. NPM understreker likhetene mellom offentlig virksomhet og privat virksomhet. I henhold til Christensen og Læg Reid (2001) var bakgrunnen for NPM å få bukt med velferdsstatens kjerneproblemer; legitimitet, styrbarhet, økonomisk effektivitet og aktivitetsområdets størrelse. NPM er en samlebetegnelse, som etter hvert har vunnet en ganske stor utbredelse, men man kan i følge Busch et al. (2005) ha en todeling hvor begge stammer fra det private; to søyler i NPM.

Søyle	Omhandler	Instrumenter	Bygger på
Økonomiske søyle	Liberalistisk markedsorientering	Privatisering, frie forbruksvalg, inntektsdekkende virksomheter, osv.	Markedsmessig styringslogikk. Konkurransemekanismen vil være attraktiv.
Managerialistiske søyle	Organisasjon og ledelse	fokus på etablering av direksjoner og sjefsgrupper, strategisk ledelse, teamledelse osv.	Hierarkisk styringslogikk vedr. hierarkiske forankrede organisasjonsreformer.

Tabell 2.1: To søyler i NPM (Busch et al., 2005).

Den første søylen, den økonomiske søyle, er ønsket om en liberalistisk markedsorientering i og av det offentlige, som begrunnes i økonomiske resonnerer (Busch et al., 2005). Instrumenter som kan brukes er privatisering, offentlig-private partnerskap, frie forbruksvalg, brukerbetaling og inntektsdekkende virksomhet, for å nevne noen. Denne søylen bygger på en markedsmessig styringslogikk, hvor aktørene forventes å tilpasse seg ut fra en vurdering av konsekvensene for egen nytte, og hvor man antar at konkurransemekanismen vil være attraktiv.

Den andre søylen, den managerialistiske søyle, handler om organisasjon og ledelse. Her er forestillingen at man med fordel kan overføre prinsipper som er kjent og utprøvd i det private over på den offentlig sektor. Da med et større fokus på etablering av direksjoner og sjefsgrupper, entreprenøraktig ledelse, strategisk ledelse, teamledelse og lignende, samt en rekke konsepter som Service Management, Total Quality Management, nye økonomistyrings-, regnskaps- og budsjettssystemer med mer. Denne søylen bygger på en hierarkisk styringslogikk om organisasjonsinterne og ofte hierarkiske forankrede organiseringsreformer, som kan gjøres til gjenstand for kontraktdannelser (Busch et al., 2005).

2.2.1 Innhold i NPM

Kritikken mot manglende koordinering mellom organene i offentlig sektor har pågått i flere tiår, og reform- og omorganiseringsprosjektene på 80-tallet i Storbritannia, hadde som ett av flere formål å bygge ned ”*governmental empires*”. Disse endringsforsøkene knyttes gjerne til begreper som New Public Management og Public Choice (Sullivan og Skelcher, 2002).

Innholdet i NPM beskriver Christensen og Læg Reid (2001) slik:

- Oppdeling av statlige virksomheter gjennom horisontal og vertikal differensiering, blant annet fristilling og endring i tilknytningsformer.
- Profesjonell management-orientert ledelse med større myndighet for lokale ledere til å velge virkemidler samt prioritere ressursbruken.
- Mål- og resultatstyring, hvor resultat rapporteres og endring i personalpolitikk med vekt på prestasjonslønn og lønnsulikhet.
- Økt konkurranseeksponering for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner, herunder contracting, out-sourcing og del- og helprivatisering.
- Økt vekt på serviceorientering, servicekvalitet og brukerstyring.
- Økt vektlegging av budsjett disiplin og kostnadsutt.

2.2.2 NPM og Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT)

Utstrakt bruk av IKT og IKT-utvikling har alltid vært et viktig element i NPM, spesielt fra ledelsens side (Dunleavy og Margetts, 2000). Mange ledere og IKT-utopister så på NPM som uopløselig sammenspleiset. Men det fantes også skeptikere i den offentlige sektor som avviste IKT, og mente at den har minimal betydning for organisasjonskulturen. Noen forfattere unngikk helt å nevne IKT-endringer i sine NPM-diskusjoner, mens andre motstrebende erkjente at IKT kan ha innflytelse på NPM.

Bruk av moderne IKT, som ved teknikker fra NPM, påvirker hovedkarakteristikkene ved det klassiske offentlige forvaltningsparadigme, og er derfor med på å påvirke produksjon, koordinering, kommunikasjon og kontroll som finner sted i offentlig sektor (Fountain, 2005). Mange forskere fra ulike fagretninger har undersøkt effektene internett og IKT har hatt i organisasjoner og i staten. Resultatene har vært blandet, motsigende og ikke overbevisende. Forskere har observert at samme informasjonssystem i ulike organisatoriske kontekster har ledet til ulike resultat. Fountain (2005) mener at dersom informasjonsteknologi er teoretisert bedre og inkorporert inn i sentrale samfunnsvitenskapelige teorier som veileder tankegangen om hvordan staten fungerer, vil dette gi forskere tilgang til flere mektige verktøy for forklaring og forutsigelse.

Økende bruk av internett i det offentlige, og generelt i samfunnet, varsler en ny æra for offentlig administrasjon (Dunleavy og Margetts, 2000). Dette utfordrer NPM paradigmet som har vært den dominerende trenden innenfor offentlig administrasjon de siste tjue årene. I følge Dunleavy og Margetts (2000) er det flere alternative baner som kan følges; (1) en fortsettelse av trender fra NPM som forsterkes av en webbasert utvikling; (2) en økende statlig marginalisering hvor offentlige organisasjoner ligger etter resten av samfunnet i utviklingen av en tilstedeværelse på nett; (3) at et paradigme med en digital stat erstatter NPM eller (4) et policykaos, der det oppstår konflikter mellom NPM og ulike eGovernment initiativ, noe som fører til at det ikke finnes en sammenhengende retning på utviklingen.

2.2.3 NPM-ideer og NPM i Norge

Norge har tidligere blitt betraktet som å ligge i etterkant av utviklingen av New Public Management, men i dag er det tegn som tyder på at NPM i økende grad finner innpass i norsk forvaltning - både på statlig, regionalt og lokalt nivå (Busch et al., 2005). Nye styringsteknikker overføres fra det private næringsliv, markedsløsninger introduseres på stadig nye områder, og det er et økende antall private bedrifter som engasjeres i offentlig velferdsproduksjon.

Det er en variasjon mellom de ulike land med henhold til hvor mange NPM elementer som velges og hvor dypt de stikker i daglig praksis, og det kan forklares i følge Christensen og Lægreid (2001) omgivelsesfaktorer og nasjonalstrukturelle og kulturelle faktorer, samt samspillet mellom dem. Omgivelsesfaktorer kan enten ha en institusjonell forklaring, som at noe er mote og en trend i tiden, eller være en instrumentell løsning på substansielle problemer knyttet til produksjon og inntjening, for eksempel at Norge har mindre grunn til reformer på grunn av fravær av kriser.

Når det gjelder de nasjonale strukturelle faktorene, så er det to faktorer som trekkes frem; parlamentarisk system og flerpartisystem (Christensen og Lægreid, 2001). Et parlamentarisk system etter Westminster-modellen, det vil si et toparti system, har hatt lettere for å gjennomføre reformer enn parlamentariske systemer. Flerpartisystemer med mindretallsregjeringer har vanskeliggjort radikale reformer.

I likhet med andre skandinaviske land har også Norge hatt sterke kulturelle tradisjoner knyttet til sterk statlig styring, og innføring av NPM har blitt iverksatt på en forsiktig og pragmatisk måte. NPM har slik sett ikke vært kulturelt kompatibel med norske tradisjoner, i motsetning til enkelte angloamerikanske land som har en kultur preget av individualistiske og økonomiske idealer heller enn kollektive og statsorienterte idealer.

Christensen og Lægreid (2001) fremhever at den norske varianten av NPM er mer preget av samarbeid enn av konfrontasjon. NPM elementet som omhandler kostnadseffektivitet fortrenger ikke de tradisjonelle demokratiske hensynene, men kommer heller som et supplement i den norske statsforvaltningen. Noen av elementene i NPM er mer kompatibel med den norske forvaltningskulturen enn andre, og dette kan vi se ut i fra at styringselementene har fått et langt større gjennomslag enn markedselementene. I norsk sentraladministrasjon er det særlig to komponenter ved NPM som har stått sentralt, og dette er mål- og resultatstyring med fokus på formulering av klare mål, resultatrapportering og resultatoppfølging, og strukturell fristilling som omhandler offentlige organisasjoners tilknytningsform til overordnede myndigheter.

2.3 eGovernment

Elektronisk government eller eforvaltning (på norsk) har i dag blitt et moteord som dekker mange aktiviteter og forsøk på å innovere og modernisere offentlig forvaltning. Wimmer (2001) sier at eGovernment er forming og utbygging av offentlig forvaltning inn i informasjonssamfunnet. Det er ikke lenge siden begrepet var ukjent for de fleste, og det er i dag utenkelig å modernisere staten uten eGovernment (Schedler og Scharf, 2001). I dag har den akademiske interessen i eGovernment vært konsentrert om enten å definere begrepet, eller å foreslå perspektiver for å forstå fenomenet (Tan et al., 2005). I henhold til Tambouris et al. (2001) er forvaltningens hovedmål å: opprettholde kollektiv sikkerhet, administrere rettspleie, forsyne en institusjonell økonomisk infrastruktur, sørge for at vital sosial kapital forsterkes gjennom å forbedre helsevesen og utdanningsinstitusjoner, og gjennom sterke familier og samfunn.

Homburg (2004) mener at konseptet eGovernment ser ut til å være mer basert på pragmatiske hendelser, visjoner og ledelsesrådgivning, enn på solid teoretisk syn. Det er i akademiske fagmiljøer overflod av empiriske undersøkelser som fokuserer på effektene av IKT som er i funksjon i offentlig administrasjon, men et solid teoretisk fundament mangler.

Er det mulig å gi en felles definisjon på eGovernment som alle er enige om? Det finnes en rekke definisjoner i litteraturen. Noen er nokså snevre og fokuserer på bruk av IKT, mens andre ser på eGovernment i større trekk som forsøk på å forandre den offentlige forvaltning (Jansen, 2005). IKT har åpnet mange muligheter for utbedret intern effektivitet og kvalitet av offentlige tjenester som tilbys innbyggerne, og IKT har bidratt til dramatiske endringer i blant annet politikk og forvaltningsinstitusjoner i løpet av de siste 15 årene. I store trekk kan eGovernment defineres som enhver måte IKT blir brukt til å forenkle og forbedre transaksjoner mellom forvaltningen og andre aktører (Moon, 2002). Schedler og Scharf (2001) har utarbeidet følgende definisjon: eGovernment er en form for organisering som integrerer interaksjonene og de innbyrdes forholdene mellom forvaltning og innbyggere, bedrifter, kunder og de offentlige institusjoner gjennom moderne informasjons og kommunikasjonsteknologi. I analogi med e-commerce kan eGovernment oppfattes som summen av nye muligheter offentlig institusjoner har for å elektronisk kommunisere med andre (Schedler og Scharf, 2001).

eGovernment kan klassifiseres inn i fem grove kategorier, på bakgrunn av eksisterende forskning (Jain og Patnayakuni, 2003). Disse kategoriene er (1) IKT implementering og adopsjon i statlige organisasjoner; (2) lokal styring ved bruk av geografiske informasjonssystem (GIS); (3) gjøre statlige organisasjoner mer brukerorientert ved hjelp av eGovernment; (4) definere og måle eGovernment suksess og (5) muliggjøre demokrati ved hjelp av eGovernment.

2.3.1 eGovernment og NPM

Homburg (2004) viser at New Public Management og eGovernment er to konsepter som

ofte blir brukt i diskusjon om modernisering av offentlig forvaltning. Disse refererer til ulike reformer av offentlig sektor og adresserer de samme problemene som offentlig administrasjon i dag står overfor. Intuitivt kan man anta at innholdet i de to konseptene overlapper, men dette er ikke alltid tilfelle. Det mangler i dag et klart konseptuelt rammeverk som indikerer hvor NPM og eGovernment overlapper og forsterker hverandre.

Til forskjell fra NPM, er ikke eGovernment motivert av skattemessig belastning, administrative og politiske kriser, eller misnøye blant offentlige ledere. eGovernment er en teknologisk drevet reformbevegelse, hvorav reformstrategien følger potensialet til moderne informasjons og kommunikasjonsteknologier (Schedler og Scharf, 2001).

Homburg (2004) har utviklet flere baner for å illustrere ekteskapet mellom NPM og eGovernment. Disse kan forstås som ideelle typer, altså et heuristisk verktøy for å identifisere og klassifisere empiriske fenomen som hjelpemiddel for videre forskning. I noen sammenhenger kan man finne grad av overlapp og skjæringspunkt.

		Internal structuring	
		<i>Virtualization</i>	<i>Bureaucratization</i>
Interface with the outside world	<i>Service orientation</i>	“Electronic mediation for service delivery”	“Electronic hierarchy for service delivery”
	<i>Consultation</i>	“Electronic consultation enabling choice”	“Electronic consultation enabling voice options”

Figur 2.1: Fire baner for reform (Homburg, 2004).

Den første banen, electronic mediation for service delivery (elektronisk formidling av tjenestelevering), resulterer i et tjenestenettverk: et løst koblet nettverk av offentlige, ikke statlige og private organisasjoner som produserer offentlige goder. Det er politiske prinsipper som avgjør hvordan nettverket blir konfigurert basert på prestasjon til nettverkets kvalitet. I denne banen har informasjonsarkitekturen karakteristikk med en slags

finans/garantiinstitusjon (clearing house) eller et referanseregister.

Electronic hierachy of service (elektronisk hierarki av tjenester) markerer ulike perspektiver på både ansvar og informasjonsarkitekturen. Standardisering av data gjennom bruk av sentraliserte databaser blir sett på som en forløper av strukturelle endringer i statlig byråkrati ved at den skaper en plattform for integrasjon. Informasjonsarkitekturen vil være sentraliserte databaser som mer eller mindre fremtvinger felles prosedyrer.

I den tredje banen, *electronic consultation for choice* (elektronisk konsultasjon som valgmulighet), er fokuset å gi innbyggerne en grad av frihet i forhold til måten offentlige tjenester produseres og leveres. Informasjonsarkitekturen for å støtte denne banen er datavarehus.

Den siste banen som Homburg (2004) presenterer er *electronic consultation for voice* (elektronisk konsultasjon som medbestemmelsesrett). Denne er basert på antagelsen om at et enhetlig offentlig tjenesteproduserende byråkrati, aktivt genererer ansvarsinformasjon og målsettinger og distribuerer dette blant innbyggerne, slik at innbyggerne kan stemme og/eller uttrykke sine meninger. Her kan websider benyttes som kanal.

2.3.2 Fire perspektiver - eGovernment utvikling

Lenk og Traunmüller (2000) introduserer flere perspektiver for å gi et bedre bilde av fremtidens elektronisk government; adressatens-, prosess-, samarbeids- og kunnskapsperspektiv.

Perspektiver	Fokus	Forutsetning
Adressatens perspektiv	Innbyggernes grensesnitt mot administrativt arbeid.	Ta vare på back-office operasjoner.
Prosessperspektiv	Redesign av organisasjoner.	Prosessene må være fleksible for å muliggjøre de politiske hensynene.
Samarbeidsperspektiv	Omhandler samordningsarbeid og samarbeid.	Må ha støtte for deling av objekter, integrasjon av individuell og samarbeidsoperasjoner, domene kataloger må håndtere brukere og objekter.
Kunnskapsperspektiv	Håndtering av distribuert domene kunnskap.	Viktig å forstå administrativt arbeid på en slik måte at man kan redesigne arbeidet uten store tap.

Tabell 2.2: Fire perspektiv for fremtidens eGovernment/eforvaltning (Lenk og Traunmüller, 2000)

Adressatens perspektiv er innbyggernes grensesnitt mot administrativt arbeid, hvor front office og back-office arkitektur er et eksempel. I litteratur om eGovernment er det ofte fokus på organisasjonen av front-office (administrasjonkontor) og interaksjonen mellom forvaltningskontorer og innbyggere (Homburg og Bekkers, 2002). For å oppnå vellykkede eGovernment-initiativ er det viktig å ta vare på back-office operasjonene, samt back-office dispensasjon. Back-office operasjoner kan forstås som forvaltningsforetak-til-forvaltningsforetak interaksjon (Government-To-Government, også kalt G2G). Introduksjon av moderne informasjonsteknologi og internett gir også muligheter for nye måter for interaksjon mellom innbyggerne og offentlig forvaltning.

Prosessperspektivet omhandler redesign av organisasjoner (Lenk og Traunmüller, 2000). Det forrige perspektivet åpner opp for visjoner om utstrakte enkeltvindu for tjenester, og denne må komplementeres ved å restrukturere foretakets prosesser. Disse prosessene vil i økende grad foregå mellom front-office og en eller flere back-office. Strukturering av prosesser har sine begrensninger, på grunn av årsaker i den politiske naturen med de mange

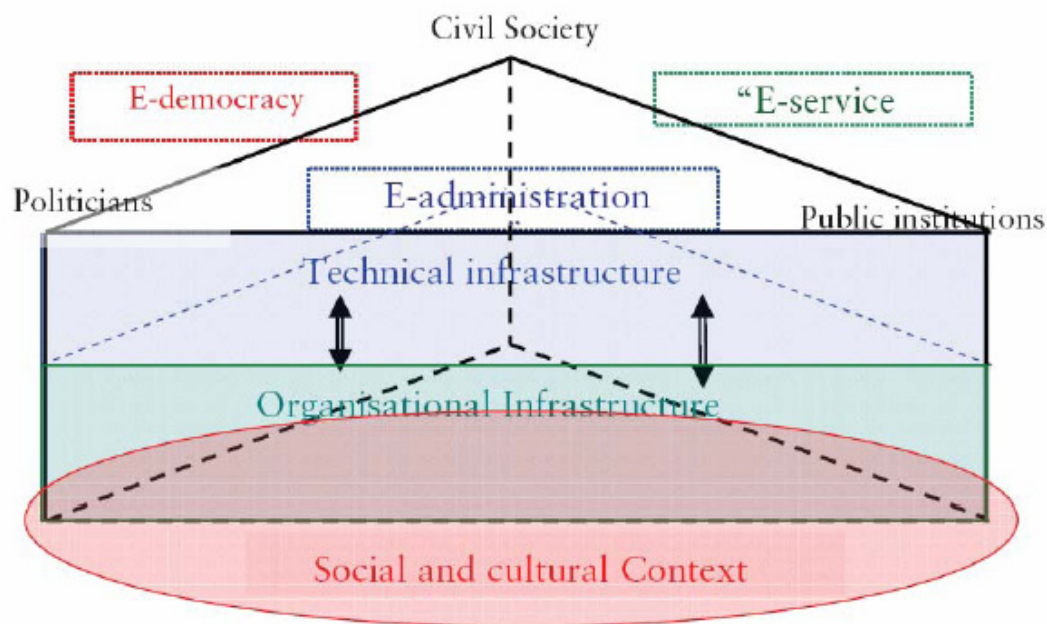
aktivitetene i offentlig sektor. Prosessene må være svært fleksible for å muliggjøre de politiske hensynene.

Samarbeidsperspektivet dekker både samordningsarbeid og samarbeid. Viktige krav i den forbindelse er støtte for deling av objekter, integrasjon av individuell og samarbeidsoperasjoner, domene kataloger må håndtere brukere og objekter, og deling og tilgangspolicyer må utvikles. Dette perspektivet er av stor betydning for aktiviteter relatert til kompleks beslutningstaking.

Det fjerde og siste perspektivet er kunnskapsperspektivet. Her står håndtering av distribuert domene kunnskap sentralt, og det er ekstremt viktig å forstå administrativt arbeid på en slik måte at man kan redesigne arbeidet uten store tap av dyktighet, ekspertise, know-how og velvilje. Intellektuell formue er svært sårbar, og det presserende problemet med kunnskap er å få øye på det. Utfordringen vil være å bygge en organisasjonskultur hvor kunnskap er av stor betydning, og hvor estimering og posisjonering av hvert individ blir drevet av hans eller hennes bidrag til organisasjonens kunnskap.

2.3.3 eGovernment rammeverk og praksis

Jansen (2005) har utviklet en figur som viser eforvaltningens infrastruktur. Det er tre ulike grupper involverte, og det er politikere, offentlige institusjoner, innbyggere. Ut i fra dette kan man skjelve mellom tre ulike dimensjoner: (1) den demokratiske dimensjonen som fokuserer på de politiske prosessene og interaksjonen mellom velgere og forvaltningen; (2) service dimensjonen som omfatter levering av alle typer elektroniske tjenester; og (3) den administrative dimensjonen som inneholder forskjellige typer av forvaltningsarbeid, interne rutiner osv. Dette kan illustreres på følgende måte:



Figur 2.2: E-forvaltningens infrastruktur (Jansen, 2005)

Funksjonene og aktivitetene i de ulike dimensjonene kan ikke separeres fullstendig, men deres fokus og prioriteringer er helt klart ulike. Og enda mer viktig kan man bruke samme teorier og modeller når man utfører forskning relatert til de forskjellige dimensjonene. Derfor bør vi bruke adekvate teorier og modeller som vi kan finne i veletablerte forskningsfelt, som for eksempel organisatoriske studier, forretningsadministrasjon og statsvitenskap, når man gjør et studie i et av disse områdene. I tillegg må vi se nærmere på utviklingen og vedlikehold i de ulike lagene i informasjons og organisatoriske infrastrukturer, samt at "back-office" organisasjoner må være tilstede for å støtte eforvaltningsfunksjoner som inkluderer kommunikasjons og informasjons tjenester, sikkerhetsfunksjoner, osv. (Jansen, 2005)

Den demokratiske dimensjonen (e-democracy)

Variablene i denne dimensjonen bør ta sikte på å måle til hvor stor grad innholdet i IKT-funksjonene møter de demokratiske idealene man har til kommunene eller staten (Jansen, 2005). Aktuelle verdier er åpenhet og åpenbarhet; tjenester som er forståelige for innbyggerne, åpen for demokratisk involvering og granskning, og som stimulerer interaksjon

og deltagelse. Derfor skal ikke eDemokrati studier bare adressere tjenester som bedrer interaksjonen mellom det offentlige samfunnet og det politiske systemet, men også alle typer av eforvaltningstjenester og funksjoner som støtter de demokratiske prosessene.

Tilbyder av servicetjeneste dimensjon (e-service)

Variablene i denne dimensjonen bør ta sikte på å måle til hvilken grad offentlige elektroniske tjenester møter alle de kravene som er definert, både relatert til funksjonalitet, kvalitet, brukervennlighet, sikkerhet, osv. Rammeverket presentert ovenfor vil være en mulig innfallsvinkel for å beskrive noen viktige tjenestekvaliteter. Men en stor svakhet er at dette rammeverket er av lite hjelp til å forklare hvorfor og hva. Slike studier må derfor låne teorier fra andre ulike fagfelt, som informasjonssystemer, organisatoriske studier, osv. Kvaliteten til forvaltningstjenester eller funksjoner kan ikke nøyaktig bli målt av en generell, kontekstfri evalueringsrammeverk, men heller bli evaluert i forhold til ulike kriterier avhengig av dens kontekst, primærmål og type brukere. (Jansen, 2005).

Effektivitets dimensjon (e-administration)

Effektivitetsdimensjonen bør fokusere på rekkevidde, innhold og kvalitet av interaksjon og samarbeid mellom interne kontorer og mellom ulike offentlige kontor, både på lokal og statlig nivå. Det er viktig at slike studier går lenger enn å måle effekter og konsekvenser; at de fokuserer på betingelser for de ulike initiativene og tiltakene vel så mye som relasjonen mellom disse (Jansen, 2005).

Argumentene for å velge en bestemt dimensjon er i følge Jansen (2005) at:

1. De representerer tre ulike sett med mål og prioriteringer for en nasjon, og disse målene kan både være samlende og i konflikt.
2. Forskjellene mellom dem kombinerer enkelhet og mulighet til å generalisere, ettersom de tillater mange ulike teoretiske og metodologiske tilnæringsmetoder.
3. De bør være nyttige både for forskning for utviklingsarbeid og evalueringer, men da på forskjellig måte

Disse påstandene er hovedsaklig teoretiske og de er støttet av et begrenset antall empiriske

studier (Jansen, 2005). Her blir det forsøkt å gi et overordnet rammeverk for infrastrukturen i eforvaltning og eGovernment. Et mer detaljert eGovernment perspektiv beskriver Moon (2002), og i tillegg ser han nærmere på bruken og effekten av IKT.

Moon (2002) viser til fire interne og eksterne aspekter ved eGovernment: (1) opprettelse av sikre intranett og sentrale databaser for mer effektiv og samarbeidende interaksjon mellom forvaltningskontor; (2) webbasert tjenestelevering; (3) e-commerce for mer effektiv statlig transaksjon av aktiviteter, som anskaffelser og kontrakter; og (4) digitalt demokrati for et mer åpent ansvar fra statens side. Ulike teknologier har blitt brukt for å støtte disse unike karakteristikene ved eGovernment, som for eksempel elektronisk data utveksling, interaktiv voice-melding, voicemail, e-post, webtjenestelevering og virtuell virkelighet.

Funksjonalitet og nytte ved webteknologier i offentlig forvaltning kan deles inn i to kategorier: interne og eksterne (Moon, 2002). Internt kan web og andre teknologier gi håp om effektivitet og effektive styringsverktøy som samler, lagrer, organiserer og håndterer en stort volum av data og informasjon. Eksternt kan webteknologi forenkle statens forhold til innbyggerne (både tjenester og politiske aktiviteter), andre statlige enheter og virksomheter. Statlige websider er kommunikasjons- og informasjonskanal for allmennheten.

Det er ulike faser av eGovernment som reflekterer graden av teknisk avansement, åpenhet og interaksjon med interne og eksterne aktører (offentlig ansatte, andre forvaltninger, innbyggere, virksomheter). Moon (2002) lister disse fem fasene i sin artikkel *The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality* slik: (1) enkel informasjonsspredning (enveiskommunikasjon) er den mest enkle formen for eGovernment; (2) toveiskommunikasjon bestående av ordre og respons, er en interaktiv metode mellom staten og dens innbyggere; (3) her tillater forvaltningen nettbaserte tjenester og finansielle transaksjoner, ved å erstatte offentlig tjenestemenn; (4) integrasjon, både horisontal (mellomstatlig) og vertikal (innad i staten) integrasjon, for å øke yteevne, brukervennlighet og effektivitet; og (5) tilby webbaserte løsninger for å øke den politiske deltagelsen blant innbyggerne. De fire første fasene er relatert til webbasert offentlige tjenester på den administrative arena, mens den femte fasen fokuserer på webbasert politisk

aktivitet.

2.3.4 eGovernment initiativ

Det er en stor variasjon innen eGovernment initiativ og forbindelser (Homburg, 2004). Tradisjonelt foregikk interaksjonen mellom interessenter, som innbyggere eller virksomheter, og offentlige forvaltning på det offentlige kontor. Ved hjelp av IKT er det mulig å flytte tjenestene nærmere interessentene. Selve interaksjonen mellom innbyggere og statsforvaltningen er et mangfoldig fenomen. Det er mulig å skjelne mellom mange roller innbyggerne har i forhold til myndighetene, som for eksempel kunde av offentlige tjenester og goder, velger, skattebetaler, ansatt, entreprenør som ønsker å selge tjenester til offentlige myndigheter. I tillegg kan man skjelne mellom ulike typer interaksjon, som forvaltningsforetak-til-innbyggere (G2C), forvaltningsforetak-til-forretningsforetak (G2B) og mellomstatlige forhold (G2G). I hver av disse interaksjonene er det mulig å bruke IKT, for ulike typer eGovernment.

Innføring av eGovernment er komplisert og berører alle innbyggerne, og det bør derfor planlegges nøye. Tambouris et al. (2001) viser til resultat fra en studie i 22 land, og at det er noen fellesnevne i utvikling av vellykkede eGovernment initiativ: (1) det må være en synlig og engasjert ledelse innen både den politiske og administrative delen av forvaltningen; (2) det må være den riktige infrastrukturen og implementeringsprogrammet med klare forventninger til resultatet; (3) det må være en klar programerklæring, et sett resultater og en timeplan; (4) det må være et rammeverk for en pålitelig eGovernment strategi.

Når det gjelder definisjon av en pålitelig eGovernment strategi, er det en av de første stegene som må tas i forbindelse med et eGovernment initiativ (Tambouris et al., 2001). Offentlig forvaltning er kompleks og forskjellig fra vanlig forretning, og spekteret av handel og kontakter for sensibelt. Dette medfører at man ofte ikke kan benytte tradisjonell IT-strategi. I stedet settes den strategiske retningen for måten offentlig sektor vil transformere seg selv ved å implementere forretningsmodeller som utnytter mulighetene i ny teknologi.

One-stop government referer til integrasjonen av offentlige tjenester fra en innbygger eller en kundes perspektiv (Tambouris et al., 2001). Dette er en døgnåpen tjeneste. One-stop government refererer til et enkelt punkt hvor man får tilgang til elektroniske tjenester og informasjon tilbudt av ulike offentlige styresmakter (Wimmer, 2001). Online one-stop government krever at alle offentlige styresmakter er innbyrdes forbundet, og at kunden kan få tilgang til offentlige tjenester via et enkelt punkt selv om tjenestene tilbys av ulike offentlige styresmakter eller private tjenestetilbydere. Tjenestene som tilbys i en one-stop government bør være lett å forstå for alle innbyggere og forretningspartnere.

2.3.5 Eksempler på eGovernment i andre land

I 2005 ble Canada rangert først på Accentures Global eGovernment survey, for femte år på rad (IDABC, 2005). I Canada er eGovernment hovedkanalen for levering av offentlige tjenester, og representerer ca en tredjedel av det totale antall av transaksjoner i offentlige forvaltning. I og med at de kanadiske innbyggerne er en av verdens mest entusiastiske internettbrukere, har hovedfokuset vært å utvikle online-initiativ, med ressurscenter der innbyggerne kan finne offentlige skjema, tjenester og sin egen ”government”-konto.

Zulfiqar et al. (2001) har utført en undersøkelse som ikke representerer det generelle bildet av innføring av eGovernment, men konsentrerer seg om forvaltningsforetak-til-forretningsforetak (G2B). Her undersøkes innføring av et online elektronisk anskaffelsessystem. Ut fra case studiet oppdaget Zulfiqar et al. (2001) at å implementere et slikt system innenfor eGovernment-rammene er komplekst og forskjellig fra vanlig B2B (forretningsforetak-til-forretningsforetak), i og med at man må integrere ulike systemer på tvers av flere offentlige organer og handelspartnere som tilbyr produkt og tjenester. Forfatterne konkluderer med at den innvirkning som en slik implementering har på offentlige institusjoner er langt større, enn bare å adoptere et databasesystem eller å databehandle offentlige aktiviteter.

Thailand jobber med en eGovernment policy, og vil ta i bruk IKT for å støtte administrasjon av offentlige tjenester (Silapathong, 2004). Geografiske informasjonssystem

(GIS) anses å være en av hovedkomponentene ved dette eGovernmentinitiativet, og den vil gi geo-spatial data og informasjon som kan brukes ved beslutningstaking gjort av offentlig forvaltning. Et viktig element for effektivt å integrere GIS med eGovernment er å etablere National Spatial Data Infrastructur (NSDI). NSDI defineres som de nødvendige teknologier, policyer og mennesker for å fremme deling av geo-spatial data blant alle brukere eller interessenter. Silapathong (2004) fremhever at målet er å opprette en nasjonal geo-spatial one-stop tjeneste, og denne kalles Spatial Data Clearing house. Tjenestene vil inkludere å finne, dele, distribuere og integrere data.

Kapittel 3

Storskala Implementering

3.1 Informasjonsteknologi og organisasjon

MinSide er et eforvaltningsprosjekt, og det foregår et samarbeid på tvers av store og tunge etater for å få på plass en løsning som tjener både forvaltningen og innbyggerne. Med andre ord er MinSide en storskala implementering i det offentlige. Det er viktig at man forstår at ny teknologi er en anledning for organisatoriske endringer, og at denne muligheten blir forsøkt utnyttet ved implementering.

I storskala implementeringer er det mange ulike aktører som samhandler med hverandre og med teknologien. Det vil bli sett nærmere på hva som kan være bakgrunnen for at man velger å gjennomføre slike store teknologiske implementeringer, og hva som kan forventes av den nye teknologien. I tillegg vil det bli diskutert to ulike teorier som viser hva som er med å påvirker og hva som fører til endring i organisasjoner ved innføring av ny teknologi; struktureringsteori og aktør-nettverksteori.

Et system som skal dekke alle funksjonsområder gir store utfordringer, fordi man ønsker at systemet skal dekke alle de behov aktørene har. Aktørene som er involvert vil kunne ha ulike interesser og behov, og arbeidet med å samordne og få på plass en felles løsning vil være svært krevende både i forhold til koordinering og valg av teknologi. Det finnes ulike teknologiske systemer som kan velges; som for eksempel i form av en pakkeløsning som ERP, et nyutviklet system som inneholder alle data, eller en portalløsning som fungerer som et overbygg til eksisterende løsninger. Den teknologiske løsningen som velges vil få konsekvenser for systemets implementering, videreutvikling og fremtid.

Hva ønsker man at den nye teknologien skal gjøre i organisasjonen, og hva kan forventes at den utretter?

3.1.1 Relevante teorier for å forstå Storskala Implementering

I forbindelse med implementering av ny informasjonsteknologi er det nyttig å se nærmere på bakgrunnen for implementeringen. Kling og Iacono (1984) viser i sin undersøkelse at man i enkelte tilfeller ønsker å gi inntrykk av at det er økonomiske argumenter som er i fokus, som innsparing og/eller effektivisering av brukernes arbeid, mens det egentlig er å gi ledelsen større makt og kontroll. Andre motiv for innføring av teknologi vil være ønske om å fornye den private virksomhet eller den offentlige forvaltning.

Det finnes ulike måter for hvordan man skal forstå endring i en organisasjon. Orlikowski (1996) nevner tre kjente perspektiv: planlagt endring, teknologisk imperativ og punctuated equilibrium. *Planlagt endring* ser endringer som initiert og styrt fra ledelsen, på bakgrunn av eller som tilpasninger til ytre endringer. Det vektlegges at endringer kommer som følge av bevisste og planlagte handlinger i et oversiktlig miljø, og at kartlegging av situasjonen og omgivelsene danner grunnlaget for organisasjonsplaner.

Teknologisk imperativ eller teknologistyrte endringer vektlegger ikke ledelse på samme måte, men fokuserer på organisasjonsendringer som funksjoner av de teknologiske endringer i en organisasjon. Teknologi oppfattes som den primære og relativt autonome drivkraft for endringer, og innføring av ny teknologi skaper slik oversiktlige endringer i organisasjonens struktur, arbeidsrutiner, kommunikasjonsformer og utførelse. Perspektivet baserer seg på en form for teknologiskdeterminisme som man kan finne innen sosio-historiske studier.

Punctuated equilibrium beskriver endringer som brudd i en opprinnelig stabil situasjon, enten gjennom innføring av ny teknologi, endringer i prosesser eller organisasjonsformer eller ytre vilkår for organisasjonen. Gersick (1991) anser punctuated equilibrium å være relativt lange perioder av stabilitet (equilibrium) som punkteres av kompakte perioder av kvalitativ metamorfosisk endring (revolusjon). Sammenlignet med de første to perspektivene legges det her vekt på at drivkreftene for endring er sammensatte og ikke symmetriske i betydningen av når endringer inntreffer. Likheten er allikevel en dominerende stabil situasjon som i korte perioder brytes, for så å opprettes igjen i ny form.

Disse tre perspektivene gjør en antagelse om stabilitet i organisasjonen. Orlikowski (1996) presenterer et fjerde og mer passende perspektiv *situated change perspective*, og denne bryter med de tre kjente modellene. Situated change perspektivet forstår endring som noe mer subtilt, som foregår langsommere og glattere, men som ikke av den grunn er mindre viktig. Denne endringen skjer som følge av hvordan aktørene i en organisasjon improviserer i forhold til å forstå og handle logisk i den situasjonen de befinner seg i. Gjennom refleksjoner og utprøving av løsninger endres og utvikles organisasjonen i retninger som er tilpasset de erfaringer og oppgaver som den konkrete situasjonen innehar. I dette ligger et sentralt element av improvisasjon og eksperimentering fra aktører som gjennom daglig virke må forholde seg til de oppgaver som trenger løsninger. Dette forskningsperspektivet har som hovedmålsetting å se på den konkrete organisering eller praksis i en organisasjonsendring. Videre vektlegger dette perspektivet mer konkret de erfaringsbaserte orienteringer og tilpasninger som oppleves etter hvert i de praktiske oppgaver som løses.

Modell	Styrende faktor for endring	Organisasjonsstabilitet
Planlagt endring	Ledelsen styrer endring.	Ja
Teknologisk imperativ	Teknologien styrer endringen.	Ja
Punctuated Equilibrium	Endringer er hurtig, episodisk og radikal.	Ja
Situated change perspective	Endring er subtilt - noe som foregår langsomt og glatt.	Nei

Tabell 3.1: Fire modeller for å forstå endring i en organisasjon (Orlikowski, 1996).

I og med at det stadig stilles høyere krav til raske omstillinger i organisasjoner vil det være aktuelt å velge en åpen teknologisk løsning, som legger vekt på fleksibilitet og stadig læring. Ny teknologi er ikke en "Silver bullet", og teknologien må sees i sammenheng med hvordan organisasjonen fungerer som helhet.

Dette poenget presiseres av Robey and Sahay (1996), som viser i sin undersøkelse at

innføring og implementering av teknologi i en organisasjon er en anledning for, og ikke en avgjørende faktor for, organisatoriske endringer. Robey og Sahay (1996) konkluderer med at studien bidrar til det generelle argumentet at informasjonsteknologi er sosialt konstruert, og delte meninger innen en bestemt sosial kontekst påvirker dens organisatoriske konsekvenser (Robey og Sahay, 1996, s.108). På grunn av at den effektive bruken av nye informasjonsteknologier ofte krever at betydelige kunnskapsbarrierer må overvinnes, vil forsøkene på å endre organisasjoner med ny teknologi ofte møte motstand og skape forvirring blant brukerne. I tillegg viser forfatterne at økt medvirkning og opplæring av ansatte vil gi ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi økt suksess.

Vi ser med dette flere forfattere som går bort fra teknologisk determinisme. Det er heller aktørene som er involvert som bidrar til endringer i en organisasjon og at implementering av ny teknologi er en anledning for organisatoriske endringer. En måte å utnytte den moderne informasjonsteknologi er ved å redesigne forretningsmodellene (Hammer, 1990). Ved å redesigne forretningsmodellene vil man kunne oppnå dramatiske forbedringer i en organisasjon. Dersom man kun velger å automatisere vil man være bundet til tidligere og utdaterte metoder. Hammer (1990) understreker i likhet med Orlikowski (1996) at informasjonsteknologi ikke er en løsning som fikser alt, og at man i tillegg til den nye teknologien må effektivisere de enkelte arbeidsprosessene for å kunne utnytte innføringsprosessen på best mulig måte. I følge Hammer (1990) tenker vi ofte for smått, og vi ender opp med å flikke på det eksisterende systemet. I stedet bør det tenkes stort og forsøke å utføre store endringer i hele organisasjonen for å oppnå forbedringer.

På samme måte som Orlikowski (1996) viser Monteiro og Hepsøe (1998) at implementering av ny teknologi må ses i sammenheng med resten av organisasjonen, og hvordan organisasjonen fungerer og utvikler seg over tid. Monteiro og Hepsøe (1998) undersøker og diskuterer en seks års innsats med utvikling av en fleksibel Lotus Notes basert infrastruktur ved et internasjonalt oljeselskap (Statoil). Det endelige resultatet av Lotus Notes i Statoil ble formet av stabile løsninger gjennom komplekse sosio-tekniske forhandlingsprosesser. Ingenting skjer av seg selv, og ikke noe skjer ”automatisk”. Det tar hardt og vedvarende arbeid å holde en løsning som Lotus Notes levende i Statoil. Uten

stadige bekreftelser forsvinner forpliktelsen til systemet. Et annet funn er at flyten (som forfatterne kaller ”drifting”) i infrastrukturen blir avbrutt av episoder som trenger improvisasjon og som skaper vinduer av muligheter. Til sist er disse episodene eller utfordringene som kommer ”drifting” for store for sammenstilling av ulike system.

Drastiske tiltak må til, spesielt bruken av gateways, for å tvinge igjennom kompromiss. Med tanke på dette viser forfatterne til funn, som vil kunne opptre også i andre organisasjoner som ønsker storskala implementering (Monteiro og Hepsøe, 1998). Først hevder forfatterne at ”drifting” innebærer at man må fokusere mindre på målet og mer på prosessen, og det må i tillegg være rom for læring og refleksjon. For det andre må man måle mangfoldigheten ved aktører, perspektiver og interesser, ettersom målet til den nødvendige infrastrukturen er uklar. Til sist må det være rom for litt slakk for kunne gripe sjansene som driver forbi. Det å være på vakt og gripe disse mulighetene krever arbeid og ressurser. Forfatterne viser med dette at et system ikke bare skal implementeres, det skal også leve videre.

Hanseth og Braa (2000) viser at teknologien, i likhet med andre aktører, bygger allianser med andre aktører. Disse alliansene kan skifte over tid, og det vil si at en teknologi som først hadde toppledelsen som allianse hvor den spiller rollen som en mektig agent for endring, senere kan være alliert med de lokale lederne og brukerne og hjelpe dem med å påvirke endringsprosessen samt den hastigheten for endring de ønsker. Den skiftende rollen til systemet er hovedsakelig på grunn av dens natur som infrastruktur, og den kan derfor ikke ses på som et enkelt informasjonssystem. I verst tenkelige tilfelle kan systemet bli alles fiende ettersom den står i mot all organisatorisk endring. For å unngå en slik utvikling fremhever forfatterne betydningen av fleksibel teknologi, gjerne ved å modulere mindre enheter og definere enkle grensesnitt mellom dem. I likhet med Monteiro og Hepsøe (1998) understreker Hanseth og Braa (2000) at gateways er et viktig verktøy.

Hanseth og Monteiro (1998) kritiserer Orlikowski (1996) sitt syn på endring i organisasjon på grunn av at hun ser bort i fra teknologien som aktør. I Orlikowski sin teori tas det ikke hensyn til at teknologien er en aktør i implementering og drift av løsningen. Hanseth og

Monteiro kritiserer også Orlikowski for ikke å vise til aspekter ved teknologien som kan påvirke endringer i organisasjonen når det innføres ny teknologi. Det vil nå bli sett nærmere på de to teoriene som ligger til grunn for de ulike påstandene; Orlikowski sin struktureringsteori og Hanseth og Monteiro sin aktør-nettverksteori.

3.1.2 Struktureringsteori og Aktør-nettverksteori

Giddens (1979, 1984) utviklet en struktureringsteori, som kan benyttes som et rammeverk for å studere menneskelig handling og sosiale strukturer, og den gjensidige avhengigheten mellom disse to faktorene. Strukturer er regler og ressurser som blir produsert og reproduisert av handlende agenter, og strukturen har dualitet: både påvirker og blir påvirket. I utgangspunktet omhandler struktureringsteorien ikke teknologi, men innen IS-litteraturen (Information Systems) har struktureringsteorien fått en framtrædende rolle og den ble introdusert i IS-feltet for å undersøke forholdet mellom menneskelig handling, og teknologiske og organisatoriske strukturer (Orlikowski og Robey, 1991; Walsham og Han, 1991).

Orlikowski og Robey (1991) videreutviklet Giddens sin struktureringsteori og satte den i sammenheng med bruk av teknologi. Orlikowski og Robey presenterer et rammeverk som ser på strukturer som former menneskets samhandling med teknologi som noe som oppstår, og som ikke er innbygd i teknologien. Struktureringsteorien tar stor avstand fra teknologisk determinisme. I stedet for å ta utgangspunkt i teknologien og se hvordan mennesker benytter de innebygde strukturene, velger man å starte med menneskelig handling og se hvordan denne handlingen produserer strukturer gjennom stadig tilbakevinnende samhandling med teknologien. Dette er forskjellig fra aktør-nettverksteori som gir teknologiske artefakter noe grad av autonomi. Konsekvensene av teknologien er produktet av både materielle og sosiale dimensjoner.

Orlikowski og Robey (1991) sin strukturingsmodell sier følgende:

- IKT oppstår ut fra menneskelige handlinger; utvikles av og brukes av mennesker. Den reflekterer derfor antagelsene og målsettingene til de som bygget systemene.
- IKT bidrar til IKT-basert arbeid og kommunikasjon, samtidig som den begrenser måten man jobber og kommuniserer på.
- IKT lages og bygges innen spesielle sosiale kontekster. Den konteksten man jobber innenfor påvirker måten man lager systemene på.
- Interaksjonen med IKT påvirker de sosiale kontekstene der IKT utvikles og benyttes. Konsekvensen er ofte at den sosiale konteksten forsterkes/manifesteres.

Disse strukturene som oppstår i menneske sin kontinuerlige omgang med teknologi kaller Orlikowski for *teknologi-i-praksis* (Orlikowski, 2000). Når mennesket benytter en teknologi bygger handlingene på de egenskapene som utgjør den teknologiske løsningen, samt personlige ferdigheter som kompetanse, makt, erfaringer og kunnskap. I tillegg bygger handlingene til de menneskelige aktørene på kunnskap og erfaringer med de institusjonelle omgivelsene de lever og arbeider i, samt de sosiale og kulturelle sedvaner som en assosierer med å delta i disse omgivelsene. Denne struktureringsteorien hvor menneskelige faktorer spiller inn ved implementering av og samhandling med ny teknologi må ikke undervurderes. Ved å kartlegge hvilke aktører som er involvert og hvordan de vil benytte IKT-løsningen, vil man kunne forutse i hvilken retning videreutvikling av systemet vil gå, og dette vil igjen føre til at man kan sikre levetiden til løsningen. I tillegg til slik kartlegging er det viktig å kunne se hvilke farer man står overfor ved storskala implementering som har mange brukere.

Jansen og Nes (2005) viser i sin undersøkelse at Orlikowskis utvidelse av struktureringsteorien gir en fruktbar mulighet til å forklare de ulike variasjonene i hvordan samme system blir brukt internt i en organisasjon, når nye IKT-systemer blir introdusert i en stor organisasjon. Forfatterne mener derfor at Orlikowskis tanker om *teknologi i praksis* tilbyr et brukbart rammeverk for å evaluere IKT-implementeringer i organisasjoner.

Struktureringsteorien har blitt kritisert for å legge for stor vekt på strukturenes makt, og

ikke på aktørenes mulighet til å påvirke. Monteiro og Hanseth (1995) sin artikkel *Social Shaping of Information Infrastructure: On Being Specific about the technology* diskuterer og sammenligner struktureringsteori og aktør-nettverksteori (ANT). I følge forfatterne har struktureringsteorien den presisjonen som trengs for å forstå sammenhengen mellom organisasjon og IKT, mens aktør-nettverksteori er en slags definisjon på mennesket og teknologi, som er sammenvevd, med formål om å få til en enighet. Aktør-nettverksteori er mer spesifikk på området, og er i følge forfatterne bedre enn struktureringsteori når man ønsker å undersøke forholdet mellom IKT og organisasjon. Men hva vil det si å være mer spesifikk og konkret angående IKT? Monteiro og Hanseth (1995) sier at spesifiseringen innen ANT er at man beskriver små og viktige tekniske designbestemmelser som er innebygget i standarder og dette konstituerer informasjonsstrukturer sammenvevd med organisatoriske forhold.

Aktør-nettverksteori er et teoretisk rammeverk som har sitt utspring fra Science and Technology Studies (STS) på 70-tallet (Monteiro 2000). ANT ble utarbeidet med bakgrunn i studier utført av Michel Callon og Bruno Latour, og deres analyse av et sett forhandlinger beskriver den progressive konstitusjonen av et nettverk hvor både mennesker og andre aktører antas å være identiteter for å opprettholde interaksjonsstrategier (Bardini 1997). Identiteter og kvaliteter ved aktørene blir definert gjennom forhandlinger mellom representanter av mennesker og ikke-menneskelige aktører. I dette perspektivet forstås ”representasjon” i sin politiske dimensjon, som en prosess av delegasjon. Den forhandlingen som er av mest betydning er ”oversettelse”, en mangesidet interaksjon hvor aktørene: (1) konstruerer felles definisjoner og meninger; (2) definerer representativere; og (3) samarbeider med hverandre for å oppnå individuelle og kollektive målsettinger. I aktør-nettverk teori deler både mennesker og ikke-menneskelige aktører settingen hvor rekonstruksjon av interaksjon i nettverket leder til stabilisering av systemet, men hovedforskjellen er at det er kun aktører som er mennesker som kan sette de andre aktørene i sirkulasjon i systemet.

Aktør-nettverksteori ble utviklet med bakgrunn i pågående undersøkelser innenfor fagfeltet sosiale studier i vitenskap og teknologi (Hanseth og Monteiro, 1998, kap 6). Sosiale studier

innenfor teknologi, og spesielt innen ANT, er i rask utvikling. Når du kjører bil eller skriver et dokument ved hjelp av et skriveprogram er det en rekke ulike faktorer som er med på å påvirke hvordan du utfører det. For eksempel når du kjører bil påvirkes du av trafikkregler, tidligere kjøreefaringer og bilens manøvreringsegenskaper. Du utfører ikke dine daglige gjøremål i total vakuum, men heller under påvirkning av en rekke ulike omkringliggende faktorer. Handlingen du utfører og alle disse faktorene som påvirker må betraktes samlet. Et aktør-nettverk er altså handlingen som er knyttet til alle de påvirkende faktorene (som også er knyttet sammen) som lager et nettverk. ANT omfatter altså det heterogene beskaffenheten i et aktør-nettverk. Risan (1997) presiserer at i nettverk som består av mennesker, maskiner, dyr, og materie generelt, er mennesker ikke de eneste med agenda og ikke de eneste som handler; *matter matters*. Det er altså forholdet mellom disse ulike aktørene (både mennesker og teknologi) som er vesentlig, og ikke de tilegnede eller nedarvede egenskapene hos de deltagende aktørene.

I følge Callon (1999) er ikke ANT en teori som er basert på en stabil aktør, med andre ord, den antar at aktøren er radikal og ubestemmelig. For eksempel, vil verken aktørens størrelse eller dens psykologiske uttrykk samt motivasjonen bak dens handlinger være forutbestemt. Med bakgrunn i dette er ANT et brudd fra de mer ortodokse teoriene i samfunnsvitenskapen, og denne hypotesen har åpnet opp for ikke-menneskelige aktører.

Monteiro og Hanseth (1995) presiserer at både mennesket og teknologien er sammenvevd i ANT og hvor målet er å få til en enighet. Sluttresultat er en tilpasset sannhet som alle har konverget mot. For å komme hit er det viktig at alle vurderer hverandres interesser, og ser disse i lys av egne interesser, for så å materialisere dette på en eller annen måte (dokument, regler og lover, etc). Man står deretter med svar på fire viktige spørsmål:

1. Hva er nedfelt (hva forventes av dette)?
2. Hvem nedfeller dette?
3. Hvordan er dette nedfelt (hva er materialet)?
4. Hvor kraftig er denne nedfellelsen (hvor mye innsats kreves for å motsette seg dette)?

Hvorvidt man har mulighet til å endre på de avgjørelsene som blir tatt, er avhengig av

størrelsen på nettverket: antall aktører. Jo større nettverk, jo vanskeligere vil det bli å forandre noe fordi nettverk blir statiske etter hvert som de vokser (Monteiro og Hanseth 1995).

Ved innføring av ny informasjonsteknologi i det offentlige hvor det er mange ulike aktører involvert, er det både teknologiske, kulturelle og politiske faktorer som spiller inn. Det er viktig å identifisere og ta hensyn til mangfoldigheten ved aktørene og deres interesser, for å kunne utvikle og innføre et system som ivaretar de behovene som en organisasjon har.

3.2 Et IKT-system som skal dekke alle funksjonsområder

Når man ønsker å utvikle og innføre et system som skal inneholde og dekke alle de funksjoner man har behov for, kan man gå frem på ulike måter. Man kan velge å utvikle noe nytt, bygge på eksisterende system eller integrere flere system, men det må også gjøres vurderinger i forhold til hvor komplekst systemet skal være.

3.2.1 Valg av teknologi

Perrow (1984) kategoriserer systemer og sorterer de etter to dimensjoner; interaksjonstypene (lineær og komplekse) og koblingstypene (løst og tett koblet). Komplekse systemer er mer effektive ved produksjon enn lineære systemer. For design- og maskinvareeffektivitet er kompleksitet å foretrekke, og det er kostbart å redusere kompleksiteten. Komplekse systemer finnes fordi mennesker har begrenset kunnskap og ikke vet hvordan å produsere output gjennom lineære systemer. Derfor er kompleksitet i slike systemer iboende. Lineære systemer har forventet og forutsigbar oppførsel, de gir direkte informasjon og er enkle å forstå.

Både komplekse og lineære systemer kan ha forskjellig grad av kobling, og Perrow (1984) opererer med tett og løst koblede systemer. Et system som er tett koblet kan ikke ha forsinkelser i prosessering, den har fast rekkefølge, kun en metode for å oppnå målet, lite slakk i leverandører, utstyr og personell, bufre og redundans er med overlegg designet inn, og bytting av leverandører, utstyr og personell er begrenset og designet inn. Når et system er tett koblet vil det si at det er integrert, og det som skjer i den ene delen av systemet vil

direkte påvirke hendelsen i den andre delen av det integrerte systemet. Et løst koblet system åpner opp for forsinkelser i prosessering, rekkefølgen kan endres, alternative metoder kan benyttes for å oppnå målet, det er mulighet for slakk i ressursene, bufre og redundans er tilfeldig mulig, samt bytting av leverandører, utstyr og personell er tilfeldig mulig.

		INTERAKSJON	
		Lineær	Kompleks
KOBLING	Tett	Dammer	Atomkraftverk
	Løst	Singelgoal kontor Postvesen	Multigoal kontor Velferd

Figur 3.1: Interaksjon/kobling skjema (Perrow 1984).

I følge Perrow (1984) vil komplekse systemer ha negative effekter som eskalerer og forplanter seg til andre deler og systemer. Ved slike uhell vil det i tillegg være vanskelig å oppdage hvor problemet faktisk ligger. I et system som er komplekst og tett koblet er det større fare for at uhell inntreffer. Perrow (1984) mener at løst koblet systemer har tvetydige eller fleksible ytelsesstandarder, og kan derfor oppfattes som svært ueffektive. Men i og med at koblingen er løs vil slike system respondere og tilpasses krav og behov utenfra i større grad en tett koblede systemer.

3.2.2 Integrering av flere system

Integrering innebærer å designe brikker eller ha eksisterende brikker, og få disse til å passe sammen. Man skaper avhengigheter mellom to eller flere ulike miljø eller systemer, og her eksisterer det en fin balanse mellom fleksibilitet og kontroll.

I forbindelse med integrering viser Soh et al (2000) til problemet misfits ved integrering, og da spesielt ved ERP løsninger. ERP er en programvarepakke som er ment å erstatte alle små systemer, for forvaltning og integrering på tvers av organisatoriske funksjoner og lokasjoner.

Her forstås begrepet misfits som gapet mellom funksjonaliteten som tilbys i programvarepakken og det faktiske behovet som organisasjonen har. Når det er forskjeller mellom funksjonalitet og behov får man ikke utnyttet teknologien effektivt. Brukerne blir tvunget til å finne nye metoder for å utføre arbeidet, innenfor de rammene som systemet gir. Selv ved tilpasning av ERP for å få på plass kritisk funksjonalitet, blir dette gjort uten å endre kildekoden. I stedet ble det lagt til nye moduler for å løse dette. ERP-løsningen som Soh et al (2000) beskriver er et eksempel på et komplekst system, hvor ønsket om kontroll er sterkere enn ønsket om fleksibilitet.

For å unngå misfits er det viktig at man før integrering analyserer faren for misfits, og dette krever omfattende forståelse av de kritiske organisatoriske prosessene og detaljert kunnskap om den komplekse programvaren man ønsker å ta i bruk. I tillegg understreker Soh et al (2000) betydningen av brukeropplæring og bevissthet om hvordan IKT påvirker brukernes arbeid, ved innføring og implementering av integrerte løsninger.

Etter valg av teknologi og implementering vil det være vanskelig eller umulig å bytte eller utvikle konkurrerende teknologi. Dette kalles lock-in, og det finnes ulike typer av lock-in; kontraktsforpliktelse, store innkjøp, merkespesifikk trening, informasjon og databaser, spesialiserte leverandører, søkekostnader og lojalitetsprogrammer (Hanseth 2000). Switching cost er et annet begrep Hanseth (2000) omtaler, og det vil si at byttekostnadene er så store at man ikke vil ha råd til å bytte til ny/annen teknologi, og dette fører til at man blir låst til en bestemt løsning. Når infrastrukturer og standarder må deles på tvers av organisasjoner blir lock-in en større utfordring, og ikke bare kostnadmessig. Det blir nemlig en stor koordineringsutfordring. Som eksempel nevner Hanseth (2000) QWERTY på side 66-67 i hans artikkel ”*The Economics of Standards*”. Forfatteren viser at byttekostnadene ved å skifte ut QWERTY er for hvert individ marginalt, men så lenge vi forventer at andre holder seg til standardene bør vi også gjøre det. Det er i tillegg alt for mange brukere, og det er umulig å samle alle slik at de kan enes om en ny standard og forplikte dem til å bytte til den nye standarden. Eksemplet med QWERTY viser at det ikke nødvendigvis er den beste teknologiske løsningen som blir standarden, men den teknologien som får størst gjennomslagskraft i samfunnet.

I forbindelse med storskala implementeringer i nettverk vil man i tillegg kunne oppleve nettverkseksternaliteter, hvor markedsdeltakere påvirker andre uten å få kompensasjon for dette. Det vil si at suksessen til et produkt øker proporsjonalt med økningen i antall brukere. Jo flere som anvender produktet jo mer interessant er det for andre å ta i bruk produktet. Et eksempel på dette er telefon eller internett. I følge Hanseth (2000) gjør nettverkseksternaliteter det nærmest umulig for små nettverk å blomstre, og utfordringen ved å introdusere ny og ukompatibel teknologi er å bygge en nettverksstørrelse som overvinner den kollektive byttekostnadene, det vil si den samlede byttekostnaden til alle brukere.

Innføring av IKT-verktøy i en kompleks organisasjon eller på tvers av flere organisasjoner er en krevende prosess, og spesielt om man ønsker å oppnå flere mål samtidig: nytt teknisk system, understøtte omorganisering, endre arbeidsprosesser, og lignende (Jansen, 2006). Velger man å kjøpe ferdigutviklede system er det ofte en like krevende implementeringsprosess som ved egenutvikling.

Både ved implementering av ny teknologi og når systemet settes i drift er det nødvendig med IT-strategier. Man må ha et bevisst forhold til hva man ønsker at teknologien skal utrette, og man må sikre at systemet benyttes på riktig måte av alle aktuelle brukere for å innhente gevinsten av den nye teknologien. En måte for å sikre dette er bruk av planer og IT-strategi. Ved utvikling av systemet tok man ulike valg i forhold til hvilke leverandører, systemutviklere, maskinvare og programvare som skal ligge til grunn, og dette må være i forhold til den strategien man utarbeidet ved implementering.

Synet på strategiutvikling har endret seg med årene, og nyere strategiteorier fokuserer på hele, bransjer, helhetlige prosesser og sammenhenger med andre aktører (Haraldsen, 2001). Målet med strategisk planlegging og bruk av IKT er å se hvordan IKT kan støtte opp under forretningsstrategien. Det er viktig å finne ut hva bedriften/organisasjonen ønsker å få til, før IT-strategi kan si noe om hvordan bedriften kan få det til ved bruk av informasjonsteknologi (Gottschalk, 2002). Vi ser derfor at forretningsstrategi og IT-strategi

er gjensidig avhengige av hverandre; forretningsstrategien sier noe om hva vi ønsker å oppnå, mens IT-strategien omhandler hvordan vi kan få det til. Haraldsen (2001) presiserer at det viktigste for organisasjonene blir ikke hvordan man skal bruke IKT, men hvorfor man velger å ta i bruk IKT eller et bestemt IKT-system - know-why blir viktigere enn know-how.

Haraldsen (2001) fremhever at ikke all IKT-bruk kan betegnes som strategisk. Det er ikke IKT i seg selv som er strategisk, men anvendelsen av den. Det er derfor den målrettede utnyttelsen av teknologien basert på organisasjonens egen analyse av sin konkurransesituasjon, som gjør IKT til et strategisk verktøy. Strategisk bruk av IKT innebærer en kontinuerlig kreativ og kompetanserettet prosess for stadig å finne nye og smarte anvendelser og bruk av IKT. Kompetanseutvikling i tilknytning til IKT-bruk vil derfor være det viktigste satsningsområdet for organisasjoner i fremtiden.

3.3 Diskusjon

Innledningsvis i dette kapittelet ble det fremhevet at det er viktig at man forstår at ny teknologi er en anledning for organisatoriske endringer, og at man forsøker å utnytte denne muligheten ved implementering. Man kan altså ikke gi teknologien større makt enn som en muliggjørende faktor.

Det har blitt presentert to kjennetegn ved storskala implementering, og det er storskala ambisjoner og at et system skal dekke alle funksjonsområder. I storskala ambisjoner er det viktig å være klar over alle de ulike aktørene som er involvert i en storskala implementering, og hva slags innflytelse og påvirkning de har på det endelige resultat. Det har i dette kapittelet blitt tatt utgangspunkt i Orlikowski (1996) sine perspektiver på endring i organisasjoner, som omhandler planlagt endring, teknologisk imperativ, punctuated equilibrium og situated change perspektivet, samt kritikk av dette synet.

Struktureringsteorien tar utgangspunkt i strukturene som oppstår og utvikles i nettverk, og den anser ikke teknologien som en aktør som deltar i disse strukturene. Aktør-nettverksteori er et rammeverk som tillegger teknologien en liten grad av autonomi, og som i likhet med

menneskelige aktører påvirker utfallet av innføringen av ny teknologi.

Ved storskala implementering vil mange ulike aktører være involvert, både internt og eksternt, og disse vil kunne ha motstridende interesser. De ulike rollene aktørene innehar medfører at implementering av nye teknologiske systemer inneholder *politics*. Mye arbeid går med til koordinering, diskusjon og problemløsning sammen med de involverte aktørene. Dette krever at teamet som koordinerer utviklingsprosessen, ofte bestående av systemutviklere, prosjektleder og tillitsvalgte, greier å kommunisere og samarbeide med hverandre for å komme frem til best resultat.

Et system som skal dekke alle funksjonsområder gir store utfordringer, og mange avgjørelser må tas av ledelsen. I enkelte sammenhenger vil man kunne kjøpe ferdigutviklede systemer som tar hånd om administrative oppgaver, som økonomi og lønn. Det kan i slike pakkeløsninger være stor forskjell på behovet organisasjonen har og funksjonaliteten som tilbys i systemet. En annen ulempe ved slike systemer er at de ofte er komplekse og tillater lite fleksibilitet, og man kunne vært bedre tjent med å utvikle egne og spesialtilpassede systemer. Når man utvikler egne systemer må man vurdere hvorvidt disse skal integreres med andre eksisterende systemer; komplekse eller lineære system. I tillegg må man vurdere hvor tett koblet de skal være. Et system som er komplekst og tett koblet er ikke å foretrekke, ettersom de er lite fleksible og kan få kritiske feil som forplanter seg i andre deler og/eller systemer.

Innføring av IKT-verktøy i en kompleks organisasjon eller på tvers av flere organisasjoner er en krevende prosess, og spesielt om man ønsker å oppnå flere målsettinger samtidig (Jansen, 2006). Dersom man i stedet for å utvikle egne løsninger velger å kjøpe ferdigutviklede system er det ofte en like krevende implementeringsprosess.

Behovet for strategi ved implementering diskuteres av en rekke eksperter, men de ser alle til å være enige i at man bør ha en formening om målsettingen med innføringen. Hva ønsker man at systemet skal gjøre, og hva er motivet og bakgrunnen for at man velger å gjøre det på nettopp denne måten. Haraldsen (2001) sin påstand om at know-why blir

viktigere enn know-how presiserer nettopp dette.

Kapittel 4

Fokus på IKT i det offentlige

For én generasjon var de teknologiske mirakler. For den neste generasjon var de praktiske nødvendigheter. For deres barn var de usynlige og naturlige hjelpemidler. Vi kaller dem nyttegenstander. Hittil i historien har det bare vært fire. Vann, gass, telefon og elektrisitet. Inntil nå.

IBMs e-businessreklame

4.1 Regjeringssammensetninger de siste 10 år

Etter stortingsvalget i 1997 valgte Thorbjørn Jagland å gå, under henvisning til at Arbeiderpartiet hadde gjort et dårligere valg enn i 1993. Arbeiderpartiet (AP) klarte ikke å få 36,9% av stemmene som var en forutsetning for at Jagland og AP skulle regjere. Regjeringsoppdraget gikk til Kjell Magne Bondevik (KrF) som var statsministerkandidat for den største alternative grupperingen, nemlig sentrumspartiene bestående av Kristelig Folkeparti (KrF), Senterpartiet (SP) og Venstre (V). Bondeviks første regjering var en mindretallsregjering.

Etter tre år gikk Bondevik av som følge av at Regjeringen fikk stortingsflertallet mot seg på et kabinettsspørsmål i den såkalte gasskraftsaken. Bondevik mente at regjeringen ikke kunne bli sittende hvis flertallet stemte mot sentrumspartiernes forslag om å nekte å gi utslippstillatelser til gasskraft uten CO₂-rensing, uten at forurensningsloven skulle bli svekket (Wikipedia, 2005). Flertallet på Stortinget mente at dette var irrelevant og stemte mot forslaget. Jens Stoltenberg og Arbeiderpartiet dannet ny regjering den 17. mars 2000. Den nye Arbeids- og administrasjonsministeren, Jørgen Kosmo (A), lovet gjennom forskjellige rapporter å ta i bruk internett til å effektivisere offentlig sektor, både internt og i kontakt med brukerne . Dette i samsvar med Handlingsplan 1999-2001 for Elektronisk

forvaltning. ”Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen” (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 1999) er tittelen på handlingsplanen, og den tok opp sentrale problemstillinger rundt bruk av IKT i statsforvaltningen. I Stortingsproposisjon 1 fra september 2000 står følgende:

”Fornyelse av forvaltningen er nødvendig for å møte de økonomiske utfordringer og befolkningens økte forventinger om nye og individuelt tilpassede tjenester som er tilgjengelige uavhengig av tid og sted (døgnåpen forvaltning).”

I 2001 var det nytt stortingsvalg, og Bondeviks andre regjering ble utnevnt 19. oktober. Denne regjeringen bestod av Høyre (H), Kristelig Folkeparti (KrF) og Venstre (V). Under den korte perioden da Jens Stoltenberg satt med regjeringmakten, ble det utgitt flere rapporter om IKT-tiltak for å effektivisere den offentlige sektoren, og dette måtte arbeidet måtte følges opp. Victor D. Norman (H) ble den nye Arbeids- og administrasjonsministeren, og fikk ansvaret for denne effektiviseringen. Han gikk av etter eget ønske 8. mars 2004. Nytt departement ble etablert 18. juni 2004 ved navn Moderniseringsdepartementet, og Morten Andreas Meyer (H) som ble innsatt som Arbeids- og administrasjonsminister etter Norman ble Moderniseringsminister. Statsråd Meyer overtar ansvaret for å bestyre Seksjon for IT-sikkerhet og infrastruktur og Seksjon for e handel og informasjonsøkonomi i avdeling for IT-politikk og Seksjon for næringsrettet offentlig konkurransepolitikk i avdeling for næringsregulering og skipsfart i Nærings- og handelsdepartementet (Statsråd, 2004).

I et intervju med Hanssen (2004) uttaler Moderniseringsminister Meyer at han først og fremst er opptatt av fornyelse av forvaltningen. Meyer utdyper dette i et intervju med Ny Tid (Gardar, 2004) og uttaler at han ønsker å bygge ned byråkratiet og korte ned saksbehandlingstiden i offentlig forvaltning. Meyer ønsker at folket skal få svar på spørsmål så raskt som mulig. Han vil ha et mer oversiktlig byråkrati som befolkningen skal ha lett innsyn i, og som jobber raskt og svarer raskt, og vil derved gjøre de offentlige

etatene mer åpne og mer tilgjengelig for borgerne. Meyer sier i intervjuet at det offentlige er en teknologisk sinke, og at forvaltningen må bli flinkere til å ta i bruk de mulighetene som den nye teknologien gir oss. Hån vil ha så mange elektroniske tjenester som mulig, for å lette oppgavene til den enkelte og byråkratiet. Meyer uttaler at teknologien er nøkkelen til å nå målet, som er en mer effektiv forvaltning og mindre byråkrati. Videre i intervjuet lover Morten A. Meyer at innen utgangen av 2005 skal Norge ligge i tet internasjonalt når det gjelder å tilby hel-elektronisk saksbehandling fra det offentlige, med elektronisk signatur som garanti for rettssikkerhet og gyldighet.

I 2005 fikk vi regjeringsskifte, med en regjering bestående av Arbeiderpartiet (A), Sosialistisk venstreparti (SV) og Senterpartiet (SP). Jens Stoltenberg er Statsminister, og danner regjering. Heidi Grande Røys (SV) blir satt inn som Fornyings- og administrasjonsminister, og har som oppgave å videreføre arbeidet rundt modernisering og fornying av den offentlige forvaltningen. Blant annet overtok Grande Røys prosjektet med innbyggerportalen MinSide, som ble påbegynt av Morten A. Meyer.

4.2 Offentlig IKT-politikk i 80- og 90-årene

I 80-årene startet arbeidet med en nasjonal IKT-plan (Stortingsmelding nr.17, 2006). Den kom i 1987 og fikk navnet Nasjonal handlingsplan for Informasjonsteknologi. Planen ble annonsert som en del av Industridepartementets budsjettforelegg, og da som en 4-årig ”handlingsplan for den offentlige innsatsen på IT-området”. Planen uttrykte klare håp om nye arbeidsplasser men tallfestet det ikke. Arbeidsplasser ble skapt, men ikke i en slik grad at de kunne veie opp for det svært synlige tapet som sammenbruddet til Norsk Data representerte. Planen hadde fem hovedområder, og disse var utdanning, utstyr knyttet til forskning, kunnskapsutveksling, produktutvikling og bruk. I ettertid er det utvidelsen av utdanningskapasiteten i høyere utdanning, arbeidet med IKT i den videregående skolen og økt forskning som står ut som de mest vellykkede delene av planen. Planen ble evaluert av et utvalg ledet av Lars Harlem, og en av konklusjonene var at IKT-satsingen burde føres videre i form av sektorplaner, med et departement ansvarlig for hver delplan og med Næringsdepartementet som ansvarlig for den samlede IKT-satsingen.

På nittitallet gikk man over til å arbeide med sektorplaner på de fire områdene; utdanning, helse, næringsliv og offentlig administrasjon. Forventningen til den nye teknologien hadde fått en knekk – etter jappetiden, sammenbruddet av Norsk Data, den vanskelige IKT-satsingen i Rikstrygdeverket, med stagnasjon og økt arbeidsledighet. Dette la en demper på ambisjonene. På helseområdet var de sentrale temaene gjennomgående behovet for standardisering for å oppnå samarbeid, data- og informasjonsflyt – både for administrative og klinisk data mellom de ulike delene i helsevesenet. En la stor vekt på at personvernet ikke skulle bli skadelidende. IKT-politikken i utdanningssektoren hadde fokus på tre mål; for det første å skaffe tilstrekkelig med IKT-spesialister (dataingeniører), for det andre å gjøre alle elevene til kompetente brukere av informasjonsteknologi (kunnskap om tekstbehandling, regneark og lignende), for det tredje å bruke informasjonsteknologien som pedagogisk hjelpemiddel. I høyere utdanning var det tidlig store IKT-prosjekt, og man var i Norge en av de aller første til å knytte forsknings- og utdanningsinstitusjoner til det som ble kalt ARPANET, senere internett (Stortingsmelding nr.17, 2006).

Frem mot år 2000 ble det brukt mye tid og ressurser for å sikre seg mot at overgangen fra to til fire siffer i årstalet ikke skal få store konsekvenser (År 2000-problemet). En positiv effekt av dette var det ble gjort omfattende nyinvesteringer både i privat og offentlig sektor. Men det forsinket nok også gjennomføringen av noen prosjekt, spesielt de tyngre infrastrukturprosjektene. Koordineringsbehovene på IKT-området ble stadig mer tydelig utover 1990-årene, og sommeren 2000 opprettet Stoltenberg-regjeringen en egen IKT-politisk avdeling. Avdelingen ble lagt til Nærings- og handelsdepartementet og skulle være et koordinerende organ for regjeringens IKT-politikk. Siden 2004 har avdelingen ligget i Fornyings- og administrasjonsdepartementet (Stortingsmelding nr.17, 2006).

4.3 Etter år 2000 – eNorge-planene

Den norske IKT-politikken og de ulike handlingsplanene for eNorge har over flere år blitt utviklet med en sterk tilknytning til europeisk IKT-politikk (Stortingsmelding nr.17, 2006). Den første planen (eNorge 1.0) ble lansert i juni 2000 av Stoltenberg-regjeringen, delvis som en respons til at EU samtidig la fram sin første eEurope-plan. Hovedformålet med eNorge er å være en felles retning for IKT-utviklingen, og da hovedsakelig innenfor

offentlig sektor. Fokus og innhold i planene har endret seg i takt med utviklingen, og planene kan grovt deles inn i tre generasjoner. Den første generasjonen eNorge-planer (eNorge 1.0, 2.0, 3.0) var i stor grad en felles synliggjøring av konkrete tiltak i de enkelte departementene. IKT-initiativene på tvers av departement og sektorer ble satt inn i en felles ramme, og knyttet til felles mål. Den andre generasjonen var eNorge 2005, og den ble presentert april 2002. Denne planen var mer prinsipiell og overordnet enn første generasjonsplanene.

4.3.1 eNorge 2009

eNorge 2009 er den nåværende planen, og den ble lagt frem juni 2005 av Moderniseringsdepartementet, og har et tidsperspektiv frem mot 2009. eNorge 2009 har tre overordnede mål. Det første hovedmålet er knyttet til enkeltmennesket i det digitale Norge. Det skal legges til rette for aktiv deltagelse og brukerorienterte tjenester fra offentlig og privat sektor. Elektronisk forvaltning skal utvikles til å bli hovedgrenseflaten mot innbyggere og næringsliv. Utviklingen av tjenester skal baseres på brukernes ulike premisser og behov og offentlige tjenester skal gjøres tilgjengelig via flere plattformer og kanaler i tillegg til PC. Planen har som mål at alle som ikke selv har tilgang til internett kan få utført tjenestene på nett i sitt nærmiljø, og her er bibliotek, kommunale servicekontor, NAV-kontor viktige (Stortingsmelding nr.17, 2006).

Det andre hovedmålet er knyttet til vekst og verdiskaping. Staten spiller en viktig rolle med å gi stabile rammevilkår for næringslivet, og forenkle hverdagen for bedriftene.

Målsettingene for de elektroniske tjenestene til næringslivet er at Norge skal være ledende internasjonalt i å tilby elektroniske tjenester fra offentlige sektor. Det blir spesielt satsset på å gjøre hverdagen enklere for bedrifter og unngå tungvinte former for innrapportering. Et godt eksempel på dette er Altinn (Stortingsmelding nr.17, 2006).

Det tredje hovedområdet gjelder samhandling internt i offentlig sektor. Norge har lenge vært en aktiv bruker av IKT i offentlig sektor, og IKT har blitt et viktig verktøy for å oppnå gevinster knyttet til effektivitet, til bedre kvalitet av offentlige tjenester og til generell fornying av offentlig sektor. I perioden fram til 2009 skal det legges til rette for digital

samhandling mellom offentlige sektor, slik at formell kommunikasjon mellom offentlige virksomheter kan utføres elektronisk (Stortingsmelding nr.17, 2006).

I eNorge 2009 som omhandler det tredje hovedområdet ønsker man en samordnet og brukertilpasset offentlig sektor. Målet med digitalisering og modernisering av offentlig sektor er å gi innbyggere og bedrifter bedre tjenester. Gevinstene kan både være av kvantitativ og kvalitativ karakter. De knytter seg ofte til nye og forbedrede tjenester, for eksempel gjennom mindre feil i saksbehandlingen, kortere saksbehandlingstid, økt brukertilfredshet og økt motivasjon blant medarbeidere der digitaliseringsprosjekter er gjennomført (eNorge 2009, 2005). Erfaring viser at de største gevinstene sjelden kommer som følge av digitaliseringen i seg selv, men som en følge av de organisasjons- og endringsprosesser som digitaliseringen muliggjør. Det fremheves også i eNorge 2009 at de offentlige lederne skal gå foran og sikre at virksomhetene tar i bruk mulighetene, og at digital ledelse må bli en integrert del av lederrollen i det offentlige. Det vil si at virksomhetene må utarbeide konkrete strategier for hvordan medarbeidere skal gjøres i stand til å utnytte digitale virkemidler, og ikke minst må ledere og ansatte ha nødvendig kompetanse.

Investeringer i IKT-forskningen er lavere i Europa enn i USA (Stortingsmelding nr.17, 2006). I andre næringer benytter EU mer enn USA på forskning, blant annet innen bilindustri, kjemisk og farmasøytisk industri. Tallene kan indikere et potensial for økende verdiskaping ved hjelp av IKT i Europa. Nyere forskning i Norge viser at det i forskningsprosjekt med IKT fører i stor grad til innovasjon. Innovasjon blir ofte resultatet, fordi informasjons- og kommunikasjonsteknologi er grensesprengende med tanke på nye organisasjonsformer, arbeidsmåter og andre nye muligheter. Utvikling av nye offentlige tjenester og effektivisering av forvaltningen bygger på ny og oppdatert IKT-kompetanse som er basert på forskning.

Oktober 2006 ble det utarbeidet et dokument, Underveisrapporten (FAD, 2006b), som viser framgangen i forhold til realisering av eNorge 2009 (Stortingsmelding nr.17, 2006). Denne viser at man har kommet langt med å realisere eNorge 2009 og at det er en markant

utvikling for en rekke av målene. Norge er i fremste rekke internasjonalt med hensyn til blant annet tilgang til internett, offentlige tjenester på nett, spredning av mobilteknologi, bruk av IKT i industri og næringsliv, gode offentlige register og effektive betalingsløsninger. Bruken av offentlige elektroniske tjenester er blitt en naturlig del av hverdagen til innbyggerne og bedriftene, og et stort flertall leverer selvangivelse på nett. Suksessen for de offentlige digitale tjenestene skaper gode forutsetninger for ytterligere effektivisering og fornying av offentlig sektor.

En av de store utfordringene som underveisrapporten peker på er å få flere og bedre digitale tjenester rettet mot innbyggeren og næringslivet (Stortingsmelding nr.17, 2006).

Tjenesteportalen Altinn, for næringslivet, har hatt stor suksess med å tilby offentlige digitale tjenester, men for å øke bruken må en ta hensyn til at flertallet av norske bedrifter mener at det finnes alt for mange ulike offentlige portaler på internett. Det er rett og slett for lite samordning av offentlige informasjon på nettet. Man trenger både å utvikle flere elektroniske tjenester rettet mot næringslivet, og å gjøre disse tjenestene bedre kjent og lettere tilgjengelig. Tilsvarende er det behov for å sikre tilstrekkelig mange og gode tjenester til innbyggerne i MinSide-portalen.

Kapittel 5

Metodisk tilnærming

Forskning innen IS kan bestå av mange ulike tilnærminger, og i følge Cornford og Smithson (1996, s.43) kan man skille mellom teoretisk og empirisk forskning. Teoretisk forskning er opptatt av å utvikle og raffinere en fyldig abstrakt forståelse av fenomener og spørsmål, mens empirisk forskning er mer opptatt av å observere situasjoner i verden og på den måten oppnå forståelse om det som har blitt observert. Hvordan man skal foreta forskning innenfor fagfeltet informasjonssystemer er et emne som i økende grad opptar forskere innenfor fagområdet (Cornford og Smithson, 1996, s.37). Vårt forskningsområde omfatter mer enn bare informasjonssystemer; det omfatter dets relasjoner med organisasjonen og menneskene som skal bruke systemene.

Denne oppgaven har både et teoretisk og et empirisk grunnlag. Teori er viktig for alle som utfører forskningsstudier uansett fagfelt. Walsham (1995) identifiserer tre forskjellige bruk av teori i interpretive studier; som en innledende guide for design og datainnsamling, som en del av den iterative prosessen av datainnsamling og analyse, og som et sluttprodukt av undersøkelsen. Motivasjonen for å bruke teori i tidlig stadium av interpretive undersøkelser er å lage et innledende teoretisk rammeverk som inkluderer tidligere kunnskap, og som lager en fornuftig teoretisk basis for å informere emnene og tilnæringsmetoden av de tidlige empiriske arbeid (Walsham, 1995).

Det vil først bli gitt en beskrivelse av forskningsdesign og case studier. Deretter vil det bli gitt en utgreining av datainnsamling og datagrunnlaget, som består av intervju og litteraturstudie. I siste del av dette kapittelet vil metoden bli evaluert ut i fra Klein og Meyers (1999) hermeneutiske prinsipper.

5.1 Valg av forskningsdesign

Et forskningsstudium kan utføres på mange ulike måter, og et debattert perspektiv på forskning er forskjellen mellom kvantitativ og kvalitativ forskning (Cornford and Smithson, 1996). Som betydningen av ordene tilsier handler kvantitativ om mengde, og kvalitativ om kvalitet og dybde. Kvantitativ forskning baseres på å lage metrikk og tall, som kan benyttes til å beskrive fenomen, som objekter og relasjoner, ut i fra en vitenskapelig undersøkelse. Kvantitativ forskning er en tilnæringsmetode der man unngår metrikk, og søker etter andre måter å innsamle og analysere data.

Kvalitative undersøkelser kan være positivistiske, kritiske eller interpretive. Positivistiske og interpretive er to filosofiske tradisjoner som har mottatt utbredt oppmerksomhet fra vitenskapelige forskere i Information Systems-disiplinen (Lee and Baskerville, 2003). Den positivistiske tradisjonen har rot i den naturvitenskapelige delen av forskning. Positivistiske studier ønsker å teste teorier i et forsøk på å øke den forutsiende forståelsen av et fenomen, og man forsøker å finne lovlignende konsepter for å forklare konsekvenser og dynamikken i informasjonsteknologien. Som et prinsipp skal all gjeldene kunnskap være basert på positivistisk data og erfaringer, heller enn meninger, spekulasjoner eller andre uverifiserbare antagelser.

Den interpretive tradisjonen legger ikke særlig vekt på generalisering og strever ikke etter å lage universelle lover. Man ønsker ikke å generalisere basert på statistiske analyser, men ved hjelp av antagelsene gjort av de gitte forklaringene. Det finnes ulike måter å generalisere i denne tradisjonen: utvikling av konsepter, utvikling av teorier og forsøk på å gi dypere innsikt (Walsham, 1995). Interpretive studier forsøker å forstå IT gjennom den betydning som menneskene; brukere og utviklere, gir dem. Forskere innen den interpretive tradisjonen forsøker altså å få tilgang til andre mennesker sine tolkninger, filtrere disse gjennom forskernes egne konseptuelle apparater, og gi en versjon av hendelsene til andre.

Utgangspunktet for datainnsamling til denne oppgaven er intervju av sentrale involverte aktører i MinSide-prosjektet, for å få kjennskap til hvordan de ulike aktørenes opplevelser og erfaringer gjennom prosessen. Ettersom MinSide nå er lansert og det meste av

utviklingsarbeidet av innbyggerportalen er utført valgte jeg å utføre dybdeintervju av mennesker som har vært involvert i prosjektet. I tillegg har jeg brukt rapporter, dokumenter og handlingsplaner for å få forståelse av hvordan MinSide-prosessen har vært mens utviklingen stod på, samt for å få innsikt i hvilket fokus IKT og fornying av den offentlige sektor har hatt i Norge.

Kontrasten mellom kvantitativ og kvalitativ beviser er ikke noe i seg selv som skiller ut de ulike forskningsstrategiene (Yin, 2003, s14). Case studier kan for eksempel være basert på en miks av kvantitative og kvalitative beviser, og de behøver ikke å ha detaljerte observasjoner som en kilde for beviser (Yin, 2003, s14). Det er derfor viktig å ikke blande sammen strategi for case studier og kvalitativ forskning.

5.1.1 Case studier

Case studier faller under ideografiske tilnæringsmetoder, og er dybdeforskning av en situasjon (Cornford and Smithson, 1996). I ideografiske tilnæringsmetoder forsøker man å studere bestemte tilfeller eller hendelser og gi et større bilde av hva som hender. Målet er her å forstå et fenomen i sin egen bestemte kontekst. Denne tilnæringsmetoden vektlegger analysen av subjektiv fremstilling basert på deltagelse eller nær assosiasjon med hendelser i hverdagen. En definisjon av et casestudie blir gitt av Yin (1993); En casestudie er en empirisk studium der man utforsker et fenomen i sin naturlige kontekst, der grensene mellom selve fenomenet og konteksten ikke er klart definert, og hvor flere datakilder blir brukt for å belyse fenomenet.

Galliers og Land (1987) har utviklet en tabell som viser et klassifikasjonssystem for IS-metoder. Der vil man se at case studier er spesielt egnet til forskning av organisasjonsgrupper og metodelære, samt for studier av samfunnmessige og individuelle spørsmål. I slike case undersøkelser er dimensjonen av tid viktig for å utvikle forståelse. Det er viktig å gjøre undersøkelser over en lengre tidsperiode for å kunne oppnå innsikt og få en dypere forståelse. Et tverrsnitts øyeblikksfotografi er ikke nok for å få innsikt i dynamiske prosesser av forandring (Cornford and Smithson, 1996). Tidsdimensjonen i et case studie kan til en hvis grad bli simulert, ved at man benytter historiske dokumenter og

rapporter for å spore opp gamle hendelser. Et case studie er en kvalitativ metode, der man kombinerer flere metoder for datainnsamling: for eksempel intervjuer, observasjon og dokumentanalyse. Styrken ved denne undersøkelsesformen er at case studier er rik på data som kan oppnås ved mange midler, når en forsker begrenser seg selv til en bestemt situasjon. Noen foreslår case studier for emner og områder som en ikke vet mye om og ikke har teorier rundt. Det er også begrensinger ved case studier, og deriblant er mangelen på kontroll av individuelle variabler og at forskere kan ha problemer med å finne årsaksammenheng.

En skillelinje mellom ulike typer design går mellom enkle og multiple case studier. Grunnlaget for type case en benytter for å besvare forskningsspørsmålene må tas før datainnsamlingen starter. Denne avgjørelsen vil være avhengig av hva som er passende under gitte omstendigheter. Caset i denne masteren har sitt utspring i et ønske om modernisering av det offentlige tjenestetilbudet. Utviklingen av MinSide er en meget spesiell samordning og samarbeid mellom ulike offentlige etater. I og med at caset representerer et unikt tilfelle er det passende å gjennomføre et enkelt case studie. I følge Yin (2003) sine påstander er denne forskningen et tilfelle hvor det vil være naturlig å benytte et enkelt case studie.

5.1.2 Datainnsamling

Data til case studier kan komme fra flere kilder. Yin (2003) presenterer seks viktige kilder: dokumentasjon, arkiv dokumenter, intervjuer, direkte observasjon, deltakende observasjon og fysiske artefakter. Den store styrken ved case studier er den rike mengden av data som kan samles inn gjennom flere midler når forskeren begrenser seg selv til en enkel situasjon (Cornford og Smithson, 1996, s49). Størst utbytte av de ulike datakildene er når man sikrer disse ved å bruke flere kilder som bevis, for å bevare kvaliteten ved påstandenes validitet og pålitelighet.

Data fra kvalitative studier kommer ofte fra observasjon og intervju. Observasjon var ikke et naturlig valg for denne datainnsamlingen da selve utviklingen av MinSide har vært fullført siden desember 2005 (lansert først desember2006). Jeg har derfor valgt å

gjennomføre intervju med ulike involverte i utviklingsprosessen for innhenting av data og informasjon.

Dataene man sitter igjen med fra kvalitative studier har gjerne kjennetegn som fortellende, meningsytrende eller orderette, noe som gjør at de ikke kan analyseres statistisk. I stedet må dataene analyseres gjennom en kvalitativ dataanalyse (Cornford og Smithson, 1996, s125). Problemene man kan møte på her er at siden dataene kommer fra et enkelt eller et lite antall case vil det være vanskelig å generalisere. Detaljene og kompleksiteten fører ofte til at det er ulike muligheter for tolkninger, og i tillegg foregår forskningen i dynamiske omgivelser som stadig er i endring. Disse problemene gjør at validiteten og muligheten for verifikasjon kan bli vanskelig for forskeren, men det finnes metoder for å løse og besvare disse utfordringene (Cornford og Smithson, 1996).

Intervju

Som hoveddel til datainnsamlingen har jeg gjennomført intervju med aktører fra forskjellige etater og som har hatt ulike roller i forbindelse med utviklingen av MinSide. Dette for å få best mulig innsikt i hvordan de ulike involverte har opplevd og erfart utviklingsprosessen. Intervju er en passende metode for datainnsamling når man fokuserer på hvordan aktørene forholder seg til et fenomen. Det er samtidig relativt tidkrevende og det krever en viss erfaring fra forskeren å utføre gode intervjuer (Robson, 2002; Yin, 2003). Intervjuer klassifiseres ofte etter den underliggende struktur forskeren har på intervjuet han/hun utfører (Cornford og Smithson, 1996, s102). De kan varieres fra fullt planlagte til totalt ustrukturerte. Disse to ytterpunktene har sine fordeler og ulemper, men ingen av disse er å anbefale for studentforskning. For studentforskning foretrekkes gjerne en mellomting som semi-strukturerte intervju, der forskeren har forberedt seg med ulike tema og spørsmål han/hun ønsker å ha besvart men uten å ha intensjon om å følge den slavisk. Dette vil sikre at de samme temaene blir dekket i hvert intervju, men vektleggingen for hvert tema kan variere alt etter hva intervjuobjektet velger å snakke mest om (Cornford og Smithson, 1996, s102).

I min undersøkelse valgte jeg typen semi-strukturerte intervju, hvor jeg hadde mulighet til å

forberede meg og utarbeide enkelte tema jeg ønsket informasjon om, og samtidig la intervjuobjektet komme med interessante innspill. Under intervjuet lot jeg intervjuobjektet snakke forholdsvis fritt, og intervjuene varte ca en time.

Type informant	Rolle	Kontakt
Ledere i Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2 stk).	Overordnet rolle i forbindelse med MinSide	Et semi-strukturert intervju (med intervjuguide)
Ansatt i Norge.no (drift av MinSide etter lansering)	Tjenestekoordinator i MinSide	Et semi-strukturert intervju (med intervjuguide)
IT-prosjektleder ansatt i Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Prosjektleder MinSide i utvikling i MinSide	Et semi-strukturert intervju (med intervjuguide)
IT-personell. (3stk).	Prosjektledere i ulike etater som leverer tjenester til MinSide	Et semi-strukturert intervju (med intervjuguide)
Innbyggere. (2 stk).	Brukere av MinSide	Et semi-strukturert intervju (med intervjuguide)

Tabell 5.1: Klassifisering av intervju.

Alle intervjuene ble lagt til intervjuobjektens egne arbeidsplasser, og under de ulike intervjuene valgte jeg å benytte båndopptaker fordi det er alltid en fare for å ikke oppfatte alt som blir sagt. Før hvert intervju fikk jeg tillatelse av intervjuobjektet å benytte båndopptaker, og i tillegg tok jeg notater om lydbåndet ikke skulle bli vellykket. Det å benytte båndopptaker er i seg selv en mulig feilkilde fordi intervjuobjektene kan bli distraheret og mer reservert, men denne faren er også tilstede når man kun velger å notere ned det som blir sagt. Etter det jeg erfarte påvirket ikke bruken av båndopptaker intervjuobjektene. Transkriberingen av intervjuet ble foretatt kort tid etter hvert intervju, slik at jeg best mulig husket hva som hadde blitt sagt og ikke miste viktige detaljer. Transkribering av alle intervjuene var et tidkrevende arbeid og førte til mange skrevne sider

som skulle analyseres.

Vedlegg A viser noen av de mest vanlige spørsmålene som ble stilt i løpet av intervjuene.

Litteraturstudie

I forskningsarbeid er det viktig å sette seg inn i dokumentasjon som finnes innenfor et bestemt forskningsområde. Årsakene for hvorfor et litteraturstudie skal være en del av forskningsprosessen er mange, og her nevnes noen (Backman, 1985; Wiedersheim-Paul og Eriksson, 1991):

- Å vise relevans til forskningsproblemet.
- Hvordan å formulere meningsfulle vitenskaplige presentasjoner av et problem.
- Hvordan det valgte forskningsområdet blir oppfattet i litteraturen.
- Å vise hvordan uttrykk innenfor et område har blitt definert, spesifisert og brukt.
- Å se hva slags arbeidspraksis som har blitt brukt.
- Å se hvordan data har blitt samlet, behandlet og tolket.
- Å skaffe data til forskning.

Ettersom utviklingen av MinSide er fullført og nettstedet lansert og åpnet for pålogging, har jeg valgt å bruke rapporter, planer, meldinger og ulike dokumenter som datakilde i tillegg til de semi-strukturerte intervjuene. Jeg har spesielt benyttet handlingsplaner, stortingsmeldinger og andre dokumenter publisert av ulike departement, samt fra Norge.no og andre underliggende etater. Dette for å få et bedre bilde av hvilket fokus IKT og modernisering/fornyng har hatt i Norge og offentlig sektor de senere årene. I tillegg har jeg sett nærmere på graden av oppmerksomhet fornyng generelt sett har fått i media.

Når man benytter seg av publikasjoner utarbeidet av massemedia som forskningsinformasjon er det viktig å dømme kvalitet og status, før man benytter disse (Cornford og Smithson, 1996, s94). Det er lett å gå i fellen der man referer til andrehåndts presse utgivelser eller propaganda laget av leverandør, og dette er noe man må være bevisst på i en slik forskningssituasjon.

5.2 Evaluering av metode

Klein and Myers (1999) har utviklet 7 prinsipper som kan fungere som retningslinjer for gjennomføring og rapportering av tolkende forskning. Disse prinsippene vil bli brukt til å evaluere de semi-strukturerte intervjuene som er blitt foretatt. Hvert prinsipp kan hjelpe forskeren til å oppdage og forstå en bestemt del av et case som medfører til en forståelse av feltstudiet som en helhet.

The Fundamental Principle of the Hermeneutic Circle (Klein and Myers, 1999):

1. **The hermeneutic circle** – Prinsippet ved den hermeneutiske sirkel er metaprinsippet som de andre seks prinsippene baseres på, og den foreslår at menneskelig forståelse oppnås ved repeterende iterasjon mellom gjensidig avhengighet mellom ulike deler og helheten som de utgjør
2. **Contextualization** – Prinsippet med kontekstualisme krever kritisk refleksjon av den sosiale og historiske bakgrunnen for forskningsomgivelsene, slik at tilskuerne kan se hvordan den aktuelle situasjonen som det forskes på utvikler seg.
3. **Interaction between the researcher and the subject** – Prinsippet rundt interaksjon mellom forsker og forskningsobjekt krever kritisk refleksjon rundt hvordan forskningsdataene blir sosialt konstruert gjennom interaksjon mellom forskeren og dens deltagere.
4. **Abstraction and generalization** – Her kreves det at man klarer å relatere ideografiske detaljer som kommer til syne fra tolkingen av data gjennom bruken av prinsipp 1 og 2 til teoretiske og generelle konsepter som beskriver menneskelig forståelse og sosial handling.
5. **Dialogical reasoning** – Prinsippet rundt dialogisk resonnement krever følsomhet til mulige motsigelser mellom forskningsteori og de faktiske funnene fra empiriske data, med påfølgende runder med revisjon.

6. **Multiple interpretations** – Prinsippet rundt flere tolkningsmuligheter krever følsomhet til ulike forskjeller til tolkninger av en historie blant deltagere.
7. **Suspicion** – Mistankeprinsippet krever følsomhet i forhold til muligheten til at respondentens historier er partiske eller fordreide.

Det er opp til forskeren å velge hvilke av disse prinsippene som er relevante for hans/hennes forskning. Dette er avhengig av hva forskeren ønsker å gjøre med rapporten og målgruppen for forskningen (Klein and Myers, 1999). For min forskning mener jeg at prinsipp 3, 4, 6 og 7 er spesielt viktige, og det vil nå bli sett nærmere på hvert enkelt av disse fire prinsippene.

5.2.1 Interaksjon mellom forsker og forskningsobjekt

Intervju er den beste metoden for å få tilgang til personlige tanker og meninger. Dette og på grunn av at utviklingen av første versjon av MinSide er avsluttet valgte jeg denne metoden for innsamling av data. Det er av stor betydning at man som intervjuer greier å finne en balanse mellom å være for aktiv/passiv, fordi dette kan påvirke intervjuobjektet. Dersom intervjueren er for passiv kan han/hun oppfattes som uinteressert eller uprofesjonell. Dette kan igjen lede til at intervjuobjektet ikke ønsker å delta på et senere tidspunkt. Er intervjueren for aktiv kan dette føre til at intervjuobjektets meninger ikke kommer frem, og dette kan igjen lede til at forskningsresultatet ikke vil gi et riktig bilde av virkeligheten (Walsham, 1995). Interaksjonen mellom intervjuer og intervjuobjektet er av stor betydning for relevansen av de empiriske dataene som samles inn, og kvaliteten på intervjuene avgjør kvaliteten på resultatet.

Pålitelighet og gyldighet av informasjonen ble testet ved å spørre alle intervjuobjektene spørsmål om samme tema. Selve formuleringen og rekkefølgen av de ulike spørsmålene kunne variere fra intervjuobjekt til intervjuobjekt avhengig av hvilken retning intervjuet og samtalen gikk. Det er viktig å være å klar over mine begrensninger som intervjuer, i og med at jeg har liten erfaring med å utføre intervju og generelt det å gjennomføre et forskningsstudie. Denne faktoren førte til at mye tid gikk med til å planlegge intervjuene.

Min veileder var med på første intervjuet, og dette hadde stor betydning for meg. Jeg fikk en klar pekepinn for hvordan å gjennomføre semi-strukturerte intervju, og brukte dette til gjennomføringen av de 8 andre intervjuene. Jeg erfarte at det var svært utfordrende å utføre intervju; man må være konsentrert, holde hodet klart og stille de riktige spørsmålene på riktig tidspunkt. Som intervjuer må man også være i stand til å få intervjuobjektet til å føle seg komfortabel og som en del av en samtale. Jeg mener at intervjuene gikk svært bra, og at jeg fikk samlet mye nyttig informasjon. Det tok litt tid før jeg ble vant til å gjennomføre et intervju og stille de riktige spørsmålene, og jeg synes jeg hadde god kontakt og kjemi med alle intervjuobjektene. Alle intervjuobjektene lot seg villig stille opp til intervju, og de virket ivrige til å bidra til forskningen min. Intervjuobjektene hadde klare meninger om utviklingen av og produktet MinSide, og de var alle svært positive til min forskning om emnet. Deres velvilje og hurtige tilbakemeldinger gjorde planlegging av tidspunkt og gjennomføring av intervjuene til en smertefri prosess.

Utfordringer i forbindelse med intervju

I et tilfelle opplevde jeg at det var vanskelig å få intervjuobjektet til å snakke fritt, og dette var en stor utfordring. Jeg ble nødt til å føre en samtale med intervjuobjektet, heller enn å stille klare spørsmål både for å få intervjuobjektet til å føle seg komfortabel og gi mer informasjon. Mange ledende spørsmål ble stilt for å få informasjonen jeg ønsket. Dette kan forringe kvaliteten av dataene som ble innhentet fra dette intervjuet, ettersom det kan ha ført til at intervjuobjektet ga de svarene han/hun ønsket at jeg ville høre heller enn å si hans/hennes mening.

Intervjuene ble foretatt ansikt-til-ansikt, fordi det er lettere å få god kontakt med intervjuobjektet samt at man kan lese kroppsspråk og ansiktsuttrykk. Dette er viktig for å forstå gyldigheten til informasjonen som kommer fram. Det ble benyttet båndopptaker på samtlige intervju, og få notater ble gjort (avsnitt 5.1.2). Det å slippe å skrive ned alt som ble sagt fristiller meg som intervjuer, og det ga meg mulighet til å fokusere 100% på hva intervjuobjektet sa og i tillegg gjorde dette det enklere å stille relevante oppfølgingsspørsmål.

I det stor og hele er jeg svært fornøyd med dataene jeg samlet inn fra intervjuene. Så å si alle intervjuobjektene ga gode svar på spørsmålene mine, og samtlige var villig til å stille opp på et senere tidspunkt om nødvendig. Jeg kunne også se at flere av intervjuobjektene nøytrale intervju situasjonen, og var positive både til meg og forskningen min. Det var både moro og inspirerende å jobbe med disse menneskene, og jeg tror det kan ha hatt positiv effekt på mine resultater.

5.2.2 Abstraksjon og generalisering

I all forskning er det ønskelig å undersøke gyldighet, pålitelighet og graden av generalisering. Med bakgrunn i dette er det spesielt kvaliteten på intervjuene som det stilles spørsmålsteget ved. Som beskrevet i delkapittel 5.1.1 har jeg valgt å utføre et case studie. Dette innebærer flere reiser og besøk til departement og de ulike etatene for å gjennomføre intervjuene i intervjuobjektets omgivelser. I ett tilfelle valgte en av intervjuobjektene å møte meg i Oslo. Han/hun har arbeidsplass på vestlandet, men hadde allikevel andre gjøremål i hovedstaden denne dagen. Ved å møtes i Oslo kunne jeg planlegge og koordinere inn intervju med andre aktuelle aktører som holder til i Oslo. I og med at intervjuene ble gjennomført på intervjuobjektens egne arbeidsplasser, var det lettere for meg å forstå deres arbeidsplass og arbeidsmiljø, og det gjorde det enklere å evaluere og analysere svarene jeg fikk.

Hvilke intervjuobjekter som ble valgt for informasjonsinnsamling til denne masteroppgaven var delvis tilfeldig. De første som ble kontaktet var ledere i departementet som jobber med eforvaltningsoppgaver. Disse innehar et overordnet ansvar og arbeidsoppgaver i statlige IKT-tiltak. I tillegg ble representanter for Norge.no kontaktet. I intervjuene med disse 3 intervjuobjektene ble det stilt spørsmål om det var andre aktører som det ville vært hensiktsmessig å kontakte. Jeg vil spesielt rose tjenestekoordinator for MinSide i Norge.no for tilrettelegging og hjelp til å komme i kontakt med IKT-prosjektledere i ulike statlige etater. Min andre reise nedover til Oslo hadde jeg planlagt flere intervju, ettersom jeg hadde fått gode tips fra de tre første intervjuobjektene om hvem jeg burde intervju. I tillegg ble to tilfeldige brukere kontaktet, for å få et inntrykk av hvordan menigmann opplever innbyggerportalen og sikre en bredde i forskningen min. Jeg

håper at mine valg av intervjuobjekt og gjennomføring av intervjuene vil bevare gyldigheten av dataene, og muliggjør abstraksjon og generalisering.

Når man utfører forskning er det viktig å relatere forskningsresultater til teoretiske prinsipper, og dette fører til at man kan trekke ut informasjon og generelle konsepter kan avdekkes. Kapittel 3 som omhandler storskala implementeringsteori benyttes til å vektlegge forskningsfunnene, som er å se nærmere på om det er politikere eller teknologi som har vært styrende i den storskala implementeringen; MinSide. Det finnes mange ulike aspekter ved en storskala implementering som det må tas hensyn til, og alle forskningsfunnene er forsøkt å bli evaluert ut i fra dette. En sammenligning av Orlikowski (1996) sine perspektiver på endring i organisasjon og utviklingen av MinSide blir presentert, og dette for å se om MinSide kan klassifiseres i et slikt perspektiv og eventuelt hvorfor det ikke kan det.

5.2.3 Flere tolkningsmuligheter

Det er av stor betydning at man som forsker i en større undersøkelse er klar over at ulike mennesker har ulik tolkning av hendelser og utviklingsdetaljer ved MinSide-prosjektet. Et eksempel på dette er hvordan to personer kan få samme historie til å høres ut som to ulike historier. Dette er helt naturlig, fordi mennesker oppfatter ulike aspekter som viktig og fokuserer derfor på ulike ting. Årsaken til ulik tolkning kan skyldes ulik bakgrunn, forskjellig arbeid eller ulik kultur.

Gjennom min undersøkelse har jeg forsøkt å være klar over forskjellene i bakgrunn og kultur mellom intervjuobjektene, samt forskjellen mellom intervjuobjektene og meg selv. Den største forskjellen mellom de ulike intervjuobjektene er deres rolle i forbindelse med MinSide, samt at 7 av 9 er ansatt av forskjellige statlig virksomheter. Denne forskjellen vil bli sett nærmere på i delkapittel 5.2.4. Både intervjuobjektene (unntatt brukerne som ble intervjuet) og jeg har bakgrunn og utdanning innenfor informasjonsteknologi, men IKT-prosjekt i statlige virksomheter består i tillegg av politikk. Til tross for mitt grunnfag Statsvitenskap kan det føre til at vi har forskjellige måter å tolke ting på, og det er stor sannsynlighet for at en forsker med en annen bakgrunn vil komme fram til en annen

konklusjon enn meg. Forskjellen vil trolig ikke være stor, men resultatet vil kanskje ha et annet fokus.

5.2.4 Mistenksomhet

I intervjuprosessen ble aktører fra ulike statlige virksomheter samt enkelte brukere intervjuet for innsamling av data. I Norge er det klare skiller mellom de ulike sektorene, og få samarbeid foregår på tvers av disse store og tunge aktørene. Implementeringen av MinSide er ett av få samarbeid som krever et slikt samarbeid, og her vil de ulike aktørene kjempe for å få gjennomslag for sine behov, forslag og interesser. Denne maktkampen i løpet av utviklingsprosessen kan føre til at enkelte aktører føler at de ikke har blitt hørt eller at de har blitt tilsidesatt, og dette kan igjen lede til at enkelte intervjuobjekter har uttalt seg partisk. Dette kan ha gitt utslag i at enkelte uttalelser, historier eller kommentarer har vært partiske i fordel sin egen arbeidsgiver, eller i verste fall kan noen av historiene være fordreide. Slike utsagn trenger ikke å være bevisste fra intervjuobjektets side, men er oppfatninger som har oppstått etter samtale med kolleger eller lansering. Det er her en fare for at kvaliteten på dataene reduseres, uansett hvor bevisste eller ubevisste utsagnene er.

Det er derfor viktig at man som forsker er klar over at enkelte utsagn gitt av intervjuobjektene kan være partiske til sin virksomhets fordel, både ved gjennomføring av intervju og analyse av dataene som er blitt samlet inn.

Kapittel 6

Det Statlige IKT-initiativet MinSide

MinSide er en felles nettbasert inngang til offentlige tjenester, og skal være innbyggernes sitt offentlige service kontor på internett (Norge.no, 2006). MinSide skal bidra til en enklere hverdag for folk flest. Løsningen skal være en felles inngang til elektroniske tjenester, en mulighet for enkel dialog med det offentlige og en oversikt over informasjon som er registrert om den enkelte. Både borgerne og forvaltningen er målgrupper for tjenesten.

De offentlige tjenestetilbudene i MinSide gir innbyggerne tilgang til en skreddersydd side, og brukeren skal lett kunne finne fram til den tjenesten vedkommende trenger uten forkunnskaper om hvilken offentlig etat har ansvaret for den. MinSide skal bli en sammenhengende og lettfattelig inngangsport til det offentlige Norge.

I dette kapittelet vil utviklingen av innbyggerportalen MinSide bli beskrevet, med bakgrunn i de intervjuer som er foretatt. Det vil også bli benyttet dokumenter og rapporter utarbeidet av departement, Norge.no og Teknologirådet. Dette for å få en helhet i hvordan utviklingsprosessen har vært. Det vil bli sett nærmere på hvilke fordeler MinSide gir og hvilke grupper i samfunnet som den er tenkt å tjene. I dette kapittelet vil det også bli sett på medias dekning fra prosjektstart til lansering, samt hvordan brukerne opplever MinSide og tjenestene som tilbys der. I tillegg vil utfordringene MinSide-prosjektet står overfor etter lansering bli presentert. Avslutningsvis vil det bli gitt en oppsummering av dette kapittelet i en konklusjon.

6.1 Bakgrunn

6.1.1 Prosjektets oppstart: En ”Grand Challenge”

Prosjektet MinSide ble initiert av Moderniseringsminister (også kalt IT-minister) Morten A. Meyer sommeren 2004. Meyer gikk tidlig ut i media med sin visjon om innbyggerportalen og det bare etter noen uker etter at han tiltrådte som Moderniseringsminister. Det var også i

media at hans kolleger i Moderniseringsdepartementet (MOD) første gang fikk høre om hans ide om en slik innbyggerportal. En av hans nærmeste daværende medarbeider i MOD sammenligner Meyer med Kennedy i forbindelse med MinSide-prosjektet. Da John F. Kennedy satt som president i USA fremmet han en visjon om *A Grand Challenge*. Den 25. mai 1961 sto Kennedy i kongressen og utfordret de som vedtar lovene og hele nasjonen om å stå bak et dramatisk nytt mål: å sette en mann på månen og få han trygt hjem igjen i løpet av tiåret også kalt Grand Challenge (Smalltimes, 2007). Man hadde på den tiden ingen teknologisk og praktisk kunnskap om hvordan dette skulle gjennomføres. Det var en politiker som hadde en visjon, satte opp et mål og slo fast at dette skal vi realisere. Den 20. juli 1969 gikk Apollo 11 kaptein Neil Armstrong på månens overflate, og Kennedys storslåtte visjon ble virkelighet.

Samme fremgangsmåte benyttet Morten A. Meyer da han sommeren 2004 presenterte ideen om et døgnåpent offentlig servicekontor på internett. Man hadde ingen konkret løsning på hvordan dette skulle realiseres og organiseres, men Ministeren var fast bestemt på å gjennomføre prosjektet. MinSide er et IKT-prosjekt som ble initiert top-down, ettersom det var Statsråden som tok initiativ til å få utviklet en slik innbyggerportal.

Moderniseringsminister Morten A. Meyer beskrev sin visjon på følgende måte:

*”MinSide skal sette innbyggerne i sentrum.
Informasjonsteknologien nyttes for å gjøre dialogen
mellom innbyggerne og det offentlige enklest mulig. Nå
blir tjenestene tilgjengelig når det passer den enkelte.”*
(MOD, 49-5/2005)

6.1.2 Columbi egg

Bakgrunnen til initiativet MinSide er fornying av det offentlige, som i dag blir sett på som byråkratisk og rigid. Det var MOD som stod ansvarlig for realiseringen av løsningen i de innledende fasene, og det innebærer at departementet finansierer og styrer utviklingen av systemet (MinSide, 2006). Dette er spesielt. Det er vanlig at et departement håndterer de

politiske prosessene, og ikke har hovedansvar for det operative i et IKT-prosjekt. Gjennomføringen utføres vanligvis av en etat eller et direktorat. Prosjektlederen for MinSide legger stor vekt på at det var viktig at departementet hadde ansvaret for koordinering av prosjektet for å beholde nærhet mellom Minister og prosjekt, for det er Ministeren som må kjempe for å få gjennomført implementeringen. Prosjektlederen omtaler denne situasjonen som et Columbi egg.

Columbi egg er en beskrivelse av en enkel løsning på et tilsynelatende uløselig problem og har tilknytning til Christoffer Columbus. Columbus var tilstede i et sosialt lag hvor flere av deltagerne ikke trodde at det var han som hadde oppdaget Amerika (Wikipedia, 2007). Han utfordret de tilstedeværende til å få et egg til å stå på høykant. Ingen klarte å løse dette, og Columbus banket den ene enden litt flat og fikk egget til å stå. Symbolikken er at selv om ideen er enkel, er det likevel et spørsmål om å komme på løsningen. Sammenlignet med MinSide ser vi at problematikken rundt nærhet mellom prosjekt og Minister ble løst ved å gi departementet prosjektstyringen, og da med bistand og kompetanse fra etatene.

”...[...]. det var nødvendig med denne nærheten.. Men samtidig så er ikke departementet som organisasjon rigget og bemannet for å drive slike prosesser, for å drive store anskaffelsesprosjekt.. for eksempel å inngå avtaler med leverandører, for det er det etatene som kan...[...]. Vi har jo ikke gjort det før. Så det er det jeg mener med Columbi egg;, at vi fant en løsning der vi ledet prosjektet, mens det var veldig mye kompetanse fra etatene som gjorde at vi kunne gjennomføre det...”

Prosjektleder MinSide.

En stor utfordring for Meyer var å oppnå en vellykket gjennomføring av et slikt IKT-prosjekt hvor det er mange aktører og interessenter involvert. Det er mange aspekter å ta hensyn til og det er mange ulike aktører som er med i prosessen. Et poeng utdypet av leder i FAD var graden av samordning de siste tiårene; På 70- og 80-tallet var man opptatt av

samordning av statlige IKT-tjenester, men på 90-tallet var det en lang periode hvor hver enkelt institusjon utviklet egne IKT-løsninger: ”*hvor tusen blomstre blomstrer*”. Meyers hovedpoeng, i følge leder i FAD, var ønsket om å samordne de statlige tjenestene, og dette var 180 graders dreining i forhold til hans forgjenger Victor Norman. I Normans politikk var konkurransepolitikken som var det sentrale elementet, og ikke IKT-politikk. Meyer ønsket å samordne IKT-politikken, og han ønsket strammere grep når det gjaldt å få de ulike etatene til å snakke med hverandre og finne en felles løsning. I følge en av hans kolleger i FAD var dette et radikalt og nytt fokus.

”Det er en ting at det er endring fra en regjering til en annen, annen er at det er endring i en regjering som skifter Statsråd fra annet parti, men her fikk du en Statsråd fra samme parti som gjør 180 grader.”

Lederstilling i FAD.

Meyer og to av hans kolleger i MOD bestemte seg for å ta kontakt med alle topplederne i de ulike etatene, både for å introdusere MinSide-ideen og forhåpentligvis få disse med i prosjektet. Dette møtet ble ledet av Meyer, og her var toppledere i de statlige organene som MOD anså for å være de mest sentrale i forhold til eforvaltningspolitikk representert. Representanter for kommunesektoren deltok også på dette møtet. Meyer ønsket ikke å ha føringsoffiserer for de ulike departementene tilstede på møtet, og dette skapte oppsikt. Spesielt Finansdepartementet var fortvilet, og de kunne ikke tenke seg at deres etatsleder skulle gå til IT-ministeren og snakke om samarbeid og samordning uten at de var med. Selv om føringsoffiserer ikke var ønsket på dette møtet greide et fåtall personer, som ikke var toppledere, å bli med som observatører.

Ettersom Meyer og hans kolleger gikk utradisjonelle veier for å få fortgang i prosjektet, ble det heller ikke utarbeidet klare strategier for hvordan MinSide skulle være eller hvordan det var tenkt at man skulle gjennomføre prosjektet. Veien blir til mens man går. I følge prosjektleder i MinSide satte Meyer opp et mål, og så var det andre som fikk i oppgave å finne ut hvordan man skulle realisere MinSide. Statsråden la høyt trykk på de involverte for

å få satt i gang MinSide-prosjektet så raskt som mulig. Prosjektleder i MinSide uttaler følgende:

”Hadde dette skjedd på en tradisjonell måte så hadde man kunnet utredet dette (MinSide-prosjektet) i flere tiår...”

Meyer fikk tilslag på sin visjon om å lage en innbyggerportal, og i dette møtet ble et utvalg tjenesteleverandører valgt for å være med i første versjon av MinSide. Avgjørende faktor for hvilke tjenester som ble valgt var ut i fra hvilke tjenester som har størst nedslagsfelt; hvilke tjenester som man antar berører flest innbyggere. I en storskala implementering som dette er det lett å ha alt for store ambisjoner og legge lista altfor høyt. Så i stedet for å ha som mål å ha alle tjenestene inn før lansering, valgte man å ha en første versjon på lufta så raskt som mulig men da med et begrenset antall tjenester. utfordringen ved det videre arbeidet med MinSide er å få med flere tjenester etter hvert.

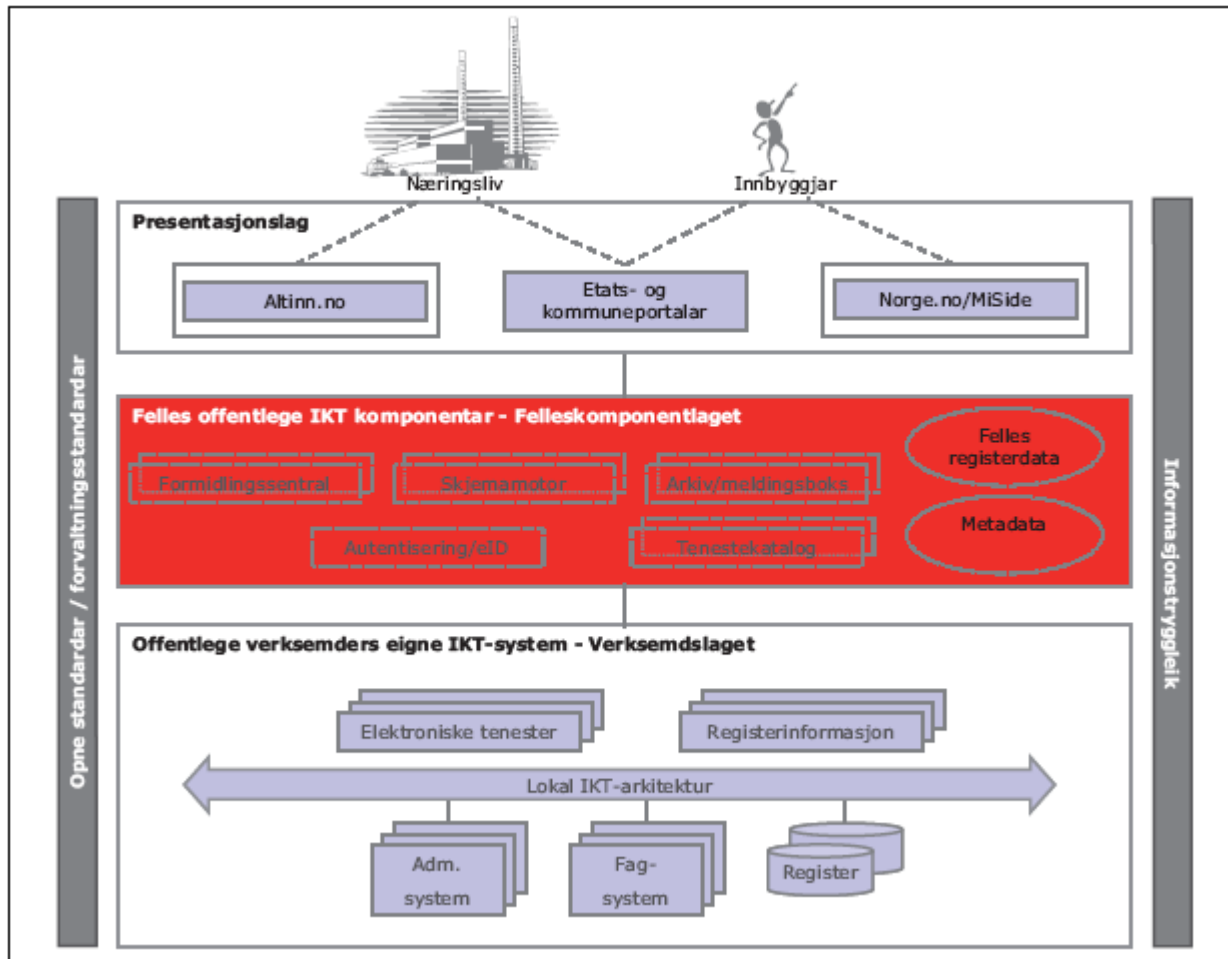
Det spesielle med dette prosjektet er at de ulike etatene samarbeider med hverandre på tvers av de etablerte sektorene og med prosjektstyrer (FAD) for å få MinSide på plass. Etter det innledende møtet ble det opprettet et tjenesteforum, hvor representanter for de ulike etatene som tilbyr tjenester i MinSide møttes og diskuterte problemstillinger og løsninger vedrørende MinSide. Dette forumet hadde ingen reell beslutningsmyndighet, og fungerte mer som et informasjons- og diskusjonsfora.

Høsten 2004 startet arbeidet med å finne leverandør av teknologien som skulle ligge til grunn for MinSide, og etter en anbudsrunde ble Software Innovation valgt av MOD som leverandør. Software Innovation har hatt det totale teknologiansvaret for MinSide-prosjektet. Løsningen er bygd på programvare fra Sun, og Basefarm har ansvaret for driften. Statsforvaltningen tar med denne leveransen uten tvil i bruk den mest moderne teknologien som finnes. Dette er et system som kan skaleres til å tåle meget stor trafikk (digi.no 2006). Det er ytterst sjelden at et departement inngår avtaler direkte med leverandører, ettersom departementene ofte har det overordnede ansvar og styring i slike

prosjekter vil slike oppgaver tilfalle etater og direktorater. Det er i tillegg etater og direktorater som har kompetanse på slik kontrakts- og avtaleinngåelser.

6.1.3 Samordning av IKT-arkitektur

Meyers ønske om å samordne IKT-teknologien kom til uttrykk i samordningsplanen hvor man har valgt å samordne IKT-arkitektur i offentlig sektor. Begrepet IKT-arkitektur kan beskrives som en reguleringsplan for bruk av IKT, der en blant annet legger føringer for IKT-strukturer og relasjoner i mellom offentlig virksomheter (Stortingsmelding nr. 17, 2006). Målet med denne samordning er å få de ulike elektroniske systemene til å passe sammen. Et velfungerende IKT-arkitektur kan bidra til bedre brukerorientering, og i tillegg vil man få en mer effektiv offentlig ressursutnyttelse. Man håper at man vil være i stand til å jobbe på tvers av de etablerte offentlige virksomhetene og redusere omfanget av unødig dobbeltarbeid.



Figur 6.1: Felles arkitektur for IKT i offentlig sektor (Stortingsmelding nr.17, 2006)

Presentasjonslaget er det som møter innbyggere og bedrifter, og som viser offentlige selvbetjeningsløsninger gjennom sentrale tjenesteportaler og virksomhetsportaler. *Felleskomponentlaget* inneholder et utvalg felles IKT-komponenter som de offentlige virksomhetene har behov for å kunne tilby portalsløsningene effektivt. *Virksomhetslaget* inneholder virksomhetenes egne fagsystem, register og administrative system. Ved hjelp av å benytte element fra virksomhetslaget og felleskomponentlaget kan man tilby selvbetjeningsløsninger eller registerinformasjon i presentasjonslaget.

Meyer ønsket å ha løsningen ferdig i løpet av sommeren 2005, før Stortingsvalget samme høst. Men ettersom man ikke hadde noen konkret løsning for hvordan man teknisk skulle gjennomføre prosjektet ble det også vanskelig å sette opp en realistisk tidsplan. En

prosjektleder i en etat uttalte følgende:

”...[...]... jeg tror at vår holdning var at planen til MOD var i overkant optimistiske, og så var man med å hjelpe å få til en mer riktigere plan som skulle tilsi at man skulle få lansert noe i løpet av 2005.”

Det har vist seg at store IT-prosjekter sjelden følger de milepælene som er satt opp, og MinSide-prosjektet var intet unntak. Til tross for at en etat greide å skyve fristen for lansering et halvt år, har både tjenesteleverandører og involverte i MOD/FAD gitt uttrykk for at de jobbet mye under tidspress. En forsinkelse et sted i kjeden innebærer en kortere tidsfrist for neste aktør eller før neste milepæl kan nås, og dette viste seg å være en stor utfordring for alle de involverte.

6.1.4 Nytt Departement og Minister

I forbindelse med regjeringsskifte 2005 har Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) og Minister Heidi Grande Røys overtatt ansvaret for MinSide-prosjektet.

Fornyingsminister Grande Røys bestemte seg for å fortsette arbeidet med MinSide. I følge flere involverte i prosjektet på daværende tidspunkt var det interessant å se om den nye Ministeren valgte å følge opp forgjengerens ”hjertebarn” eller om hun valgte å skrinlegge det krevende prosjektet. Gjennom Soria Moria-erklæringen gir Samarbeidsregjeringen uttrykk for at de ønsker å videreføre arbeidet med døgnåpen forvaltning (Regjeringen, 2005).

Fornyingsministeren har også ved flere anledninger gitt tydelige signaler om at dette arbeidet har høy prioritet. En leder i FAD uttalte at Grande Røys har hatt det nødvendige fokus på å drive prosjektet videre, men at hun har manglet det nære forholdet til prosjektet som Morten Meyer hadde. Prosjektlederen av MinSide gir derimot nåværende Minister honnør for sitt valg om å følge opp forgjengerens prestisjeprosjekt og arbeidet hun har utrettet. I følge sine departementskolleger har hun klart å holde samme trykk på gjennomføring som Meyer hadde i sin tid, og dette har vært en av hovedårsakene til at man

har fått gjennomført et så tungt prosjekt som dette. Prosjektet er også politisk synlig og lett kommuniserbart ut til media og folket. Prosjektleder i MinSide mener at dette er en løsning som folk forstår hva er og ser nytten av. I tillegg til at MinSide både har vært og er svært høyt forankret hos de regjerende Ministrene, er det også høyt forankret hos de ulike etatslederne. Dette har bidratt til at ressurser, som tid, penger og kompetanse, har blitt prioritert for å få utført den nødvendige utviklingen samt de ulike tjenestene

Løsningen stod ferdig og klar til bruk i utgangen av år 2005, og på den måten var man også i rute i forhold til planene som ble utarbeidet under Meyers ministerperiode. Til tross for at man var i rute ble lansering utsatt til første kvartal 2006 på grunn av at man hadde problemer med sikkerhetsportalen. Sikkerhetsportalen skulle sørge for sikker innlogging på alle offentlige nettsteder, deriblant MinSide. Problemene rundt sikkerhetsportalen var av merkantil art, og man fant ikke en løsning på dette innen fristen som var satt for lansering. Minister Grande Røys ønsket ikke å sette en ny dato, men gikk ut i både Storting og media å lovte at MinSide-løsningen skulle realiseres.

Det var Brønnøysund-registrene som hadde ansvar for å finne en sikkerhetsportalløsning, og valget falt på Bankenes Betalingsentral (BBS). BBS er en markedsaktør og det var en av underleverandørene til BBS som viste seg å være for kostbare, og man hadde problemer med å komme i havn med avtalestrukturer og forretningsmodell. Sikkerhetsportalen ville satt en svært høy pris for hver pålogging. Ettersom forretningsmodellen som den statlige sikkerhetsportalen baserte seg på ble alt for kostbar for statlige etater og kommuner, er det også en fare for at innovasjon og teknologisk videreutvikling ville ha blitt hindret (Teknisk Ukeblad, 2006).

De 6 etatene som skulle ha tjenester i MinSide fra lansering valgte å ikke godkjenne avtalen, både på grunn av for kostbar avtale men også på grunn av at etatene følte seg overkjørt. Etatene fikk en ferdigforhandlet kontrakt og følte at de måtte godkjenne den, og det til en kostnad som var ugunstig. Motstanden fra etatene gjorde at sikkerhetsportalavtalen ble avvirket sommeren 2006. En av lederne i Fornyings- og administrasjonsdepartementet kommenterte avviklingen av sikkerhetsportalavtalen på

følgende måte:

*”I ettertid, sånn i etterpå klokskapens vis, ...[...]
hvordan kunne man tro at man kunne få forent
bankenes løsninger i en statlig portal, når bankene selv
ikke hadde klart å forene seg i dag. Alle bankene
...[...]
... har jo hver sine løsninger, de har jo ikke
kommunisert!”*

Ansvar for å forvalte MinSide når systemet er operativt valgte man å gi til Norge.no, og dette innebærer at Norge.no sin primære oppgave vil være å samarbeide med leverandøren for å få til en god driftsløsning, i tillegg til å utvikle nye tjenester og innhold i portalen (MOD 36/2005). Norge.no ble opprettet høsten 2005, men på grunn av at man ikke lanserte MinSide ved utgangen av samme år ble ikke ansvaret overført fra Fornyings- og Administrasjonsdepartementet til Norge.no på dette tidspunkt. Først i april-mai 2006 ble ansvaret for forvaltning av MinSide gitt til Norge.no.

Overgangen fra FAD til Norge.no gikk greit for seg. Tjenesteleverandørene merket ingen negative endringer med en ny prosjektstyrer, og det takket være et gradvis skifte. Representanter fra Norge.no hadde vært involvert i prosjektet og de hadde vært tilstede i tjenesteforumet helt siden Norge.no ble tiltenkt driftsrollen. Selv etter at Norge.no var prosjektleder for MinSide (ansatt i FAD) fremdeles med på enkelte møter.

*”De (Norge.no) brant veldig for det de holdt på med,
brenner for rettere sagt, og jeg synes at de har vist et
mye større engasjement rundt løsningen enn det
departementet gjorde. Men jeg synes at planleggingen
har vært for dårlig der også.. det har vært for dårlige
planer som har vært levert til oss som skal levere inn
ting.”*

Prosjektleder i etat.

MinSide hadde vært klar til bruk i over et halvt år da man valgte å si opp sikkerhetsportalavtalen, men uten en innloggingsløsning var det umulig å lansere. Norge.no fikk i oppgave høsten 2006 å finne en midlertidig og alternativ innloggingsløsning så raskt som overhode mulig. I likhet med da departementet hadde ansvar for utviklingen valgte Norge.no å samarbeide med de ulike etatene som har vært involvert, og man valgte å ta i bruk Skatteetatens pinkoder for å få logget på MinSide. Denne løsningen var det også en del diskusjoner rundt. Enkelte etater mente at sikkerheten ved en slik løsning ikke var god nok, fordi all påloggingsinformasjon kom i samme brev fra skatteetaten; både personnummer og pinkoder. Løsningen på dette ble at man kan rive av pinkodene på brevet man mottar fra Skattedirektoratet, og da er det opp til hver enkelt at man oppbevarer disse pinkodene på et trygt sted.

MinSide ble lansert 18. desember 2006!

6.2 Lansering

Etablering av MinSide innebærer et komplekst samspill mellom mange offentlige virksomheter, markedsaktører og ulike tekniske løsninger (FAD, 2006a). Mye må koordineres og mange valg må tas for å få nettportalen opp og i drift. Samarbeidet mellom etatene som leverer elektroniske tjenester til MinSide skjer gjennom et tjenesteforum. Her ble de nødvendige avklaringene foretatt for at MinSide skulle ha fungerende tjenester til brukerne når MinSide gikk på lufta 18. desember 2006. Det var i alt 6 etater som da hadde et utvalg tjenester i MinSide; NAV, Skatteetaten, Lånekasse, Statens Vegvesen, Brønnøysund-registrene og Statens Kartverk, samt 23 kommuner. Ingen større byer ble med fra lansering.

Selv om sikkerhetsportalprosjektet ble avviklet sommeren 2006 er sikkerhet og personvern meget godt ivaretatt i MinSide. Innbyggerportalen er ikke et nytt stort register med all informasjon om norske innbyggere. MinSide tilgjengeliggjør kun data som allerede er registrert i ulike offentlige registre. MinSide gjør oppslag i ulike registre, og informasjonen fra de ulike etatene lagres ikke i selve løsningen. MinSide lagrer et minimum av data som

muliggjør at alle kan opprette sin egen personlige side. Personopplysningene blir liggende i registrene hos etater som leverer tjenesten. For eksempel er alle data relatert til skatt, fremdeles i Skatteetaten sine registre. Innbyggerne selv kan i tillegg slette sin bruker i MinSide-løsningen, og det er også mulig å opprette bruker på nytt om en ønsker det.

Fram til lansering var 25 millioner kroner investert i prosjektet (VG Nett, 2006). Allerede 8.januar 2007 hadde MinSide passert 100 000 brukere som hadde logget seg inn for å slå opp informasjon om seg selv, og for å ta i bruk statlige og kommunale tjenester. Ved utgangen av januar hadde over 150 000 unike brukere logget seg inn. Av statistikk (fra 10.01.2007) mottatt av prosjektleder i Skattedirektoratet ser man at de mest populære transaksjonstjenestene er ”Endre skattekort” tett fulgt av ”Bestille pensjonsberegning”, og den mest populære registertjenesten er ”Min adresse”.

Fornyings- og administrasjonsminister Heidi Grande Røys uttaler, i likhet med sin forgjenger, at MinSide er et godt eksempel på hvordan man kan fornye den offentlige sektor. Hun er svært fornøyd med at så mange nordmenn allerede har tatt i bruk portalen (FAD, 2007a). Dette skjer på tross av at tjenesten ikke er spesielt markedsført, og på tross av at lanseringen skjedde på samme dag som nyheten om at Statoil og Hydro skulle fusjoneres.

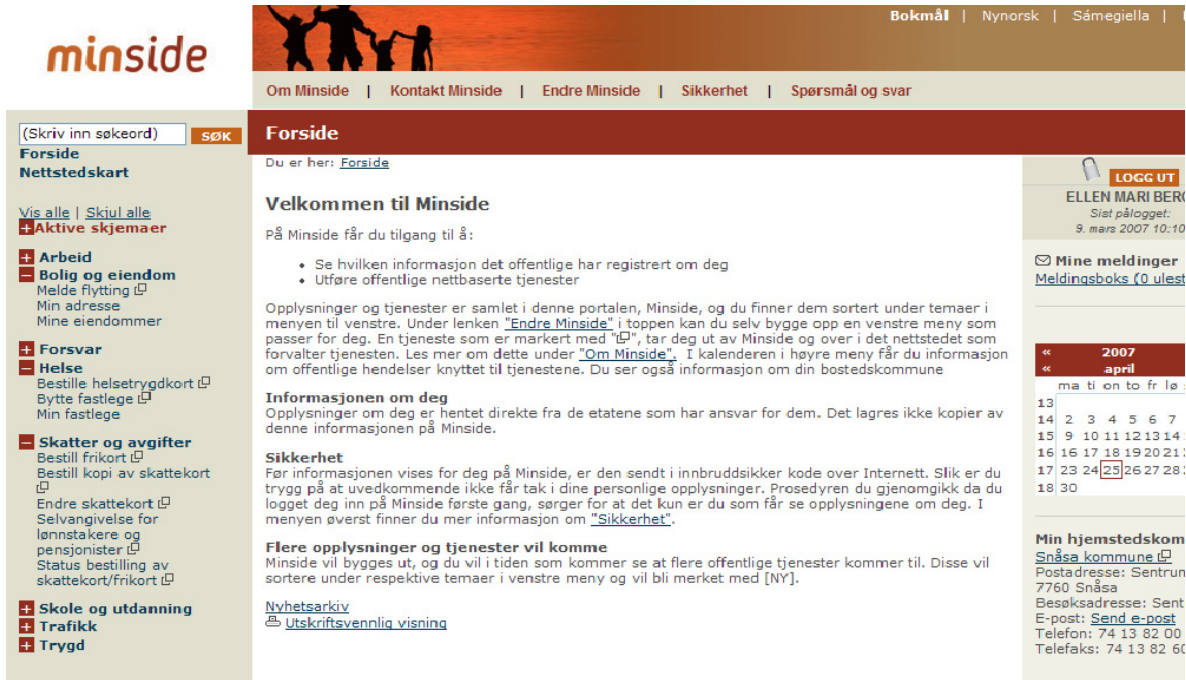
Utfordringen nå blir å tilby brukerne stadig flere relevante tjenester i innbyggerportalen, og målet er at alle elektroniske tjenester, både fra stat og kommuner, skal bli tilgjengelige i MinSide.

Løsningen bygger opprinnelig på en modell fra blant annet Canada, hvor alle landets innbyggere skal få en individuell nettside med tilgang til den offentlige informasjonen som angår dem (digi.no, 2005a). Løsningen er, i følge prosjektstaben for MinSide, den mest avanserte i verden. MinSide slår på flere punkter både løsningene til Danmark og Canada, som var inspirasjonskilden til å utvikle en slik innbyggerportal i Norge (digi.no, 2006).

6.2.1 Tjenester og fordeler ved MinSide

MinSide har fra lansering 23 tjenester som tilbys Norges innbyggere, gitt av 6 ulike etater og 23 kommuner. Tjenestene som er organisert tematisk, kan sammenfattet presenteres slik:

- Navn og adresse i folkeregisteret
- Søknad om skattekort
- Flyttemelding
- Navn og kontaktinformasjon for "min fastlege"
- Bytte av fastlege
- Bestille helsetrygdkort
- Bestille serviceberegning for alderspensjon
- Mine kjøretøy, inkludert dato for siste periodiske kontroll og frist for neste kontroll
- Oversikt over samlet gjeld, siste innbetaling, neste terminbeløp samt status for søknad om stipend og lån i Lånekassen
- Søke om fastrente eller betalingsutsettelse hos Lånekassen
- Status og registrert informasjon hos Aetat
- Reservasjon mot direkte reklame
- Informasjon om mine registrerte eiendommer
- Tjenester fra enkelte kommuner



Figur 6.2: Skjermbilde av MinSide

Det finnes klare fordeler for bruk av MinSide som inngang til det offentlige, og da hovedsakelig for Norges innbyggere. Her er et utvalg (Teknologirådet, 2007):

- Døgnåpent offentlig servicekontor på internett for alle innbyggere.
- Felles pålogging til alle etater.
- Kortere transaksjonstid (fordi man slipper å vente i kø, postgang etc.).
- Lettere tilgang på informasjon.
- Økt tilgjengelighet for grupper som bevegelseshemmede, døve og blinde/svaksynte.
- Bedre oversikt over opplysninger om oss selv som er lagret i ulike offentlige systemer.

6.2.2 Hvem er MinSide for?

Alle innbyggere i Norge over 16 år skal ha tilgang til MinSide. Den er tilgjengelig også for barn og ungdom under 16 år, men de vil ikke ha noe utbytte av nettsiden da det ikke finnes relevante tjenester for denne gruppen. Over fire millioner har fått tilsendt pinkodene som trengs for å logge inn.

MinSide-portalen er tilgjengelig på bokmål, nynorsk, samisk og engelsk, og den er også

skreddersydd for blinde og svaksynte, og for døve. MinSide er også tilpasset andre nettlesere enn Internett Explorer, blant annet Firefox, Opera og Safari. (MinSide, 2007)

6.3 Media oppmerksomhet

Helt siden sommeren 2004 har media fulgt prosjektet MinSide, og lovnaden om en innbyggerportal har fått stor mediedekning i riksdekkende aviser. Morten Meyer benyttet nettopp media for å fronte sin visjon allerede sommeren 2004, og dette har trolig ført til at forventningene til løsningen blant innbyggere og forvaltning har økt tilsvarende. I følge digi.no (2005b) forventer det norske folk en selvbetjent stat, det viser en undersøkelse gjennomført av MMI på oppdrag av Software Innovation. En rekke ganger stiller Meyer opp til intervju og seminarer der han snakker om det offentlige servicekontor på nett, hvor han skapte blest om den kommende innbyggerportalen.

Høsten 2005 tok Grande Røys over ansvaret for MinSide, og i følge prosjektleder for MinSide var hun litt uheldig med tidspunktet for overtagelse av prosjektet:

”Morten Meyer var den som lanserte visjonen om ideen og planene og sånn, og så var det Heidi Grande Røys som kom på banen da det viste seg at man ikke kom i mål med sikkerhetsportalen og man måtte ha utsettelse...”

Prosjektleder MinSide.

De stadige utsettelsene av MinSide-lanseringen var svært uheldige for Grande Røys, som overtok og forsøkte å fullføre et prosjekt påbegynt av sin forgjenger. I media ble hun fremstilt som lite synlig utad, og for lite aktiv i arbeidet med å få ferdig løsningen. Massemediene var ikke nådige.

I nettavisen Dagens IT fra mars 2006 (Dagens IT, 2006) fremheves store fordeler ved borgerportalen, blant annet at MinSide kan gi enorme besparelser for det offentlige ved å la innbyggerne gjøre mye av jobben selv. Men allerede på dette tidspunktet fremmes også

enkelte begrensninger. Deriblant at flere tjenester og spesielt da tjenester som brukes ofte må legges inn i MinSide, at kommunesektoren mangler, samt at man bør opprette et apparat som støtter de innbyggerne som ikke finner fram på nettet.

Prosjektleder for MinSide fremhever at Grande Røys til tross for hard medfart av media så har hun fra et politisk ståsted snudd ettersom hun fikk på plass den nye innloggingsløsningen. Hun har lansert MinSide.

Teknologirådets ekspertgruppe står bak rapporten Offentlige tjenester på internett, og her stilles det spørsmålsteget ved effektiviseringsgevinsten av MinSide (Teknologirådet, 2006). Årsakene til dette er blant annet at man må opprettholde det eksisterende tilbudet manuelt. I tillegg vil brukerne ha andre forventninger til den nye løsningen som e-post, lynmeldinger og internett. Terskelen for å stille spørsmål og sende henvendelser er lavere, og forventningene til hvor raskt man får svar er høye. Dette er nødvendigvis ikke forenlig med god forvaltningsskikk basert på rettssikkerhet, likebehandling og sektororganisering. Muligheten til selvbetjening som skal spare saksbehandlere for henvendelser vil kreve svært god tilrettelegging og utvikling av tjenesteinformasjonen på internett. Dette er både ressurskrevende og kostbart. De høye forventningene til MinSide gir stor fallhøyde for myndighetene (Teknologirådet, 2006).

6.4 Brukernes opplevelser

Den raske økningen i antall nye brukere på MinSide kommer trolig av medieinteressen og mediedekningen, men også av ren nysgjerrighet blant innbyggerne. De er interessert i å se hvilke opplysninger det offentlige har lagret og om disse opplysningene stemmer.

*” ... kanskje først og fremst var jeg interessert i å vite
hva slags opplysninger staten har om meg.. storebror
ser deg, liksom...”*

Bruker 1.

Denne årsaken kan være gjeldende blant mange brukere, og dette innebærer at motivet for å

logge på MinSide for første gang er fortrinnsvis å se hva portalen inneholder og ikke hovedsakelig for å få utført praktiske oppgaver man måtte ha mot det offentlige. Denne brukeren bekrefter nettopp dette:

”Jeg gikk ikke inn der (MinSide) for å få ordna praktiske oppgaver med det offentlige, men heller for å se hva de hadde fått til og se hva de egentlig har om meg...”

De første statistikkene som viser stor økning i antall nye brukere kan kanskje være misvisende. Førstegangspålogging er en introduksjon; folk ser hva som kan gjøres og forhåpentligvis husker det dersom det er nødvendig å få utført en tjenesten på et senere tidspunkt. Det interessante blir å se hvor mange brukere som logger på for andre og tredje gang, for disse brukerne vil trolig gå inn i MinSide og faktisk ta i bruk de tilbudene som finnes der.

Teknologirådet har utført en brukerundersøkelse av MinSide, og de har samlet tre borgerpaneler for å kartlegge folks forventninger og holdninger i forhold til nettbaserte offentlige tjenester (Teknologirådet, 2007). Tema som har blitt diskutert er helse-, økonomi- og familiesaker. Generelt sett var paneldeltakerne positive til MinSide-konseptet, i og med at den kan ha klare fordeler for innbyggerne. I tillegg fremholdt borgerpanelet økt rettferdighet og likebehandling som en positiv gevinst. Mange av deltakerne hadde opplevd å få forskjellig informasjon av ulike saksbehandlere, men på MinSide vil alle få lik tilgang til samme informasjon uavhengig av saksbehandler og bosted. Paneldeltakerne savnet informasjon tilpasset sine situasjoner, for eksempel informasjon om rettigheter dersom en selv eller ens barn er rammet av sykdom.

Paneldeltakerne forventer samme servicenivå på tjenester i MinSide som de er vant til fra nettbutikker: at de lett kan bestille en tjeneste, få raskt svar om både tidsfrister, hvor saken ligger, samt påminnelser om og når de trenger det. I det internett tas i bruk for å utføre tjenester som tidligere ble gjort manuelt, skaper dette forventninger om hurtig

kommunikasjon og tilgjengelig informasjon. En slik forventning kan være vanskelig å innfri, men det er på tide at også dette gjøres også i det offentlige (Teknologirådet, 2007).

Det kan være vanskelig å gi konkrete sikkerhetssvakheter for en bruker som ikke har tilstrekkelig fagkunnskap. Brukere kan bedre se hva som eventuelt dekker behovet de har og hva som eventuelt mangler. Dette illustreres godt i utsagnet av en deltaker i helsepanelet i Teknologirådets brukerundersøkelse:

”Jeg er nok litt ukritisk , men det er så deilig når det er enkelt.”

Enkelhet og brukervennlighet ved MinSide vil trolig være av stor betydning for hvor mye den blir tatt i bruk av innbyggerne. I følge tjenestekoordinator i Norge.no er dette også noe man har hatt stort fokus på ved utvikling og videreutvikling av løsningen.

Brukere etterlyser flere relevante tjenester som man kan få utført, og dette vil føre til at man tar i bruk siden hyppigere. Dette vil igjen øke besøksraten og trolig ha positiv effekt på utnyttelsen av de andre tilgjengelige tjenestene. En bruker som ble intervjuet i forbindelse med denne masteroppgaven ønsket seg en oversikt over historiske data, som for eksempel hvor mye man har tjent og skattet de senere åra, hvilke fastleger man har hatt og lignende. En annen bruker mener at MinSide først og fremst er en informasjonsside, og at det hadde vært ønskelig med større grad av toveiskommunikasjon. Dette hadde økt nytteverdien.

Brukernes opplevelser med MinSide har så langt stort sett vært positive, og det ser ut som om at både brukerne og media er klar over at løsningen som ble lansert desember 2006 er en første versjon:

”...det er jo et godt utgangspunkt det her, med stort forbedringspotensial da, vel å merke...”

Bruker 1.

6.5 utfordringer etter lansering

En stor utfordring for MinSide prosjektet er å få flere unike brukere, men samtidig er det viktig å få brukere som allerede har vært innlogget til å benytte løsningen igjen. Så langt er tilbudet i MinSide begrenset til utvalgte tjenester fra 6 statlige etater og 23 kommuner, og en av hovedutfordringene nå er å få lagt til flere relevante elektroniske tjenester. I tillegg jobber Norge.no med å få lagt inn flere kommuner inn i løsningen. Flere tjenester fra både nye og allerede involverte etater, samt kommuner vil trolig øke sjansen for at en ”nysgjerrig” bruker som kun har logget på en gang vil benytte løsningen igjen. MinSide ble lansert som et utgangspunkt, og den vil være i stadig utvikling. Først om noen år bli ferdig. Nye og forbedrede tjenester vil fortløpende bli lagt inn i MinSide. I følge eNorge 2009-planen skal alle offentlige etater være koblet til MinSide innen 2009 (eNorge 2009, 2005).

I tillegg er det en utfordring for departementet og Norge.no å få de eksisterende tjenesteleverandørene i MinSide til å videreutvikle og se muligheter ved innbyggerportalen. At de fremdeles jobber for forbedre og videreutvikle de tjenestene de har i MinSide, men også at de kan se og arbeider for å få andre nyttige tjenester for innbyggerne inn i løsningen. Som en leder i FAD uttrykker:

”For å si det sånn hvis NAV og Skatt og statlige etater og kommuner setter seg ned og ikke gjør en dritt på to år, så får vi ikke brukt MinSide på to år...”

En annen stor utfordring er å få på plass en ny innloggingsløsning, som har høyere sikkerhet enn dagens løsning. På den måten vil MinSide være i stand til å tilby tjenester med sensitiv personinformasjon som krever høyere sikkerhetsnivå; som for eksempel helseopplysninger.

I tillegg vil det være en utfordring å få utviklet muligheter til toveiskommunikasjon hos de ulike tjenesteleverandørene. At brukeren kan sende en forespørsel og få svar via MinSide. Det koster å utvikle dette, og det vil være svært ressurskrevende vedlikeholde. Man må opprette mottakssentraler som kan motta og håndtere de henvendelsene som kommer inn,

og som greier å gi tilbakemelding innen rimelig tidsperiode. I likhet med nettbutikker må det offentlige ha kort behandlingstid, fordi brukerne vil forvente dette.

6.6 Oppsummering

Det har i dette kapittelet blitt sett nærmere på hvordan utviklingsprosessen har vært for de involverte aktørene. MinSide er en storskala implementering, og en slik teknologiinnføring har mange utfordringer knyttet til seg. Et slikt prosjekt som går på tvers av de tradisjonelle sektorene må være høyt forankret både i regjering/departement og i den enkelte etat, både for å bli satt i gang raskt og for å ha en vellykket gjennomføring. Det er helt klart at det trykket Statsrådene Meyer og Grande Røys har hatt på dette prosjektet er en av hovedårsakene til at vi i dag kan benytte innbyggerportalen. Koordinering og organisering av prosjektet har også vært avgjørende for gjennomføringen. Departementet var prosjektleder og dette var nødvendig for at Statsrådene hadde den ønskelige nærheten til prosjektet, slik at de lettere kunne kjempe for å få MinSide implementert.

Etter lansering har mange innbyggere opprettet egen bruker og tatt i bruk de mulighetene og tjenestene som finnes i MinSide. Borgerportalen gir mange fordeler og opprettelsen av denne har som mål å forenkle innbyggernes kontakt med det offentlige. Det ser ut til at både media og store deler av innbyggerne er klar over at MinSide-portalen som ble lansert 18. desember 2006 er første versjon og et godt utgangspunkt for videreutvikling. Det forventes at siden bygges ut med flere relevante tjenester, spesielt da for de enkelte kommunene men også tjenester fra andre etater er ønskelig. I tillegg til drift av systemet er arbeidet med å få inn flere tjenester en av hovedoppgavene til Norge.no. Dette er også en av utfordringene knyttet ved prosjektet: for at portalen skal kunne overleve må den videreutvikles slik at flere innbyggere ser nytteverdien av å ta i den i bruk. Med implementering og lansering av MinSide er første fase over, og nå begynner en krevende prosess med å få flere tjenester inn, utvikle ny funksjonalitet som meldingsutveksling og sikkerhetsportal, legge strategier og planer for portalen og få brukere til å benytte mulighetene og tjenestene ved MinSide.

Kapittel 7

Analyse av Empiri

I kapittel 6 ble bakgrunnen for og utviklingsprosessen av MinSide presentert. Dette i forhold til hvordan ulike aktører opplevde prosjektet, og i tillegg ble det benyttet relevant informasjon; som dokumenter, handlingsplaner, rapporter og artikler for å belyse utviklingsprosessen. Det vil nå bli diskutert hvorvidt det er politikerne og andre aktører som styrer informasjons- og kommunikasjonsteknologien, eller om det er informasjons- og kommunikasjonsteknologien som er førende for politikken og som styrer aktørene. Det vil i delkapittel 7.2 bli sett nærmere på hva som er likt og hva som er forskjellig i MinSide-prosjektet med bakgrunn i de ulike perspektivene presentert av Orlikowski (1996). Dette for å se hvilket perspektiv utviklingen og driften av MinSide har flest likhetstrekk med, samt for å se hva som kan føre til reelle endringer i store og tunge virksomheter.

7.1 Hvem styrer?

MinSide ble initiert av Minister Morten A. Meyer (i følge hans kolleger i departementet). Her var det politikeren som la føring for hva han ønsket og hvordan han ville at portalen skulle tjene borgerne. Fokus var å lette inngangen til det offentlige for innbyggerne. MinSide var Meyers ”hjerte barn”, og ønsket om tett oppfølging gjorde at departementet ble prosjektstyrer for å beholde nærheten mellom prosjekt og Statsråd.

” ... nettopp fordi det er så mange forskjellige sektorer osv som trekker i samme retning er vi avhengige av å ha velvilje, og det å ha den forankringen høyt politisk er helt avgjørende. Derfor vurderte vi det sånn at det å gi det (MinSide) som en dedikert oppgave til en etat så blir det for stor avstand til Statsråden som er nødt til å fighte for det.”

Prosjektleder MinSide.

På denne måten kan en si at initieringen og starten på MinSide-prosjektet ble styrt av politikeren Morten A. Meyer og hans kolleger i departementet. Det er politikerne som styrer valget om å ta i bruk teknologi, med bakgrunn i å forenkle innbyggernes hverdag. Hvordan denne storskala implementeringen praktisk skulle gjennomføres valgte man å ta stilling til i ettertid.

Meyer ønsket å samordne IKT-politikken, og han valgte da å starte med å samle IKT-tjenestene levert av ulike offentlig etater som et ledd i moderniseringsprosessen. Ønsket om en moderne, effektiv og selvbetjent stat var sterkt, og en metode for å oppnå dette var ved å etablere MinSide-portalen. Ut i fra dette kan man si at politikken var førende for valget om å implementere og ta i bruk ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi i offentlig sektor.

Da Meyer hadde fått gjennomslag for sin visjon om en borgerportal var fremgangsmåten ikke kjent. Man hadde ingen kunnskap om hvordan man praktisk skulle gjennomføre prosjektet; det var ukjent hvilke tjenester som skulle inn, hvordan man ville organisere og koordinere prosjektet og man ante ikke hva slags teknologi som skulle ligge til grunn. Meyer og hans kolleger i departementet tok kontakt med toppledere i etater, for å introdusere visjonen om en innbyggerportal og for å få aktørene til bli med på prosjektet. Minister Meyer gikk utradisjonelle politiske kanaler for å få fortlgang i utviklingsprosessen og lansering. Resultatet av møtet ble at etatene likte ideen og ønsket å delta. Dette gjorde at MinSide ble et prioritert prosjekt i de ulike etater og tjenesteleverandører. Høy forankring også hos disse aktørene har vært avgjørende for å ha en vellykket lansering av MinSide.

Ettersom man hadde valgt å beholde nærheten mellom prosjektet og Statsråden ble det satt opp et samarbeidsprosjekt, som ble ledet av prosjektleder i departementet, og som var bemannet av ansatte i Skatteetaten, Rikstrygdeverket, Lånekassen samt andre etater og tjenesteleverandører. Etter utarbeidingen av kravspesifikasjonen beskriver en prosjektleder hos en etat situasjonen slik:

”Da var produksjonsdato bestemt, oppgaven var ukjent, omfanget var ukjent og samspillet mellom de forskjellige aktørene og tjenesteleverandørene forholdsvis ukjent, og det betyr jo at du på en måte får dytta en sluttdato i hodet også vet du ikke hvor mye jobb det er å komme fram til noe.. viste det seg etter hvert at det ble veldig turbulent da..”

Her ser vi at Statsråd Meyer og hans departementskolleger bestemmer lanseringsdato uten å rådføre seg med de andre aktørene og uten å ta teknologi og teknologileverandør med i beregningen. Skatteetaten kom med innspill, og lanseringsdato ble utsatt. Men vi ser at det er politikerne som forsøker å legge føringer for teknologien og styre prosjektutviklingen.

Teknologi ble valgt etter anbudsrunde, og det var Software Innovation som gikk av med seieren. Borgerportalen ble utviklet som en fleksibel og åpen løsning. Her stod de ulike etatene fritt i forhold til hvilken teknologi de ønsket å benytte, og dette var helt avgjørende for å få med flest mulig etater. Det ble lagt enkelte føringer i forhold til brukergrensesnitt og utseendet på siden, og i følge ansatt i Norge.no var årsaken til dette en form for standardisering. Man ønsket å gjøre det enklest mulig og brukervennlig for innbyggerne, slik at når en bruker benytter MinSide for å utføre en tjeneste; for eksempel bytte fastlege, så vil han/hun komme direkte inn på den gjeldende siden hos etaten fra linken i MinSide, en såkalt dyplenke. En bruker skal ikke trenge å lete seg fram eller å klikke flere ganger for å komme inn til den ønskede tjenesten.

Ved å benytte Perrows (1984) interaksjon/koblingsskjema kan man klassifisere MinSide som et lineært løst koblet system. Lineære systemer har forventet og forutsigbar oppførsel, de gir direkte informasjon og er enkle å forstå. Et løst koblet system åpner opp for forsinkelser i prosessering, rekkefølgen kan endres, alternative metoder kan benyttes for å oppnå målet, det er mulighet for slakk i ressursene, bufre og redundans er tilfeldig mulig. I motsetning til et tett koblet system vil ikke det som skjer i den ene delen av et løst koblet systemet direkte påvirke hendelser i de andre delene av det integrerte systemet. Ved å

utvikle og gjøre MinSide-løsningen fleksibel vil man lettere kunne videreutvikle og tilpasse den på et senere tidspunkt. Disse mulighetene er helt avgjørende for at MinSide skal være vellykket; det må kunne legges til nye tjenester som gir innbyggerne nye og flere muligheter i borgerportalen. Dette har vært et bevisst valg tatt av politikerne og aktørene som har vært involvert, og dagens teknologiske løsninger gir rom for slik fleksibilitet.

Det har vært mange store og tunge aktører involvert i utviklingen av MinSide, deriblant departement, etater, kommuner og teknologileverandør Software Innovation. Alle disse aktørene kommer fra ulike miljø og kulturer, og de har mye erfaring og kompetanse på gjennomføring av storskala implementeringer. Dette innebærer at organiserings- og koordineringsarbeidet er krevende. Alle aktører har egeninteresser, egne tanker og meninger om hvordan utviklingen og resultatet skal være.

”Vi har ingen mekanismer i Norge som tilsier at vi skal samarbeide på tvers av etater.”

Lederstilling i FAD.

Denne kommentaren av en leder i FAD viser at tverrsektorielle samarbeid forekommer sjelden i det offentlige, og at det var spesielt at man i MinSide-prosjektet laget nye samarbeidsgrupper på tvers av etatene. Et slikt samarbeid på tvers av de etablerte sektorene er spesielt. I følge prosjektlederen i MinSide er en av ambisjonene at man skal etablere en del felles infrastrukturkomponenter som skal kunne benyttes av flere ulike offentlige virksomheter, slik at man lettere kan samordne de ulike IKT-løsningene og dra nytte av hverandres teknologiutviklinger.

”I stedet for at en etat investerer i kun egne løsninger og det brukes flere millioner på å utvikle disse IKT-løsningene, så ønsker vi å gå i skritt i retning av at andre også kan ha glede av investeringene. Det er veldig lett å si, men det er vanskelig å gjennomføre.”

Prosjektleder MinSide.

Departementet valgte å opprette et tjenesteforum hvor alle tjenesteleverandører møtes, og hvor forbedringer og tilpasninger foreslås og diskuteres. Dette organet har ingen direkte beslutningsmyndighet, men er heller et forum for diskusjon og en godkjenningssinstans, i følge en av prosjektlederne i en stor etat. Løsningsbeskrivelsen måtte godkjennes av de ulike tjenesteleverandørene. Tjenesteforumet ledes av prosjektleder i departementet og senere har denne arbeidsoppgaven blitt gitt til Norge.no. Ved uenighet har departementet og Norge.no skjært i gjennom. Det er departement og Norge.no som har tatt endringsforslag og ønsker fra tjenesteforumet videre til utvikler og teknologileverandør SI. I dette tjenesteforumet har de ulike aktørene mulighet til å påvirke hva slags teknologisk funksjonalitet som blir valgt og det er rom for å legge føringer for hva man ønsker å legge inn i løsningen.

MinSide-portalen består av lenker inn til de ulike tjenesteleverandørene, og det er kun fødselsnummer, passord og pinkoder som lagres for hver enkelt bruker. Dette innebærer at det er svært lite data som er lagres for hver enkelt bruker i selve MinSide-løsningen, og at alle personopplysningene om innbyggerne ligger hos hver enkelt etat. Flere av etatene som tilbyr tjenester i MinSide har allerede hatt de elektroniske tjenestene tilgjengelige fra egne hjemmesider. Dette innebærer at mange erfaringer allerede er gjort og at tjenestene er godt testet, man vet at løsningene fungerer både rent teknisk og brukermessig. Dette betyr at mange av de teknologiske valgene hos de enkelte tjenesteleverandører var tatt før MinSide-prosjektet startet, og at relativt få ressurser skulle til for å få tilpasset de ulike tjenestene til MinSide.

Med Stortingsvalg høsten 2005 endret Moderniseringsdepartementet navn til Fornyingsdepartementet, og den nye Statsråden ble Heidi Grande Røys. De ulike aktørene antok at MinSide-prosjektet som man allerede hadde investert flere millioner i ville fortsette som planlagt, men man var usikker på om den nye Ministeren ville holde samme trykk og kjempe i lik stor grad for prosjektet som sin forgjenger.

”Vi var jo spente på om den nye Ministeren ville

skrinlegge hele prosjektet, men det var det jo ingen som trodde hun ville gjøre. Jeg kan ikke si at vi har opplevd det å få ny Minister som sinke i arbeidet...”

Prosjektleder i Etat.

Lanseringsdato ble fastsatt allerede før man visste hvordan man ville gjennomføre den storskala implementeringen som MinSide er. Dette medførte til korte frister og forsinkelser. Dette opplevde flere av etatene som slitsomt og frustrerende. I tillegg valgte man å avslutte sikkerhetsportalavtalen, og dette bidro til at etatene måtte tilpasse tjenestene sine til to ulike sikkerhetsløsninger ettersom de to påloggingsløsningene var basert på to ulike måter å integrere på.

”Det er ikke tvil om at vi har brukt mye mer tid enn det vi trodde da Morten Meyer kom og spurte om vi ville være med på dette løpet. Det har tatt mye ressurser.”

Prosjektleder i Etat.

En prosjektleder i en annen etat beskriver denne situasjonen slik:

”Det hadde gitt oss mer for pengene om vi kunne utviklet tjenester (i egen portal) som vi synes er viktige i stedet for å jobbe med en tjeneste vi allerede har... Men som et skritt på veien så må du vel tåle at du står stille en liten stund.”

Bakgrunnen til at sikkerhetsportalavtalen ble avvirket var på grunn av merkantile årsaker, og ikke teknologiske. De statlige etatene og kommunene som leverer tjenester i MinSide ønsket ikke å ta i bruk sikkerhetsløsningen slik den var utarbeidet. Aktørene mente at den var altfor kostbar og at den ville gjøre det vanskelig for mindre aktører å bli med i MinSide.

”Det er en ganske komplisert prismodell. Det ville vært

forholdsvis dyrt for kommuner og sånn, som har et lavt antall transaksjoner.. for hvis du hadde et lavt transaksjonsantall så ville hver transaksjon være veldig dyr...[...]... hos oss ville det bli noen millioner i året.”

Prosjektleder i Etat.

Konsekvensene ble valg av ny teknologi til påloggingsløsningen og merarbeid for den enkelte etat. På grunn av dette ble lanseringen av MinSide nok en gang utsatt, og media stiller seg kritisk til både MinSide-prosjektet og Statsråd Grande Røys.

Til tross for stadige utsettelse og nytt valg av teknologi for sikkerhetsportal ble ikke politikken om fornying av det offentlige og gjennomføring av det statlige IKT-initiativet MinSide endret. Høyt trykk av Statsrådene og iherdig arbeid av de involverte tjenesteleverandørene og Norge.no førte til at man i desember 2006 hadde implementert ferdig løsningen og kunne lansere.

Målet med MinSide er å forenkle innbyggernes oppgaver og kontakt med det offentlige. Det er ikke et mål at MinSide-portalen skal erstatte de tradisjonelle inngangene og arbeidsformene som eksisterer i dag, men heller være et alternativ for internettbrukere. Forventningene til borgerportalen blant innbyggerne er store, og de ser positivt på tiltaket. De ønsker gjerne at tilbudet utvides og at man i større grad kan være i dialog med etatene når man velger å benytte tjenester i MinSide. Det forventes av mange brukere at også de offentlige virksomhetene følger med på den teknologiske utviklingen, og at de tilbyr tjenester og effektiv saksbehandling på nett i likhet med det private næringsliv. Den teknologiske utviklingen de senere åra har ført til store samfunnsendringer, og informasjons- og kommunikasjonsteknologien gir betydelige muligheter. Dette er med på å presse frem endringer og skifte av fokus på andre områder; det ene presser det andre frem. Brukernes syn på at teknologiutviklingen også bør overføres til det offentlige, er i samsvar med politikernes ønske om fornying.

Prosjektleder for MinSide uttalte at suksesskriteriet for MinSide er ikke et høyt antall

brukere registrert i løsningen eller hvor hyppig de benytter siden. Målet, sier prosjektlederen, er at de som søker informasjon og tjenester fra offentlig sektor skal finne det de har behov for i MinSide. Innbyggerne skal slippe å rote rundt og lete etter den etaten som har ansvar for den tjenesten de ønsker å ha utført.

”Ulike situasjoner i livet har man behov for kontakt med offentlig sektor, så det skal tilbys kjapt og greit, og det skal være et komplett utvalg. Det tror jeg er et suksesskriterie.”

Prosjektleder MinSide.

Denne uttalelsen viser at man først og fremst er ute etter å tilby innbyggerne en teknologisk løsning, og at man ikke legger hovedvekt på i hvor stor grad teknologien faktisk benyttes. Teknologien skal være tilgjengelig for de som ønsker det, og man gir ikke teknologien en større betydning enn som et tilbud fra det offentlige til menigmann. Det forventes ikke at teknologien i seg selv skal føre til omfattende endringer.

7.2 Perspektiver for å forstå endring i en organisasjon

I kapittel 7.1 har det blitt sett nærmere på om det er politikk eller teknologi som styrer i forhold til utvikling av innbyggerportalen MinSide. Med utgangspunkt i eforvaltning vil det nå bli sett nærmere på hva som er likt og hva som er forskjellig i forhold til de ulike perspektivene gitt av Orlikowski (1996); planlagt endring, teknologisk imperativ, punctuated equilibrium og situated change perspektiv. Disse perspektivene tar utgangspunkt i hvordan man skal forstå endring i organisasjoner.

7.2.1 Planlagt endring

Planlagt endringsmodeller antar at ledere er den primære kilden til organisatorisk endring, og at disse aktørene initierer og implementerer endringer med overlegg for å kunne utnytte muligheter (Orlikowski, 1996). Disse mulighetene kan være med på å forbedre den organisatoriske ytelsen eller å få tilpasset den organisatoriske ytelsen med miljøet. Slike modeller har dominert organisatorisk endring og utviklingslitteratur.

MinSide var et statlige IKT-tiltak initiert av Moderniseringsminister Morten Meyer. Hans visjon om en innbyggerportal som forenkler det norske folks kontakt og oppgaver med det offentlige, ble presentert i media allerede før hans kolleger i departementet var informert. Meyer ønsket å utvikle og implementere MinSide før Stortingsvalget i 2005, og han gikk nye politiske kanaler for å komme raskt i gang med prosjektet. Dette er helt klart top-down styring. Ønsket om å modernisere og fornye det offentlige var sterkt, og et ledd i denne prosessen var å opprette en slik borgerportal. I likhet med planlagt endringsmodell ser vi at bakgrunnen for til utviklingen av MinSide skyldes en sterk og forutseende leder. Statsråd Meyer brant for sitt initiativ, og han klarte på relativt kort tid å samle alle etatsledere og få disse med på prosjektet.

For å beholde trykket fra Statsrådets side ble departementet valgt som prosjektstyrer og dette var spesielt, men det ble ansett som nødvendig. Man ønsket at lederen som hadde satt i gang prosjektet skulle ha nærhet til prosjekt og prosess, slik at lederen lettere skulle kunne kjempe for og følge opp utviklingen av MinSide.

Til tross for utfordringer som tidspress, høyere ressursforbruk enn først antatt, mange ulike interessenter og aktører, departement som uerfaren prosjektstyrer og sikkerhetsportalavtale som ble avvirket i løpet av utviklingsprosessen, har alle etatene arbeidet hardt for å få MinSide implementert. Dette skyldes den høye forankringen i de ulike etatene og kommunene, og det har vært helt avgjørende for at prosjektet ble påbegynt og gjennomført. Uten disse etatene og kommunene ville ikke MinSide eksistert.

”Fra direktørens side så skal MinSide ha prioritet. Dette ønsker man å være med på, og jeg tror ikke at det har vært veldig mye uenighet om at vi ikke skal være med til the bitter end.”

Prosjektleder i Etat.

Planlagt endringsmodeller passer ikke med utviklingen og gjennomføringen av MinSide på

grunn av at det ikke er en enkelt stabil organisasjon som innfører teknologi. I innbyggerportalen er mange tunge statlige etater og kommuner som er involvert og disse arbeider sammen for å få en vellykket implementering. Et slikt samarbeid er krevende å koordinere og gjennomføre nettopp på grunn av at det er mange ulike interesser med ulik kultur, og disse aktørene vil gjøre sitt ytterste for å påvirke utviklingen til deres fordel. Planlagt endringsmodeller kritiseres for å se endring som diskrete hendelser som kan håndteres uavhengig av de pågående prosessene i organisasjonen og for å gi utilbørlig stor vekt på lederes fornuft til å styre endringene¹.

Selv om Meyer kjempet hardt for og holdt trykk på MinSide-prosjektet i startfasen, var han ikke forutseende nok til å se de ulike problemene og utfordringene som dukket opp i forbindelse med utviklingen. Her ser vi at selv en forutseende leder, ikke har evnen til å forutse alt.

Det har i senere tid blitt antatt at organisasjoner preges av hyppige endringer, læring og selvorganisering, derfor kan det være problematisk å se på endring som en pågående strøm av organisatoriske hendelser, samt å ha for stor tillit til forutseende ledere (Orlikowski 1996). Det er derfor ikke riktig å plassere storskala implementeringen av MinSide i planlagt endringsmodeller.

7.2.2 Teknologisk imperativ

I motsetning til planlagt endringsmodeller legger teknologisk imperativ lite vekt på ledere og andre organisatoriske aktører som bidragsyttere til endring (Orlikowski, 1996).

Teknologi blir ansett som den viktigste drivkraften til endring, og denne endringen er også automatisk. Når man velger å ta i bruk ny teknologi kan man forvente at det skapes endringer i organisasjonsstrukturer, arbeidsrutiner, informasjonsflyt og ytelse.

Bakgrunnen for innføring og implementering av MinSide hadde rot i at man ønsket å fornye den offentlige forvaltningen. Innbyggerne anser det offentlige å være for byråkratisk

¹ Orlikowski refererer i sin artikkel til Andrew M. Pettigrew sin bok *The Awakening Giant: Continuity and change in ICI*, fra 1985.

og rigid, og denne holdningen ville man å endre på. I Stortingsmelding nr.17 (2006) legges det stor vekt på utnyttelse av IKT i fornyingsarbeidet av forvaltningen. I denne meldingen ser man mulighetene av å benytte ny teknologi til å forenkle innbyggernes hverdag, i likhet med hva som har blitt gjort i private virksomheter. Det er også store forventninger blant innbyggerne. Man håper på at man kan utføre oppgaver med det offentlige like effektivt som ved netthandel. Ut i fra dette kan man se at det legges stor vekt på teknologi som drivkraft til endring og forbedring, både av politikere og innbyggere.

I likhet med planlagte endringsmodeller tas det i teknologiske imperativ utgangspunkt i at man har en enkelt stabil organisasjon, og i MinSide prosjektet har man mange statlige og kommunale aktører som vil gjøre sitt for å styre utvikling og implementering i deres favør. De ulike aktørene vil påvirke teknologivalg og teknologiutvikling, samt endringer i organisasjonen.

Teknologien i seg selv vil ikke endre de ulike organisasjonene, men MinSide kan føre til nye arbeidsrutiner og arbeidsoppgaver innad i organisasjonene. Dette vil være spesielt relevant dersom det legges inn meldingsutveksling der man er avhengig av at hver enkelt forespørsel blir håndtert. MinSide tilbys innbyggerne som et supplement til de opprinnelige kanalene. Det vil fremdeles være mulig å henvende seg til offentlige kontorer enten ved personlig oppmøte eller per telefon. MinSide vil derfor være et alternativ for internettbrukere, og er kanskje derfor ikke like aktuell å ta i bruk for alle Norges innbyggere. Denne begrensningen gjør at det er andre avgjørende faktorer og aktører enn teknologi, som spiller inn ved endring i en organisasjon.

Dette perspektivet undergraver muligheten for proaktive organisasjonsendringer, og gjør det problematisk for nye organisasjonsantagelser som antar at hurtighet og fleksibilitet krever at aktørene utforsker, lærer og innoverer alternativer for arbeid og organisering over tid og i ulike situasjoner (Orlikowski, 1996). Dette kan føre til passivitet i forhold til å styre prosesser og det samsvarer heller ikke med hvordan en mer åpen type teknologi må tilpasses en gitt setting, noe som er tilfellet i MinSide.

Teknologisk imperativ ser på teknologien som en selvstendig aktør som bidrar til organisasjonsendring, og dette representerer en form for teknologisk determinisme. Et slikt syn har blitt kritisert av en rekke forfattere (Sørensen, 1997). På grunn av dette og argumentene overfor vil det ikke være hensiktsmessig å plassere utviklingen og implementeringen av MinSide i teknologisk imperativ perspektivet.

7.2.3 Punctuated equilibrium

Dette perspektivet oppstod som opposisjon mot modeller som hevdet at organisatoriske endringer skjer langsomt, inkrementelt og kumulativt (Orlikowski, 1996). Punctuated equilibrium modellerer forandring som noe som er hurtig, episodisk og radikalt.

I likhet med dette perspektivet ble MinSide-prosjektet satt i gang hurtig og radikalt. Statsråd Meyer hadde stort fokus og trykk for å få satt i gang utvikling og implementering av MinSide så raskt som mulig, og i tillegg gikk Statsråden nye politiske kanaler. Utviklingen av innbyggerportalen ble en helt ny måte å samarbeide og jobbe på. Det er særdeles uvanlig at et departement styrer et stort IKT-prosjekt, og det er sjelden at samarbeid skjer på tvers av de offentlige sektorene. Den hurtige igangsettingen av prosjektet og måten det ble gjort på, kan sies å være likt perspektivet punctuated equilibrium.

I dette perspektivet er det en underliggende antagelse om at organisasjonen er stabil eller i likevekt, og det legges til grunn uansett om en ønsker å forbedre en eksisterende status quo eller bytte til en ny. På samme måte som de to foregående perspektivene forutsetter punctuated equilibrium en enkelt stabil organisasjon, og dette er ikke tilfellet i MinSide. Flere ulike statlige og kommunale aktører med ulike arbeidsmetoder og kultur er involvert og samarbeider i MinSide-prosjektet. Disse aktørene er tunge og har mange rutiner innarbeidet og mye erfaring med utvikling og implementering av store IKT-prosjekt, og disse rutinene er vanskelige å endre. Det vil derfor være problematisk å påstå at man i slike organisasjoner greier å gjennomføre raske og radikale endringer.

Det har blitt utviklet flere modeller som ligner på punctuated equilibrium, men ingen av

disse passer med de nye antagelsene som hevder at en organisasjon er i stadig endring. Dette perspektivet forutsetter organisasjonsstabilitet, noe som ikke er tilfellet i organiseringen av MinSide-prosjektet. Det vil derfor ikke være riktig å plassere utviklingen av MinSide-løsningen i dette perspektivet.

7.2.4 Situated change perspektiv

Dette perspektivet bryter med de tre tidligere presenterte modellene, og setter spørsmålsteget ved deres årsak til organisatorisk endring. I situated change perspective forstås endring i organisasjoner som noe mer subtilt, noe som foregår langsommere og glattere, men som ikke av den grunn er mindre signifikant (Orlikowski, 1996). Denne transformasjonen skjer som følge av hvordan aktørene i organisasjonen improviserer i forhold til å forstå og handle logisk ut i fra situasjonen de befinner seg i. Dette perspektivet baserer seg på antagelsene om handling, og ikke stabilitet i organisasjonen. Alt en foretar seg, enten reproducerer eller forandrer de eksisterende og vedvarende tilpasningene, vil føre til forandring.

I motsetning til de andre perspektivene åpner situated change perspektivet opp for antagelsene om at en organisasjon er i stadig endring. Utviklingen og implementeringen av MinSide krever samarbeid på tvers av en rekke ulike tunge etater og kommuner, og et slikt samarbeid utføres sjelden i det offentlige. De ulike aktørene bidrar til å styre utnyttelsen og funksjonaliteten i teknologien, med bakgrunn i sine egeninteresser og fordi mange av de store etatene har mye erfaring med bruk av IKT og styring av IKT-prosjekt. Hvor stor innflytelse hver enkelt aktør har er avhengig av hvor flink organisasjonen er til å forstå og handle logisk ut i fra situasjonen de befinner seg i. Denne ”maktkampen” foregikk i MinSide-prosjektet hovedsakelig i tjenesteforumet, men også bak i kulissene.

”Jeg tror at vi blir sett på som veldig vanskelige... Ja, fra Norge.no og departementet sin side, for vi har pirket på veldig mye. Vi har pirket på løsningsbeskrivelsen og vi har gått mange runder før vi har godkjent, for vi synes det har vært for dårlig, for

upresis, også fikk vi ikke napp på en del punkter...”

Prosjektleder i Etat.

Denne uttalelsen viser hvordan en etat gjorde sitt for å påvirke og styre prosjektet, både for å gjøre prosjektet bedre, men også for å få med etatens egeninteresser. Dette bidrar til at koordinering og styring av prosjekt, prosess og aktører er utfordrende og vanskelig. For å få framgang er man avhengig av at prosjektleder tar beslutninger der det er diskusjon og uenighet. Samme prosjektleder uttaler følgende:

”Departementet har bestemt der det har vært uenighet, og senere er det Norge.no som har skjært igjennom”

Mange ulike aktører er involvert og disse kommer med innspill og legger press på prosjektstyrer med sine ønsker, behov og meninger, men ut i fra sitatet overfor ser det ut til at departement og Norge.no har vært i stand til å tatt de beslutninger der det har vært nødvendig.

For å enklest mulig å imøtekomme alle innspill fra de ulike tunge aktørene valgte man en åpen teknologisk løsning som er fleksibel. En slik løsning muliggjør endring og videreutvikling på et senere tidspunkt, og dette er av stor betydning. Da man i desember 2006 lanserte første versjon av MinSide var denne løsningen et utgangspunkt for videreutvikling. Det har blitt satt som mål at man innen 2009 har bygget ut MinSide til å inneholde alle relevante tjenester (eNorge 2009, 2005). Denne fleksibiliteten til teknologien gir rom for innovasjon og videreutbygging av innbyggerportalen, og det er avgjørende for at systemet skal kunne vokse og leve videre. Dette er et valg som er tatt bevisst av prosjektstyreren (MOD/FAD), og som prosjektlederen for MinSide uttaler:

”Jeg mener at vi har laget et bra rammeverk, et teknisk bra rammeverk og et organisatorisk rammeverk, men begrensningene ligger jo i at vi ikke har fylt det med så mye innhold ennå.”

En åpenbar forskjell fra dette perspektivet er at utvikling og implementering av MinSide ikke foregikk i en enkelt organisasjon. Her var det en rekke ulike aktører med ulike bakgrunn og kultur som var involvert i utviklingsprosessen, og som fremdeles er involvert i videreutbyggingen. Hvorvidt man kan si at endringer har skjedd i de ulike organisasjonene kan være for tidlig å uttale seg om.

Det kan generaliseres på bakgrunn av resultatene i artikkelen til Orlikowski (1996). Det gjelder særlig for prosessen som beskrives, og som viser hvordan det improviseres i respons til variasjoner i praksis. Dette er spesielt aktuelt for organisasjoner som velger en åpen teknologisk løsning og som legger vekt på fleksibilitet og stadig læring, som er tilfellet i storskala implementeringen MinSide. Økende grad av åpen løsning og vektlegging på fleksibilitet har blitt mer aktuelt ettersom det stilles større krav til raske omstillinger i organisasjoner.

I artikkelen presiserer Orlikowski (1996) at forandring i organisasjonen inntraff som en følge av de ansattes pågående og gradvise tilpasninger og improvisasjoner. Forandringene kan deles inn i fem metamorfoser, og de kan alle karakteriseres ved: (1) en analyse av praksisene som ledet til endring, inkludert de organisatoriske egenskapene som styrer og som blir styrt av disse endringene; (2) de spesifikke teknologiske egenskapene som ble tatt i bruk; og (3) de uforutsigbare resultatene som ledet til endringer og som førte til flere endringer.

De 5 metamorfosene er som følger:

1. Endringer i følge av nytt elektronisk system som samler inn dokumenter og muliggjør søk.
2. Endringer i forbindelse med redistribusjon av arbeid fra individuelt til delt ansvar.
3. Endringer som følge av at det oppstår en proaktiv form for samarbeid blant

spesialister.

4. Endringer i forbindelse med utvidelsen til en global support praksis og skapelsen av avdelinger på tvers av etablerte strukturer og kryssfunksjonelle koblinger.
5. Endringer i forbindelse med kontrollen av tilgang og distribusjon av kunnskap fra systemet.

Med bakgrunn i de ulike metamorfosene presentert av Orlikowski (1996) vil det nå bli forsøkt å sammenligne disse med MinSide. I første metamorfose antas det at endringer oppstår som følge av nytt elektronisk system for innsamling av dokumenter og søkemuligheter. I MinSide ble ikke all data og informasjon samlet i et og samme system. Prosjektet la vekt på å samordne de ulike tjenestene i en og samme portal, og denne portalen inneholder lenker til de ulike etater og kommuner som leverer tjenester. På grunnlag av dette kan man derfor ikke sammenligne implementeringen av MinSide med metamorfose 1.

I metamorfose 2 oppstår endringer i forbindelse med redistribusjon av arbeid fra individuelt til delt ansvar, og her kan vi trekke sammenligninger til utviklingen av MinSide. Samarbeidet på tvers av sektorene gjør at de involverte i utviklingsprosessen må tenke på fellesskapets beste i tillegg til etatens eller kommunens beste. I fellesskap må løsninger diskuteres og valg må foretas som tjener flertallet og MinSide-portalene. Hvorvidt dette samarbeidet har ført til forandring i de ulike aktørenes organisering og gjennomføring av andre IKT-prosjekt er for tidlig å si, men kanskje har man ved å gjennomføre MinSide-prosjektet åpnet opp for kontakt mellom de ulike etatene i andre sammenhenger.

I tredje metamorfose antas det at endringer inntreffer som følge av det oppstår en proaktiv form for samarbeid blant eksperter. I arbeidet med MinSide ble det opprettet et tjenesteforum der IKT-prosjektledere fra ulike etater møttes og samarbeidet. Her arbeidet man sammen for å finne en god løsningsbeskrivelse og innføring av innbyggerportalen. Departementet har lite erfaring med å utføre storskala implementeringer som dette, og ekspertisen fra de ulike etatene var avgjørende for å komme fram til et godt resultat. I likhet med metamorfose 2 var det tverrsektorielle samarbeidet en helt ny organisering, og det er

for tidlig å påstå at man på grunn av dette vil se forandring i organisering hos de ulike aktørene. Kanskje har implementeringen av MinSide-prosjektet ført til at kontakten mellom prosjektlederne i de ulike etatene har blitt nærmere og enklere. Dersom en etat gjennomfører et IKT-prosjekt kan det nå være åpning for å ta kontakt med en annen prosjektleder i en annen etat, ettersom man kjenner hverandre og fordi man vet hva slags kompetanse etaten og prosjektlederen innehar. På den måten vil man få større nærhet mellom sektorene, og dette kan føre til endringer i organiseringen.

I fjerde metamorfose ser Orlikowski (1996) endringer i forbindelse med utvidelsen til en global support praksis og skapelsen av avdelinger på tvers av etablerte strukturer og kryssfunksjonelle koblinger. Dette er helt klart et relevant poeng i forbindelse med MinSide, ettersom aktørene i prosjektet kommer fra ulike statlige etater og kommuner. I tillegg har det blitt opprettet et diskusjonsforum med representanter fra de ulike tjenesteleverandørene. Det er dessverre også her for tidlig å si hvorvidt man har fått organisasjonsendringer på grunnlag av dette.

Den femte og siste metamorfosen omhandler endringer i forbindelse med kontroll av tilgang og distribusjon av kunnskap fra systemet. MinSide er kun en portal, og det er Norge.no som drifter løsningen. Alle dataene om hver enkelt innbygger ligger hos de ulike etatene, så denne metamorfosen vil ikke være relevant for implementering og drift av MinSide.

Med utgangspunkt i argumentene overfor kan man anta at implementering av den teknologiske løsningen MinSide kan føre til endringer på sikt. Dette perspektivet gjør antagelser om at endring skjer langsomt og subtilt, og av den grunn er det ennå for tidlig å si om MinSide har ført til større endringer i de organisasjonene som har vært involvert.

7.3 Hvilket perspektiv har flest likheter med MinSide?

Planlagt endringsperspektivet setter en sterk og forutseende leder som forutsetning for organisatorisk endring. Man kan si at Statsråd Meyers fremgangsmåte for å få satt i gang og implementert MinSide stemmer med dette perspektivet. Oppfølgingen av

Fornyingsminister Grande Røys førte til at man fikk lansert desember 2006. Men selv med sterke ledere viser problemer som tidspress og avvikling av sikkerhetsportalløsningen i forbindelse med MinSide at det er umulig for en leder å være forutseende på alle områder. Det vil alltid være aspekter ved et prosjekt som vil overraske og problematisere implementeringen, og det vil være galt å legge all lit til at lederen vil kunne se alt på forhånd og styre unna alle mulige hindringer.

Teknologisk imperativ har mange likhetstrekk med teknologisk determinisme, og et slikt perspektiv har blitt sterkt kritisert. Det er farlig å gi teknologien for stor innflytelse på endring i organisasjon, men det er ikke å legge skjul på at det forventes både av innbyggere og forvaltning at nye teknologiske nyvinninger tas i bruk også i det offentlige. Ved hjelp av internett kan alle brukere i dag få utført sine fleste gjøremål, både lett og effektivt ved hjelp av nettbaserte løsninger. Det er derfor naturlig å anta at innbyggerne har større forventninger til MinSide enn det som faktisk blir tilbudt av portalen, ettersom portalen blir sammenlignet med nettbutikker som tilbyr avansert funksjonalitet og rask tilbakemelding. På denne måten kan man si at de teknologiske mulighetene som finnes er med på å øke kravene og forventningene innbyggerne har til innbyggerportalen, og er med på å legge føringer for utformingen og utviklingen av MinSide.

Det er viktig å være klar over at hovedmålsettingen med innføringa av MinSide er ikke at implementering og bruken av teknologien skal føre til endring i organisasjonen. Prosjektleder i MinSide fremhevet at mange brukere som besøker siden hyppig nødvendigvis ikke er et suksesskriterie. Man ønsker selvfølgelig at løsningen skal benyttes, men den skal først å fremst være et alternativ til alle Norges innbyggere. MinSide er ikke ment å skulle erstatte eksisterende og tradisjonelle innganger til det offentlige, og man forventer ikke at innføringen skal bidra til store organisatoriske endringer. Teknologisk imperativ perspektivet passer ikke med implementeringen av innbyggerportalen ut i fra de ulike argumentene overfor. Det vil derfor ikke være riktig å benytte dette perspektivet ved sammenligning av MinSide.

Punctuated equilibrium perspektivet legger hovedvekt på at endringer skjer hurtig og

radikalt. Det antas i dette perspektivet at man har en stabil organisasjon, hvor det forekommer avbrudd hvor endringer inntreffer. MinSide-prosjektet ble satt i gang raskt på grunn av at Minister Meyer gikk nye kanaler for å unngå at prosjektet skulle "forsvinne" i hørings- og dokumentarbeid. Prosjektet besto hovedsakelig av folk i departementet, men også prosjektledere i de ulike statlige etatene var involvert. Dette var en ny organisering, for det er ytterst sjelden at man har samarbeid på tvers av de statlige etatene. Til tross for den nye prosjektorganiseringen har det ikke kommet frem opplysninger som viser at man har fått endringer i de ulike etatenes organisasjon på grunn av dette. Etatene har ikke opplevd hurtige endringer internt. I tillegg er det ikke kun en organisasjon som er involvert i prosjektet, samt at tidligere forskning viser til at organisasjoner sjelden er stabile (Orlikowski, 1996). Det har heller ikke kommet frem argumenter for at selve implementering og bruken av MinSide har opplevd radikale og hurtige endringer. Ut i fra disse argumentene vil punctuated equilibrium ikke passe for det tverrsektorielle IKT-prosjektet MinSide.

Alle de tre perspektivene tar utgangspunkt i endringer i en enkelt stabil organisasjon. Som nevnt tidligere er MinSide et prosjektsamarbeid på tvers av mange statlige etater og kommuner. I tillegg fremhever Orlikowski (1996) at en organisasjon sjelden er stabil, og at endring forekommer mer subtilt og langsomt. Situated change perspektivet tar hensyn til at en organisasjon ikke er stabil. I MinSide er mange ulike aktører involvert, og i følge dette perspektivet er det hvordan disse aktørene improviserer i forhold til å forstå og handle logisk med utgangspunkt i situasjonen de befinner seg i som er avgjørende for endring. Situated change perspektivet baserer seg på antagelsene om handling og ikke stabilitet i organisasjon, og det passer langt bedre for implementering av MinSide enn de tre foregående perspektivene. Valget av åpen og fleksibel løsning i MinSide bidrar til muligheter for innovasjon og improvisasjon blant aktørene, ettersom man ikke blir bundet av en bestemt teknologi. Setter man dette i sammenheng med perspektivet vil endringer kunne oppstå i settinger hvor nettopp innovasjon og improvisasjon er mulig, men at dette vil skje langsomt.

Med utgangspunkt i de ulike metamorfosene i situated change perspektivet, er det generelt

sett for tidlig å si om man har opplevd organisasjonsendringer i de ulike etatene. Orlikowski (1996) fremhever at endringer er noe som skjer langsomt og subtilt, og det vil derfor være vanskelig å finne opplysninger om dette på et så tidlig stadium. Det er imidlertid sannsynlig å anta at man ved å ha gjennomført det tverrsektorielle IKT-prosjektet kan ha åpnet opp for økt kontakt mellom prosjektlederne i de ulike etatene. Det er langt enklere å ta kontakt med mennesker når man kjenner hverandre og hverandres styrker.

Situated change perspektivet er en mer passende beskrivelse av MinSide-prosessen enn planlagt endring, teknologisk imperativ og punctuated equilibrium. Utviklingen og innføringen av MinSide har helt klart flest likhetstrekk med Orlikowski (1996) sitt situated change perspektiv, men det er også klare forskjeller mellom dette perspektivet og implementeringen av MinSide. Forskjellene består i at det er mange aktører fra ulike organisasjoner som er involvert i utviklingen av innbyggerportalen, samt at det ikke er en enkelt organisasjon som velger å innføre ny teknologi. Disse forskjellene vil bli sett nærmere på i kapittel 8 som tar for seg teori diskusjon.

Kapittel 8

Implikasjoner for Teori og Praksis

I kapittel 7 ble det diskutert hvorvidt det er politikk eller teknologi som er styrende for storskala implementeringer og utviklingen av innbyggerportalen, MinSide, sammenlignes med Orlikowski (1996) sine perspektiver for endring i organisasjoner. Det vil nå bli sett nærmere på hvorvidt det er hensiktsmessig å plassere den storskala implementeringen i change situated perspektivet. I delkapittel 8.3 vil jeg presentere enkelte retningslinjer og guidelines for storskala eforvaltningsprosjekt.

8.1 Teori diskusjon

Det er mange sider ved utviklingen og implementeringen av MinSide som kan beskrives med utgangspunkt i situated change perspektivet presentert av Orlikowski (1996), men det finnes også aspekter som ikke dekkes av dette perspektivet. Teorien som Orlikowski utarbeidet på grunnlag av sin undersøkelse; hvor en avdeling på 53 ansatte i en større organisasjon tok i bruk et Lotus Notes-system, har store forskjeller sammenlignet med MinSide-prosessen. Og disse forskjellene innebærer størrelsen på brukermassen, organiseringen av prosjektet, valget av teknologi, utnyttelsen av teknologien, samt påvirkningen av andre lignende implementeringer. Med utgangspunkt i dette kan vi se at teorien Orlikowski utarbeidet befinner seg på et mikronivå, i motsetning til implementeringen av MinSide som ligger på et makronivå (Figur 8.1).

	Orlikowski sin undersøkelse	Implementering av MinSide
Brukermasse:	53 brukere.	Alle Norges innbyggere.
Organisering:	En avdeling i en organisasjon.	Tverrsektorielt samarbeid (Samarbeid på tvers av statlige etater og kommuner).
Teknologi:	Lotus Notes.	Portalløsning med linker til de ulike tjenesteleverandørene.
Bruk:	Alle i avdelingen må benytte systemet.	Et tilbud til internettbrukere og et alternativ til de tradisjonelle kanalene.
Påvirkning:	Ukjent.	Andre statlige IKT-initiativ og tiltak.
Nivå:	Mikronivå.	Makronivå.

Tabell 8.1: Sammenligning av Orlikowskis undersøkelse og implementeringen av MinSide

Med utgangspunkt i brukermassen ser vi at MinSide har alle Norges innbyggere som potensielle brukere, mens det i Orlikowski case kun har 53 ansatte. Det er med andre ord en enorm forskjell i antall brukere når man sammenligner de to undersøkelsene. Det vil også være store forskjeller mellom de ulike brukerne av MinSide, og da både i alder, kompetanse og samfunnslag.

Undersøkelsen til Orlikowski ser nærmere på en enkelt avdeling i en organisasjon, mens det i MinSide er samarbeid på tvers av mange ulike tunge statlige etater og kommuner. Alle aktørene som er involvert i MinSide-prosjektet har ulik bakgrunn, erfaring og kultur, og de vil gjøre sitt ytterste for å påvirke utviklingen i sin virksomhets favør og i tråd med sine interesser.

Det er også store forskjeller i valg av teknologi når man sammenligner utviklingen av MinSide med Orlikowski sin undersøkelse. I MinSide ble det valgt å utvikle en portalløsning med mulighet for å gå inn i de ulike tjenesteleverandørers systemer ved hjelp av lenker, og på den måten inneholder MinSide svært lite data. I undersøkelsen til Orlikowski er det et nytt Lotus Notes-system som inneholder all relevant data som blir innført, og dette systemet må taes i bruk av alle ansatte i avdelingen. MinSide derimot, ble

utviklet som et supplement til de eksisterende kanalene, og med den målsetting om å forenkle og effektiviserer innbyggernes hverdag.

Det har blitt gjennomført også andre storskala implementeringer i ulike departement, samt at det i 2003 ble implementert en internettportal som i hovedsak tilbyr innrapportering av data til det offentlige fra næringslivet. Denne portalen heter Altinn. Altinn startet som et samarbeid mellom Skatteetaten, Brønnøysund-registret og Statistisk Sentralbyrå, og etter lansering har 17 etater sluttet seg til samarbeidet (Pellerud og Jansen, 2006). Den 1. juli 2006 ble den Nye Arbeids- og velferdsetaten (NAV) etablert. Her ble trygdeetaten og Aetat slått sammen, også dette som et ledd i fornyingsarbeidet av det offentlige. Formålet med denne reformen er å få flere i arbeid, gjøre det enklere for brukerne og for å tilpasse forvaltningen til brukernes behov, samt for å få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (NAV 2007). Dette er en av de største forvaltningsreformene i nyere tid.

Det er trolig at disse IKT-initiativene og fornyingstiltakene, Altinn og NAV, har påvirket implementeringen av MinSide, spesielt i forbindelse med igangsetting av prosjektet. Den vellykkede gjennomføringen av Altinn og NAV kan ha bidratt til at man har sett mulighetene ved fruktbare samarbeid på tvers av de tradisjonelle sektorene i det offentlige. Man har også sett fordeler ved kompetanseutveksling, samt at man har klart å utnytte noen av de erfaringene som har blitt gjort i forbindelse med Altinn og den Nye Arbeids- og Velferdsetaten. Man kan derfor anta at tidligere IKT-prosjekt i det offentlige har bidratt og påvirket utviklingen og implementeringen av MinSide, og slike faktorer taes det ikke hensyn til i studien av Orlikowski.

Hanseth og Monteiro (1998) kritiserer Orlikowski (1996) sitt syn på endring i organisasjon på grunn av at hun ser bort i fra teknologien som aktør. I Orlikowski (1996) sin teori tas det ikke hensyn til at teknologien er en aktør i implementering og drift av løsningen, og hun benytter struktureringsteori i sin undersøkelse hvor man baserer seg på strukturer og handling. Det tas utgangspunkt i menneskelig handling og man ser nærmere på hvordan denne handlingen produserer strukturer gjennom stadig tilbakevinnende samhandling

med teknologien. I følge Hanseth og Monteiro (1996) vil aktør-nettverksteori være et bedre alternativ i og med at man da vil ha mulighet til å se aspekter ved teknologien som kan påvirke endringer i organisasjonen. Det er altså viktig både å forstå teknologiens egenart og dynamikk, og samtidig ha innsikt i de politiske, institusjonelle, organisatoriske og kulturelle forhold som påvirker utviklingen

På grunn av disse forskjellene og nettopp fordi MinSide ligger på et makronivå vil ikke situated change perspektivet omfatte alle aspekter ved MinSide-prosessen. Det vil i denne sammenhengen være interessant å utvide perspektivet til å omfatte alle sider ved MinSide. Det vil i delkapittel 8.3 ble presentert retningslinjer/guidelines ved storskala implementeringer.

8.2 En trussel mot demokratiet?

En rekke forfattere hevder at å ta i bruk teknologi vil bidra til økt grad av likhet og demokrati (Hacker og van Dijk, 2000; Nguyen og Alexander, 1996; Barber, 1984). Men hva vil skje med demokratiet dersom politikerne ikke er i stand til å styre teknologien i den retning som er ønskelig? Til tross for en relativt omfattende litteratur både om IKT og demokrati, foreligger det ennå lite teori og empiri som kobler disse to viktige delene sammen. I kapittel 7 så vi nærmere på hvorvidt det er politikken og politikerne som styrer teknologien eller om det er teknologien som styrer politikken og politikerne. Antar man at det er teknologien som er førende kan de ulike teknologiprosessene være en fare for demokratiet, fordi man ikke greier å utnytte, styre og ta kontroll over teknologiutviklingen. Det vil si at politikerne står maktesløse i forhold til det å påvirke teknologien, og at det er teknologien i seg selv som vil bestemme den videre utviklingen.

Ved valg av en bestemt teknologisk løsning har man bundet seg til både leverandør, plattform og programvare. Den implementerte teknologien vil være vanskelig å skifte ut både på grunn av lock-in og høye byttekostnader. På grunnlag av dette vil en teknologi som ble innført under en Minister kunne styre og være førende etter at Ministeren går av og en ny settes inn, og det er sannsynlig at teknologien vil overleve også den nye Ministeren. De teknologiske valgene som foretas i en periode eller situasjon vil kunne få konsekvenser for

mange brukere og ansatte over flere år. Dette synet på teknologien som selvstyrt, faller under teknologisk determinisme og er sterkt kritisert, men kan allikevel teknologien i noen grad være førende?

Det er i dagens samfunn enklere å bytte ut en politiker man ikke er fornøyd med, enn det er å fjerne og skifte en teknologi man har implementert og tatt i bruk. Overfører man dette til MinSide-prosjektet er det en fare for at den teknologien som ble valgt under Meyers ministerperiode vil legge så sterke føringer, at det vil bli vanskelig for etterkommere å endre teknologiutviklingen. Og det til tross for at hans etterkommerne innehar stor kompetanse og er ressurssterke. Kan man på denne måten si at tidligere Moderniseringsminister Morten Meyer fremdeles har innflytelse på teknologien selv etter at han gått av, eller er det den valgte teknologien som styrer videreutviklingsprosessen av MinSide? Dette spørsmålet kan vise seg å være et demokratisk dilemma.

Fornyning og effektivisering av innbyggernes kontakt mot det offentlige er hovedmålsettingen ved implementering av MinSide, og løsningen kan forenkle hverdagen for mange mennesker. Det er også ment at innføring av nye teknologiske løsninger skal fremme og styrke demokratiet. Det er i denne sammenheng viktig å ikke se bort fra enkelte borgeres behov for menneskelig kontakt og ansikt-til-ansikt interaksjon. Muligheten for personlig oppmøte vil også i framtiden være nødvendig for å få en rettssikker og publikumsvennlig forvaltning. En ting er at folk lett kan innhente informasjonen som de ønsker fra nettet hvis de vet hva de vil ha og hvor de skal finne det, men for mange mennesker begynner imidlertid utfordringene med å finne ut *hva som er problemet* og om det i det hele tatt *er et problem*. Derfor trengs ofte en oppklarende dialog med en fagperson før den relevante informasjonen kan innhentes (Schartum, 2003).

På grunn av utvidet bruk av nettbaserte løsninger kan de svake gruppene i samfunnet stå i fare for å falle utenfor, og skillet mellom de svake og sterke samfunnslagene vil øke. Denne problemstillingen er mye diskutert og omtales ofte som det digitale skillet, og det kan føre til at demokratiet svekkes. Demokrati bygger på å utjevne ulikheter, mens utvidet bruk av IKT kan føre til at forskjellene mellom fattig og rik, gammel og ung, bygd og by øker og

bidrar til større ulikheter i forhold til teknologisk kunnskap, kompetanse og tilgjengelighet. Det ser ut til at staten er klar over denne faren, og i Stortingsmelding nr.17 (2006) legges det stor vekt på digital inkludering. Digital inkludering er basert på tre hovedpilarer, og det er økt tilgang på nett, utstyr og innhold, universelt utformet løsninger og digital kompetanse.

Vi kan se at det er en rekke problemstillinger knyttet til innføring av teknologi og dens påvirkning på demokratiet. Mange hevder at utnyttelse av teknologi vil fremme demokratiet, mens andre hevder at den vil øke forskjellene mellom sterke og svake samfunnsgrupper samt at de teknologiske valgene som tas kan være vanskelig å forandre. Det ser ut til at forvaltningen er klar over faren ved det digitale skillet, men det er allikevel et behov for at man tar mer hensyn til hva man faktisk forventer å oppnå ved teknologiske implementeringer.

Schartum (2003) fremhever at politiske myndigheter må konkretisere teknologispørsmålene ved å vise hvorledes informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan virke inn på folks hverdag, både med det offentlige og ellers. Det er ikke nok å fremheve noen generelle teknologiske muligheter uten å lage noen illustrasjoner der denne teknologien er plassert inn i forhold til sosiale og mellommenneskelige relasjoner. Store forhåpninger om hvordan vi kommer til å bli uavhengige av avstand, og om betydningen av elektronisk informasjon blir tomme formuleringer dersom vi ikke setter forhåpningene inn i sammenhenger som viser fordeler og problemer side ved side. Først når dette er på plass kan det bli snakk om å foreta informerte valg, først da kan vi underlegge teknologien en reell politisk styring (Schartum, 2003).

Jansen og Schartum (2006) mener at det er viktig å søke en nærmere ”demokratisering” av arbeidet med å utvikle fremtiden eforvaltning. Det vil si at man i større grad legger til rette for prinsipielle og helhetlige diskusjoner om hvordan disse viktige samfunnsinstitusjonene skal være. Diskusjonene bør skje på et tidlig stadium, før man har gjort store investeringer. Forfatterne tror at dette krever en nærmere vurdering av de ulike eksisterende demokratiske prosesser, som høringer, ansattes brukermedvirkning og brukerundersøkelser. Dette for å

prøve å sette sammen elementer som gir fruktbare ordninger, og slike ordninger bør forsøke å gi endringsprosessene legitimitet og forankring blant viktige brukergrupper.

8.3 Implikasjoner for praksis

Det er mange ulike aspekter som man må ha kontroll over ved storskala implementeringer, og i delkapittel 8.1 ser vi at perspektivene Orlikowski (1996) presenterer ikke dekker alle områder i implementeringen av MinSide. På grunn av dette vil jeg nå forsøke å gi noen generelle retningslinjer/guidelines ved storskala implementering, og da med utgangspunkt i utviklingen av MinSide, faktorer som kom fram under intervju av involverte aktører, teori, samt dokumenter og rapporter.

8.3.1 Høy forankring

I en storskala implementering hvor mange ulike aktører med ulik bakgrunn, erfaring, interesser og kultur er involvert, er det avgjørende at prosjektet er høyt forankret. Høy forankring må være tilstede både i den virksomheten som er prosjektstyrer, samt at det må være høy forankring i de ulike virksomhetene som er involvert i det tverrsektorielle prosjektet. Den høye forankringen må ligge til grunn både for å få satt i gang et storskala prosjekt, samt for å opprettholde det nødvendige fokuset og trykket som må være tilstede for å få gjennomført den storskala implementeringen. I utviklingen og innføringen av MinSide var det to Ministere som kjempet hardt for å få gjennomført prosjektet, og nettopp denne høye forankringen er trolig hovedårsaken til den vellykkede implementeringen. Ved å ha høy forankring vil prosjektet få prioritet og man vil få tilgang til de nødvendige ressursene (som personell, penger og kompetanse), som behøves for å kunne komme i mål med et så stort og komplekst prosjekt. Høy forankring vil trolig sikre gjennomføringen av prosjektet.

Det er i tillegg avgjørende at det er nærhet mellom ledelsen og prosjektet, fordi det er viktig at ledelsen følger med og har god oppfølging av prosjektet som de skal kjempe for å få implementert. Det vil igjen føre til at prosjektet har prioritet og at tilstrekkelig trykk holdes på gjennomføringen. Denne nærheten er viktig for å få signalisert til alle er involvert i prosjektet at ledelsen prioriterer implementeringen, og det kan igjen føre til større

motivasjon og arbeidsinnsats blant aktørene som er involvert.

8.3.2 Utarbeide klare målsettinger for implementering og bruk av teknologien

Ved utvikling og implementering av ny teknologi er det en forutsetning at man utarbeider klare målsettinger om hvorfor man velger å ta i bruk teknologien og nettopp denne teknologien, slik at ikke innføringen av den nye teknologien er selve målet. Prosjektleder og prosjektdeltagere må vite hva de ønsker å oppnå ved å innføre den bestemte teknologien, samt illustrere gevinsten ved å sette løsningen i sammenheng med brukerens daglige liv (Schartum, 2003). Først når man greier konkretisere formålet med implementering og bruk av systemet, vil politikerne ha større mulighet til å styre teknologi. Disse målsettingene kan gjerne nedsettes i strategier og planer. Hovedsaken er at man har en klar formening om hva man ønsker å oppnå, *know-why* er av større betydning enn *know-how* (Haraldsen, 2001).

Det er sjelden at større IKT-prosjekter greier å holde de planlagte milepæler og tidsfrister som settes, og dette på grunn av alle uforutsette hendelser. Det er derfor viktig at man greier å utføre risikoanalyser, spesielt for å se hvilke risikoer og fallgruver man kan støte på i løpet av prosjekttiden, samt å ha en formening om hvordan man vil løse et slikt problem dersom det oppstår. Negative hendelser i prosjektforløpet kan påvirke motivasjonen og holdningen til de ulike aktørene som er involvert. Det vil derfor være hensiktsmessig å involvere og engasjere aktørene på et tidlig stadium. Det er imidlertid umulig å være forberedt på alle mulige hindringer i et prosjektarbeid, men ved å gjøre gode forberedelser vil man kanskje kunne greie å styre unna noen av de opplagte problemene.

8.3.3 Prosjektleder med gode koordineringsevner og bred erfaring

Store IKT-prosjekt og storskala implementeringer har store utfordringer knyttet til alle aktørene som er involvert. Aktørene har forskjellige interesser og behov, og de kommer fra ulike virksomheter med egne kulturer. I slike prosjektsamarbeid vil man oppleve utfordringer og uenigheter. Hver representant vil kjempe for å få gjennomslag for sine ønsker, og det kreves at man har en sterk prosjektleder som er i stand til å styre prosjektet og prosessen. Prosjektlederen må koordinere prosjektet slik at man har den nødvendige progresjonen, og dette innebærer at han/hun til hver tid må ha kontroll på

prosjektsituasjonen og aktørenes interesser, samt skjære i gjennom i saker hvor det er uenighet. En leder i Fornyingsdepartementet uttalte at de møtte ikke de største utfordringene for å få til den teknologiske konstruksjonen av MinSide, men heller å få koordinert og organisert prosjektet på best mulig måte. Det er et stort koordineringsarbeid og komplekst prosess å få de ulike aktører med sterke meninger til å samarbeide for å få på plass en felles løsning.

I tillegg til gode koordineringsevner er det også viktig at en god prosjektleder innehar personlige egenskaper, som for eksempel godt utviklet sosiale antenner, ydmyk, lydhør, tålmodig og engasjert. Det er også av stor betydning at prosjektlederen har mye erfaring innenfor prosjektstyring, og aller helst erfaring med storskala implementeringer.

8.3.4 Felles møteplass

I MinSide-prosjektet ble det opprettet et tjenesteforum for alle aktørene og her ble det gitt informasjon om status og fremdriften i systemet, samt at løsninger og problemstillinger ble diskutert. Det vil være hensiktsmessig å starte et slikt samarbeidsforum ved storskala implementeringer hvor alle aktører samles jevnlig. Her kan man informere alle aktørene på lik linje, og de involverte vil kunne se til at det blir holdt nødvendig fokus på prosjektet fra ledelsens side. Forumet vil være et sted hvor man åpent kan diskutere eventuelle problemer, og i felleskap se nærmere på hvordan de kan løses.

Det er av stor betydning at alle aktørene som deltar føler at de er en lik stor del av prosjektet som de andre aktørene, samt at alle arbeider mot et felles mål. Dette forumet behøver ikke å ha beslutningsmyndighet, og kan godt være en form for godkjenninginstans i likhet med tjenesteforumet i MinSide. Hovedsaken er at man har en felles møteplass hvor man kan diskutere ulike saker, bli informert og utveksle erfaringer og kompetanse. I følge prosjektledere i etater som ble intervjuet var de svært positive til denne samarbeidsformen. Et slik møteplass vil derfor være nyttig storskala implementeringer.

8.3.5 Valg av fleksibel teknologi

Ved valg av teknologi i en storskala implementering er det viktig å se nærmere på fleksible teknologiske løsninger som åpner opp for deltagelse av flest mulig aktører. Man bør unngå å gjøre prosjektdeltagelsen problematisk og for ressurskrevende for de ulike aktørene som er involvert, spesielt når man er avhengig av at aktørene medvirker i prosjektet (som var tilfellet i utviklingsprosessen av MinSide). Når man har foretatt et valg vil man sannsynligvis bli bundet til teknologien og teknologileverandøren i form av lock-in og switching cost. Det er derfor viktig at man er klar over disse faktorene ved prosjektstart, slik at man kan utarbeide avtaler som reduserer graden av dette.

Valg av fleksibel teknologi har store fordeler både ved videreutvikling av systemet og det gir muligheter for innovasjon etter implementering. I forbindelse med MinSide valgte man å lage en portal som har minimalt med data lagret om hver enkelt bruker. Portalen fungerer som et overbygg til de ulike etater og kommuners egne hjemmesider, og tilbyr kun en link til den aktuelle tjenesten man måtte ønske. Denne teknologien er særdeles fleksibel, og gir store rom for videreutvikling av nye versjoner av MinSide. Sett i sammenheng med Orlikowski (1996) sitt situated change perspektiv så er det i situasjoner hvor det gis rom for innovasjoner, hvor organisasjonsendringer oppstår. Ved valg av en fleksibel teknologi vil man kunne sikre systemets muligheter for utbedring og dets fremtid.

8.4 Oppsummering

Jeg vil her oppsummere mitt bidrag punktvis. Med utgangspunkt i gjennomføring og implementering av MinSide mener jeg at man må være bevisst på følgende, samt forsøke å oppfylle disse punktene ved storskala implementeringer:

1. Et storskala implementeringsprosjekt må være høyt forankret og det må være nærhet mellom prosjekt og ledelse, for opprettholde det nødvendige trykket på gjennomføringen av prosjektet.
2. Utarbeide klare målsettinger for implementering og bruk av teknologien.
3. Prosjektlederen må inneha gode koordineringsevner og personlige egenskaper.
4. Felles møteplass hvor alle aktører deltar, og diskuterer aktuelle saker.
5. Valg av fleksibel teknologi som gir mulighet for videreutvikling.

Kapittel 9

Konklusjon

Implementeringen av MinSide har vært en politisk prosess. Hvor hovedmålsettingen har vært å fornye det offentlige samt å forenkle innbyggernes kontakt med forvaltningen. Moderniseringsminister Meyer var en sterk pådriver for opprettelsen av innbyggerportalen, og han gikk utradisjonelle politiske kanaler for å få satt i gang prosjektet hurtig. Ved hjelp av MinSide skal alle brukere enkelt kunne utføre oppgaver med offentlige virksomheter uten å måtte lete seg frem til riktig etat.

Meyer ønsket å få ferdig MinSide før stortingsvalget i 2005, men dette var altfor knapp tidsfrist. Representanter fra offentlige etater med mye erfaring med storskala implementering så raskt at denne tidsfristen var urealistisk, og ny dato for lansering av MinSide ble satt. Ved utgangen av 2005 skulle MinSide lanseres. Etter stortingsvalget høsten 2005, ble ny regjering utnevnt og det ble etablert et nytt departement som skulle overta ansvaret for MinSide. Fornyings- og Administrasjonsdepartementet med Heidi Grande Røys som Minister, valgte å fortsette arbeidet med MinSide-prosjektet og opprettholdt trykket på gjennomføringen.

Implementeringen av innbyggerportalen har vært en lang og komplisert prosess. Mange aktører fra ulike statlige etater samt kommunerepresentanter har vært involvert i prosjektet, og alle de involverte har ulik bakgrunn, erfaring og kultur. Denne mangfoldige sammensetningen bidrar til mange utfordringer ved utvikling og implementering av innbyggerportalen. Teknologien som ble valgt var svært fleksibel, slik at man enkelt kan bygge ut og videreutvikle MinSide-løsningen. Denne muligheten er helt avgjørende for å sikre levetiden til systemet, ettersom innbyggerportalen som ble lansert i desember 2006 anses å være første versjon. I tillegg har en slik storskala implementering stor brukermasse

og denne brukermassen består av alle samfunnslag. Det forventes at alle skal kunne dra nytte av løsningen, enkelt finne fram og utføre de oppgaver man har med det offentlige.

Prosjektstyringen av MinSide har ligget hos departementet, og dette er spesielt ettersom departementene vanligvis innehar det overordnede ansvaret mens det er etatene som utfører prosjekttiltakene. Ved større prosjektutviklinger er det viktig at det er en sterk og erfaren prosjektleder som har ansvaret. Han/hun må utarbeide en nøyaktig tidsplan i samarbeid med andre aktører, være i stand til å holde riktig fokus på de ulike sidene ved prosjektet, skjære igjennom ved behov, samt koordinere alle aktører og utviklingsoppgaver.

Det er altså mange aspekter og utfordringer ved slike storskala implementeringer, og fallhøyden er stor. Mye ressurser må benyttes ved utviklingen av løsningen, og prosjektet må ha høy prioritet internt hos alle de ulike aktørene. Høy forankring er en nødvendighet for å få gjennomslag for et storskala prosjekt og for å sikre gjennomføringen.

Ved implementering av MinSide støtte prosjektet på problemer i form av tidspress. Flere av aktørene som var involvert i prosjektet oppga dette som det største problemet og utfordringen med MinSide. I tillegg hadde man problemer med å etablere sikkerhetsportalen. Sikkerhetsportalen skal gi alle innbyggere en felles påloggingsløsning til det offentlige uavhengig av etat og IKT-løsning. Disse to problemene og arbeidet med alternativ pålogging til MinSide bidro til at lanseringen ble forsinket, og først 18. desember 2006 ble løsningen lansert.

I min forskning har jeg sett nærmere på hva som var styrende i den storskala implementeringen MinSide: er det politikken og politikerne som styrer informasjons- og kommunikasjonsteknologien eller er det informasjons- og kommunikasjonsteknologien som styrer politikken. Det var Moderniseringsminister Morten A. Meyer som satte i gang og var primus motor for implementering av MinSide. Innbyggerportalen omtales som hans ”hjertebarn”, og han la høyt trykk både på de involverte aktørene og gjennomføringen av prosjektet. Bakgrunnen for utviklingen av MinSide var fornying av og et ønske om

samordning av informasjons og kommunikasjonsteknologien i det offentlige.

Lanseringsdato ble bestemt uavhengig av teknologien, og på den måten kan vi se at man i dette tilfellet ikke tok utgangspunkt i de teknologiske løsningene som finnes. Meyer ønsket å opprette en innbyggerportal, og satte i gang prosjektet uten undersøke nærmere om det teknisk lot seg gjennomføre. Prosjektet var høyt forankret både i departementet og i de ulike offentlige etatene som deltok i prosjektet, og dette var helt avgjørende for å sikre tilstrekkelige ressurser og gjennomføringen. Ut i fra dette kan det konkluderes med at det i implementeringen av MinSide har vært politikere og politikken som har styrt teknologien.

Statsforvaltningen valgte SI som leverandør og tok med denne leveransen uten tvil i bruk den mest moderne teknologien som finnes. Dette er et system som kan skaleres til å tåle meget stor trafikk (digi.no, 2006). Teknologien er også førende i den grad at den stadig er i utvikling, og at den mest moderne teknologien som finnes i år 2005 kan være avleggs i 2009.

Målsettingen ved MinSide viser at man ønsker å gi innbyggerne et tilbud og et alternativ til de tradisjonelle kanalene til ulike offentlige virksomheter. Det er riktignok ønskelig at systemet tas i bruk, men dette er ikke et suksesskriterie. Teknologien skal være tilgjengelig for de som ønsker det, og man gir ikke teknologien en større betydning enn som et tilbud fra det offentlige til menigmann. Det forventes ikke at teknologien i seg selv skal føre til omfattende endringer.

På spørsmålet om det er politikerne eller teknologien som var styrende i den storskala implementeringen MinSide kom det fram i denne undersøkelsen at det er politikken og politikerne som i hovedsak la føringene, men det er også andre involverte i prosjektet. Alle aktørene som er involvert i utviklingen og gjennomføringen av MinSide har bidratt i og påvirket løsningen. Ved hjelp av tjenesteforum og samarbeid mellom departement og tjenesteleverandører har etater og kommuner hatt mulighet til å påvirke løsningen. Det vil derfor bli feil å si at en enkelt aktør har vært styrende i MinSide-prosjektet. Det er et samspill mellom alle aktører, både menneskelige og ikke-menneskelige aktører.

Teknologien er også en aktør som påvirker utvikling, bruk og videreutvikling av ny teknologi. Det er med andre ord viktig både å forstå teknologienes/de tekniske systemers egenart og dynamikk (utviklingstrender), og samtidig ha innsikt i de politiske, institusjonelle, organisatoriske og kulturelle forhold som påvirker utviklingen. Det blir derfor ikke riktig å påstå at det er enten politikk/politikere eller teknologi som innehar den styrende rollen.

Med utgangspunkt i Orlikowski (1996) sine perspektiv for endring i organisasjoner har implementeringen av MinSide blitt sammenlignet med de ulike perspektivene, og dette har vært essensielt for å bli klar over hva det er som fører til endring. Dette kan legge føringer for både bruk og videreutvikling av MinSide, alt ettersom hva man ønsker at systemet skal gjøre. Orlikowski (1996) presenterer 4 perspektiv: planlagt endring, teknologisk imperativ, punctuated equilibrium og situated change perspektiv. De tre første perspektivene tar utgangspunkt i en enkelt stabil organisasjon. MinSide derimot, er et prosjektsamarbeide på tvers av statlige etater og kommuner. Situated change perspektivet tar hensyn til at en organisasjon sjelden er stabil og at endringer forekommer mer subtilt og langsomt. I MinSide er mange ulike aktører involvert, og det er hvordan disse aktørene improviserer i forhold til å forstå og handle logisk med utgangspunkt i situasjonen de befinner seg i som er avgjørende for endring. Med utgangspunkt i dette har implementeringen av MinSide størst likheter med Orlikowski sitt situated change perspektiv.

Det er også store forskjeller mellom situated change perspektivet og MinSide, og disse forskjellene innebærer størrelsen på brukermassen, organiseringen av prosjektet, valget av teknologi, utnyttelsen av teknologien, samt påvirkningen av andre lignende eforvaltningstiltak. Ut i fra disse forskjellene kan vi se at teorien Orlikowski utarbeidet befinner seg på et mikronivå, i motsetning til implementeringen av MinSide som ligger på et makronivå. MinSide er en storskala implementering i det offentlige.

I kapittel 1 ble delproblemstilling om hvorvidt politikerne er årvåkne nok overfor mulighetene som finnes i ny IKT og om de er i stand til å ta de riktige valgene presentert.

Dette vil være avhengig av hvor godt de politiske myndigheter greier å konkretisere teknologispørsmålene ved å vise hvordan informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan virke inn på folks hverdag, både med det offentlige og ellers. Først når man greier å vise hvordan innbyggerne vil tjene på å benytte den nye teknologien kan det bli snakk om å foreta informerte valg, og først da kan man underlegge teknologien en reell politisk styring (Schartum, 2003).

Denne oppgaven er et viktig bidrag i informasjonsteknologien fordi den belyser de mange utfordringene som finnes ved storskala teknologiske implementeringer i det offentlige. Den fremhever betydningen av høy forankring innen både departement og hos de ulike aktørene som er involvert, for å sikre det nødvendige trykket for å ha en vellykket gjennomføring. Implementeringen av MinSide viser at det er mulig for politikere å ta styring over teknologien, og utvikle nye systemer med utgangspunkt i en idé og ikke med bakgrunn i de teknologiske mulighetene som finnes.

9.1 Videre arbeid innenfor dette temaet

MinSide ble innført som et ledd i fornyingsarbeidet til det offentlige i Norge, og det er et eforvaltningsprosjekt. I denne oppgaven har vi sett nærmere på selve implementeringen av MinSide, men det er også mange andre interessante sider ved dette temaet. Jeg vil her forsøke å presentere andre relevante problemstillinger, og som ville vært lærerikt å få undersøkt nærmere.

Norge har, i følge flere involverte aktører (som prosjektleder i MinSide, ledere i FAD og tjenestekoordinator i MinSide), kommet lengst i arbeidet med utviklingen av et offentlig servicekontor på nett. Det er flere andre nasjoner som står på trappene til å utvikle lignende løsninger, og Danmark er et eksempel. Tjenestekoordinator i MinSide fortalte at danskene har besøkt Norge.no i Leikanger for å se nærmere på ulike aspekter ved selve løsningen, utviklingen og implementeringen av MinSide. Kanskje kan danskene lære av de feilene som ble gjort i forbindelse med arbeidet av MinSide. Å se nærmere på hvor langt andre

nasjoner har kommet og hva som faktisk har blitt gjort av disse i fornyingsarbeidet av det offentlige ville vært en interessant undersøkelse. Som prosjektleder i MinSide uttaler:

”Jeg tror jeg at det er en del ”promiseware” på dette markedet her altså... at man prøver og kanskje overselger litt. Man må skrape litt på overflaten... mange som sier at de har mange ting og tang, men har de det faktisk eller har de tjenester som ligner på Norge.no? Det kan være like brukervennlig og nyttig tjeneste, men at det fortsatt bare er en lenkesamling så må du fortsatt ha de samme ulike pinkodene og passordene og alt det der.”

I tillegg jobber flere europeiske land med en felles sikkerhetsløsning, hvor alle landets innbyggere kun har ett brukernavn og passord for pålogging av alle offentlige virksomheter. Dette er et møysommelig arbeid og det er ikke mange land som har kommet i mål med dette.

”Svenskene har ikke klart det, finnene har ikke klart det, danskene er kanskje på vei mot noe, Belgierne tror de har klart det.”

Leder i FAD om elektronisk identitet.

Arbeidet med en slik påloggingsløsning jobbes det også med i Norge og det er opprettet et samarbeid ledet av FAD hvor en rekke statlige virksomheter deltar. Her forsøker man å utvikle en ny strategi for elektronisk identitet, eID-kort og elektroniske signaturer. I perioden februar 2007 og april 2007 er det bred offentlig høring, herunder kommunene og markedsaktørene, og det er laget planer for igangsetting og drift av ny sikkerhetsportal (FAD, 2007b). En undersøkelse av de ulike aspektene ved sikkerhetsportalen både i Norge og andre europeiske land vil være svært spennende.

I forbindelse med den videre driften og utviklingen av MinSide vil det være interessant å se hvordan det går med løsningen som helhet. Om man vil kunne se reelle organisasjonsendringer i de ulike offentlige etater og kommuner etter at MinSide har vært i drift en periode, om nye tjenester legges til og blir benyttet, og om de målsettingene man hadde ved oppstart har blitt oppfylt. Det vil også være interessant å se virkningen av å ha et offentlig servicekontor på internett. Spesielt å sett nærmere på hvorvidt brukernes holdninger til det offentlige og bruksmønster av de offentlige virksomheter har endret seg, samt om de offentlige ansattes arbeidsrutiner eller arbeidsinnhold har blitt endret. I tillegg hadde det vært interessant å se om forskjellene mellom de sterke og svake samfunnslagene har økt eller blitt mindre tydelige etter at MinSide har blitt tatt utstrakt i bruk, og dette for å se om økt utnyttelse av teknologi har ført til at demokratiet styrkes eller svekkes.

Referanser

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1999). Handlingsplan 1999-2001 - Elektronisk forvaltning - Tverrsektoriell IT-utvikling i statsforvaltningen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003). Strategi for IKT i offentlig sektor. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- Backman, J. (1985). Att skriva och läsa vetenskapliga rapporter. Studentlitteratur Lund, Sverige.
- Barber, B. R. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.
- Bardini, T. (1997). Bridging the Gulfs: From Hypertext to Cyberspace. *Journal of Computer-Mediated Communication*, Volume 3 Issue 2.
- Bowker, G. og Star, S.L. (1994). Knowledge and Infrastructure in International Information Management: Problems of classification and coding. In L. Bud-Frierman (ed.), *Information acumen: The understanding and use of knowledge in modern business* (pp.187-216). London: Routledge.
- Busch, T., Johnsen, E. og Klausen, K. K. & Vanebo, J. O. (2005), Modernisering av offentlig sektor. Universitetsforlaget, Oslo.
- Callon, M. (1999). Actor-network theory – the market test. In: Law, J. and Hassard, J. (ed.), *Actor Network Theory and after*. Oxford and Malden: Blackwell, s. 181-195.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2001), New Public Management i norsk statsforvaltning. Universitetsforlaget, Oslo.
- Ciborra, C. U. (1997). De Profundis? Deconstructing the concept of strategic alignment, *Scandinavian Journal of Information Systems*, 9(1):67-82.
- Cornford, T., og Smithson, S. (1996). Project research in Information Systems – Student's guide. Palgrave.
- Dagens IT (2006) Klar og spent på MinSide
<http://www.dagensit.no/bedrifts-it/article737768.ece> Sist besøkt 20.04.2007.

- Digi.no 2005a Stort digitalt hopp for offentlig sektor
<http://www.digi.no/php/art.php?id=216831> Sist besøkt 13.03.2007
- Digi.no 2005b Folket forventer selvbetjent stat.
<http://www.digi.no/php/art.php?id=216705> Sist besøkt 13.03.2007
- Digi.no 2006 MinSide åpner med 6 statlige etater
<http://www.digi.no/php/art.php?id=361791> Sist besøkt 12.02.2007
- Dunleavy, P. og Margetts, H. (2000), The advent of digital government: Public bureaucracies and the state in the information age, in *Annual Conference of the American Political Science Association*.
- Ehn, P. (1993). Scandinavian design: on participation and skill. In D. Schuler and A. Namioka, (eds.), *Participatory design: principles and practices*, pp. 41-78, Lawrence Erlbaum LTD.
- eNorge 2005 eNorge 2005. Nærings- og Handelsdepartementet. Oslo, juni 2002.
- eNorge 2009 eNorge 2009 – det digitale spranget. Moderniseringsdepartementet. Oslo, juni 2005.
- FAD 2006a Spørretimespørsmål: Utsettelse av MinSide (14.03.2006).
http://odin.dep.no/fad/norsk/aktuelt/svar_stortinget/071001-990077/dok-bu.html Sist besøkt: 12.02.2007.
- FAD 2006b Underveisrapport eNorge 2009 – Status for måloppnåelse og tiltak. (Oktober 2006).
http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/rap/2006/0003/ddd/pdfv/295711-underveisrapport_enorge_2009.pdf Sist besøkt 12.03.2007.
- FAD 24/2006 Pressemelding: Ny løsning for MinSide
<http://odin.dep.no/fad/norsk/aktuelt/pressemeldinger/pressem/071001-070025/dok-bu.html> Sist besøkt:12.02.2007.
- FAD 2007a Pressemelding: Over 100 000 brukarar på MiSide (08.01.2007).
<http://www.regjeringen.no/en/ministries/fad/pressemeldinger/2007/Over-100000-brukarar-pa-Miside.html?id=440838> Sist besøkt: 12.02.07.
- FAD 2007b Strategi for eID og e-signatur i offentlig sektor. (21.03.2007)
http://www.sikker.info/vedlegg/sikker_info_foredrag/SIKKER_INF O_2007_KATARINA_DE_BRISIS.pdf Sist besøkt: 02.04.2007

- Fountain, J. (2005), Central issues in the political development of the virtual state, in *The Network Society and the Knowledge Economy: Portugal in the Global Context*.
- Galliers, R. D. and Land, F. F. (1987). Choosing Appropriate Information Systems Research Methodologies. *Communications of the ACM*, (30:11).
- Gardar, J. H. (2004), Færre byråkrater skal gi bedre omsorg <http://www.nytid.no/index.php?sk=8&id=1998> Sist besøkt 07.04.2006.
- Gersick, C.J. (1991). Revolutionary Change Theories: A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm, *Academic Management Review* 16, 1 (1991).
- Giddens, A. (1979). Central Problems in social theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis. Macmillan, London.
- Giddens, A. (1984). The constitute of society: Outline of the Theory of Structuration. Policy Press, Cambridge.
- Gottschalk, P. (2002). IT-strategi. Fagbokforlaget, Bergen.
- Jansen, A og Skagestein, G. (2005). Kap 3. Sikkerhet i informasjonssystemer og infrastrukturer. Informasjonssikkerhet – Rettslige krav til sikker bruk av IKT. *Fagbokforlaget*.
- Hacker, K. L. og van Dijk, J. (2000). Digital Democracy, Issues on Theory & Practice, London: SAGE Publications.
- Hammer, M. (1990). Reengineering work: Don't automate, oliberate. *Harvard Business Review*, July-August: 104-112.
- Hanseth, O. (2000). The economies of standards, in: C. Ciborra (ed.), *From control to drift*, Oxford Univ. Press, pp. 56-70.
- Hanseth, O. og Braa, K. (2000). Who's in Control: Designers, Managers – or Technology? Infrastructures in Norsk Hydro. I *From Control to Drift*, redigert av Claudio Ciborra and associates. Oxford University Press, kap 8, s 125-147.
- Hanseth, O. og Monteiro, E. (1998). Understanding Information Infrastructure. Manuskript 28. august og er tilgjengelig her: <http://heim.ifi.uio.no/~oleha/Publications/>
- Haraldsen, A. (2001). IT på norsk. Universitetsforlaget, Oslo.
- Haque, N. S., (1998). Legimitation crisis: a challenge for public service in the next century. *International Review of Administration Sciences*, 64(1):13-26.

- Hatling, M. og Sørensen, K. H. (1998). The construction of user participation. In *The spectre of participation*, Knut H. Sørensen (ed.), Scandinavian Univ. Press.
- Homburg, V. (2004), 'E-government and NPM: The perfect marriage? In *ICEC '04: Proceedings of the 6th international conference on Electronic commerce*, pages 547-555. ACM Press.
- Homburg, V. og Bekkers, V.J.J.M. (2002). The Back-Office of E-Government (Managing Information Domains as Political Economies). *35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, Big Island, Hawaii, USA
- Houghton, J., og Sheehan, P. (2000). A primer on the knowledge economy, <http://www.cfses.com/primer.htm> Sist besøkt 07.02.2007.
- IDABC (2005) CA: Impressive e-government take-up in Canada <http://europa.eu.int/idabc/en/document/4083> Sist besøkt 07.02.2007.
- Jain, A. og Patnayakuni, R. (2003). Public expectation and public scrutiny: An agenda for research in the context of E-Government. *2003 Americas Conference on Information Systems*, Tampa, FL, August 2003.
- Jansen, A. (2005), Assessing e-government progress - why and what. Presented at NOKOBIT 2005, 21-23.11.05 in Bergen.
- Jansen, A. (2006). Forelesning ved Universitet i Oslo, FINF 4001 Saksbehandlersystemer med mer. Forelesning 10.10.2006. http://www.uio.no/studier/emner/jus/afin/FINF4001/h06/undervisningsmateriale/FINF1001-H06-1010_saksbeh.pdf Sist besøkt 24.04.2007.
- Jansen, A. og Nes, T. (2005). Information Systems as Structure or Actor - A study of the implementation of a case processing system in an organisation. Forvaltningsinformatisk notatserie 2/05. <http://www.afin.uio.no/forskning/notater/index.html> Sist besøkt 05.05.2007
- Jansen, A. og Schartum, D. W. (2006). Innspill fra Avdeling for forvaltningsinformatikk til Fornyingsdepartementet vedr. IKT-politikken. Forvaltningsinformatisk notatserie 1/06. <http://www.afin.uio.no/forskning/notater/index.html> Sist besøkt 05.05.2007

- Lee, A. S. og Baskerville, R. L. (2003) *Generalizing Generalizability in Information Systems Research*.
- Lenk, K. og Traunmüller, R. (2000). A framework for electronic government. *Database and Expert Systems Applications, 2000. Proceedings. 11th International Workshop*.
- Kling, R. og Iacono, S. The Control of Information Systems Development after implementation, *Communications of the ACM*, 27:1218-1226, 1984)
- MinSide (2007) <http://www.minside.no/> Sist besøkt 13.03.2007.
- Miller S. E. Form systems design to democracy. *Communications of the ACM*, 36(6):38-38, 1993
- MOD 49-5/2005 Pressemelding: MinSide og elektronisk ID gjør hverdagen enklere. <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/bondevikII/mod/pressem/05001-070078/dok-bu.h> Sist besøkt 23.11.06
- Moon, M. J. (2002). The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality? *Public Administration Review* 62 (4), 424–433.
- Monteiro, E. (2000). Actor-Network Theory and Information Infrastructures. I *From Control to Drift*, redigert av Claudio Ciborra and associates. Oxford University Press, kap 5, s 71-86.
- Monteiro, E. og Hanseth, O. (1995). Social Shaping of information Infrastructure: On Being Specific About The Technology. I W. J. Orlikowski et al (red.): *Information technology and changes in organizational work*, Chapman and Hall, s.325-343.
- Monteiro, E. og Hepsøe, V. (1998). Diffusion of information infrastructure: mobilization and improvisation, In *Information systems: current issues and future challenges*, TJ Larsen, L Levin and JI DeGross (eds.), IFIP 1998, pp 255-273.
- Mumford, E., (1984). Participation – from Aristotle to today. In T.M.A. Bemelmans, editor, *Beyond productivity: information systems development for organizational effectiveness*, pp 95-104, North Holland.
- NAV (2007) <http://www.nav.no/page?id=1073743081> Sist besøkt 30.03.2007
- Nguyen, D. T. og Alexander, J. (1996). The coming of cyberspace time and the end of the polity, pp. 99-124 in *Cultures of Internet: Virtual spaces, real histories, living bodies*. London: Sage.
- Norge.no <http://www.norge.no/> Sist besøkt 21.03.2007

-
- Orlikowski, W.J., (1996). Improvising Organisational Transformation Over Time: A Situated Change Perspective, *Information Systems research*, 7(1):63-92.
- Orlikowski, W.J. (2000). Using Technology and Constituting Structures: A practice lens for studying technology in organizations. *Organization Science*, Vol. 11, No. 4, pp. 404-428.
- Orlikowski, W.J. og D. Robey (1991). Information Technology and the Structuring of organizations. *Information Systems Research*, Vol. 2, No. 2, pp. 143-169, 1991.
- Pellerud, M. og Jansen, A. (2006). Tverrsektorielt IKT-samarbeid i staten. En undersøkelse av etableringen av Altinn. <http://www.afin.uio.no/forskning/notater/index.htm> Sist besøkt 30.03.2007
- Perrow, C. (1984). Complexity, Coupling and Catastrophe, kap 3 fra boken *Normal Accidents*, *Princeton Univ. Press*, pp. 62-100.
- Regjeringen (2005). Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09. (Soria Moria-erklæringen). <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/smk/rap/2005/0001/ddd/pdfv/260512-regjeringsplattform.pdf> Sist besøkt 09.05.2007
- Risan, L. C. (1997). Artificial Life A Technoscience Leaving Modernity? An Anthropology of Subjects and Objects. http://www.anthrobase.com/Txt/R/Risan_L_05.htm Sist besøkt 10.04.2007
- Quah D.T. (2000), The Weightless Knowledge Economy, *written for the Asia-Europe Young Leaders Symposium IV*, June 13, Limerick, Ireland.
- Sahay, S. og Robey, D. (1996). Transforming work through information technology: a comparative case study of geographic information systems in county government, *Information Systems Research*, 7(1):63-92.
- Schartum, D. W. (2003). Hva vil vi egentlig med informasjonsteknologien? http://www.afin.uio.no/forskning/notater/1_97.html Sist besøkt 26.04.2007
- Schedler, K. og Scharf, M. C. (2001). Exploring the Interrelations between Electronic Government and the New Public Management in *B. Schmidt, K. Stanoevska-Slabea and V. Tschammer (eds) Towards the ESociety. E-Commerce, E-Business, and E-Government*. Boston, MA: Kluwer.

- Silapathong, D. C. (2004). Development and Implementation of NSDI in Thailand,
<http://www.gisdevelopment.net/policy/international/ma04013pf.htm>
Sist besøkt 07.05.2006.
- Smalltimes (2007) Proponents float “man-on-the-moon” push for nanotechnology.
http://www.smalltimes.com/Articles/Article_Display.cfm?ARTICLE_ID=268853&p=109 Sist besøkt 25.05.2007
- Soh, C., Kien, S.S og Tay-Yap, J. (2000). Cultural fits and misfits; is ERP a Universal Solution? *Communications of the ACM*, Volume43 Issue 4, April 2000.
- Statsråd Offisielt frå statsrådet 18.juni 2004
http://odin.dep.no/smk/norsk/aktuelt/off_statsraad/001001-010218/dok-bn.html Sist besøkt 07.04.2006.
- Stortingsmelding nr.17 (2006). Eit informasjonssamfunn for alle. Det Kongelige Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Godkjent i Statsråd 15.desember 2006.
- Stortingsproposisjon 1 (2000-2001). *Arbeids- og administrasjonsdepartementet av 15. september 2000, godkjent i Statsråd samme dag.*
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stprp/20002001/st-prp-nr-1_2000-2001.html?id=137604 Sist besøkt 12.03.2007.
- Sullivan, H. og Skelcher, C. (2002) Working Across Boundaries: collaboration in public Services. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Sørensen, K. H. (1997). Informasjonsteknologi, Kultur og Samfunn. Kompendium. Senter for Teknologi og Samfunn, NTNU.
- Tambouris E., Gorilas S. og Boukis G., (2001). Investigation of Electronic Government. *Proc. of the 8 Panhellenic Conference on Informatics*, pp. 367-376.
- Tan, C. W., Pan, S-L. og J. Huang, (2002). "Electronic Government Practice in Action: An Evolution of Customer Relationship Management". Pacific Conference on Information Systems (PACIS 2002). September 2-4, Tokyo Japan.
- Teknisk Ukeblad MinSide snart klar (29.08.2006)
<http://www.tu.no/data/article57733.ece> Sist besøkt 14.03.2007
- Teknologirådet (2006). Offentlige tjenester på Internett. Rapport – 3. Oslo. Publisert på www.teknologiradet.no.

- Teknologirådet (2007). Langt igjen for MinSide (02.02.2007)
<http://www.teknologiradet.no/FullStory.aspx?m=74> Sist besøkt 12.02.2007
- Yin, Robert. (2003). Case study research: design and methods (Third edition). Sage Publications.
- Wagner, I., (1993). A web of fuzzy problems: confronting the ethical issues. *Communications of the ACM*, 36(6):94-101, 1993. Also published in Participatory Design Conference (PDC) '92.
- Walsham, G. (1995). Interpretive case studies in IS Research: Nature and Method. *European Journal of information Systems*, 4:74-81.
- Walsham, G. og Han, C. (1991). Structuration Theory and Information Systems Research”, *Journal of Applied Systems Analysis*, Vol. 7, pp. 77-85.
- Wiedersheim-Paul, F. og Eriksson, L.T. (1991). *Att utreda och rapportera*. Malmö: Liber.
- Wikipedia 2005 Kjell Magne Bondeviks andre regjering
http://no.wikipedia.org/wiki/Kjell_Magne_Bondeviks_andre_regjering Sist besøkt 07.04.2006.
- Wikipedia 2007 Columbi egg
http://no.wikipedia.org/wiki/Columbi_egg Sist besøkt 25.04.2007
- Wimmer, M. (2001), 'European development towards online one-stop government: The “eGOV” project. *In Proceedings of the ICEC2001 Conference*, 31/10 - 4/11/2001 in Vienna.
- Zulfiqar, K. A., S. L. Pan, J. N. Lee og J. C. Huang (2001). E-Government: An Exploratory Study of On-line Electronic Procurement Systems [Case Study]. *The 9th European Conference on Information Systems*, Bled, Slovenia.

Vedlegg A

Intervjuguide

- Er du/dere enig i at IKT kan benyttes som verktøy i moderniseringsprosessen?
- Andre faktorer som kan spille inn ved fornying og modernisering?
- Hadde ministerskiftet i 2005 innvirkning på implementeringen av MinSide?
Eventuelt hvordan?
- Kan du fortelle litt om prosjekthistorikken i MinSide slik dere opplevde den?
Hvordan var prosessen?
- Hva mener du/dere er spennende i forhold til MinSide?
- Hva anser du/dere som hovedfordelene med MinSide?
- Hvilke forventninger har du/dere til MinSide?
- Hvilke utfordringer støtte dere på underveis?
- Hvilke problemer oppstod i forbindelse med prosjektet?
- Hvordan ble disse problemene løst?
- Hvordan opplevde dere departementet og Norge.no sin rolle som prosjektstyrer?
- Hvordan var samarbeidet på tvers av etatene og kommunene?
- Ble det satt noen føringer for hvilken teknologi dere måtte ta i bruk?
- Hva er fokus nå hos du/dere?
- Har fokuset endret seg?
- Hvordan har dere opplevd løsningen etter lansering?
- Hvilke tilbakemeldinger har dere fått på innbyggerportalen?
- Det er kanskje litt tidlig å si, men har MinSide svart til forventningene?

Vedlegg B - Abstract

MinSide is an online public service office, and is an alternative to all Internet users in Norway. The project, MinSide, is a collaboration between departments and municipality, and is one of the ways for the governments to renew the public administration. Many different actors with different backgrounds and culture were involved in this project. In this thesis I have conducted a research study to see who and what manages and drives the implementation of MinSide. Through interviews with actors participating in the project, I have learned a lot about how the involved actors experienced the process, and using the interviews and literature available, I now know a lot about the background for MinSide and about the challenges in large ICT-projects.

The main focus has been to look at the politicians' ability to manage the technology, and this has been connected to Orlikowski's (1996) perspectives on organizational change. The situated change in perspective has many similar features to the implementation of MinSide, but there are also many different aspects. Orlikowski's research is on a micro level; few users, collaboration in a department, in an organization, a Lotus Notes system where all workers must use the new system. MinSide on the other hand, is on a macro level; where every Norwegian citizen is a potential user, it is a collaboration between departments and municipality, a technological solution, which offers links to the public service providers, and MinSide is an alternative to the traditional entrance to public administration.

There are many challenges in large and complex implementations. The launch of MinSide 18. December 2006 shows that the project was carried out successfully. The interviews and available literature give me some pointers as to what made this project so successful. A leader that works hard and is committed to the project is of large significance. In addition it is important that the relationship between the project and the leader is close, in order to keep the required pressure to finalize the implementation. It is also very important that there are objectives for implementing and using the new technology. If one can show how

the citizen will benefit from the technology, one may be able to give technology some political control.