



NHH



# Struktur og læring i store, offentlige IT prosjekter

Ingunn Carelius

Trine Johannessen

November 2017

MASTEROPPGAVE

Institutt for industriell økonomi og teknologiledelse

Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet og Norges Handelshøyskole

Veileder: Per Trossmark

## Sammendrag

I denne oppgaven har vi gjort en case-studie av moderniseringsprosjektene til Lånekassen og NAV. Både Lånekassen sitt LØFT-prosjekt og NAV sitt MOD var eksempler på store offentlige IT-prosjekter der digitalisering og modernisering var i fokus. Når vi begynte case-studie ble LØFT trukket fram som ett vellykket prosjekt, mens MOD hadde blitt stoppet etter ett års arbeid og omtalt som en skandale. Det var mange interessante aspekter ved disse prosjektene, men vi valgte å studere prosjektene utfra perspektivene **struktur** og **læring**. Som andre offentlige etater hadde Lånekassen og NAV sterke byråkratiske trekk som innebar en sterk grad av faste strukturer og regelstyrte rammer. Vi har hevdet i oppgaven at byråkratiske strukturer ikke er hensiktsmessig i ett omfattende og komplisert prosjekt og at læring er en viktig faktor for å lykkes. Læring spiller en vesentlig rolle i komplekse teknologiske prosjekter som leveres over en lengre tidsperiode av flere årsaker. Den teknologiske utviklingen skjer raskt slik at premissene som ble satt da prosjektet startet ikke nødvendigvis er de samme senere i prosjektet. En annen årsak er at prosjekt- og beslutningstakere modnes underveis og ny kunnskap fører til at beslutninger i en tidlig fase endres når kunnskap opparbeides underveis.

Gjennom intervjuer og dokumentgjennomgang har vi analysert eierorganisasjonenes **strukturelle** oppbygning og sett hvordan de tok med seg den byråkratiske tankegangen inn i prosjektene. Begge prosjekter startet opp med rigide strukturer som førte til at det tok tid før de klarte å snu seg rundt når de var på feil spor. Videre har vi gjennomgått prosjektenes utviklingsløp og sett at de evner å **lære**, men at dette tar tid. I begge prosjekter har de gjennomgått utfordrende perioder før de snur om på strukturen de arbeider under. Lånekassen gikk etter hvert bort fra en rigid prosjektmetodikk til en reell smidig gjennomføring. Dette viste at de beveget seg i retning av å bli en lærende organisasjon. De ble dermed bedre rustet til å endre seg i takt med utviklingen underveis i prosjektgjennomføringer. Vi så også at NAV hadde samme utvikling, men at dette ikke skjedde før etter at prosjektet ble avsluttet.

## Innhold

|   |    |
|---|----|
| Sammendrag .....  | 2  |
| 1 Innledning .....  | 6  |
| 1.1 Motivasjon.....   | 7  |
| 1.2 Problemstilling.....                                    | 8  |
| 1.3 Forutsetninger .....                                    | 8  |
| 1.4 Tidsrammen.....   | 9  |
| 1.5 Leserveiledning.....                                    | 9  |
| 2 Teori .....   | 11 |
| 2.1 Byråkrati som organisasjonsform .....                   | 11 |
| 2.1.1 Det rasjonelle byråkratiet .....                      | 12 |
| 2.2 Læring i organisasjoner .....                           | 15 |
| 2.2.1 Individuell læring .....                              | 15 |
| 2.2.2 Lærende organisasjoner .....                          | 16 |
| 2.2.3 Team-arbeid og kunnskapsdeling .....                  | 19 |
| 2.2.4 Lærehemninger .....                                   | 21 |
| 2.3 Prosjektorganisering.....                               | 22 |
| 2.3.1 Kvalitetssikring av prosjekter - KS 1 og KS2.....     | 26 |
| 3 Metode.....   | 28 |
| 3.1 Problemområdet – overordnet hypotese.....               | 28 |
| 3.2 Valg av prosjekter .....                                | 29 |
| 3.2.1 Noen kriterier for utvalg .....                       | 29 |
| 3.2.2 Data fra Difi.....                                    | 30 |
| 3.2.3 Den offentlige opinionen .....                        | 33 |
| 3.2.4 Valg av etater og prosjekter for videre analyse ..... | 34 |
| 3.3 Case som metode .....                                   | 35 |
| 3.4 Gjennomføring av case-studie.....                       | 37 |
| 3.4.1 Planlegging .....                                     | 37 |
| 3.4.2 Design av case-studie .....                           | 37 |
| 3.4.3 Forberedelser – intervjuer .....                      | 39 |
| 3.4.4 Samle .....   | 41 |
| 3.4.5 Analysere og dele .....                               | 43 |
| 3.5 Kvaliteten i data og analyse .....                      | 43 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 4     | Empirisk bakgrunn.....  | 45 |
| 4.1   | Lånekassen .....  | 45 |
| 4.2   | NAV .....   | 45 |
| 4.3   | Sammenhengen mellom Storting, Departement, Etat og prosjektene .....  | 46 |
| 4.3.1 | Lånekassen sin Stortingsmelding som grunnlag for LØFT .....   | 46 |
| 4.3.2 | Nav sin Stortingsmelding som grunnlag for MOD .....   | 47 |
| 4.4   | Problemstillingene – case sett opp mot teorien.....   | 50 |
| 5     | Struktur – Har de byråkratiske strukturene i etatene påvirkning på strukturene i IT prosjektene? ...  | 52 |
| 5.1   | Prosjektene - LØFT og MOD.....  | 54 |
| 5.1.1 | Lånekassen sitt LØFT.....   | 55 |
| 5.1.2 | NAV sitt MOD .....  | 60 |
| 5.2   | Struktur i LØFT og MOD.....   | 66 |
| 6     | Læring - Klarer prosjektene å lære og endre seg underveis? .....  | 68 |
| 6.1   | LØFT sitt utviklingsløp.....  | 68 |
| 6.1.1 | Periode 1 .....   | 69 |
| 6.1.2 | Periode 2 .....   | 69 |
| 6.1.3 | Periode 3 .....   | 70 |
| 6.2   | Læring i LØFT .....   | 74 |
| 6.3   | MOD sitt utviklingsløp .....  | 78 |
| 6.4   | Læring i MOD.....   | 81 |
| 7     | Konsekvens - Er det konflikt mellom de strukturelle rammer til prosjektene og deres evne til å levere komplekse, teknologiske løsninger?..... | 84 |
| 7.1   | Tre strukturelle forskjeller .....  | 84 |
| 7.1.1 | Stortingsmeldingen.....   | 85 |
| 7.1.2 | Integrert modell.....   | 87 |
| 7.1.3 | Styret i Lånekassen .....   | 89 |
| 7.2   | Intern prosjektorganisering for å støtte læring .....   | 91 |
| 7.3   | Konflikt mellom struktur og læring.....   | 92 |
| 8     | Oppsummering.....   | 94 |
| 9     | Veien videre for NAV .....  | 97 |
|       | Referanser .....  | 99 |

## Figurliste

|  |    |
|--|----|
| Figur 1 Kolb sin læringssirkel .....   | 16 |
| Figur 2 enkeltkrets- og dobbeltkrets læring .....  | 17 |
| Figur 3 Senges' modell om systemtenkning - den femte disiplin.....                                       | 18 |
| Figur 4 Sjøvold (2006) sine fire nivåer av modenhet i en gruppe .....                                    | 20 |
| Figur 5 sammenligning av agile og fossefallsprosjekter.....  | 25 |
| Figur 6 Prosess KS1 og KS2 .....   | 27 |
| Figur 7: Innbyggerundersøkelsen 2015 .....   | 31 |
| Figur 8: Detaljering av NAV sin innbyggerresultater.....   | 32 |
| Figur 9: Detaljering av Lånekassen sin innbyggerresultater .....   | 33 |
| Figur 10: Kriterier for valg av prosjekt .....   | 35 |
| Figur 11: Yin sin prosess for case-studie som metode, Yin (2009), pp. 3. ....                            | 37 |
| Figur 12: Styringsnivåene til LØFT og MOD .....  | 38 |
| Figur 13: Sikre validitet i data .....   | 43 |
| Figur 14 Vurdering av NAV og Lånekassen som byråkrati .....  | 54 |
| Figur 15: Funksjonelt innhold i LØFT .....   | 56 |
| Figur 16 Programorganisering LØFT .....  | 57 |
| Figur 17: Organiseringsstrukturen til LØFT i Lånekassen, side 14 i Lånekassen sin SSD .....              | 58 |
| Figur 18 Omstillingsområder NAV, Fra KS1, s. 17 .....  | 60 |
| Figur 19: Fordeling av innhold per prosjekt i MOD fra KS 2.....  | 62 |
| Figur 20: Organisasjonsmodell som plasserer MOD inn under departement og etat. Side 73 SSD .....         | 63 |
| Figur 21: Skisse av programforløpet fra Sluttevaluerings rapport fra Gartner. ....                       | 69 |
| Figur 22: LØFT programmet - veien til målet. Figur hentet fra presentasjon gitt av Sigurd Eriksson ..... | 71 |
| Figur 23: Organisering av LØFT periode 3.....  | 73 |
| Figur 24: Planlagt prosjektforløp MOD.....   | 78 |

# 1 Innledning

*Kanskje for første gang i vår historie har menneskeheten evnen til å skape langt mer informasjon enn noen kan absorbere, å fremme langt større gjensidig avhengighet enn noen kan ha styring med, og øke forandringstakten raskere enn evnen til å holde følge. Den nåværende kompleksiteten er langt mer omfattende enn noen gang tidligere.*

Sitatet er hentet fra Peter M. Senge sin bok 'Den femte Disiplin – Kunsten å skape en lærende organisasjon' fra 1991. Den stadig økende kompleksiteten ble brukt som et av argumentene for at organisasjoner burde bli lærende. Det har gått noen tiår, og kompleksiteten er stadig økende. Automatisering, kunstig intelligens, robotisering og digitalisering er trender som stadig blir viktigere i alle bransjer, og det er ikke enkelt å holde tritt med den teknologiske utviklingen. Tilgang på data øker og de organisasjonene som klarer å omstille seg i takt med endringene og ta i bruk de teknologiske nyvinningene er bedre rustet til fremtiden. Evnen til å lære påvirker en organisasjons omstilling og endringsvilje.

Hvordan klarer det offentlige seg i en tid med så mange endringer? Offentlige etater er i utgangspunktet svært byråkratiske, og er dermed strengt styrt av regler og hierarkier. Hvordan passer en strukturert, prosessorientert og regelstyrt maskin sammen med tanken om organisk læring og fleksibel endring? Klarer de offentlige etatene å være lærende og omstille seg i takt med de endringene som skjer ellers i samfunnet, eller sakter de akterut i forhold til omverdenen?

I denne oppgaven ønsket vi å studere sammenhengen mellom organisasjonsform og læringsevne. Kan tunge byråkratier utvikle seg til å bli lærende organisasjoner? Vår påstand var at de var nødt til det for å holde takt med utviklingen. Innovasjon gjennom teknologi krever kontinuerlig læring, og ikke bare rigid planlegging.

Vi undersøkte dette fenomenet gjennom to IT prosjekter, og gjorde en case-studie av moderniseringsprosjektene til NAV og Lånekassen. Disse var to store komplekse IT moderniseringsprosjekter i norsk, offentlig sektor. Begge prosjektene hadde som mål å fremme digitaliseringen, som har vært en viktig føring for norsk offentlig sektor. Prosjektene fulgte de samme styringslinjer og de var underlagt de samme reguleringene. Utover dette var det flere ulikheter enn det var likheter. Etatene, leverandørene, prosjektmedlemmene og teknologien var ulike. Til tross for dette mener vi at de store linjene satte premissene for hvordan slike prosjekter skulle gjennomføres i det offentlige og ønsket derfor å studere hendelsesforløpet i disse to prosjektene.

Vi mente IT prosjekter er gode case for å undersøke møte mellom strukturelle organisasjonsformer og behovet for læring og endring. IT-intensive prosjekter er ofte preget av mye usikkerhet når det gjelder løsning, teknologi, roller og økonomiske- og tidsmessige rammer. Usikkerhet rundt komplekse løsninger lar seg vanskelig løse gjennom predefinerte strukturer.

Lånekassen sitt prosjekt (LØFT) ble avsluttet med et betydelig overforbruk i forhold til antatt omfang da prosjektet ble påbegynt. NAV sitt moderniseringsprosjekt (MOD) ble stoppet og omtalt som en skandale i 2015 på grunn av overforbruk av timer i forhold til fremdrift. Arbeidet med moderniseringen av NAV har allikevel fortsatt i en annen form.

## 1.1 Motivasjon

Bakgrunnen for vår interesse i emnet var at vi begge jobber i IT bransjen og har jobbet med prosjekter i både det offentlige og private næringsliv. Dermed er disse problemstillingene en del av vår hverdag og vi ønsket å finne noen premisser for hvorfor noen prosjekter går bedre enn andre. Det er flere aspekter som påvirker dette, men vi har sett at det å skape en god læringsarena er viktig og at behovet for dette øker i takt med prosjektets kompleksitet. Kravene og spesifikasjonene i slike prosjekter vil typisk endre seg underveis både fordi teknologien er i endring og de som setter kravene oppnår ny innsikt underveis i prosjektperioden. Endringer i prosjektene kommer dermed ofte på grunn av at vi lærer og ikke fordi den opprinnelige planleggingen var dårlig.

Vi har også sett at det er vanskelig å få fleksibelt handlingsrom i et prosjekt der den eiende organisasjon har sterkt behov for rigide planer, tydelige rammer og predefinerte løsninger og leveranser. Av den grunn ønsket vi å studere dynamikken i slike prosjekter. Vi var spesielt interessert i å se på samspillet mellom det agile, det læringsorienterte og den kortsiktige grunntanken i et moderne IT prosjekt, sett opp mot det tilsynelatende byråkratiske, langsiktige, statiske eierorganisasjonene til prosjektene. Vi var nysgjerrige på om disse to tilsynelatende ulike måtene å organisere seg på påvirket hverandre. Ble det satt for stramme rammer for prosjektet med rigide strukturer og predefinerte roller av den byråkratiske eierorganisasjonen? Vi har argumentert for at rigide byråkratiske strukturer ikke understøtter læring på en god måte – noe vi mener er nødvendig i et komplekst IT prosjekt slik LØFT og MOD var. Vi ønsket å se hvordan de byråkratiske rammene fra eierorganisasjonen påvirket prosjektet. Dette var utgangspunktet for problemstillingen i denne oppgaven.

## 1.2 Problemstilling

I dette studiet ønsket vi dermed å diskutere følgende spørsmål:

- **Struktur:** *Har de byråkratiske strukturene i etatene påvirkning på strukturene i IT prosjektene?*
- **Læring:** *Klarer prosjektene å lære og endre seg underveis?*
- **Konsekvens:** *Er det en konflikt mellom de strukturelle rammene til prosjektene og deres evne til å levere komplekse, teknologiske løsninger?*

## 1.3 Forutsetninger

I denne oppgaven har vi forutsatt at offentlige etater er byråkratier, og at IT prosjekter ikke kan styres etter de samme prinsippene siden de er komplekse med behov for læring og kontinuerlig endring. Vi har også forutsatt at det blir en konflikt hvis IT prosjektene skal styres etter de samme prinsippene som byråkratiet.

Senere i oppgaven har vi analysert begge organisasjoner og sett at de på et overordnet nivå passet godt inn i de tradisjonelle definisjonene av et byråkrati. Vi har ikke vurdert i hvilken grad de var byråkratier, om dette var bra eller dårlig for organisasjonen eller om en var mer regelstyrt enn den andre.

Vi har heller ikke stilt spørsmål til hvordan statlige forvaltningsorgan bør struktureres. Det var ikke kvaliteten eller hensiktsmessigheten av byråkratiet i forvaltningen vi ønsket å undersøke i vår oppgave, men vi har slått fast at det var byråkratiske strukturer som ramme rundt prosjektene i vårt studium.

Det er rimelig å tenke at byråkratiet er en fornuftig organisasjonsform for offentlige etater der forvaltningen er styrt av faste regler. I tillegg er det mange oppgaver som gjentas relativt repetitivt – saksbehandling i års sykluser eller regjeringssykluser. Perspektivet i det daglige arbeidet er langsiktig både når det gjelder roller og oppgaver.

Vi har forutsatt at IT prosjekter krever læring. Når man jobber med ny, omfattende og kompleks teknologi er det ikke mulig å sette eksakte rammer og skisser for løsninger som skal utvikles og implementeres flere år frem i tid. Vi har forutsatt at gode teknologiske løsninger vil kreve justering og endringer underveis samtidig som de overordnede målene og behovene kan stå fast.

Definisjonen av et prosjekt er:

*Et prosjekt er en midlertidig organisasjon etablert med den hensikt å levere ett eller flere produkter som bidrar til å realisere en avtalt Business Case*



Det er ingen faste strukturer og roller i oppstarten av et prosjekt, da dette er en ny organisasjon med nye roller og oppgaver. Mål må etableres i likhet med roller og tilhørende oppgaver og ansvar ved prosjektets oppstart, og dette må beskrives for prosjektet. Vi har dermed hevdet at det stilles ulike krav til styringsform for prosjekter som LØFT og MOD i forhold til forvaltningsorganisasjoner som NAV og Lånekassen. Dette kan gjøre det vanskelig for eierorganisasjonene å finne en balanse i forhold til prosjektene sine.

#### 1.4 Tidsrammen

Case-studie ble primært gjennomført i 2015. Hovedanalysen er basert på situasjonen slik den var da. Lånekassen hadde nettopp mottatt Digitaliseringsprisen for vellykket gjennomføring av LØFT. På den andre siden hadde MOD blitt stemplet som en katastrofe. Etter 2015 har NAV reorganisert seg og sine investeringer, og juni 2017 fikk også NAV Digitaliseringsprisen for en av leveransene fra det som fortsatt defineres innenfor rammene av MOD i NAV. NAV sin reise etter 2015 er ikke grunnlaget for vår analyse i denne oppgaven, men vil beskrives kort på slutten av oppgaven.

#### 1.5 Leserveiledning

##### **Kapittel 2 – Teori**

I dette kapitlet har vi presentert det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Vi har fokusert på organisasjonsform og dermed byråkratiet opp mot organisering i IT prosjekter. I tillegg har vi sett nøyere på teori rundt læring og spesielt lærende organisasjoner. Vi har også tatt med hva som kan være hemmende for læring, teori rundt prosjektorganisering og hvordan KS-regimet for gjennomføring av prosjekter i det offentlige fungerer.

##### **Kapittel 3 – Metode**

Her presenteres vår forskningstilnærming gjennom metoden case-studie. Vi har forklart hvordan vi har gjennomført forskningen med planlegging, valg av prosjekter og innsamling av data via intervjuer og dokumentanalyse.

##### **Kapittel 4 – Bakgrunn for analyse og diskusjon**

I dette kapitlet har vi presentert organisasjonene NAV og Lånekassen, bakgrunnen for prosjektene LØFT og MOD ved stortingsmeldinger og struktur og hvordan vi videre har besvart problemstillingen.

### **Kapittel 5-7 – Analyse og diskusjon utfra problemstillingen**

I analysedelen har vi fokusert på hvordan prosjektene er gjennomført, hvilke utfordringer de har hatt, og hvordan de har kommet i mål og eventuelt har fortsatt arbeidet. Vi har fått informasjon om dette gjennom intervjuer og analyse av kvalitetssikringsdokumenter og sluttrapporter. Vi har videre knyttet dette opp mot teorien for å få svar på spørsmålene vi har i problemstillingen. I kapittel 5 har vi belyst det første spørsmålet i problemstillingen ved å beskrive organiseringen av prosjektene og undersøke om organisasjonsformen til eierorganisasjonene påvirker organiseringen av prosjektene. I kapittel 6 har vi gått inn på læringsaspektet fra spørsmål to og undersøkt om prosjektene har lært underveis. Her har vi fulgt utviklingsløpene til prosjektene for den perioden vi har analysert casene. I kapittel 7 har vi belyst konsekvensen av de foregående kapitlene for å se om det er en konflikt mellom de strukturelle rammene og anbefalt måte å gjennomføre komplekse IT prosjekter på. Her har vi sett på de strukturelle forskjellene i prosjektene og prosjektorganiseringen.

### **Kapittel 8 –Oppsummering**

I kapittel 8 har vi oppsummert diskusjonen vi har hatt i de foregående kapitler ut fra spørsmålene i problemstillingen, og knyttet dette opp mot vår opprinnelige motivasjon for dette studie.

### **Kapittel 9 – Veien videre for NAV**

Etter at case-studie ble avsluttet har NAV jobbet videre med prosjektet og innholdet i den opprinnelige leveransen på andre måter enn først planlagt. Vi har valgt å gi en kort beskrivelse av dette.

## 2 Teori

Vi har valgt å fokusere på organisasjonsform (struktur) og læring som teoretisk bakgrunn i oppgaven. I tillegg har vi tatt med teori rundt prosjektarbeid og hvordan KS-prosessen for kvalitetssikring av prosjekter i offentlig forvaltning er strukturert. Dette har vært viktig i og med at det satt rammer for hvordan prosjektene organiserte seg.

Organisasjonsformen byråkrati preger de store offentlige etatene, og vi har ønsket å se hvilken påvirkning denne styreformens har hatt på gjennomføring av IT prosjektene. Disse prosjektene var, på lik linje med mange andre typer prosjekter, en lærings- og modningsprosess for prosjektets medlemmer og beslutningstakerne. Vi har dermed ansett læringsaspektet som vesentlig for å få en forståelse av hva som gjorde at ett prosjekt klarte å gjennomføre på en tilsynelatende god måte og det andre ikke. Her har vi valgt å støtte oss på teorier rundt lærende organisasjoner i og med at det kan trekkes paralleller til egenskaper som er nødvendige i disse komplekse IT prosjektene.

### 2.1 Byråkrati som organisasjonsform

Det store norske leksikon knytter byråkrati som organisasjonsform tett opp til politiske beslutninger:

*“Byråkrati er en betegnelse på hele eller deler av den offentlige forvaltningen. Det kan også bli brukt om administrasjonen av private organisasjoner. Byråkratiet setter i livet de beslutninger som politikerne vedtar.”*

<https://snl.no/byr%C3%A5krati>

Det er flere definisjoner av byråkratiet. Wikipedia setter det samme likhetstrekket mellom byråkratiet og offentlig forvaltning som Det store norske leksikon:

*"Bureaucracy "... is a term that refers to both a body of non-elective government officials and an administrative policy-making group.[1] Historically, a bureaucracy was a government administration managed by departments staffed with non-elected officials.[2] Today, bureaucracy is the administrative system governing any large institution.[3][4][5][6][7][8][9] The public administration in many countries is an example of a bureaucracy."*

<https://en.wikipedia.org/wiki/Bureaucracy>

Begrepet byråkrati kommer fra det franske ordet Bureau - kontor og [gresk](#) kratía - styre, og ble utviklet i sin moderne form på 1800-tallet som en motpol til organisasjonsformer basert på slektskap som ofte var preget av korrupsjon. Byråkratiet betegner en organisering av beslutningstaking der enkeltsaker behandles av saksbehandlere med nøye avgrenset beslutningsmyndighet etter et felles sett regler. De ansatte er ansvarlige overfor ledelsen for at beslutningene er i henhold til regelverket. Hensikten med byråkrati er å sikre likebehandling av like saker og det utøves dermed stor grad av detaljkontroll fra ledelsen. Organisasjonsformen skulle motvirke korrupsjon og kameratskap som hindret rettferdig behandling i saker. Det har også vært former for byråkrati i tidligere tider, men det rasjonelle byråkratiet beskrevet av Weber danner grunnlaget for det byråkratiet vi ser i dag (Clegg et.al, 2009).

### 2.1.1 Det rasjonelle byråkratiet

Tanken bak det rasjonelle byråkratiet, som Weber beskriver, er at det dannes formelle strukturer som ikke er avhengig av det personlige i mennesket, men kun dets faktiske kompetanseområde. I en organisasjon defineres roller og ledelsesstrukturer der alle har sin forhåndsdefinerte oppgave og hensikt. De menneskelige egenskapene som sitter i disse strukturene og rollene spiller i teorien ingen rolle siden alle skal utføre ferdig definerte oppgaver, og til sammen vil dette medføre at organisasjonen leverer de oppgavene den er tenkt å utføre (Jaffee, 2008).

Opprinnelig definerte Weber 6 sentrale elementer i byråkratiet:

1. Prinsippet om faste kompetanseområder knyttet til stilling og organisasjon.
2. Hierarki - fast system av over- og underordnede stillinger.
3. Kontoret/organisasjonen som kjernen i aktivitet med skriftlig saksbehandling og oppbevaring av dokumenter som basis.
4. Formelle roller og kompetansekrav er en forutsetning for virksomheten og den enkelte stilling.
5. Stillingen/organisasjonen er en heltidsbeskjeftigelse. (Tidligere var gjerne embetene bistillinger til privat-økonomisk virksomhet.)
6. Organisasjonen baserer seg på å følge regler.

(Merton,1957)

Organisasjonen rekrutterer og fordeler kompetanse rundt i virksomheten på bakgrunn av kriteriene i disse elementene. Dette understreker det rasjonelle fokuset på kompetanse og ikke på menneskene i de byråkratiske strukturene. Hvis man er organisert riktig, og rekrutterer den riktige kompetansen, vil

byråkratiet fungere. Det skriftlige er også sentralt i byråkratiet som organisasjonsform. Det er dokumenter som formaliserer det organisasjonen skal gjøre, hvilke oppgaver en stilling skal utføre og de detaljerer regelverket som skal praktiseres. Denne organisasjonsformen forutsetter langsiktighet og forutsigbarhet.

Ofte sier man at byråkratiet bruker maskinen som en metafor (Gazendam, 1993). Byråkratiet skrur sammen helheten (organisasjonen) med deler (oppgaver) der de passer best sammen slik at maskinen fungerer best mulig. På lik linje som ved samlebånd i en produksjonsvirksomhet er det fokus på effektivitet og presisjon i hver enkelt funksjon. I maskinen produseres de samme produktene gang etter gang, og målet er at dagens produkt er bedre enn gårdsdagen fordi delene er justert slik at de fungerer enda bedre sammen. Taylorismen er et eksempel på maskintankegangen i en organisasjon. Den enkelte medarbeider har ikke i seg selv ansvar utover å gjennomføre de oppgavene han eller hun har fått utdelt. Arbeidsoppgavene deles opp i små deler slik at effektivisering av utførelse kan måles og justeres. Ansvar og kontrollen skal sentraliseres på toppen og fordeles nedover i organisasjonen. Dette gir langsiktighet og forutsigbarhet i en organisasjon, deres oppgaver og deres leveranser.

Jaffe (2008) argumenterer at organisasjoner som følger de byråkratiske prinsippene beskrevet av Weber vil utarbeide en rekke karakteristiske trekk. Disse organisatoriske trekkene er som følger:

1. Organisasjonen har tydelig definerte mål som best kan løses innenfor formelle strukturer
2. Adferden og leveransene i organisasjonen defineres av de strukturene som er der
3. Man oppnår best effektivitet hvis man følger de regler og retningslinjer som er definert i organisasjonen
4. Beslutninger i en organisasjon tas basert på relevant informasjon angående kost-nytte

(Jaffe, 2008. p. 91)

Til tross for den rasjonelle begrunnelsen for at byråkratiet er en rettferdig organisering har det utviklet seg til å bli ett negativt begrep. Hovedgrunnen for dette er at organiseringen ofte har blitt oppfattet som ineffektiv og at den ikke gir rom for nødvendig fleksibilitet. Robert Merton har vært en tydelig stemme i sin skepsis til byråkratiet (Clegg et. al., 2009). Han har argumentert for at den byråkratiske organisasjonsformen utviklet seg til å bli rigid. Det å følge reglene har blitt ett mål i seg selv istedenfor at

reglene viser veien til målet. Konsekvensene ved dette gjør seg spesielt gjeldene ved endrings- og utviklingsprosesser der skjønn og fleksibilitet bør utvises. Byråkratiet utvikler noe Merton kaller *rule tropism* – man følger reglene for reglenes skyld. En uheldig konsekvens av dette er at læring og modning ikke utvikles på en naturlig måte. Han argumenterer videre at byråkratene kun skal følge reglene og dermed ikke kan holdes ansvarlige for konsekvensene av sine handlinger. Dette fører til at organisasjonen ikke utvikler rom for innovasjon og kreativitet. Det er nettopp det motsatte som skjer. Byråkratene kan straffes ved å ikke følge reglene og tar dermed ikke nødvendigvis avgjørelser som er til det beste for å oppnå hensikten til organisasjonen. Kontroll utøves via instruksjoner og gir en tydelig top-down struktur. Mange av motforestillingene mot byråkratiet kommer fra det faktum at maskinmetaforen glemmer at delene faktisk er mennesker og at mennesker kan være irrasjonelle vesener som ikke bare preges av mål og regler, men også av følelser, forståelse og motivasjon.

Hamel er en annen sentral stemme som beskriver hvordan byråkratiseringen kan hindre læring og kreativitet:

*Make no mistake: control is important, as is alignment, discipline and accountability—but freedom is equally important. If an organization is going to outrun the future, individuals need the freedom to bend the rules, take risks, go around channels, launch experiments, and pursue their passions.*

(Hamel, 2014)

I de tradisjonelle byråkratiske modellene er maktpunktet i en organisasjon på toppen, og det er fra dette punktet makten fordeles nedover. En konsekvens er dermed at også beslutningen om endringer sitter i dette ene punktet, uavhengig om organisasjonen under har den samme opplevelse av endringsbehovet. Det ultimate målet for vellykket byråkrati er gjennomgående kontroll. Og dette er ikke synonymt med gjennomgående læring. For å holde følge med endrede omgivelser er det viktig at også organisasjonene er rigget for endring.

Flere har forsøkt å redefinere byråkratiet. Philip Selznick var for eksempel opptatt av autoritet og hvordan rasjonell delegering basert på regler kunne gjennomføres innenfor byråkratiet for å gi mer fleksibilitet til deler av organisasjonen (Selznick, 1943). De som fikk delegert autoritet skulle holdes ansvarlige for de beslutningene de tok. Peter Blau forfulgte delegeringsspolet ved å studere to offentlige etater i USA (Blau, 1963). Den ene var preget av et regelstyrt byråkrati. Reglene ble fulgt på en kreativ måte med mulighet for egen tolkning. I det andre eksemplet ble kun lokale justeringer gjort for å sikre at

ønsket resultat ble oppnådd. Beslutninger ble ikke delegert. Undersøkelsen viste at etaten som benyttet skjønnsmessig delegering kunne vise til bedre samarbeid og måloppnåelse enn den som kun ble basert på regel uten delegering av ansvar og autoritet.

Blau fant at beste-praksis resultater med delegering innenfor et byråkrati oppstår når det er:

- Rom for fleksibilitet innenfor rammen av sikkerhet for den ansatte
- En profesjonell orientering
- Kollegialt samarbeid i arbeidsgrupper
- Fravær av konflikter innenfor hierarkiet
- Evaluering av resultater framfor konformitetspress på prosessene

## 2.2 Læring i organisasjoner

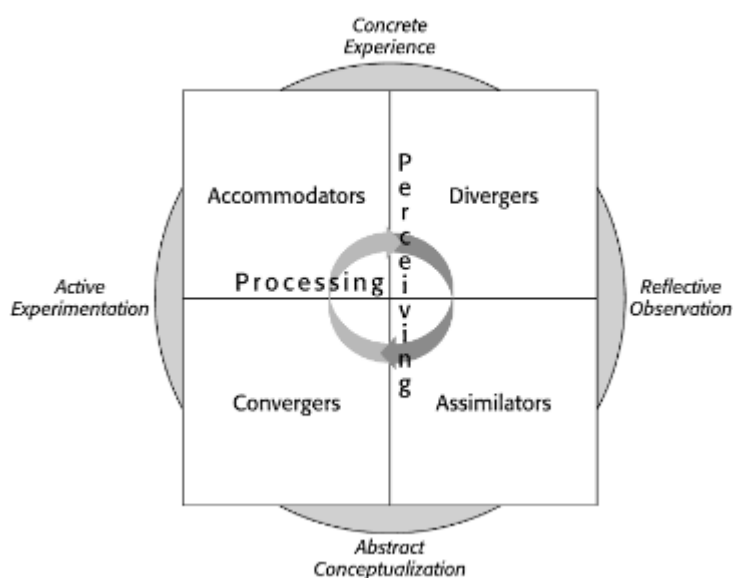
I oppgaven har vi vært opptatt av om prosjekter klarer å lære, og har dermed ønsket å studere læringsaspektet. Vi har først og fremst vært interessert i læring og utvikling i organisasjoner, men vi har også vært innom individuell læring. I tillegg har vi sett på teorier om hva som hemmer læring. Dette har vi gjort for å vurdere om våre to prosjekter (LØFT og MOD) har klart å lære underveis i prosjektene, eller om de byråkratiske strukturene har hindret dem i å lære innen de tidsrammene som ble satt.

### 2.2.1 Individuell læring

Vi har skrevet om individuell læring fordi vi mener at et prosjekt blir mest mulig vellykket hvis vi lar individene ha gode nok rammer for fleksibilitet og beslutninger. Det er gjennom dialogen mellom fagperson og teknolog utviklingen skjer. Når disse skaper en felles forståelse av behov og lærer av hverandre over tid skapes de beste løsningene. Det å legge til rette for individuell læring er derfor hele essensen i å gjennomføre utvikling, innovasjon og læring i et prosjekt.

Læring kan defineres som opparbeidelse av kompetanse man ikke har fra før. I følge Marnburg består kompetanse av kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger. Den viktigste faktoren for at den enkelte skal være villig til å lære og gjøre bruk av det som er lært er holdninger. Kognitiv sosial læringsteori legger vekt på at selvkontroll og subjektiv mestringsevne er viktig ved læring. Mennesker trenger ifølge teorien ikke ytre stimuli for å søke læring (behavioristisk læringsteori), men styrer selv sin egen indre belønning i forhold til egne initiativ og mål. Subjektiv mestringsevne er knyttet opp til individets egen opplevelse av sine evner til problemløsning. Betydningen av selvkontroll og syn på egen mestringsevne viser at holdninger er en viktig komponent når vi betrakter en persons kompetanse (Marnburg, 2001).

David Kolb har definert en lærings sirkel med fire faser. Konkret erfaring, refleksjon via observasjon, abstrahering og aktiv eksperimentering danner helheten i en læringsprosess<sup>1</sup>. Prinsipielt kan en læringsprosess begynne hvor som helst i sirkelen, men alle fasene i lærings sirkelen må gjennomføres for at læring skal finne sted. Tanke og handling må kobles sammen til en helhet for det enkelte individ. Arbeidsdeling der en person skal tenke og en annen handle vil av den grunn ikke skape gode læringsvilkår. God individuell læring forutsetter dermed høy grad av medvirkning i det som foregår og lav grad av arbeidsdeling (Marnburg, 2001).



Figur 1 Kolb sin lærings sirkel

### 2.2.2 Lærende organisasjoner

Argyris og Schön (1978) definerer læring i organisasjoner som en prosess for deteksjon og korreksjon av feil. Dette er på mange måter det samme som den individuelle læringsprosessen, men når læring foregår i organisasjoner/grupper slår noen flere aspekter til. Taus kompetanse er et begrep man har blitt mer bevisst på i forbindelse med innovasjon og utvikling av kunnskap i organisasjoner. Taus kompetanse

---

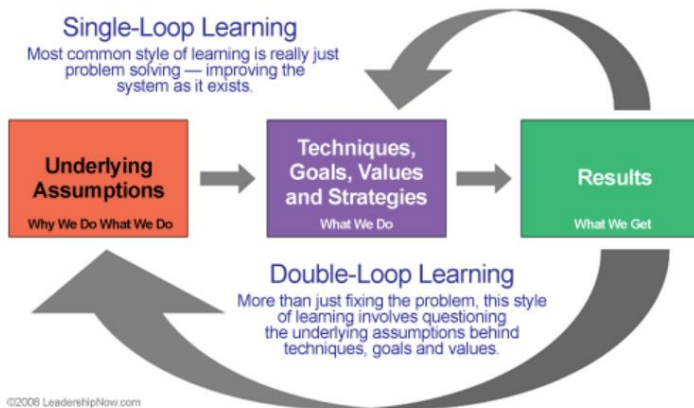
1

[https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=RvPNf89a7FYC&oi=fnd&pg=PA267&dq=kolb+learning+cycle&ots=IzDvZCaPXX&sig=0xOW320iPRktysFPqFcg7qPhvOI&redir\\_esc=y#v=onepage&q=kolb%20learning%20cycle&f=false](https://books.google.no/books?hl=no&lr=&id=RvPNf89a7FYC&oi=fnd&pg=PA267&dq=kolb+learning+cycle&ots=IzDvZCaPXX&sig=0xOW320iPRktysFPqFcg7qPhvOI&redir_esc=y#v=onepage&q=kolb%20learning%20cycle&f=false)



kommer ikke organisasjonen til nytte eller uttrykker kollektive sannheter hvis de ikke er artikulert. Organisasjoner lærer når kunnskapen til dets medlemmer blir eksplisitt kjent og kodifisert i organisasjonen. For at dette skal skje må kompetansen defineres og kommuniseres.

Agyris og Schön differensierer mellom det som kalles enkeltkrets- og dobbeltkrets læring. Se figuren under<sup>2</sup>.



Figur 2 enkeltkrets- og dobbeltkrets læring

Ved enkeltkrets læring korrigerer man innsatsen for å nå målet innenfor de kjente rammene, mens man ved dobbeltkretslæring ikke bare vurderer hvordan ting kan gjøres bedre, men man stiller også spørsmål til om man har de riktige målene og om man bruker riktige virkemidler for å nå de. En organisasjon som har et bevisst forhold til hvordan de lærer – deuterolæring

(Marnburg, 2001), har kommet enda lenger i forhold til å være en lærende organisasjon. Medlemmene av organisasjonen reflekterer over hvordan man lærer, hva som lykkes og hva som fører til at man mislykkes med læringen. Ny kunnskap og organisasjonslæring trigges når man samarbeider både med medlemmer av egen organisasjon (egen eller andre avdelinger) og eksterne ressurser som konsulenter, akademia eller partnere. Fra et læringsperspektiv i nettopp samarbeid viktig for å oppnå ny kunnskap og for å få overført kompetanse som organisasjonen mangler (Clegg et. Al., 2009).

Innenfor fagfeltet organisasjonslæring har Peter M. Senge's teori om systemtenkning som den femte disiplin fått godt fotfeste (Senge, 1991). Kjernerdisiplinene for å skape lærende organisasjoner er definert som personlig mestring, mentale modeller, felles visjon og gruppelæring.

**Personlig mestring** betyr at man har kunnskap og ferdigheter til å utvikle seg innenfor faget man utøver, og at man dermed forstår hvilke resultater som er viktigst for å fortsette er livslang læringsprosess. Personlig mestringen er viktig for at en organisasjon skal utvikle seg siden organisasjons evne til å lære

<sup>2</sup> Figuren er hentet fra: <https://estudie.no/aksjonsvitenskap-organisasjonslaering/>

ikke er større enn hos dens medlemmer. Det er dermed viktig at organisasjonen oppmuntrer til slik vekst hos sine ansatte hvis de ønsker å ta i bruk de ressursene de har til rådighet.



Figur 3 Senges' modell om systemtenkning - den femte disiplin

<sup>3</sup>**Mentale modeller** påvirker hvordan vi oppfatter verden og dermed hvordan vi agerer. Inngrodde antagelser, generalisering og tankesett påvirker vår adferd i større grad enn vi ofte er klar over. Mentale modeller er viktige når det gjelder vår oppfattelse av hva som er mulig og ikke i forretningsmessige situasjoner. Organisasjoner må snu speilet innover, vurdere om de indre definisjonene av verden er i takt med dagens situasjon. I en lærende organisasjon må man sikre at mentale modeller (egne definisjoner) ikke står til hinder for læring, men at man skaper felles modeller som sikrer utvikling og læring ved å åpne seg for påvirkning fra andre.

Organisasjoner som er i stand til å skape virkelige **felles visjoner** vil ha medlemmer som ikke bare gjør som de blir fortalt, men har lyst til å skape og lære sammen. En visjon som kun eies av lederen vil, avhengig av lederens karisma, kun inspirere medarbeiderne i en viss periode. Visjoner er kun nyttige dersom de evner å knytte menneskene sammen omkring en felles identitet og felles skjebne. Disiplinens øvelse blir dermed å omsette individuell visjon til felles visjon.

**Gruppelæring** begynner med dialog. Ordet kommer fra dia-logod (gresk) og betyr at tanker og ideer skal flyte fritt i en gruppe, slik at gruppen kan oppnå innsikt som medlemmene hver for seg ikke kunne finne frem til. Når en gruppe virkelig lærer, oppnår de ikke bare gode resultater, men den enkelte opplever langt raskere personlige vekst enn han eller hun ellers kunne oppnådd. Dersom man ikke kan lære i grupper kan heller ikke organisasjonen lære.

Disse 4 disiplinene for læring må utvikles parallelt for å få til den enorme gevinsten av en lærende organisasjon. Derfor er systemtenkningen den femte disiplinen; den integrerer og smelter de andre disiplinene sammen til en enhet av teori og praksis. Gjennom å framme de enkelte disiplinene vil vi bli påminnet om at helheten blir større enn summen av de enkelte delene (Senge, 1991).

<sup>3</sup> Figuren er hentet fra: [http://www.thechangeforum.com/Learning\\_Disciplines.htm](http://www.thechangeforum.com/Learning_Disciplines.htm)

Når man begynner å se helheter oppdager man at det er mange avhengigheter som gjør at det ikke alltid er lett å finne den ene riktige løsningen på en problemstilling. Noen problemstillinger kan ha ett riktig svar, men mange kan løses på ulike måter og får mer eller mindre heldige konsekvenser for andre sammenhenger. Som barn lærer vi at det er foreldrene våre som vet svarene på det meste og på skolen er det lærerne. Det er derfor naturlig at man i arbeidslivet tar det for gitt at sjefen eller noen andre høyere opp i organisasjonen har svarene og er mer kompetent enn man selv er. (Senge, 1991).

### 2.2.3 Team-arbeid og kunnskapsdeling

Det er gjort en del forskning på team-arbeid som kan knyttes opp mot gruppelæring og kunnskapsdeling. Som nevnt i innledningen påpekte Senge allerede tidlig på nitti-tallet en økende kompleksitet:

*Kanskje for første gang i vår historie har menneskeheten evnen til å skape langt mer informasjon enn noen kan absorbere, å fremme langt større gjensidig avhengighet enn noen kan ha styring med, og øke forandringstakten raskere enn evnen til å holde følge.*

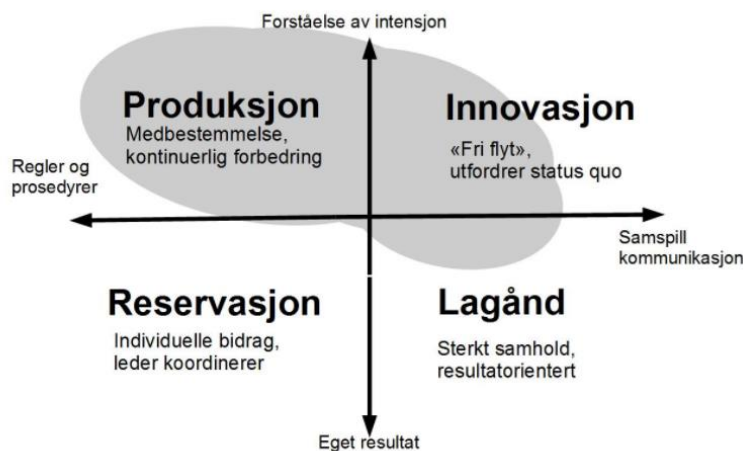
(Senge, 1991)

Dette er enda mer relevant i dagens samfunn der teknologien er i raskt utvikling. For å være i stand til å se helheten via systemtenkning er vi avhengige av hverandre når vi jobber i grupper/team. Det finnes en del velprøvde teknikker for å få til godt team-arbeid som inkluderer sammensetning av team-roller utfra personlighetstyper (Belbin, 1981) og team-byggende aktiviteter som rafting og lignende. Endre Sjøvold peker på at en teknikk som fungerer på ett team ikke nødvendigvis kan overføres til neste, og at disse øvelsene ikke i seg selv skaper effektive team. (Sjøvold, 2006).

For at en gruppe skal fungere må de være enige om noen kjøreregler som gir gjensidig avhengighet, hvordan disse skal kontrolleres via sanksjoner, hvordan medlemmene skal ivaretas med omsorg og det må finnes en kritisk holdning. Avhengighet, kontroll, omsorg og opposisjon er grunnelementer i SPGR (Styrke Person-Gruppe Relasjon)-modellen som kan benyttes for å analysere om gruppen oppnår vekst gjennom synergi-effekter eller om de er i tilbaketrekning på grunn av ubalanse i elementene. En gruppes modenhet vil også være avgjørende for evnen til å lære. Sjøvold (2006) definerer fire nivåer.

- **Reservasjonsgruppe** – "jeg". Det er ingen god arena for læring dersom gruppen er på dette nivået. Å ha noe i "reserve" kan gi fortrinn i en eventuell posisjonering, så gruppens medlemmer opplever det ikke som hensiktsmessig å dele kunnskap.
- **Lagåndgruppe** – "vi". På dette nivået er villigheten til å dele kunnskap og ferdigheter godt utviklet, men gruppen er lukket i forhold til å motta impulser/læring fra de som ikke er med i gruppen.
- **Produksjonsgruppe** – "oss". Når man har kommet til produksjonsnivå vil man være i stand til å lære ved å eksperimentere med nye og kanskje mer effektive måter å nå gruppens mål på. Man er dermed kommet over i dobbeltkrets læring der man stiller spørsmål til mål og virkemidler for gruppen.
- **Nyskappingsgruppe** – "fri flyt". I dette nivået søker man aktivt etter informasjon og kontakter i omgivelsene. Dette kan føre til et sprang i banebrytende ny kunnskap. Utveksling og utprøving av ny informasjon mellom medlemmene i gruppa og omverdenen fører til en kontinuerlig strøm av ny kunnskap.

4



Figur 4 Sjøvold (2006) sine fire nivåer av modenhet i en gruppe

Som vi ser av disse gruppene er begrensningen for læring størst på det laveste nivået – altså i reservasjonsgruppe. Hvis vi knytter begrepet opp mot komponentene tidligere beskrevet under kompetanse, vil det si at mye av individenes kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger ikke kan benyttes. Kompetansen kommer bare til

uttrykk noen steder og er uartikulert. "Dette er ikke mitt bord"-holdning kommer ofte der det er en markant arbeidsdeling – slik som i byråkratier. Man unngår for eksempel å konsekvens beregne egne handlinger i og med at man ser det som andre sin oppgave. "De andre" har ikke tilgang til samme informasjon og vil dermed ikke være i stand til å beregne konsekvensene på samme måte. Det er først

<sup>4</sup> Figuren er hentet fra: <https://innovativeteams.no/2014/12/03/randsonneffekten-om-kreativitet-i-team/>

når et team kommer på de to øverste nivåene, produksjonsgruppe eller nyskapende at reell og kontinuerlig læring kan skje.

#### 2.2.4 Lærehemninger

Peter M. Senge (Senge, 1991) fokuserte i tillegg på hva som hemmer læring, og har identifisert hva som er til hinder for å utvikle lærende organisasjoner via syv lærehemninger.

Den første er "**Jeg er min stilling**" (1). Dette går ut på at man ser sitt ansvar begrenset til sin egen stilling. Man identifiserer seg med de arbeidsoppgavene man utfører og ikke det overordnede formålet til bedriften man arbeider i. Når de ansatte i en organisasjon kun har fokus på eget ansvarsområde har de sjelden følelse for det totale resultatet. Når noe går galt er det vanskelig å finne årsaken, så man antar at det er noen andre som har gjort en feil.

Den neste er en bivirkning av den første. "**Fienden er der ute**" (2). Man er ikke i stand til å se hvordan resultat blir til på en systematisk måte fordi det kan være en annen avdeling, eller en utenforstående fiende som har skylden for manglende resultater og det blir dermed vanskelig å lære av det som skjer. Det blir umulig å oppdage hva vi kan foreta oss "her inne" for å løse problemet.

"**Illusjonen om å ta kommandoen**" (3) handler det om å være proaktiv for ikke å la andre ta styringen, men det ender opp som reaktivitet i forkledning. Man ønsker å slåss mot fienden der ute på en aggressiv måte, mens man heller burde fokusere på å innse hvordan man selv skaper egne problemer. Først da kommer den ekte proaktiviteten til syne.

"**Fiksering på enkelthendelser**" (4) forklares som et ledd i menneskets evolusjonære programmering. Hvis hulemannen skulle overleve ville ikke evnen til å filosofere over verdensbilde være den viktigste egenskapen. Han må kunne oppdage tigreren bak skulderen og reagere raskt på fare. På samme måte ser og reagerer organisasjoner på enkelthendelser som siste måneds salg, forsinkelser i produksjonen o.l. Ved å kun fokusere på enkelthendelser kan vi gå glipp av de store, gradvise og langsomme endringene som kan være en fare for organisasjonen.

"**Historien om den kokte frosken**" (5) handler om den manglende evnen til å tilpasse seg en gradvis økende trussel. Hvis man skal koke en frosk levende kan man ikke putte den i en kjele med kokende

vann. Da vil den umiddelbart merke faren og hoppe ut av kjelen. Men hvis man putter den i en kjele med romtemperert vann vil den holde seg i ro. Deretter kan man øke temperaturen gradvis og frosken vil fortsatt trives i det behagelige vannet. Når temperaturen øker vil frosken bli sløvere og sløvere og er ikke lenger i stand til å komme seg ut av kjelen. Hvis man skal oppdage langsomme, gradvise prosesser må man senke tempoet og vie oppmerksomheten, ikke bare til enkelthendelser, men også mot det mer subtile. Mange store organisasjoner har mistet sin posisjon fordi de ikke har vært oppmerksomme på de gradvise endringene i markedsituasjonen.

**"Villfarelsen om at vi lærer av erfaring"** (6) handler om organisasjoner der man først ser konsekvensene av beslutninger mange år senere og de berører hele systemet. En beslutning kan ha en raskt positiv konsekvens for en avdeling, men samtidig føre til en større negativ konsekvens for helheten over tid. Handlingene får konsekvenser utenfor vår læringshorisont og det blir dermed umulig å lære av direkte erfaring.

Til slutt peker Senge på **"Myten om ledergrupper"** (7). En ledergruppe består som regel av erfarne, kloke ledere som representerer organisasjonens forskjellige funksjoner og kunnskapsområder. Altfor ofte ser man dessverre at disse gruppene bruker tiden til å kjempe om posisjoner fremfor å overvinne organisasjonens lærehemninger. Man later ofte som om man er enige for å fremstå som en sammensveiset gruppe og uenighet undertrykkes for å holde fasaden. "De fleste ledergrupper bryter sammen under press," skriver Chris Argyris etter å ha studert læreprosesser i ledergrupper. Gruppen fungerer godt i forhold til rutinemessige oppgaver, men er ikke i stand til å stå sammen om å løse komplekse problemer hvor man skal lære i felleskap.

### 2.3 Prosjektorganisering

Over har vi beskrevet teoretisk tilnærming til organisasjoner og læring. Våre caser er to prosjekter og det var derfor også viktig for oss å se på et teoretisk rammeverk til prosjekter og prosjektorganisering. Vi har ikke tatt en diskusjon rundt begrepene program og prosjekt, men har valgt å kalle LØFT og MOD for prosjekter.

Et prosjekt betegnes som en temporær organisering der deltagerne ofte er satt sammen fra tverrfaglige sammenhenger. De skal nå et felles mål innenfor en definert ramme både med hensyn på tid og ressurser. Prosjektet styres av en prosjektleder som er ansvarlig for at oppgavene løses innenfor de

fastsatte rammene og med den metoden man er enige om. Mange av prosjektmetodene som er utviklet bygger på det byråkratiske tankesettet. I offentlig sektor brukes Prince2 og PMBOK, som begge er orientert mot prosess og struktur (O'Sheedy, 2012). Roller, dimensjoner, prosesser, faser, strukturer og ledelsesnivåer blir definert og beskrevet slik at man har en strukturell fordeling av ansvar og kompetanse.

En kontrast til denne måten å tenke på kalles «Contingency Thinking». Dette er en metode hvor prosjektene må se an situasjon, mål og rammer før de bruker hele, eller deler av ulike metoder og teorier som et rammeverk for å lede og styre prosjektet<sup>3</sup>. En av de sentrale teoretikerne innen dette feltet er Fielder som definerte «Contingency Model». Denne består av 3 dimensjoner:

1. *Leader member relations: How well do the manager and the employees get along?*
2. *Task structure: Is the job highly structured, fairly unstructured, or somewhere in between?*
3. *Position power: How much authority does the manager possess?*

(Bolden et.al, 2003, s. 8)

Det er disse tre områdene som vektet opp mot hverandre for å vurdere hvor godt utgangspunkt en leder har for å styre og lede i denne situasjonen.

Thomas and Mullaly (2008) gjorde en omfattende undersøkelse for å vurdere hvilken verdi prosjektmetodikk ga til en organisasjon. Denne studien viste at formalisert prosjektmetodikk ga verdi inntil et visst punkt. I tillegg viste studiet at man ikke kunne implementere en metodikk som hadde fungert bra i en organisasjon på samme måte i en annen tilsvarende organisasjon. Det vil ikke nødvendigvis gi de samme resultatene (O'Sheedy, 2012).

Et prosjekt og en prosjektleder er avhengig av mye fleksibilitet og ansvar sett i lys av «Contingency» teorien. Denne tanken om ledelse i prosjektstyring kan overføres til organisasjon og ledelse også utenfor prosjekter. Dette tankesettet til prosjektledelse og organisasjonsledelse var en motreaksjon på den Weberske byråkratiske teoriene som ikke tok nok hensyn til mennesker og omgivelser.

En annen metode som har utviklet seg i IKT prosjekter, og som beveger seg vekk fra de byråkratiske strukturene er Agile metoder. I 1970 skrev Dr. Winston Royce en artikkel som omhandlet hvordan man best kunne jobbe med IKT prosjekter (Royce, 1970). Et av hovedpoengene i denne artikkelen var nettopp det at man ikke kan utvikle teknologi på samme måte som man jobber med biler på et samlebånd (maskin analogien). Det å jobbe byråkratisk og sekvensielt med IT prosjekter er ikke

hensiktsmessige da det er mye usikkerhet og kompleksitet i et slikt prosjekt. I 2011 ble det gjennomført en komparativ studie for å beskrive de kritiske suksessfaktorene for programvareprosjekter (Nasir, Sahibuddin, 2011). Denne analysen viste at tydelige definerte behov, tilhørende spesifikasjoner og mål, gir til sammen realistiske forventninger til tidsaspektet. Dette var vesentlig mer effektivt for å sikre leveranser enn bruk av predefinert prosjektmetodikk. Utfordringen er ofte at kravene og spesifikasjonene endrer seg underveis både fordi teknologien er i endring og de som setter kravene gjør det uten å kjenne til alle mulighetene i ny teknologi. Det vil dermed være behov for kontinuerlig endringer og justeringer underveis når ny kunnskap opparbeides. Endringer blir som regel sett på som risiko i prosjekter, mens de kommer som en konsekvens av læring og at vi blir bedre og ikke fordi planleggingen har vært for dårlig.

Den agile metode bygger på iterasjoner. Det betyr at målet deles opp i mindre, selvstendige enheter som er små nok til at de kan utvikles og nåes innenfor en definert periode (for eksempel 2-3 uker). På slutten av perioden kan man vise resultatet for mottakerne. På den måten kan mottakerne av produktet kontinuerlig vurdere om det som lages faktisk er det de skal ha. Er det behov for endringer kan de komme med tilbakemeldinger på dette i forkant av neste iterasjon slik at mindre tid og ressurser er bortkastet. I denne metoden ligger læring og endring i kjernen av prosesstankegangen. Til tross for artikkelen ble skrevet allerede i 1970 av Dr. Royce om iterativ utvikling, er dagens grunntanker når det gjelder agil utvikling forankret i «The Agile Manifesto». Denne er fra 2001. Den er skrevet av 17 nøkkelpersoner fra iterative programmeringsmiljøer som ønsket et alternativ til de dokumenttunge utviklingsmetodene. Som forfatterne av manifestet selv skriver:

*Quite frankly, the Agile approaches scare corporate bureaucrats— at least those that are happy pushing process for process' sake versus trying to do the best for the "customer" and deliver something timely and tangible and "as promised.*

<http://agilemanifesto.org/history.html>

Manifestet beskrev 12 prinsipper som alle har fokus på mottaker/kunde og behovet for kontinuerlige endringer. I tillegg var de opptatt av de som deltar i prosjekter er motiverte, samarbeidsorienterte og selvstyrte. Med andre ord er det flere egenskaper den agile metode vektlegger enn de rent kompetansekravene innen teknologi som byråkratiske strukturer ville etterspurt.



Gartner satte også lys på hvordan det er viktig for organisasjoner å ta inn over seg agile metoder for å håndtere økende kompleksitet i forretningsmodeller, og dermed også i teknologiske løsninger (Gartner, 2015). En annen anerkjent organisasjon som konkluderte med at agile metoder ga mer vellykket prosjektgjennomføring er Standish Group (<https://www.standishgroup.com/>). De jobber med utvikling av virksomhetskritiske prosjekter, og samler informasjon om disse ([https://en.wikipedia.org/wiki/Standish\\_Group](https://en.wikipedia.org/wiki/Standish_Group)). En Meta studie utført på bakgrunn av data fra Standish Group viste at agile prosjekter har høyere sannsynlighet for å lykkes enn de som følger mer tradisjonelle metoder (vannfall), som figuren under viser.

### PROJECT SUCCESS RATES - AGILE VS WATERFALL



Figur 5 sammenligning av agile og fossefallsprosjekter

Til tross for alternative måter å tenke organisering av prosjekter på er det den tradisjonelle, byråkratiske organiseringen som har fått fotfeste i store norske offentlige prosjekter. Dette er manifestert blant annet gjennom kvalitetssikringsprosessene lagt fra Finansdepartementet.

<sup>5</sup> Figuren hentet fra: <http://vitalitychicago.com/blog/agile-projects-are-more-successful-traditional-projects>

### 2.3.1 Kvalitetssikring av prosjekter - KS 1 og KS2

Alle offentlige prosjekter i Norge hvor de økonomiske rammene estimeres til over 750 MNOK er underlag kvalitetssikringsregime fra departementet. Bakgrunnen for denne ordningen var store kostnadsoverskridelser i offentlige prosjekter (ikke bare IKT prosjekter, men alle offentlige prosjekter inkludert veibygging, sykehusbygg osv.).

På Finansdepartementet sine sider står det:

*Statlige investeringsprosjekter med antatt kostnad over 750 millioner kroner skal gjennomgå ekstern kvalitetssikring<sup>6</sup>*

Hensikten med kvalitetssikringen er å øke sannsynligheten for vellykket gjennomføring av statlig investeringer med en antatt kostnadsramme over 750 MNOK. I tillegg er et av målene å øke realisering av nytteeffekter i offentlige investeringsprosjekt. Tanken er at de kravene til prosess og dokumentasjon skal øke denne sannsynligheten. En forskningsrapport utarbeidet av Samsøt og Volden (2013) undersøkte de prosjektene som hadde brukt KS1 og KS2 regimet fra starten i 2000 og konkluderer med at 80% holder seg innenfor kostnadsrammene. Dette mener forfatterne av rapporten er mer enn det man kunne forventet uten bruk av KS1 og KS2 (Concept rapport nr. 35, 2013).

Under er en kort beskrivelse av hva kvalitetssikringen omfatter.

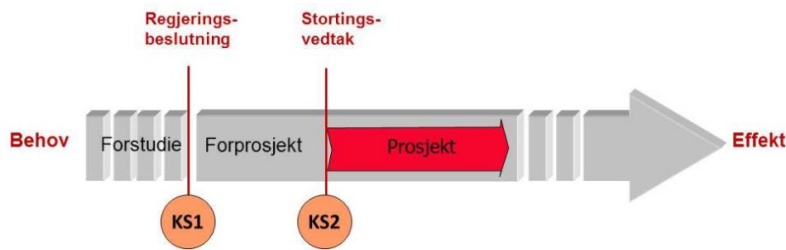
#### 2.3.1.1 Kort om Finansdepartementets krav til kvalitetssikring

Prosessen for Kvalitetssikring av prosjekter med en antatt investeringsramme på over 750 MNOK er som skissert i figuren under<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>[ps://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring/id670595/](https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring/id670595/)

<sup>7</sup><http://www.ntnu.no/concept/ks-ordningen>



Figur 6 Prosess KS1 og KS2

Den etaten som skal gjennomføre et prosjekt (slik som Lånekassen og NAV) må innhente informasjon, vurderinger og estimater som tilfredsstillende kravene til det som ligger i godkjenningpunkter hos de overliggende myndighetene. Prosessen med Kvalitetssikringen har to kontrollpunkter hvor grunnlaget skal vurderes; KS1 og KS2. Det er ved disse to kontrollpunktene at Departementets Kvalitetssikrere kommer inn og kontrollerer det grunnlaget som kommer fra den delen av de underliggende etatene som ønsker å gjennomføre et prosjekt med en antatt kostnad på mer enn 750 MNOK. I disse to kontrollpunktene ligger følgende:

- **KS1:** Kvalitetssikring av konseptvalg før det tas en beslutning om å starte forprosjekt. Den virksomheten som ønsker å igangsette et prosjekt må levere ulike konseptbeskrivelser som et beslutningsgrunnlag. Beskrivelsen av de ulike konseptene skal følge en spesiell mal. Kvalitetssikrere skal kontrollere at beskrivelsene og vurderingene som er gjort på det enkelte konsept stemmer overens med de retningslinjene som er gitt, og de skal vurdere robustheten til det enkelte konsept.

Det sentrale styringsdokumentet som ligger til grunn for både MOD og LØFT prosjekt 2, og beskriver overordnet de ulike konseptene som ble vurdert, samt en beskrivelse av det konseptet som ble valgt på bakgrunn av anbefaling fra kvalitetssikrere i kontrollpunktet KS1.

- **KS2:** Før det eventuelt bevilges penger til å starte prosjektet skal det utarbeides et styringsgrunnlag som skal kvalitetssikres i kontrollpunktet KS2. Inn til dette kontrollpunktet skal det leveres et sentralt styringsdokument (SSD), et komplett basisestimat for kostnader, samt en vurdering av to ulike kontrakts strategier. I kontrollpunktet KS2 skal departementets kvalitetssikrere vurdere kvaliteten av grunnlaget, samt på et selvstendig grunnlag vurdere hva som er mulige kritiske suksessfaktorer samt risikoområder.

Leveransen fra KS2 er det sentrale styringsdokumentet. Dette dokumentet danner fundamentet til hele prosjektet. I SSD er det høye krav til å beskrive en rekke områder som det konseptuelle, målbilder, gjennomføring, organisering, budsjett og kontrakts strategi. For å kunne beskrive alle disse områdene i henhold til kravene er det nødvendig å komme på et detaljert og grundig nivå. Dette vil selvfølgelig øke sannsynligheten til at etatene er tydeligere på om prosjektet faktisk støtter opp under det som er hensikten, samt om det gir de samfunnsnyttige gevinstene man håper. I tillegg sikrer denne prosessen forankring på et veldig høyt nivå da dette skal godkjennes helt inn i Stortinget hvor midlene bevilges. Både LØFT og MOD var underlagt KS regimet til Finansdepartementet og dette satte dermed strenge rammer for begge prosjektene for langsiktig detaljert planlegging.

### 3 Metode

Yin (2003) understreker at det viktigste ved et forskningsprosjekt er å vite hva som faktisk skal undersøkes, og hvorfor. Hvilke spørsmål er det vi er interessert i å få svar på? Det er på en måte åpenbart, men det er allikevel viktig å huske kjernen i utgangspunktet da forskning på dette nivået har en tendens i å dra i mange retninger. Vi starter dette metodekapittelet med en påminnelse om hva som er problemområdet og hypotesene vi ønsker å utforske.

For å undersøke hypotesene våre har vi valgt case som metode. Dette kapittelet vil beskrive nærmere hvorfor vi har valgt dette som metode, samt hvordan vi valgte akkurat de prosjektene vi har valgt. Som støtte til case-studie har vi valgt å gjennomføre en analyse av styrende dokumenter. Utvalget av disse dokumentene beskrives også i dette kapittelet. I tillegg har vi gjennomført semi-strukturerte intervjuer som en del av case-studie.

#### 3.1 Problemområdet – overordnet hypotese

Som nevnt innledningsvis var utgangspunktet for denne oppgaven vår interesse i IT prosjekter i offentlig sektor. Vi så en tilsynelatende konflikt i hvordan linjeorganisasjonen var byråkratisk organisert for å bygge opp under det som er kjerneoppgavene i en offentlig etat, mens prosjekter antas å trenge en annen organisering for å kunne lykkes. Prosjektene må akseptere mer usikkerhet i omgivelser, gjennomføring, rammer og resultater, enn det eierorganisasjonen trenger. For å lykkes med dette er det viktig å ha en prosjektorganisasjon som kan lære og endre seg i takt med endrede omgivelser og

rammene. Allikevel var vår erfaring at også prosjektene i offentlig sektor var rigid organisert etter de samme byråkratiske strukturene som eierorganisasjonen.

Vi var med andre ord interessert i å få svar på følgende spørsmål:

- **Struktur:** *Har de byråkratiske strukturene i etatene påvirkning på strukturene i IT prosjektene?*
- **Læring:** *Klarer prosjektene å lære og endre seg underveis?*
- **Konsekvens:** *Er det en konflikt mellom de strukturelle rammene til prosjektene og deres evne til å levere komplekse, teknologiske løsninger?*

## 3.2 Valg av prosjekter

Det første vi trengte for å undersøke disse spørsmålene var å identifisere minimum to prosjekter. Vi ville ha to prosjekter for å se om det var mulig å sammenligne de store linjene i to ulike IT prosjekter som var gjennomført i to ulike offentlige etater i Norge. Med andre ord ville vi se om det var mulig å identifisere noen likhetstrekk og ulikheter i disse prosjektene. Kunne vi knytte begrepene som byråkratisering i eierorganisasjonen opp mot mer dynamiske prosjekter? Var det mulig å se sammenhenger mellom strukturering hos eierne og leveransedyktighet og læring i prosjektene? For å kunne belyse disse spørsmålene ønsket vi å sammenligne to store prosjekter.

Det var selvfølgelig betimelig å stille spørsmål om det i det hele tatt var mulig å sammenligne to komplekse prosjekter og dra slutninger ut av det. IT prosjekter er ekstremt komplekse når det gjelder blant annet omgivelser, personer involvert, teknologi, målbildet, eiere, funksjonalitet. Dette var ikke et eksperiment, og variablene på ingen måte isolerte. Det betydde at våre analyser og konklusjoner ikke ville ha to streker under svaret. Vi tenkte allikevel at det var noen overordnede likhetstrekk som gjorde det mulig å sammenligne og identifisere noen faktorer som hadde en påvirkning.

### 3.2.1 Noen kriterier for utvalg

For å minimere ulikhetene mellom prosjektene, og dermed øke mulighetene for sammenligning, valgte vi å sette noen rammer for utvalg av prosjekter. Under er en beskrivelse av de kriterier vi valgte å sette:

**Bransje:** Begge prosjektene må være eid av en offentlig statlig etat.

**Digitalisering:** Begge prosjektene måtte være innenfor IKT med et mål om å modernisere og digitalisere plattform og de fagsystemene som var del av kjernevirksomheten til eierorganisasjonen.

**Størrelse:** For å sette noen rammer for størrelse valgte vi å se på to prosjekter som begge var av en slik størrelse at de var underlagt KS1 og KS2<sup>8</sup> regimet fra Finansdepartementet. Dette ga oss prosjekter som var store og komplekse. I tillegg la dette svært strukturerte rammer til prosjektene i en oppstart da mekanismene i KS1 og KS2 har mange byråkratiske trekk.

**Levert eller ikke:** For å kunne vurdere om byråkratisering som eierform hadde påvirkning på utviklingen i prosjektet ønsket vi å vurdere et prosjekt som hadde levert, og et prosjekt som ikke hadde levert innenfor de rammene som definert. Mao et prosjekt som hadde blitt ferdigstilt og ett prosjekt som hadde blitt avbrutt. På den måten kunne vi vurdere om det var likheter og ulikheter i hvordan struktureringen hadde konsekvenser for prosjektet sin utvikling og læring.

For å identifisere prosjekter som passet inn under disse kriteriene valgte vi å se på data hentet inn og analysert av Difi. Disse analysene identifiserte IT prosjekter, samt ga oss indikasjoner på hvorvidt de ulike etatene generelt leverte godt innen disse områdene eller ikke.

### 3.2.2 Data fra Difi

Vi brukte datagrunnlag fra Difi som hjelp for å velge egnede prosjekter. Brukerundersøkelsen i 2015 viste fordelingen av hvor fornøyd innbyggerne var med de statlige tjenestene. En oversikt over fordelingen av hvordan de ulike statlige etatene lå i forhold til hverandre er i tabellen under:<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> KS1 og KS2 står for kvalitetssikringsprosess 1 og 2. Dette er prosessuelle og leveransekrav som stilles fra Finansdepartementet til statlige prosjekter som etterspør midler på over MNOK 750. Vi skriver mer om denne prosessen i analysekapittelet.

<sup>9</sup> <https://www.difi.no/rapporter-og-undersokelser/statistikk-og-undersokelser/innbyggerundersokelsen-2015/hva-mener-innbyggerne/statens-tjenester>

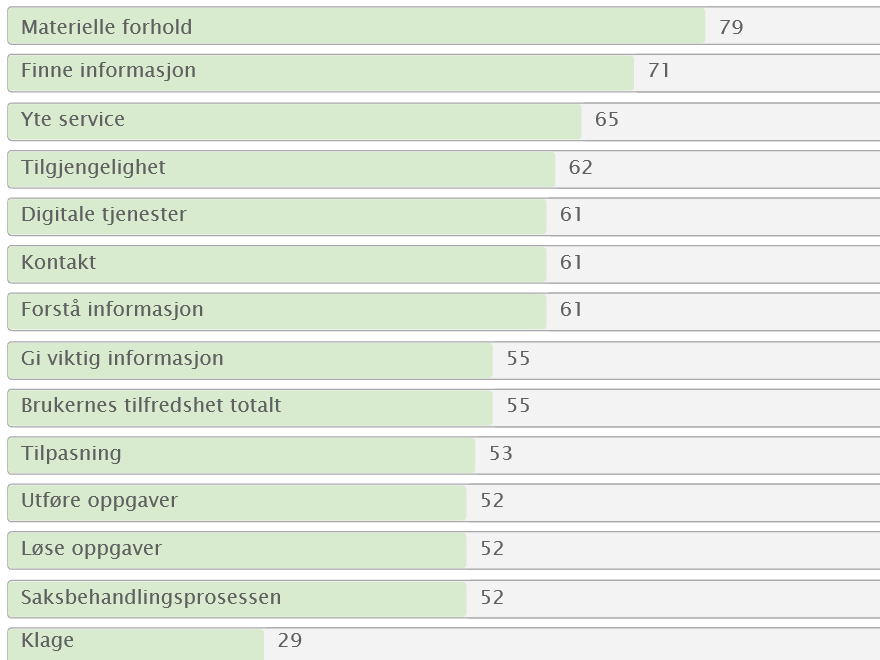


Figur 7: Innbyggerundersøkelsen 2015

Fra denne tabellen kunne det se ut som om Universitet kom best ut, mens UDI kom verst ut. Det er selvsagt mulig å diskutere kvaliteten på denne undersøkelsen, samt plasseringen av de ulike etatene, men den diskusjonen tas ikke her. Det forutsettes at denne plasseringen er riktig nok. Til tross for eventuelle svakheter var det rimelig å forutsette at de øverste på denne tabellen er bedre enn de som er nederst.

Denne tabellen målte ikke bare digitale tjenester, men den sammenlignet etatene utfra deres generelle tjenester. Digitale tjenester var kun en av 12 ulike tjenester som er undersøkt. Går man inn i den enkelte etats fordeling av resultater fordelt på de ulike tjenestene ser vi hvordan digitaliseringen faller ut.

Detaljene for NAV sin poengsum er som følger<sup>10</sup>:

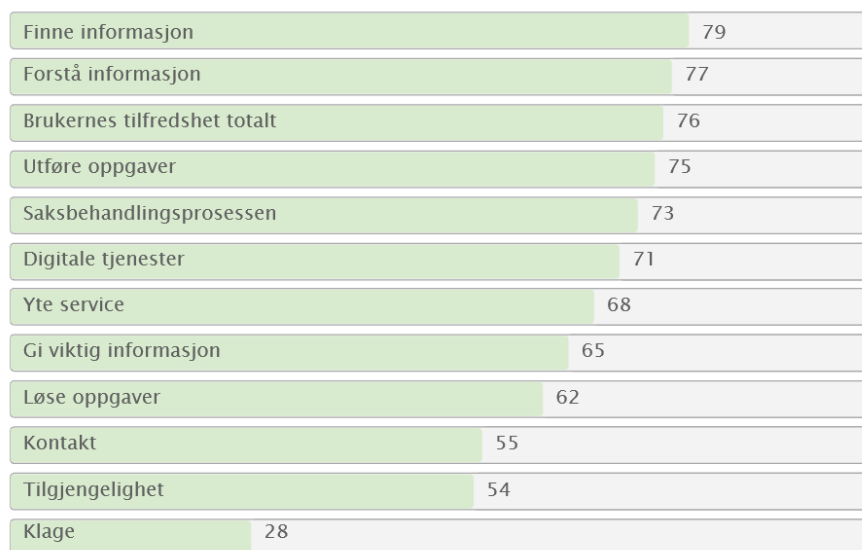


Figur 8: Detaljering av NAV sin innbyggerresultater

Detaljering av Lånekassen kan sees i tabellen under:

<sup>10</sup> <https://www.difi.no/rapporter-og-undersokelser/statistikk-og-undersokelser/innbyggerundersokelsen-2015/hva-mener-brukerne/nav>





Figur 9: Detaljering av Lånekassen sin innbyggerresultater

Når vi så på disse to tabellene var det ikke veldig stor forskjell mellom NAV og Lånekassen når det gjelder digitalisering - Lånekassen lå 10 poeng foran NAV. Men når man så på andre prosesser som påvirkes av digitaliseringsprosesser, som for eksempel saksbehandling og oppgaveløsning så vi at disse etatene hadde en større forskjell hvor Lånekassen kom bedre ut.

I tillegg til den informasjonen som lå på nettet tok forfatterne av denne oppgaven kontakt med Difi våren 2015 og fikk et møte med en representant fra Difi som jobbet sentralt med å utarbeide tallene som offentliggjøres. På det daværende tidspunktet var det mye fokus på NAV sitt moderniseringsprogram som hadde blitt avvirket med følgende stortingshøringer knyttet til dette. Det var dermed "opplest og vedtatt" at modernisering ikke hadde blitt gjennomført som planlagt, at de ikke hadde klart å levere. Forfatteren av denne oppgaven hadde dermed sett for seg at NAV kunne være et egnet eksempel for et prosjekt som ikke hadde klart å levere.

I samtale med Difi foreslo de at Lånekassen kunne brukes som et eksempel på et moderniseringsprogram som hadde klart å levere. Lånekassen hadde kjørt sitt program ferdig og var på forsommeren 2015 i gang med sine sluttrapporter og evalueringer. I tillegg vant Lånekassen Digitaliseringsprisen i 2015.

### 3.2.3 Den offentlige opinionen

Omtale gjennom media ga også en indikasjon på hvordan de ulike prosjektene ble oppfattet i offentligheten. Både Modernisering av IKT i NAV og LØFT fra Lånekassen ble omtalt i ulike artikler i media da de var store offentlige prosjekter av interesse.

Da det ble besluttet å avvikle Moderniseringsprogrammet i NAV skapte dette mye omtale. Når NAV selv bestemte å legge ned et program som skulle vart i 6 år, etter bare ett år, var det lett å trekke den konklusjonen at NAV selv mente at de ikke klarte å levere innen de rammene som var satt. Mange aviser skrev om dette, og her er noen eksempler på artikler:

- [http://www.digi.no/juss\\_og\\_samfunn/2015/02/02/milliardsmell-for-navs-it-modernisering](http://www.digi.no/juss_og_samfunn/2015/02/02/milliardsmell-for-navs-it-modernisering)
- <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/nav/milliardsmell-for-navs-ikt-modernisering/a/23387083/>
- <http://www.tu.no/it/2013/10/25/nav-stanser-it-prosjekt-til-33-milliarder>

På samme måte som moderniseringen av NAV var omtalt i media ble også Lånekassen sitt moderniseringsprogram omtalt. Dette programmet ble avsluttet i 2014, og har blitt omtalt som en suksess i og med at de hadde klart å levere innen de rammene som var satt. Noen eksempler fra saker i media om dette kan sees her:

- <http://www.digi.no/debatt/2014/02/18/lanekassens-digitale-reise>
- <https://www.digi.no/artikler/her-er-offentlige-it-prosjekter-som-funker/208695>
- [https://www.difi.no/sites/difino/files/kandidater\\_til\\_digitaliseringsprisen\\_2015.pdf](https://www.difi.no/sites/difino/files/kandidater_til_digitaliseringsprisen_2015.pdf)

### 3.2.4 Valg av etater og prosjekter for videre analyse

Basert på de definisjonene og innsnevringene gitt over, valgte vi å se på Lånekassen og NAV sine to store moderniserings- og digitaliseringsprosjekter, LØFT og MOD. Av disse hadde LØFT blitt definert som et vellykket prosjekt siden de hadde levert, og MOD hadde blitt definert som et mindre vellykket basert på kriteriene beskrevet over.

| Område         | NAV  | Lånekassen  |
|----------------|--|---|
| Bransje        | Både Lånekassen og NAV er store offentlige etater. Begge yter tjenester til befolkningen basert på gitte kriterier. Begge fordeler store summer. Begge har kompliserte regelverk å forholde seg til. Til tross for at det er mange likheter er det viktig å understreke at NAV er større, fordeler større summer, har et mer omfattende regelverk enn det Lånekassen har. Således kan man si at NAV er mer komplekst enn Lånekassen. |   |
| Digitalisering | Modernisering var definert som et moderniseringsprosjekt. De hadde som mål å   | LØFT var definert som modernisering av Lånekassen. LØFT jobbet både med |

|                   |  |  |
|-------------------|--|--|
|                   | både jobbe med infrastruktur, arbeidsprosesser og løsninger. NAV skulle utvikle systemer/tjenester som skulle gjøre prosessene lettere og mer automatiserte ut mot brukerne.   | infrastruktur, organisasjon og arbeidsprosesser i tillegg til system. Lånekassen skulle utvikle systemer/tjenester som skulle gjøre prosessene lettere og mer automatiserte ut mot brukerne.   |
| Størrelse         | MOD var gjennom KS1 og KS2 og hadde en ramme som var vesentlig høyere enn 750 MNOK, noe som er minstekravet til denne kvalitetsprosessen.  | LØFT var gjennom KS1 og KS2 og hadde en ramme som var høyere enn 750 MNOK, noe som er minstekravet til denne kvalitetsprosessen.   |
| Levert eller ikke | Basert på statistikker fra Difi kommer NAV nederst på listene over hvor fornøyd befolkningen er med de digitale tjenestene til NAV. I tillegg var dette et program som ble avsluttet uten at de var blitt ferdig, og således kan det sies at dette også støtter opp under at programmet ikke var en suksess. | Basert på statistikker fra Difi kommer Lånekassen øverst på listene over hvor fornøyd befolkningen er med de digitale tjenestene til Lånekassen. I tillegg er dette et program som er ferdigstilt og omtales som en suksess. Blant annet var de nominert til Digitaliseringsprisen i 2015. |

Figur 10: Kriterier for valg av prosjekt

### 3.3 Case som metode

Yin (2009) beskriver at de forskningsområdene som trigger spørsmål som **hvorfor** og **hvordan** kan være godt egnet for å bruke case-studier eller eksperimenter som metode (Yin, 2003, 2009). Da vi ikke har muligheten til å påvirke adferden eller hendelsene i det vi ønsker å studere er ikke eksperiment en god metode å bruke. De to prosjektene vi analyserte var faktiske prosjekter som har gått sin gang uten vår påvirkning. Case-studie var derfor godt egnet som metode i dette tilfelle. Det lar seg godt kombinere med intervjuer og dokumentanalyse – informasjon som var tilgjengelig for oss. Vi har brukt definisjonen fra Yin (2003) for å beskrive hva et case-studie er, og vi har brukt dette som en ramme når vi har satt opp vårt eget case-studie:

*A case study is an empirical inquiry that:*

1. *Investigates a contemporary phenomenon within real-life context, especially when*
2. *The boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*
3. *The case study inquiry*

4. *Copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as a result*
5. *Relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result*
6. *Benefits from the prior development of theoretical proposition to guide data collection analysis*

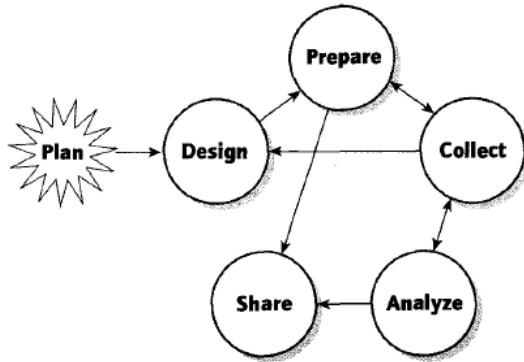
(Yin, 2003, pp. 13)

Under settes de prosjektene vi har valgt (LØFT og MOD) inn i de rammene (kulepunktene) som er definert over:

1. Vurdering av 2 prosjekter som er kjørt i vår tid og i reelle situasjoner. Begge prosjektene har vært faktiske prosjekter som har vært gjennomført for å modernisere og digitalisere Lånekassen og NAV. LØFT ble ferdigstilt i 2015. Det samme ble NAV, til tross for at dette ikke var planlagt.
2. Grensene mellom det som var omgivelsene til disse to prosjektene og det som var fenomenet som ble undersøkt var ikke tydelig. Det er mange ulike grunner og mange sammensatte grunner til at et stort IT prosjekt i offentlig sektor enten klarer å levere eller ikke klarer det innen de rammene som er satt. Om grunnen til at LØFT klarte å levere, og MOD ikke klarte det har noe med byråkratiske strukturer i prosjektet og eierorganisasjonen var ikke sikkert. Det var sannsynligheten av dette vi ønsket å vurdere i vår studie.
3. Caset vårt var LØFT og MOD
4. Caset som metode håndterte det faktum at vesentlig flere mulige interessante variabler enn det vi faktisk så på kunne ha en påvirkning. Vårt fokus var de byråkratiske strukturene i eierorganisasjonen og deres påvirkning på prosjektet. Videre vurderte vi om disse strukturene hadde en negativ påvirkning på læring og påfølgende endring. Det var åpenbart at det var vesentlige flere påvirkningsfaktorer i begge prosjekter enn bare de byråkratiske strukturene.
5. Vi brukte derfor ulike aspekter og tilnærminger til prosjektene som datagrunnlag, og vurderte hvordan dette hang sammen med hverandre. Dette gjaldt hendelser i prosjektene, dokumenter som beskrev dem, samt intervjuer som kan utdype hendelsene.
6. For å strukturere og analysere dataene satt i en sammenheng lente vi oss på teori rundt byråkratisering og læring i organisasjoner. Vi vurderte om dette kunne kobles opp mot de hendelser vi så i LØFT og MOD.

### 3.4 Gjennomføring av case-studie

Vi brukte Yin sin beskrivelse av case-studie som ramme for vår egen design av caset.



Figur 11: Yin sin prosess for case-studie som metode, Yin (2009), pp. 3.

Overordnet skisserer Yin (2009) case-studie som en prosess hvor man først må planlegge det som skal undersøkes (forskningsspørsmålet), Deretter må caset designes slik at det faktisk er dette vi undersøker. Videre er det viktig å forberede caset og samle data. Dette bør gjøres i iterasjoner da vi kan finne data som ikke støtter opp under designet. Da er det lurt å justere enten design, eller de dataene som undersøkes. Videre er det viktig å analysere de dataene man finner, og basert på dette komme frem til en konklusjon som kan kommuniseres. Denne prosessen er illustrert til venstre.

Under kommer en mer detaljert beskrivelse av de ulike fasene av et case, og hvordan dette er gjort i vårt tilfelle.

#### 3.4.1 Planlegging

Som beskrevet over har vi etablert at case-studie er en egnet metode å bruke for å undersøke vår hypotese om forholdet mellom byråkratisering hos eiere og læring- og endringsmulighet i prosjekter som LØFT og MOD. I planleggingen av studiet vårt bestemte vi oss for å bruke case-studier i og med at det var åpne spørsmål vi ønsket å besvare. I tillegg måtte vi analysere dette i komplekse, virkelige hendelser. Dette er kriterier Yin lister opp som et grunnlag for å velge case-studie som metode (Yin, 2009). Videre brukte vi noe som Yin kaller "comparative case study" da vi valgte to case som vi sammenlignet mot hverandre.

#### 3.4.2 Design av case-studie

Den neste fasen i metoden var å designe case-studie. Det viktigste da vi satte opp studie var å lage en kobling mellom vår opprinnelige hypotese<sup>11</sup> og de dataene vi ønsket å se på. Vi måtte klare å vise at

<sup>11</sup> Påvirker de byråkratiske strukturene hos prosjekteier lærings- og endringsdynamikken i prosjektet?

dataene vi samlet fra disse to prosjektene kunne gi oss innblikk i hvordan strukturene og rammene gitt til prosjektet gjorde det mulig for prosjektene å endre seg etter hvert som omgivelsene endret seg, eller ikke.

For å kunne designe en relevant case hvor sannsynligheten for at dataene understøttet de hypotesene vi hadde var det viktig at vi avgrenset casen riktig. Siden vi var opptatt av hvordan de byråkratiske strukturene kunne påvirke de store hendelsene i prosjektene (lykkes eller ikke, lært eller ikke) ønsket vi å se på de rammene prosjektets eiere gir til prosjektene. Videre ønsket vi å vurdere om disse rammene påvirket dynamikken mellom prosjekteier og prosjektene ved større endringer. Hadde strukturene noe å si på hvordan prosjektene klarte å lære og justere seg ved store hendelser som påvirket rammene som tid, kost og omfang? Siden vi viste at det ene prosjektet klarte å levere, mens det andre prosjektet avsluttet før oppgaven var gjennomført, ønsket vi å se om det var mulig å identifisere noen årsaker til dette gjennom sammenligning. Vi ønsket å se på de styrende mekanismer som var satt av prosjektets eiere i LØFT og MOD. Vi ville se på de store linjene som tid, økonomi og omfang.

Under er en illustrasjon av de nivåene vi ønsket å definere inn i vår case, sammen med det datagrunnlaget vi så på. Datagrunnlaget bestod av både dokumentanalyse og intervjuer av nøkkelpersoner. Vi var interessert i å undersøke hvordan de skriftlige bestillingene, strukturene og rammene fra eiere (byråkratiet) påvirket hvordan prosjektene leverer. Det vil si, hvordan påvirket stortingsmeldinger og SSD prosjektets evne til å endre retninger og justere seg ved behov?



Figur 12: Styringsnivåene til LØFT og MOD

### 3.4.3 Forberedelser – intervjuer

Det neste steget i case-studie var å forberede selve gjennomføringen. Sentralt her var både dokumentgjennomganger og intervjuer. Det er effektivt å intervjuer mennesker i tillegg til dokumentgjennomgang for å få vurderinger og persepsjoner av personene som faktisk var tilstede.

Yin (2009) definerer en rekke egenskaper en god intervjuer burde ha:

- 
- 1. An investigator should be a good "listener" and not be trapped by her or his own ideologies or preconceptions.*
  - 2. An investigator should be adaptive and flexible, so that newly encountered situations can be seen as opportunities, not threats.*
  - 3. An investigator must have a firm grasp of the issues being studied, even if in an exploratory mode. Such a grasp reduces the relevant events and information to be sought to manageable proportions.*
  - 4. A person should be unbiased by preconceived notions, including those derived from theory. Thus, a person should be sensitive and responsive to contradictory evidence.*
- 

(Yin, 2009, pp 43)

Dette var krevende kriterier. Vi stilte i intervjuene med noen hypoteser om hva vi trodde på forhånd og var dermed ikke helt upåvirket slik punkt 4 beskriver. Til tross for dette har vi justert hypotesene våre underveis, så vi har vært åpne til den informasjonen vi har samlet. Opprinnelig var hypotesen vår at det var lederne som var mest sentral for hvorvidt prosjektet fikk mulighet til å justere seg eller ikke. Vi var vesentlig mer personfokusert i den opprinnelige hypotesen. Underveis i dokumentanalysen og intervjuene skiftet vi ståsted og mente at det var de byråkratiske rammene som var mer åpenbare som begrensende for læring og endring.

For å oppfylle kriteriene om åpenhet, kunnskap og fleksibilitet som beskrevet under punkt 1, 2 og 3 var vi beviste en rekke områder:

1. God til å lytte: Vi var alltid begge to i intervjuene slik at en kunne prate, mens den andre utelukkende lyttet og noterte det som ble sagt.
2. Fleksibel: Vi la opp til semistrukturelle intervjuer. Vi hadde noen temaer vi ønsket å belyse, men vi var ikke låst til dette hvis intervjuobjektene ønsket å snakke om andre relevante temaer. Se under for en mer detaljert beskrivelse av dette.
3. God kunnskap: Dette er et felt vi begge kjente godt fra arbeidslivet i ulike roller. Vi har begge jobbet i IT prosjekter på kundesiden og leverandørsiden. Vi har også erfaring fra offentlig. Det betydde at vi stilte i intervjuene med kunnskap og forstod raskt hva intervjuobjektene snakket om.

Given (2008) beskriver ulike former for intervjuer, alt fra de helt åpne samtalen til de strengt strukturelle med kun predefinerte spørsmålene. For å oppfylle kriteriene til ett case valgte vi semistrukturert intervjuer, som er en intervjumetode som ligger mellom det helt lukkede og det helt åpne. Det som kjennetegner denne formen for intervju er:

- Intervjuobjektet kan fortelle om hendelsene i sine egne ord.
- Øker muligheten for å få relevante, detaljerte beskrivelser.
- Muligheten å gå i dybden på ulike områder hvis det viser seg at intervjuobjektet satt spesielt tett på noen relevante hendelser.

Grunnen til at vi valgte semistrukturelle intervjuer var for å ha kontroll på alle relevante temaer. På denne måten kunne vi sikre at vi var innoen alle temaene vi ønsket å belyse, og som var definert inn i case-studie vårt. Samtidig fikk intervjuobjektet snakke relativt fritt. Vi hadde utarbeidet en overordnet intervjuguide med de viktigste temaene, som vi fulgte i alle intervjuene. Vi hadde også skrevet ned noen spørsmål under hvert område som vi kunne bruke. Hvis samtalen fløt av seg selv, og det som ble fortalt var relevant for casen, avbrøt vi ikke intervjuobjektet. Vi valgte derfor å ikke detaljere intervjuguiden da vi ønsket at intervjuobjektene med egne ord skulle beskrive de hendelsene som inntraff, samt deres egne forklaringer til dette.

Vi lagde omfattende referat fra alle intervjuene da vi alltid var to til stede. En av oss hadde hovedansvaret for å prate (intervjuet), mens den andre hadde hovedansvaret for å notere. Vi bidro begge på begge områdene. Den som hadde ansvar for å notere kunne komme med oppfølgende spørsmål, og den som pratet noterte også. I tillegg satt vi oss alltid ned etter hvert intervju og oppsummerte sammen. Hvilke inntrykk fikk vi, og hva betydde dette for case-studie?



Et annet sentralt område i forberedelsene var å identifisere de personene vi ønsket å intervju. Vi ønsket å intervju de samme rollene i begge organisasjonene. I tillegg ønsket vi å intervju både representanter fra eierorganisasjonen samt fra prosjektene. Vi valgte å intervju IT-direktørene i både Lånekassen og NAV på det tidspunktet vi gjennomførte intervjuene i 2015. Verken Sigurd Eriksson eller Torbjørn Larsen var IT Direktører da prosjektene pågikk, men hadde god innsikt i hvordan prosjektene ble gjennomført. Eriksson var i begynnelsen av LØFT prosjektleder og ble senere IT-Direktør. Vi ønsket også å intervju prosjektlederne i begge prosjektene. Det var i tillegg to roller vi intervjuet i Lånekassen som vi ikke intervjuet i NAV. Lånekassen hadde en eierform mellom departementet og Lånekassen i form av et styre, og vi intervjuet en representant fra styret. Vi intervjuet også løsningsansvarlige fra Lånekassen som hadde blitt med fra prosjektet og over i forvaltningen. Da NAV sitt prosjekt hadde blitt stoppet og ikke videreført til forvaltningen var det ikke en slik rolle i NAV. Det var heller ikke ett styre mellom Departementet og NAV.

Oppsummert intervjuet vi Sigurd Eriksson som var prosjektleder for LØFT og som ble IT Direktør i Lånekassen, Erik Oftedals som var prosjektleder for MOD, samt Torbjørn Larsen som ny IT Direktør i NAV. I tillegg intervjuet vi Gro Seim som representant for styret til LØFT, samt Helge Lysaker og Jan Ivar Vik som var løsningsansvarlige i LØFT.

#### 3.4.4 Samle

Et av de sentrale områdene i en case er å samle data. I vårt case-studie har vi gjort dette gjennom å samle en rekke dokumenter. I tillegg har vi gjennomført en rekke intervjuer som beskrevet over.

#### **Dokumentanalyse**

Vi valgte å gjennomføre en dokumentanalyse av begge prosjektene av 2 grunner:

1. Vi ønsket å undersøke de formelle og skrevne rammene som var satt fra prosjektets eiere til prosjektet. Disse rammene var beskrevet i styrende dokumenter fra prosjektene sine eiere.
2. Dokumentanalysen styrket reliabiliteten til studiet da disse dokumentene er åpne og offentlige slik at alle har tilgang til denne informasjonen.

De dokumentene vi vurderte var de dokumentene som satte rammene til prosjektene. Det var Stortingsmeldingene som var det formelle startpunktet for begge prosjektene. Deretter vurderte vi Sentralt styringsdokument som detaljerte rammene til prosjektene. Sentralt styringsdokument så vi på i lys av KS1 og KS2 prosessene da dette dokumentet er et produkt av disse definerte prosessene. Til slutt

vurderte vi evalueringsrapportene for å se de offisielle vurderingene prosjektene gjorde av de hendelsene som inntraff underveis.

Som beskrevet i Given (2008) brukte vi dokumentene primært for å analysere innholdet i det som var skrevet og så dette opp mot de teoriene vi valgte, og de hendelsene som hadde skjedd i prosjektene. For eksempel, hvor tydelig var stortingsmeldingen til Lånekassen på at de skal sette i gang med et moderniseringsprogram? Kan denne tydeligheten fra departementet sees på som en klar forståelse fra departementet sin side om at de hadde et ansvar og eierskap til det programmet en av deres underliggende etater satte i gang? Kan dette ha noen konsekvenser for de hendelsene som inntraff i programmet?

En stortingsmelding er:

*"En melding til Stortinget (forkortet Meld. St.) er et dokument fra Norges regjering til Stortinget om saker som regjeringen ønsker å orientere eller få drøftet i Stortinget uten at de er knyttet til er ferdig forslag til lov- eller plenarvedtak. Meldinger til Stortinget foreslår fremtidig politikk eller inneholder en rapport om offentlig virksomhet på et felt [...]"*

*Meldingene, og behandlingen i Stortinget, danner ofte grunnlaget for en senere proposisjon til Stortinget. Finans- og Utenriksdepartementet er de departementene som sender over flest meldinger til Stortinget"*

[https://no.wikipedia.org/wiki/Melding\\_til\\_Stortinget](https://no.wikipedia.org/wiki/Melding_til_Stortinget)

Sentralt styringsdokument er:

*Et styringsdokument skal gi en oversikt over alle sentrale forhold i et prosjekt, på en måte som virker retningsgivende og avklarende for alle interne aktører, oppdragsgiver og relevante eksterne interessenter. De viktigste punktene i styringsdokumentet er en konsis beskrivelse av:*

*Overordnede rammer • Hensikt, krav og hovedkonsept • Prosjekt mål • Kritiske suksessfaktorer • Rammebetingelser • Grensesnitt Prosjektstrategi • Strategi for styring av usikkerhet • Gjennomføringsstrategi • Kontraksstrategi • Organisering og ansvarsdeling Prosjektstyringsbasis • Arbeidsomfang, herunder endringsstyring • Prosjekt nedbrytningsstruktur PNS • Kostnadsoverslag, budsjett og investeringsplan • Tidsplan • Kvalitetssikring*

### 3.4.5 Analysere og dele

De siste to delene av Yin sin metode beskrevet innledningsvis i dette kapittelet er analysere data som er samlet inn, samt diskutere dette. De to delene dekkes i senere kapitler i denne oppgaven, nemlig i kapittel 4, 5, 6 og 7.

## 3.5 Kvaliteten i data og analyse

Et sentralt område i case-studie er hvordan vi skal vurdere de dataene vi har samlet inn opp mot den hypotesen vi undersøkte.

| TESTS              | Case Study Tactic   | Phase of research in which tactic occurs                         |
|--------------------|---|--|
| Construct validity | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ use multiple sources of evidence</li> <li>◆ establish chain of evidence</li> <li>◆ have key informants review draft case study report</li> </ul> | data collection<br>data collection<br>composition                |
| Internal validity  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ do pattern matching</li> <li>◆ do explanation building</li> <li>◆ address rival explanations</li> <li>◆ use logic models</li> </ul>              | data analysis<br>data analysis<br>data analysis<br>data analysis |
| External validity  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ use theory in single-case studies</li> <li>◆ use replication logic in multiple-case studies</li> </ul>   | research design<br>research design                               |
| Reliability        | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ use case study protocol</li> <li>◆ develop case study database</li> </ul>  | data collection<br>data collection                               |

Yin (2009) beskrev viktigheten av å sikre solide data som enten kan støtte eller avise de hypotesene som undersøkes gjennom case studiet. For å sikre dette var han opptatt av å konstruere validitet i de dataene som ble samlet. Dette gjøres ved å sannsynliggjøre at det som blir undersøkt har en direkte kobling til hypotesen.

Figur 13: Sikre validitet i data

De dataene vi samlet og vurderte knyttet seg derfor til dette. Alle de ulike datakildene ble sett opp mot hypotesene. Vi så på den dokumentasjonen som lå til grunn for prosjektene (Stortingsmeldingene), de dokumentene som definerte rammene til prosjektene (Sentralt styringsdokument) samt sentrale hendelser som påvirker rammene (for eksempel kontrakts endringer). Parallelt med dette intervjuet vi en rekke nøkkelpersoner fra LØFT og MOD om de samme temaene for å sjekke ut om det vi leste i dokumentene stemte, samt at det ga oss en ytterligere nyansering. Alt dette vurderer vi opp mot hypotesene våre.

I tillegg var det viktig at det var **intern validitet** i casen. Det vil si at de ulike dataene vi samlet faktisk sa noe om det samme. Det var viktig at dataene understøttet våre hypoteser, og ikke en annen hypotese eller at det faktisk er en tredje faktor som er den utslagsgivende. Når vi så på dokumentene som la rammene for prosjektene og vi deretter intervjuet prosjektlederne i LØFT og MOD var det viktig at vi

snakket om de samme rammene. Når vi spurte om rammene som ble satt av eiere, var det viktig at prosjektlederen ikke snakket om de rammene prosjektet selv satt for delprosjekter. I tillegg var det essensielt for intern validitet at vi klarte å vise i vårt case-studie at utfallet av de hendelsene som skjedde i prosjektet hadde en sammenheng med de strukturene som ble lagt på prosjektet, samt endringsdyktighet basert på læring underveis.

Når det gjaldt den **eksterne validiteten** var det viktig at vi brukte teorien likt når vi undersøkte og sammenlignet begge prosjektene. Hvis vi ikke klarte å vise en sammenheng mellom teoriene og det som skjedde i MOD og LØFT ville det ikke være mulig å generalisere de funnene vi gjorde i disse prosjektene til andre prosjekter. Studie vårt ville dermed ikke ha noen ekstern validitet. For å sikre ekstern validitet benyttet vi oss også av eksterne kilder og rammer som omhandlet prosjektene spesielt. Dette var Stortingsmeldingene samt KS rammeverket som ble brukt på begge. Det siste viktige aspektet ved datainnsamlingen er å sikre at andre som vil etterprøve dette studiet vil de finne de samme resultatene.

Videre i oppgaven vil vi vise hvordan vi har benyttet casene som grunnlag i våre analyser, og hvordan vi benytter de ulike datakildene.

## 4 Empirisk bakgrunn

I de neste kapitlene har vi beskrevet de funnene vi gjorde under case-studie. Først beskrives Lånekassen og NAV som organisasjoner og de rammer som lå til grunn for prosjektene LØFT og MOD. Deretter går inn på spørsmålene i problemstillingen i de neste tre kapitlene (kapittel 5, 6 og 7).

### 4.1 Lånekassen

Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) er et statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet. Deres oppgave er å gi stipend og lån til studenter for utdanning i Norge og utlandet. Lik rett til utdanning er et kjernepunkt i utdanningspolitikken og utdanningsstøtten er et virkemiddel som skal bidra til å gjøre utdanning mulig, uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. Lånekassen har forvaltningsansvaret for både utbetaling av støtte og tilbakebetaling av studielån.<sup>1</sup> Dette formen for organisering støtter opp under det byråkratiske prinsippet om forvaltning av oppgaver gitt fra et sted høyere opp i hierarkiet.

Lånekassens hovedkontor er i Oslo og det er fem distriktskontorer som ligger i Tromsø, Trondheim, Ørsta, Bergen og Stavanger. Per 2014 hadde Lånekassen 293 ansatte og 1 010 800 kunder. 417 000 elever, studenter og lærlinger søkte om støtte i undervisningsåret 2013–2014. Lånekassen tildelte 24,2 milliarder kroner i stipend og lån i undervisningsåret 2013–2014, hvorav 4,0 milliarder kroner var stipend og 20,2 milliarder kroner var lån. Av det som utbetales i lån forventes det at ca. 5,4 milliarder kroner vil bli gjort om til utdanningsstipend når omgjøringen skjer. Lånekassens visjon er å bli oppfattet som landets mest moderne offentlige virksomhet. Vår overordnede strategi er digitalt førstevalg (ref. Sigurd Eriksson, IT Direktør.)

### 4.2 NAV

NAV ble etablert som etat 1. juli 2006 som en sammenslåing av Aetat (arbeidsmarkedsetaten), Trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. NAV er en forkortelse av Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning, men blir nå betegnet som arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>12</sup>. Etaten har til sammen 19 000 ansatte fordelt på 14 000 statlige ansatte og 5 000 kommunalt ansatte. Etaten, som er underlagt Arbeids- og sosialdepartementet, forvalter en tredjedel av Norges statsbudsjett og mer enn 40 forskjellige ytelser som blant annet dagpenger, fødselspenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger,

---

<sup>12</sup> <https://no.wikipedia.org/wiki/NAV>

pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Stønadsordningene er regulert gjennom ulike lover. Folketrygden er velferdsstatens økonomiske sikkerhetsnett, og totalt forvaltet etaten om lag 360 milliarder kroner i 2012. I tillegg kommer utbetalinger av kommunale stønader som økonomisk sosialhjelp og stønader til de som deltar i kvalifiseringsprogram. Hvert år mottar 2,8 millioner mennesker tjenester og ytelser fra NAV<sup>13</sup>. NAV IKT forvaltet i 2012 300 systemer fordelt på 12 forvaltningsporteføljer, hadde 425 ansatte innen drift og forvaltning og 200 personer fra leverandører for vedlikehold og videreutvikling.

### 4.3 Sammenhengen mellom Storting, Departement, Etat og prosjektene

Begge prosjektene har styringslinjer helt opp i Stortinget siden rammene til prosjektene er beskrevet i Stortingsmeldinger.

#### 4.3.1 Lånekassen sin Stortingsmelding som grunnlag for LØFT

Regjeringen skrev en melding til Stortinget 2003-2004 som ga retningen og rammene til modernisering av Statens lånekasse for utdanning (*ST.meld.nr.12 (2003-2004) "Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning"*). I denne meldingen til Stortinget beskrev Regjeringen sin strategi for å oppnå en mer brukerrettet og effektiv Lånekasse. Bakgrunnen for Stortingsmeldingen var høy risiko knyttet til de IT-systemene Lånekassen da hadde. I tillegg var det et ønske om å øke kvaliteten på Lånekassen sine oppgaver. Risikoene og behovet kom opprinnelig fra Lånekassen til Departementet. På bakgrunn av dette utredet Departementet selv omfang, risiko og kostnader knyttet til Lånekassen sitt moderniseringsbehov. Disse vurderingene ble presentert i Stortingsmelding nr. 12.

Stortingsmeldingen satte tydelige krav til hvilke forventninger Departementet hadde til Lånekassen når det gjaldt moderniseringen på en rekke områder:

- En beskrivelse av hva kjernevirksomheten til Lånekassen skulle være, inkludert tjenester og tilhørende kvalitetskrav.
- Tydelig beskrivelse av moderniseringsbehov når det gjaldt IKT. I 2003-2004 hadde Lånekassen systemer som var utviklet fra 1985, og disse var til direkte hinder for tjenestemodernisering av Lånekassen

---

<sup>13</sup> <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/tildelingsbrev>

- Beskrivelse av hvordan finansieringen av moderniseringen var tenkt med en delingsmodell mellom frigjorte midler fra gevinstrealiseringen av modernisering, midler fra driftsbudsjettet samt øremerkede midler fra Regjeringen.

Stortingsmeldingen anerkjente også at det var risiko knyttet til store moderniseringsprosesser, kanskje spesielt knyttet til IKT anskaffelse og utvikling. For å kunne følge med på denne risikoen spesifiserte Stortingsmeldingen at Departementet skulle følge opp prosjektet spesielt i den styringsdialogen Departementet hadde med Lånekassen.

Departementet oppnevnte et styret i Lånekassen. I dette styret satt det fem medlemmer hvor to hadde personlige varamedlemmer. To av medlemmene var studenter som ble oppnevnt av elev- og studentorganisasjoner. Styret hadde sin egen instruks gitt av departementet. Denne instruks sa at Styret skulle ha kontroll med at Lånekassen sin ledelse utførte sine oppgaver i overensstemmelse med de styringssignaler og retningslinjer som til enhver tid var gitt av departementet<sup>14</sup>. Det var departementet ga og besluttet budsjettene til Lånekassen. Ansvarsdelingen mellom departement, styre og virksomheten var beskrevet i en veileder skrevet av Fornyings- og Arbeidsdepartementet i 2006, "Bruk av styrer i staten".

#### 4.3.2 Nav sin Stortingsmelding som grunnlag for MOD

Stortingsmeldingen som ga NAV et mandat til å gjennomføre sin modernisering var gitt i "St.prp. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning". Denne Stortingsmeldingen beskrev målet for reorganiseringen samt rammene og retningen for hvordan tre store etater skal koordineres og samkjøres.

*Forslaget om en ny arbeids- og velferdsforvaltning er et ledd i regjeringens helhetlige strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. Arbeid er den viktigste strategien for velferd mot fattigdom og sosial nød. Arbeids- og velferdspolitikken viktigste oppgaver er å legge til rette for deltagelse i arbeidslivet for alle som kan, og å sikre økonomisk og sosial trygghet for alle.*

St.prp. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Som vi ser av strategien var hovedmålet i denne Stortingsmeldingen å danne grunnlaget for en bedre og mer effektiv forvaltning av arbeidslivet og velferdsordning. Stortingsmeldingen satte et stort

---

<sup>14</sup> [https://www.lanekassen.no/nb-NO/Om\\_Lanekassen/Organisasjonen/Styret/](https://www.lanekassen.no/nb-NO/Om_Lanekassen/Organisasjonen/Styret/)

ambisjonsnivå i forhold til måten man skulle jobbe på og samorganisere seg. Stortingsmeldingen la vekt på hvordan man gjennom en reorganisering bedre kunne dekke de behovene brukere hadde i den bredden av tjenester som i 2004/2005 ble levert av tre ulike etater, et kommunalt og to statlige. Hele hensikten med reformen var å bedre støtte brukeren til å komme tilbake til arbeid, og tanken var at det ville være lettere hvis man kunne se brukeren som en bruker på tvers av de tre etatene. Marsordren i Stortingsmeldingen betød dermed en stor omorganisering av da 16 000 mennesker som forvaltet rundt 300 MNOK. Fokuset i perioden etter denne Stortingsmeldingen var derfor nettopp det organisatoriske, og dette tok alt fokus for NAV som organisasjon i mange år etter oppstarten i 2005.

Hovedfokuset i Stortingsmeldingen var derfor en beskrivelse av organisering, tjenesteporteføljen samt ansvarsfordeling for å få til samhandlingen. Stortingsmeldingen sa noe om de støttetiltakene som bør igangsettes for å kunne nå de høye målene som beskrives. Her nevnes IKT som ett av 6 støttetiltak.

*Parallelt med den lovmessige tilretteleggingen må etableringen av en felles førstelinjetjeneste understøttes av ulike tiltak som kan fremme felles holdninger og kultur og etablere en felles faglig plattform på tvers av dagens tre etater. Regjeringen legger derfor opp til felles kompetanse- og lederutvikling, etablering av felles samarbeidsorganer mellom stat og kommune på ledernivå, utviklingen av felles rutiner og prosedyrer, felles forsøks- og utviklingsarbeid, statistikk og resultatmål på tvers av nivåene og tilrettelegging av IKT systemer for samarbeid.*

St.prp. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Stortingsmeldingen delte de fremtidige behovene for forbedring av IKT systemer opp i to deler. Den ene delen som skulle gjøres i forbindelse med denne Stortingsmeldingen var å etablere noe de beskriver for Basisplattform. I dette så lå det at de førstelinjekontorene som skulle etableres trengte å ha alle nødvendige saksbehandlingssystemer fra de 3 ulike etatene på samme maskin slik at de kunne ivareta behov og tjenester på tvers av de ulike områdene. I tillegg skulle systemene sees sammen når det gjaldt drift, og det skulle etableres felles avtaler og systemer som var uavhengig av hvilken etat man opprinnelig kom fra (for eksempel e-post systemer og lignende).

Forbedringene knyttet til utvikling av IKT tjenester som gir mer funksjonalitet enn dagens nivå skulle utsettes til basisplattformen var ferdig. Noen av de tjenestene som skisseres opp som er ønsket var selvbetjeningsløsninger, løsninger som gjør at brukere kun trenger å gi informasjonen en gang.



Stortingsmeldingen var tydelig på at utvikling og forbedring av IKT løsninger ville gi en høy kostnad, og det ville være risiko knyttet til dette. Stortingsmeldingen beskrev også at IKT løsninger kunne gi mulighet for samhandling og gevinster.

Gjennom aktivitetene satt i gang på bakgrunn av Stortingsmeldingen beskrevet over fikk man samordnet NAV kontorer, men det ble ikke gjort noen løft knyttet til IKT. Basisplattformen ble etablert slik det ble beskrevet i Stortingsmeldingen, men utover det var det ikke gjort noen stor nyutvikling eller forbedring. Stortingsmeldingen beskrev at det var behov for å se på en mer fullverdig og integrert IKT-løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av Arbeids- og velferdsforvaltningen, men at dette skulle gjøres etter at Basisplattformen ble etablert.

Som en konsekvens av samordningen og manglende investeringer i felles IKT-løsninger slet NAV med systemene sine, og fikk blant annet kritikk fra Riksrevisjonen i 2008:

*”Dagens saksbehandlingssystemer vil i lang tid framover være et hinder for at etaten kan løse sine oppgaver effektivt. Riksrevisjonen understreker at de negative konsekvensene av manglende IKT-løsninger representerer en betydelig risiko for etatens evne til å gjennomføre sine pålagte oppgaver på kort sikt og for å nå målene i NAV-reformen på lengre sikt.”*

Modernisering av IKT i NAV. Sentralt styringsdokument 20. januar 2012, Versjon 120

I 2009 reviderte NAV sin IKT-strategi. I denne prosessen ble det konkludert med at det var nødvendig med stor satsing på modernisering av IKT i NAV i løpet av perioden 2011-2015 for å nå de definerte hovedmålene til NAV. I denne strategien fremgikk det at NAVs tjenester skal tilbys gjennom flere kanaler i møte med brukerne. Ønsket var at flest mulig brukere skulle benytte digitaliserte og telefonbaserte kanaler der fysisk oppmøte ikke er påkrevet.

NAV hadde kommet til det stadiet der de mente det var mulig og nødvendig å påbegynne utviklingen av en fullverdig og integrert IKT-løsning. Prosessen med KS1 og KS2 ble dermed påbegynt, og dette arbeidet resulterte i et Sentralt Styringsdokument som beskrev rammene til Moderniseringsprogrammet til NAV, som nevnt over. Med andre ord ble bestillingen og rammene til Modernisering av IKT i NAV utarbeidet av NAV selv, med en godkjenning av Sentralt styringsdokument i departementet. Det var ingen tydelig, detaljert bestilling til etaten fra departementet fra begynnelsen gjennom en Stortingsmelding slik Lånekassen fikk.

Arbeidsdepartement som er NAV sin eier opprettet ikke noe eget styringsapparat for Moderniseringsprosjektet. De baserte seg på de etablerte styringslinjene gjennom blant annet kvalitetssikringen av prosjektet. NAV opprettet en styringsgruppe i direktoratet som skal følge opp Moderniseringsprosjektet innen de rammene som er gitt fra KS-prosessene.

#### 4.4 Problemstillingene – case sett opp mot teorien

Frem til nå har vi i denne oppgaven beskrevet:

1. Det teoretiske grunnlaget vi er interessert i
2. Metoden for å undersøke prosjektene
3. Kort om de etatene som er eiere til de prosjektene vi skal se på

I de neste kapitlene vil vi knytte disse aspektene sammen i vår analyse og diskusjon. Vi vil strukturere dette under de tre spørsmålene vi har i problemstillingen:

- **Struktur:** *Har de byråkratiske strukturene i etatene påvirkning på strukturene i IT prosjektene?*
- **Læring:** *Klarer prosjektene å lære og endre seg underveis?*
- **Konsekvens:** *Er det en konflikt mellom de strukturelle rammene til prosjektene og deres evne til å levere komplekse, teknologiske løsninger?*

Parallelt med de funnene vi har gjort i casene har vi vurdert disse opp mot teorien som beskrevet i kapittel 2. Vi har begynt med å benytte rammeverket til Weber for å gjøre en analyse av hvorvidt de etatene vi har studert hadde karakteristiske byråkratiske trekk ved seg. Videre har vi gitt en kort beskrivelse av rammene til prosjektene for å få svar på om den byråkratiske strukturen også gjorde seg gjeldene for prosjektene. Videre har vi sett om prosjektene er rigget for læring. Der brukte vi teori fra Blau og Selznick for å vurdere hvorvidt de to etatene har klart å gi de to prosjektene nok handlingsrom til å gjennomføre de målene som var satt.

For å få svar på om prosjektene klarte å lære og endre seg underveis har vi fulgt prosjektforløpene til både LØFT og MOD i den tidsrammen vi har satt. Vi har vurdert deres læringsevne utfra Argyris og Schöns begrep om enkelt- og dobbeltkretslæring, Senge sine prinsipper for lærende organisasjoner og Sjøvold sin teori om modningsnivåer i team. I teorien har vi sett at det ikke er masse rom, eller fokus på, individuell læring i de byråkratiske strukturene. Vi avslutter dermed med å se på om det er mulig å

gjennomføre agile prosjekter innenfor de strukturelle rammene de offentlige etatene må forholde seg til.  
Her har vi benyttet teori fra prosjektorganisering og KS regimet.

## 5 Struktur – Har de byråkratiske strukturene i etatene påvirkning på strukturene i IT prosjektene?

Innledningsvis tok vi en forutsetning om at Lånekassen og NAV var byråkratiske organisasjoner, og derfor har vi stilt spørsmålet om deres byråkratiske form påvirket de prosjektene de eide. Slik byråkratiet beskrives av Weber, og beskrevet tidligere i denne oppgaven kan vi se tydelige strukturelle tegn på byråkrati i den norske statsforvaltningen generelt, men også i Lånekassen og NAV spesielt. Vi skal kort vise noen sentrale trekk ved disse organisasjonene som støtter vår forutsetning.

De offentlige etatene i Norge er underlagt rammer og styring helt fra departementet og gjennom ulike nivåer helt til den enkelte etat. Over det enkelte departement er det Regjeringen som er styrende og legger rammene. Disse rammene iverksettes videre nedover til de underliggende enhetene fra departementet. Det er med andre ord flere ledd som har innflytelse på den enkelte organisasjon gjennom rammer og retning før den enkelte enhet selv kan bestemme drifts- og utviklingsaktiviteter. Vi ser tydelige byråkratiske tegn gjennom hierarki og tydelig definerte enheter inn i en større helhet.

Under er en overordnet vurdering av de to etatene sett opp mot de kriteriene Weber opprinnelig definerte som byråkratiske.

| Weber sine kriterier  | Lånekassen   | NAV   |
|---|--|---|
| Prinsippet om faste kompetanseområder knyttet til stilling og organisasjon. | Lånekassen definerer hvilket fagområde en stilling tilhører og hvor i organisasjonen denne plassert. I tillegg etterspørres konkrete formelle kompetanseområder for å dekke arbeidsoppgavene <sup>15</sup> .<br><br>I tillegg etterspørres også en rekke personlige egenskaper som er mer subjektive i sin form. | NAV definerer hvilket fagområde en stilling tilhører og hvor i organisasjonen denne plassert. I tillegg etterspørres konkrete formelle kompetanseområder for å dekke arbeidsoppgavene <sup>16</sup> .<br><br>I tillegg etterspørres også en rekke personlige egenskaper som er mer subjektive i sin form. |

<sup>15</sup> [https://candidate.webcruiter.com/nb-no/Home/companyadverts?&link\\_source=0&companylock=22724545#search](https://candidate.webcruiter.com/nb-no/Home/companyadverts?&link_source=0&companylock=22724545#search)

<sup>16</sup> <https://tjenester.nav.no/stillinger/stillinger?q=velferdsforvaltning&s1=165867>

|  |   |  |
|--|---|--|
| Hierarki - fast system av over- og underordnede stillinger.  | Lånekassen har hierarkisk system med definerte roller og fagområder som kan tegnes inn i ett tradisjonelt organisasjonskart <sup>17</sup> .   | NAV har hierarkisk system med definerte roller og fagområder som kan tegnes inn i ett tradisjonelt organisasjonskart. Beskrivelsen av hvordan NAV er organisert ligger ute på deres nettsider <sup>18</sup> .  |
| Kontoret/organisasjonen som kjernen i aktivitet med skriftlig saksbehandling og oppbevaring av dokumenter som basis.                 | Lånekassen er organisert slik at alle ansatte forholder seg til et kontor, og alle brukere er også fordelt til det kontoret som er nærmest geografisk. Kontoret har ansvar for saksbehandlingen til alle de brukere som tilhører dette kontoret. All saksbehandling er skriftlig. | NAV er organisert slik at alle ansatte forholder seg til et kontor, og alle brukere er også fordelt til det kontoret som er nærmest geografisk. Kontoret har ansvar for saksbehandlingen til alle de brukere som tilhører dette kontoret. All saksbehandling er skriftlig. |
| Formelle roller og kompetansekrav er en forutsetning for virksomheten og den enkelte stilling.                                       | Som beskrevet i radene over i denne tabellen er formelle roller og kompetanse knyttet til disse rollene fordelt på stillinger ryggraden i organiseringen i Lånekassen.  | Som beskrevet i radene over i denne tabellen er formelle roller og kompetanse knyttet til disse rollene fordelt på stillinger ryggraden i organiseringen i Lånekassen.   |
| Stillingen/organisasjonen er en heltidsbeskjeftigelse. (Tidligere var gjerne embetene bistillinger til privat-økonomisk virksomhet.) | I all hovedsak er stillingene i Lånekassen fulltidsstillinger, og det er en arbeidstid som primært er hverdager mellom 0800 og 1600.  | I all hovedsak er stillingene i NAV fulltidsstillinger, og det er en arbeidstid som primært er hverdager mellom 0800 og 1600.  |
| Organisasjonen baserer seg på å følge regler.  | Lånekassen er opprettet for å forvalte midler på vegne av Kunnskapsdepartementet (KD). Bestillingen som Lånekassen skal sette ut i livet kommer beskrevet i et Tildelingsbrev fra KD <sup>19</sup> .  | NAV er opprettet for å forvalte en rekke lover og regler knyttet til folketrygdloven <sup>20</sup> . NAV får sin bestilling fra Sosial- og Arbeidsdepartementet gjennom  |

<sup>17</sup> <https://www.lanekassen.no/nn-NO/om-lanekassen/organisasjonen/Organisasjonskart/>

<sup>18</sup> <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-nav>

<sup>19</sup> <https://www.lanekassen.no/nn-NO/om-lanekassen/organisasjonen/tidelingsbrev-fra-kunnskapsdepartementet-2014/>

<sup>20</sup> <https://www.nav.no/rettskildene/>

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  | Tildelingsbrev på samme måte som Lånekassen. |
|--|--|--|

Figur 14 Vurdering av NAV og Lånekassen som byråkrati

Byråkrati er ikke enten eller. Enheten er ikke nødvendigvis enten et byråkrati eller ikke. Det samme gjelder selvfølgelig NAV og Lånekassen. Det vi kan konkludere med er at begge etatene har tydelig byråkratiske trekk. Om den ene er mer byråkratisk eller ikke har ikke vi grunnlag for å si.

Det er mye forskning som viser at den moderne norske statsforvaltningen er i en bevegelse fra det byråkratiske til mer fokus på det individuelle. Mange statlige virksomheter, slik som NAV og Lånekassen, har høyt utdannede mennesker og er på mange måter kunnskapsbedrifter. I disse bedriftene har man fokus på medarbeiderens aktive medvirkning. Det er en økende forståelse for at dette er nødvendig for å nå virksomhetens mål. I slike organisasjoner er det behov for at det legges til rette for den enkeltes medarbeiders initiativ og kompetanse for best å kunne levere på de mål virksomheten har. I tillegg til dette kreves det fortsatt sentrale rammer, insentiver og styring i offentlig forvaltning, slik at medarbeidernes initiativ kan forenes med virksomhetens mål som er regelstyrt fra departementet (Coldbjørnsen, 2015). Til tross for at det er en bevegelse fra den veldig strenge maskinmetaforen til en mykere form for byråkrati, der det også er plass til personen bak kompetansen, er det fortsatt strukturelle grunntanker som setter rammene. Offentlig forvaltning bærer derfor fortsatt sterkt preg av å være byråkratier.

Vår konklusjon var derfor at Lånekassen og NAV er byråkratier med kjente trekk fra blant annet Weber sin beskrivelse av struktur, roller, hierarki og kompetanseområder. Men i tillegg konkluderte vi med at det var trekk fra mer moderne byråkratiske teoretikere som Merton, som også tar høyde for menneskene, tilstede.

## 5.1 Prosjektene - LØFT og MOD

Vi har konkludert med at eierorganisasjonen til MOD og LØFT er begge byråkratiske. Vi er i dette kapitlet interessert i å se om de byråkratiske rammene til eierorganisasjonene har påvirket prosjektene. For å vurdere dette har vi beskrevet prosjektet med innhold, organisering og tidsforløp.

### 5.1.1 Lånekassen sitt LØFT

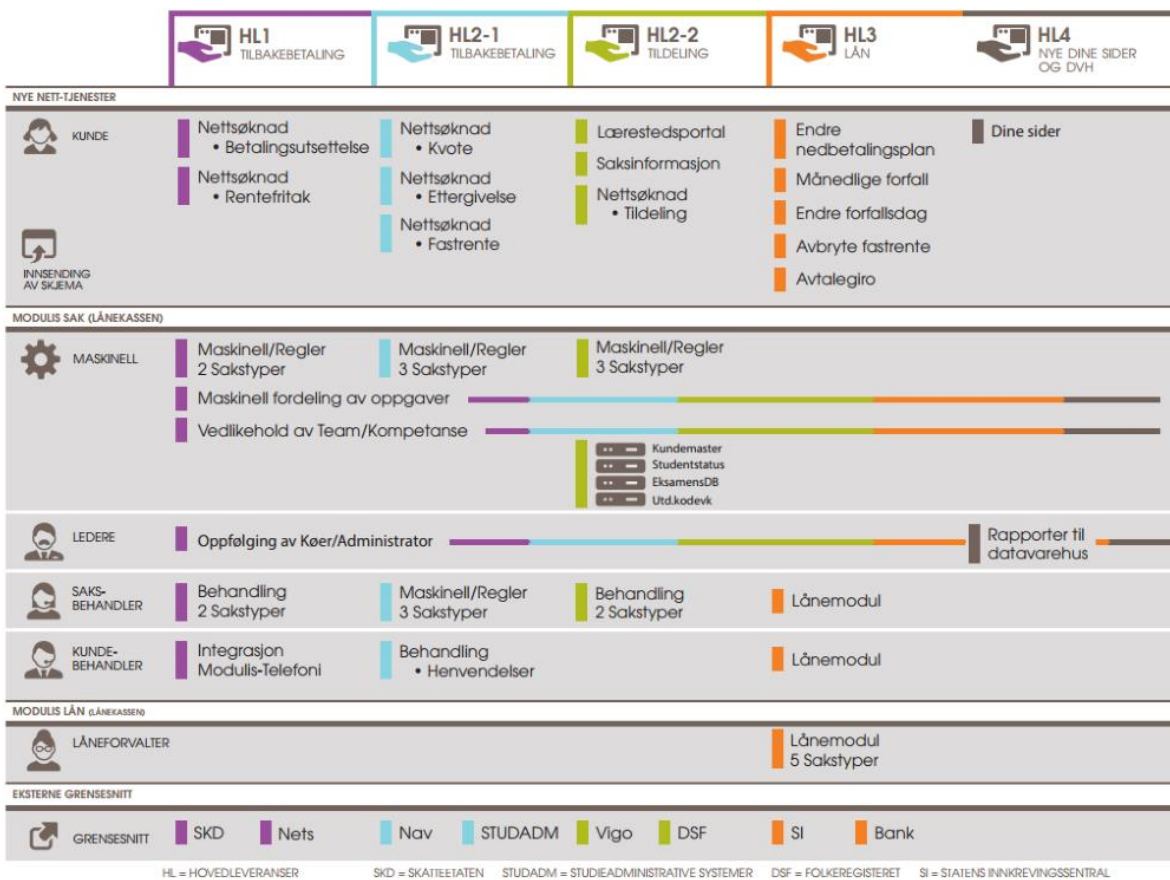
På bakgrunn av Stortingsmeldinger utarbeidet Solbergutvalget rapporten *Kvalitet og kostnad i organisering av utdanningsstøtten*, i desember 2001. Der ble ulike alternativet for å løse bestillingen fra Stortinget utredet. «**Høykvalitetsalternativet**» forutsatte at Lånekassen etablerte tekniske løsninger for å legge ut kunderelasjonen på web, sikkerhetsarrangementer, automatisk vurdering av søknader mot regelverk for støtteordningene, systemer for konti håndtering og for å hente inn og sette sammen data fra større systemer. Dette ble valgt framfor "**Bankalternativet**" der man foreslo å ta i bruk av systemer og tjenester som allerede fantes i bank og finansnæringen, mens Lånekassen ble rendyrket som faginstans, oppkjøper og overvåker av operative tjenester.

I anbudsprosessen skulle det lages en beskrivelse av funksjonelle behov, men det ble også definert noen overordnede krav til IKT løsningen allerede i stortingsmeldingen som konkurransen måtte håndtere:

- Lånekassens arbeidsprosedyrer og organisering skulle tilpasses standardssystemer fremfor at nytt IKT-system blir tilpasset interne prosesser i virksomheten.
- Nytt IKT-system måtte kunne håndtere endringer i regelverket for utdanningsstøtte.
- Det måtte legges til rette for gjenbruk av allerede gjennomførte IKT-investeringer i Lånekassen.
- Overgang til nye løsninger skulle skje uten at dette går ut over den daglige forvaltningen av utdanningsstøtten, og helt uten tap av data.

Kostnaden ble estimert på bakgrunn av de bestillingene som kom fra Stortingsmeldingene. Fornyelsen av Lånekassen ble estimert til om lag 250 mill. kroner. Dette skulle delvis finansieres gjennom løpende uttak av gevinster ettersom mer effektive systemer ble etablert, delvis gjennom omdisponering av driftsbudsjettet og tilleggsbevilgninger på om lag 100 mill. kroner.

Funksjonaliteten ble også skissert allerede i bestillingen. Det nye IT systemet (Modulis) skulle erstatte dagens kjerneløsning (LIS) og en rekke tilleggs systemer. Tildeling av studiestøtte, utbetaling av stipend og lån, tilbakebetaling m.m. skulle nå samles i en løsning. Figuren under viser oppdelingen i hoved leveransene (HL) i LØFT Modulis.

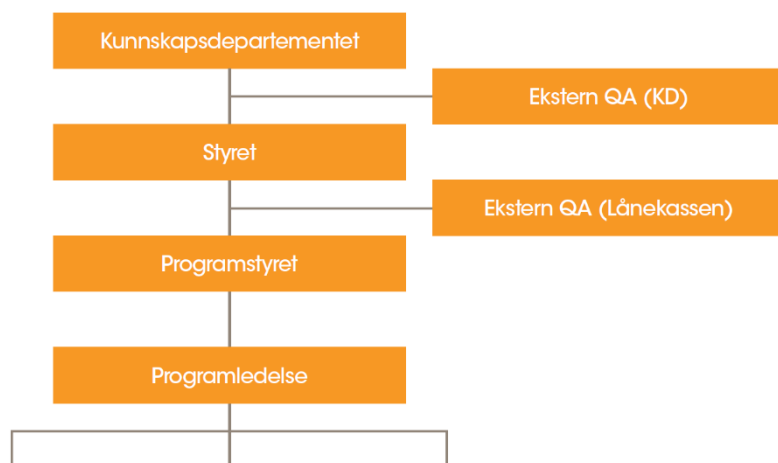


Figur 2: Funksjonelt innhold i Modulis

Figur 15: Funksjonelt innhold i LØFT

På bakgrunn av de opprinnelige estimatene kom ikke prosjektet inn under KS regimet fra starten, men estimatet ble oppjustert etter første periode slik at de kom over 750 MNOK. Organiseringen av prosjektet på overordnet nivå var stort sett det samme i hele prosjektperioden, men vi velger å illustrere det etter at kvalitetssikringen ble tatt inn. Styret var på plass fra starten og hadde hele Lånekassen som ansvarsområde, men prosjektet var i hovedfokus i hele perioden. Slik er organiseringen illustrert i Gartners sluttevaluering av prosjektet:





21

Figur 16 Programorganisering LØFT

Styre var veldig involvert i prosjektet, og hadde ett eget kontrollorgan (ekstern QA) i tillegg til departementet. Herav fikk de også ett ekstra ledd for kvalitetssikring.

---

*"Noen mente det var overdimensjonert med kvalitetsikrere. Styret og departementet hadde hver sine. Styrets satt på innsiden og var veldig nyttig for å styre prosjektet. Departementet hadde sin egen og de gjorde i prinsippet samme jobb. De ble likere og likere etter hvert som tiden gikk."*

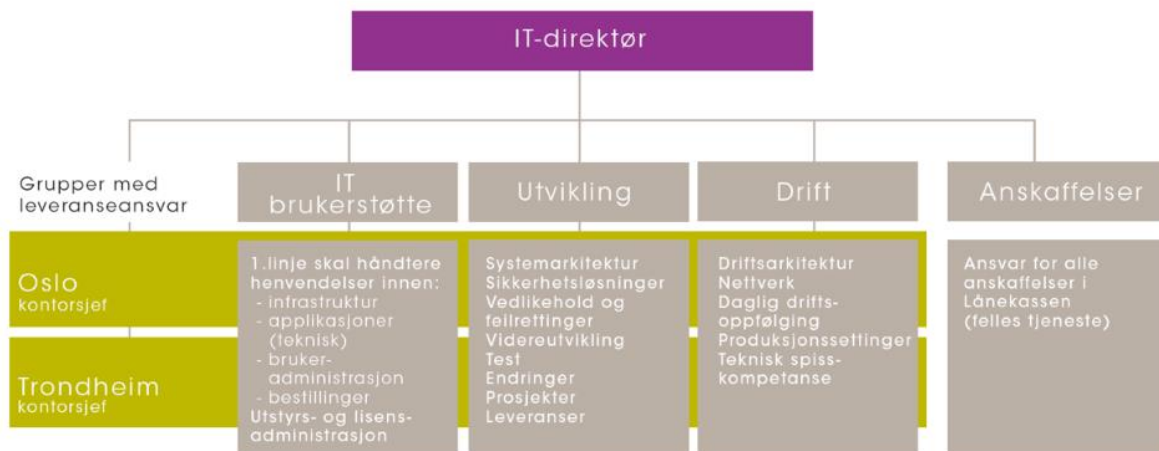
*Gro Seim*

---

Organiseringen av prosjektet endret seg underveis. Vi har sett på den siste utgaven av SSD til LØFT<sup>22</sup>. Her så vi at prosjektet er organisert slik at det er lagt rett under IT avdelingen i Lånekassen som figuren under viser.

<sup>21</sup> <https://www.lanekassen.no/Global/Om%20organisasjonen/Sluttrapport%20L%20c3%98FT.pdf>

<sup>22</sup> SSD skal justeres ved alle store milepæler i et prosjekt. Siden LØFT er kjørt over mange år er det også mange versjoner av SSD. Vi har kun vurdert den siste versjonen.



Figur 3-1: Organisering av IT og LØFT etter juni 2014

Figur 17: Organiseringsstrukturen til LØFT i Lånekassen, side 14 i Lånekassen sin SSD

I følge våre intervjuobjekter var det ikke bare den strukturelle aspektet med Styret som var med å sikre at LØFT kom i mål. Det var også et tydelig eierskap fra ledelsen i Lånekassen til prosjektet. Gro sa flere ting som understreket dette, blant annet:

- *"Eierstyring skaper eierskap/forpliktelse. Dette er veldig viktig i offentlig forvaltning."*
- *"Lederen i Lånekassen var veldig entusiastisk og fikk lett folk med seg. Både han som var i begynnelsen av prosjektet og hun som var på slutten. De var begge gode til å formidle, og hadde eierskap til prosjektet."*
- *"Linja ble tidlig engasjert og var premissgivende for prosjektet."*

Her så vi at det var en sterk opplevelse av at det var linja som satte rammene for prosjektet. Det var ikke tilstrekkelig at prosjektleder og prosjektet leverte på bestillingen. Det var behov for en tett styring mellom linje og prosjekt for å lykkes.

Opplevelsen av at ledelsen i Lånekassen må være premissgiver og støttende for at prosjektet skal lykkes ble støttet av de funksjonelle i prosjektet. Vårt intervjuobjekt (Helge) uttalte blant annet at:

- *"Vi har ikke hatt så mange produkteiere. I hovedsak 4 personer, men noen flere på mindre områder. Man kan ikke ha den rollen uten å ha 100% støtte fra sin leder."*

- *"Teamleder og teamet følte at de hadde full tillitt på alle måter. Ledelsen og prosjektledelsen var opptatt av "godt nok". Det var viktigere for lånekassen å få gjennomført til tid enn å ha det perfekt. Mye er forbedret i ettertid. Viktig at lederne skjønner det prinsippet."*
- *"Produkteierbegrepet ble trukket fram. 3-4 sentrale ressurser ble plukket ut, og disse fikk stor myndighet og ansvar. De måtte finne løsning og forankre disse selv. Kunne bruke fagmiljøet sitt for å få oppbakking"*

Det var ikke bare den interne kulturen og styringen fra Lånekassen til prosjektet som satte mekanismene, de kom helt fra Stortinget. Vi så hvordan Stortingsmeldingen satt klare byråkratiske rammer til prosjektet til Lånekassen. Bestillingen fra toppen var detaljert i finansiering og behov til løsning over en lang tidsperiode. Dette tvang prosjektet til å sette detaljerte planer knyttet til leveranser og organisering med en lang tidshorisont. Ved å gjøre dette var det behov for å kontrollere at prosjektet fulgte denne planen og leveransene underveis i tidsperioden.

Weber sitt rammeverk viser at det er klare byråkratiske trekk i organiseringen av prosjektet:

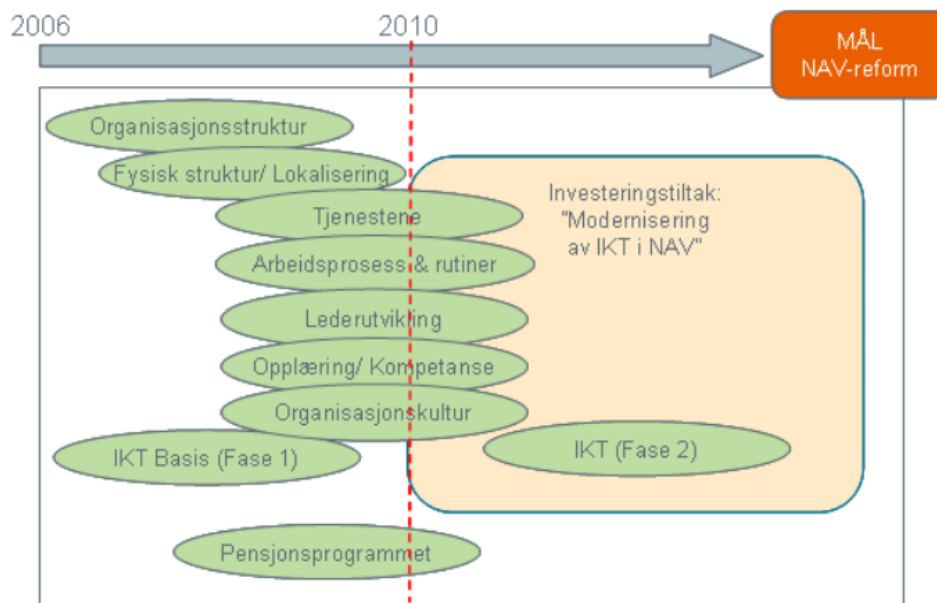
1. Det var faste kompetanseområder i organisasjonen. Det så vi blant annet gjennom organisasjonsstrukturen hvor ulike kompetanseområder er skissert i boksene i organisasjonskartet.
2. Prosjektorganisasjonen var hierarkisk med et fast system av over- og underordnede stillinger.
3. Prosjektet var kjernen med aktiviteter skissert som vist i de funksjonelle områdene

Det betydde at LØFT hadde tatt inn over seg de byråkratiske strukturene i prosjektet. De var hierarkisk organisert, de hadde langsiktige forutsigbare planer, de hadde detaljering på leveranser og de hadde et styret som fulgte opp og sikret at departementet fikk de leveransene de forutsatte. LØFT startet dermed opp med et definert løp med budsjett, tid og leveranser som strakk seg flere år fremover i tid. Det var forventet at de skulle levere i henhold til alle disse definerte rammene. Dette var i tråd med den byråkratiske organisasjonsformen til Lånekassen med predefinerte oppgaver som leveres gjennom hierarkiske strukturer over tid. Vi så også at våre intervjuobjekter (se sitater fra Helge over) var innforstått med at det var predefinerte ansvarsområder (kompetanseområder), og den utøvende part var avhengig av støtte fra den lederen som satt over i strukturene for å utøve denne oppgaven.

### 5.1.2 NAV sitt MOD

På bakgrunn av KS1 og KS2 utarbeidet NAV IKT ett forslag til gjennomføring av modernisering i ett prosjekt med en gjennomføringsperiode på 6 år. Ekstern kvalitetssikrer (EKS) anbefalte i KS1 at prosjektet måtte stykkes opp i delleveranser for å minimere risiko. Hovedhensikten med Moderniseringsprogrammet var dermed å fornye NAV sin IKT-plattform og løsninger. Målene for etaten, og NAV reformen, var at IKT konsolidering skulle innfris, og dette hadde implikasjoner på måten etaten løste sine oppgaver. I tillegg var det mål om å tilfredsstille hovedkravene i statens økonomiregelverk og understøtte reformer og andre endringer i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Figuren under viser hvordan Modernisering av IKT la seg som et forbedringsområde bak samordningen av de tre etatene, men allikevel som et nødvendig tiltak for å nå de målene som var satt i NAV reformen.



Figur 2: Primære omstillingsområder i NAV-reformen (St.prp. 46 (2004-2005))

Figur 18 Omstillingsområder NAV, Fra KS1, s. 17

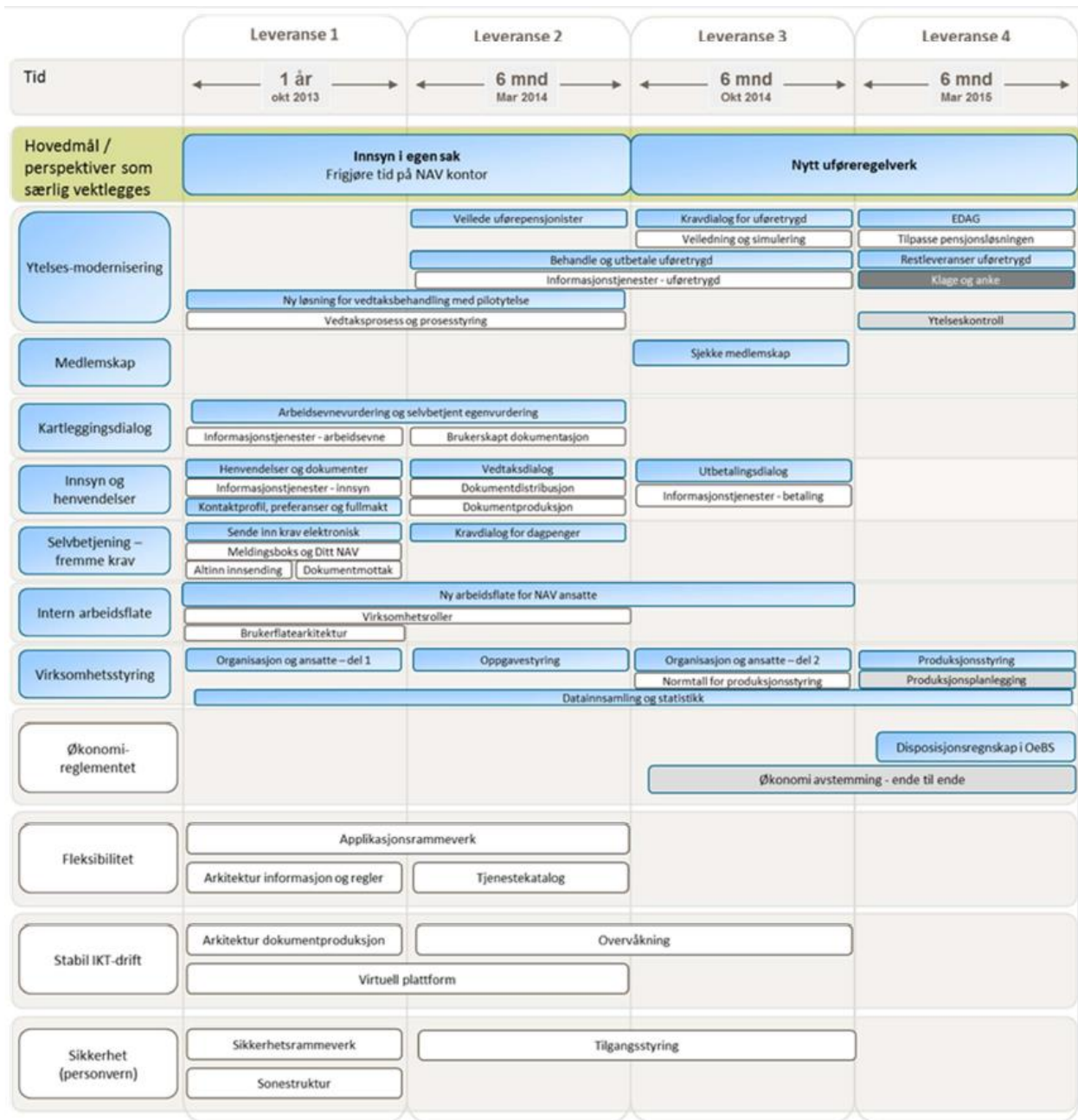
MOD-programmet til NAV ble bygget opp av tre faser som også ble omtalt som prosjekter basert på konseptvalg i henhold til KS1.

- Fase 1 baseres på det initielt gjennomførte konseptvalg fra KS1 samt kvalitetssikring av i henhold til KS2.
- Fasene 2 og 3 baseres på det initielt gjennomførte konseptvalg fra KS1, programport (KSP) for utsjekk av forutsetninger i henhold til KS1 samt kvalitetssikring av prosjekt i henhold til KS2.

Kontrollport og gjennomføring av KS2 for Fasene 2 og 3 skulle starte så tidlig at fasene kunne kjøres sekvensielt med mindre det var forhold som tilsa at dette ikke kunne la seg gjøre.

Hver fase ble bygget opp av flere leveranser som skulle gjennomføres basert på etatens helhetlige metodeverk. Leveransene ble bygget opp i henhold til metode for systemleveranser (SLEM). Leveransene var spesialutviklede systemer som i all hovedsak skulle leveres gjennom tre ulike leverandør kontrakter.

**Fase 1** ble delt inn i fire leveranser. I tillegg til å understøtte behov for ny funksjonalitet i det nye utføregelverket skulle den nye plattformen etableres som gjenbrukbar arkitektur. Det nye regelverket for utføre skulle leveres i de to siste leveransene. Figuren under illustreres leveransene i prosjekt 1 og innholdet i disse. Blå bokser viser forretningskomponenter og hvite tekniske. Komponentene skulle være utgangspunktet for implementering og innføringsaktivitetene, og bygger på tiltakene i de funksjonelle og tekniske målbildene for programmet.

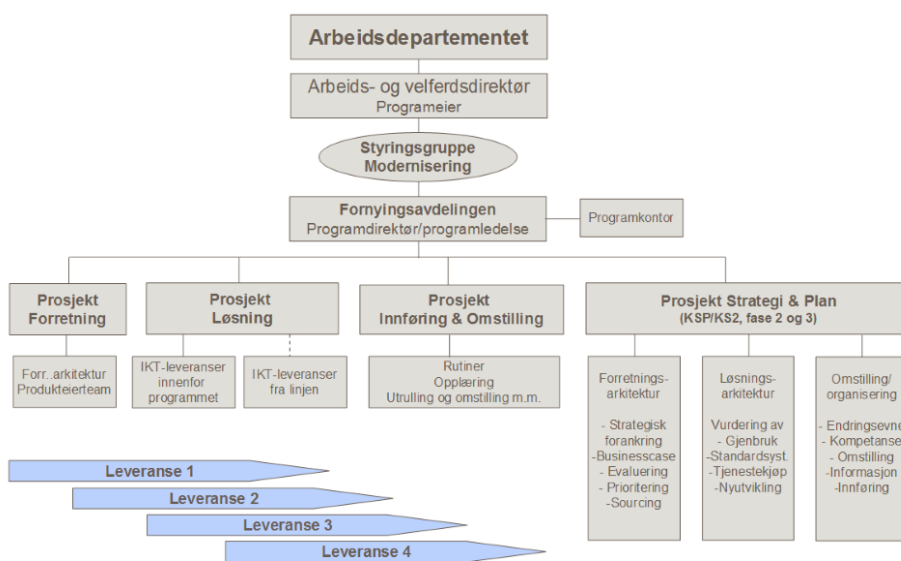


Figur 19: Fordeling av innhold per prosjekt i MOD fra KS 2

Leveranse 1 og 2 ble i hovedsak nevnt sammen i SSD og skulle ha en varighet på 1 år og 6 måneder. Hovedoverskriften for leveransen var "Innsyn i egen sak". Målene for disse leveransene var å få raske gevinster i form av frigjort tid på grunn av reduserte henvendelser til NAV. Brukerne skulle endre sin samhandling med NAV og ta i bruk de nye løsningene. Det skulle lages selvbetjeningsløsninger med lite behov for opplæring som dermed ikke skulle gi store utfordringer med å opprettholde driften. I tillegg skulle det innføres en pilot-ytelse som forberedelse på Utførereformen i leveranse 3 og 4. Leveranse 3 og

4 skulle ha betydelig større omfang og ville i større grad påvirke arbeidsformen til ansatte på NAV-kontorene. Leveransene i " Nytt utføreregelverk" skulle totalt ha en varighet på ett år. Den største utfordringen var leveransen av system-støtte til utførereformen som skulle bygge på den nye plattformen. I tillegg skulle man begynne å avstemme mot kravene til økonomiregelverket.

Internt i MOD organiserte de seg som et mottaksprosjekt der en vesentlig del var fra forretningssiden (Prosjekt Forretning). Dette var fagpersonene som leverte kravene til leverandørene. En annen stor del av prosjektet var koordinering og mottak av utviklet kode fra de ulike sprintene (Prosjekt Løsning). NAV sin organisering av programmet som beskrevet i deres SSD vises av figuren under:



**Figur 9 – Organisasjonsmodell**

*Figur 20: Organisasjonsmodell som plasserer MOD inn under departement og etat. Side 73 SSD*

Organisasjonsstrukturen viser tydelig hvordan prosjektet plasseres inn i NAV sin linjeorganisasjon. Programmet ble lagt opp som en avdeling på lik linje med de andre avdelingene, med representant inn i direktørgruppen til NAV lederen. Det var viktig for NAV som organisasjon å hele tiden ha kontroll med prosjektet og de leveransene som kom derfra. Organisering og styring av prosjektet ble derfor planlagt med en integrert modell som NAV hadde gode erfaringer fra i mindre prosjekter. De ønsket at linjen skulle være premissgiver i tillegg til at de skulle bygge en robust og levedyktig forvaltningsorganisasjon i programperioden. Hensikten var at dette skulle føre til forpliktene og nødvendige bidrag fra linjeorganisasjonen for å oppnå resultat- og effektmålene som var satt. I tillegg skulle det føre til ett tett

samarbeid mellom linje og program gjennom felles virksomhetsstrategien, en helhetlig arkitekturstyring og felles systemportefølje.

MOD ble planlagt med klare byråkratiske rammer med den strukturen de blir underlagt. Bestillingen var detaljert både i forhold til innhold med fordeling av leveranser, planlegging langt frem i tid og organisering med tydelige kontrollpunkter. Det var en ide om at det var mulig å planlegge prosjektet i relativt høyt detaljnivå til tross for høy kompleksitet og en lang prosjektperiode. I tillegg til dette så vi at NAV organiserte programmet sitt vesentlig tettere på egen organisasjonen enn det Lånekassen gjorde gjennom integrert modell. Blant annet var det et krav at prosjektet skulle bruke NAV sin gjennomføringsmetode. Det betyr at NAV la detaljerte krav til prosjektet på selve gjennomføringen, ikke bare på leveransene. I og med at begge prosjektene måtte gjennom KS regimet var de begge underlagt de samme formalia til planlegging og beskrivelse av leveranser og organisering.

Ett av våre intervjuobjekter understøttet inntrykket av at en suksessfaktor var at linja satt tett på prosjektet og la premissene. Det var ikke slik at makten ble delegert til prosjektet i tilstrekkelig grad. Linjen hadde et sterkt behov for å sitte veldig tett på prosjektet i alle faser og aktiviteter. Et av våre intervjuobjekter sa at i fasen der rammene til prosjektet ble satt at:

*"Programmet drev mye for seg selv og hadde mye makt. De «valset» over organisasjonen og IKT var ikke så fornøyd, men fagsiden var mer fornøyd."*

Fagsiden var "mer fornøyd" siden de ikke hadde så stort fokus på prosjektet. Det var ikke nødvendigvis fordi de var komfortable med delegeringen. Vårt intervjuobjekt oppgir 2 hovedgrunner til at fagsiden i NAV ikke hadde nødvendig fokus og forståelse for hvor sentralt MOD var for dem:

- *"Parallelt med KS2 drev Joakim en veldig omorganisering. Det kom mange nye mellomledere og eiersiden ble svak."*
- *"Fagsiden forholdt seg ikke så mye til prosjektet. "Dette var noe IKT holdt på med". Det var IKT, noen interne og eksterne som drev det."*

Eierskapet fra fagsiden i NAV kan virke som lengre unna enn i Lånekassen der de hadde satt opp strukturene med Styret.



Eierskapet ble justert på dette innen prosjektet startet opp, og NAV etablerte blant annet den integrerte modellen. Hensikten med dette var at linja skulle sette de riktige premissene for prosjektet. Prosjektet kunne ikke selv velge og styre. Vårt intervjuobjekt uttaler seg om dette:

---

*"Måtte lage ett program som brukte NAV sine egne prosesser og rutiner – alle viktige beslutninger skulle innom i linja. En del på IKT siden forsto resonnementene for dette, men kanskje ikke fagsiden."*

---

Tanken om at det er hierarkiene over som bestemmer – i dette tilfelle NAV som bestemte over MOD ned til et ganske lavt nivå - ikke bare på rammer, mål og behov, understrekes av denne uttalelsen fra vårt intervjuobjekt:

---

*"Dyktige folk kom inn i programmet og linja ble svekket"*

---

Dette styrker inntrykket av løpende, detaljert kontroll fra linje til prosjekt. NAV var avhengig av en rekke gode personer for å sikre den jobben MOD gjorde. Når dette ikke var på plass hadde dette konsekvenser for MOD. Det var ikke da slik at MOD var bedre rigget til å gjennomføre sine oppgaver siden de hadde rekruttert kompetanse med høy kvalitet. Det var også slik at MOD ville slite siden de ikke hadde personer i NAV med god nok kompetanse til å følge opp og kontrollere det MOD gjorde og leverte.

Vi så at også NAV har tatt inn over seg de byråkratiske strukturene i prosjektet. De ble hierarkisk organisert, de hadde langsiktige forutsigbare planer, de hadde detaljering på leveranser og de hadde integrerte modeller med linja for å sikre leveransene underveis i prosessene. MOD startet dermed opp med et definert løp med budsjett, tid og leveranser som strakk seg flere år fremover i tid. Det var forventet at de skulle levere i henhold til alle disse definerte rammene. Dette var i tråd med den byråkratiske organisasjonsformen til NAV med predefinere oppgaver som leveres gjennom hierarkiske strukturer over tid. Vi så også fra vårt intervjuobjekt at det var en sterk bevissthet fra linja at det var de som skulle sette rammer og retningslinjer for prosjektet.

## 5.2 Struktur i LØFT og MOD

Vi har sett at de byråkratiske strukturene ble videreført inn i prosjektene både hos NAV og Lånekassen. LØFT og MOD var preget av de byråkratiske rammene som var satt ved inngangen av prosjektene fra enhetene høyere opp i hierarkiet.

Lånekassen og Finansdepartementet løste mye av kontrollen og oppfølgingen av prosjektet gjennom styret som strukturelt og oppgavemessig lå mellom departementet og prosjektet. Under styret organiseres prosjektet og fikk sine rammer. Gro Seim beskrev dette slik:

*"Styret brukte en del energi til å påvirke departementet til at prosjektet er en pågående prosess som trenger stadige midler. Styret har nok hatt mer påvirkningskraft enn hvis det hadde vært kun administrasjonen."*

Arbeidsdepartementet og NAV ønsket å sikre MOD gjennom kontinuerlig oppfølging av fremdrift. Dette gjorde de ved å pålegge prosjektet å bruke NAV sin egen gjennomføringsmetodikk (SLEM) samt et daglig tett samarbeid med linjeorganisasjonen gjennom den integrerte modellen. Det betydde at det var svært liten reell delegering av ansvar og myndighet til prosjektet da det var behov for kontinuerlig avsjekk med linjeorganisasjonen. I følge Blau (1963) betydde dette at MOD ble gitt kun lokale justeringer av NAV sitt eget styringsform.

Når vi så på Lånekassen så vi tegn på at de, via styret, fikk delegert reell autoritet (Selznick, 1949). Dette fikk de via oppfølging og kontroll basert på resultater og ikke på konformitet i prosessene slik MOD ble. Dette inntrykket blir forsterket av at LØFT programmet klarte å snu retning vesentlig tre hele ganger da det viste seg at forutsetningene om omfang, tid og kost ikke ble møtt. I motsetning ble MOD lagt ned første gangen de opprinnelige forutsetningene på omfang, tid og kostnad ikke ble møtt.

Fra intervjuobjektene våre fikk vi inntrykk av at ledelsen i Lånekassen hadde en bedre forståelse og eierskap til LØFT enn det ledelsen i NAV hadde for MOD. I begge organisasjonene virket det som om eierorganisasjonen var en kritisk suksessfaktor i om prosjektet skulle lykkes eller ikke da strukturene var byråkratiske og dermed ovenfra og ned styring. Det kan virke som om noen av de karakteristiske trekkene i en byråkratisk organisasjon implementeres også i prosjektene slik som Jaffe beskriver det (Jaffe, 2008):

1. Organisasjonen har tydelig definerte mål som best løses innenfor formelle strukturer
  - a. Vi så at prosjektstrukturen defineres tydelig i bokser allerede før prosjektet startet opp i KS- løpet.

2. Adferden og leveransene i organisasjonen ble definert av de strukturene som er der
  - a. Vi så fra våre intervjuobjekter at det ble forventet og at det skulle jobbes etter de strukturene som var etablert. Hvis strukturene ikke fungerer ovenfra og ned ville ikke prosjektet lykkes. Her er det et skille mellom LØFT og MOD hvor førstnevnte fremhevet Lånekassen sin ledelsesstøtte, mens sistnevnte gjorde det motsatte.
3. Man oppnår best effektivitet hvis man følger de regler og retningslinjer som er definert i organisasjonen
  - a. Prosjektene ble rigget etter de strukturene som var definert. Blant annet var dette en utfordring da det var nye mellomledere i NAV. Disse hadde ikke god nok forståelse for egen rolle inn i MOD slik dette var definert i organisasjonen.

Til tross for predefinert, byråkratisk struktur var prosjektene ikke statiske. Det har tvert imot vært store, dramatiske hendelser i begge prosjektene som medførte at strukturene ble vesentlig endret. I neste kapittel har vi sett nærmere på dette. Der har vi fulgt prosjektenes utviklingsløp og undersøkt om de var i stand til å lære og endre seg.

## 6 Læring - Klarer prosjektene å lære og endre seg underveis?

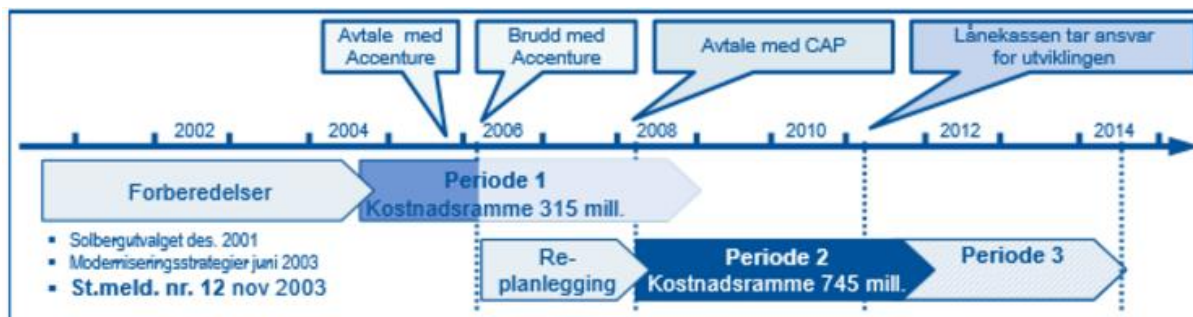
Som tidligere beskrevet mener vi at prosjekter som skal leveres over en lang tidsperiode, og med en kompleksitet som LØFT og MOD, er avhengig av læring og endring for å kunne levere det som forventes av dem. Dette underbygges av teorien om agil tilnærming og meta-studiet som viser at denne metoden har en betydelig høyere suksessrate enn den tradisjonelle vannfallsmetoden som bygger på den byråkratiske tilnærmingen<sup>23</sup>. Se kapittel 2.3 for nærmere beskrivelse av dette. Dersom alle beslutningstagere og prosjektmedlemmer har full oversikt over teknologien og fremtidige behov kan den tradisjonelle, byråkratiske metodikken fungere. Ett eksempel på dette kan være innføring av en hylleware-løsning uten tilpasninger. Når man derimot skal utvikle spesialtilpassede løsninger med en kompleksitet og tidsramme på flere år er det ikke mulig for noen å ha den fullstendige oversikten før man begynner prosjektet. Dette var tilfelle både for LØFT og MOD, der opparbeidelse av kontinuerlig, ny kompetanse var dermed kritisk for å lykkes. Ved å se på prosjektenes utviklingsløp ønsket vi å undersøke om prosjektene klarte å lære og dermed endre seg underveis.

### 6.1 LØFT sitt utviklingsløp

For å løse de oppgavene som ble pålagt Lånekassen gjennom Stortingsmelding og Solbergutvalget la Lånekassen opp til et prosjektløp som skissert under. Figuren viser de planlagte periodene, samt det hendelsesforløpet som involverer samarbeid med ulike leverandører underveis i prosjektforløpet. Innledningsvis i prosjektperioden ser vi at tilnærmingen til prosjektplanleggingen var svært strukturell. Det ble laget en plan for fire år med en antagelse om at man hadde nok kunnskap om behov og krav til innhold i denne perioden. Figuren under er laget etter prosjektet er ferdigstilt og viser at realiteten ble ganske annerledes. Prosjektet deles opp i tre perioder utfra de endringene som ble gjort underveis. Disse er definert i Gartners sluttevaluering (se figuren under). Vi har benyttet disse periodene for å evaluere forløpene opp mot læringsteoriene i avsnittene under.

---

<sup>23</sup> <http://vitalitychicago.com/blog/agile-projects-are-more-successful-traditional-projects>



Figur 21: Skisse av programforløpet fra Sluttevalueringens rapport fra Gartner.

### 6.1.1 Periode 1

I tråd med stortingsmeldingen ble det utarbeidet en beskrivelse av de funksjonelle kravene som ble sendt på anbud. Accenture vant anbudet med ett tilbud på å implementere SAP som ett standardsystem i tråd med kravet fra stortingsmeldingen. Prosessen for å detaljere og realisere programmet startet, og flere gevinster ble realisert fortløpende da disse ikke var avhengig av IT-løsninger. Dette understøttet kjernelånekassen og ga vesentlige bidrag for å nå nødvendig egenfinansiering av fornyelsen. I detaljspesifikasjonsfasen med Accenture ble betydelige endringer i omfang avdekket, og dermed en dobling av estimater med SAP som standardløsning. Lånekassen kom dermed frem til den konklusjonen at deres regelverk var såpass spesialisert at det ikke lønte seg å tilpasse standardløsninger da dette ble for omfattende. Forutsetningene for gjennomføring ble dermed vesentlig endret og innebar et brudd med konkurransereglene. Som resultat av dette ble samarbeidet med Accenture avsluttet. Dette er betegnet som «Periode 1» i programmets utviklingsløp i sluttevalueringen utført av Gartner.

I denne første perioden av LØFT fant Lånekassen ut at bestillingene fra Stortingsmeldingen med standardfunksjonalitet ikke var den beste løsningen. Det ble dermed et stort avvik fra opprinnelig bestilling fra øverste eier i hierarkiet, Stortinget og departementet, i forhold til det som viste seg å være gjennomførbart når dette ble prøvd i prosjektet.

### 6.1.2 Periode 2

Programmet ble dermed re-planlagt og nye forberedelser innledet "Periode 2". Programmet hadde som sagt innsett at konseptet med standardløsning ikke var hensiktsmessig, og kostnadsestimatene ble utarbeidet med hjelp av flere leverandører som fikk betalt for å estimere ulike deler av ny spesialutviklet løsningen uavhengig av hverandre. Kostnadsrammen var nå utvidet til 745 mill. kroner og prosjektet ble vurdert gjennomført innenfor en ramme på 4 år og 9 måneder. På bakgrunn av ny kostnadsramme falt

programmet innenfor Finansdepartementets regime for kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten (KS2), og styringsdokumentet ble dermed kvalitetssikret i henhold til disse kravene.

Ny konkurranse førte til at Caggemini ble valgt som totalleverandør. Avtalen ble inngått våren 2008 og var basert på målpris med øvre tak, og LØFT programmet var nå i gang igjen. Styringsstruktur, fullmakter og ansvarsfordeling fungerte bra og arbeidet med gevinstrealisering og omdisponering gikk etter planen. Mye av gevinstpotensialet var allerede tatt ut i periode 1, blant annet ved overgang til elektronisk postkasse. Lånekassen var tidlig ute med denne typen funksjonalitet, og besparelse av porto var markant. Egenfinansieringen var nå på 42 prosent på grunn av gevinstrealisering og omdisponering, men usikkerhetsavsetningen var økt fra rundt 15 til 20 prosent. Programmet var under kontroll økonomisk, men dette skyldtes først og fremst kontrakten med målpris med øvre tak. Programmet ble forsinket og Caggemini måtte bære mesteparten av merkostnadene for dette da overskridelsene overskrev øvre ramme for kostnadsdeling. Dette førte til ett anstrengt samarbeidsklima mellom partene. Resultatet ble lav produktivitet og Lånekassen sine ressurser brukte i denne perioden mer tid på å kontrollere om leveransene var tilfredsstillende enn å drive fremdrift i programmet.

---

*Lånekassen ble mer opptatt av å passe på at noe ble levert enn hva som ble levert. Hver gang det kom små endringer ble det endringsmeldinger, så det ble veldig tungt å jobbe på den måten. Det ble mye administrasjon og liten verdi.*

*Helge Lysaker*

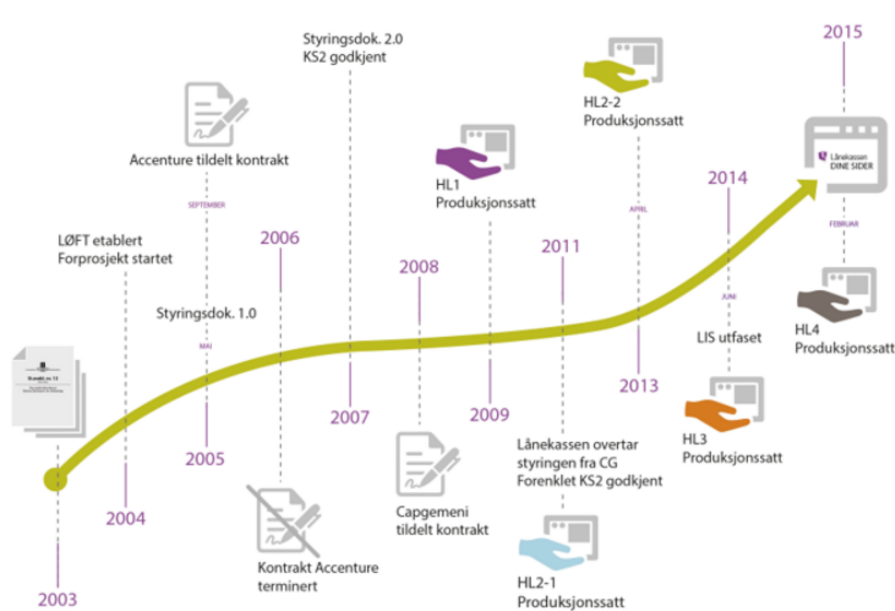
---

Dette førte til at Lånekassen tok over prosjektgjennomføringen selv. Dette omtales som "Periode 3" og var den siste fasen av programmet.

### 6.1.3 Periode 3

Som vist i figuren under startet periode 3 i 2011. Lånekassen utarbeidet beslutningsgrunnlag ovenfor departementet for å få aksept for å overta styringen av prosjektet selv.

## LØFT programmet – veien til målet



Figur 22: LØFT programmet - veien til målet. Figur hentet fra presentasjon gitt av Sigurd Eriksson

Departementet var innstilt på å holde leverandøren ved avtalen slik at kostnadene ble holdt nede, men dette førte ikke til en god gjennomføring da samarbeidsklimaet var anstrengt.

---

*En samarbeidsavtale er aldri god så lenge ikke begge tjener på det.*

*Helge Lysaker*

---

Lånekassen hadde gjennom Periode 1 og 2 bygget opp solid kompetanse og mente selv at de var moden for å ta ansvaret selv.

---

*Det har vært en lang og tung vei der vi har gjort både gode og dårlige ting.*

*Sigurd Eriksson*

---

Lånekassen mente selv at de hadde den erfaringen som skulle til etter periode 2, og styret var enig med prosjektet om at dette var den riktige beslutningen.

---

*Folkene i Lånekassen var bedre til å styre og tok i praksis over styringen. Det var en lang prosess før beslutningen ble tatt om å overta selv. Personalet i lånekassen og de eksterne kvalitetssikrerne sto på dag og natt for å lage grunnlaget for beslutningen. Alle var enige om at dette var den rette beslutningen, men de måtte lage ett skikkelig grunnlag til departementet.*

*Gro Seim*

---

Kunnskapsdepartementet satte krav om en forenklet KS2 for å vurdere om Lånekassen selv kunne ta over styringen. Denne uavhengige kvalitetsgjennomgangen bekreftet at Lånekassen var moden for å ta styringen selv. Her så vi hvordan den byråkratiske eierorganisasjonen brukte sine egne mekanismer (KS-regimet) for å verifisere at dette var innenfor de rammene som styrende organer kan akseptere.

Godkjennelsesprosessen med endring av ansvar førte til en ytterligere forsinkelse på 5 måneder. Overtakelsen av prosjektansvaret fungerte godt, og det meste av kompetanse og programorganisasjonen ble beholdt. Lånekassen leide inn ressurser de hadde behov for i videre prosjektgjennomføring.

I intervjuer med programdeltakere er det pekt på noen aspekter som var viktige for at den siste perioden med gjennomføringen ble vellykket. Det viktigste aspektet var et gjennomgående og tett samarbeidet mellom brukere og prosjektet:

- Involvering av fagsiden ved produktteam og dedikerte produkteiere
- Eget testprosjekt der brukere utførte testingen
- Tydelig prioritering av funksjonalitet

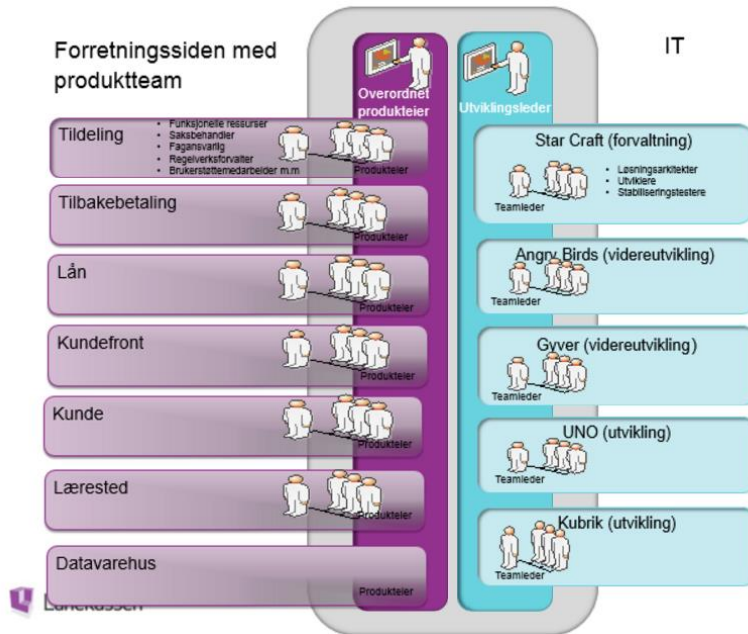
LØFT prosjektet organiserte seg slik at strukturene støttet samarbeid og aksept mellom teknisk side og fagsiden. Arbeidet rundt leveransene ble lagt så nært brukerne som mulig, og ble ikke lenger detaljert i langsiktige planer.

### **Produkt team**

Produkteier begrepet ble trukket fram i perioden da Lånekassen forsto at de måtte ta over styringen



selv. Produkt team ble etablert for å sikre god involvering av fagsiden. Teamene besto av teamleder, produkteier og utviklere. Ressurspersoner ble trukket inn ved behov. I figuren under er denne organiseringen skissert.



Figur 23: Organisering av LØFT periode 3

En av hovedutfordringene for å få dette til å fungere var at produkteier, i mangel av teknisk innsikt, var redd for å ta feil beslutninger. Etablering av en teamkultur uten sanksjoner var dermed viktig. Teamleder og teamet følte at de hadde full tillitt på alle måter, og ingen forventet at detaljspesifikasjonene skulle være 100% korrekt. Ledelsen og prosjektledelsen var opptatt av at det skulle være "godt nok", og det var lov til å gjøre feil.

---

*Det er lov å gjøre feil. Vi snakker ikke om hvem sin skyld det er – vi hjelper alle til med å rydde opp.*

*Helge Lysaker*

---

Denne kulturen var viktig for å skape den eierskapsfølelse og involveringen fra fagsiden som Lånekassen ønsket. De ønsket også å bemanne teamene helt selv. Det betydde at Lånekassen selv hadde ansvaret for alle nøkkelroller, og hentet inn de personene de trengte.

---

*Vi håndplukket de personene vi viste kunne levere, uavhengig av hvilken leverandør de var ansatt hos.*

*Sigurd Eriksson*

---

Her ser vi tegn til at LØFT klarte å bevege seg vekk fra det strengt strukturelle med roller og kompetanse, og over til det funksjonelle fokuset med personer som kunne levere på en rekke områder som de hadde behov for der og da. Leveranser og adferd var ikke bare avhengig av riktig kompetanse, men også av de riktige personene.

### **Testprosjekt med brukere**

I tillegg til produktteamene ble det etablert ett eget testprosjekt under hovedprosjektet. Systemtest og akseptansetest ble utført av brukere (kunder) av Lånekassen og linja hadde ansvar for mottaket av testene. Dette førte til en god dialog mellom bruker og produkteier, og man kom tett på de som faktisk skulle ta i bruk løsningene. Testerne satt også en del sammen med utviklerne. LØFT fulgte her de agile metodene beskrevet tidligere.

### **Prioritering av funksjonalitet**

Det tredje aspektet som ble trukket fram som betydningsfullt for kostnadsstyringen var tydelig prioritering, inkludert en kuttliste. Denne ble innført og tydelig kommunisert med linja slik at det var tydelig hva som ble levert og hva som ikke kom med i leveransene. Dette var med på å sette forventningene tidlig, og det viste seg raskt at funksjonalitet som ble prioritert ut ikke var så viktige som først antatt.

## **6.2 Læring i LØFT**

Læringsaspektet i prosjektet diskuteres ut fra periodene. Som slått fast i kapittel 5 hadde Lånekassen de byråkratiske strukturene med seg inn i prosjektet. Det ble lagt en plan for hele perioden og denne skulle

kontrolleres av styret og departementet på høyeste hold. Lånekassen sitt styre hadde dette som sin primær-oppgave i perioden prosjektet pågikk.

---

*Eierstyring skaper eierskap og forpliktelse. Dette er veldig viktig i offentlig forvaltning.  
Styrets formelle ansvar var å følge opp stortingsmeldingen.*

*Gro Seim*

---

I periode 1 forsto Lånekassen at de måtte endre sin opprinnelige plan om å innføre SAP som en hylleware-løsning med en spesialtilpasset løsning. Dette betydde at Lånekassen klarte å få til dobbeltkretslæring både i prosjektet og de styrende organene, og ikke kun enkeltkretslæring. I følge definisjonene til Agyris og Schön (1978) ville de med enkeltkretslæring kun få kontrollert og justert innenfor rammene av kontrakten med Accenture og SAP. De aksepterte at selve gjennomføringen var feil. Tilgjengelige verktøy gjennom standard hylleware løste ikke de overordnede målene på den beste måten. Lånekassen måtte derfor endre virkemidlene og gjennomføringen for å nå målene. Dette var et tegn på dobbeltkretslæring, og åpnet for at LØFT fikk de rammene de trengte for å realisere de gitte målene.

Dette danner grunnlaget for neste periode i prosjektet. Det var interessant å se at Lånekassen klarte å endre premissene for gjennomføringen av LØFT med tilhørende økt ramme uten at det ble stemplet som en katastrofe. Delegering av makt og myndighet til styret, deres evne til dobbeltkretslæring, og dermed støtte til prosjektgruppen gjorde det antagelig enklere å få til denne endringen helt fra departementet og ned til prosjektet.

I periode 2 gjorde prosjektet mange endringer, men fortsatte med en byråkratisk struktur. De planla med en detaljert ramme på over 4 år og på nesten 800 millioner kroner. Igjen viste det seg at gjennomføringsstrategien ikke var hensiktsmessig, og prosjektet går langt utover rammene både når det gjelder økonomi og tid. Som tidligere beskrevet er det nesten umulig å gjennomføre komplekse IT-prosjekter med denne strukturen i og med at vesentligheter innen løsning og prosess vil endre seg basert på erfaring. Lånekassen får derfor behov for en ny stor endring i prosjektet basert på hendelser, og læring av dette.

Lånekassen var fortsatt inne i det Argyris & Schön betegner som dobbeltkrets læring, men nå var de i tillegg kommet på ett høyere modningsnivå som team. Som Sjøvold (2006) påpeker tar det tid for mennesker og team å utvikle seg til et høyere modningsnivå. Etter at prosjektet i denne perioden nå har pågått i tre år mente Lånekassen at de var klare til å styre prosjektet på egen hånd. Lånekassen var tydelige på at dette var rett beslutning, men de påpekte samtidig at de ikke hadde vært modne for dette i tidligere faser.

Til tross for dette måtte de ta en del grep for å få produktteamene til å fungere når de hadde styringen selv. Det ene grepet var å gå over til smidig utvikling. Det var først nå de gikk bort fra de strenge byråkratiske rammene de hadde jobbet under tidligere, og gikk over til en mer smidig metodikk og organisering. Som tidligere nevnt var denne en mer agil tilnærming som er basert på "Contingency thinking" (Bolden et. al, 2003). Denne tilnærmingen var mer fleksibel og la til rette for læring underveis.

Når team jobber i sprinter med en kort horisont mellom beslutning og resultat vil individene raskere opparbeide seg konkret erfaring og refleksjon via observasjon slik Kolb's beskriver læring via læringssirkelen (Marnburg, 2001). Den høye graden av medvirkning av personer, samt mulighetene og forutsetningen for aktiv eksperimentering er på plass for å skape læring for LØFT i denne perioden. Her ser vi at tanke og handling kobles sammen til en helhet for det enkelte individ. I de tidligere fasene var det en arbeidsdeling der en person skulle tenke og planlegge, og en annen skulle handle. Dette skaper ikke gode læringsvilkår. Det gjør derimot høy grad av medvirkning, og lav grad av arbeidsdeling slik Lånekassen legger opp til i den siste perioden.

Det er viktig å påpeke at LØFT fortsatt forholder seg til de samme kravene og målene for prosjektet. Den store forskjellen er hvordan man organiserer seg og arbeider for å nå målene.

---

*Smidig tilnærming er en reaksjon mot det rigide, men man slipper ikke unna kravene til god dokumentasjon og kravspesifikasjoner.*

*Helge Lysaker*

---

Lånekassen måtte gjøre noen grep for å få teamene inn i læringsmodus. I og med at de byråkratiske rammene bygget på et veldokumentert regelverk er ikke medarbeiderne vant til å ta beslutninger som ikke er innenfor disse rammene. Innføring av en kultur uten sanksjoner var viktig for å modne teamene.

De skulle fra reservasjonsfasen, der den enkelte var redd for å gjøre noe som vi får negative konsekvenser, over til å danne en lagånd som videre kunne utvikle seg til produksjonsnivå og fri flyt. Vi har ikke nok informasjon til å si noe sikkert om hvilket nivå teamet var på, men utfra både forbedring av effektivitet, og at de har fortsatt med utvikling av iterasjoner etter prosjektslutt kan det tyde på at de minst var på produksjonsnivå – kanskje også i fri flyt.

Hvis vi ser på Senge sine disipliner for lærende organisasjon vil tiltaket for å jobbe mot en sanksjonskultur ha mye å si for den **personlige mestringen** til produkteierne. Prosjektets medlemmer fikk frihet til å prøve og feile uten at de fikk sanksjoner. Ved bruk av smidig utvikling fikk de rask tilbakemelding på om beslutningene de har tatt var gode eller ikke. Det er naturlig å tenke at de **mentale modellene** som gjorde at de var redde for å ta beslutninger var arvet fra den byråkratiske tankegangen de hadde jobbet under. Historikken fra periode 1 og 2 understøtter dette. De mentale modellene som var til hinder for læring ble detektert og adressert i periode 3 i og med at den var en hindring for læring. Dette støttes av de uttalelsene fra våre intervjuobjekter.

Lånekassen klarte å skape en **felles visjon** som vi antar at de fleste i organisasjonen sto bak. De hadde en visjon om å bli oppfattet som den mest moderne etaten, og så seg selv som en IT virksomhet. De hadde dermed ikke en egen IT strategi på siden, men den er en del av den helhetlige strategien for etaten. Ledelsen og styret var også tydelig med å skape ett felles målbilde, og snakket varmt om det de hadde oppnådd, også utenfor etaten.

---

*Organisasjonen føler stolthet når man er synlig på denne måten.*

*Gro Seim*

---

Ved opprettelsen av produktteamene ble personer fra linjen og utviklerne fra IT satt sammen slik at **gruppelæring** kunne finne sted. Ledelsens holdning om at de skulle finne løsninger som var "gode nok", og at alle var sammen både om oppturer og nedturer uten at skyld ble utdelt, skapte et godt læringsmiljø.

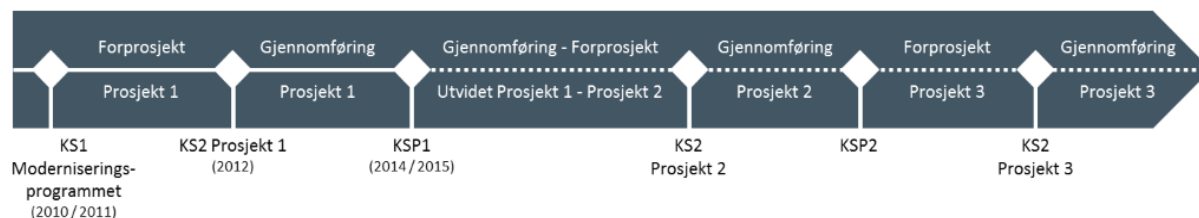
Systemtenkning kommer klarest frem når man så på hvordan Lånekassen hadde organisert seg etter at prosjektet var avsluttet. De hadde fortsatt smidig utvikling med sprinter og har utarbeidet en metode der produkteierne legger inn sine ønsker og behov i en produkt kø der de i fellesskap ble enige om hva som

skulle prioriteres og fremstilles for ledelsen. Hver produkteier fikk da innblikk i hvilke behov som var i resten av organisasjonen og man kunne detektere felles behov eller utfordringer som gikk på tvers.

Det var mye som tydet på at Lånkassen hadde utviklet seg til å bli en lærende organisasjon, men som de sa selv tok det tid å komme dit de var når de overtok prosjektet. De hadde ikke vært moden for dette verken i periode 1 eller i periode 2, så det er tydelig at det har tatt tid både å utvikle en god team- og prosjekt-kultur. Det tok sju år fra LØFT ble etablert til Lånkassen tok over styringen av prosjektet selv.

### 6.3 MOD sitt utviklingsløp

I figuren under vises det planlagte prosjektforløpet slik det var skissert i rammene gitt fra departementet. Her ser vi de klare strukturelle trekkene i planleggingen.



Figur 24: Planlagt prosjektforløp MOD

Arbeidet med å danne grunnlaget for moderniseringsprogrammet begynte i 2010. I den opprinnelige Konseptvalgutredning (KVU) ble det utarbeidet to alternativer for IKT-modernisering. Alternativene hadde likt mål bilde, leveringsomfang og teknisk strategi, men ulik gjennomføringsstrategi. EKS (Ekstern kvalitetssikrer) anbefalte en tilleggsutredning med endret konseptuell tilnærming. Dette førte til seks konseptuelle alternativer som ble vurdert, der to alternativer utmerket seg. Alternativet 3c med minst risiko og størst realopsjonsverdi ble foretrukket i KS1 som ble levert 30. juni 2011. Dette alternativet gikk ut på å oppfylle alle absolutte krav, krav knyttet til ny reform for uføre og sykepenges og mulighet for fleksibel videreutvikling og gjenbruk. Alternativet inkluderte i tillegg moderniseringstiltak gjennom automatisering og selvbetjening. Strategien var å underbygge ett fremtidig IKT-mål bilde. I forkant var begrepene absolutte krav, nødvendige krav og viktige krav definert som grunnlag for å velge alternativ. Modernisering av IKT i NAV hadde nå en ramme for hele programmet på totalt 3,3 MNOK og skulle gjennomføres på 6 år.

Sentralt styringsdokument (SSD) ble laget på bakgrunn av anbefalingen fra KS1 der programmet minimum burde inkludere innholdet i 3c. SSD beskrev de overordnede rammene og prosjektstrategi for

programmet i sin helhet, overordnende rammer og prosjektstrategi for prosjekt 1 og prosjektstyringsbasis for prosjekt 1. KS2 for prosjekt 1 ble ferdigstilt i april 2012, og det var besluttet at KS2 skulle gjennomføres i forkant av hvert prosjekt. I tillegg ble en programport (KSP) i etterkant av hvert prosjekt definert inn. Dette var de formelle styringskravene departementet satte til prosjektet. Det var en klar oppfatning om at planer kunne legges og oppgaver bestilles for en periode på 6 år. Videre skulle da eierstrukturene kontrollere og følge opp at leveransene ble levert innenfor de rammene som var satt.

Når KS2 rapporten ble levert var programmet allerede godt i gang med oppbemanningen til prosjekt 1. Oppbyggingen av organisasjonen skulle være klar til oppstart av konstruksjon for leveranse 1 i oktober 2012. I tillegg til bruk av egne ressurser ble det leid inn kompetanse både på kunde- og leverandørsiden. Det var viktig å ikke ta alle de gode ressursene ut av linja, men samtidig var det viktig for NAV at de selv hadde kontrollen gjennom den integrerte modellen. Denne modellen vektla et tett og jevnt samarbeid med linja slik at de leveransene MOD leverte var i henhold til de kravene, behovene og rammene NAV hadde, ikke minst når det gjaldt teknisk infrastruktur og arkitektur.

NAV bemannet både leveransekapasiteten og mottakssiden hos kunde med en byråkratisk tankegang. De skulle bemanne predefinerte roller og kompetanseområder. Delene skulle sammen levere løsningene. Over 200 mennesker bekledde ulike roller i løpet av 1-2 måneder, og det var en forventning om at disse menneskene sammen skulle levere effektivt fra starten av.

Til tross for en lang og god planlegging og bruk av KS-regiment ble programmet avviklet etter ett år. Mottaksprosjektet ble gradvis avviklet fra august 2013, og alle leverandøravtaler ble avsluttet høsten 2013.

Vårt intervjuobjekt fra MOD understrekte i sitt intervju den manglende kunnskapen og innsikten til linjelederne i NAV som en grunn til at prosjektet ble avviklet. Han forklarte at det var flere grunner til dette. Joakim Lystad som NAV leder «arvet» Modernisering. Det var hans forgjenger Tor Sagli som påbegynte dette prosjektet og hadde således fulgt både Stortingsmeldinger og KS regimer. Tilsvarende blir det naturlig nok ledelsesendringer når det kommer inn en ny toppleder, noe som videre førte til at det også var flere mellomledere som heller ikke hadde historikken og eierskapet til programmet. Sist, men ikke minst, forklarte vårt intervjuobjekt at det ble et tungt IKT program med manglende forståelse i fagsiden, til tross for intensjonen som blant annet skulle bli implementert gjennom integrert modell i programmet. Det er naturlig å tenke at dette medførte manglende forståelse og eierskap til programmet i linjen og hos eierne.

Vi ser av teoriene til blant annet Merton (Clegg et al, 2009) at de opprinnelige teoriene til Weber ikke tar tilstrekkelig høyde for de menneskelige faktorene i en byråkratisk organisasjon. Dette var i spill da Modernisering ikke lenger var innenfor sine rammer og måtte gå til linjen for å få beslutninger om videre fremdrift. Linjen besluttet å legge ned programmet med de etterfølgende konsekvensene dette hadde for etaten. Når man sammenligner med Lånekassen som møtte en lignende problemstilling i periode 1, er det rimelig å argumentere for at nedleggelse ikke var den beste beslutningen for NAV. Det opprinnelige behovet for å modernisere NAV var fortsatt til stede, og med et forbruk på flere millioner uten at etaten tilsynelatende hadde en videre plan for å håndtere moderniseringen, kan beslutningen virke noe forhastet og irrasjonell. Dette ble dermed noe av grunnlaget for den harde medfarten NAV fikk i mediene etter avviklingen samt det påfølgende lederskifte og gjennomgangen av NAV med Vågang i spissen<sup>24</sup>.

Under høring i Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite 28. november 2014 ble følgende forhold lagt til grunn av NAV-direktøren for årsaken til avviklingen av prosjektet:

- For høye ambisjoner, for stor kompleksitet og for løst planlagt funksjonalitet medførte at gjennomføringsrisikoen var for høy.
- Manglende prosjektstyringskompetanse og samordnet styring av etatens strategiske utviklingsaktiviteter.
- Ikke tilstrekkelig god fagstyring av etatens utvikling og samhandling mellom fagsiden og programmet.
- Kontraktstrategien og gjennomføringsmodellen førte til at en for stor del av risikoen lå hos NAV.

NAV sin egen interne kvalitetssikrer A2 leverte en rapport den 30. januar 2015 hvor de beskriver utfordringene i gjennomføringen av Prosjekt 1:

---

*Prosjekt 1 ble gjennomført med betydelige avvik i forhold til de opprinnelige planene. Avvikene omfatter mangelfull plattformutvikling, funksjonalitet er kuttet, realisering av utførereformen er foretatt på andre programvareplattformer enn planlagt, og løsningene medfører teknisk gjeld. Produktiviteten var lav, det har vært overforbruk av midler, samhandling mellom prosjekt og linje har ikke fungert tilfredsstillende,*

---

<sup>24</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav\\_9.4.15.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/sluttrapport-ekspertgruppen-nav_9.4.15.pdf)



*styringsmodellen for utviklingsprosjekter har vært umoden, og det samme gjelder deler av utviklingsmetodikken.*

---

#### 6.4 Læring i MOD

NAV sitt MOD var større i kompleksitet og omfang enn LØFT, så det var ikke overraskende at de forutsetningene NAV gjorde i oppstarten av prosjektet ikke traff godt nok til at det var mulig å holde rammene på tid, kost og omfang. På lik linje med Lånekassen er NAV avhengige av å lære underveis i ett slikt prosjekt. NAV velger å legge ned prosjektet istedenfor å justere da de oppdaget at det ikke fungere som planlagt.

Vurdering av NAV og MOD-prosjektet opp mot Senge sin teori om lærende organisasjoner viste at det lave engasjementet fra linjen ikke førte til en **personlig mestring** hos deltakerne. Den integrerte modellen medførte at alt det arbeidet MOD gjorde skulle godkjennes av linja. Vårt intervjuobjekt forteller at:

---

*Det ble vanlig å vitse over/snakke ned MOD.*

---

Denne manglende tillitten og støtten fra NAV til MOD var gjennomgående, og skapte ikke en opplevelse av personlig mestring hos de som jobbet i MOD.

Prosjektet hadde sitt utspring og eierskap fra IT, og NAV var ikke i stand til å skape en **felles visjon** om hvor de som organisasjon skulle med prosjektet. I og med at vi ikke har hatt samtaler med deltagere fra linjen må vi ta ett lite forbehold om dette, men samtalen med vår representant fra prosjektet, og stortingshøringene som ble utført i ettertid tyder på at eierskapet aldri ble overført verken til linjen eller oppover til NAV-ledelsen eller departementet. Verken de to statsrådene som var involvert i tiden prosjektet pågikk, eller NAV direktøren tar direkte ansvar. De peker på andre som har gitt de råd, og at de stolte på prosjektet og leverandørene når det gjaldt beslutninger rundt prosjektet.

En felles visjon må ikke nødvendigvis starte fra toppen av en organisasjon, men i ett prosjekt av denne størrelse og omfang, og i en byråkratisk struktur, er det viktig at ledelsen i linja engasjerer for å ta ansvar i prosjektet. På lik linje som vi så hos Lånekassen vil ikke prosjektdeltakere fra linjen være vant til å ta beslutninger uten at det følger bestemte regler, så det må gjøres en jobb i organisasjonen for å skape en felles visjon og tillitt. Vi går dermed ut fra at de **mentale modellene** som kommer fra den byråkratiske

tankegangen også er fremtredende hos NAV sine prosjektdeltagere. I og med at prosjektet ble avsluttet etter ett år er det lite trolig at de fikk utviklet gode og modne team der **gruppelæring** fikk utvikle seg. Dette understreker at MOD ikke klarer å etablere verken kultur eller organisasjon som fremmer læring frem mot nedleggelsen av programmet da tidslinjen i prosjektet ikke var lang nok til at dette kunne utvikle seg.

Det er flere av Peter M. Senge (Senge, 1991) sine beskrivelser av trekk som hemmer læring som er gjenkjennelig i MOD. Den som kanskje var mest fremtredende var "jeg er min stilling". Som nevnt over klarte ikke MOD og NAV skape felles visjon, eller frigjøre seg fra de rigide strukturene og rollene for å levere det brukere og ansatte hadde behov for. Det ble istedenfor en diskusjon om hvem som skulle bestemme hva, hva som skulle forankres hvor osv. Dette bar preg av "rule tropism" som beskrevet av Merton. Den enkelte person ble mer opptatt av å følge de reglene de var underlagt enn å levere det riktige. Man ble opptatt av å gjøre sin egen del. Dette tyder igjen på et team som er på nivå med Reservasjonsgruppe, nemlig preget av "jeg". Vi har ikke gjennomført en SPGR analyse av MOD og NAV, så vi kan ikke konkludere sikkert på dette. Hvis prosjektet og samarbeidet med NAV var på dette nivået er det ingen god arena for læring. Å ha noe i "reserve" kan gi fortrinn i en eventuell posisjonering, så gruppens medlemmer opplever det ikke som hensiktsmessig å dele kunnskap, heller tvert imot.

I vårt intervju med Torbjørn Larsen september 2015 understrekte han at det funksjonelle behovet fortsatt var tilstede og at prosjekt 1 ble videreført i linjen. Der ble oppgavene organisert som en rekke små prosjekter og ikke i den størrelse og den kompleksiteten som i MOD. Han påpekte også viktigheten av at linjeorganisasjonen er klare til å ta imot de løsningene som lages. Dette støttes av KSP rapport nr. 1 for Prosjekt 2. Der står det:

---

*Ekstern kvalitetssikrer anerkjenner at NAV investerer betydelige ressurser i å redefinere styringsmodeller og at man på noen områder har fått omsatt dette i praksis. Samtidig er det flere sentrale og kritiske styringsmodeller som ikke har funnet sin form og som vil utfordre gjennomføringsevnen i videre modernisering.*

*s. 6 KSP rapport nr. 1, 2015*

---

Som ny IT direktør i NAV var Torbjørn Larsen opptatt av samspillet mellom Fagsiden og IKT måtte bli sterkere for å kunne lykkes. Vårt intervjuobjekt fra prosjektet bekreftet da vi intervjuet han i oktober

2015 at det opprinnelige samspillet mellom fagsiden og IKT ikke hadde vært tett nok. Han sa at KS1 prosessen var sterkt IKT drevet, og forankringen fra fagsiden ikke var sterk nok:

---

*Fagsiden forholdt seg ikke så mye til det. "var noe IT-avdelingen holdt på med".*

---

Nedleggelsen av prosjektet førte ikke til at arbeidet stanset opp, men de nødvendige tiltakene blant annet for å møte kravene til uførereformen ble videreført i andre former.

Etter nedleggelsen av MOD ser vi at det allikevel har vært læring i NAV. Avviklingen av MOD var muligens en feil avgjørelse på en riktig utvikling. De erfarte og justerte retningen. Prosjekt 1 blir i 2017 betegnet som gjennomført fra NAV sin side, men ikke etter den opprinnelige planen. NAV besluttet å legge ned det store programmet, splitte det opp i mindre deler og kjøre dermed en rekke små prosjekter.

Hva kan vi så si om hva NAV har lært? Vi vet at Prosjekt 1 ble levert i form av mindre prosjekter, så det er tydelig at NAV har kommet seg videre. Prosjekt 2 har fått godkjenning fra departementet<sup>25</sup>, men fortatt var kvalitetssikrer skeptisk i forhold til om organisasjonene er så moden de selv sier de er<sup>26</sup>. NAV har lært mye i forhold til rigging og gjennomføring av prosjekter, men fortsatt er organisasjonen for Prosjekt 2 kompleks i og med at de har innført 2 styringsgrupper for underprosjektene i tillegg til en for hovedprosjektet (Sentralt Styringsdokument Prosjekt 2, v 110, oktober 2015). Dette tyder på fortsatt sterke byråkratiske rammer.

Det kan virke som NAV ledelsen er i en dobbelkrets læring. De har fortsatt samme mål, men har nå endret noen av virkemidlene. Resten av prosjekt 1 ble utført i mindre prosjekter som var mer kontrollerbare, og de har ansatt flere interne ressurser på IT slik at de har mer kunnskap internt i organisasjonen. Om de klarer å få til en ny organisering for Prosjekt 2 som en lærende organisasjon gjenstår å se.

---

<sup>25</sup> <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/NAV--IKT-modernisering/>

<sup>26</sup>

[https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/modernisering\\_av\\_ikt\\_navv1\\_0\\_sladdet\\_versjon\\_sikret.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/modernisering_av_ikt_navv1_0_sladdet_versjon_sikret.pdf)

## 7 Konsekvens - Er det konflikt mellom de strukturelle rammer til prosjektene og deres evne til å levere komplekse, teknologiske løsninger?

I kapittel 5 slo vi fast at de byråkratiske trekkene til Lånekassen og NAV ble videreført fra linjeorganisasjonen og inn i prosjektorganisasjonen både for LØFT og MOD. I kapittel 6 så vi at begge prosjekter slet med gjennomføring. Til tross for at Lånekassen i case-perioden avsluttet med smidig metodikk, brukte de lang tid på å komme inn i en god arbeidsform der de lærte og var i stand til å justere seg underveis. NAV klarte derimot ikke å justere innen rammene til prosjektet, og prosjektet ble stoppet. Vårt siste spørsmål i problemstillingen er om det er mulig å gjennomføre komplekse IT-prosjekter innenfor de byråkratiske strukturene de offentlige etatene normalt arbeider under. Eller fører de stramme rammene og den rigide strukturen til at slike komplekse, teknologiprosjekter er dømt til å mislykkes før de har begynt?

Vi har slått fast at byråkratisk organisering ikke er en hensiktsmessig for å fremme læring i komplekse prosjekter som LØFT og MOD, men at en smidig prosjektmetodikk er best egnet for å gjennomføre komplekse prosjekter der læring og endring er en forutsetning for å lykkes. Vi har sett at Lånekassen har evnet å gjøre to store endringer i gjennomføringsstrategien i løpet av prosjektperioden, og dermed, til tross for forsinkelser og endret omfang fra periode 1 til 3, klart å gjennomføre prosjektet uten at det har blitt omtalt som en skandale. NAV har fortsatt arbeidet med modernisering, men ble som tidligere nevnt stoppet og omtalt som en skandale i og med at prosjektet ikke klarte å oppnå de krav som var satt til fremdrift innenfor de fastsatte rammene. I dette kapitlet har vi sett på de strukturelle forskjellene på prosjektene og prosjektorganiseringen for å finne ut hva som har gjort at Lånekassen har lykkes bedre enn NAV. Dette bruker vi som grunnlag til å diskutere om det er en konflikt mellom de strukturelle rammene og evnen til å levere komplekse, teknologiske løsninger.

### 7.1 Tre strukturelle forskjeller

I vår studie har vi funnet tre store, strukturelle forskjeller mellom prosjektene LØFT og MOD gitt gjennom de styrende og strukturelle rammene. Disse er 1) Stortingsmeldingene, 2) den integrerte modellen til NAV og 3) Styret til LØFT. Vi har gått gjennom disse for å se hvilke påvirkninger disse har hatt for utviklingen av prosjektene og dermed læringen.

### 7.1.1 Stortingsmeldingen

Den første strukturelle forskjellen mellom de to organisasjonene og prosjektene var stortingsmeldingen. Lånekassen sin stortingsmelding var langt mer tydelig og omfattende enn tilfellet for NAV. Den beskrev eksplisitt selve moderniseringen av Lånekassen inkludert moderniseringen av IKT. Det ble satt krav til gevinstrealisering, samt krav til at Lånekassen selv måtte finansiere deler av prosjektet. Dette oppfyller et av de byråkratiske kjerneelement – skriftlig bestilling med mål og rammer. Dette ble beskrevet i kapittel 4.3.1.

NAV sin Stortingsmelding var ikke like presis når det gjaldt selve moderniseringsprogrammet. NAV sin stortingsmelding beskrev primært rammen til den funksjonelle reorganiseringen (beskrevet i kapittel 4.3.2). NAV hadde dermed ikke konkrete mål, rammer eller krav til IKT moderniseringen i sin stortingsmelding på samme måte som hos Lånekassen. Den opprinnelige forankringen hos NAV blant topp-eierne, nemlig Stortinget, var dermed svakere. Dette kan bety at NAV sitt IKT moderniseringsprosjekt allerede fra begynnelsen ikke hadde den samme oppmerksomheten, støtten og eierskapet blant de som bevilget midlene og er øverste eiere av prosjektet (Stortinget og Departementet). Vårt intervjuobjekt støttet oppunder dette, og mente at Arbeidsdepartementet burde vært mer involvert og tatt mer ansvar. Intervjuobjektet beskrev at eiere i departementet lente seg mer på eksterne vurderinger fra kvalitetssikrere enn å gjøre vurderinger av fremdrift og kvalitet selv. Blant annet sa vårt intervjuobjekt at Departementet:

---

...kunne ha vært i mer dialog med etaten.

---

Hos Lånekassen så vi at Finansdepartementet satt veldig tett på LØFT prosjektet. Det kunne se ut som om forankringen fra stortingsmeldingen gjorde at Finansdepartementet hadde en høy bevissthet til det de hadde spurt Lånekassen levere. Det var et reelt eierskap i toppen av hierarkiet med et felles ønske om å lykkes med leveransene i henhold til bestilling sammen med prosjektorganisasjonen. Det var et felles ønske og ansvar om å nå målene. Våre intervjuobjekter bekreftet at Departementet satt tett på Lånekassen og LØFT underveis i perioden.

---

*Mandatet til Styret var å følge opp hele lånekassen, men de skulle ha ett spesielt fokus på LØFT. I De hadde det formelle ansvaret med å følge opp stortingsmeldingen. Styret satt mellom Lånekassen og Departementet, men det var en tett dialog direkte mellom Lånekassen og Departementet.*

*Gro Seim*

---

I tillegg så vi at Departementet var veldig involvert når det gjaldt å endre gjennomføringsstrategien etter periode 1 og periode 2.

---

*Det var en lang prosess før beslutningen ble tatt om å overta gjennomføringsansvaret selv. Personalet i lånekassen og de eksterne kvalitetssikrerene sto på dag og natt for å lage grunnlaget for beslutningen til Departementet. Alle var enige om at dette var den rette beslutningen, men måtte lage ett skikkelig grunnlag som Departementet kunne ta en beslutning på.*

*Gro Seim*

---

Dette viste at Departementet var tett involvert i beslutningen, og tok selv en reell vurdering før de tok den faktiske beslutningen om å endre gjennomføringsstrategi.

De hierarkiske strukturene med økende makt og myndighet oppover i systemene er del av kjernen i byråkratiet. Jo høyere opp man sitter i strukturene, jo mer beslutningsmyndighet har rollen.

Retningslinjene, målene og rammene blir med andre ord satt fra toppen, og de underliggende strukturene forholder seg til dette og utfører sin del av oppgavene som er definert til dem.

I de byråkratiske strukturene er det derfor slik at jo tydeligere målet og rammen er definert fra toppen, jo enklere er det å fordele oppgavene nedover i strukturene. Med bakgrunn av dette kan vi si at tydelig Stortingsmelding gir et tydeligere ansvar til Departementet, og dermed tydeligere styringsrammer nedover til de underliggende etatene som NAV og Lånekassen. Dette støttes også av en rapport gjennomført av Difi i 2016 (Difi-rapport 2016:6). Denne rapporten trekker fram 4 faktorer som fremmer gjennomføringsevne, hvorav ett av disse er støtte fra overordnet departement:

1. Budsjettkutt
2. Støtte fra overordnet departement
3. En tydelig toppledelse
4. Teknologi

Siden både MOD og LØFT var IT prosjekter etablert for å gjennomføre modernisering i begge etater gjennom digitalisering, selvbetjening og automatisering var kriteriene relevante for både NAV og Lånekassen.

For LØFT var selve målet og bestillingen veldig tydelig fra Stortingsmeldingen. Denne bestillingen var mindre tydelig for MOD. Det betyr at den formelle og uttalte støtten fra departementet var tydeligere for Lånekassen enn det den var for NAV. Tilsynelatende var dette i konflikt med vår hypotese om at byråkratiske strukturer hemmer endrings- og læringsmuligheten til et prosjekt. Dataene i case-studie vårt støttet opp under det motsatte. Nemlig at tydeligere strukturelle rammer i henhold til byråkratiet gjorde det mulig for LØFT å endre gjennomføringsstrategien sin. Dataene våre understøttet at den tydelige bestillingen fra Departementet også gjorde at departementet følte en forpliktelse til å nå målene. De delegerte reelt sett selve gjennomføringen til prosjektet, men satt rammene og hadde eierskap til målene.

Det så også ut som om dette var tilfelle i MOD. Der var den byråkratiske bestillingen fra toppen svakere i og med at Stortingsmeldingen var mer utydelig. Dataene fra MOD understøttet at departementet var distansert fra prosjektet og var dermed mer utydelig i forhold til at målene skulle holdes, og at prosjektet kunne få delegert gjennomføringsansvar.

### 7.1.2 Integrert modell

Den andre strukturelle forskjellen mellom LØFT og MOD er det sterke fokuset på den integrerte modellen til NAV. Denne modellen gjorde at prosjektet ble veldig sammenkoblet med en tydelig byråkratisk saksbehandlende etat. Alle beslutninger og store endringer i MOD måtte innom linjen for å sikre forankring, forståelse og samordning mellom prosjekt og linje. Dette oppsummeres blant annet av ekstern kvalitetsikrer i forbindelse med KSP-rapport nr. 1 for Modernisering av IKT i NAV, april 2015:

Organisering og styring av programmet og Prosjekt 1 ble planlagt med en integrert modell som NAV hadde gode erfaringer fra i mindre prosjekter. Modellen ble vurdert som krevende, men også en riktig utvikling for at NAV i større grad skulle ha kontroll og unngå å bli styrt av sterke leverandører. Ekstern kvalitetssikrer mente det var en forutsetning at fullmaktstrukturer, ansvarsfordeling og sentrale strategier og prinsipper ble ferdigstilt og implementert som planlagt før utviklingsaktiviteter startet. Spesielt gjaldt dette samhandling mellom programmet, Prosjekt 1, NAV IKT og linjen.

Her så vi hvordan NAV la opp til en veldig tett sammenkobling mellom prosjektet og linje. Dette kan ha hatt negative konsekvenser for endingsmuligheter da det ikke bare var selve prosjektet som måtte endre seg, men de måtte i tillegg ha en svært sterk forankring hos eierorganisasjonen siden de også måtte være med på endringen. Vårt intervjuobjekt understreket omfanget med at linja skulle være med på alle store beslutninger prosjektet skulle ta:

---

*Måtte lage ett program som brukte NAV sine egne prosesser og rutiner – alle viktige beslutninger skulle innom i linja.*

---

Konsekvensen var at selv små beslutninger krevde omfattende strukturendringer og forankring i mange fora. Ikke minst ble dette tyngre med integrert modell hvor omfanget av beslutninger som skulle til linja var større enn de var vant til i tidligere prosjekter med denne strukturen. I SSD ble det også understreket hvor viktig samarbeidet mellom prosjekt og linje (integrert modell) var, og dette ble nevnt allerede i kapittel 1.3 som en av suksessfaktorer:

- *Gjennomføringsmodell som sikrer eierskap og som bygger kapasitet og kompetanse i etaten*
  - *Handlekraftig ledelse; god koordinering mellom linje og program*
  - *God koordinering mellom forretningsutvikling, IKT-utvikling og organisasjonsutvikling*

Ervik og Slette (2014) har skrevet en oppgave om hvilken rolle SSD hadde for MOD. De beskrev også en situasjon der vi ser at samhandlingen mellom prosjektet og linjen ble opplevd som forvirrende:

*«...SSD var et veldig godt dokument. Det var ikke det at man ikke hadde tenkt på hva man skulle lære, og hvordan man skulle samhandle på papiret. Det var risikostyring, og det var en risiko at linja ikke fikk tilstrekkelig informasjon. ... det var kompleksiteten som gjorde at folk ikke klarte å styre. Hansen opplevde et mylder av møter og workshops. Det kom også fram i intervjuene at det var brukt masse tid på moderniseringsplanlegging i NAV, men det kom til nye personer som ikke hadde med seg tidligere*



*erfaringer fra etaten når det gjaldt store prosjekt. Det ble snudd opp ned på hele organiseringen, og da forsvant mye av erfaringen ut»*

(Ervik og Slette, 2014, s 69)

Denne beskrivelsen viste at den integrerte modellen ikke ga prosjektet de rette rammene og retningslinjene som opprinnelig var tenkt. Det var svært krevende for linja å ha en reell forståelse, forankring og dermed evne til å sette rammene for prosjektet på en effektiv måte. Det ble kompliserende når dette skulle gjøres løpende mellom mange ulike miljøer i både prosjekt og linje. En slik avhengighet hadde ikke Lånekassen. De hadde strukturelle eksterne påvirkningsfaktorer gjennom styringsgrupper og skrevne dokumenter, men ikke en såpass tett daglig samarbeidsform mellom prosjekt og linje slik NAV hadde.

Det er lett å trekke den konklusjonen at den integrert modell ikke var hensiktsmessig. En grunn til å opprette store prosjekter er fordi linjen selv ikke har kapasitet, samt at gjennomføringen av et prosjekt krever andre arbeidsprosesser enn det man finner i en forvaltningsorganisasjon. Det å koble disse to strukturene og arbeidsprosessene såpass tett som det man beskrev i NAV sin SSD ble dermed å sette sterke begrensninger på prosjektet da linjen fikk tett påvirkning og styringsmulighet. Når prosjektet trengte å ta risiko og iverksette raske tiltak hadde linjen behov for kontroll og rapportering. Dette kan være en medvirkende årsak til at NAV ikke klarte å komme forbi det første prosjektet slik det opprinnelig var beskrevet. Her bekreftes den opprinnelige hypotesen vi hadde om at de byråkratiske strukturene hindret MOD en effektiv prosjektgjennomføring da de ble for tett integrert i de daglige prosessene og beslutningsstrukturene. De fikk ikke reelt delegert ansvaret for prosjektgjennomføringen.

### 7.1.3 Styret i Lånekassen

Den siste av de store strukturelle forskjellene vi har studert er Styret til Lånekassen. Vi har allerede sett at Styret hadde en positiv virking for LØFT. Dette var et besluttsende, styrende og kontrollerende organ som Departementet opprettet for å følge opp prosjektet på vegne av dem. Fra intervju med IT Direktøren og et medlem fra Styret så vi at disse hadde gjensidig tillitt til hverandre. Det kan være naturlig å tenke at de var på modningsnivået Produksjonsgruppe<sup>27</sup> i henhold til Sjøvold sine teorier om team og samarbeid og at de hadde etablert ett "oss". Hvis de var på dette nivået ville de være i stand til å lære ved å eksperimentere med nye og kanskje mer effektive måter å nå gruppens mål på. Det var nettopp det de gjorde to ganger ved å endre kontraktsform og gjennomføringsmetode. Styret støttet

---

<sup>27</sup> Se kapittel 2.2 for en beskrivelse av team og modenhetsnivåer

dermed Lånekassen og LØFT over i en dobbeltekrets læring der man stiller spørsmål til mål og virkemidler for gruppen, og klarer å endre seg på bakgrunn av dette.

Lånekassen benyttet seg av de byråkratiske strukturene for å få nødvendig handlingsrom med tillitt oppover i hierarkiet gjennom Styret. En av grunnene til at LØFT klarte å ta steget fra periode 2 til periode 3 var nettopp fordi de hadde støtte fra Styret. Departementet var i utgangspunktet skeptiske, men med godt grunnlag fra prosjektet samt anbefaling fra Styret ble det en aksept fra departementet at de løste gjennomføringen på denne måten.

---

*Vi viste at organisasjonen (LØFT) hadde opparbeidet seg den beste kompetansen til å styre dette selv*

*Gro Seim*

---

I vårt intervju med Gro Seim, styremedlem i LØFT de siste syv årene, kunne hun støtte opp under beskrivelsene av Styret som vi fikk av Sigurd Eriksson. De hadde en reell innflytelse inn i departementet. Gro understreket at det var en utfordring å forklare ovenfor et departement kompleksiteten og risikoen i prosjekter som LØFT, og ikke minst var det vanskelig å forklare hvorfor man ikke klarte å holde seg innenfor de rammene som var gitt. Da var det en fordel at departementet hadde et uavhengig styret som satt tettere på programmet og dermed har en større forståelse for de utfordringene som et slikt prosjekt møtte. Gro understrekte at felles vilje fra den enkelte ansatte, prosjektdeltagere, prosjektledere, etatsledere, styremedlemmer og nøkkelpersoner i departementet i at prosjektet skulle lykkes, samt tillitt mellom disse gruppene var avgjørende for å finne gode løsninger når prosjektet opplevde motstand. Dette støttes også i Gartner sin sluttevaluering av programmet (2015).

NAV på den andre siden hadde ikke den samme direkte forankringen inn i Departementet. Det er ikke sikkert at utfallet ville vært annerledes hvis Departementet hadde vært mer direkte involvert, men vårt intervjuobjekt fra MOD påpekte at departementet hadde vært fraværende i prosessen og at:

---

*Departementet burde fått mer kjeft for det som skjedde*

---

Dette kan tyde på at MOD satt mer alene i å sikre at prosjektet leverte enn det LØFT gjorde. MOD, NAV og Departement var på et lavt team nivå for å bruke begrepene til Sjøvold. Vår vurdering utfra

intervjuer, sluttrapport og stortingshøringene som ble gjennomført i etterkant var at de enten var på nivå Reservasjonsgruppe – "jeg" eller Lagåndgruppe - «vi». Det som kjennetegner disse gruppene, og styringssamarbeidet for MOD, var at det ikke er deling av informasjon for læring og reell justering. Rapportering og kontroll var de fremtredende styringsmekanismene og ikke dialog og samarbeid. Dette er elementer som er tydelig i klare byråkratier, og ikke i en lærende organisasjon.

## 7.2 Intern prosjektorganisering for å støtte læring

Vi har sett på de tre store forskjellene innenfor de strukturelle rammene rundt prosjektene. Videre er det viktig å se på selve prosjektorganiseringen. Begge prosjektene ble organisert med grunnlag i MSP, Prince2 samt den samme kontraktsformen PS2000. Begge brukte smidig metode for å utvikle systemene. Fra den gjennomgangen vi hadde kunne vi ikke se de store forskjellene mellom disse organiseringene. Begge var strukturelle i sin tilnærming til selve prosjektorganiseringen slik trendene innen prosjektstyring er i dag. Til tross for at smidig utvikling er en motfaktor til det strukturelle er allikevel rammene i begge prosjektene såpass rigide at den agile tilnærmingen til prosjektet var begrenset til små områder. Det var sterke rammer rundt på omfang, tid, styring, beslutning og kostnader.

Det kan virke som om det er en mulig konflikt mellom KS prosessen og Agile metoder, hvor den første setter høye krav til langsiktig og detaljert planlegging, med tydelige beslutningspunkter og rapporteringsregimer. Agile metoder forutsetter også en klar forankring i virksomhetsmålene, men har en annen tilnærming til gjennomføring som beskrevet innledningsvis i kapittel 2.3. I smidig utvikling er hensikten at det skal jobbes tett på forrentningen, iterasjonene skal være korte, og det skal lages programmer underveis som brukeren kontinuerlig kan verifisere. Dette var den metoden LØFT innførte i periode 3. Vi så fra kapittel 6.1.3 at Lånekassen trengte modningen og læringen fra Periode 1 og 2 før de var i stand til å ta over prosjektet selv, og jobbe agilt.

Både i MOD og i LØFT ble det jobbet etter smidig metode i selve utviklingsløpene. Det er fort gjort å tenke at prosjektet følger smidig metode hvis det jobbes slik i områdene med spesifisering, utvikling og test. Smidighet i utviklingsmetoden er dog ikke smidighet i en prosjektorganisering. Hele prosjektet må ha en forståelse for metodikken da det er funksjonelle beslutningstagere som skal sitte på de endelige beslutningene når det gjelder funksjonalitet. Ikke minst er det viktig at beslutningene legges på riktig nivå, og det er på det laveste funksjonelle nivået. Slike beslutningsstrukturer er det vanskelig å dele

mellom et prosjekt og en linje slik det ble forsøkt gjennom den systematisert integrert modellen til MOD. Det er lettere å implementere dette gjennom tillitt og støtte slik de opplevde i LØFT i periode 3.

Hvis et prosjekt skal jobbe etter «contingency model» som beskrevet i kapittel 2.3 med agil utvikling krever dette at hele prosjektorganisasjonen jobber etter følgende prinsipper:

1. *Leader member relations: How well do the manager and the employees get along?*
2. *Task structure: Is the job highly structured, fairly unstructured, or somewhere in between?*
3. *Position power: How much authority does the manager possess?*

For at det agile, smidige skal fungere holder det ikke at utviklere får utdelt oppgaver med to til tre ukers horisont. Det er like viktig at de på funksjonell side har tillitt til utviklere (1) og at prosjektledelsen har nok fleksibilitet til å styre (3). Vi så fra Lånekassen at de i periode 3 reelt sett styrer etter prinsipp 1 når de fokuserte på produktteam og testgrupper som beskrevet i kapittel 6.1.3. Vi ser også at det tar Lånekassen hele periode 1 og periode 2 å komme dit. Vi så også fra våre intervjuobjekter at ledelsen sin involvering (3) også er sentral for at de kunne bygget opp den gjensidige tillitten og faktisk skjønne og tørre ta beslutninger som beskrevet i kapittel 6.1.3.

### 7.3 Konflikt mellom struktur og læring

Vi har nå sett at Lånekassen til dels har hatt den strammeste strukturen med den mest tydelige stortingsmeldingen og styret som ett ekstra styrings- og kontrollorgan. NAV hadde sin integrerte modell som skulle sikre involvering av linjen, men manglet klare retningslinjer fra prosjektets eier (departementet) via stortingsmelding og dermed også forankring og involvering fra øverste nivå. Prosjektorganiseringen i begge prosjekter ble bygget på en rigid struktur til tross for ønske om en smidig utviklingsmetodikk. Både erfaringen fra disse prosjektene og undersøkelsene fra Standish Group (kap. 2.3) har vist at prosjekter med smidig gjennomføringsmetodikk lykkes best. Lånekassen begynte med dette først i periode 3, men brukte lang tid på å komme til denne fasen. I deres tilfelle var det departementet som ønsket å holde på eksisterende metodikk, mens styret støttet prosjektet i beslutningen om å gjennomføre endringen fra periode 2 til 3. Vi vil hevde at den detaljerte stortingsmeldingen og styret sin evne til å ivareta departementets behov for struktur, samt å støtte prosjektet for å nå sine mål, var avgjørende for at prosjektet endret kurs.

Det er mulig å kombinere behovet for langsiktighet og planlegging med smidig tilnærming. Det sentrale i smidig metode er å ha tydelige mål. Hvordan man kommer til målet må justeres underveis, og i dette

ligger den grunnleggende forståelsen for at prosjekter erfarer og lærer underveis. Denne læringen klarte LØFT gjennom de ulike periodene, men spesielt i overgangen til periode 3. Det samme klarte ikke MOD som prosjekt. Når strukturene og rammene ikke ble opprettholdt la de ned prosjektet til tross for at målene var uendret.

Vi vil fortsatt hevde at de byråkratiske strukturene ikke er hensiktsmessige i komplekse, teknologiske prosjekter. KS regimets krav til detaljering før prosjektet startes opp, og oppfølging underveis er ikke tilpasset denne typen prosjekter. Måbilde og overordnede rammer er viktig fra starten av prosjektene, men målet må deles opp i mindre deler slik kontinuerlig endring og justeringer kan flyte fritt når ny kunnskap opparbeides.

## 8 Oppsummering

I denne oppgaven har vi ønsket å studere sammenhengen mellom organisasjonsform og læringsevne i offentlige, norske IT prosjekter. I dagens samfunn med rask teknologisk utvikling mener vi at evnen til å lære er viktig for å holde takt med denne utviklingen. Dette kan være utfordrende for alle typer av organisasjoner, men kanskje spesielt for offentlige, som er sterkt preget av byråkrati. Derfor har vi brukt prosjektene til Lånekassen og NAV til å få svar på spørsmålene i vår problemstilling rundt struktur, læring og konsekvens.

### **Har de byråkratiske strukturene i etatene påvirkning på strukturene i IT prosjektene?**

Vi har forutsatt og konkludert med at NAV og Lånekassen, på lik linje med de fleste offentlige etater, er organisasjoner med klare byråkratiske trekk. Videre har vi sett at disse trekkene ble videreført inn i prosjektene MOD og LØFT. Allerede fra stortingsmeldingene og spesielt forankret i KS-regimet settes det opp rigide, byråkratiske strukturer rundt gjennomføringen av prosjektene. De er begge hierarkisk organisert, har langsiktige forutsigbare planer, høy detaljeringsgrad på leveranser og et godt organisert regime for oppfølging av at planene følges og kvalitetssikring av leveransene.

### **Klarer prosjektene å lære og endre seg underveis?**

Når vi har sett på prosjektforløpene følges Lånekassen over en lengre periode enn NAV, men de hadde en sammenlignbar utvikling i første periode. Både LØFT og MOD hadde feilet med sine opprinnelige planer, og Lånekassen måtte i tillegg gjøre en stor endring i periode 2 da prosjektet ikke lenger hadde ønsket fremdrift. Når vi fokuserte på læringen som har skjedd i disse prosjektene så vi at Lånekassen er på nivået dobbeltkrets læring (Argyris & Schön, 1978) og har klare trekk som tyder på at de har utviklet seg til en lærende organisasjon. De vurderte om de har de riktige virkemidlene og endrer seg slik at de er i bedre stand til å nå målene sine. De hadde etablert en felles visjon og en kultur der prosjektets medlemmer tør å ta avgjørelser som bidrar til mestringsfølelse og gruppelæring. Ved å ta tak i de mentale modellene som sitter igjen fra den byråkratiske tankegangen har de klart å overvinne lærehemninger som "Jeg er min stilling" og "Fienden er der ute" og sørget for at samhandlingen og systemtenkningen har fått bedre spillerom. Prosjektgruppen utviklet seg som team slik at de kom ut av reservasjonsfasen og inn i produktiv modus.

NAV og MOD hadde de samme utfordringene, men klarte ikke å overvinne de lærehemningen de hadde innen prosjektet ble avsluttet. På grunn av manglende delegering av reell autoritet tok aldri linjen det ansvaret som IT forventet de skulle ta. Det var heller ikke skapt en felles visjon, og illusjonen om at

ledergruppen hadde kontroll var sterkt tilstede. Manglende mestringsfølelse og gruppelæring førte til prosjekt-team med lavt modningsnivå, frustrasjon og derav lav produktivitet. I tidsperioden for vår studie kan vi dermed si at NAV ikke viste de samme tegn til å bli en lærende organisasjon gjennom dette prosjektet.

### **Er det en konflikt mellom de strukturelle rammene til prosjektene og deres evne til å levere komplekse, teknologiske løsninger?**

I begge prosjektene har vi sett at de feiler både i planlegging og gjennomføring. Det er selvsagt flere grunner til dette, men vi hevder at en av hovedårsakene er de strukturelle rammene. De legger ikke til rette for den læring og utvikling som er nødvendig for å levere komplekse, teknologiske løsninger. Det er vanskelig for bestiller av en løsning å vite sikkert hva man trenger i fremtiden som stadig er i endring, men man vet hvilke behov som skal løses. Dette håndteres best via smidig utvikling og smidig organisering. Vi ser at Lånekassen gjennomgående gikk over til smidig metodikk når de tok over prosjektet på egen hånd, og dette har de fortsatt med selv etter at prosjektet ble avsluttet. Det er selvfølgelig også behov for struktur og rammer for å gjennomføre IT prosjekter, men det må være en balanse mellom kontroll og frihet til å tenke nytt. Vi så at forskjellene i struktur, delegert ansvar og involvering av eiere påvirket utviklingen av prosjektene. Smidig utvikling står i kontrast til KS regimet som krever en detaljert planlegging før oppstart. Endringer underveis i slike komplekse prosjekter er naturlige på grunn av at prosjektets medlemmer og beslutningstakere lærer underveis og ny teknologi utvikles. Dette håndteres som risiko i tradisjonell prosjektstyring som ligger til grunn for KS regimet.

I tillegg til prosjektene er det behov for å se på hele organisasjonen for å se om den er rigget for å håndtere utviklingen og tilhørende læring. Som nevnt i avsnittet om lærehemninger er evnen til å tilpasse seg ofte manglende ved en gradvis økende trussel. I disse prosjektene var det ikke snakk om en trussel i form av direkte konkurranse i markedet, men det handlet om evnen til å holde tritt med utviklingen som skjer hurtig. Når vi startet med denne oppgaven ble det sagt at det offentlige i Norge har sakkert akterut når det gjelder digitalisering, og vi ser at det samme er tilfelle i 2017. Det var ikke fordi det ikke skjer utvikling på den teknologiske fronten, men andre land er raskere på teknologisk utvikling enn oss. Vi kan ikke lenger kjøre store, rigide prosjekter for å utvikle oss, men vi må ha en kontinuerlig utvikling. For å klare dette må organisasjonene også være smidig organisert.

Lånekassen har tatt dette steget ved å organisere seg med sine tverrfaglige produkt-team som har fortsatt med smidig utvikling, og i neste kapittel vil vi også se hvordan NAV har utviklet seg i samme retning.

Når vi begynte med denne oppgaven ønsket vi å finne ut hvorfor noen IT prosjekter lykkes og andre ikke. Vi så at det var mange aspekter som kunne undersøkes i forbindelse med dette, men vi siktet oss inn mot struktur og læring. Det innledende sitatet om at den "nåværende kompleksiteten er langt mer omfattende enn noen gang tidligere" (Senge, 1991) er minst like aktuelt nå og kommer til å være like aktuelt i fremtiden som da det ble skrevet. De færreste, om noen, organisasjoner vil kunne overleve i lengre tid uten å ta til seg ny kunnskap og utvikle seg. Det å være en lærende organisasjon er dermed vesentlig for å følge med i den farten teknologien nå utvikler seg. Offentlige etater er mer robuste i forhold til overlevelse, men på grunn av den byråkratiske strukturen har de også større utfordringer med å omstille seg i takt med de endringer som skjer i samfunnet.

Når vi nå har sett på Lånekassen sitt LØFT prosjekt og NAV sitt MOD, har vi fått bekreftet en del av våre hypoteser, men vi har også sett at det er tilleggsfaktorer som er viktige for at læring og endring skal kunne finne sted. Byråkratiske strukturer blir arvet til prosjektene og hemmer læring og utvikling, men dette er også knyttet til rammene for prosjektgjennomføring i det offentlige. Lånekassen, og NAV etter at case-studie ble avsluttet, har vist at de kan utvikle seg til å bli lærende organisasjoner som benytter smidig metoder for å videreutvikle organisasjonen i takt med den teknologiske utviklingen og krav fra samfunnet. Dette har dog skjedd utenfor de forhåndsdefinerte prosjekt-rammene.



## 9 Veien videre for NAV

I og med at vår analyse er foretatt når prosjektene ble avsluttet/stoppet i 2015 ønsker vi å beskrive litt av den videre utviklingen hos NAV. Noe er allerede beskrevet i kapittel 6.4. Til tross for at prosjektet ble stoppet var det fortsatt mange utfordringer som måtte løses. Prosjektet 1 ble som tidligere beskrevet ferdigstilt i en annen form og med redusert omfang. Vi snakket med Torbjørn Larsen igjen forsommeren 2017 og det er tatt mange grep både i organisasjonen NAV IKT og hvordan de jobber videre med utvikling i hele NAV. På lik linje med Lånekassen etablerer de en ny struktur som skal være mer smidig. I stedet for å gjennomføre store prosjekter skal mye leveres via tverrfaglige team som er leveranseorienterte. Det er fagsiden som skal ha produkteierskapet og dermed ansvaret for å føre endringene videre. Å få til en god arbeidsdeling mellom IT og fagsiden som er bygget på partnerskap har vært viktig. Tidligere har relasjonen mellom partene vært i form av bestiller og leverandør og dette har ført til mer distanse. De har fokus på at NAV tar mer eierskap over egen utvikling enn tidligere, og ønsker primært å utvikle skreddersydde løsninger selv.

---

*Prosjektmodellen er dyrere enn smidig utvikling. Hylleware er billigere enn tilpasning.  
Skal man skreddersy er det billigere å gjøre det selv.*

*Torbjørn Larsen*

---

Torbjørn Larsen presiserer at prosjektenes tid ikke er forbi for NAV, men at det er nødvendig å få til en billigere måte å gjennomføre IT utviklingen på. En rigid prosjektstruktur kommer fordi man ikke har god nok kontroll, men overheaden på ett prosjekt er vesentlig høyere enn ved smidig tilnærming. Endringer av planer underveis i ett prosjekt ansees også som en risiko. Prosjekt 2 har en ramme på 1 milliard der halvparten vil være utvikling av nye funksjoner og systemer, mens den andre halvpart vil være endringer på eksisterende systemer. Mye vil dermed kunne løses av deres nye, interne, smidige team og noe kan involvere eksterne samarbeidspartnere. De har fortsatt mye å lære og Torbjørn Larsen sier at det er en kulturendring som skal til for å komme inn i smidig utvikling og for at organisasjonen skal få en forståelse for hvor de skal. De store prosjektene var gjennomplanlagt, men de som skulle gjennomføre kjente allikevel ikke målbildet godt nok. Nå skal man gjøre det motsatte.

---

*Kompetansemiljøene skal finne ut av veien til målet. Smidige team handler om rammebetingelser og kompetanse. Man må ha et klart bilde av målet, men man må også klare å rive det fra hverandre.*

*Torbjørn Larsen*

---

For å få til dette er det viktig å ha den riktige kompetansen både på fag- og IT-siden, og der har de fortsatt noen mangler. I tillegg jobber de kontinuerlig med å finne den riktige strukturen for å kunne jobbe mer effektivt med utvikling. Det er tydelig at NAV også er i en læringsprosess. Under digitaliseringskonferansen 2017 fikk de førstepremien for arbeidet med digital sykefraværsoppfølging. Dette er utviklet i smidig team i samarbeid mellom behovseier og utvikler, og en bekreftelse på at de er rett vei. (<https://www.difi.no/opplaeringstilbud/digitaliseringskonferansen/digitaliseringsprisen>)

## Referanser

- ❖ Argyris, C. og Schön D.A., (1978) Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading: Addison-Wesley
- ❖ Blau, P.M (1963) Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relationships in Two Government Agencies. Open University
- ❖ Bolden, R. (2011) Distributed Leadership in Organizations: A Review of Theory and Research. International Journal of Management Reviews, Vol. 13, 251–269
- ❖ Bolden, R., Gosling, J., Marturano, A. and Dennison, P. (2003) A REVIEW OF LEADERSHIP THEORY AND COMPETENCY FRAMEWORKS. Centre for Leadership Studies University of Exeter.  
<http://www2.fcsh.unl.pt/docentes/luisrodrigues/textos/Lideran%C3%A7a.pdf>
- ❖ Clegg, Stewart & Kornberger, Martin & Pitsis, Tyrone. (2009). Managing and Organizations: An Introduction to Theory and Practice. 3<sup>rd</sup> Edition. Sage
- ❖ Coldbjørnsen, T. (2015) Ledelse og styring i offentlig sektor. Notat til Produktivitetskomisjonen.  
<http://produktivitetskomisjonen.no/files/2014/02/Ledelse-og-styring-i-offentlig-sektor.pdf>
- ❖ Difi-rapport 2016:6, Nøknele til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?  
<https://www.difi.no/rapport/2016/11/noklene-til-handlingsrommet-hva-fremmer-og-hemmer-effektivisering-i-staten>
- ❖ Ervik, M.K., og Slette D., (2014) Modernisering av IKT i NAV: På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i Moderniseringsprogrammet?, Masteroppgave på CBS/DPU, Danmark  
<https://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/223695/Dagfinn%20Slette%20Marit%20Knutshaug%20Ervik.pdf?sequence=1>
- ❖ Gartner (2015) Gartner Highlights 10 Things CIOs Need to Know About Agile Development. Agile Development on the Agenda at Gartner's Application Architecture, Development and Infrastructure Summit in Sydney. <https://www.gartner.com/newsroom/id/3085517>
- ❖ Gartner (2015). En rapport for Lånekassen. Sluttevaluering av LØFT programmet.  
<https://lanekassen.no/Global/Om%20organisasjonen/Sluttevaluering%20L%C3%98FT%20Gartner.pdf>
- ❖ Gazendam, H. W.M., (1993). Variety Controls Variety: On the Use of Organization Theories in Information Management. Groningen: Wolters-Noordhoff

- ❖ Given, L.M (2008) The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods, Volume 1 &2. Sage Publications Inc.
- ❖ Hamel,G. (2014) Beureaucracy Must Die. Harvard Business Review, November 04.  
<https://hbr.org/2014/11/bureaucracy-must-die>
- ❖ Jaffee, D. (2008) Conflict at Work Throughout the History of Organizations. In Carsten K.W. De Dreu and Michele J. Gelfand, eds., The Psychology of Conflict and Conflict Management in Organizations. New York: Lawrence Erlbaum Associates. 2008.
- ❖ Marnburg, E., (2001) Den selvutviklende virksomhet: Idèpilarer I lærende organisasjoner. Gyldendal Norsk forlag
- ❖ Merton, R.K., (1957) Social Theory and Social Structures. Free Press
- ❖ Metier (2012) KS2 av Moderniseringsprogrammet av IKT i NAV - Prosjekt 1. Rapport til Arbeidsdepartementet og Finansdepartementet.
- ❖ Mohd Hairul Nizam Nasir and Shamsul Sahibuddin (2011) Critical success factors for software projects: A comparative study. Scientific Research and Essays, Vol. 6, No. 10
- ❖ O'Sheedy, D.G (2012) A study of agile project management methods used for IT implementation projects in small and medium-sized enterprises. Southern Cross University, ePublications@SCU
- ❖ Royce, W.W (1970) MANAGING THE DEVELOPMENT OF LARGE SOFTWARE SYSTEMS  
<http://www.txtscribe.me/athenaeum/waterfall.pdf>
- ❖ Selznick, P. (1943) An Approach to a Theory of Bureaucracy". *American Sociological Review*. 8 (1): 47–54.
- ❖ Senge, P.M., (1991) Den femte disiplin: Kunsten å skape den lærende organisasjon. Egmont Hjemmets Bokforlag
- ❖ Sjøvold, E., (2006) Teamet: utvikling, effektivitet og endring I grupper. Universitetsforlaget
- ❖ St.meld. nr. 12 (2003-2004). Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-12-2003-2004-/id197547/>
- ❖ St.meld. nr. 14 (2002-2003). Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-14-2002-2003-/id196556/>
- ❖ Styringsdokument for fornyelse av Statens lånekasse for utdanning (2015). Versjon 2.89
- ❖ Styringsdokument for modernisering av IKT i NAV (2012) Versjon 1.20.
- ❖ The Agile Manifesto. <http://agilemanifesto.org/>
- ❖ Thomas, J., Mullaly, M. (2008). Researching the value of project management. 14 Campus Boulevard, Newtown Square: Project Management Institute.

❖ Yin, R.K. (2003, 2009) Case Study Research: Design and Methods. Sage Publications Inc.