

Rapport 2002:13

Organisering av IT-funksjonen i Skatteetaten

Forord

Statskonsult har på oppdrag fra Skattedirektoratet foretatt en gjennomgang av organiseringen av IT-funksjonen i Skatteetaten. Denne publikasjonen er Statskonsults sluttrapport fra prosjektet.

Prosjektet er en videreføring av Statskonsults prosjekt Organisering av IT-funksjonen i Skattedirektoratet og bygger på de konklusjonene som kom frem i dette prosjektet.

Fokuset i prosjektet Organisering av IT-funksjonen i Skatteetaten er flyttet fra IT-avdelingen til de delene av Skatteetaten som har en rolle i forbindelse med utvikling, vedlikehold og drift av etatens IT-systemer.

Målet med prosjektet er å bidra med utredninger på strategisk nivå for Skattedirektoratet som et ledd i å avklare fremtidig organisering av arbeidet som er knyttet til Skatteetatens IT-systemer. Ved siden av dette, vil prosjektet bidra til Statskonsults arbeid med å fremskaffe et godt definert rammeverk for organisering av IT-funksjonen i statlige virksomheter.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Guri Verne i avdeling for informasjonsteknologi har vært prosjektansvarlig. Prosjektleder har vært Mari Vestre. Prosjektgruppen har vært sammensatt av et tverrfaglig team fra flere av Statskonsults fagavdelinger. Olaug Hana Nesheim i avdeling for informasjonsteknologi, Maria Strøm i avdeling for omstilling og organisasjonsformer, Marianne Kvalvåg i avdeling for styring og resultatorientering samt Annette Finsveen og Kristin Vislie i avdeling for kompetanseutvikling og internasjonalisering. Tone Skarpsno har bidratt i slutføringen av rapporten. Prosjektsekretær har vært Beate Hertzberg.

Oslo, desember 2002

Jon Blaalid
direktør

Innhold

Sammendrag.....	1
1 Innledning.....	3
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	3
1.2 Mandat.....	3
1.3 Problemstillinger i relasjon til Skattedirektoratet.....	4
1.3.1 Redusere risiko (feil, mangler, sårbarhet i drift og forvaltning) ..	4
1.3.2 Styrke kapasitet og kompetanse til nyutvikling ..	4
1.3.3 Bedre kostnadseffektiviteten ..	5
1.4 Metode og analyseperspektiv ..	5
1.4.1 Rollekartlegging.....	6
1.4.2 Kompetansekartlegging.....	6
1.4.3 Studiebesøk i skatteetatene i Danmark, Sverige og Finland	7
1.4.4 Litteraturstudier ..	8
1.5 Leserveiledning ..	8
2 Om skatteetaten ..	9
2.1 Beskrivelse av etaten og dens oppgaver.....	9
2.2 Organisering av Skattedirektoratet.....	11
2.3 Hva slags organisasjon er skatteetaten? ..	13
3 Særtrekk ved IT-virksomhet i staten ..	15
3.1 Innledning og definisjoner ..	15
3.2 Offentlige etater som kunder.....	16
3.3 IT-basert myndighetsutøvelse – rettslige føringer ..	16
3.3.1 Regulering av IT-basert myndighetsutøvelse.....	17
3.3.2 Rettslige rammer for organisering av myndighetsutøvelse.....	18
3.3.3 Oppgaver og ansvarsfordeling ..	18
3.3.4 Ivaretagelse av forsvarlighetskravene ..	19
4 Modeller og begreper knyttet til organisering av IT-funksjonen ..	20
4.1 Systemeier ..	20
4.2 Rollene styrer, bestiller og leverandør ..	21
4.3 Gartners IS lite-modell ..	23
5 Beskrivelse av organisering av IT-funksjonen i skatteetaten.....	26
5.1 Strategisk styring av IT i skatteetaten ..	26
5.2 Forholdet mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene ..	27
5.2.1 De etatsfaglige avdelingenes IT-kompetanse og forståelse ..	27
5.2.2 De store prosjektene og forankring i de etatsfaglige avdelingene ..	27
5.2.3 Rollefordeling.....	28
5.3 IT-avdelingens ansvar og oppgaver ..	31
5.3.1 Teknisk spisskompetanse ..	33
5.3.2 Systemutviklingsmetode ..	35
5.3.3 Systemarkitektur.....	35
5.3.4 Håndtering av leverandører ..	35
6 Statskonsults vurderinger ..	37
6.1 Strategisk styring av IT i skatteetaten ..	37
6.2 Forholdet mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene ..	37
6.3 Organisering av myndighetsutøvelse ..	39
6.4 IT-avdelingens rolle og oppgaver ..	40
6.4.1 IT-avdelingen som pådriver ..	41
6.4.2 IT-avdelingen som endringsleverandør.....	41

6.4.3	IT-avdelingens oppgaver som leverandør av infrastruktur	42
6.5	Er skatteetaten blitt et administrativt adhokrati?	42
7	Statskonsults anbefalinger	45
7.1	Strategisk styring av IT	45
7.2	Plassering av systemeierskap	45
7.3	Rolleavklaringer	46
7.4	Prioriteringer	47
7.5	Organisatoriske tilpasninger i IT-avdelingen	47
7.5.1	IT-avdelingen som pådriver	48
7.5.2	IT-avdelingen som endringsleverandør	48
7.5.3	IT-avdelingen som leverandør av infrastruktur	49
7.6	Gevinster ved en justert organisering	49
7.6.1	Risiko	50
7.6.2	Kompetanse og kapasitet til nyutvikling	50
7.6.3	Kostnadseffektivitet	51
8	Veien til en ny organisering av IT-funksjonen i skatteetaten	52
8.1	Organisatoriske grep	52
8.2	Kompetanseutvikling	53
8.3	Aktiv rekruttering	54
8.4	Oppsummering	55

Tabelloversikt

Tabell 2.3	Antall behandlede oppgaver.....	14
Tabell 4.2a	Ulike aktørers krav til IT-systemene.....	22
Tabell 4.2b	Eksempel på innhold i styrer-, bestiller- og leverandørroller på ulike nivåer i organisasjonen.....	22

Figuroversikt

Figur 2.1a	Verdikjede for skatte- og avgiftsadministrasjonens arbeid.....	9
Figur 2.1b	Organisering av skatteetaten.....	10
Figur 2.1c	Fordeling av skatteetatens budsjett 2000, fordelt på områder	11
Figur 2.2	Organisering av Skattedirektoratet.....	12
Figur 4.3a	Gartners IS lite-modell.....	24
Figur 4.3b	Hovedroller for IT-avdelingen i henhold til IS lite-modellen.....	25
Figur 5.2	Ulike syn på hva som er henholdsvis IT og det faget som IT-systemet omfatter.....	29
Figur 5.3	Rådgivning mot hvem, og hvor mye.....	32
Figur 5.3.1	Er det tilstrekkelig kompetanseoverføring mellom konsulenter og linjen?.....	34

Vedlegg

- A. Intervjuguide brukt i rollekartleggingen
- B. Spørreskjema brukt i kompetansekartleggingen i de etatsfaglige avdelingene og ytre etat
- C. Spørreskjema brukt i kompetansekartleggingen i IT-avdelingen
- D. Beskrivelse av organiseringen av IT-funksjonen i Sverige, Danmark og Finland

Sammendrag

IT er en viktig del av skatteetatens virksomhet:

- Gode IT-systemer er viktig for effektiv og trygg behandling av saksmengden som er etatens hovedoppgave.
- IT-virksomheten griper inn i den konkrete saksbehandlingen ved at det fattes automatiske vedtak i IT-løsningene.
- IT-virksomheten omfatter store og viktige prosjekter i etaten.

Skattedirektoratet har en sterk IT-avdeling som i mange år har utviklet og forvaltet løsninger for skatteetaten på en god måte.

Skattedirektoratet ble omorganisert i 2000. IT-avdelingen gjennomførte en intern reorganisering noe før omorganiseringen i resten av direktoratet. De etatsfaglige avdelingene har fått større ansvar for produksjonen i ytre etat ved at resultatansvaret er lagt til disse avdelingene. De etatsfaglige avdelingene har dessuten fått budsjettansvar for de fleste av de store IT-prosjektene.

Statskonsult har fått i oppdrag å vurdere dagens organisering og komme med forslag til en fremtidig organisering av IT-virksomheten i Skattedirektoratet.

Statskonsults undersøkelser viser at:

- Rollefordelingen mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene ikke er definert klart nok.
- Fordi IT-avdelingen har lang og god erfaring og kompetanse i utvikling og forvaltning av applikasjonene, er det lett for de etatsfaglige avdelingene å la IT-avdelingen forsette med den gamle arbeidsdelingen.
- Det finnes liten IT-kompetanse utenfor IT-avdelingen. Det er lite samarbeid mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene utover det allerede etablerte samarbeidet med systemforvaltningsenhetene.
- Det er mangel på kompetanse til å lede store prosjekter både i IT-avdelingen og i de etatsfaglige avdelingene, og Skattedirektoratet er derfor i større grad enn ønskelig, nødt til å basere seg på eksterne konsulenter.

Statskonsult anbefaler at de etatsfaglige avdelingenes ansvar for IT-systemene i skatteetaten styrkes. Dette bør tydeliggjøres ved at de etatsfaglige avdelingene gis et formelt systemeieransvar for alle faser i systemenes livssyklus, ikke bare for prosjektene slik det er i dag. Men det er ikke nok bare å flytte det formelle ansvaret. Den største utfordringen er å få det hele til å fungere på denne måten også i praksis.

For å støtte opp om systemeierskapet i de etatsfaglige avdelingene må det gjennomføres endringer i strukturer og prosesser som ligger til grunn for dagens styring av IT. Samtidig må det bygges opp kompetanse i de etatsfaglige avdelingene fordi det er en forutsetning for at styringsprosessene skal fungere.

Statskonsult har følgende forslag til konkrete tiltak:

- Forbedring av strukturer og prosesser for strategisk styring av IT
- Utarbeidelse av en IT-strategi og handlingsplan for etaten som helhet
- Opprettelse av et prioriteringsråd
- Klar rollefordeling med tydelige rollebeskrivelser mellom de etatsfaglige avdelingene og IT-organisasjonen
- Oppdeling av de store prosjektene til mindre prosjekter

Statskonsult anbefaler følgende tiltak for å styrke kompetansen:

- Kompetanseutvikling både for systemeierne i de etatsfaglige avdelingene og for IT-avdelingen for å komme over i en samarbeidsform basert på god IT-forståelse på systemeiersiden og god rådgivningskompetanse på IT-siden.
- Tilrettelegging av karriereveier som belønner arbeid med IT i de etatsfaglige avdelingene.
- Aktiv rekruttering av personer med kombinasjonskompetanse (for eksempel juridisk-, økonomisk-, IT- og prosjektledelseskompetanse).
- Trainee-opplegg.
- Systematisk kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter.

Statskonsult anbefaler at Skattedirektoratet støtter seg til erfaringer fra tilsvarende organisasjoner i andre nordiske land og andre offentlige virksomheter i Norge.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I 2000 gjennomførte Statskonsult et oppdrag for Skattedirektoratet hvor mulige organisatoriske tilpasninger for hele eller deler av direktoratets IT-funksjon ble vurdert. Som del av prosjektet ble det laget en utredning om rettslige systemavgjørelser og grenser for eksterialisering av tjenester knyttet til IT-systemene.

”Organisering av IT-funksjonen i Skatteetaten” er en videreføring av dette prosjektet, og bygger på de konklusjonene som kom frem der. Fokuset er utvidet og omfatter nå alle organisasjonsenheter som har eller bør ha en rolle i utvikling, vedlikehold og drift av etatens IT-systemer. Det legges særlig vekt på de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingens forhold til disse.

1.2 Mandat

Mandatet for prosjektet er å vurdere og komme med anbefaling om fremtidig organisering av hele IT-funksjonen i skatteetaten. Oppdraget omfatter følgende:

- å gjennomgå, beskrive og definere rollefordelingen i skatteetaten knyttet til utvikling, vedlikehold og drift av IT-systemer
- å kartlegge kompetanse relatert til utøvelse av systemeierrollen i forbindelse med utvikling, vedlikehold og drift av IT-systemer
- å kartlegge organiseringen av IT-funksjonen i aktuelle nabolands skatteetater for referanse/beste praksis-eksempler
- å foreslå tiltak for å bedre organiseringen av IT-funksjonen i skatteetaten, herunder oppgavefordeling egenregi/kjøp i markedet

Formålet med å utrede og foreslå endring av organiseringen av IT-funksjonen i skatteetaten er:

- å redusere risiko (feil, mangler, sårbarhet i drift og forvaltning)
- å styrke kapasitet og kompetanse til nyutvikling
- å bedre kostnadseffektiviteten

Statskonsult skal samarbeide med Gartner¹ og benytte relevant materiale på de områdene det er formålstjenlig.

Skattedirektoratet skal følge fremdriften i prosjektet ved at det leveres skriftlige utkast og delrapporter underveis.

¹ Tidligere Gartner Group

1.3 Problemstillinger i relasjon til Skattedirektoratet

Med utgangspunkt i prosjektets formål slik det er formulert i mandatet, beskrives her problemstillingene som ligger til grunn for forslagene.

1.3.1 Redusere risiko (feil, mangler, sårbarhet i drift og forvaltning)

Store deler av skatteetatens oppgaveløsning er basert på bruk av IT. Feil og mangler i forbindelse med drift og forvaltning gir risiko for at etaten ikke skal være i stand til å utføre sine primæroppgaver. IT-systemene har med andre ord en svært sentral rolle i skatteetatens oppgaveutførelse og de er også i utstrakt bruk på områder hvor skatteetaten driver myndighetsutøvelse. Drift og forvaltning involverer både IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene, og ikke minst samspillet mellom dem. Problemstillinger knyttet til tilrettelegging for ekstern kontroll med oppgaveutførelsen når denne er helt eller delvis automatisert, er en del av risikobildet.

I prosjektet er det spesielt lagt vekt på å identifisere risikofaktorer knyttet til samhandling mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene når det gjelder drift og forvaltning. Videre vil dagens kompetansesituasjon i IT-avdelingen og i de etatsfaglige avdelingene bli vurdert i lys av dette risikoperspektivet. Sentrale problemstillinger vil være i hvilken grad endringer i samspillet mellom etatsfaglige avdelinger og IT-avdelingen vil kunne redusere risiko, og om endringer i kompetansesammensetting vil kunne ha positiv effekt på risikoreduksjon.

1.3.2 Styrke kapasitet og kompetanse til nyutvikling

Hovedtyngden av arbeidskapasiteten til IT-avdelingen er knyttet opp til drift og forvaltning av eldre systemer, noe som i liten grad gir grunnlag for fornying av kompetanse. Som i mange andre etater, er det i dag et misforhold mellom det som oppfattes som fremtidige teknologiske løsninger og den kapasiteten og kompetansen som finnes på nyere plattformer i IT-avdelingen.

Statskonsult vil i sin tilnærming til dette problemområdet legge spesielt vekt på å drøfte hvilken kompetanse som er kritisk for etaten i tiden fremover. Videre vil vi foreslå mulige tiltak for å sikre gode vilkår for kontinuerlig fornying av relevant kompetanse. Det vil også bli fokusert på hvilke områder som det er spesielt viktig å øke kapasiteten på i forhold til dagens situasjon. En annen problemstilling vil være i hvilken grad endringer i roller mellom etatsfaglige avdelinger og IT-avdelingen vil kunne bidra i riktig retning på dette området.

1.3.3 Bedre kostnadseffektiviteten

Gartner har gjennomført benchmarking av drift og systemutvikling i skatteetaten. Videre blir det gjennomført ekstern kvalitetssikring av de store prosjektene der problemstillinger rundt kostnadseffektivitet inngår. Statskonsults innfallsvinkel har vært å se på om IT-funksjonen som helhet er organisert kostnadseffektivt i Skattedirektoratet. Spesielt har vi sett på samhandling mellom de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen ut fra et perspektiv på kostnadseffektivitet. Kan endringer i blant annet roller og rutiner mellom den etatsfaglige siden og IT-siden kunne bidra til høyere kostnadseffektivitet, og på hvilken måte kan det gjøres? En annen problemstilling som vil bli drøftet, er i hvilken grad endringer i kompetanse vil kunne ha positiv effekt på kostnadseffektiviteten på sikt.

1.4 Metode og analyseperspektiv

Oppdraget har bestått i å kartlegge organisasjonens forbedringspotensial knyttet til de aktuelle problemstillingene gjennomgått i foregående delkapittel. Dette gir nødvendigvis et fokus på negative forhold i kartleggingen og rapporten, heller enn på det som er velfungerende. Rapporten er derfor ikke representativ for alle forhold i Skattedirektoratet, og må ikke leses som en generell statusbeskrivelse. Målet med rapporten er å fokusere på ulike sider ved skatteetatens IT-virksomhet slik at den kan danne utgangspunkt for en videre prosess internt i skatteetaten hvor både de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen spiller viktige roller.

Intervjuer med personer i IT-avdelingen ble gjennomført i 2000 i forbindelse med Statskonsults forrige prosjekt. Utvidelsen av perspektivet fra å gjelde IT-avdelingen til å gjelde hele Skattedirektoratet har gjort det nødvendig å utvide datagrunnlaget. Suppleringen består av dokumentstudier, materiale fra Gartner og to kartlegginger i direktoratet i prosjektets regi; rollekartlegging og kompetansekartlegging.

Det har vært holdt tre møter med Gartner der problemstillinger har vært drøftet, blant annet ut fra benchmarkingsresultater og Gartners generelle erfaring knyttet til organisering av IT-funksjonen i tilsvarende organisasjoner.

Statskonsult ser det som viktig å ha en bred faglig innfallsvinkel i dette prosjektet. Det er etablert en tverrfaglig prosjektgruppe bestående av informatikere, jurister og økonomer. Prosjektdeltakerne representerer flere av Statskonsults fagavdelinger.

Det er primært benyttet en kvalitativ metode i datainnsamlingen. Bruk av delvis strukturerte intervjuer gir god anledning til å avklare misforståelser og fange opp spesielle forhold, i tillegg til at de gir informasjon som er sammenliknbar mellom informantene og mellom ulike grupper i direktoratet. En ulempe er at metoden er ressurskrevende. For kompetansekartleggingens del var det hensiktsmessig å supplere intervjuene med en etterfølgende kvantitativ spørreundersøkelse. Spørreskjemaene ble utarbeidet med grunnlag i erfaringene fra intervjuene. Det har ikke vært intensjonen å gjøre de kvalitative og kvantitative undersøkelsene så omfattende at de gav en statistisk representativitet for forholdene i skatteetaten.

Det å benytte anonymiserte dybdeintervjuer i informasjonsinnsamlingen er en anerkjent og mye brukt samfunnsvitenskapelig metode som kanskje virker uvant i mer teknisk fagsammenheng. I rapporten er det lagt vekt på å få frem bredden i synspunktene som de forskjellige informantene ga uttrykk for. Statskonsult går ikke nødvendigvis god for alle uttalelser som er gjengitt. Enkeltuttalelser gir selvfølgelig uttrykk for informantens subjektive oppfatning. Men Statskonsult har lagt vekt på å etterprøve om uttalelsene er representative i måten vi har stilt spørsmål på i andre intervjuer og i de kvantitative undersøkelsene.

1.4.1 Rollekartlegging

Formålet med rollekartleggingen har vært å få en oversikt over oppgave- og ansvarsfordeling knyttet til IT-systemene i direktoratet. Dette gjelder både den nåværende situasjonen, og forslag og ønsker om endringer.

Rollekartleggingen har vært gjennomført som en kvalitativ undersøkelse med intervjuer av personer i de etatsfaglige avdelingene i Skattedirektoratet. Det har også vært gjennomført noen få kontrollintervjuer i ytre etat. Totalt ble det gjennomført 19 intervjuer i direktoratet. Antallet intervjuer er tilpasset prosjektets tids- og kostnadsramme. Hvilke personer som ble intervjuet var avtalt med oppdragsgiver.

Vi har lagt vekt på å intervjuere ledere på ulike nivåer i de etatsfaglige avdelingene samt personer uten lederansvar. Intervjuene varte i én til to timer. I noen få tilfeller ble to personer intervjuet samtidig; de fleste intervjuene ble gjennomført med én person. Fra Statskonsult stilte det to–tre personer på alle intervjuene, og våre fortolkninger av intervjuet ble diskutert og samordnet i etterkant.

Alle som ble intervjuet ble lovet anonymitet slik at ingen uttalelser kan føres tilbake til én eller flere personer. Der det refereres til uttalelser og meninger som kom frem under intervjuene benyttes derfor betegnelsen ”informanter” på de personene som ble intervjuet.

1.4.2 Kompetansekartlegging

Direktoratet har ikke rutiner for registrering av formell og reell kompetanse for sine medarbeidere. Opplysninger fra direktoratet ga likevel indikasjoner på at det var lite formell IT-kompetanse i de etatsfaglige avdelingene. Formålet med kompetanseundersøkelsen var å få oversikt over formell kompetanse, samt hvilken IT-relatert kompetanse medarbeiderne selv mente at de hadde, og om denne var tilstrekkelig for å ivareta arbeidsoppgavene. For å få grunnlag for å vurdere forbedringsmuligheter omfattet kartleggingen også aktuelle opplæringsstilbud og hvordan medarbeiderne så på og eventuelt benyttet disse.

Ved oppstart av dette prosjektet var det planlagt en kompetansekartlegging i IT-avdelingen i Skattedirektoratets egen regi. I løpet av prosjektperioden ble det enighet om at det var hensiktsmessig at Statskonsult gjennomførte også denne, etter samme lest som den øvrige kompetansekartleggingen. Det ble inngått egen avtale om dette.

Kompetansekartleggingen ble gjennomført i to faser. Først ble det gjennomført en kvalitativ kartlegging med et begrenset antall intervjuer i Skattedirektoratet og ytre etat. Totalt ble det gjennomført 14 intervjuer i direktoratet og seks telefonintervjuer i ytre etat. Et viktig formål med denne delen av kompetansekartleggingen, var å danne grunnlag for utforming av den kvantitative spørreundersøkelsen. I den kvantitative undersøkelsen ble selve spørsmålsskjemaene sendt ut via vanlig post til i alt 222 medarbeidere i Skattedirektoratet (hvorav 157 i IT-avdelingen) og 269 medarbeidere i ytre etat. I tillegg fikk 300 medarbeidere i ytre etat skjemaene vedlagt elektronisk post. Informasjon om undersøkelsen ble sendt alle i separat e-post. Påminnelse om svarfrist ble sendt per e-post.

Svarprosenten i ytre etat (fylkesskattekontorer, skattefogder og likningskontorer) var 57 prosent. Svarene var jevnt fordelt mellom de ulike typene virksomheter. I Skattedirektoratet var også svarprosenten 57 prosent (eksklusive IT-avdelingen). Det var sterk overvekt av besvarelser fra de delene av direktoratet som arbeider mest med IT-relaterte problemstillinger. Det ble som tidligere nevnt gjennomført en egen kompetansekartlegging i IT-avdelingen. Svarprosenten for denne var 71 prosent.

Norsk Gallup AS har vært engasjert som underleverandør i arbeidet med gjennomføring av den kvantitative undersøkelsen.

1.4.3 Studiebesøk i skatteetatene i Danmark, Sverige og Finland

Oppdragsgiver ønsket gjennomført en studie av hvordan andre nordiske land har løst tilsvarende problemstillinger som de Skatteetaten står overfor på IT-siden. Det ble gjennomført studiebesøk i Danmark, Sverige og Finland og rapport fra disse besøkene inngår som vedlegg D til denne rapporten. Resultatene er også brukt som grunnlag for de diskusjoner og konklusjoner som fremkommer i rapporten.

For å kartlegge organiseringen av IT-funksjonen i Sverige, Danmark og Finland ble det gjennomført intervjuer med representanter for både IT-avdelinger og etatsfaglige avdelinger i de ulike landene. Intervjuene ble planlagt i samarbeid med kontaktpersoner i de ulike skatteetatene og ble gjennomført i løpet av et todagers-besøk til hvert av landene. Disse rammebetingelsene gjorde at utvalget av personer fra de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingene ble noe forskjellig i de ulike landene.

1.4.4 Litteraturstudier

I prosjektet er det også gjennomført litteraturstudier. Strategiske dokumenter fra Skattedirektoratet og Finansdepartementet er gjennomgått. Tilsvarende dokumenter for de andre nordiske landene har blitt studert i den grad de var tilgjengelig. En annen kilde har vært rapporter og notater fra Gartner, inkludert Gartners benchmarkingsrapporter utarbeidet for Skattedirektoratet. Videre har vi brukt organisasjonsmodellene i Henry Mintzbergs: *Structures in five: Designing effective organizations*².

1.5 Leserveiledning

Rapporten er delt inn i 8 kapitler. Kapittel 1–4 gir en generell informasjon om Skattedirektoratet, bakgrunnen for prosjektet, valg av metoder, samt hvilke sentrale teorier, begreper og erfaringer på IT-området som er benyttet. Fra kapittel 5 og utover beskrives resultatene fra undersøkelsene i Skattedirektoratet. Resultatene blir drøftet og Statskonsult kommer her med sine anbefalinger.

Kapittel 1 omtaler bakgrunnen for prosjektet, mandatet og hvilke metoder som er benyttet samt hvilken tilnærming som er valgt til problemstillingene i mandatet.

Kapittel 2 gir en kort beskrivelse av Skatteetaten og dens oppgaver og organisering.

Kapittel 3 redegjør for forhold som generelt kjennetegner IT-virksomhet i staten. Innholdet er basert på tidligere erfaringer på området, både i Norge og internasjonalt. Vi gir en spesiell innføring i hvilke rettslige føringer som finnes for IT-basert myndighetsutøvelse.

Kapittel 4 gir en oversikt over de teoriene som Statskonsult har valgt å bruke i sitt arbeid. Vi går også gjennom en del sentrale modeller og begreper som ofte knyttes til organisering av IT-funksjonen.

Kapittel 5 gir en nærmere beskrivelse av organiseringen av IT-funksjonen i Skattedirektoratet. I dette kapitlet har vi trukket frem en del erfaringer og problemstillinger knyttet til dagens organisering av IT-funksjonen i Skattedirektoratet. Innholdet er basert på intervjuer med ulike personer i skatteetaten, dokumentstudier, samt kvantitativ og kvalitativ undersøkelse på kompetanseområdet.

Kapittel 6 drøfter nærmere forhold som etter Statskonsults oppfatning er Skattedirektoratets hovedutfordringer knyttet til organiseringen av IT-funksjonen.

Kapittel 7 kommer med forslag til tiltak og anbefalinger.

Kapittel 8 gir en oversikt over det Statskonsult mener er viktige områder å se nærmere på, samt tiltak Skattedirektoratet bør prioritere i tiden fremover.

² Mintzberg, Henry. Structure in fives, 1983 Prentice-Hall International

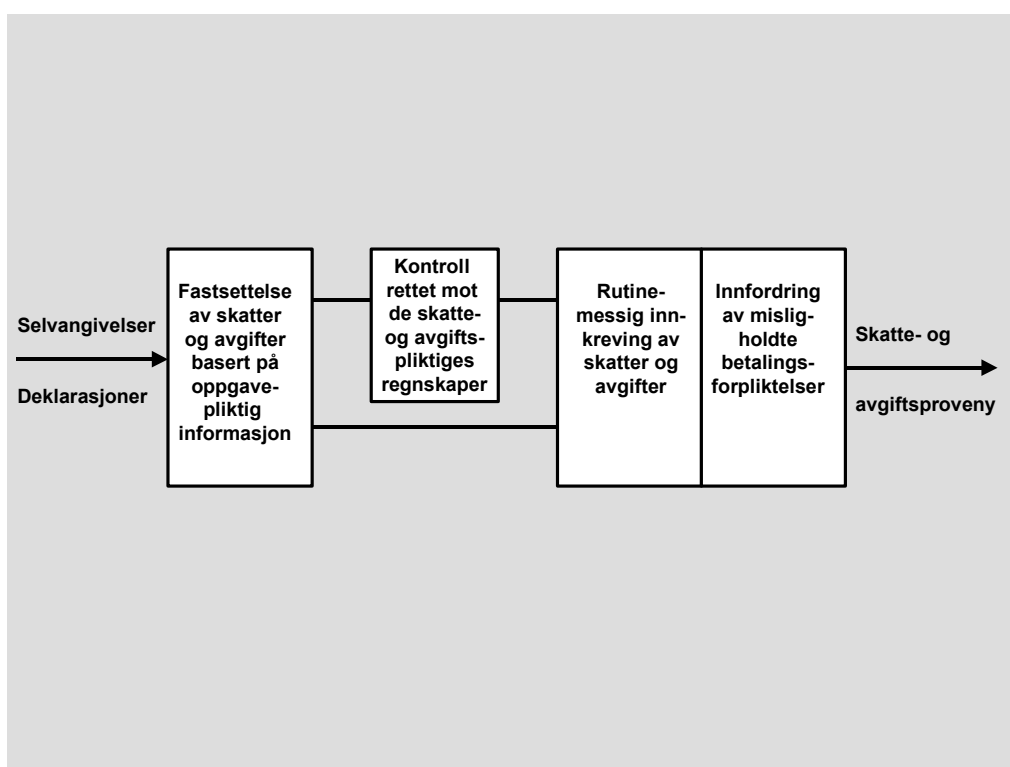
2 Om skatteetaten

Dette kapitlet inneholder en generell beskrivelse av skatteetaten. Beskrivelsen er basert på informasjon hentet fra Skatteetaten.no og St.prp. nr.1 fra 2001. I tiden som er gått siden Statskonsult gjorde sine undersøkelser har det skjedd en del endringer i skatteetaten. Disse er føyet til i parentes. På bakgrunn av beskrivelsen, og med utgangspunkt i Mintzbergs organisasjonstyper, kommer vi avslutningsvis med en hypotese om hva slags organisasjon dagens skatteetat er.

2.1 Beskrivelse av etaten og dens oppgaver

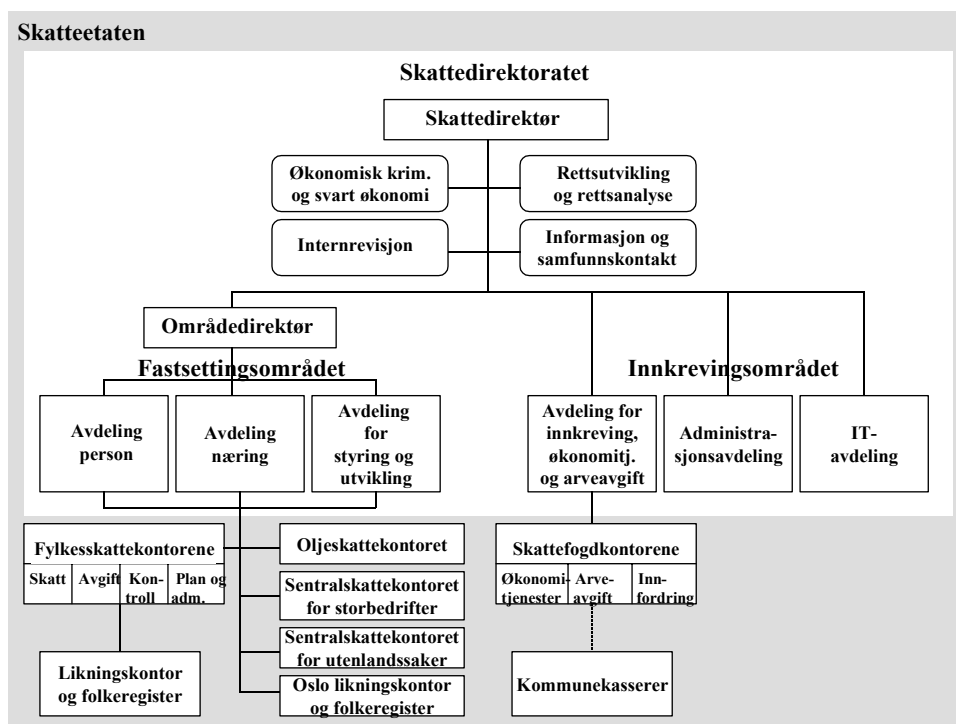
Skatteetatens overordnede mål er å sikre korrekt fastsettelse og innbetaling av skatter og avgifter som de politiske myndighetene vedtar. Etaten skal også sørge for et korrekt og oppdatert folkeregister, og levere økonomitjenester av høy kvalitet til andre statsetater. Etaten skal yte god service. **Feil! Fant ikke referanseilden.** viser verdikjede for skatte- og avgiftsadministrasjonens arbeid.

Figur 2.1a Verdikjede for skatte- og avgiftsadministrasjonens arbeid



Skatteetaten omfatter Skattedirektoratet, 19 fylkesskattekontorer, 18 skattefogdkontorer, 436 likningskontorer/folkeregistre (reduisert til 99 kontorer i 2002), samt Sentralskattekontoret for utenlandssaker, Sentralskattekontoret for storbedrifter og Oljeskattekontoret. I 2000 hadde etaten en bemanning tilsvarende cirka 6 100 årsverk.

Figur 2.1b. Organisering av skatteetaten



Skatteetaten har flere prosjekter som er av en slik størrelsesorden at de omtales særskilt i St.prp. nr. 1 fra Finansdepartementet. Det finnes også en rekke andre prosjekter av større omfang i Skatteetaten. I denne sammenhengen har vi begrenset oss til å beskrive de største prosjektene, da disse er særlig sentrale i etatens arbeide, og legger bånd på mye ressurser.

For budsjetterminen 2002 er det fem prosjekter som nevnes spesielt i St.prp. nr. 1:

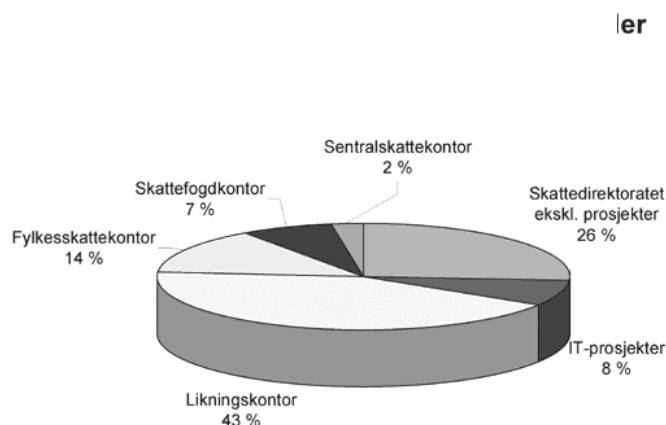
- Nytt forvaltningssystem for skatteinnkreivning, "SKARP"
- Nytt forvaltningssystem for merverdiavgiften, "MVA3"
- System for likning av næringsdrivende, "SLN"
- Nytt lønns- og personalsystem fra skattefogdekantorene
- Nytt aksjonærregister

Nytt lønns- og personalsystem fra skattefogdekantorene er fremdeles i forprosjektfasen mens en første versjon av MVA3-prosjektet ble satt i produksjon 1. juli 2001. Denne versjonen har hatt feil og mangler som har berørt arbeidet med forvaltning av merverdiavgift. Sammen med leverandørene arbeider Skattedirektoratet for å rette opp manglene. Problemer rundt igangsetting av versjonen har ført til merkostnader som har skapt usikkerhet rundt kostnadsrammen. Versjonen som er satt i drift, vil bli utvidet med ytterligere funksjonalitet før systemets versjon 1 er komplett. Dette arbeidet er noe forsinket. Det legges videre opp til at systemets versjon 1 vil bli utvidet med en del tilleggsfunksjonalitet i en versjon 2. I budsjettet for 2002 er det foreslått avsatt 35,7 millioner kroner til MVA3-prosjektet.

De øvrige prosjektene er i hovedprosjektfasen. I budsjettet for 2002 er det avsatt 221,9 millioner kroner til SKARP-prosjektet. Samlet kostnadsramme for prosjektet er anslått til cirka 905 millioner kroner. Det er knyttet en viss usikkerhet til prosjektets fremdrift og det er ikke angitt noe ferdigstillelsesår. (I følge budsjettet for 2003 skal prosjektet være ferdig i 2005). Det er budsjettet med 97 millioner kroner til SLN-prosjektet i 2002. Landsdekkende drift er planlagt fra 2004. Videre er det satt av 15 millioner kroner til å utvikle og etablere et nytt aksjonærregister. Systemet skal etter planen være i drift fra 1. januar 2003.

De store prosjektene utgjør en betydelig del av skatteetatens budsjett. Rapport fra fordeling av skatteetatens budsjett i 2000 viser at de store prosjektene utgjorde 8 prosent av totalbudsjettet (St.prp. nr. 1, 2001–2002:64), se figur 2.1c.

Figur 2.1c Fordeling av skatteetatens budsjett 2000, fordelt på områder



2.2 Organisering av Skattedirektoratet

Skattedirektoratet ble omorganisert i 2000 og er i dag organisert slik organisasjonskartet i figur 2.2 viser. De etatsfaglige avdelingene er delt i to hovedområder ”fastsetting” og ”innkreving”. Innenfor fastsettingsområdet er det én avdeling rettet mot personbeskatning og én avdeling for næringsbeskatning. Disse avdelingene har en til flere etatsfaglige seksjoner, hovedsakelig bemannet med skattejurister og økonomer. Begge avdelingene har egen systemforvaltningsenhet, som blant annet har ansvar for spesifisering av endringer i etatssystemene. I tillegg er det etablert en avdeling for styring og utvikling. Denne avdelingen er tillagt styringsansvaret for ytre etat (liknings- og fylkesskattekontorer) og arbeid med strategier, resultatoppfølging, faginformasjon og utviklingstrender innen fastsettingsområdet.

Innkrevingsområdet består av én avdeling med ansvar for innkreving, økonomitjeneste og arveavgift. Også her er det fagseksjoner som i hovedsak er bemannet med skattejurister, revisorer og økonomer, samt en seksjon med systemforvaltningsansvar: seksjon for betaling og regnskap. I forbindelse med driftssettelse av MVA3, er det fra 1. juli i år etablert en egen regnskapsenhet for merverdi. Styring og budsjettansvar for skattefogdekontorene og faglig styring av skatteoppkrevingskontorene er tillagt denne avdelingen.

Administrasjonsavdelingen omfatter i tillegg til vanlige administrative funksjoner også en seksjon for organisasjons- og lederutvikling og en seksjon for kompetanseutvikling. Disse seksjonene er tiltenkt en rolle som "internrådgivere" innen de aktuelle fagområdene.

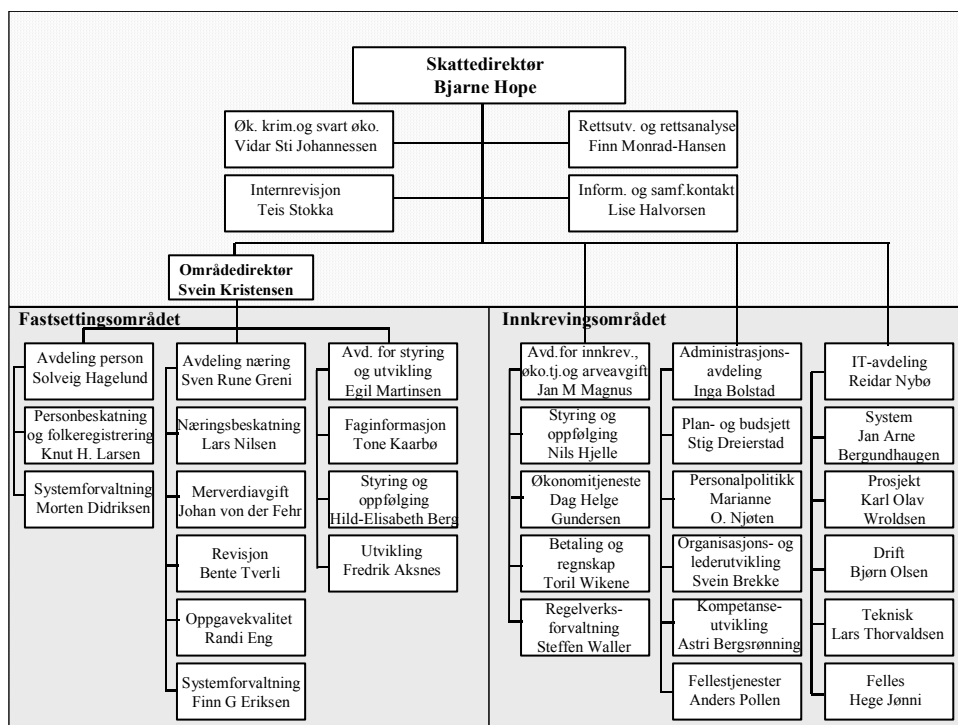
IT-avdelingen består av fem seksjoner. Systemseksjonen arbeider med forvaltning av eksisterende systemer. Dette gjelder også kontorstøtte. Driftsseksjonen har ansvar for drift av eksisterende systemer og inkluderer brukerstøtte. Teknisk seksjon har ansvar for databaser, operativsystemer, kommunikasjon og infrastruktur. Deler av disse seksjonene er lokalisert til Grimstad.

Det ble i 1999 etablert en egen prosjektseksjon med ansvar for oppfølging av prosjekter. Meningen er å bemanne denne seksjonen med høyt kvalifiserte prosjektledere. IT-avdelingen har videre en fellesseksjon med ansvar for personal, økonomi, forværelse og kontrakter.

Det er cirka 170 ansatte i IT-avdelingen. Skattedirektoratet har totalt cirka 600 ansatte.

Figur 2.2 Organisering av Skattedirektoratet

Organisasjonskartet viser organiseringen på det tidspunkt Statskonsult foretok sine undersøkelser (våren 2001)



2.3 Hva slags organisasjon er skatteetaten?

I boken *Structure in fives: Designing effective organisations* nevner Henry Mintzberg skatteetaten som eksempel på et offentlig maskinbyråkrati (s. 174). Et maskinbyråkrati kjennetegnes ved at en stor del av virksomheten består i relativt rutinepreget arbeid. I et offentlig maskinbyråkrati vil dette være saksbehandling som for skatteetatens vedkommende for en stor del foregår i ytre etat. Et annet kjennetegn ved maskinbyråkratiet er at denne rutinepregede virksomheten kontrolleres av en gruppe som befinner seg på siden av linjeorganisasjonen. Mintzberg kaller den for teknostrukturen ("the technostructure"). Teknostrukturen utarbeider standarder for hvordan de rutinepregede oppgavene skal utføres. I skatteetaten kan de etatsfaglige avdelingene i Skattedirektoratet sies å utgjøre teknostrukturen. Disse avdelingene har faglig ansvar for det som utføres i ytre etat. Retningslinjer for hvordan saksbehandlingen skal gjøres formidles ved hjelp av rundskriv eller Liknings-ABC-en og dette kan sies å føre til en form for standardisering av arbeidet i ytre etat.

En annen begrunnelse for å klassifisere skatteetaten som et maskinbyråkrati, er at det er en virksomhet som er underlagt sterk ekstern kontroll. Som nevnt i kapittel 2.1, er skatteetatens overordnede mål å sikre korrekt fastsettelse og innbetaling av de skatter og avgifter som de politiske myndigheter vedtar. Det betyr at de politiske myndighetene må ha reell mulighet til å kontrollere om dette virkelig skjer. I følge Mintzberg er det bare en byråkratisk organisasjonsform som muliggjør slik kontroll, og maskinbyråkratiet er best egnet (s. 146).

Når IT innføres i et maskinbyråkrati, hevder Mintzberg at organisasjonen gjennomgår store forandringer. Mintzberg beskriver den utviklingen som skjer når organisasjonen tar i bruk sofistikerte tekniske systemer slik:

... when the technical system is sophisticated, the organization requires an elaborate, highly trained support staff to design or purchase, modify and maintain it; the organization must give considerable power over its technical decisions to that support staff (...). The result is that the support staff emerge as powerful members of the organization .. (s. 273)

... the Machine Bureaucracy that succeeds in automating its operating core undergoes a dramatic metamorphosis (...); the technostructure loses its influence, since control is built into the machinery itself by the designers rather than imposed on the workers by the rules and standards of the analysts (s. 274)

Saksbehandlingen i skatteetaten er i dag i sterk grad basert på bruk av IT. Hvis vi tar utgangspunkt i antall behandlede oppgaver i skatteetaten, slik det er rapportert i St.prp. nr. 1, 2001–2002 s. 65, tabell 2.3, så baseres denne oppgavebehandlingen seg på bruk av IT som støtteverktøy.

Tabell 2.3 Antall behandlede oppgaver

	1998	1999	2000
Forenklet selvangivelse	1 500 000	3 023 000	3 097 000
• Forhåndsutfylt selvangivelse inkl. fritaksskattytere			
Ordinær selvangivelse 1)	2 050 000	589 000 ¹⁾	578 000
Grunnlagsdata	32 800 000	33 900 000	35 200 000
Merverdiavgiftsoppgaver			
• Eksklusive restitusjonsoppgaver	1 017 000	993 000	975 000
• Restitusjonsoppgaver	226 000	223 000	237 000
Arve- og gavemeldinger	41 000	42 000	53 000

¹⁾Den tidligere «ordinære» selvangivelsen gjaldt fra 1999 bare personlig næringsdrivende. Fra og med 1999 ble det innført forhåndsutfylt selvangivelse for alle personlige skattytere. I alt ble det behandlet cirka 3,7 millioner selvangivelser fra personlige skattytere og selskaper i 2000. Tallene har vært relativt stabile de siste årene.

Graden av automatisering varierer fra oppgavetype til oppgavetype. Innsamling av grunnlagsdata fra banker og liknende til bruk i selvangivelsesbehandlingen (linje 3 i tabellen), er et eksempel på en automatisert prosess som stadig øker i volum. Videre skjedde det en markant økning i automatisert oppgavebehandling da system for forhåndsutfylt selvangivelse ble innført i 1999 (sammenlign med rad 2, kolonne 1 og 2).

I følge Mintzberg utvikler maskinbyråkratiet seg til det han kaller et administrativt adhokrati ("Administrative Adhocracy") som følge av automatiseringen. Et administrativt adhokrati karakteriseres ved at den administrative støttefunksjonen får en nøkkelrolle. Skillet mellom linjefunksjon og støttefunksjon blir diffus. Det er ingen hensikt å skille mellom de som har formell makt til å ta beslutninger og de som bare har uformell makt, i og med at så mange beslutninger er kodet inn i de tekniske systemene, og det er støttefunksjonen som har makten over disse. Mintzberg sier det slik: "Power over decision making flows to anyone in the Adhocracy with expertise, regardless of position" (s. 261).

Adhokratiet har sin styrke i dynamiske omgivelser. Det er en innovativ organisasjonsform som er godt egnet for prosjektorganisert virksomhet. Men i følge Mintzberg er adhokratiet lite egnet som organisasjonsform for en virksomhet hvor det er behov for ekstern kontroll med det virksomheten gjør.

Mintzberg understreker at de fleste organisasjoner er mange typer organisasjoner på samme tid. Vi forventer ikke å finne at en stor og kompleks organisasjon som skatteetaten er et rendyrket administrativt adhokrati. I vår drøfting av hvordan IT-funksjonen i skatteetaten er organisert, vil vi imidlertid fokusere på om vi kan finne trekk som er karakteristiske for det administrative adhokratiet og hvis dette er tilfellet, komme med forslag til tiltak som kan sikre at krav til ekstern kontroll blir ivaretatt.

3 Særtrekk ved IT-virksomhet i staten

3.1 Innledning og definisjoner

I *NOU 1989:5 En bedre organisert stat* diskuteres ulike alternativer til den tradisjonelle forvaltningsorganformen. Utvalget foretar en inndeling av statens engasjement i samfunnet, som viser ulike oppgavetyper og særtrekk ved disse. Inndelingen gjøres i følgende grupper:

- Samfunnsstyrer og myndighetsutøver
- Interesseavveier og konfliktløser
- Verdi- og kulturforvalter
- Tjenesteyter
- Næringsdrivende
- Samarbeidspartner
- Egenadministrator og intern tjenesteyter

Myndighetsutøvelse ivaretas kun av det offentlige. I denne sammenhengen kan ”myndighetsutøvelse” forstås som å pålegge borgere og næringsliv plikter. Dette krever at etaten har fått tildelt denne myndigheten på vegne av Staten, og at borgernes og næringslivets plikter er bestemt i lov. Pliktene kan være for eksempel å betale skatter og avgifter eller å avgi opplysninger. Myndighetsutøvelse er rettslig regulert fordi pliktene kan være særlig inngripende for dem de gjelder.

Ulikhetene mellom offentlig forvaltning og privat virksomhet er kanskje størst for den oppgavetyper vi konsentrerer oss om: myndighetsutøvelse. Skatte- direktoratets kjerneoppgaver hører til i denne gruppen.

Når etatens oppgaver er knyttet til likeartet saksbehandling rettet mot mange borgere eller næringsdrivende, kalles de massesaksbehandlende etater. Skatteetaten er en typisk massesaksbehandler. Massesaksbehandling er godt egnet til saksbehandling med IT-støtte, og mange massesaksbehandlende virksomheter har gått langt i å automatisere sin saksbehandling. Automatisering, eller IT-støttede saksbehandlingsrutiner for myndighetsutøvelse, krever en særlig oppmerksomhet. I kapittel 3.3 ser vi nærmere på de rettslige kravene det må tas hensyn til.

Med IT-systemer mener vi her systemer som inngår i saksbehandlingen, og som produserer eller støtter rettslige avgjørelser (myndighetsutøvelse). De rene kontorstøtte- eller økonomisystemene inngår derfor ikke i våre diskusjoner her. I slike systemer er det mindre som skiller offentlig og privat virksomhet, selv om det også i disse systemene vil være særkrav som må ivaretas for offentlig sektor (for eksempel økonomireglementet).

3.2 Offentlige etater som kunder

På IT-området har det vært en utvikling i retning av at det offentlige kjøper stadig flere tjenester i markedet. Det offentlige skiller seg fra privat sektor ved at det blant annet gjelder egne innkjøpsregler for offentlige anskaffelser. I tillegg kommer særlige krav til offentlige etater som følge av at oppgavene de utfører er myndighetsutøvelse. Men det er også andre faktorer som skiller offentlig og privat sektor. Det offentlige har blant annet andre mål og insentiver og ansatte med annen utdanningsbakgrunn. Det er med andre ord en rekke årsaker til at det offentlige som kunder oppfører seg forskjellig fra kunder i privat næringsliv. I rapporten *"Getting IT Right for Government"*,³ pekes det på en del av disse forskjellene:

- Det offentlige har en tendens til å se IT-prosjektene isolert og fokusere for ensidig på teknologi fremfor endringer i måten å arbeide på.
- Det offentlige er ikke flinke nok til å lære av "good practise".
- Ansvar, myndighet og budsjettansvar er ofte delt mellom ulike organisasjonsenheter og gjør at prosjektet må forholde seg til flere beslutningstakere.
- Det offentlige mangler erfarne prosjektledere og det gjøres lite for å utvikle denne typen kompetanse for eksempel ved å etablere det som en karrierevei.
- Det er en annen kultur i det offentlige enn i det private. Det er viktigere ikke å få skylden for at et prosjekt går galt, enn å lykkes med prosjektet. Det er viktigere å holde kostnadsrammen, enn å oppnå de forespeilede gevinstene.

Rapporten som her er sitert er utarbeidet på grunnlag av kommentarer fra over 30 ulike leverandører. Selv om rapporten baserer seg på engelske forhold, er det svært mange av bidragsyterne som også er store leverandører til det offentlige i Norge. Statskonsult har tatt initiativ overfor IKT-Norge, som er søsterorganisasjon til CSSA som har utgitt den engelske rapporten, for at de skal gjøre noe tilsvarende for norske forhold. I den forbindelsen ga IKT-Norge uttrykk for at deres medlemmer har tilsvarende erfaringer med det offentlige som kunder.

3.3 IT-basert myndighetsutøvelse – rettslige føringer

Som del av det forrige prosjektet Statskonsult hadde for Skattedirektoratet, ble det i 2000 skrevet en juridisk utredning om rettslige krav til utvikling, vedlikehold og drift av IT-systemer⁴, med tanke på muligheten for at hele eller deler av disse oppgavene kunne ivaretas av andre enn Skattedirektoratet selv.

Utredningen plasserer myndighetsutøvelse i IT-systemene i en rettslig ramme og beskriver de forvaltningsrettslige føringene som Skattedirektoratet må ta hensyn til ved

³ Getting IT right for Government. A review of public sector IT projects by the Computing Services & Software Associations (CSSA). Rapporten baserer seg på intervjuer med mer enn 30 IT-leverandører til det offentlige/Storbritannia.

⁴ Statskonsults notat 2000:7 Rettslige systemavgjørelser, Dag Wiese Schartum.

organisering av sin IT-funksjon. Selv om fokuset i utredningen er outsourcing, må også interne løsninger vurderes i forhold til disse føringene.

Med utgangspunkt i utredningen, beskriver vi her noen grunnleggende krav til organisering av IT-systemene og bakgrunnen for dem.

3.3.1 Regulering av IT-basert myndighetsutøvelse

Forvaltningsloven er over 30 år gammel. Den bygger på en grunntanke om at det er saksbehandlere som fatter myndighetsavgjørelser (vedtak) i forvaltningen, enten i form av enkeltvedtak eller forskrifter. Også likningsloven av 1980, som gir saksbehandlingsregler for skatteetaten, er rettet mot saksbehandlere, ikke IT-systemer.

Saksbehandleren kan instrueres av sine overordnede. IT-systemene inneholder også "instrukser" om hvordan saker skal løses. Denne typen instruks er ikke beregnet på å styre en saksbehandler, men en elektronisk behandling. Dessuten er de langt mer detaljerte enn instruks, og overlater intet spillerom for skjønn. Instruks i IT-systemer regnes derfor ikke som rettslige instruks.

Innenfor Skattedirektoratets ansvarsområde blir flere og flere avgjørelser i praksis fattet av IT-systemene.

Slike maskinelle avgjørelser passer ikke inn i forvaltningslovens to mulige vedtaks-kategorier (enkeltvedtak og forskrifter) og de er heller ikke å anses som instruks. I utredningen lanseres et nytt begrep på vedtakene som IT-systemene produserer: Statskonsults notat 2007:7 Rettslige systemavgjørelser.⁵

Et av de viktigste hensynene bak saksbehandlingsreglene er å beskytte borgerne mot overgrep og tilfeldigheter fra forvaltningens side. Dette er blant annet konkretisert i krav til enkeltvedtak og forskrifter. Det finnes ikke tilsvarende lovkrav til de rettslige systemavgjørelsene. Den beskyttelsen som borgerne er gitt overfor forvaltningens myndighetsutøvelse må derfor støttes på forvaltningsrettens grunnprinsipper. Det er særlig prinsippet om forsvarlig saksbehandling som er viktig. Disse prinsippene er også grunnlaget for likningsloven og forvaltningsloven. Konkretiseringene i lovbestemmelser for enkeltvedtak og forskrifter vil gi hjelp for hvordan blant annet forsvarlighetsprinsippet stiller krav til rettslige systemavgjørelser. Den enkelte borger skal ikke være dårligere beskyttet som resultat av at Skattedirektoratet tar IT-systemer til hjelp i saksbehandlingen.

Forsvarlighetsprinsippet retter seg i første rekke mot det rettslige innholdet i IT-systemene. Utvikling av IT-systemenes skattefaglige innhold, og det skattefaglige vedlikeholdet av dem, er derfor det som er viktigst å fokusere på. Kravene til fremgangsmåter for å sikre kvaliteten på det endelige resultatet må spesifiseres på en slik måte at det sikres at det er den skattefaglige kompetanse i Skattedirektoratet som bestemmer og kvalitetssikrer innholdet i fagsystemene.

⁵ At vi kaller en rettslig systemavgjørelse for et vedtak, er en forenkling. Mer utdypende forklaringer finnes i utredningen, se særlig figuren på side 9 i Schartums utredning.

3.3.2 Rettslige rammer for organisering av myndighetsutøvelse

Myndighetsutøvelse er forvaltningens enerett eller monopol. Myndigheten legges til et organ i lov, og kan bare flyttes (delegeres) innenfor snevre rammer. Departementet kan delegerer sin myndighet ganske fritt til sine underlagte forvaltningsorganer.

Skattedirektoratet kan (igjen) delegerer den myndigheten som er lagt til dem, til sine underlagte organer eller enheter, men ikke til andre forvaltningsorganer eller til private. Myndigheten må dessuten ivaretas av personell som har den nødvendige kompetansen.

I og med at rettslige systemavgjørelser er myndighetsutøvelse, kan *ansvaret* for disse avgjørelsene ikke organisatorisk plasseres hos sideordnede forvaltningsorganer eller private. Dette innebærer at sentrale godkjenningsoppgaver må tilligge Skattedirektoratets fagkompetanse, men at forberedende oppgaver kan plasseres ”hvor som helst”.

Dette betyr at selv om Skattedirektoratet overlater jobben til andre, vil direktoratet likevel ha ansvaret. Og med det ansvaret følger også kravet om at direktoratet må vite *hvordan* oppgaven løses, for å kunne utføre en nødvendig kontroll. At oppgaven er løst på en rettslig holdbar måte, må kunne formidles til overordnet, til borgeren selv i en eventuell klage eller retts sak, eller til pressen.

Dette betyr at styrings- og oppfølgingsmekanismene blir viktige.

3.3.3 Oppgaver og ansvarsfordeling

Hvilke oppgaver som innebærer myndighetsutøvelse, blir avgjørende for hvor ansvaret for dem kan plasseres. Dette er ikke bare et spørsmål som er relevant for å bestemme hva som rettslig kan eksteraliseres (outsources), men også for ansvarsfordelingen internt i Skattedirektoratet, det vil si ansvarsfordelingen mellom de skattefaglige avdelingene og IT-avdelingen.

Myndighetsutøvelse i denne sammenhengen er å bestemme hva som er Skattedirektoratets tolkning og utfylling av lover og forskrifter, samt å bestemme hvilke fakta som er relevante og nødvendige for vedtak i en enkelt sak. Dette må gjøres av direktoratet selv og av saksbehandlere som har kompetanse til dette. I praksis betyr det i dag fagmedarbeidere i de skattefaglige avdelingene.

Ett eksempel her er hvordan skjønnsmessige vurderinger i lover og forskrifter skal håndteres når saksbehandlingen skal foregå i et IT-system. Skjønn er dårlig egnet for maskinell behandling, og det kan være fristende å anbefale at regelverket innrettes på en annen måte. Men når skattereglene inneholder anvisning på slike vurderinger, må Skattedirektoratet håndtere dem, uansett hvordan ansvars- og oppgavefordelingen ved utvikling av IT-systemer ellers er løst. Beslutningene knyttet til slike spørsmål må tas av direktoratets medarbeidere som har nødvendig skattefaglig kompetanse. De må bestemme om skjønnsvurderingen kan brytes ned til klare kriterier som kan behandles i IT-systemene, eller om saker som krever disse vurderingene må overlates, helt eller delvis, til saksbehandlerne.

Derimot kan det å tilrettelegge grunnlaget for beslutningene, overlates til andre. Men det må legges opp til at direktoratets medarbeidere får et reelt grunnlag å fatte beslutninger ut fra; kravet om forsvarlighet i myndighetsutøvelsen ivaretas ikke av rene ”sandpåstrøingsprosedyrer”. Dette innebærer at også for slike oppgaver må Skattedirektoratet ha kontroll over *hvordan* arbeidet faktisk utføres.

3.3.4 Ivaretagelse av forsvarlighetskravene

Forsvarlig saksbehandling i en situasjon der IT-systemer har en fremtredende rolle i produksjonen, kan gjennomføres og sikres på mange måter. Kombinasjoner av organisatoriske, styringsmessige, arbeidsplanmessige og kontrollerende virkemidler er aktuelle, for eksempel:

- organiseringen av arbeidet, enten ved linje- eller prosjektorganisering
- arbeidsbeskrivelser med klare ansvarsfordelinger
- instruks- eller kontraktsverk
- ulike former for kontroll

Dette blir ett av flere styrende hensyn som drøftes i kapittel 7, og reflekteres i forslagene til organisatoriske justeringer i kapittel 8.

4 Modeller og begreper knyttet til organisering av IT-funksjonen

Dette kapitlet bygger på rolledefinisjoner i Statskonsults veiledning *Store statlige IT-prosjekter, styring, organisering og ansvarsfordeling, 1997*. I tillegg har vi basert oss på håndboken: *Retningslinjer for dataadministrasjon og samordning av informasjonssystemer, Vegdirektoratet 1996* og dokumentasjon fra Gartner.

Hensikten med kapitlet er å definere sentrale begreper og presentere generelle modeller som blir brukt i drøftingen i kapittel 7 og beskrivelsene av forslagene til organisatoriske tilpasninger i kapittel 8.

4.1 Systemeier

Systemeier er et begrep som ofte brukes på en organisasjonsenhet som har ansvar for den funksjonen eller det fagområdet hvor et IT-system anvendes. Det viktigste prinsippet med systemeierskap er at faglig ansvar for et området også omfatter ansvar for de IT-systemene som benyttes i arbeidet på dette fagområdet. Hva systemeieransvaret omfatter varierer fra virksomhet til virksomhet, men de fleste steder har systemeieren budsjettansvar for "sine" systemer. Noen steder omfatter dette maskiner og teknisk plattform, andre steder er dette IT-avdelingens ansvar.

I noen virksomheter velger systemeier fritt leverandør til systemene. I andre virksomheter er IT-avdelingen eneste leverandør. Mange steder benytter IT-avdelingen kommersielle underleverandører, men da på en slik måte at systemeier ikke forholder seg til de eksterne leverandørene annet enn gjennom IT-avdelingen.

En virksomhet kan ha mange ulike IT-systemer og flere ulike organisasjonsenheter som er systemeiere. Samarbeid mellom systemeierne og samvirke mellom IT-systemene kan ofte by på store utfordringer. Arbeidsflyten går gjerne på tvers av organisatoriske skiller og brukerne må ofte forholde seg til flere systemer. Da er det viktig med standardisering både på IT-siden og når det gjelder brukergrensesnitt. Det er enklere for brukerne å forholde seg til flere systemer hvis brukergrensesnittet er likt. Det er også enklere å samordne, forvalte og drifte systemer som benytter samme verktøy og samme tekniske plattform. Derfor bør virksomheten standardisere på disse områdene. Ut fra denne tankegangen kan systemeierne fritt utforme sine systemer ut fra egne behov, så lenge de retter seg etter de standardene som gjelder.

I virksomheter som har brukt IT lenge, har som oftest IT-systemene etter hvert blitt sterkt integrert. Det er behov for datautveksling mellom enkeltsystemer, det kan være hensiktsmessig at de benytter felles registre og hjelpeverktøy. Men for den typen systemer og registre er det ofte vanskelig å plassere systemeierskapet. Én løsning kan være at fellesregistre og systemer defineres som del av infrastrukturen og eies av IT-avdelingen. En annen løsning er å etablere ulike samarbeidsfora for systemeierne hvor de tar avgjørelser i fellesskap.

Samvirke mellom systemer er svært ofte en utfordring. De tekniske løsningene er vanligvis ikke det som er mest krevende å utvikle. Det vanskeligste er å få til en god ansvarsdeling mellom ulike systemeiere. Det som er tjenlig for virksomheten som helhet, kan føles som en belastning for de enkelte systemeierne som for eksempel kan bli nødt til å modifisere systemene fordi en annen systemeier skal benytte data fra systemet.

For å få en slik modell til å fungere er det avgjørende at ansvaret for helheten, for den overordnede informasjonsinfrastrukturen og systemarkitekturen, er plassert på ett sted. Det er også viktig at den organisasjonsenheten som har dette ansvaret, også har myndighet til å pålegge systemeierne tiltak som er nødvendig for å gjøre den samlede systemløsningen så hensiktsmessig som mulig. Dette må også omfatte modernisering når det er påkrevet for å ha en bærekraftig helhetlig systemportefølje.

4.2 Rollene styrer, bestiller og leverandør

I Statskonsults veiledning *Store statlige IT-prosjekter, Styring, organisering og ansvarsfordeling, 1997*, er det definert en rollemodell som opererer med tre roller: *Styrer, bestiller og leverandør*. Veiledningen er utarbeidet for IT-prosjekter, men blir ofte benyttet også for organisering av linjefunksjonen.

- *Styringsrollen* omfatter strategisk planlegging av IT-området og den koordineringen og ledelsen som er nødvendig for å følge opp planen. Her legges premisser og forutsetninger for beslutninger om både oppstart og gjennomføring av store IT-prosjekter.
- *Bestillerrollen* omfatter ansvar for brukerkrav og funksjonelle krav, anskaffelse av løsningen, opplæring av brukere, etablering av rutiner, innføring av løsninger i organisasjonen og ansvaret for at kost-/nytteforutsetninger for prosjektet følges opp.
- *Leverandørrollen* fylles i store prosjekter av prosjektorganisasjonen og den kan bestå både av eksterne leverandører og konsulenter, og av interne. Hvis systemet utvikles internt, er IT-avdelingen leverandør. I forvaltnings- og driftsfasen er det mest vanlig å se på IT-avdelingen som leverandør. Eventuelt kan IT-avdelingen benytte eksterne underleverandører.

Bestillerrollen må fange opp krav fra mange ulike organisatoriske enheter. I store desentralt organiserte etater kan det være én avdeling (ofte plassert i direktoratet) som har det faglige ansvaret for et bestemt fagområde, mens brukerne for eksempel er saksbehandlere i ytre etat. I mange tilfeller er ikke direktoratet brukere av systemene i det hele tatt.

Tabell 4.2a Ulike aktørers krav til IT-systemene

Enhet	Kravtype	Eksempel på krav
Fagavdeling	Faglige krav	IT-systemet fungerer i henhold til reglene
Ytre etat	Brukerkrav	IT-systemet er intuitivt og enkelt å bruke
IT-avdeling	IT-krav	Systemet er enkelt å vedlikeholde og drifte

Når vi ser på IT som helhet, både utvikling, drift og vedlikehold, kan det gi mening å si at ulike deler av en virksomhet kan fylle alle tre rollene på ulike nivåer. Tabell 4.2b gir eksempler på hva innholdet i disse rollene kan være for ulike deler av organisasjonen:

Tabell 4.2b Eksempel på innhold i styrer-, bestiller- og leverandørroller på ulike nivåer i organisasjonen

	Styrer	Bestiller	Leverer
Ledelsen	Prioriteringer, overordnede rammer	Velfungerende IT-systemer som støtter oppunder virksomhetens planer og strategier	Beslutninger
Fagavdelingene	Faglig innhold	IT-systemer som tolker reglene korrekt	Oversettelse/fortolkninger av reglene
Brukerorganisasjon	Hvordan oppgavene best løses i praksis	IT-systemer som gjør virksomheten i stand til å løse sine oppgaver mest mulig effektivt (hensiktsmessig)	Kunnskap om arbeidsprosesser
IT-organisasjon	Tekniske og metodemessige standarder	IT-systemer som passer inn i IT-arkitekturen og er enkle å forvalte og drifte	Systemdesign, kode, ferdige IT-systemer

4.3 Gartners IS lite-modell

Gartner er et verdensomfattende amerikansk analysefirma innenfor IT som baserer sin virksomhet på studier av trender i mange forskjellige land.

IS lite er en modell for IT-organisering utviklet som alternativ til mange av dagens løsninger som i følge Gartner er for lite dynamiske og lydhøre i forhold til de vekslende behovene i resten av organisasjonen. IS lite-modellen er ment å gjelde for mange ulike organisasjonstyper, både sentrale, desentrale og såkalt ”føderale” som kan sies å være en blanding av sentrale og desentrale.

For dagens IT-organisasjoner mener Gartner at følgende utfordringer er sentrale:

- Behov for klarere grenser mellom hvilke IT-oppgaver som bør være sentraliserte, og hvilke som bør være desentraliserte.
- Behov for å samle spesialister i kompetansesentre.
- Behov for prosessbasert IT som følger opp brukernes behov fra A til Å.
- Behov for å sette ut oppgaver.

Gartner mener IS lite er en organisasjonsform som kan bidra til å løse disse utfordringene.

Gartners IS lite-modell deler IT-funksjonen i tre forskjellige deler med ulike formål. Den strategiske har som mål å fungere som en pådriver for endring på IT-relaterte områder i hele organisasjonen. Viktige oppgaver er behovsanalyse, strategisk planlegging og arkitekturdesign. Gartner mener at det er best å plassere disse oppgavene i IT-avdelingen. Men dette er ikke oppgaver som IT-avdelingen skal drive med alene. Samarbeid med det Gartner kaller ”business-side” (i skatteetaten vil det være de etatsfaglige avdelingene) tillegges stor vekt. Gartner fremhever viktigheten av at IT-avdelingen er god til å kommunisere med business-siden og har gode kunnskaper om hva som er viktig for virksomheten totalt sett.

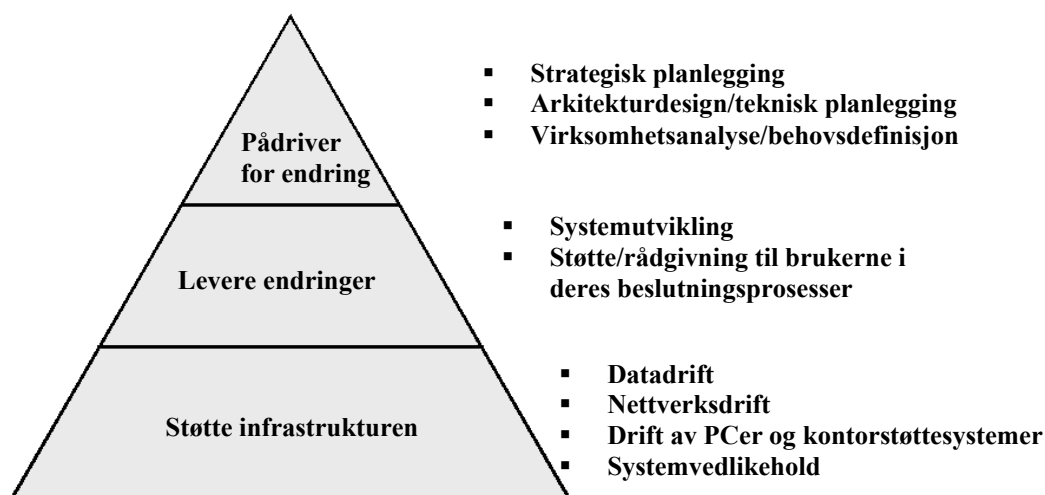
”Levere endring” vil være den delen av IT-funksjonen som driver med ny- og videreutvikling av IT-systemer. Gartner mener dette bør være fagavdelingen/brugerorganisasjonenes ansvar, med støtte og rådgivning fra IT-organisasjonen. Det medfører ikke at de som lager løsningene skal være plassert organisatorisk i fagavdelingene/brugerorganisasjonen. Det Gartner legger vekt på er at fagavdeling/brugerorganisasjon skal være systemeier. Men for å fylle denne rollen er de avhengige av støtte og råd fra IT-avdelingen.

”Støtte infrastruktur”-aktivitetene omfatter oppgaver som tradisjonelt har vært utført av en IT-avdeling. Gartner mener disse bør være sentralisert for å oppnå best mulig kostnadseffektivitet. Det gjelder også styring av oppgaver som er satt ut.

En sentralisert IT-organisasjon har fordeler, den er kostnadseffektiv, det er lett å få gjennomført standarder, sikkerhetstiltak og oppnå arkitekturmessig helhet. Men Gartner påpeker at det er stor fare for det de kaller ”elfenbenstårnisolasjon”, høye kommunikasjonskostnader og frustrerte brukere. Desentralt- og føderalt- strukturerte

IT-organisasjoner medfører andre problemer, blant annet knyttet til duplisering av kompetanse og problemer med standardisering og IT-arkitektur.

Figur 4.3a Gartners IS lite-modell



Et viktig moment i en IS lite-organisasjon er å foreta bevisste valg knyttet til hvilke oppgaver som bør være sentraliserte (det vil si plassert i IT-avdelingen) og hva som bør lokaliseres til fagavdelingene/brukerorganisasjonen.

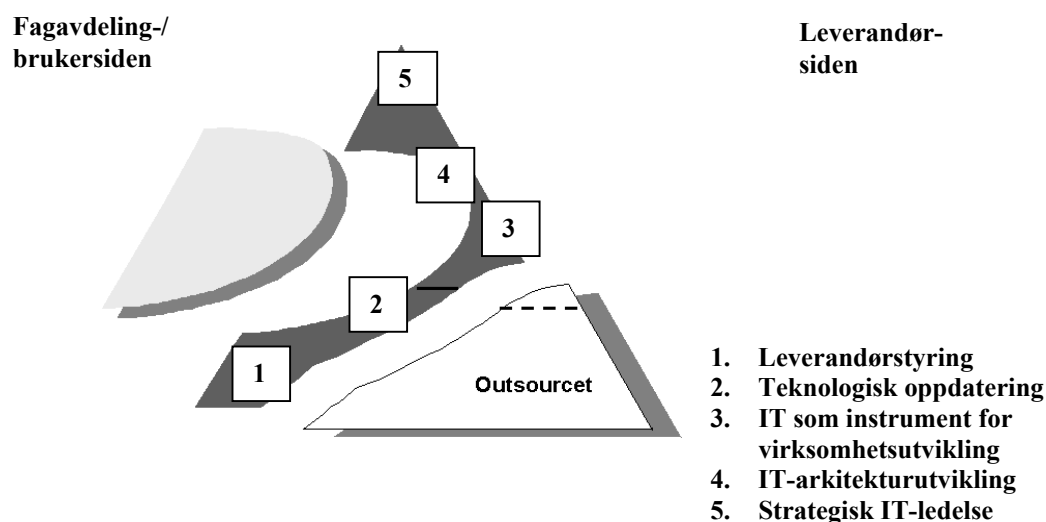
IS lite-modellen krever at IT-funksjonen tilføres nye typer kompetanse. Gartner anbefaler en organisering i sentrale kompetansesentre som gjerne kan være bemannet både fra IT-avdelingen og fra fagavdeling/brukerorganisasjon. Det å sette ut oppgaver kan være aktuelt, særlig når det gjelder ”støtte-infrastruktur”-aktiviteter.

Figur 4.3b viser en IS lite-modell hvor store deler av ”støtte-infrastruktur” og ”levere endring” er skilt ut fra IT-avdelingen til henholdsvis fagavdelings-/ brukersiden og eksterne leverandører. Den gjenværende delen av IT-avdelingen får nye roller. Gartner identifiserer fem nøkkelroller for IT-avdelingen med en slik organisering:

- strategisk IT-ledelse som går ut på å balansere tilbud og etterspørsel
- utvikling av IT-arkitektur på strategisk nivå
- IT som instrument for utvikling av virksomheten, i samarbeid med fagavdelingene/brukersiden
- teknologisk oppdatering
- leverandørstyring

Et punkt som Gartner understreker viktigheten av, er at det til dels kreves nye typer kompetanse i IT-avdelingen for å styre aktiviteter som er satt ut, i forhold til den som kreves for å gjøre oppgavene innenfor organisasjonen.

Figur 4.3b Hovedroller for IT-avdelingen i henhold til IS lite-modellen



Etter Statskonsults mening inneholder IS lite-modellen gode prinsipper for organisering av IT-funksjonen i forvaltningsetater. Denne modellens forslag til hva som bør styres sentralt i IT-avdelingen og hvilke oppgaver som best håndteres i de enkelte fagavdelingene eller i ytre etat, kan være en god rettesnor for vurderinger rundt hva som er gode organisatoriske løsninger.

Ut fra kravene til myndighetsutøvelse ved hjelp av IT-systemer, er det viktig med en god faglig forankring for IT-systemene, slik det er drøftet i kapittel 3. God integrering av fagansvar og IT-systemansvar kan være et viktig virkemiddel til å sikre at myndighetsutøvelsen blir ivaretatt. Fagavdelingene er imidlertid ofte ikke direkte brukere av systemet, og de har ikke alltid førstehånds kjennskap til de arbeidsprosessene som systemene understøtter. Derfor kan selvfølgelig ikke god faglig forankring erstatte behovet for brukerforankring for systemene.

5 Beskrivelse av organisering av IT-funksjonen i skatteetaten

I dette kapitlet beskrives sentrale sider ved organiseringen av IT-funksjonen i skatteetaten i dag. Innholdet er basert på intervjuene som ble gjort i de etatsfaglige avdelingene i forbindelse med rollekartleggingen. Videre er resultatet av kompetansekartleggingen i de etatsfaglige avdelingene i Skattedirektoratet og ytre etat og den egne kompetansekartleggingen som ble gjort i IT-avdelingen i Skattedirektoratet brukt som grunnlagsinformasjon. Vi baserer oss også på dokumentstudier, Gartners benchmarking-rapporter og møter med Gartner. Se for øvrig beskrivelse av metode og analyseperspektiv i kapittel 1.4.

5.1 Strategisk styring av IT i skatteetaten

I skatteetatens strategiske plan for perioden 2001–2004⁶ behandles IT som ett av flere virkemidler innen etatens fire overordnede strategier vinklet mot næringslivet, brukerorientering, organisering og kompetanse.

IT-avdelingen har utarbeidet en egen ”Strategisk plan for bruk av IT i skatteetaten” (oktober 1998). Dokumentet omtales som ”IT-strategien”. Plandokumentet har en tidshorisont på åtte–ti år. Planen ble sendt på høring i organisasjonen og ble behandlet i styrende organer i Skattedirektoratet. Informantene i de etatsfaglige avdelingene gir imidlertid uttrykk for at deres avdelinger i liten grad deltok aktivt i utformingen av denne strategien. Informantene peker på at IT-strategien er relativt tungt tilgjengelig for lesere uten teknisk bakgrunn. En av informantene uttrykte at dokumentet i dag fremstår som ”en blanding av lærebok og programerklæring”. Det er bred enighet om at IT-strategien i liten grad er forankret som et plandokument for organisasjonen som helhet.

En stor del av lederne både på fastsettings- og innkrevingsområdet er ansvarlige for IT-systemer i drift eller i utviklingsprosjekter. En del medarbeidere i de etatsfaglige avdelingene deltar også som ressurspersoner i de store utviklingsprosjektene. Generelt er det derfor grunn til å tro at kunnskapen om den strategiske betydningen av IT i de etatsfaglige avdelingene er økende. Flere informanter i de etatsfaglige avdelingene gir imidlertid uttrykk for at de har for lite kompetanse på IT, og at det er behov for å få til mer og bedre samarbeid med IT-avdelingen.

Informantene påpeker videre at ledelsen i Skattedirektoratet samlet sett ikke har god nok IT-forståelse og IT-kunnskap til å ivareta det strategiske perspektivet på IT-anvendelse i etaten. Informanter hevder at dette fører til at de etatsfaglige avdelingene ”lett kommer i lomma” på IT-avdelingen. Flere har et inntrykk av at IT-avdelingen har en tendens til å prioritere egne behov ved kjøp av systemløsninger. En informant uttrykte det slik: ”Brukeren ville sannsynligvis blitt fornøyd med Skoda-versjonen, mens IT-avdelingen gjerne vil ha Rolls Royce-versjonen, og dette fordyrer prosjektene.”

⁶ Skattedirektoratet: Strategisk plan for skatteetaten 2001–2004.

5.2 Forholdet mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene

5.2.1 De etatsfaglige avdelingenes IT-kompetanse og forståelse

Det finnes så godt som ingen formell IT-kompetanse i Skattedirektoratet utenom i IT-avdelingen. I systemforvaltningsenhetene i de etatsfaglige avdelingene sitter det hovedsakelig personer med likningsfaglig bakgrunn som har opparbeidet stor systemforståelse for de systemene de forvalter. De spesifiserer endringer i årsversjoner basert på regelverksendringer og brukernes behov, og ivaretar kommunikasjonen med IT-avdelingen. Systemforvaltnings-enhetene har faste kontaktpersoner i systemseksjonene i IT-avdelingen. Det er innarbeidet en del formelle rutiner rundt bestilling av endringer i systemene. I tillegg er vårt inntrykk at det er godt innarbeidede samarbeidsrelasjoner på dette nivået med personlige kontakter og en forholdsvis uformell arbeidsform. Både brukerne i ytre etat og de etatsfaglige avdelingene i Skattedirektoratet oppfatter at systemforvaltningsenhetene ivaretar forvaltningsoppgavene for de spesifikke systemene på en god måte.

Det fremkommer imidlertid i intervjuene at det er lite samarbeid mellom de skattefaglige seksjonene og systemforvaltning internt i de etatsfaglige avdelingene. I praksis foregår det som oftest ved at jurister svarer på direkte henvendelser fra systemforvaltning der systemforvaltning mener at det er behov for juridiske vurderinger. Noen informanter vektlegger at det er stor gjennomtrekk blant juristene i Skattedirektoratet, og det er forholdsvis få jurister med spesialinteresse for systemutvikling og systemforvaltning. Informantene i systemforvaltningsenhetene i de etatsfaglige avdelingene etterlyser større engasjement og forståelse av betydningen av systemforvaltning i resten av avdelingen. I følge informanter som jobber med systemforvaltning, har skattejuristene i mange tilfeller ikke god nok forståelse av hvilken betydning IT-systemene har i skatteetatens kjernevirksomhet. Men samtidig blir det påpekt at det har skjedd forbedringer på dette punktet i senere tid.

5.2.2 De store prosjektene og forankring i de etatsfaglige avdelingene

Skattedirektoratets strategi er at ansvaret for store utviklingsprosjekter skal tillegges den etatsfaglige avdelingen som er hovedansvarlig for systemområdet. Næringsavdelingen har styrings- og budsjettansvaret for SLN-prosjektet. SKARP-prosjektet er forankret i Avdeling for innkreving, økonomitjeneste og arveavgift. MVA3-prosjektet er av særlige årsaker underlagt IT-avdelingen.

For å sikre en bred medvirkning er det imidlertid for alle de store prosjektene etablert en formell prosjektorganisasjon med bred representasjon fra skatteetaten. Organisasjonen rundt disse prosjektene er forholdsvis stor og kompleks. Erfaringsvis har det tatt lang tid å få fattet beslutninger og det har derfor blitt etablert en såkalt Koordineringsgruppe (KOG). Her er alle relevante parter representert, blant annet ledelsen i aktuelle etatsfaglige avdelinger, IT-avdelingen og konsulentselskaper.

I tillegg til den formelle prosjektorganisasjonen er det videre lagt vekt på bred brukerdeltakelse fra ytre etat både i spesifisering og testing av systemene. Vårt generelle inntrykk er at gjennomføringen er profesjonell, til tross for det store omfanget og kompleksiteten i prosjektene. Både fra de etatsfaglige avdelingene og fra ytre etat ble det imidlertid uttrykt bekymring over at IT-avdelingen er ansvarlig for MVA3. Grunnen som oppgis er at dette kan gi for dårlig forankring i de etatsfaglige avdelingene, til tross for at prosjektet er organisert på samme måte som de andre store prosjektene og har bred medvirkning fra skatteetaten som helhet. Det er en fare for at de etatsfaglige avdelingene ikke tar like mye ansvar for et vellykket sluttresultat, når de ikke sitter med det formelle ansvaret.

Informantene i de etatsfaglige avdelingene påpeker at den ”indre kjernen” i de store prosjektene hovedsakelig er bemannet med IT-faglig personale fra konsultantselskaper eller IT-avdelingen. Få prosjektledere for IT-prosjekter kommer fra de etatsfaglige avdelingene i Skattedirektoratet eller fra ytre etat. Informanter i IT-avdelingen gir uttrykk for at det er en forutsetning at denne typen seniorpersonell må ha IT-faglig bakgrunn. Informanter i de etatsfaglige avdelingene mener at personer med skattefaglig bakgrunn, men med IT-forståelse, vil kunne være prosjektledere for utviklingsprosjekter, i alle fall prosjekter av noe mindre omfang. Det er, så langt vi kjenner til, ikke lagt til rette for slike karriereveier internt.

Det kom frem under intervjuene at de etatsfaglige avdelingene står overfor betydelige utfordringer i forbindelse med driftsetting av de store nye etatssystemene. Noen av informantene i de etatsfaglige avdelingene føler at de organisatoriske utfordringene er underkommunisert i organisasjonen. Informanter uttrykker bekymring over at de etatsfaglige avdelingene (og for så vidt også IT-avdelingen) ikke har tatt høyde for å håndtere de organisatoriske utfordringene når det gjelder blant annet nye kompetansebehov, omfordeling av ansvar, roller og bemanning. Ved overføring av PSA (Preutfylt SelvAngivelse) til linjen viste det seg at kostnader og arbeidsinnsats knyttet til idriftsettelse i organisasjonen var underestimert. En annen bekymring som kommer frem gjennom kompetansekartleggingen i IT-avdelingen, er at prosjektene tar for lang tid og muligens bør deles inn i flere mindre prosjekter. I flere besvarelser i den kvantitative undersøkelsen gis det uttrykk for at det er fare for at prosjektene nå kan være ”gått ut på dato” når de er ferdige.

•

5.2.3 Rollefordeling

Gartners modeller for IT-organisering tar utgangspunkt i at etterspørselsiden (i skatteetaten utgjøres den hovedsakelig av de etatsfaglige avdelingene og brukerne) blir stadig mer kompetente og krevende på IT-området. Det er nok i større grad tilfelle i USA, hvor modellene stammer fra, enn i Norge. Dette er imidlertid en utvikling som gradvis skjer også i norsk offentlig sektor.

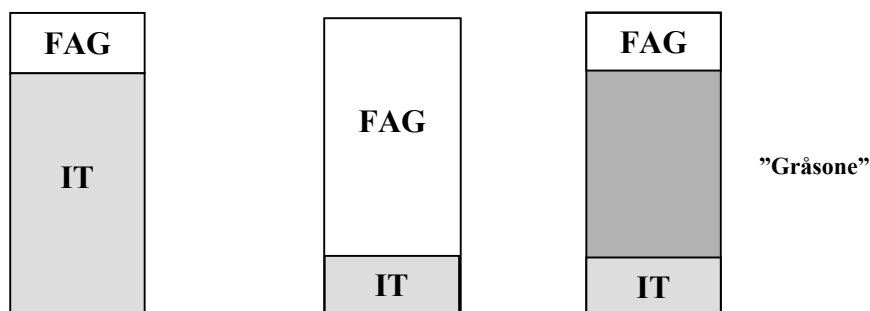
De fleste massesaksbehandlingsetater som startet med IT tidlig, har hatt og har til dels fremdeles, store og mektige IT-avdelinger som har tatt et omfattende ansvar for IT-virksomheten. De etatsfaglige avdelingene var i liten grad på banen da utviklingen startet. Mye av IT-utviklingen skjedde i samarbeid mellom brukerne i ytre etat og IT-avdelingen. Vårt inntrykk fra både rolle- og kompetansekartleggingen er at

brukerforankringen for IT-systemene er god. Skatteetaten har tradisjon tilbake til FLID-prosjektet på begynnelsen av 1990-tallet for bred brukerdeltakelse i nyutviklingsprosjekter.

I de senere årene har de etatsfaglige avdelingene i massesaksbehandlingsetatene fått mer og mer ansvar for IT-systemene. Statskonsult har erfaring med at mange etater strever med å finne gode måter for å få fagavdelingene til å ta mer ansvar for IT-systemene. I skatteetaten er ikke de etatsfaglige avdelingene systemeiere i den forstand at de har ansvar (inklusive budsjettansvar) for systemene i hele systemets livssyklus, men flere avdelinger har prosjektansvar for større prosjekter.

Informasjonsinnsamlingen gjennom rollekartleggingen og de to kvantitative kompetansekartleggingene viser at de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen på mange måter representerer ulike ”kulturer”. Dette kan medføre spesielle utfordringer med å finne gode samarbeidsformer. Det er ofte ikke overensstemmelse mellom hva de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen oppfatter som IT og hva de anser som fagspesifikt. Den etatsfaglige siden betrakter gjerne alt som skal til for å lage et IT-system som de kan bruke, som IT, mens IT-siden kun anser IT-kompetanse på programmeringsspråk, databaser og andre generelle IT-verktøy som IT. Følgen er at det blir et område igjen, en gråsoner, som ingen av gruppene føler eierskap til. Dette området omfatter ikke minst kunnskap om hvordan den etatsfaglige kompetansen er implementert i IT-systemet. I skatteetaten omfatter gråsonen blant annet kunnskap om måten regelverk er kodet inn i IT-systemene på.

Figur 5.2 Ulike syn på hva som henholdsvis er IT og det faget som IT-systemet omfatter



Sett fra de etatsfaglige avdelingene Sett fra IT-avdelingen Samhandling i praksis

Mange av de gamle IT-systemene i skatteetaten er utviklet internt og over lang tid, og informasjonen samlet inn i både dette prosjektet og tidligere prosjekter Statskonsult har gjort for Skattedirektoratet viser at det har vært liten bevissthet på viktigheten av å dokumentere ”gråsonen”. I de fleste store gamle IT-systemene er mye av ”gråsonekunnskapen” fremdeles lagret i hodene på de som har utviklet eller vedlikeholder systemene. Det fremkommer av vår kartlegging at skatteetaten som følge av dette er sterkt avhengig av enkeltpersoner og at det er lite formaliserte rutiner rundt systemene. Også for nyere systemer kan dette være et problem, men bevissthet om

betydningen av slik oversikt, og bruk av moderne systemverktøy, bidrar til at ”gråsonen” for nyere systemer er bedre dokumentert.

Karakteristisk for slike gråsoner er gjerne at rollefordelingen mellom de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen er lite formalisert, ansvarsfordelingen er uklar og at partene har forventninger til hverandre som ikke blir innfridd. I følge vår kartlegging ser det ut til å variere noe gjennom systemenes livssyklus i hvilken grad slik gråsoneproblematikk er fremtredende.

Vårt inntrykk er at det er lite etablerte rutiner rundt de initielle fasene i etablering av IT-prosjekter, fra de aller minste til større systemløsninger. Dette gjelder diskusjoner om det skal vurderes å etablere systemløsninger innen et område, etablering av forprosjekter eller behovsanalyser. De etatsfaglige avdelingene gir inntrykk av at de har lite kompetanse til å kjøre slike løp alene, og får lite rådgivningsstøtte fra IT-avdelingen. Dette området fremstår i dag som lite formalisert og avklart mellom de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen.

Tilbakeføring av prosjekter til linjen i forbindelse med prosjektavslutninger er derimot et område som i større grad er preget av gråsoneproblematikk. Fra etatsfaglig side blir det gitt uttrykk for at IT-avdelingen har tatt lite ansvar med hensyn til å bistå med å dimensjonere bemanning på systemforvaltning, vurdere behov for omorganiseringer eller for endringer i kompetanse på fagsiden i forbindelse med innføring av nye systemer.

Systemforvaltning er et område i gråsonen der det er forholdsvis mye kontakt og samarbeid mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingenes systemforvaltningspersonale. Samarbeidet er i stor grad basert på uformelle samarbeidsformer og personlige kontakter.

Gjennom omorganiseringen i Skattedirektoratet i 2000 har de etatsfaglige avdelingene fått resultatansvar for ytre etat, og dermed også mer ansvar for etatssystemer. IT-avdelingen gjennomførte en egen omorganisering noe før, løst fra omorganiseringen i resten av direktoratet. Flere av informantene i de etatsfaglige avdelingene legger vekt på at det er behov for en gjennomgang av forholdet mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene i lys av den nye organisasjonen. Ansvar eller eierskap til prosjekter eller systemer, blir av mange informanter påpekt som et område der det er behov for bedre rolleavklaring.

I dag er det IT-avdelingen som har budsjettansvaret for drift og vedlikehold av etatssystemene. Informanter i de etatsfaglige avdelingene påpeker at det mangler formelle rutiner rundt prioritering av endringer i systemene. Det er ikke ressurser til å dekke alle endringsbehovene, og i praksis viser det seg ofte å være vanskelig å overprøve IT-avdelingens prioriteringer sett fra de etatsfaglige avdelingenes side.

Rådgivning og service utover de mer formaliserte områdene systemforvaltning og gjennomføring av de store prosjektene oppleves som et uavklart område. Dette gjelder særlig i initielle faser før nye prosjekter (av ulike størrelser) kommer i gang og i forbindelse med avslutning av prosjekter.

Tradisjonelt har det vært lite formelle rutiner rundt samarbeid mellom IT-avdelingen og de andre avdelingene. Dette gjelder både prosjektstyring og systemplanlegging og -utvikling. Arbeid med metodeutvikling har vært lite prioritert som en løpende aktivitet, noe som også blir påpekt i Gartners benchmarking.⁷ I praksis har metodeutvikling blitt knyttet til de store prosjektene siden det her har vært størst behov for, og ressurser til å arbeide med formelle verktøy.

Det er besluttet at Oracles systemutviklingsmetode CDM (Custom Development Method) skal benyttes som standard for systemplanlegging og -utvikling for de store utviklingsprosjektene i etaten. Vi har inntrykk av at metoden fungerer bra som et dialoghjelpemiddel mellom systemplanleggere og brukere og andre faggrupper som er involvert i utviklingsarbeidet. Derimot ser det ut til at bruk av denne metoden er lite kjent i de etatsfaglige avdelingene generelt. Det blir sagt at IT-avdelingen har holdt informasjonsmøter men at det ikke er gitt tilbud om mer grundig opplæring. Samtidig har flere vi intervjuet fått inntrykk av at det forventes at de etatsfaglige avdelingene skal levere sine beskrivelser av ønsker og krav i CDM-format, uten at de mener seg kompetente til å benytte metoden. Dette oppleves som hemmende for samarbeidet med IT-avdelingen.

Systemforvaltningsenhetene har utarbeidet forslag til egne formelle rutiner knyttet til spesifisering av årsversjoner. Det blir imidlertid gitt uttrykk for at IT-avdelingen har vist liten vilje til å være med å diskutere frem omforente løsninger ut fra de etatsfaglige avdelingenes initiativ.

5.3 IT-avdelingens ansvar og oppgaver

IT-avdelingen er totalleverandør av IT-tjenester i skatteetaten. Det vil si at i tillegg til å levere egne tjenester, administrerer også IT-avdelingen kjøp av IT-eksterne tjenester. Det er et par små unntak i dette bildet: økonomi og personal som er satt ut til skattefogden og skattefogdens økonomitjeneste som de aldri har håndtert.

IT-avdelingen har lang erfaring med å utvikle og drifte store etatssystemer. Det er en allmenn oppfattelse i skatteetaten at IT-avdelingen tradisjonelt har håndtert denne sentrale etatsoppgaven på en pålitelig måte. Det blir vektlagt at skatteetaten også i fremtiden må ha en IT-organisering som ivaretar de store kravene til pålitelighet og sikkerhet som skattefastsetting og -innkreving tilsier.

Ytre etat har vært hovedbrukeren av IT-avdelingens tjenester og mye av tjenestetilbudet har vært rettet mot de ulike brukergruppene i ytre etat. Informantene fra ytre etat oppfatter Brukerstøttesenteret i Grimstad som et effektivt tilbud med høy kvalitet.

Internt i Skattedirektoratet oppfattes derimot ikke tjenestetilbudet som like tilfredsstillende. IT-avdelingen oppleves som lite serviceorientert. Mange av informantene hevder at det er vanskelig å få råd og hjelp, blant annet i forbindelse med etablering av mindre systemutviklingsprosjekter i de etatsfaglige avdelingene. De

⁷ Gartner Group: Skattedirektoratet. Applications Development and Support Benchmark. Management Presentation 2001-06-15. Analysis Year 1999.

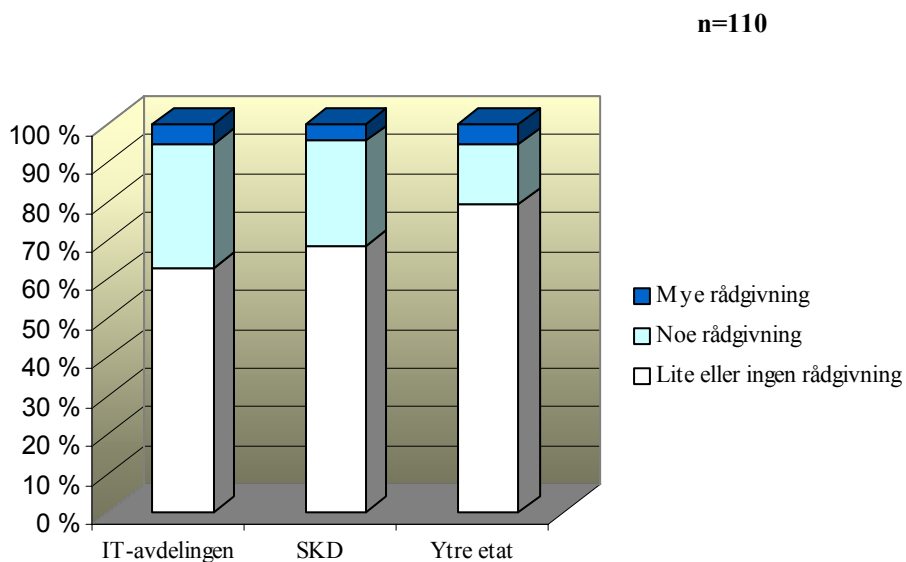
opplever at initiativ fra de etatsfaglige avdelingene ikke blir prioritert i samme grad som IT-avdelingens egne initiativer.

Den interne brukerstøtten i forhold til daglig bruk av kontorstøttesystemer i Skattedirektoratet synes ikke å fungere tilfredsstillende. Et annet synspunkt som flere informanter fremhever, er at IT-avdelingen ikke har etablert noen funksjon som tar et helhetlig ansvar for brukernes behov. Brukerne i de etatsfaglige avdelingene må forholde seg til de enkelte seksjonene i IT-avdelingen, og IT-avdelingen fremstår som lite koordinert og samsnakket. Dette gjør at det fra de etatsfaglige avdelingenes side oppfattes som forholdsvis ressurskrevende å forholde seg til IT-avdelingen.

Generelt ser det ut til at IT-avdelingens rådgivnings- og servicefunksjon rettet mot de etatsfaglige avdelingene oppfattes som et viktig, men lite utviklet tilbud med svak bemanning. Vi får inntrykk av at IT-avdelingen oppfattes som et lukket miljø som ikke er særlig åpent og inviterende i forhold til dialog med de etatsfaglige avdelingene. Dette inntrykket blir bekreftet gjennom kompetansekartleggingen i IT-avdelingen. I denne undersøkelsen går det frem at medarbeiderne i IT-avdelingen ikke oppfatter seg selv som rådgivere for andre deler av skatteetaten. 73 prosent opplyser at de driver lite eller ingenting med rådgivning/veiledning overfor andre enheter/avdelinger i Skattedirektoratet, se figur 5.3. De synes selv de har lite kjennskap til hvordan andre avdelinger i Skattedirektoratet jobber.

Medarbeiderne i IT-avdelingen opplyser samtidig at de har mye kontakt med ytre etat. Deres egen vurdering er at de forstår de andre avdelingenes og ytre etats behov innenfor IT-området.

Figur 5.3 IT-avdelingens rådgivning: mot hvem, og hvor mye



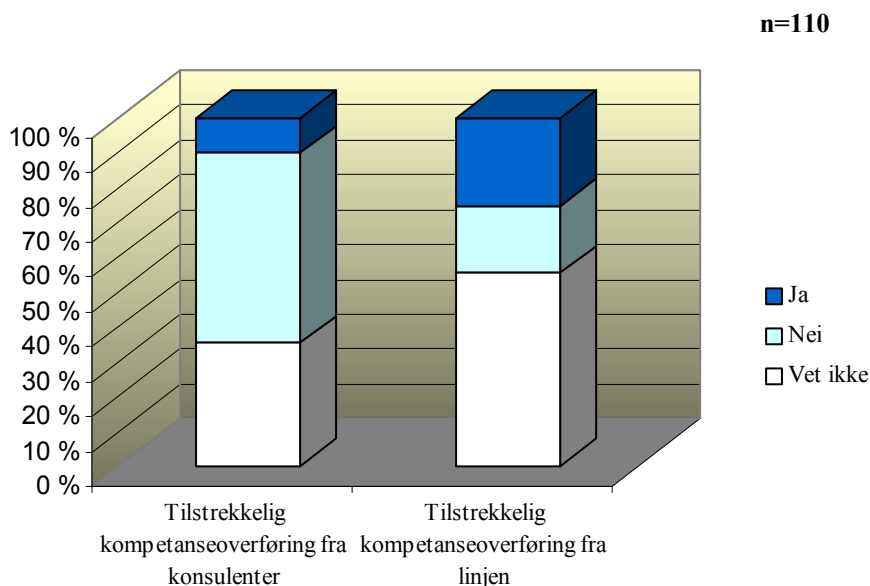
5.3.1 Teknisk spisskompetanse

I Gartners benchmarking vises det til at IT-avdelingen har høy kompetanse på de etablerte etatssystemene som kjøres på UNIX- og S/390-plattformer. Det blir imidlertid påpekt at lav bemanning gjør at løsningene er sårbare fordi relevant kompetanse gradvis blir vanskeligere tilgjengelig i markedet.

For de nye store systemene SKARP, SLN og MVA3, er Oracle valgt som utviklingsverktøy, og utviklingen er satt ut til konsulentselskaper som fastprisoppdrag. IT-avdelingen har lite kompetanse på Oracle i dag. Det er derfor lagt vekt på at medarbeidere fra IT-avdelingen skal delta i utviklingen. For SLN for eksempel, deltar tre personer fra IT-avdelingen i utviklingsarbeidet sammen med konsulentene for å skaffe seg tilstrekkelig teknisk kompetanse på systemet.

Gruppeledere/seksjonsledere er opptatt av å lære av innleide konsulenter. Det kommer imidlertid frem i kompetansekartleggingen at det er vanskelig å følge opp kunnskapsoverføring fra de innleide konsulentene, og at det er lett å bli ”spist opp” av egne oppgaver. Medarbeiderne i IT-avdelingen synes selv de har for lite kunnskap om ny teknologi.

Figur 5.3.1 Er det tilstrekkelig kompetanseoverføring mellom konsulenter og linjen?



IT-avdelingen ønsker å kunne outsource forvaltning av de gamle systemene, slik at den i større grad kan konsentrere seg om utvikling og forvaltning av nyere systemer og på den måten ha mulighet for i større grad å holde seg oppdatert på teknologisk kompetanse. Et viktig hinder for dette i dag, er at de gamle systemene, som DSB (Datastøttet Selvangivelses-Behandling), ikke er tilstrekkelig dokumentert til å kunne settes bort til eksterne. DSB-systemet er et saksbehandlersystem som er utviklet i utviklingsverktøyet PRO-IV på Unix-plattform. Systemet benyttes av likningsfunksjonærer på de lokale likningskontorene. Selvstendige systemversjoner lages for hvert inntektsår, med ti års levetid på hver årsversjon. Systemet er et sentralt arbeidsredskap i skatteetaten og det er stort og omfattende. Selv om blant annet innføring av preutfylt selvangivelse (PSA), vil medføre mindre behov for lokal behandling, er det ikke aktuelt å fase ut dette komplekse systemet i nærmeste fremtid.

- IT-avdelingen har i senere tid engasjert det indiske firmaet WIPRO til bistå med å dokumentere og tilrettelegge DSB-systemet slik at drift og vedlikehold kan outsources. Grunnen til at dette indiske firmaet ble valgt, var at de holder en meget høy internasjonal standard når det gjelder metode og strukturerte arbeidsformer. Prismessig er det også gunstig å bruke indiske konsulenter. Arbeidet skal i hovedsak skje i India, men WIPRO har også noen få medarbeidere som forbereder arbeidet i Skattedirektoratet. Flere informanter både i IT-avdelingen og i de etatsfaglige avdelingene stiller seg kritisk til om det er realistisk å gjennomdokumentere et så stort og komplekst system, slik at outsourcing i praksis lar seg gjøre. Ikke minst oppfattes oversettelse til engelsk som en kritisk faktor. Dette dokumentasjonsarbeidet er i en tidlig fase, så det er for tidlig å si noe om erfaringer med dette prosjektet.

5.3.2 Systemutviklingsmetode

Som tidligere nevnt, er Oracles CDM etablert som standard metodeverktøy i senere tid. Arbeidsstilen i IT-avdelingen blir beskrevet som tradisjonell, forholdsvis uformell og med lite vekt på å etablere standardiserte og metodiske arbeidsformer. Metodeutvikling er gjerne blitt knyttet til de store prosjektene og på den måten får metodeutviklingen karakter av ”skippertak” med lite forankring i det daglige arbeidet i organisasjonen.

Det kommer ikke klart frem av informantenes uttalelser hvor mye CDM-metoden er tilpasset og tatt i bruk utover de store prosjektene. I IT-avdelingen generelt, ser det ut til at det per i dag er liten kompetanse på CDM. Gjennom kompetansekartleggingen kommer det frem at medarbeiderne ønsker å bli bedre på metode, dokumentasjon og utarbeidelse av kravspesifikasjoner. Informanter i IT-avdelingen har imidlertid uttrykt skepsis til hvorvidt CDM egner seg til å bruke på videreutvikling av gamle systemer, siden den er nært knyttet til Oracles utviklingsverktøy.

5.3.3 Systemarkitektur

Ansvar for systemarkitektur fremstår i stor grad som et internt ansvar i IT-avdelingen, selv om beslutninger på dette området blir behandlet i styrende organer i Skattedirektoratet. Arkitekturspørsmål blir tatt opp i et råd som består av IT-sjefen og seksjonssjefer.

Det kommer frem gjennom kompetansekartleggingen i IT-avdelingen at flere savner en overordnet IT-strategi og definisjon av hvordan IT-arkitekturen skal se ut. For å unngå å foreta mange prosjektinterne tilpasninger, etterlyses en veiledning for bruk av rammeverket. Helhetsbeskrivelse av hvordan systemer henger sammen og hvilke muligheter og begrensninger dette medfører, oppfattes som lite kommunisert utenfor IT-avdelingen. Fra IT-avdelingens side blir det imidlertid gitt uttrykk for at de etatsfaglige avdelingene er for lite opptatt av disse spørsmålene.

5.3.4 Håndtering av leverandører

Prosjektseksjonen har ansvaret for blant annet å følge opp store prosjekter og være til støtte ved kontraktinnngåelser, vurdering av tilbud fra konsulenter og håndtering av eksterne leverandører. Ansvaret for håndtering av det formelle rundt kontrakter er lagt til Fellesseksjonen. Prosjektseksjonen og Fellesseksjonen samarbeider nært om disse oppgavene.

Kompetansekartleggingen i IT-avdelingen avdekker at håndtering av eksterne leverandører er et arbeidsfelt som medarbeiderne mener bør styrkes. Å stå for kontakten med eksterne leverandører, betraktes som en svært krevende oppgave. Målsettingen er å besette stillinger i Prosjektseksjonen med seniorpersonell som både har teknisk innsikt, kjenner markedet, kjenner det skattefaglige arbeidsfeltet og som har prosjektlederkompetanse. Det har vært vanskelig å rekruttere personell med slik bakgrunn, men dette har i den senere tid bedret seg.

Internt i IT-avdelingen er det vanskelig å få IT-medarbeiderne til å ta slike oppgaver fordi det forutsetter mer jobbing med administrasjon enn med fag. Flere av informantene sier at IT-medarbeiderne ønsker å jobbe i prosjekter for å utvikle nye produkter, men at få av dem ønsker å være ledere. De ønsker å jobbe med det de kan og synes er interessant – nemlig det tekniske.

6 Statskonsults vurderinger

6.1 Strategisk styring av IT i skatteetaten

På bakgrunn av kartleggingene i prosjektet er det Statskonsults inntrykk at IT-virksomheten i Skattedirektoratet ser ut til å være godt forankret hos toppleder, men at den øvrige ledelsen i varierende grad er involvert i arbeidet på dette området. Etter Statskonsults vurdering er styringen av IT for lite integrert med øvrig styring og for mye ansvar er lagt til IT-avdelingen. Selv om ledermøtet formelt sett tar beslutninger på IT-området, burde den reelle innflytelsen fra de etatsfaglige avdelingene vært større.

En viktig del av styringen av IT er prioritering mellom ulike satsninger. Statskonsult mener at IT-avdelingens sterke stilling i IT-styringen gir et for svakt utgangspunkt for de helhetlige prioriteringene som i prinsippet ligger hos ledelsen samlet. Prioritering av ressursbruk på IT-området, både i det store og i det små, er et område som Statskonsult mener er underkommunisert i organisasjonen; det mangler både synlighet og deltakelsesmulighet.

I det nye strategidokumentet for skatteetaten er IT integrert i de fire gjeldende satsningsområdene. Statskonsult vurderer det som positivt at fag og IT er godt koblet i denne strategien. Dette er likevel på et svært overordnet nivå, og dokumentet er, så langt vi vet, ikke fulgt opp med konkretiserende fagstrategier eller tiltaksplaner på avdelingsnivå. IT-strategien⁸, utarbeidet av IT-avdelingen, er derfor slik vi ser det, den eneste gjeldende IT-strategien for etaten. Kartleggingen gir indikasjoner på at strategien er dårlig forankret i store deler av virksomheten. Dette er dessverre en ganske vanlig situasjon i det offentlige, men Statskonsults vurdering er at dette i seg selv virker hemmende på skatteetatens gjennomføringsevne på IT-området. Det er vanskelig å motivere til felles innsats om betydelige oppgaver på IT-området når IT-strategien oppfattes å være IT-avdelingens dokument, og ikke etatens.

6.2 Forholdet mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene

Inntrykket fra både rolle- og kompetansekartleggingen, er at det i liten grad er kultur for å samarbeide på tvers av avdelingene i Skattedirektoratet (med unntak av samarbeidet mellom systemseksjonen og systemforvaltning). Etter Statskonsults vurdering er dette et uutnyttet potensial som kan gi rom for å få tilgang til ressurser fra andre deler av organisasjonen enn de som er brukt i IT-virksomheten hittil. Tilgang på ressurser gjennom deling av kunnskap sikrer bedre muligheter for kreativitet og nytenkning i forhold til løsning av skatteetatens oppgaver. Deling av kunnskap og kompetanse kan gi utvidede muligheter for å skape nye, bedre, mer effektive og dermed ressursbesparende IT-systemer.

⁸ Strategisk plan for bruk av IT i Skatteetaten (oktober 1998).

Etter vår mening kan det gjøres mange forbedringer rundt rolleavklaring mellom de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen. Ikke minst gjelder dette ved oppstart og avslutning av prosjekter. Blant annet vil klarere formalisering av roller, ansvar og forventninger kunne redusere risikoen for å mislykkes og bidra til større kostnadseffektivitet.

Skattedirektoratet har mange og store IT-utviklingsprosjekter. Erfaring viser at det å organisere IT-utvikling i så store prosjekter, sjelden er formålstjenlig og ofte lite kostnadseffektiv⁹. I henhold til beregninger Gartner har gjort på området, medfører en dobling av prosjektenes størrelse en firedobling av de totale kostnadene i prosjektet. En viktig grunn til at prosjektene blir store er at etatenes vanlige driftsbudsjett ikke gir rom til større IT-satsinger. En måte å finansiere prosjekter på er å be om egne midler over statsbudsjettet. Dersom man skal ha håp om å få slik finansiering, må IT-prosjektene være store og iøynefallende. Statskonsult har i tidligere rapporter påpekt at finansieringsmåten vi har i Norge for store prosjekter virker som et insentiv for å fremme ”grand design”; store prosjekter som skal gi store gevinster *Statskonsultrapport 1998:6 Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter*. I både Danmark og Sverige kom det frem at de hadde som prinsipp at prosjektenes størrelse skulle begrenses til maksimalt to år og cirka 20 millioner kroner. Begge landenes skatteetater viste til dyrekjøpte erfaringer med store IT-prosjekter som måtte skrinlegges eller reduseres kraftig og med store tap.

Langvarige prosjekter har flere uheldige sider. Regelverket som skal implementeres, er i stadig endring og dette skaper ekstraarbeid og økt risiko for feil jo lenger prosjektperioden varer.

Selv om finansieringsmåten for de store prosjektene kan synes gitt, mener Statskonsult at en endring bør vurderes. Skatteetaten gjør allerede en del for å dele opp store prosjekter i mindre og mer håndterbare enheter, men bør etter Statskonsults mening gå enda lenger i denne retning for å oppnå bedre styring og kostnadsberegning av prosjektene. I kapittel 7 foreslår vi ulike organisatoriske grep for å få til dette, og i kapittel 8 henviser vi til måter andre etater har forsøkt å løse disse problemene på.

De store prosjektene er imidlertid også arenaer for kompetanseutvikling for deltakere fra direktoratet og ytre etat. Prosjektene fungerer videre som pådrivere for endringer i organisasjonen. Disse sidene ved prosjektene er det viktig å ha bevissthet om, og utnytte systematisk i organisasjonene i større grad enn det blir gjort i dag. Bevisstgjøring omkring det å overføre kunnskap fra konsulenter til egne medarbeidere og fra prosjektmedarbeiderne til de enkelte avdelingene eller seksjonene i Skattedirektoratet, er viktig for at den nødvendige kunnskapsoppbyggingen i organisasjonen skal finne sted.

Når det gjelder videreutvikling og vedlikehold av eksisterende systemer mener Statskonsult at helhetsansvaret for systemene er for dårlig ivaretatt. Det mangler videre en del systematikk rundt arbeidsrutiner og tidvis er det lite dokumentasjon av endringer som blir gjort.

⁹ Dokumentert i rapporter fra flere OECD-land, lagt frem på PUMA-konferanse oktober 2000: Managing large public IT projects.

6.3 Organisering av myndighetsutøvelse

Statskonsults vurdering er at prosessene knyttet til implementeringen av det materielle regelverk i IT-systemer som omfatter myndighetsutøvelse bør forbedres. Dette gjelder både utforming, dokumentering og kontroll. Slike oppgaver må løses av personell med riktig og tilstrekkelig kompetanse. Konkret samarbeid mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene er et kritisk punkt ved ivaretagelsen av myndighetsutøvelsen i IT-systemene. Nøkkelen til en holdbar rettslig løsning er å opprette forpliktende samarbeidsrelasjoner mellom den nødvendige skattefaglige kunnskapen og den tilsvarende nødvendige IT-faglige kunnskapen, uansett i hvilket stadium i utviklingen systemet befinner seg.

I den løpende forvaltningen av de myndighetsutøvende IT-systemene, er det systemforvaltningsenhetene i de etatsfaglige avdelingene som står for deltakelse fra skattefaglig side. Disse er for en stor del bemannet med personell uten formell juridisk utdanning, oftest rekruttert fra ytre etat. Juristene med spisskompetanse er i liten grad gitt aktive roller i arbeidet, men trekkes inn når andre mener at det er behov for deres bidrag. Etter Statskonsults vurdering blir spisskompetanse på denne måten en passiv støttefunksjon, og ikke den premissleverandør i utviklingen som den burde være. Som følge av dette er det en risiko for at viktige forutsetninger ikke kommer med i prosessen med å omforme regelverkspraksis til programkode.

I de etatsfaglige avdelingene er det etter Statskonsults vurdering behov for økt kompetanse på utforming av regelverk som er egnet for systemimplementering, produksjon av kravspesifikasjoner, oppfølging av selve implementeringen og kontroll av resultatene. Dette er oppgaver som har sine forbilder i utvikling, bruk og kontroll av den manuelle saksbehandlingen, og som i prinsippet er velkjente for de etatsfaglige avdelingene.

Kompetansekravene vil i denne rettslige sammenhengen kunne være av forvaltningsrettslig, skattefaglig og rettsinformatisk art, utformet i forhold til kompleksiteten i det aktuelle regelverket og størrelsen på oppdraget. Identifikasjon av de kritiske punktene kan dessuten i seg selv kreve at konsulenten/ leverandøren må ha et minimum av juridisk kompetanse.

Etterprøvningskontroll vil innbefatte både dokumentasjon av regelverksimplementering i IT-systemene og testing med testdokumentasjon. Dokumentasjon må kreves på en slik måte at Skattedirektoratets egne medarbeidere har en reell oversikt over IT-systemenes rettslige innhold, det vil si på et nivå som muliggjør oppfølging.

Statskonsult mener at særskilte krav til oppdragstakeren knyttet til kompetanse og etterprøvningskontroll i kontrakten, er viktige virkemidler for å sikre grunnlaget for nødvendig oppfølging. Dersom Skattedirektoratet velger å outsource deler av IT-funksjonen eller bruke eksterne konsulenter i arbeidet, er det viktig at de etatsfaglige avdelingene er så involvert i prosessen at kontraktsreguleringen og oppfølgingen blir reell.

I forvaltnings- eller utviklingsarbeid knyttet til IT-systemer generelt, vil det jevnlig oppstå situasjoner der det materielle regelverket må tolkes. Det er viktig at dette tolkingsarbeidet enten utføres eller kontrolleres av kompetent personale fra de etatsfaglige avdelinger. Hvis ikke de etatsfaglige avdelingene er involvert på denne måten, har vi i realiteten en delegasjonssituasjon, der myndighetsutøvelse er delegert til den eller de som har foretatt regelverkstolkning og implementering.

Hvilke deler av IT-funksjonen som eventuelt kan og bør outsources, er noe som Skattedirektoratet etter Statskonsults oppfatning bør vurdere kontinuerlig, og ikke nødvendigvis ta stilling til én gang for alle. Det viktige er at Skattedirektoratet i en slik situasjon opprettholder nødvendig kontroll med oppgavene som eventuelt utføres av andre. Dette betyr at Skattedirektoratet må ha god bestiller- og oppfølgingskompetanse. Hva som bør inngå i bestiller- og oppfølgingskompetansen vil være avhengig av hvilke typer oppgaver på IT-området som eventuelt settes ut.

Dersom Skattedirektoratet setter ut driftsoppgaver, er det viktig at de har tilstrekkelig kompetanse internt til å kunne spesifisere og definere de oppgavene som skal settes ut, og følge opp at oppgavene utføres i tråd med spesifikasjonene. Statskonsults vurdering er at skatteetaten har tynn bemanning på dette området i dag.

Outsourcing av systemutviklingsoppgaver vil kreve kompetanse internt på å lage gode kravspesifikasjoner og kontrollere at resultatet er i tråd med spesifikasjoner og intensjoner i regelverket, noe som vil kreve skattefaglig/juridisk kompetanse.

I tilfeller hvor deler av IT-funksjonen som ikke er så relatert til etatens kjernevirksomhet settes ut, for eksempel teknisk brukerstøtte, vil det ikke være så viktig å ha skatterettslig kompetanse. Men det vil fremdeles være viktig med god kunnskap om hvordan etaten jobber og generell kompetanse på utforming og oppfølging av kontrakter.

Generelt vil outsourcing av oppgaver kunne medføre at en virksomhet blir avhengig av leverandøren som utfører oppgavene. I enkelte land (for eksempel Danmark) hvor eksterne utfører oppgaver på IT-området, er det derfor en strategi for å bytte leverandør med jevne mellomrom for å unngå avhengighet. Å bytte leverandør er imidlertid en krevende og kostbar prosess.

I teorien om outsourcing vises det til at eksternt utførte oppgaver som tidligere ble utført internt, kan føre til bedre tilgang på kompetanse og kostnadseffektivisering gjennom stordriftsfordeler. Det vises imidlertid til at det lett kan oppstå problemer dersom arbeidsoppgavene som settes ut er tett integrert med forvaltningsoppgavene som utføres internt. Videre er det i mange tilfeller usikkert om en utsetting av oppgaver medfører en reell kostnadsbesparelse, i og med at outsourcing som regel vil kreve omfattende ressurser knyttet til bestilling og oppfølging.

6.4 IT- avdelingens rolle og oppgaver

I henhold til Gartner-modellen IS lite, figur 4.3a, bør IT-avdelingen ha følgende roller og oppgaver:

-
- pådriverrolle for endringer med hensyn til strategisk planlegging, arkitekturdesign og virksomhetsanalyse
 - leverandør av endringer med hensyn til systemutvikling og støtte/ rådgivning til brukerne
 - leverandør av infrastruktur

I de følgende avsnittene vurderer vi i hvilken grad vi mener IT-avdelingen i dag kan sies å fylle disse rollene.

6.4.1 IT-avdelingen som pådriver

Vår gjennomgang viser at IT-avdelingen i Skattedirektoratet til dels ivaretar strategisk planlegging, arkitekturdesign og virksomhetsanalyse. Men de gjør det for en stor del alene, ikke i samarbeid med de etatsfaglige avdelingene og brukerne. Dette kan delvis skyldes at de etatsfaglige avdelingene ikke anerkjennes som reelle systemeiere.

Det som imidlertid ligger i begrepet ”pådriver” i denne sammenhengen, er nettopp at IT-avdelingen skal sørge for at slike sentrale spørsmål kommer på dagsorden i de etatsfaglige avdelingene. IT-avdelingen skal bistå med tilstrekkelig grunnlagsmateriale og rådgivning til at de etatsfaglige avdelingene kan ta reelt ansvar i de spørsmålene som angår fag- og brukersiden. Som i mange andre organisasjoner vil det være en viktig utfordring å få de etatsfaglige avdelingene til å gjøre strategiske IT-vurderinger som del av generelle faglig strategiske vurderinger.

I tråd med Gartnermodellen, figur 4.3a, vil det være en del IT-strategiske vurderinger som er av en slik karakter at de bør håndteres internt i IT-avdelingen. Dette gjelder særlig forhold rundt systemarkitektur og teknisk infrastruktur. Derimot ligger det en utfordring i pådriverrollen i å formidle gjeldende strategier på disse områdene til resten av organisasjonen på en adekvat måte. Det er også en utfordring å formidle hvordan systemarkitektur og teknisk infrastruktur legger forutsetninger for de etatsfaglige avdelingenes strategiske vurderinger knyttet til IT-bruken innenfor eget ansvarsområde.

6.4.2 IT-avdelingen som endringsleverandør

Slik begrepet ”endringsleverandør” blir benyttet av Gartner, blir det vektlagt at selve endringene i stor grad skal skje andre steder enn i IT-avdelingen. IT-avdelingen skal derimot være en ”verktøykasse” for endringer i fag/brukerorganisasjonen.

Rollekartleggingen gir klare indikasjoner på at dette ikke er en oppfatning som de etatsfaglige avdelingene i dag har av IT-avdelingen. Dette understøttes av resultatene av kompetansekartleggingen i IT-avdelingen hvor det fremgår at medarbeiderne har liten kjennskap til hvordan de arbeider i de etatsfaglige avdelingene og samtidig synes de etatsfaglige avdelingene er dårlige til å spesifisere sine behov. Statskonsults mener derfor at IT-avdelingens rådgiverrolle (det Gartner kaller ”Relational management”) overfor de etatsfaglige avdelingene er for dårlig utviklet og at kommunikasjonen foregår på IT-avdelingens premisser. Dette kan til dels være grunnet i et ressursproblem. IT-avdelingen fremstår ikke som dimensjonert til å bistå de etatsfaglige avdelingene med for eksempel å sette i gang behovsanalyser eller drøfte nye kompetansebehov i de etatsfaglige avdelingene som følge av systemendringer.

Statskonsults vurdering er at Skattedirektoratet klarer å holde et meget høyt aktivitetsnivå på IT-området ved å benytte eksterne konsulenter og leverandører i utstrakt grad, ved å ha en relativt ”tynn” bemanning av IT-driften og ved å kutte ned på oppgaver som ikke er strengt tatt nødvendige for å få hjulene til å gå rundt, blant annet rådgiving og servicefunksjoner. Men dette har uheldige sider, særlig når det gjelder å få de etatsfaglige avdelingene til å ta reelt ansvar for IT-systembruken innenfor sine fagområder. Statskonsult mener dette er nødvendig for å ivareta myndighetsutøvelsesaspektet ved IT-systemene på en god måte.

6.4.3 IT-avdelingens oppgaver som leverandør av infrastruktur

Etter Statskonsults vurdering ivaretar IT-avdelingen stort sett oppgavene knyttet til å støtte infrastrukturen (datadrift, nettverksdrift, drift av PC-er og kontorstøttesystemer og systemvedlikehold) på en god måte. På noen områder har de likevel ikke tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Det gjelder spesielt drift av utviklingsmiljøet i de store IT-prosjektene, og til en viss grad også drift av PC-er og kontorstøttesystemer i Skattedirektoratet.

Etter Statskonsults vurdering er Skattedirektoratet sårbart på enkelte områder på grunn av generelt tynn bemanning og avhengighet av enkeltpersoner. Det at det innenfor noen områder har vært liten tradisjon for å dokumentere hva som gjøres for eksempel ved endringer i systemene, bidrar etter Statskonsults vurdering til å gjøre situasjonen ytterligere alvorlig med hensyn til sårbarhet.

Utvikling av overordnet systemarkitektur, utvikling av systemporteføljen som helhet og nødvendig modernisering på teknisk side, kan oppfattes som en del av infrastrukturen. Statskonsults vurdering er at skatteetaten på mange områder har en gammeldags systemportefølje. Dette er for øvrig en helt vanlig situasjon for mange av statsetatene. Gamle systemer kan være tunge å vedlikeholde. Det kommer stadig bedre utviklingsverktøy på markedet som blant annet inneholder funksjonalitet for automatisk strukturering og dokumentering. Dette er blitt gjort manuelt i de gamle systemene, noe som kan forklare at dokumentasjonen er mangelfull på en del områder. Statskonsult mener at dette er noe skatteetaten bør ta meget alvorlig, men har forståelse for at de har hatt problemer med å prioritere dette på grunn av de store utviklingsprosjektene.

Siden nyutvikling i all hovedsak foregår i prosjektene, er det viktig at det finnes en god samordning og koordinering mellom prosjektene. Etter Statskonsults vurdering er ikke dette godt nok ivaretatt i dag.

6.5 Er skatteetaten blitt et administrativt adhokrati?

Kapittel 2 stilte spørsmålet om skatteetaten som et resultat av sin utstrakte bruk av IT, kan sies å ha utviklet seg til et administrativt adhokrati. Statskonsults vurdering er at resultatene av kartleggingen tilsier at dette langt på vei er riktig. Statskonsult har imidlertid kun kartlagt de delene av organisasjonen som har en rolle å spille i forhold til IT-funksjonen og vurderingene gjelder følgelig kun for disse delene av skatteetaten.

Dagens IT-funksjon viser etter Statskonsults mening mange trekk som er typiske for et administrativt adhokrati. Ettersom flere og flere av produksjonsprosessene er blitt automatisert, har stadig nye deler av produksjonen som tidligere lå i ytre etat blitt flyttet over til IT-avdelingen. Men denne overflyttingen av oppgaver har ikke blitt ledsaget av en tilsvarende flytting av faglig ansvar. Etter Statskonsults mening må man derfor kunne si at ansvaret for disse produksjonsoppgavene i praksis ligger i den administrative støttefunksjonen og ikke hos de etatsfaglige avdelinger.

Skattedirektoratet har en sterk IT-avdeling som spiller en avgjørende rolle i skatteetatens måloppfyllelse. Som påpekt i kapittel 2, inngår IT tungt i skatteetatens oppgavebehandling og Statskonsults kartlegging har vist at de etatsfaglige avdelingene hittil har spilt en beskjeden rolle i forhold til utformingen av IT-systemene. En av kildene Statskonsults vurderinger baserer seg på er en hovedoppgave i forvaltningsinformatikk: *”Fagavdelingenes innsyns- og styringsmuligheter ved utvikling av saksbehandlingssystemer – En studie av systemutvikling i Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet”* 1999, skrevet av Elisabeth Sunde med professor Dag Wiese Schartum som veileder. I oppgaven omtaler hun samarbeidet mellom systemforvaltning og IT-avdelingen i meget positive ordelag, ”som et eksempel til etterfølgelse” (s 110). Men den enhet i den etatsfaglige avdeling som har faglig ansvar for oppgaveløsningen, (hun kaller den fagkontoret), har ikke den kontrollfunksjon hun mener den burde ha: ”Problemet for skattedirektoratet er derimot at den enhet som burde ta en styrende rolle i samarbeidet, står utenfor denne samarbeidsarenaen” (s. 110). Tidligere i oppgaven påviser Sunde at fagkontoret fyller denne rollen når det gjelder manuelle prosesser (s. 100), mens IT-systemene blir et anliggende for etatsopplærte i systemforvaltningsenhetene og IT-avdelingen. For manuelle prosesser kan derfor fagkontoret sies å fungere som en del av teknostrukturen i Mintzbergs maskinbyråkrati-modell. Men dette er ikke lenger tilfelle når prosessene begynner å bli automatisert. Eksemplet fra Elisabeth Sundes hovedoppgave illustrerer mellom annet Mintzbergs poeng i beskrivelsen av det administrative adhokrati, nemlig det at de som har faglig ansvar, ikke tar dette ansvaret når arbeidsoppgavene blir automatisert.

I og med at svært mange av skatteetatens IT-systemer benyttes i etatens myndighetsutøvelse, er det uheldig at den administrative støttefunksjonen spiller en så viktig rolle i forhold til systemene og at dette langt på vei erstatter de etatsfaglige avdelingenes engasjement. Det er derfor viktig at skatteetaten utvikler en organisasjonsform som legger til rette for den eksterne kontrollen som er nødvendig for å ivareta kravene til forsvarlig myndighetsutøvelse (kapittel 3.2) og dette er det i følge Mintzberg kun byråkratiske organisasjonsformer som gjør.

OU-prosessen som ble avsluttet i fjor, brakte skatteetaten et godt stykke i riktig retning. Nå ligger resultatansvaret for ytre etat sammen med det faglige ansvaret. Ansvaret for IT-prosjektene er flyttet over i de etatsfaglige avdelingene, selv om ansvaret for en del eksisterende systemer fremdeles ligger i IT-avdelingen. Men det er ikke nok bare å flytte det formelle ansvaret. Den største utfordringen er å få det hele til å fungere på denne måten også i praksis.

Hva som kreves for å få dette til, fokuserer vi på i forslagene til organisatoriske tilpasninger i neste kapittel. I kapittel 8 gir vi henvisninger til ”beste praksis”-

eksempler i andre virksomheter som vi mener skatteetaten kan ha nytte av å ta kontakt med for å få innsikt i deres erfaringer.

7 Statskonsults anbefalinger

Etter Statskonsults vurdering er det behov for å klargjøre roller og flytte ansvar mellom avdelingene for å få til en god organisering av IT-funksjonen.

7.1 Strategisk styring av IT

Statskonsult anbefaler Skattedirektoratet å initiere en bred prosess som omfatter deltakelse fra medarbeidere på alle nivåer og områder i organisasjonen for å utarbeide en ny IT-strategi. IT-strategien må være forankret i etatens overordnede strategi. Gjennom å sørge for at IT-strategien er helhetlig og at medarbeidere på alle nivåer og områder i organisasjonen har et eierforhold til den som følge av at de har bidratt til å utvikle den, vil ledelsen ha et verktøy for å nå sine mål i forhold til effektivitet og god kostnadsutnyttelse.

7.2 Plassering av systemeierskap

Statskonsult foreslår at ansvaret for systemene – inkludert budsjettansvaret, flyttes fra IT-avdelingen til den etatsfaglige siden. Dette er av avgjørende betydning for systemer som omfatter myndighetsutøvelse. Erfaringene som er gjort etter at de etatsfaglige avdelingene fikk budsjettansvar for de store IT-prosjektene, tilsier at dette vil bedre deres følelse av ansvar for systemene.

Statskonsult legger her til grunn at de etatsfaglige avdelingenes systemeieransvar bør omfatte følgende (jfr. kap 4.1):

- Systemeier er ansvarlig for å forsyne etaten med hensiktsmessige IT-systemer innenfor eget ansvarsområde.
- Systemeier skal fastsette krav til funksjonalitet, vurdere kost/nytte og evaluere effekt av IT-tiltak.
- Systemeier er ansvarlig for å innføre nye IT-løsninger i organisasjonen, å tilpasse arbeidsprosesser, rutiner og organisering, samt lære opp brukerne.
- Systemeier skal fastsette rutiner for forvaltning og drift av IT-løsninger i samarbeid med IT-avdelingen.

Systemeieransvar for kontorstøttesystemer og administrative systemer bør legges til administrasjonsavdelingen.

Statskonsult vil understreke viktigheten av at systemeieransvaret integreres i de etatsfaglige avdelingenes øvrige arbeid med regelverksutvikling og faglig oppfølging av produksjonen.

IT-avdelingen bør beholde ansvaret og være systemeier for teknisk plattform, basis programvare, infrastruktur og fellesregistre og fellessystemer der det er problemer med å finne en naturlig systemeier blant de etatsfaglige avdelingene. Forutsetningen er at

disse registrene og systemene ikke er relatert til myndighetsutøvelse. IT-avdelingen bør også ha ansvar for samordning av etatens IT-systemer.

Plassering av systemeierskap i de etatsfaglige avdelingene er i seg selv ikke noen tilstrekkelig betingelse for å få avdelingene til å ta reelt systemeieransvar. For å få det til kreves kompetanseutvikling i de etatsfaglige avdelingene. En forutsetning er også at IT-avdelingen fungerer som en støttefunksjon overfor systemeierne. IT-avdelingen bør organiseres på en måte som legger til rette for dette.

Statskonsult foreslår at det opprettes enheter i IT-avdelingen med bestemte personer som arbeider fast mot hver av systemeieravdelingene. Disse enhetene bør ha som oppgave å drive rådgivning og bistå de etatsfaglige avdelingene i utforming av bestillinger til IT-avdelingen, samt sikre kommunikasjonen mellom ”tung IT-kompetanse” og etatsfaglig kompetanse og følge opp bestillingene internt i IT-avdelingen (en slags ”account manager”). For å fylle den type funksjoner behøver ikke medarbeiderne ha tung IT-kompetanse. God etatskunnskap er like viktig. De kan derfor gjerne rekrutteres internt i etaten og kjøres igjennom en IT-opplæring som er spesielt rettet mot en slik funksjon. Både Sverige og Danmark har opplegg for dette som Statskonsult mener kan være relevant for Skattedirektoratet å se nærmere på (se kap. 8).

Brukerne i ytre etat bør primært forholde seg til systemeier, for fagsystemenes vedkommende vil det si de etatsfaglige avdelingene, når det gjelder ønsker om forbedringer og den funksjonelle siden av IT-systemene. IT-avdelingen bør fremdeles tilby brukerstøtte på tekniske problemer.

Statskonsult mener det kunne være en fordel å etablere et systemeierforum for erfaringsutveksling mellom de etatsfaglige avdelingene. Dette systemeierforumet kan også ha en rolle i utarbeidelse av IT-strategier og andre plandokumenter.

Systemeierne bør utarbeide utviklingsplaner for sine systemer. Planene må inneholde estimater på ressursbehov både når det gjelder IT-ressurser og ressurser fra de etatsfaglige avdelingene og brukerne. IT-avdelingen må bistå de etatsfaglige avdelingene med å utarbeide estimater.

7.3 Rolleavklaringer

Etter Statskonsults vurdering er det viktig at rollefordelingen mellom IT-avdelingen og systemeierne er klart definert og nedfelt i forpliktende dokumenter som er vedtatt av ledelsen. Det samme gjelder samarbeidsrutiner.

Told- og skattestyrelsen i Danmark har gjort det på denne måten. Dette fungerer rimelig bra selv om informantene mente at ledelsen ikke reagerte klart nok mot de (meget få) som ikke fulgte de vedtatte spillereglene. Det er derfor viktig å avklare på forhånd hvordan det skal håndteres hvis noen av partene ikke følger spillereglene.

Rollene er avhengige av hverandre. Innføring av systemeierskap på etatsfaglig side forutsetter at IT-avdelingen legger til rette rammene og fungerer som en serviceorientert støtteavdeling med sterkt fokus på rådgiverfunksjonen overfor

systemeierne. Videre er det behov for kompetanseutvikling både i IT-avdelingen og hos systemeierne.

7.4 Prioriteringer

Det er krevende å få til en prioritering på IT-siden hvor IT-aktivitetene både veies mot hverandre og mot andre aktiviteter i etaten.

Etter Statskonsults vurdering er en slik oppgave for arbeidskrevende til at det kan gjøres av toppledelsen alene. Erfaringene fra Riksskatteverket i Sverige med et bredt sammensatt prioriteringsråd som gir anbefalinger til ledelsen, er altoverveiende positive. Det svenske prioriteringsrådet består av representanter for alle systemeierne og er ledet av en seniorperson som nyter stor respekt, men som ikke har noen linjeorganisasjon under seg (er plassert i stab). Det at lederen i prioriteringsrådet ikke har egeninteresser knyttet til hva som blir prioritert, var en relativt nylig endring, og informantene la stor vekt på at den hadde ført til en bedre prosess. Prioriteringsrådet har bare myndighet til å anbefale, men anbefalingene blir nesten alltid fulgt av ledelsen. IT-avdelingen har også muligheter for å komme med forslag til prosjekter i prioriteringsrådet.

I Danmark gjøres en mye større andel av prioriteringene på IT-området internt i de etatsfaglige avdelingene. Det er fagavdelingene som skaffer penger til IT-investeringene og de har stor makt når det gjelder IT-systemene på sine områder. IT-avdelingen fungerer her som en intern leverandør og arbeider på oppdrag fra fagavdelingene. IT-avdelingen har i liten grad mulighet til å snu om på fagavdelingenes prioriteringer og til å foreslå egne prosjekter.

Etatens gjennomføringsevne vil ofte være en mer begrensende faktor enn penger. For å få en god prosess på dette området er det en forutsetning at prioriteringene gjøres av en bredt sammensatt gruppe, og at den bygger på estimater som tar alle typer ressurser med i betraktningen. Det betyr at den gruppen som skal foreta avveiningene, vil måtte forholde seg til et ganske detaljert informasjonsgrunnlag. Vi foreslår at de etatsfaglige avdelingene gis ansvar for å utarbeide forvaltningsplaner for eksisterende systemer og prosjektplaner for nye. I tillegg bør IT-avdelingen få en bistands- og rådgiverrolle, blant annet med hensyn til ressursestimering. Planene bør behandles i et prioriteringsråd, etter modell av Riksskatteverket i Sverige.

7.5 Organisatoriske tilpasninger i IT-avdelingen

Statskonsult har tatt utgangspunkt i oppdelingen i Gartners IS lite-modell og brukt den til å si noe om sentrale hovedfunksjoner som IT-avdelingen etter Statskonsults vurdering bør fokusere sterkere på. Disse hovedfunksjonene er:

- pådriver for endring
- endringsleverandør

-
- leverandør av infrastruktur

Generelt anbefaler Statskonsult at IT-avdelingen i større grad vektlegger sin rådgiverfunksjon og arbeider for et nært og godt samarbeid med de etatsfaglige avdelingene (i Gartners IS lite-modell kalt ”business”). IT-avdelingen må bistå de etatsfaglige avdelingene med råd og støtte slik at de blir i stand til å ivareta systemeieransvaret for fagsystemene på en god måte. Statskonsult har tidligere i rapporten påpekt at kommunikasjonen bør bedres mellom de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen. For å bedre kommunikasjonen er det viktig å bygge opp IT-kompetanse i de etatsfaglige avdelingene og bygge opp etatsfaglig kompetanse i IT-avdelingen.

7.5.1 IT-avdelingen som pådriver

Denne funksjonen er spredt på flere enheter i dagens organisering av IT-avdelingen. Noe håndteres av IT-avdelingens ledelse, noe av personer plassert i stab og noe av deler i prosjektseksjonen. Statskonsult mener at det er behov for å styrke IT-avdelingens kompetanse på dette området. Det gjelder spesielt overordnet IT-arkitektur, dataadministrasjon og koordinering/samordning på tvers. Dette må være en kontinuerlig aktivitet og ikke bare knyttet til prosjekter. Statskonsult foreslår at det opprettes en egen seksjon for å håndtere disse funksjonene. Det bør vurderes om det bør rekrutteres ekspertise på IT-arkitektur eksternt som kan lede strategidiskusjoner om arkitektur og tilgrensende emner i seksjonene, og lede an i en modernisering av den totale systemporteføljen. De andre nordiske landene har betydelig sterkere fokus på IT-arkitektur, men gir også uttrykk for at det er en vanskelig kompetanse å rekruttere. I Danmark måtte en bevege seg utenfor lønnsregulativet for å rekruttere denne typen kompetanse. Ved å opprette en egen seksjon på dette området, vil en kunne frigjøre kapasitet fra Prosjektseksjonen, som allerede har omfattende arbeidsoppgaver.

7.5.2 IT-avdelingen som endringsleverandør

Dette er et område der Gartner mener mange av oppgavene kan flyttes over til fagavdelingssiden. I skatteetaten er det såpass stor mangel på kapasitet på dette området, at det ikke er særlig aktuelt å flytte personer fra IT-avdelingen til de etatsfaglige avdelingene. Men det er viktig å bygge opp kompetanse og kapasitet på dette området i de etatsfaglige avdelingene, blant annet for å håndtere den kontraktmessige styringen av eksterne konsulenter. Selv om systemeierne bygger opp kompetanse på IT-området, vil det fortsatt være behov for bistand fra IT-avdelingen. Statskonsult foreslår derfor at det etableres et kompetansesenter i IT-avdelingen som kan bistå systemeierne i deres bestillerrolle.

I dagens IT-avdeling er det prosjektseksjonen og systemseksjonen som først og fremst fungerer som endringsleverandører. Prosjektseksjonen driver med koordinering og oppfølging av utviklingsprosjekter og fungerer som kompetansesenter på prosjektledelse. IT-avdelingen ender i en del tilfeller opp både som bestiller og leverandør av endringer fordi det i dag oppleves som problematisk å få de etatsfaglige avdelingene til å ta det reelle ansvaret for prosjektene. For å sette dem i stand til dette

mener Statskonsult at både Prosjektseksjonen og Systemseksjonens rådgiverrolle må aksentueres. Videre er det etter Statskonsults mening viktig å etablere rutiner og utarbeide en systemutviklingsmetode tilpasset skatteetatens organisasjon (gjerne basert på en eksisterende metode som for eksempel CDM). Statskonsult foreslår å flytte oppfølging av prosjektene ut til systemeierne.

I Danmark og Sverige brukes prosjektledere fra etatsfaglige avdelinger. Et argument som ofte trekkes frem i Norge mot en slik organisering, er at de norske IT-prosjektene er så store, at det er nødvendig med prosjektledere med betydelig erfaring og kompetanse på IT-området. Reduseres størrelsen på IT-prosjektene, vil det imidlertid være lettere å hente prosjektledere internt, for eksempel personer med ledererfaring fra andre områder. Det vil også være mulig å systematisk utnytte kompetanse som er opparbeidet i prosjektene i mye større grad enn det som er tilfellet i dag.

Statskonsult mener at systemseksjonen bør bli mer kundeorientert og organiseres slik at den speiler systemeierne organisering. En kundeorientert organisering med utgangspunkt i systemeierne fagområder, vil etter Statskonsults mening kunne lette integreringen av nye systemer. Spesielt på dette området kan det være aktuelt å øke kapasiteten ved internrekruttering. Dette er gjort både i Sverige og Danmark. Særlig i Sverige er erfaringene gode når det gjelder å rekruttere personer fra ytre etat og lære dem opp til enklere systemerings- og systemutviklingsoppgaver. Svenskene viser til at det er mye lavere turnover blant de som er rekruttert og opplært internt i forhold til de som kommer utenfra.

7.5.3 IT-avdelingen som leverandør av infrastruktur

IT er virksomhetskritisk for etaten og ansvaret for en robust og sikker IT-infrastruktur bør derfor ligge kun ett sted. Det betyr ikke at virksomheten ikke kan benytte underleverandører eller sette ut oppgaver, men at det er IT-avdelingen som står ansvarlig for hva eventuelle underleverandører leverer til resten av etaten. Frittstående IT-løsninger som ikke er koblet på nettet er unntatt.

Som del av sitt ansvar for infrastrukturen, bør også IT-avdelingen ha ansvaret for at skatteetatens IT-løsninger som helhet spiller sammen og understøtter etatens behov på en hensiktsmessig måte. IT-avdelingen må også ha god oversikt over alle registre, hjelpeprogrammer osv., og hvordan de fungerer sammen med de ulike systemene.

På infrastrukturområdet er etaten sårbar på grunn av tynn bemanning. Det mest kostnadseffektive vil være å øke bemanningen. Ved kjøp av tjenester ute, omfatter kostnadene en mye mer robust bemanning fordi leverandørene må garantere ”oppetid”. Drift er noe skatteetaten er gode på, og hvor de ikke har hatt store problemer med rekruttering. Derimot har de hatt vanskeligere for å rekruttere og beholde personale med bestillerkompetanse. Skatteetaten bør derfor være forsiktig med å sette ut oppgaver før forhold rundt rekruttering og kompetanse er avklart.

7.6 Gevinster ved en justert organisering

Dette delkapitlet beskriver hvordan Statskonsults forslag til organisatoriske tilpasninger vil føre til forbedringer på de områdene som er vektlagt i mandatet.

7.6.1 Risiko

Gartner påpeker i sin benchmarking en betydelig sårbarhet når det gjelder drift på grunn av ”tynn” bemanning. Etter Statskonsults vurdering er det betydelig risiko knyttet til dette. Imidlertid gir informanter uttrykk for at det ikke er spesielt vanskelig å rekruttere på dette området. I tillegg er driftsoppgaver noe som kan outsources.

Statskonsult mener de organisatoriske tilpasningene som er foreslått vil redusere risikoen for at krav til forsvarlig saksbehandling ikke blir tilfredsstillt. Den økte fokuseringen på kunnskapsdeling og kombinert kompetanse (IT, juss, økonomi og etatskunnskap) bidrar til dette. Kravet om at Skattedirektoratet har kontroll med at et automatisert vedtak er korrekt fattet, vil også bli bedre ivarettatt. Statskonsults forslag åpner imidlertid for en risiko knyttet til at de etatsfaglige avdelingene ikke klarer å ha den samme kontrollen på IT-området som IT-avdelingen har hatt. Forutsetningen for at de etatsfaglige avdelingene skal kunne ivareta ansvaret for IT-systemene på en god måte, vil være at man får til en tett og god dialog med IT-avdelingen og samarbeidsrealsjoner som fungerer godt i praksis.

Etter Statskonsults vurdering ligger det også en viss risiko for feil og mangler knyttet til systemvedlikehold og videreutvikling. Grunnen er at de delene av de etatsfaglige avdelingene som har det faglige ansvaret ikke deltar i disse prosessene i tilstrekkelig grad. Selv om de som i dag arbeider med systemforvaltning blir integrert organisasjonsmessig med juristene i de etatsfaglige avdelingene viser erfaring fra andre virksomheter som har gjort tilsvarende organisatorisk grep at det kan være en utfordring å få juristene til å interessere seg for denne type problemstillinger. Det har vært en relativt stor turnover blant juristene i Skattedirektoratet og en god løsning kan være å søke etter jurister med interesse for forvaltningsinformatiske problemstillinger når stillinger skal besettes på nytt. På den måten kan man få til en dreining av fokus i de etatsfaglige avdelingene over tid.

Det er risiko knyttet til mangelfull dokumentasjon på de gamle fagsystemene. Skatteetaten har gjort noen grep for å avhjelpe situasjonen, men Statskonsult er ikke sikker på om det blir lagt inn nok ressurser. Dessuten er det en viss usikkerhet knyttet til hvor stort hinder språkproblemer og manglende kjennskap til norske forhold vil være der det benyttes indiske konsulenter.

7.6.2 Kompetanse og kapasitet til nyutvikling

Det kan gi en økning i kapasiteten dersom det lykkes i å etablere kompetansesentre i IT-avdelingen, utvikle IT-avdelingens rådgiverkompetanse og legge selve utføringen av en del oppgaver ut til systemeierne. Statskonsult tror det er et betydelig potensial for å rekruttere personell fra ulike deler av etaten og drive utstrakt internopplæring. En satsing på trainee-ordninger tror vi også kan gi god uttelling. Begge ordningene bør kombineres med bindingstid.

Videre har Statskonsult stor tro på å etablere karriereveier som kombinerer IT og juridisk kompetanse, eller IT og økonomisk kompetanse. Skatteetaten har hatt stor turnover blant disse gruppene og informanter har gitt uttrykk for at én grunn til dette er at mange blir sittende i den samme stillingen og ser få karrieremuligheter innenfor etaten. Statskonsult anser det som viktig å lage alternative karriereveier for disse gruppene, blant annet spesialisering på prosjektledelse og systemeierskap.

Skatteetaten har på mange områder en meget gammeldags systemportefølje og informanter gir uttrykk for at dette virker hemmende på rekrutteringen av IT-personell. Når de systemene som er under utvikling settes i drift, kan denne situasjonen avhjelpes. Det er i den sammenheng en utfordring å få til en god sammensetning av arbeidsoppgaver, så det ikke oppstår et "A-lag" som driver med moderne systemer og et "B-lag" som driver med de gamle. Statskonsult har erfaring fra andre tilsvarende virksomheter hvor dette har blitt et problem (*Statskonsultrapport 1999:11 IT-personell, behov og tilgang*).

7.6.3 Kostnadseffektivitet

Etter Statskonsults oppfatning, vil kostnadseffektiviteten kunne bedres ved å redusere IT-prosjektenes størrelse og ved å erstatte eksterne konsulenter med interne. Det er også et viktig kostnadselement knyttet til det å benytte eksterne konsulenter på riktig måte og ikke betrakte dem som ren arbeidskraft. De har i mange tilfeller kompetanse som mangler internt, og da er kompetanseoverføring fra konsulentene en forholdsvis kostnadseffektiv måte å drive kompetanseutvikling på. Statskonsults kompetansekartlegging gir indikasjoner på at dette i for liten grad gjøres i dag. Videre er det lite kostnadseffektivt å ha konsulenter som ikke linjen har ressurser til å betjene. Fra kartleggingen har Statskonsult inntrykk av at det er en del understyring av konsulenter.

8 Veien til en ny organisering av IT-funksjonen i skatteetaten

Dette kapitlet kommer ikke med noen konkret tiltaksplan, med angivelse av hva Skattedirektoratet bør gjøre først og sist. Kapitlet er ment som en oversikt over hva Statskonsult vurderer som viktige områder å gå nærmere inn på og tiltak som bør prioriteres for å komme over i en ny organisering av IT-funksjonen. Det er viktig at punktene som er nevnt nedenfor drøftes og detaljplanlegges internt. I de tilfellene der vi mener det er relevant, refereres det til ”beste praksis”-eksempler som Skattedirektoratet bør se nærmere på.

8.1 Organisatoriske grep

Statskonsult anbefaler i sine organiseringsforslag å legge systemeieransvaret til de etatsfaglige avdelingene. Dette er en vanlig måte å organisere IT-funksjonen på, og mange etater har erfaringer som kan være relevante for Skattedirektoratet hvis de ønsker å gå inn på en slik organisering.

Erfaringer med hva som skal til for å få etatsfaglige avdelinger til å ta reelt systemeieransvar

Toll- og avgiftsdirektoratet har lang erfaring med å ha etatsfaglige avdelinger som systemeiere og et fornuftig opplegg som vi anbefaler Skattedirektoratet å se nærmere på. Ikke alt vil være anvendbart i skatteetaten på grunn av størrelsesforskjellen.

Oppretting av prioriteringsråd

Statskonsult viser her til beskrivelsen i vedlegg D. Statskonsult anbefaler Skattedirektoratet å ta kontakt med Riksskatteverket i Sverige for å høre om deres erfaringer.

Utarbeidelse av rollebeskrivelse som klargjør roller og ansvar

Etter Statskonsults vurdering er fremgangsmåten til IT-avdelingen i Told og skattestyrelsen i Danmark interessant. De har egne enheter (Systemcenter Person og Systemcenter Erhverv) som fungerer som rådgivere for de etatsfaglige avdelingene blant annet når de skal utforme sine bestillinger til IT-avdelingen. Statskonsult anbefaler Skattedirektoratet å se nærmere på deres erfaringer.

Kompetanseutvikling for systemeier

Statskonsult viser her til erfaringer fra Danmark hvor en har et opplegg som er beskrevet i rapporten fra studiebesøkene (vedlegg D).

Utarbeidelse av IT-strategi og handlingsplan

Statskonsult anbefaler at systemeierne og IT-avdelingen samarbeider om utarbeidelse av IT-strategi og handlingsplan som støtter oppunder den overordnede strategiplanen. I dette arbeidet kan det være nyttig å se på erfaringene fra Sverige hvor IT-strategien er blitt utviklet som en samarbeidsprosess mellom IT-avdelingen og de etatsfaglige avdelingene.

Oppdeling av de store prosjektene

De store prosjektene bør fortrinnsvis deles opp i mindre prosjekter. Hvis ikke dette er mulig på grunn av rammebetingelsene som nåværende finansieringsordning gir, bør prosjektene modulariseres mest mulig. Det bør kjøres et strammere løp i forprosjekt-fasen (fra prosjektinitiering til det blir formelt organisert og leverandører kommer inn). I Danmark og Sverige er det gjort mye i retning av å redusere størrelsen på prosjektene og her kan det være erfaringer å hente. De har imidlertid andre rammebetingelser knyttet til finansiering.

8.2 Kompetanseutvikling

Statskonsult foreslår at seksjon for personalpolitikk eller seksjon for kompetanseutvikling tillegges en pådriverrolle for å sørge for at kompetanseutvikling prioriteres av den enkelte linjelederen, og at det finnes sentrale ordninger og insentiver som fremmer kompetanseutvikling:

- Personalpolitikken bør vektlegge kompetanseutvikling og sørge for at kompetanseutvikling blir synlig i organisasjonen. Iverksettingen av politikken hos den enkelte linjelederen bør følges opp fra sentralt hold. For eksempel sørge for at det som en del av medarbeidersamtalen lages kompetanseutviklingsplaner for hver enkelt medarbeider og at disse planene blir fulgt opp. I denne sammenhengen er det også viktig å fokusere på at kompetanseutviklingsplanene bør være forankret i overordnede mål. Dette blir en sentral oppgave for de ansvarlige for personalpolitikken og kompetanseutviklingen.
- Kompetanseutvikling bør omfatte både kurs og faglig oppdatering gjennom tradisjonell opplæring. Det er imidlertid vel så viktig å etablere hospiteringsordninger og team-læring, samt feedback-systemer som motiverer til å konsentrere seg om å lære, eller formidle kunnskap.
- Det bør utvikles kommunikasjonskompetanse og kompetanse til å lære av samhandlingssituasjoner (relasjonskompetanse). For å styrke relasjonskompetansen, er det også viktig å satse på å utvikle relasjonsorienterte ledere og ledere som kan "relational management". Dette er viktig både i forhold til myndighetsutøvelsen og

sammensmeltingen av kompetanse fra IT-siden og den juridiske siden, men også i forhold til at ett av skatteetatens satsingsområder er å bli mer kunde-/brukerorienterte.

- Det bør etableres fleksible karriereveier som gir uttelling for erfaring og kompetanse opparbeidet som prosjektdeltaker og -leder, både for personer fra de etatsfaglige avdelingene og fra IT-siden.
- Samarbeid og mobilitet på tvers av fag- og organisasjonsgrenser må belønnes. Belønnes bør også det å drive kunnskapsdeling internt i etaten for eksempel gjennom ren tradisjonell informasjonsvirksomhet og det å holde foredrag for andre. Dette kan være mulig å få til dersom det belønnes og dersom ledelsen støtter det og setter søkelys på hvorfor det er viktig.

Mange av disse punktene kan ses på som forslag til operasjonalisering av strategien for organisering og kompetanse i skatteetatens strategiplan. Implementeringen av ordningene kan gjerne planlegges og gjennomføres som del av en handlingsplan.

8.3 Aktiv rekruttering

Statskonsult legger i sine organisasjonsforslag vekt på at aktiv rekruttering vil være en viktig måte å øke kapasiteten på, både i IT-avdelingen og på systemeiersiden. Statskonsult vil spesielt vektlegge gevinstene ved å satse på intern rekruttering. Dette er noe Gartner også fremhever som gunstig. Når det gjelder ekstern rekruttering, vil vi spesielt trekke frem det å etablere trainee-ordninger som en god måte å skaffe seg kombinasjonskompetanse som det ikke fokuseres på i utdanningssystemet. Dette er viktig fordi:

- Skatteetaten har stort behov for kombinasjonskompetanse (for eksempel juss-IT, forvaltningskunnskap-IT). Personer med erfaring fra skatteetaten kan ha et godt fundament for å opparbeide slik kompetanse gitt at de får en tilpasset opplæring i IT og for eksempel forvaltningsinformatikk.
- Prosjektdeltakere opparbeider seg viktig kompetanse som senere kan nyttiggjøres i nye prosjekter. Det er i denne sammenhengen viktig å sette av nok tid til kompetanseoverføring fra eksterne konsulenter. I Told- og skattestyrelsen i Danmark, søker de ansatte prosjektstillinger og blir løst fra sin eksisterende stilling mens prosjektet varer. På den måten er det mulig å rekruttere prosjektmedarbeidere og prosjektledere internt og nyttiggjøre seg kompetansen de har opparbeidet i tidligere prosjekter.
- Å lage trainee-opplegg beregnet på nyutdannede, personell (kan være overtallige) fra ytre etat med lav formalkompetanse eller jurister og økonomer med kort fartstid ellers i etaten som kan kvalifisere dem til ulike IT-relaterte oppgaver. IT-avdelingen i Riksskatteverket i Sverige har kjørt flere ulike trainee-opplegg og har nyttige erfaringer på området. Vi anbefaler Skattedirektoratet å ta kontakt med dem.

8.4 Oppsummering

Statskonsult anbefaler at skatteetaten starter opp arbeidet med å etablere en ny organisering av IT-funksjonen med å utarbeide en ny IT-strategi for etaten. Det er av avgjørende betydning at arbeidet med strategien forankres i de etatsfaglige avdelingene og at det legges opp til en bred prosess hvor også brukerne i ytre etat deltar. IT-avdelingens rolle bør først og fremst være koordinerende i tillegg til at avdelingen har mye kompetanse å bidra med i strategiprosessen. Det er også viktig å nyttiggjøre seg kompetansen i OU-seksjonen og Kompetanseutviklingsseksjonen i Administrasjonsavdelingen. Strategien bør dekke de fleste aspekter ved etatens IT-bruk, og en viktig målsetning med strategiprosessen må være den kompetanseutviklingen en slik prosess kan føre med seg, hvis den er lagt opp på en god måte.

Litteraturliste

Organisering av IT-funksjonen i Skattedirektoratet har en egen prosjektvev hvor også en del av litteraturen finnes i nedlastbar form. Prosjektveven er lagt ut på <http://www.statskonsult.no/prosjekt/skd.htm>

Statskonsults notat 2000:7 Rettslige systemavgjørelser, Dag Wiese Schartum

Statskonsults veiledning Store statlige IT-prosjekter, styring, organisering og ansvarsfordeling, 1997

Statskonsults rapport 1998:6 Erfaringer fra store statlige IT-prosjekter

Statskonsults rapport 1999:11 IT-personell, behov og tilgang

St.prp.nr. 1 fra 2001–2002

NOU 1989:5 En bedre organisert Stat

Skattedirektoratet: Strategisk plan for skattetaten 2001–2004

Skatteetaten.no

Strategisk plan for bruk av IT i Skatteetaten (oktober 1998)

Henry Mintzberg, Structures in five, 1983 Prentice-Hall International

Getting IT right for Government. A review of public sector IT projects by the Computing Services & Software Associations (CSSA)

Håndboken Retningslinjer for dataadministrasjon og samordning av informasjonssystemer, Vegdirektoratet 1996

Dokumentasjon fra Gartner (hvilken)

(Gartners benchmarking-rapporter)

Gartner Group: Skattedirektoratet. Applications Development and Support Benchmark. Management Presentation 2001-06-15. Analysis Year 1999.

Dokumenter i rapporter fra flere OECD-land, lagt frem på PUMA-konferanse oktober 2000:Managing large public IT projects

Elisabeth Sunde med professor Dag Wiese Schartum som veileder: Fagavdelingens innsyns- og styringsmuligheter ved utvikling av saksbehandlingssystemer – En studie av systemutvikling i Rikstrygdeverket og Skattedirektoratet, 1999

REFERANSER

Tittel: Organisering av IT-funksjonen i Skatteetaten

Forfatter(e): Seniorrådgiver Mari Vestre
Seniorrådgiver Maria Strøm

Statskonsults rapportnummer: 2002:13

Prosjektnummer: 478

Prosjektnavn: Organisering av IT-funksjonen i Skatteetaten

Prosjektleder: Seniorrådgiver Mari Vestre

Oppdragsgiver(e): Skattedirektoratet

Resymé: Utredning av hvordan IT-funksjonen i skatteetaten bør organiseres, herunder arbeidsdelingen mellom de etatsfaglige avdelingene og IT-avdelingen.

Arbeidsområde:

- Styring og resultatorientering
- Omstilling og organisasjonsformer
- Informasjonsteknologi
- Kommunikasjonsutvikling
- Internasjonalisering
- Lederskapsutvikling

Emneord: IT-organisering, IT-kompetanse, myndighetsutøvelse og IT, rettslige systemavgjørelser, rollefordeling i IT-funksjonen

Dato: 11.03.03

Sider: 135

Utgiver: Statskonsult
Postboks 8115 Dep
0032 OSLO