



# Suksessfaktorer for offentlige digitaliseringsprosjekter

*En case-studie av EDAG-prosjektet*

**Christer Halvorsen og Torbjørn Lunde**

**Veileder: Professor Jon Iden**

Masterutredning i hovedprofilen Økonomisk Styring

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## Forord

Denne masterutredningen er et resultat av det selvstendige arbeidet i hovedprofilen Økonomisk Styring (BUS), ved Norges Handelshøyskole. Arbeidet med avhandlingen har gitt oss økt innsikt i et fagfelt som engasjerer begge forskerne. I tillegg har vi fått kunnskap om hvordan utføre et større vitenskapelig arbeid.

Vi føler oss privilegerte som har fått muligheten til å forske på suksessfaktorer ved offentlig digitalisering. Spesielt spennende har det vært å bidra med økt innsikt i litteraturen innenfor et dagsaktuelt fagområde som er etterspurt av academia og næringslivet. Det har vært interessant å intervjuer prosjektledere i EDAG-prosjektet, og undersøke hva de definerer som suksessfaktorer.

Arbeidet har vært lærerikt, spesielt med tanke på hvordan vi har samarbeidet og kommunisert på. Vi har hatt mange spennende diskusjoner, men likevel hatt en god dialog som har ledet oss frem til felles enighet. Samtidig har prosessen lært oss verdien av strukturert planlegging og presis koordinering. Vår aktive bruk av planleggingsverktøy har hjulpet oss å holde god oversikt, og sørget for jevn fremdrift i arbeidet. Dette har vært en motiverende faktor for oss.

Først og fremst vil vi takke vår veileder, Professor Jon Iden, for å ha rettet vår interesse for fagområdet og gitt oss god veiledning underveis. Spesielt vil vi takke for gode innspill og interessante diskusjoner som har hatt betydning for resultatet av utredningen. Vi vil også fremheve Idens gode oppfølging og organisering som faktorer som har vært betydningsfulle for oss.

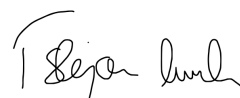
Videre ønsker vi å rette en stor takk til vår kontaktperson i EDAG-prosjektet. Vedkommende har bidratt med stort engasjement under innledende samtaler, og bistått med god koordinering i forbindelse med planlegging av intervjuer. Vi vil også takke prosjektlederne og deres bidrag til verdifulle funn under intervjuene.

Vi ønsker deg god lesning. Bergen, 18.12.2016



---

Christer Halvorsen



---

Torbjørn Lunde

---

## Sammendrag

I denne studien har vi studert suksessfaktorer for å lykkes med digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Bakgrunnen for studien var det økende behovet for digitalisering i offentlig sektor, samt at mange offentlige digitaliseringsprosjekter mislykkes. For å besvare forsknings-spørsmålet har vi gjennomført en kvalitativ case-studie, der vi intervjuet sentrale prosjektledere i EDAG-prosjektet. Dette prosjektet er ansett som et vellykket offentlig digitaliseringsprosjekt.

Det er flere suksessfaktorer ved EDAG-prosjektet som er overførbare til andre offentlige digitaliseringsprosjekter. Prosjektlederne trakk frem at arbeidet med regelverksutvikling var sentralt for å sikre den juridiske kvaliteten i prosjektet. Implementeringen av løsningen var meget vellykket, grunnet god planlegging. Tilsvarende har forankring i etatsledelsen vært viktig for å sikre prioritet i etatene. Derimot var ikke forankringen hos etatene optimal etter innføring, slik at mye av initiativet for videreutvikling av A-ordningen har falt på Etatenes Fellesforvaltning. En annen viktig suksessfaktor var å beskytte prosjektmål, og begrense omfanget av prosjektet. Dette forhindret at ordningen ble for komplisert.

Studien konkluderer med at EDAG-prosjektets suksessfaktorer samsvarer i stor grad med litteraturen. Vi fant spesielt at prosjektets endringskompetanse, samt involvering av målgruppen var nøkkelfaktorer for EDAG-prosjektets suksess. Skatteetatens høye IKT-kompetanse og utstrakte endringskultur mener vi har dannet grunnlag for å oppnå andre suksessfaktorer.

I tillegg konkluderer vi med at samhandling er en suksessfaktor for å lykkes med offentlige digitaliseringsprosjekter. Økt fokus på samhandling er viktig for å oppnå godt samarbeid og god koordinering. Vårt bidrag til litteraturen kan sammenstilles med eksisterende forskning på området. Å samlokalisere tverrfaglige ressurser, samt skape forankring hos involverte parter, vil være effektive virkemidler for å sikre god samhandling.

Vi foreslår videre forskning på flere offentlige digitaliseringsprosjekter av ulik karakter. På den måten vil studiens validitet styrkes ytterligere, og andre suksessfaktorer kan oppdages. I tillegg vil det være nyttig med mer forskning på tverretatlige prosjekter, ettersom at dette er et lite utforsket fagfelt.

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD .....</b>	<b>2</b>
<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>3</b>
<b>INNHOLDSFORTEGNELSE .....</b>	<b>4</b>
<b>LISTER OVER FIGURER OG TABELLER.....</b>	<b>6</b>
<b>INNLEDNING .....</b>	<b>7</b>
1.1    BAKGRUNN OG FORMÅL .....	7
1.2    FORSKNINGSSPØRSMÅL .....	8
1.3    METODISK VALG.....	8
1.4    STRUKTUR.....	9
<b>2.    LITTERATUR .....</b>	<b>10</b>
2.1    HISTORISK OVERBLIKK.....	10
2.1.1 <i>Produktivitetssparadokset</i> .....	10
2.2    DIGITALISERING.....	12
2.2.1 <i>Hva er digitalisering?</i> .....	12
2.2.2 <i>Digital modenhet</i> .....	12
2.2.3 <i>Sosio-teknisk teori</i> .....	14
2.3    DIGITALISERING I OFFENTLIG SEKTOR.....	15
2.3.1 <i>Offentlig sektor</i> .....	16
2.3.2 <i>Produktivitet i offentlig sektor</i> .....	17
2.3.3 <i>Statlig IKT-politikk</i> .....	19
2.3.4 <i>IKT-politiske tiltak</i> .....	20
2.3.5 <i>Personvern og informasjonssikkerhet</i> .....	21
2.3.6 <i>Status digitalisering i offentlig sektor</i> .....	21
2.4    PROSJEKTLEDELSE .....	23
2.5    SUKSESSFaktorER FOR OFFENTLIGE IKT-PROSJEKTER .....	25
2.6    ENDRINGSLEDELSE .....	27
<b>3.    EDAG-PROSJEKTET OG INNFØRING AV A-ORDNINGEN .....</b>	<b>30</b>
3.1    A-ORDNINGEN .....	30
3.2    STYRING OG ORGANISERING .....	32
3.2.1 <i>Styringsmodellen</i> .....	33
3.2.2 <i>Prosjektorganisering</i> .....	34

3.2.3	<i>Prosjektmetodikk</i> .....	37
<b>4.</b>	<b>METODE</b> .....	<b>38</b>
4.1	FORSKNINGSTILNÆRMING .....	38
4.2	FORSKNINGSDESIGN .....	38
4.3	DATAINNSAMLING OG ANALYSE .....	39
4.3.1	<i>Datainnsamling</i> .....	40
4.3.2	<i>Dataanalyse</i> .....	41
4.4	FORSKNINGSETIKK .....	42
4.5	FORVENTNINGER OM FUNN .....	42
<b>5.</b>	<b>FUNN</b> .....	<b>43</b>
5.1	FORMÅLSSTYRING .....	43
5.2	REGELVERKSUTVIKLING .....	47
5.3	TEKNOLOGIUTVIKLING .....	50
5.4	IMPLEMENTERING .....	53
5.5	FORVALTNING .....	55
5.6	PROSJEKLEDELSE- OG STYRING .....	58
5.7	SUKSESSFAKTORER FOR EDAG-PROSJEKTET .....	62
<b>6.</b>	<b>DISKUSJON</b> .....	<b>64</b>
6.1	SUKSESSFAKTORER VED OFFENTLIG DIGITALISERING .....	64
6.2	SAMSVARER EDAG-PROSJEKTET MED LITTERATUREN? .....	69
6.3	SAMHANDLING .....	70
6.4	EVALUERING AV STUDIEN .....	74
6.4.1	<i>Reliabilitet</i> .....	74
6.4.2	<i>Validitet</i> .....	75
<b>7.</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>77</b>
7.1	IMPLIKASJONER FOR OFFENTLIG SEKTOR .....	78
7.2	IMPLIKASJONER FOR FORSKNINGEN .....	79
<b>8.</b>	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>80</b>
	<b>VEDLEGG 1: FORENKLET SAMMENSTILLING AV INTERVJUGUIDER</b> .....	<b>88</b>
	<b>VEDLEGG 2: INFORMASJONSSKRIV TIL INTERVJUOBJEKTER</b> .....	<b>91</b>
	<b>VEDLEGG 3: SAMTYKKEERKLÆRING</b> .....	<b>92</b>

---

## Lister over figurer og tabeller

FIGUR 1: RAMMEVERK FOR Å MÅLE DIGITAL MODENHET (WESTMANN & McAFEE, 2012).....	13
FIGUR 2: SOSIO-TEKNISK ENDRINGSMODELL (LEAVITT & BASS, 1964).....	15
FIGUR 3: FUNKSJONELL STRUKTUR I OFFENTLIG SEKTOR (SSB, 2013).....	16
FIGUR 4: NØKKELTALL FOR ID-PORTEN, PER ÅR 2010-2015 (DIFI, 2016A).....	22
FIGUR 5: SAMMENHENGEN MELLOM RESULTATMÅL, EFFEKTMÅL OG SAMFUNNSMÅL (HAANÆS ET AL., 2006).....	24
FIGUR 6: OVERSIKT OVER A-ORDNINGEN (LIODDEN, 2016). ....	31
FIGUR 7: SKISSE AV VERDIKJEDEN I A-ORDNINGEN (LIODDEN, 2016). ....	31
FIGUR 8: STYRINGSMODELLEN I EDAG-PROSJEKTET (LIODDEN, 2016).....	33
FIGUR 9: PROSJEKTHIERARKI I EDAG, MED 4 DELPROSJEKTER OG 3 MOTTAKSPROSJEKTER (LIODDEN, 2016). ....	35
FIGUR 10: INTERTEMPORAL FASEINDELING AV PROSJEKTET .....	43
TABELL 1: SUKSESSFaktorER FOR OFFENTLIGE DIGITALISERINGSPROSJEKTER (JØRGENSEN, 2015) .....	25
TABELL 2: FORMÅL MED A-ORDNINGEN. ....	30
TABELL 3: OVERSIKT OVER SEKUNDÆRDATA.....	40
TABELL 4: OVERSIKT OVER INTERVJUOBJEKTER .....	41
TABELL 5: SUKSESSFaktorER FOR FORMÅLSSTYRINGEN .....	46
TABELL 6: SUKSESSFaktorER FOR REGELVERKSUTVIKLINGEN.....	49
TABELL 7: SUKSESSFaktorER FOR TEKNOLOGIUTVIKLINGEN .....	52
TABELL 8: SUKSESSFaktorER FOR IMPLEMENTERINGEN .....	55
TABELL 9: SUKSESSFaktorER FOR FORVALTNINGEN .....	57
TABELL 10: SUKSESSFaktorER FOR PROSJEKTARBEIDET .....	61
TABELL 11: OPPSUMMERING AV SUKSESSFaktorER FOR EDAG-PROSJEKTET.....	62
TABELL 12: BIDRAG TIL SUKSESSFaktorER FOR TVERRETATLIGE DIGITALISERINGSPROSJEKTER .....	73

# Innledning

## 1.1 Bakgrunn og formål

Det er et økende effektiviseringsbehov i offentlig tjenesteproduksjon (NHO, 2015). Endringer i demografisammensetningen og etterspørselsvekst etter offentlige tjenester vil medføre ytterligere økning i offentlige utgifters andel av BNP for fastlands-Norge i tiårene fremover. Den norske stat møter sterkt press fra skattebetalerne, næringsliv og multilaterale forbindelser for å sikre effektiv ressursutnyttelse (NOU 2016: 3). Digitalisering av offentlige tjenester er trukket frem som ett av de sentrale effektiviseringstiltakene i Produktivitetskommisjonens rapport fra 2016.

Den hurtigvoksende teknologiutviklingen skaper store muligheter for effektivisering gjennom å omdanne analoge prosesser til digitale. I offentlig sektor har gevinstrealiseringen av digitalisering ofte vært dårlig utnyttet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015-2016). Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) peker på svak brukerorientering og lav gevinstrealisering som de sterkeste forbedringsområdene av offentlige digitaliseringsprosjekter (Difi, 2016a). For å oppnå målsetningen om en mer effektiv offentlig forvaltning, ser vi dermed et stort behov i etatene for suksessfaktorer ved offentlig digitalisering.

Norge kan dra nytte av erfaringer fra andre land i det kommende digitaliseringsarbeidet. Estland er et digitalt foregangsland (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015a). Landet har lyktes med integrering av digitale fellesløsninger, og gjennomført suksessfulle offentlige digitaliseringsprosjekter. Det er også eksempler på suksessfulle norske digitaliseringsprosjekter. Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere (EDAG) trekkes frem som ett av de mest vellykkede digitaliseringsprosjektene, og mottok prisen som "Årets digitale suksesshistorie" for 2015 (Difi, 2016b). De økonomiske effektene er også godt dokumentert, med om lag 600 millioner kroner i årlige besparelser for næringslivet (Liodden, 2016). Videre finnes det liten forskning på slike tverretatlige digitaliseringsprosjekter, der flere etater er involvert.

Som en utvidet forskning på suksessfaktorer i digitaliseringsprosjekter, ønsker vi å forske på et vellykket digitaliseringsprosjekt. Gjennom en case-studie av EDAG-prosjektet og innføringen av A-ordningen, vil vi belyse hvordan disse erfaringene kan bidra til forbedrede digitaliseringsprosjekter hos andre offentlige virksomheter. Vi håper å identifisere suksessfaktorer for vellykket digitalisering og særlig bidra med forskning på tverretatlige digitaliseringsprosjekter.

Vårt formål med studien er å bruke EDAG-prosjektet til å belyse hvordan etater kan lære av suksessfaktorer som kan føre til vellykkede offentlige digitaliseringsprosjekter. Bakgrunnen for valg av tema er behovet for suksessfaktorer som offentlige etater kan dra nytte av i fremtidige digitaliseringsprosjekter. Suksessfaktorene håper vi dermed kan bidra til bedre effektivisering i offentlig sektor.

## 1.2 Forskningsspørsmål

Basert på temaets aktualitet og vår interesse for feltet ønsker vi å besvare følgende problemstilling:

*Hvilke erfaringer fra EDAG-prosjektet og innføringen av A-ordningen kan bidra til suksessfaktorer ved offentlige digitaliseringsprosjekter?*

## 1.3 Metodisk valg

For å besvare forskningsspørsmålet vil en kvalitativ tilnærming vil best kunne avdekke suksessfaktorer og underliggende omstendigheter både før og etter digitaliseringen. Vi mener det er intervjuobjektene subjektive betraktninger som best kan beskrive effektene av digitaliseringen. Derfor ønsker vi å gjennomføre en kvalitativ case-studie.

Med bakgrunn i forskningsprosjektets kryss-seksjonelle omfang på 5 måneder, finner vi det mest hensiktsmessig å gjennomføre en "single case"-studie. Vi ønsker å studere hvordan erfaringene fra case-studien i sammenheng med akademisk litteratur for vellykket offentlig digitalisering, genererer ny kunnskap andre kan dra nytte av. Vi håper spesielt å bidra med kunnskap innenfor tverretatlige digitaliseringsprosjekter.



Datainnsamlingen vil ha en kvalitativ tilnærming, med dybdeintervjuer som primærdata. Ved å inkludere eksisterende forskning på området vil vi kunne besvare forskningsspørsmålet på en bedre måte. For å utvide datagrunnlaget fra caset vil vi bruke eksplorerende forskning, og benytte tilgjengelig data fra interne og eksterne rapporter for å bedre kunne utforme presise intervjuguider. Denne fremgangsmåten vil øke vår forståelse av betydningsfulle suksessfaktorer for digitalisering i offentlig sektor.

Innledningsvis ønsker vi å gjennomføre en eksplorativ og ustrukturert diskusjon med en fremtredende leder i EDAG-prosjektet for å avdekke hva som var utgangspunkt og problemer før prosjektstart. Deretter vil vi gjennomføre semi-strukturerte dybdeintervjuer av prosjektledere fra de sentrale delprosjektene for å få dybdekunnskap om suksessfaktorer ved ulike aspekter av prosjektet.

Analysen vil hovedsakelig basere seg på primærdata fra dybdeintervjuene og trekke på sekundærdata for å underbygge funn fra intervjuene. Etersom primærdataene er basert på subjektive betraktninger fra intervjuobjektene, vil vi rasjonalisere og analysere dataene fra et objektivt perspektiv. Denne tilnærmingen vil gjøre at vi kan skape dypere forståelse for hvordan nøkkelpersonene beskriver suksessfaktorer for digitaliseringsprosjektet.

## 1.4 Struktur

Etter innledningen vil vi i kapittel to presentere relevant litteratur. I kapittel tre vil vi gi en innføring i EDAG-prosjektet. Deretter vil vi redegjøre for metodene (kapittel fire) vi brukte og funnene fra intervjuene (kapittel fem). I kapittel seks vil vi diskutere de mest interessante funnene opp mot relevant litteratur, før vi foreslår vårt bidrag til litteraturen og trekker en konklusjon i kapittel sju.

## 2. Litteratur

I dette kapittelet presenterer vi litteratur som omhandler digitalisering, offentlig sektor, prosjektledelse og organisasjonsendring. Dette er temaer vi mener er sentrale for oppgaven, og for utarbeidelsen av intervjuguiden.

### 2.1 Historisk overblikk

Siden den industrielle revolusjonen har produktivetsforbedring vært sentralt for samfunnsutviklingen. Teknologisk innovasjon, som dampmaskinen og elektrisitet, tilrettela for økt produksjon for mindre innsats. Med datamaskiner og internett har mulighetene for produktivetsøkning blitt betraktelig større. På lik linje med at dampmaskinen revolusjonerte vareproduksjon og jordbruk, har IKT revolusjonert måten man arbeider på (Westeren, 2015). I begynnelsen var bruksområdene orientert rundt arkivering og utførelse av manuelt papirarbeid på data. Senere åpnet internett for nye kommunikasjonsformer og spesialiserte elektroniske tjenester til ulike brukergrupper.

#### 2.1.1 Produktivetsparadokset

Økt sysselsettingsandel i tertiær- og kvartærnæringer har endret måten vi arbeider på. Kravet til produktivetsvekst er ikke lavere enn før, men hvordan man kan øke produktiveten har endret seg. Forventningene til IKTs produktivetspotensial var høye på 1980-tallet, men forskere klarte ikke å finne bevis for at IKT-investeringer førte til produktivetsvekst (Brynjolfsson, 1993). Dette kalles produktivetsparadokset. Robert Solow hadde følgende uttalelse om dette:

*"You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics."*

(Solow, 1987)

Brynjolfsson presenterte i 1993 følgende forklaringer på paradokset: Målefeil, "lags", redistribusjon og dårlig ledelse. Disse forklares under.

Målefeil betyr at forskningen ikke har klart å måle effektene av IKT på riktig måte (Brynjolfsson, 1993). Bedre informasjonshåndtering, større variasjon i vareutvalg og mer effektiv kommunikasjon øker verdien på et produkt, uten at man nødvendigvis klarer å kvantifisere effekten. Forskningen frem til da hadde forsøkt å måle produktivetsvekst i

form av økt vareproduksjon eller betjening av antall kunder. Brynjolfsson antyder dermed at forskerne hadde målt produktivitetsvekst på feil måte.

”Lags” betyr at forskningens bevis for effekten av digitalisering forsinkes grunnet daværende måleproblematikk (Brynjolfsson, 1993). Brynjolfsson skrev om produktivitetsparadokset i 1993, og mye av forskningen fram til da var utført på 1980-tallet. Da hadde IKT kun vært operativt i et drøyt tiår, slik at det muligens var for tidlig å måle noen resultater. Et annet viktig moment er at internetbruk var i en tidlig fase (Leiner et al., 2012). Brynjolfsson mente da at den virkelig store produktivitetsveksten fortsatt ikke hadde funnet sted (Brynjolfsson, 1993).

Redistribusjon kan også være en mulig årsak (Brynjolfsson, 1993). Noen bedrifter tjente allerede på IKT-investeringer, men ikke økonomien totalt sett. Brynjolfsson hevder det er mulig at produktivitetsveksten oppstod andre steder enn der investeringen skjedde.

Beslutningstakere var for opptatt av egne interesser og handlet i strid med firmaets behov (Brynjolfsson, 1993). Næringslivsledere investerte i IKT-systemer i håp om kostnadsbesparelser, men mislyktes i å realisere gevinster fra investeringen. Årsaken til at gevinster fra digitalisering i offentlig sektor har uteblitt er blant annet manglende kunnskap om gevinstrealisering (Westeren, 2015).

Triplett (1999) forsøkte også å finne forklaringer på paradokset. Han fremhever målefeil, og at det på daværende tidspunkt var for tidlig å måle vekst. I tillegg foreslår han at IKT utgjorde for liten andel av total kapitalbeholdning, slik at kostnadseffekten fortsatt var ubetydelig for økonomien totalt sett. Triplett uttrykker at en mulig årsak til paradokset var at verken private eller offentlige virksomheter visste hvordan de skulle realisere gevinstene av å innføre et IKT-system.

I senere tid har forskningen klart å finne bevis for at IKT er produktivitetsfremmende. Brynjolfsson & Hitt publiserte i 2000 bevis for at IKT øker produktiviteten gjennom å åpne for komplementære organisatoriske enheter, redusere kostnader og øke output-kvaliteten (Brynjolfsson & Hitt, 2000). Videre kunne de i 2003 presentere bevis for at digitalisering på bedriftsnivå medførte økt produktivitet (Brynjolfsson & Hitt, 2003). Forskerne fant statistiske bevis for at innføring av IKT i en rekke amerikanske bedrifter ga høyere produktivitet. Studien konkluderte med at produktivitetsparadokset delvis kunne avskrives, spesielt i privat sektor.

Til tross for at man nå har bevis for at IKT kan fremme produktiviteten ser man også at et flertall av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor mislykkes (Heeks, 2006; Rambøll Management Consulting, 2016). Fra dette kan man anta at det er årsaker som ikke er direkte knyttet til teknologien som utvikles og implementeres som fører til at digitaliseringsprosjekter feiler, men heller hvordan digitaliseringsprosjektene gjennomføres. Vi vil videre diskutere mer inngående hva digitalisering er, og hva som kjennetegner offentlige digitaliseringsprosjekter.

## 2.2 Digitalisering

For å forstå hvordan digitalisering kan gi økt produktivitet i offentlig sektor må man kjenne til hva begrepet er, og hvordan digitalisering best kan implementeres. Påfølgende avsnitt belyser dette nærmere, samt hva som er status på offentlig digitalisering i Norge.

### 2.2.1 Hva er digitalisering?

Digitalisering er å ta i bruk informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) for å ”fornye, forenkle og forbedre” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b). Begrepet innebærer å tilby enkle, effektive og pålitelige tjenester for alle brukere. Ofte assosieres digitalisering med implementering av ny teknologi for å effektivisere en arbeidsprosess. Likevel omfatter digitalisering mer enn å omdanne analog informasjon til digital (Evensen, 2015). Det handler også om automatisering og redesign av eksisterende prosesser, eller en endring i forretningsmodell. I offentlig sektor vil digitalisering ofte være synonymt med å digitalisere en tjeneste, og åpne opp for økt grad av selvbetjening for innbyggerne (Westeren, 2015).

Fra denne forståelsen av hva digitalisering er, kan man trekke følgende slutning: Digitaliseringsprosjekter (også kalt IKT-prosjekter) er prosjekter som søker å bruke ny teknologi til å effektivisere og forenkle en arbeidsprosess. Denne forståelsen legges til grunn for resten av oppgaven.

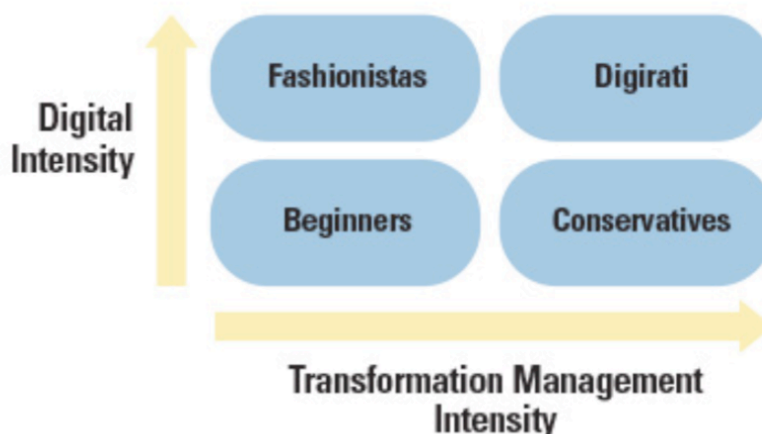
### 2.2.2 Digital modenhet

Digital modenhet handler om hvor egnet en organisasjon er til å ta i bruk nye teknologiske løsninger (Kane et al., 2015). De fastslår at digitalt modne organisasjoner integrerer flere former for digitale løsninger, og realiserer stor grad av gevinstene ved digitalisering. Mindre

modne organisasjoner mangler en helhetlig digital strategi, og benytter digitalisering kun til å gjøre analoge skjemaer digitale.

Grad av digital modenhet fremkommer ved noen typiske kjennetegn. Kane et al. (2015) mener at digitalt modne virksomheter har en presis digital strategi, kombinert med sterk innovasjonskultur. Dette sammenfaller med forskning innen organisasjonsendring og endringsledelse (Grøndalen, 2016). Videre hevder forskerne at mindre modne organisasjoner har en mer operasjonell tilnærming til digitalisering, der teknologibruk begrenses til å kun effektivisere enkelttjenester. Modne organisasjoner evner derimot å modernisere eksisterende prosesser til å forenes med nye digitale løsninger. Et ytterligere kjennetegn for modne organisasjoner er høyere digital kompetanse blant de ansatte. Å oppnå høy grad av digital modenhet er både tid- og ressurskrevende, men er lønnsomt på lang sikt (Westmann & McAfee, 2012).

Westmann & McAfee (2012) benytter rammeverket i Figur 1 for å måle digital modenhet:



Figur 1: Rammeverk for å måle digital modenhet (Westmann & McAfee, 2012)

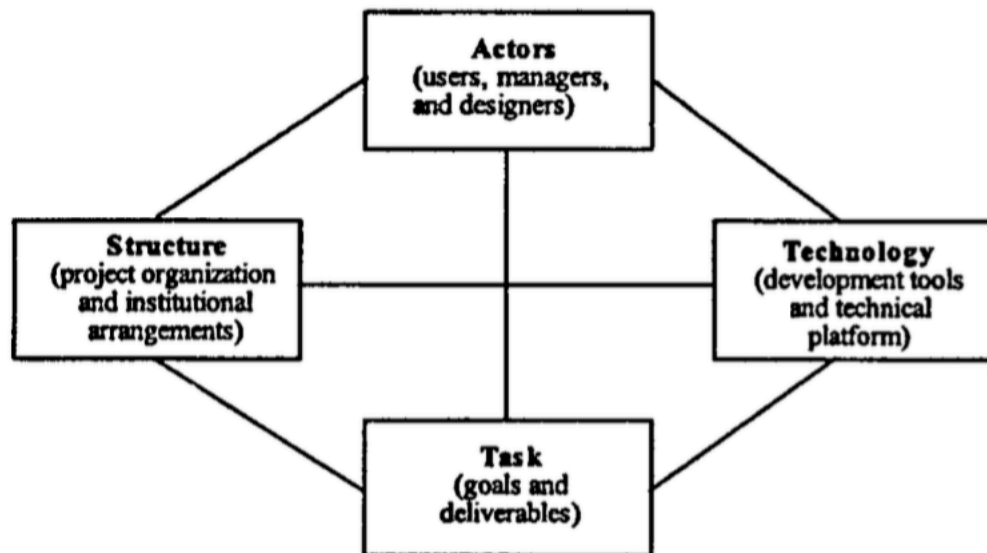
Den vertikale aksene representerer investering i teknologi som skal endre arbeidsprosesser. Den horisontale aksene angir hvor kompetent ledelsen er i å ta i bruk ny teknologi, og å skape digital transformasjon i organisasjonen. Høy grad av digital modenhet måles ved høy poengsum langs begge disse dimensjonene. I Stortingsmelding 27 (2016) fremheves det at digital kompetanse er viktig for vellykket digitalisering. Således ser man at digital modenhet er en viktig del av statlig IKT-politikk.

### 2.2.3 Sosio-teknisk teori

Et sentralt tema innen digitaliseringslitteraturen er sosio-teknisk teori. Teorien går ut på at teknologi, deriblant maskiner og programvare, ikke skal være viktigere enn mennesker (Mumford, 2006). Dette innebærer at menneskelige og teknologiske faktorer skal vektes likt ved innføringen av ny teknologi. Sosio-tekniske systemer skal fremme solide teknologiske løsninger, kombinert med gode arbeidsforhold for de ansatte (Bostrom & Hainen, 1977). Videre understreker sosio-teknisk teori viktigheten av demokratiske arbeidsforhold, der ansatte har påvirkningskraft overfor ledelsen.

Sosio-teknisk teori stammer fra etterkrigstiden i Europa (Mumford, 2006). Fra sin storhetstid på 1970-tallet, da humanetisk næringspolitikk stod sentralt, falt populariteten utover 1980-tallet etter perioder med finanskriser og økonomiske nedgangstider. Næringslivslederes fokus var på kostnadskutt og ”*Lean Production*” (Moldaschl & Weber, 1998). Sosio-teknisk teori ble ansett som dyrt og risikofylt. Siden 1980-tallet har ikke sosio-teknisk teori vært like fremtredende verken i næringsliv eller academia. Til tross for dalende oppslutning, har de nordiske landene bevart enkeltelementer fra sosio-teknisk teori. Dette gjelder spesielt demokratiske prinsipper om dialog mellom ansatte og ledere, og viktigheten av fagforeninger (Mumford, 2006). I lys av økt fokus på brukerorientering i digitaliseringsprosjekter, vil sosio-teknisk teori fortsatt være aktuelt for suksessfull implementering av nye IKT-tjenester.

Leavitt & Bass’ sosio-tekniske endringsmodell (se Figur 2) beskriver forholdet mellom person, teknologi, struktur og oppgave (Leavitt & Bass, 1964). Dette rammeverket er sentralt i utarbeidelsen av intervjuguidene.



Figur 2: Sosio-teknisk endringsmodell (Leavitt & Bass, 1964)

Modellen viser at nye IKT-systemer påvirker både brukerne, oppgavene som utføres, og organisasjonens struktur. Til tross for at den er statisk og lite fokusert på omgivelsene, anses modellen å være velegnet til å analysere suksess ved IKT-investeringer (Lyytinen & Mathiassen, 1998).

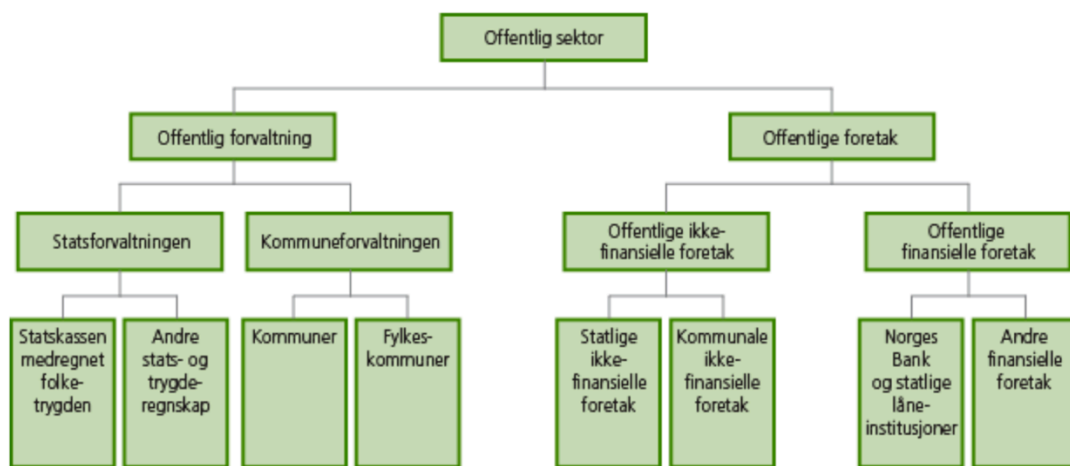
Kelly (2010) påpeker at mennesket må tilpasse seg teknologien, og endre måter å arbeide på for å lykkes med digitalisering. Ser man dette i lys av Leavitt & Bass ser man et samspill mellom det ”harde” og det ”myke”, mellom teknologi og mennesket. Fra sosio-teknisk teori kan man altså anta at bevissthet rundt dette samspillet er viktig for å lykkes med digitalisering. Dette støttes av Heeks (2006), som hevder at risikoen for å mislykkes med digitaliseringsprosjekter øker hvis man undervurderer de menneskelige og myke dimensjonene. Et tiltak for å lykkes med å ivareta de myke dimensjonene er brukertesting (Venkatesh & Davis, 2004). De argumenterer for at involvering av brukerne, og å la de teste ut nye digitale løsninger før implementering bidrar til å skape høyere brukeraksept.

## 2.3 Digitalisering i offentlig sektor

For å forstå kompleksiteten av offentlige digitaliseringsprosjekter er det nødvendig å forstå hva offentlig sektor er, hvilken IKT-politikk som føres, hva som er status i offentlig digitalisering og hvordan Norge presterer sammenlignet med andre land.

### 2.3.1 Offentlig sektor

Som vist i Figur 3 deles offentlig sektor inn i forvaltning og foretak (SSB, 2013). Forvaltningen er statlige og kommunale etater som ivaretar samfunnets fellesoppgaver. Eksempler på forvaltningsinstitusjoner er Stortinget, kommunene, sykehusene og skolene. Offentlige foretak er markedsbaserte virksomheter med statlig eierskap. Slike selskaper kan være et kommunal-eid vannverk eller børsnoterte selskaper der staten har majoritetsinteresser i foretakene.



Figur 3: Funksjonell struktur i offentlig sektor (SSB, 2013).

Offentlig sektor skiller seg fra privat sektor på hovedsakelig to områder. Eierskapet er muligens den mest fremtredende forskjellen, der offentlig sektor bygger på demokratiske verdier, og eies av alle (Rainy, Backoff & Levine, 1976). Demokratiske verdier inkluderer prinsippet om likebehandling. Dette prinsippet ivaretas av regelverket. At offentlig sektor eies av alle medfører at offentlig sektor ikke søker å øke profitten for eierne, slik det er i privat sektor, men heller å yte en tjeneste til samfunnet uten å tjene penger på det (Anthony & Young, 2003). Den andre forskjellen dreier seg om politiske føringer (Busch, 2004). Dette betyr at offentlig sektors handlinger stammer fra den politikk landet fører.

Med utgangspunkt i de ovennevnte karakteristika ser man at offentlig sektor i stor grad er bundet av juridiske føringer for hvordan prosesser og prosjekter gjennomføres (Rainy et al., 1976). Ivaretagelse av et større spenn interessenter, og høyere krav til gjennomsiktighet og redelighet gjør at offentlig sektor kjennetegnes av byråkratiske prosesser.



---

Det finnes lite forskning om skillet mellom offentlige og private IKT-prosjekter. Jørgensen (2015) finner ingen vesentlige ulikheter i suksessfaktorer mellom offentlige og private IKT-prosjekter. Til tross for få forskjeller i suksessfaktorer, påpeker Jørgensen at det er stor variasjon innad i offentlig sektor med tanke på egen IKT-kompetanse. I tillegg fremhever Jørgensen (2015) forskjeller innen beslutnings-, bevilgnings- og oppstartsprosesser, samt prosesser for valg av leverandør. Dette medfører på at offentlige IKT-prosjekter har lenger varighet enn private. Langvarige prosjekter har vist seg å øke risikoen for å mislykkes (Huang & Han, 2008; Budzier & Flyvbjerg, 2013). En årsak til dette kan skyldes de byråkratiske prosessene presentert i Rainy et al. (1976). Jørgensen (2015) hevder videre at en omfattende oppstartsfase for offentlige IKT-prosjekter er en viktig risikofaktor.

En avgjørende faktor for suksessfull bruk av IKT er hvilke styrings- og ledelsesprinsipper ledelsen legger til grunn (Westeren, 2015). I tradisjonell New Public Management (NPM) står konkurranseutsetting og privatisering av tjenestene sentralt. Både teori og praksis tyder på at denne logikken ikke fungerer godt hvis en offentlig virksomhet skal bruke IKT på en helhetlig og behovsbasert måte (Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinker, 2006). Derimot påpekes det at det digitale styringsparadigmet Digital Era Governance (DEG), med vekt på re-integrasjon og behovsbasert helhetstenking, bør brukes på en pragmatisk og situasjonstilpasset måte.

Westeren sammenlikner Lånekassen og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) sine innføringer av nye IKT-systemer for å konkretisere DEG og NPM. Lånekassens organisasjon har stor grad av helhetskultur, mens NAV er en samling av ulike kulturer med ulike datasystemer. Det pekes på at NAV sitt dårlige utgangspunkt burde medført enda sterkere vekt på re-integrasjon og behovsbasert helhetstenking, ettersom det ser ut til å fungere både i Norge og i utlandet.

### **2.3.2 Produktivitet i offentlig sektor**

Det rettes stor oppmerksomhet mot effektiv ressursutnyttelse i offentlig sektor. Produktivitetskommisjonens andre rapport beskriver situasjonen slik:

*”Produktivitetsveksten har falt de siste årene (...) Videreutvikling av vår velstand forutsetter at produktivitetsveksten holdes oppe (...) Handlingsrommet i offentlige finanser vil gradvis reduseres, også fordi vi står overfor et skifte fra en yngrebølge til en eldrebølge. Vi må ha ny vekst som primært skapes i nye næringer – et skifte fra en ressursøkonomi til en kunnskapsøkonomi.” (NOU 2016:3)*

Tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) underbygger Produktivitetskommisjonens beskrivelse. Tallene viser at offentlig forvaltnings overskudd er redusert med 37 prosent siden 2005, der utgifter har økt med 81 prosent og inntekter 50 prosent i samme periode (SSB, 2016). Offentlige utgifter reduserer overskuddet og legger sterkere press på offentlig forvaltning av ressursene.

Reduserte lønnskostnader er en av gevinstene som trekkes frem ved digitalisering (NOU 2015:1). Ettersom at lønnskostnadene utgjør 30% av totale offentlige utgifter, vil effektivisering av menneskelige ressurser være viktig i fremtiden. Ved å digitalisere kan ressursene enten reduseres eller omfordeles for mer effektiv ressursutnyttelse.

Det finnes mange studier av IKTs økonomiske betydning. Til tross for historiske utfordringer ved å kvantifisere IKT sitt bidrag til produktivitetsvekst (Brynjolfsson, 1993), slås det fast at IKT har medført betydelige bidrag til økonomisk vekst. I Norge stod digitalisering for 30 prosent av produktivitetsutviklingen mellom 1995 og 2005, og 50 prosent i perioden 2006-2011 (NyAnalyse, 2015). Internasjonalt viser en studie at digitalisering stod for 30 prosent av veksten i EUs BNP i perioden 2001 (van Welsum, Overmeer & van Ark, 2013).

Produktivitetsutviklingen i Norge har stagnert de senere årene etter en kraftig vekst i perioden 1990-2005 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Tendensen samsvarer med andre lands utvikling, noe som er bekymringsfullt for fremtidig velstandsutvikling.

Produktivitetskommisjonen konkluderer i sin første rapport at bedre bruk av teknologi vil være avgjørende for fremtidig produktivitetsvekst både i offentlig og privat sektor (NOU 2015:1). Produktivitetskommisjonens andre rapport understreker at Norge må omstilles fra en ressursøkonomi til en kunnskapsøkonomi, der IKT vil være en sentral brikke i denne omstillingen (NOU 2016:3).

---

Norge står overfor utfordringer knyttet til demografiutvikling. Perspektivmeldingen fremhever at en aldrende befolkning vil føre til en dobling i andel ikke-yrkesaktive innen 2060 (Finansdepartementet, 2013). Videre vil en kraftig økning i antall asylsøkere forsterke forsørgerbyrden per yrkesaktiv ytterligere i årene fremover (Finansdepartementet, 2015). De demografiske utfordringene vil styrke behovet for produktivitetsvekst i offentlig sektor.

Regjeringen trekker frem digital kommunikasjon og saksbehandling som viktige grep for å oppnå økt produktivitet i den offentlige forvaltningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Både Produktivitetskommisjonens rapporter og Perspektivmeldingen uttrykker at bruk av teknologi vil stå sentralt for effektiviseringen av offentlig sektor. Det pekes på et betydelig effektiviseringspotensial ved bruk av IKT.

### **2.3.3 Statlig IKT-politikk**

I ”Digital agenda for Norge” presenteres regjeringens fem hovedprioriteringer i IKT-politikken (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Disse er viktige for å forstå hvilke satsningsområder og prioriteringer som påvirker fremdriften i digitaliseringen av offentlig sektor.

#### *Brukervennlighet*

Brukeren skal stå i sentrum for utviklingen av offentlige tjenester. Tjenestene skal bygge på brukervennlighet, og oppleves sammenhengende og helhetlig for brukerne.

#### *IKT er en vesentlig innsatsfaktor for innovasjon og produktivitet*

Effektiv IKT-bruk øker samfunnets totale produktivitet, og gir økt konkurranseevne i næringslivet. Regjeringen skal tilrettelegge for økt gevinstrealisering av digitalisering gjennom tilpasset regelverk og investering i førsteklasses digital infrastruktur.

#### *Styrket digital kompetanse og deltakelse*

For å sikre deltakelse og utnyttelse av digitale løsninger skal digital kompetanse inkluderes i grunnopplæringen og gjennom alle faser i livet.

#### *Effektiv digitalisering i offentlig sektor*

For å realisere gevinster av digitaliseringen skal offentlige digitaliseringsprosjekter planlegges og utføres profesjonelt. Private aktører skal benyttes når dette er hensiktsmessig. Fellestjenester skal benyttes for å sikre effektive og brukervennlige digitale tjenester for hele offentlig sektor.

### *Godt personvern og god informasjonssikkerhet*

Personvern og informasjonssikkerhet skal være integrert i offentlige IKT-tjenester. Innbyggerens råderett over egne personopplysninger skal stå sentralt, og tilgang til opplysningene skal forankres i behandlingsformål. For å oppnå tillit til digitale tjenester er informasjonssikkerhet og personvern en nødvendig forutsetning.

### **2.3.4 IKT-politiske tiltak**

”Digitalt førstevalg” legger retningslinjer for satsingen på digitalisering av offentlige tjenester. Digital kommunikasjon skal være primærkanalen for offentlige virksomheters dialog med innbyggerne og næringslivet (Fornyings-, administrasjons- og kirke-departementet, 2011). Med virkning fra 2014 forandret Stortinget Forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften for å tilrettelegge for disse endringene (Kommunal og Moderniseringsdepartementet, 2014a).

Med digitalt førstevalg menes at alle egnede tjenester skal tilbys digitalt, med mindre innbyggeren selv ønsker å reservere seg mot dette (Difi, 2011). I 2014 ble det opprettet et nytt felles kontakt- og reservasjonsregister for innbyggerne. Alle offentlige virksomheter er pålagt å benytte registeret til varsling om digital kommunikasjon fra 2016.

Hensikten med digitalt førstevalg er å sikre en helhetlig politikk for å effektivisere og forbedre elektroniske tjenester i offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b). En lovendring som støtter digitalisering er viktig for moderniseringsarbeidet av den offentlige forvaltningen.

Digitaliseringsrundskrivet stadfester viktige pålegg og anbefalinger knyttet til digitalisering i offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015b). Rundskrivet omfatter hva og hvordan virksomhetene bør digitalisere, samt hvordan man bør gjennomføre og finansiere IKT-prosjektene.

Styring og Koordinering Av Tjenester i E-forvaltning (Skate) er et strategisk digitaliseringsråd som skal bidra til samordning av offentlig digitalisering, og sikre digital gevinstrealisering for forvaltningen, næringslivet og befolkningen (Difi, 2016e). Digitaliseringsrådet vurderer hvilke IKT-tiltak som bør gjennomføres, og hvordan de skal finansieres. Toppledere fra de viktigste offentlige virksomhetene er faste medlemmer av

---

Skate. Rådets funksjon er viktig for å sikre at offentlig digitalisering skjer i henhold til føringene i Digitaliseringsrundskrivet og Digitalt førstevalg.

### **2.3.5 Personvern og informasjonssikkerhet**

Staten forvalter detaljerte og sensitive personopplysninger om befolkningen (Datatilsynet, 2009). Dette pålegger offentlig sektor et særskilt ansvar knyttet til informasjonssikkerhet og internkontroll. Til tross for at det offentlige er underlagt offentlighetsloven, stilles strenge krav til varsomhet i praktiseringen.

Informasjonssikkerhet dreier seg om risikohåndtering knyttet til forsvarlig forvaltning av personopplysninger (Datatilsynet, 2009). Personopplysningsloven beskytter personvernet til befolkningen, og stiller krav til hvordan personopplysninger forvaltes og behandles. Hensikten er å beskytte opplysningene mot uberettiget innsyn og endringer. Datatilsynets rolle er å ivareta at Personopplysningsloven praktiseres på en tilfredsstillende måte av virksomheter som forvalter personopplysninger.

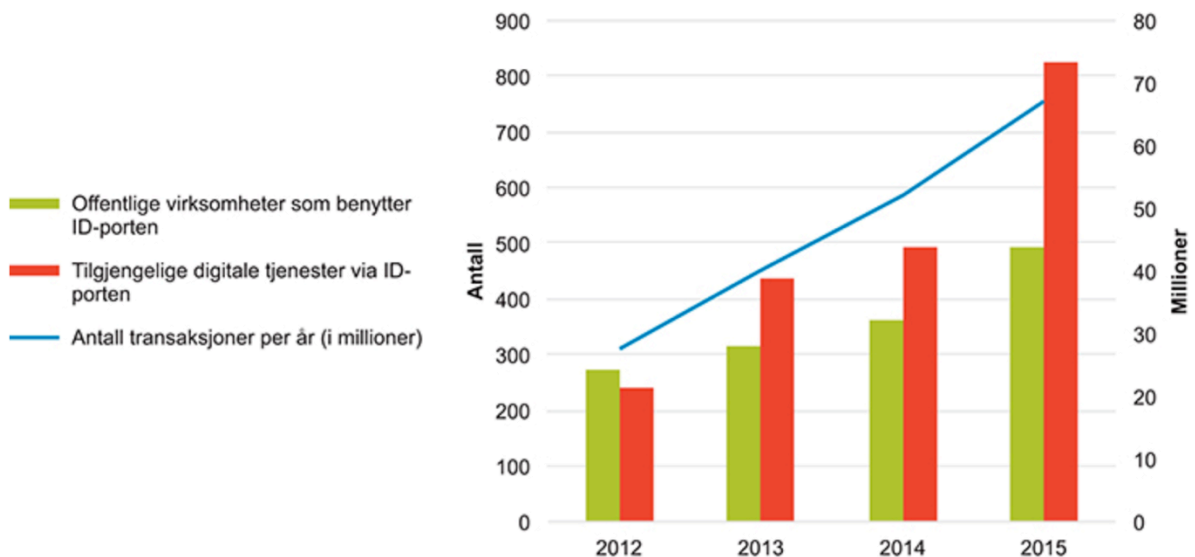
Informasjonssikkerhet spiller dermed en sentral rolle i digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Uten tilstrekkelig datasikkerhet er det fare for krenkelse av personvern og misbruk av sensitive personopplysninger. Eksempelvis ble det avdekket omfattende svikt i pasientadministrative systemer og elektroniske pasientjournaler ved flere av landets helseforetak (Statens Helsetilsyn, 2011). I ytterste konsekvens vil menneskeliv stå i fare om ikke digitaliseringsprosjekter ivaretar personvern og informasjonssikkerhet på en forsvarlig måte.

### **2.3.6 Status digitalisering i offentlig sektor**

Sentrale virkemidler for å effektivisere offentlig sektor er å utvikle fellesløsninger, digitalisere prosesser og tjenester og omstillingen fra analoge til digitale kommunikasjonskanaler (Difi, 2016a). For å forstå hvordan Norge presterer i digitaliseringen av offentlig sektor, følger en orientering om de viktigste områdene.

I rapporten ”Status digitalisering i offentlig sektor” fra 2016, konkluderes det at digitaliseringen ikke går raskt nok, og at den utvikler seg negativt på enkelte områder. Imidlertid er det store fremskritt i satsningen på digitale fellesløsninger.

Bruken av fellesløsninger, et system der flere offentlige instanser deler dataregistre for mer effektiv behandling, er god i Norge. Som vist i Figur 4 har bruk av ID-porten, en felles innloggingsløsning for offentlige nettjenester, økt fra 14 til 67 millioner innlogginger i perioden 2010-2015. Det tilsvarer en vekst på 366 prosent.



Figur 4: Nøkkeltall for ID-porten, per år 2010-2015 (Difi, 2016a)

Innlogging gjennom ID-porten gir et godt bilde på veksten av offentlige digitale tjenester i Norge. Det er stor vekst i offentlige virksomheter som benytter innloggingsløsningen, og stor vekst i nye tilgjengelige digitale tjenester.

Et annet eksempel på fellesløsning er digital postkasse. Bruken av digital post er også høy, med en lav reservasjonsrate på om lag 2% av befolkningen (Difi, 2016a). Dette viser at innbyggerne er positive til digital kommunikasjon med det offentlige. Samtidig har lovendringene knyttet til reservasjonsrett tilrettelagt for effektivisering av forvaltningens kommunikasjon med innbyggerne.

Offentlig forvaltning innfrir ikke befolkningens økte forventninger til brukeropplevelse. Brukerne viser sterk vilje til å ta i bruk offentlige digitale tjenester, men de er ikke fornøyde med tjenestetilbudet (Rambøll Management Consulting, 2016). I kombinasjon med negativ digitaliseringsutvikling i kommunal sektor, konkluderer Difi med svak brukerorientering. Imidlertid hevder EUs *e-Government Benchmark 2016* at Norge presterer godt på brukervennlighet, sammenliknet med andre EU-land (European Commission, 2016).

---

Tjenesteutviklingen i offentlig forvaltning karakteriseres som svak (Difi, 2016d). Enkelte virksomheter foretrekker oppgradering av eksisterende prosesser, fremfor å digitalisere tjenestene. Noen virksomheter har ikke digitalisert sine tjenester i det hele tatt. Enkelte viser liten evne til å endre arbeidsprosessene når de digitaliseres. Generelt er det økende variasjon i utbredelsen og kvaliteten på offentlige digitale tjenester. Offentlig sektor oppnår dermed ikke tilstrekkelig nytte fra digitaliseringsprosjektene.

Internasjonalt presterer Norge godt innen utvikling av IKT (European Commission, 2016). I EU-kommisjonens *e-Government Benchmark Report* for 2016 blir Norge kategorisert som et teknologisk modent land, i selskap med Nederland og de andre nordiske landene. Ifølge FNs *e-Government Survey* for 2016 presterer Norge godt på kompetanse og digital infrastruktur, men svakere på avanserte digitale tjenester, som blant annet nasjonale felleskomponenter (United Nations, 2016). Imidlertid fører den hyppige teknologiske utviklingen til at Norge kontinuerlig må forbedre tjenestene for å prestere på nivå med de beste landene innen digitalisering.

Produktivitetskommissjonen (NOU 2016: 3) trekker frem finanskrisen i 2008 som en forklaring på hvorfor andre land har passert Norge innen offentlig digitalisering. Effektiviseringstiltak som følge av økonomiske nedgangstider i EU, har ført til styrket satsning på digitale tjenester i mange EU-land. Norge har ikke hatt samme drivkraft i lys av finanskrisen. Derimot vil det være et stort effektiviseringspotensial for tilsvarende satsning i Norge etter store endringer i oljenæringen (Difi, 2016a).

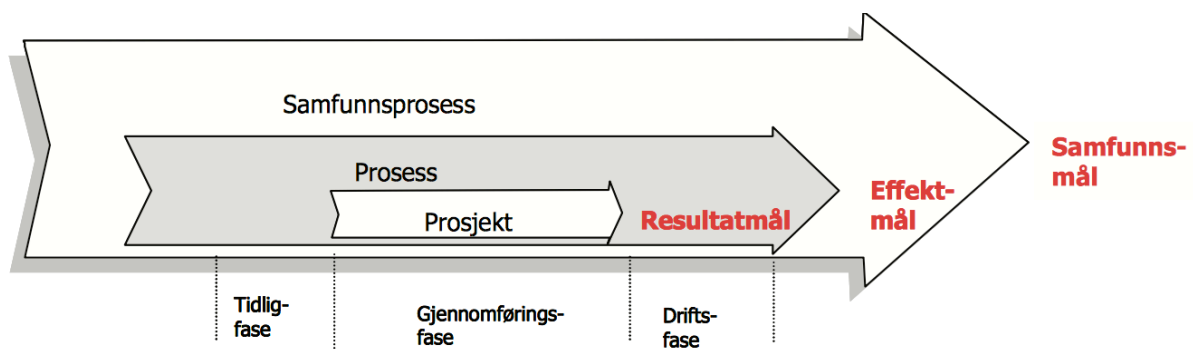
## 2.4 Prosjektledelse

Kunnskap om hva som kjennetegner prosjekter er relevant for utarbeidelsen av intervjuguiden. I tillegg vil kjennskap til prosjektteori være nyttig for å kunne analysere dataene.

En prosjektmodell er et verktøy som beskriver hvordan en organisasjon skal gjennomføre prosjekter (Karlsen, 2013). Det finnes ulike prosjektmodeller og mange organisasjoner har valgt å utvikle eller tilpasse egne prosjektmodeller som samsvarer med deres behov. Skatteetaten benytter seg av Project Management Institute (PMI) i kombinasjon med Scrum-metodikk (Liodden, 2016). Kort fortalt går baserer PMI seg på prosesser som omfatter kunnskapsområdene integrasjonsstyring, omfangsstyring, tidsstyring, kostnadsstyring,

kvalitetsstyring, risikostyring, personalstyring, kommunikasjonsstyring, produkt- og tjenestestyring og innkjøpsstyring. Scrum kalles også smidig utvikling, og er velegnet for IKT-prosjekter der man kan forvente endringer underveis (Karlsen, 2013).

Offentlige prosjekter benytter følgende modell for målsetting (Haanæs, Holte, & Larsen, 2006).



Figur 5: Sammenhengen mellom resultatmål, effektmål og samfunns mål (Haanæs et al., 2006)

I Figur 5 ser vi at man skiller mellom resultatmål, effektmål og samfunns mål. Resultatmål beskriver det fysiske sluttproduktet for et prosjekt, som et IKT-system. Effektmål dreier som brukerperspektivet, således hva slags virkninger prosjektet har hatt for brukerne. Samfunns mål er det overordnede målet, og beskriver hensikten med prosjektet.

I litteraturen fremheves samarbeid og koordinering som to utfordringer når personer med ulik profesjonell bakgrunn og organisatorisk tilhørighet arbeider sammen i et prosjekt (Söderlund, 2012). Samarbeid refererer til samlet innsats for å oppnå et felles mål, med de utfordringer som oppstår når de involverte partene har ulike interesser. Løsningen på dette er å motivere til atferd som ikke fører til sub-optimalisering, men heller til fellesskapets beste. For å styrke samarbeid kan partnerskap (Bresnen & Marshall, 2002) og kunnskapsdeling (Park & Lee, 2014) være gode virkemidler. Koordinering omhandler synkroniserte tilpasninger og handlinger (Söderlund, 2012). Med komplekse oppgaver og mange involverte kan koordineringen bli utfordrende, selv om samarbeidsproblemet er løst. Løsninger på koordineringsproblemet kan være kommunikasjon (Park & Lee, 2014) og integrert planlegging (Söderlund, 2012). Med andre ord vil utfordringer knyttet til samarbeid og koordinering håndteres ved hjelp av økt fokus på partnerskap, kunnskapsdeling, kommunikasjon og integrert planlegging (Iden, 2016).



## 2.5 Suksessfaktorer for offentlige IKT-prosjekter

Litteraturen hevder at et vellykket prosjekt leverer avtalt funksjonalitet til avtalt pris og tid (Karlsen, 2013; Jørgensen, 2015). Jørgensen argumenterer for at levert nytte for mottaker, samt effektivitet i prosjektarbeidet også er viktige suksesskriterier. Et prosjekt kan lykkes med én faktor, som tidskontroll, men kan være mislykket på andre faktorer, som kostnadskontroll. Det finnes noe forskning på suksessfaktorer for offentlige digitaliseringsprosjekter. I Jørgensen (2015) finner man følgende suksessfaktorer, som også støttes av McLeod & MacDonell (2011) og Patanakul (2014). Disse suksessfaktorene er oppsummert i Tabell 1.

<b>Hva skal til for å lykkes med offentlige IKT-prosjekter?</b>
Reduksjon i prosjektstørrelse og oppdeling til delprosjekter
Hyppige leveranser underveis i prosjektet
Nyttestyring gjennom hele prosjektet
Grundig valg av leverandører
Unngå fastpriskontrakter
Involvering av kundesiden underveis
Endringskompetanse i prosjektet
Fokus på risiko og usikkerhet

Tabell 1: Suksessfaktorer for offentlige digitaliseringsprosjekter (Jørgensen, 2015)

Vi vil i de påfølgende avsnittene utdype hver av disse suksessfaktorene.

### *Reduksjon i prosjektstørrelse*

Jørgensen (2015) argumenterer for at IKT-prosjekter med budsjett over 100 millioner kroner mislykkes over dobbelt så ofte som mindre prosjekter. Dette skyldes for store ambisjoner og u håndterlig kompleksitet (Patanakul, 2014). Reduksjon i prosjektstørrelse, og oppdeling av større satsninger i flere delprosjekter, vil derfor medføre reduksjon i prosjektets ambisjonsnivå. Fra Huang & Han (2008) og Budzier & Flyvbjerg (2013) vet vi at lang prosjektvarighet, og dermed prosjektstørrelse, øker prosjektets risiko.

### *Hyppige leveranser underveis i prosjektet*

Jørgensen (2015) foreslår å åpne opp for kontinuerlige leveranser i forvaltningen av prosjektet. Dette kjennetegnes som scrum-metodikk, eller smidig utvikling (Karlsen, 2013). I

França, da Silva & de Souza Mariz (2010) og i Serrador & Pinto (2015) finner vi at denne metodikken har positiv effekt på prosjektets suksess.

### *Nyttestyring innen gjennom hele prosjektet*

Nyttestyring er et annet ord for gevinstrealisering (Jørgensen, 2015). Jørgensen argumenterer for at nyttestyring må være i fokus gjennom alle prosjektets faser. Thorpe (2001) peker på en utbredt tankegang om at nytte realiseres så fort den er identifisert. En annen studie slår fast at de fleste IKT-prosjektorganisasjoner kun vurderer gevinster i startfasen av IKT-prosjektet, og deretter ignorerer dem så fort gevinstene er godkjent (Ashurst, Doherty & Peppard, 2008). Dette støttes i rapporten "IT i praksis 2016", der det også hevdes at flere virksomheter finner det utfordrende å realisere gevinster, og at de mangler kultur for det (Rambøll Management Consulting, 2016).

Økt kompetanse på nyttestyring, samt krav om prosesser for nyttestyring gjennom hele prosjektet vil bidra til suksess for IKT-prosjektet (Jørgensen, 2015). Dette kan løses gjennom bruk av modeller for gevinstrealiseringsmodeller (Ward & Daniel, 2006). Jørgensen (2015) foreslår at IKT-prosjekter i større grad enn før organiseres som forretningsprosjekter, som skal levere nytte gjennom IKT-løsninger, og ikke som tekniske prosjekter som skal levere teknisk funksjonalitet.

### *Grundig leverandørvalg*

Jørgensen har funnet forskjeller i reell kompetanse og produktivitet mellom leverandører, som fremstår som like kompetente i en anbudsrunde (Jørgensen, 2015). Dette kan medføre at prosjektet mislykkes, siden man ikke oppdager tidlig nok at valgt leverandør ikke har tilstrekkelig kompetanse. Jørgensen (2014) foreslår "trialsourcing" og utprøvningsperioder før valg av leverandør foretas, spesielt hvis oppdragsgiver ikke har samarbeidet med leverandøren tidligere.

### *Unngå fastpriskontrakter*

I offentlig sektor velges tradisjonelt den leverandøren som kan levere gitte spesifikasjoner til lavest pris (Karlsen, 2013). Jørgensen finner i ulike studier at høyt fokus på lav pris (2009) og bruk av fastpriskontrakter (2013) øker risikoen for prosjektet. Dette skyldes fare for opportunistisk atferd hos leverandøren. Å dele opp prosjekter i flere små fastpriskontrakter, i risikodelingsbaserte kontrakter eller å bruke timebaserte kontrakter (Jørgensen, 2009).

---

### *Involvering av kundesiden underveis*

På samme måte som utilstrekkelig leverandørkompetanse, vil lav IKT-kompetanse hos kunden (her: offentlig sektor) øke risikoen for at et IKT-prosjekt mislykkes (Jørgensen, 2015). Videre finner Jørgensen at IKT-prosjekter feiler i større grad hvis mer enn 80% av IKT-ressursene er eksterne. I tillegg vil medvirkning fra kunden ha stor betydning for at prosjektet lykkes (Jun, Quizhen & Quinggo, 2011). Dette fordrer at kunden bør ha tilstrekkelig IKT-kompetanse og ressurser til å følge opp og påvirke prosjektet underveis.

### *Endringskompetanse i prosjektet*

Jørgensen (2015) påpeker at IKT-prosjekter muliggjør økt fleksibilitet i leveransene, grunnet mulighetene for scrum-metodikk. Flere studier indikerer at smidig utvikling og hyppige leveranser øker sjansene for prosjektsuksess fordi endringskapasiteten gjør prosjektet mer tilpasningsdyktig overfor endringer (França et al., 2010; Serrador & Pinto, 2015). I McLeod & MacDonell (2011) fremheves det at prosjektets evne til å håndtere endring underveis er nødvendig for å lykkes.

### *Risiko- og usikkerhetsstyring*

Gjennomgående fokus på håndtering av risiko og usikkerhet fremheves i litteraturen som en kritisk suksessfaktor for alle typer prosjekter (de Bakker, Boonstra, & Wortmann, 2012; Karlsen, 2013; Patanakul, 2014). Schilling (2013) fremhever at interessentanalyse er viktig for å identifisere risiko. Risikoanalyse vil være et viktig verktøy for sikre prosjektets suksess (Gemino, Reich & Sauer, 2007).

## 2.6 Endringsledelse

I denne delen presenterer vi relevant litteratur om organisasjonsendringer og endringsledelse. Ettersom innføring av nye IKT-systemer kan anses som en organisasjonsendring (Robey, Anderson & Raymond, 2013), vil kunnskap om dette emnet være relevant. Digitalisering skaper behov for organisatoriske endringer, som ny kultur eller endrede stillingsbeskrivelser (Grøndalen, 2016). Organisasjonsendring – herunder hos medarbeidere og omgivelser – er nødvendig for god gjennomføring av IKT-prosjekter (Rambøll Management Consulting, 2016). Litteraturen påpeker at forholdet mellom IKT og organisasjonsendring ikke er helt klarlagt (Robey et al., 2013), men det finnes bevis for at virksomheter som lykkes med å organisasjonsendring i forbindelse med digitalisering i større grad lykkes med

prosjektgjennomføring, gevinstrealisering og endringsledelse (Flak, 2012; Rambøll Management Consulting, 2016).

Endringsledelse kan forstås som å *”lede ansatte og organisasjonen gjennom en endringsprosess, slik at virksomheten oppnår forventede resultater”* (Difi, 2016c). Av generelle teorier finner man blant annet John Kotters åtte steg (2012). Denne teorien omhandler endring uavhengig av organisasjonstype og hva endringen skal være. Kotters modell er ikke empirisk bevist, men har vist seg å være anvendbar for mange virksomheter. Kotters fremhever at nøkkelen til suksessfull endringsledelse ligger i forberedelsene. En årsak til at mange endringsprosjekter mislykkes skyldes dårlige forberedelser.

Man kan trekke paralleller mellom Kotters åtte steg og Lewins tre-steps endringsmodell. Den går ut på følgende: *”Defrost – change – freeze”* – altså at man skal først fjerne hindre for endring, deretter gjennomføre endringen, og til slutt forankre endringen. Denne modellen er svært enkel, og forutsetter at alle organisasjoner er stabile når de ikke er i en endringsprosess. I tillegg fordrer modellen at alle endringer er planlagte (Hennestad, 2009). Grunnet disse forutsetningenes trivialitet har det i nyere tid kommet mye ny forskning om endringsledelse.

Teori om multiple endringer er en årsak til at Lewins teori ikke holder mål. Det betyr at en organisasjon er i konstant endring, og at flere endringer pågår samtidig (Brown & Eisenhardt 1997). Hvis en organisasjon er i konstant endring vil det i praksis være vanskelig å gjennomføre steg én og tre i Lewins modell. Videre vil det åttende steget i Kotters endringsmodell, om forankring av endringen i organisasjonskulturen ikke la seg gjøre. Forankring av endringen er likevel essensielt for å kunne hente ut gevinster av endringen (Grøndalen, 2016).

Ifølge teori om multiple endringer er det sjelden eller aldri stabile perioder i organisasjonen, noe som kompliserer gevinstrealisering og forankring (Meyer & Stensaker, 2011). Meyer & Stensaker fremhever endringskapasitet som en forutsetning for best mulig håndtering av multiple endringer. Endringskapasitet omfatter både organisasjonens evne til å gjennomføre endringer, og nødvendige ressurser slik at endringen ikke påvirker daglig drift.

Det kan være mye motstand mot organisasjonsendringer (Kotter, 2012). I et IKT-perspektiv kan motstanden begrunnes med at digitalisering gjør ansatte overflødige. Offentlig sektor er lite flinke i å realisere gevinster i form av kostnadsutt når nedbemanning er inne i bildet

(Rambøll Management Consulting, 2016). Høyt stillingsvern er en av årsakene. Rambøll fremhever viktigheten av å overføre overskuddskapasitet til andre viktige stillinger, men det lar seg ikke alltid gjøre.

En forutsetning for god endringsledelse er hvordan lederatferden støtter opp under endringen(e) som skal skje (Hennestad, 2009). Lederne må utøve endringsledelse slik at nye idéer forankres i organisasjonen, og aksepteres av medarbeiderne (Difi, 2016c). Dette er et sentralt prinsipp som er førende i store deler av offentlig sektor, men som kan være vanskelig å etterleve. Hvis krav om endringer kommer ovenfra og ned kan man risikere endringsmotstand lenger ned i organisasjonen (Grøndalen, 2016). Dette bygger opp under argumentet om å danne en sterk allianse for gjennomføre endringen (Kotter, 2012). Videre er ledelsens endringskompetanse en viktig forutsetning for vellykket organisasjonsendring (Rambøll Management Consulting, 2016).

Bevissthet rundt organisasjonens kultur anses som essensielt for vellykkede endringer (Hennestad, 2012). Organisasjonskultur kan forstås som hvordan man forstår virkeligheten, altså hvordan vi gir hendelser og handlinger mening, altså noe organisasjonen *er*. Hennestad poengterer at organisasjonskultur vil være unikt for hver organisasjon, selv med like ressurser. Dette fordrer at endringsprosesser må skreddersys hver enkelt organisasjon, og at kultur kan være det mest essensielle man må ta hensyn til for å lykkes med en endring.

### 3. EDAG-prosjektet og innføring av A-ordningen

I dette kapittelet presenterer vi EDAG-prosjektet og innføring av A-ordningen. Kapittelet har som formål å gi leseren nødvendig innsikt i prosjektet, herunder generell innføring om ordningen, gevinster, styring og organisering.

Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere (EDAG) er et tverretatlig samarbeidsprosjekt mellom Skatteetaten (SKE), Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og Statistisk Sentralbyrå (SSB) (Liudden, 2016). A-ordningen er en digital samordning av offentlig innrapportering av arbeidsforhold, inntekt og skattetrekk til etatene. EDAG er ansvarlig for å implementere A-ordningen. A-ordningen er kåret til “Årets digitale suksesshistorie 2016” (Difi, 2016b). Ordningen ble innført 01.01.2015, og omfatter om lag 200.000 opplysningspliktige i Norge. Bevilgningsrammen var på 619 millioner kroner, og EDAG-prosjektet ble levert på tid, kostnad og til avtalt omfang og kvalitet. EDAG-prosjektets mål er presentert i Tabell 2.

---

#### A-ordningens formål

Redusere arbeidsgiverens oppgavebyrde overfor det offentlige  
Bidra til økt effektivisering og bedre oppgaveløsning i etatene

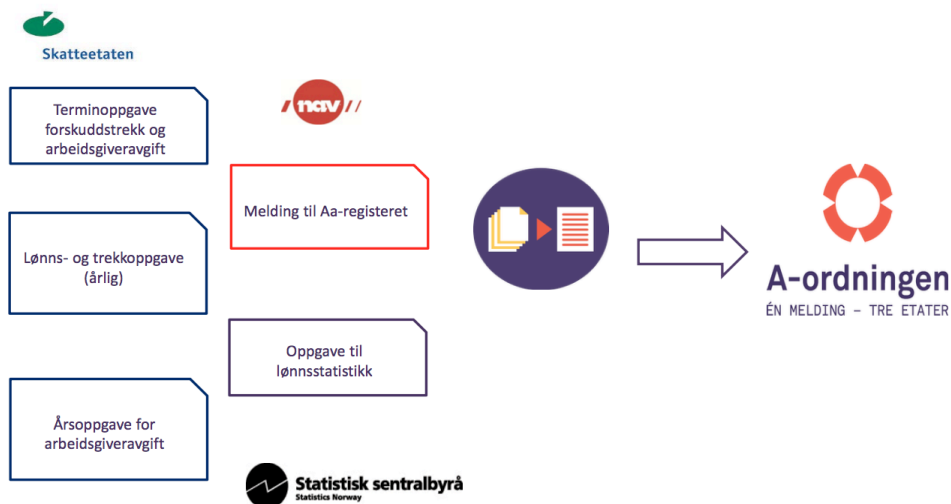
Legge grunnlag for bedre tjenester fra det offentlige overfor  
inntektsmottakere og arbeidsgivere

Tabell 2: Formål med A-ordningen.

#### 3.1 A-ordningen

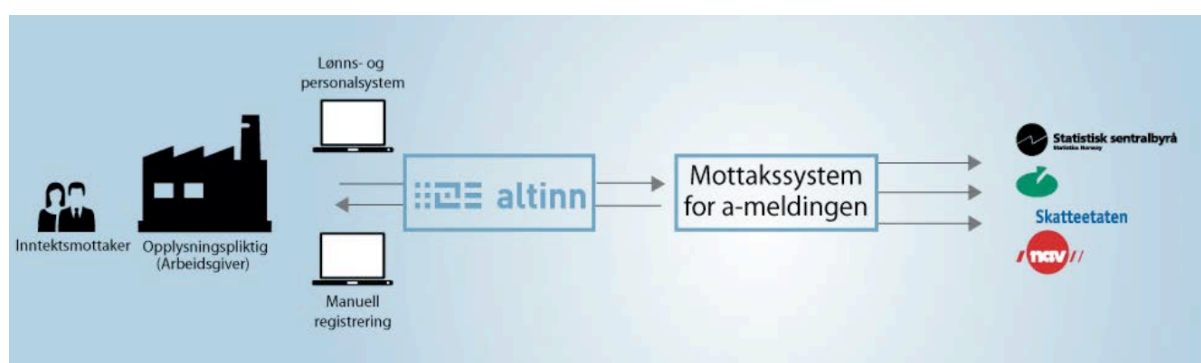
A-ordningen har medført at fem skjemaer med overlappende opplysninger har blitt omgjort til én månedlig innrapportering (Liudden, 2016). Ordningen erstatter Skatteetatens terminoppgave, lønns- og trekkoppgave og årsoppgave for arbeidsgiveravgift. I tillegg inkluderes NAV sin melding til Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret (Aa-registeret) og inntektsskjema for refusjon av sykepenger. SSB sin oppgave til lønnsstatistikk er også implementert. Alle disse er satt sammen til en ny felles A-melding. Se Figur 6 for oversikt over ordningen.

## Fra 5 skjemaer til en melding



Figur 6: Oversikt over A-ordningen (Liodden, 2016).

Ordnningen medfører forenkling i arbeidsgivers innrapportering. Ettersom ny ordning er samordnet, unngår man dobbelrapportering. I tillegg foregår all rapportering på samme tid. Før ordningen rapporterte arbeidsgivere til dels de samme opplysningene på forskjellige tidspunkter til hver av etatene, basert på krav i forskjellige skjemaer. Etter at ordningen er innført rapporterer arbeidsgiverne de samme opplysningene kun en gang (månedlig) via en felles kanal (Altinn). Mottaksløsningen i Skattedirektoratet (SKD) sørger deretter for kontinuerlig distribusjon til interne opplysninger i SKE, NAV og SSB. Se Figur 7 for en skisse av verdikjeden i a-ordningen.



Figur 7: Skisse av verdikjeden i A-ordningen (Liodden, 2016).

Rapporteringen gjennomføres hovedsakelig elektronisk direkte fra lønns- og personalsystemene, og rapporten baserer seg på opplysninger som allerede produseres i disse systemene. Med andre ord er ordningen en innrapporteringskanal for allerede produserte data

hos arbeidsgiverne. For små arbeidsgivere med enkle rapporteringsforhold, er det etablert en manuell innrapportering i Altinn, med mulighet for å kopiere forrige måneds innrapportering, og således tilrettelegges det for enkel innrapportering for denne gruppen. Det er også en mulighet for manuell innrapportering på papir, men dette benyttes kun av 0,3% av arbeidsgiverne.

De elektroniske løsningene i A-ordningen medfører høyere kvalitet på innrapporterte data. Dette er fordi arbeidsgiverne får umiddelbar tilbakemelding på A-ordningen dersom den inneholder inkonsistente data. Rettelser kan justeres løpende og bedriftene kan være ajour til en hver tid. Korrekte data gir mer effektiv saksbehandling i etatene. For eksempel korrekte stønadsutbetalinger, økt kvalitet i statistikkproduksjon samt korrekt selvangivelse. Et samkjørt dataregister øker mulighetene for å avdekke trygdesvindler.

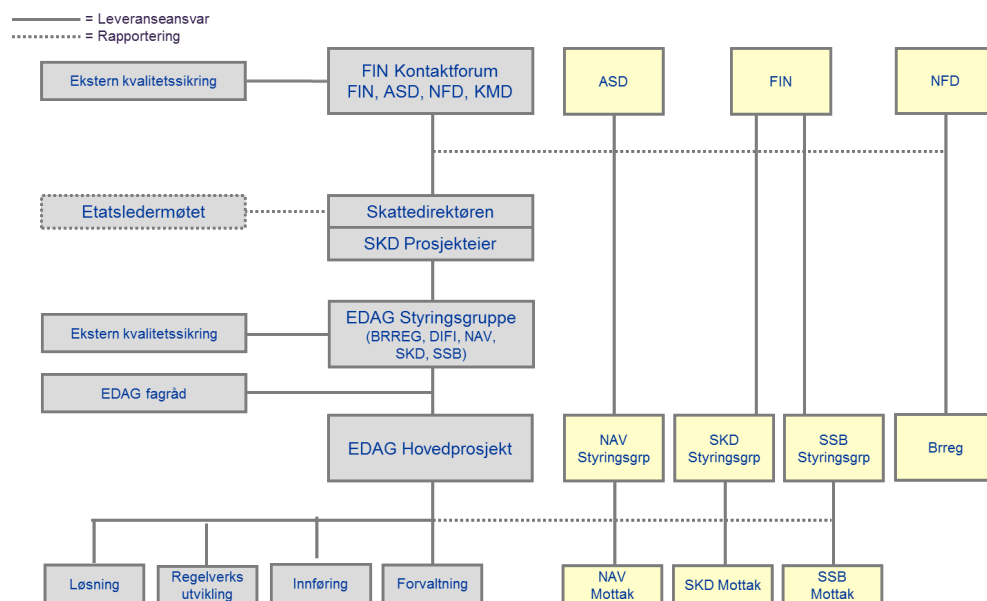
Lønnsomhetsanalyser gjennomført underveis og etter prosjektperioden viser en årlig besparelse for arbeidsgivere på omlag 600 millioner kroner målt i redusert tidsbruk (Liodden, 2016). Prosjektet var samfunnsøkonomisk lønnsomt allerede etter første driftsår, og kostnadsgevinsten forventes å være økende over tid. Besparelsen har vært størst for de store arbeidsgiverne (PwC, 2016). For de små og mellomstore arbeidsgiverne viser rapporten at ordningen har medført en merkostnad, som et resultat av endringer i prosedyrer. Likevel anses denne merkostnaden å være kortsiktig. Ordningen har medført besparelser både for offentlige og private virksomheter.

## 3.2 Styring og organisering

EDAG har vært organisert som et hovedprosjekt i Skatteetaten, med tilhørende delprosjekter og mottaksprosjekter i hver av etatene (Liodden, 2016). EDAG har i tillegg vært tett integrert med Modernisering av grunnlagsdata-prosjektet (MAG), ved at utviklingen ble utført av MAGs utviklingsteam. Under følger en forklaring på prosjektets styringsmodell og prosjektorganisering.



### 3.2.1 Styringsmodellen



Figur 8: Styringsmodellen i EDAG-prosjektet (Liodden, 2016).

I Figur 8 fremkommer de styrende organene i EDAG. Under følger en kort beskrivelse.

*Kontaktforum:* Finansdepartementets organ for styring og oppfølging av prosjektet. Kontaktforum bestod av deltakere fra departementene Arbeids- og Sosialdepartementet (ASD), Finansdepartementet (FIN) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) samt de deltakende etatene med sine respektive prosjekteiere for mottaksprosjektene.

*EDAG Etatsstyringsgruppe:* Styringsgruppen har vært representert av direktører på høyt nivå i sine respektive organisasjoner, for å sikre forankringen av prosjektet i sin organisasjon. Etatsstyringsgruppen har kontinuerlig blitt informert om status og fremdrift, økonomi og risiko, godkjent prosjektets planer og faseoverganger (beslutningspunkter), samt besluttet omfangsendringer som har vært nødvendige for det tverretatlige fellesskapet.

*EDAG Skattedirektoratet Styringsgruppe:* Styringsgruppen var ledet av prosjekteier og bestod av direktører fra Innovasjons- og utviklingsavdelingen (IU), IT-avdelingen, Internrevisjonsstaben og Virksomhetsstaben. Styringsgruppen fra har blitt informert om status, fremdrift, økonomi og risiko samt tatt beslutning ved viktige faseoverganger samt viktige endringer.

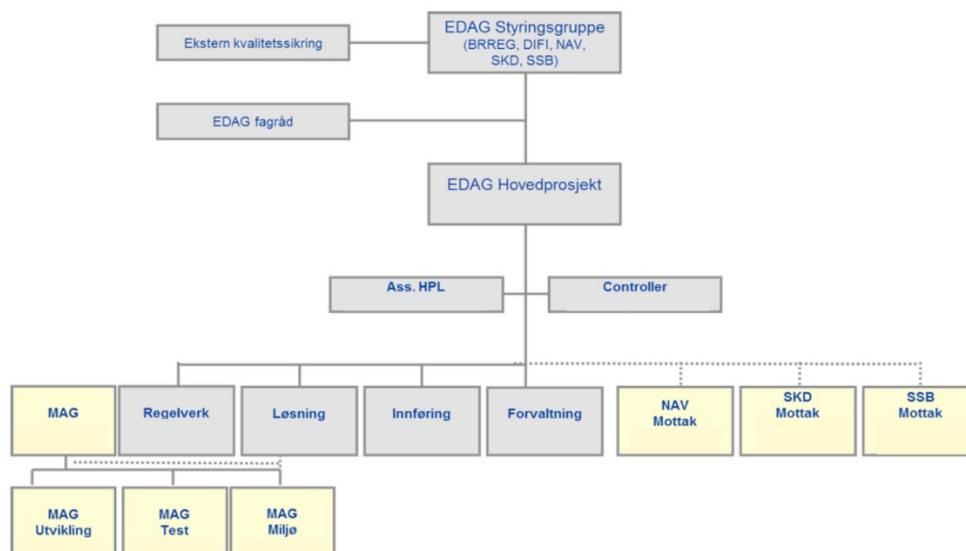
*EDAG Fagråd:* Fagrådet var ledet av assisterende prosjekteier og bestod av representanter fra de tre etatene, Systemleverandører (Agresso, Hult og Lillevik), Norges kemner og kommuneøkonomers forening (NKK) og SKD Rettsavdeling. Fagrådet har vært rådgivende for prosjektet vedrørende hvordan løsningens utforming vil påvirke arbeidsgivernes prosesser og derved også den mulige gevinstrealiseringen ved a-ordningen. De har også vært bidragsyttere og forslagsstillere til gjennomføringen av innføringen av a-ordningen, det vil si aktiviteter relatert til kommunikasjon, veiledning med mer for å sikre at arbeidsgiverne var innforstått med hvordan ordningen medførte behov for endringer i deres arbeidsprosesser.

*Skatteetatens IT- og servicepartner (SITS) styringsgruppe:* Prosjektet har rapportert til SITS styringsgruppe, for å ivareta SITS tekniske leveranser. Styringsgruppen bestod av direktører og seksjonsledere fra Plan, Utvikling og Tjenester.

*Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning (Skate):* EDAG prosjektet har jevnlig levert statusrapporter til Skate-møtet, som blir ledet av Difi og består av toppledere for etater som forvalter nasjonale felleskomponenter (Difi, 2016e). Skate er et strategisk samarbeidsråd som bidrar til bedre samordning av digitaliseringen i offentlig sektor. Skattedirektøren eller SKD IT-direktør har orientert om status på møtene.

### **3.2.2 Prosjektorganisering**

Prosjektet har vært organisert i 4 delprosjekter og 3 mottaksprosjekter (Liødden, 2016). MAG prosjektet har utført systemutviklingen på vegne av EDAG, basert på krav og behov utarbeidet av EDAGs delprosjekt ”løsning”. I fremkommer de styrende organene i EDAG. Under følger en kort beskrivelse:



Figur 9: Prosjekthierarki i EDAG, med 4 delprosjekter og 3 mottaksprosjekter (Liodden, 2016).

### Delprosjekter

*Regelverk:* Delprosjektets hovedoppgave var å utarbeide forslag til regelverk for a-ordningen. Dette foregikk i samarbeid med ansvarlige linjeenheter i SKE, NAV og SSB. SKD gjennomførte høringen av regelverket. Spesielt hadde delprosjektet ansvar for å koordinere at etatene tilpasset sine respektive regelverk for sitt forvaltningsområde slik at informasjon fra EDAG kunne utnyttes på en effektiv måte.

*Løsning:* Målet for løsningsprosjektet i EDAG var å levere et fungerende stabilt informasjonssystem som dekker behov hos arbeidsgivere og etater.

*Innføring:* Delprosjektets formål var å sørge for at overgangen til ny ordning ble opplevd som positiv og med minst mulig ressursbruk for arbeidsgiverne. Ansvarsområdene inkluderte opplæring, utvikling av arbeidsgiverveiledning, informasjon og kommunikasjon med interessenter, gjennomføring av prøvedrift for et planlagt antall arbeidsgivere i samarbeid med systemleverandører samt måling og kontinuerlige tiltak for å sikre at interessentene var tilstrekkelig klare for innføringen av a-ordningen første januar 2015.

*Forvaltning:* Innføring av a-ordningen forutsatte at det ble etablert en felles forvaltning av ordningen kalt Etatenes Fellesforvaltning (EFF). Forvaltningen skulle ha ansvar for drift og forvaltning av ordningen etter at prosjektet var avsluttet. Det forutsatte at forvaltningen skulle realiseres og driftes i regi av Skatteetaten. Delprosjektets oppgave var å utarbeide modeller for hvordan EFF skulle utformes og etableres, herunder organisatorisk plassering, bemanning, økonomisk styring og budsjett. Andre ansvarsområder var hvordan styringsmodellen skulle utformes samt etablering og inngåelse av avtaler med berørte parter.

### ***Mottaksprosjekter***

*SKD Mottaksprosjekt:* Hovedformålet for Skatteetatens mottaksprosjekt var å sikre nødvendige forberedelser til å iverksette a-ordningen i Skatteetaten. Flere av etatens eksisterende systemer ble påvirket av a-ordningens datamodell og berørte systemer måtte tilpasses. Systemtilpasninger medførte også endring av rutiner, regler og instruksjoner, samt tilrettelegging av korrekt informasjon og opplæring for berørte parter.

*NAV Mottaksprosjekt:* NAV sitt mottaksprosjekt hadde en tredelt oppgave: Den skulle tilpasse og utvikle Aa-registeret for å innhente data fra a-ordningen, tilpasse eksisterende systemer for innhenting av data knyttet til innteksrelaterte ytelser, samt tilpasse etaten for rapportering av ytelser.

*SSB Mottaksprosjekt:* SSB sitt mottaksprosjekt hadde som hovedoppgave å etablere en produksjonsprosess for datamottak og databehandling, inkludert IT-verktøy, prosedyrer og retningslinjer, for å kunne produsere statistikk basert på data fra a-ordningen.

*MAG-prosjektet:* MAG-prosjektet ansvarsområde var å utvikle løsninger basert på krav og behov fra EDAG prosjektet. MAG-systemet skulle lages slik at eksisterende og nye grunnlagsdataområder kunne innføres i systemet på en enkel måte.

### **3.2.3 Prosjektmetodikk**

Prosjektet har benyttet seg av prosjektledelsesmetodikken i Skatteetaten, som baserer seg på Project Management Institute. Systemutviklingen har i tillegg vært inspirert av Scrum og smidig gjennomføringsmetodikk, samt tilført elementer fra PRINCE2-metodikken.

## 4. Metode

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for hvordan studien er gjennomført. Vi vil forklare og begrunne hvordan studien er designet for å besvare forskningsspørsmålet. Videre redegjør vi for hvordan vi har samlet inn og analysert data. Deretter beskriver vi de forskningsetiske aspektene som er ivaretatt under gjennomføringen av studien. Avslutningsvis presenterer vi våre forventninger til funnene.

### 4.1 Forskningstilnærming

Med bakgrunn i eksisterende forskning på offentlige digitaliseringsprosjekter, er målet for utredningen å utvikle teori ved å utforske data. Vi ønsker å gå fra data til teori – en induktiv forskningstilnærming (Saunders, Lewis & Thornhill, 2016). Formålet med denne tilnærmingen er å skape en forståelse av EDAG-prosjektet for å kunne besvare forskningsspørsmålet.

Med en induktiv tilnærming vil studien innledes med å samle inn data, som vi deretter vil benytte for å identifisere mønstre og sammenhenger som kan øke vår situasjonsforståelse. Dette vil ikke forhindre oss fra å benytte eksisterende litteratur, men heller kunne hjelpe å identifisere konsepter vi ønsker å utforske i forskningsprosessen (Saunders et al., 2016).

### 4.2 Forskningsdesign

Et forskningsdesign fungerer som et oppsett for hvordan man planlegger å besvare forsknings-spørsmålet (Saunders et al., 2016). Oppsettet bestemmes utfra hvorvidt forskningsdesignet er forklarende, deskriptivt eller eksplorativt. Eksplorerende studier er verdifulle når målet er å skape ny innsikt om et tema, og samtidig være tilpasningsdyktig for endringer underveis i forskningsprosessen. Oppgavens natur taler for eksplorerende forskningsdesign, ettersom formålet er å undersøke og skape forståelse for suksessfaktorer i EDAG-prosjektet som bidra til vellykkede fremtidige digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor.

Andre inngående elementer i forskningsdesignet er metodisk valg, forskningsstrategi og tidshorisont (Saunders et al., 2016). Denne studien er designet for å utvikle teori som

---

omfavner suksessfaktorer i EDAG-prosjektet. Med en eksplorativ tilnærming vil en case-studie være velegnet. Case-studier benytter hovedsakelig kvalitativ data. Med bakgrunn i forsknings-spørsmålet har vi valgt å gjennomføre en kvalitativ case-studie med flere datakilder: En kryss-seksjonell (tidshorizont) case-studie (forskningsstrategi) der vi samler inn kvalitativ data (metodisk). Ved å kombinere disse komponentene skapes en sammenhengende helhet i studien, som lar oss besvare forskningsspørsmålet.

Vi har gjennomført en kvalitativ studie, der vi benyttet dybdeintervjuer for å innhente ikke-numeriske data. De fleste induktive studier benytter kvalitative data, fordi man ønsker å utvikle et godt teoretisk perspektiv (Saunders et al., 2016). Vi mener intervjuobjektene subjektive betraktninger best kan beskrive digitaliseringsprosjektet. For å avdekke underliggende faktorer og omstendigheter som lå til grunn før og etter digitaliseringen, mener vi derfor at forskningsspørsmålet kan besvares bedre gjennom en kvalitativ, enn en kvantitativ tilnærming.

Med bakgrunn i studiens kryss-seksjonelle omfang på 5 måneder, fant vi det mest hensiktsmessig å gjennomføre en "single case"-studie. Vi ønsket å studere hvordan erfaringene fra EDAG-prosjektet, i sammenheng med akademisk litteratur, danner ny kunnskap som andre etater kan dra nytte av. Imidlertid håper vi at en mer generaliserende studie vil kunne bli en realitet så snart flere case-studier er gjennomført, og kunnskap om tverretatlige digitaliserings-prosjekter er mer utbredt.

Utredningen bruker flere datakilder for å utvide datagrunnlaget fra caset. Ved å kombinere eksplorerende og dokumenterende forskning brukte vi tilgjengelige data for å utforme dybdeintervjuene med intervjuobjektene. Dette ga økt forståelse av betydningsfulle suksessfaktorer for tverretatlige digitaliseringsprosjekter. Eksisterende prosjektrapporter og annen sekundærdata ble samlet inn for å utvide vår situasjonsforståelse.

### 4.3 Datainnsamling og analyse

Med bakgrunn i forskningsdesignet vil vi i denne delen redegjøre for hvordan vi har samlet inn og analysert datamaterialet.

### 4.3.1 Datainnsamling

Datainnsamlingen hadde kvalitativ tilnærming, med semi-strukturerte dybdeintervjuer som primærdata. Før intervjuene var sekundærdata som prosjektbeskrivelser, evalueringsrapporter og andre publikasjoner samlet inn for å øke utredningens eksterne validitet utover primærdata fra caset. Sekundærdata ble også benyttet i planleggingen av intervju spørsmålene. I Tabell 3 presenteres en oversikt over sekundærdata vi benyttet oss av.

Dokumenttype	Forfatter
Prosjektmandat	Finansdepartementet
Prosjektstyringsdokument	EDAG-prosjektet
Arbeidsgrupperapport	EDAG-prosjektet
Sluttrapport	EDAG-prosjektet v/ Hovedprosjektleder
Revidert lønnsomhetsanalyse	PwC

Tabell 3: Oversikt over sekundærdata

Innledningsvis gjennomførte vi et ustrukturert intervju med en fremtredende leder i EDAG-prosjektet for å avdekke hvilke temaer som mest interessante å basere de andre intervjuene på. Deretter holdt vi individuelle semi-strukturerte dybdeintervjuer med sentrale medarbeidere i prosjektet. Disse intervjuene bygget på funn som allerede var gjort i det innledende intervjuet. For å sikre at datainnsamlingen ble omfattende og informasjonsrik, valgte vi intervjuobjekter fra ulike nivåer og deler av prosjektet.

I intervjuene vektla vi åpne spørsmål, der intervjuobjektene ble oppmuntret til å prate fritt. De semi-strukturerte intervjuene var tilrettelagt for fleksibilitet, slik at eventuelle uforutsette problemstillinger kunne inkluderes i intervjuet. Respondentene ble tilsendt en oversikt over tema og spørsmål i forkant av intervjuene, slik at de fikk forberedt seg. Som anmodet av (Myers & Newman, 2007), benyttet vi speilingsmetoden i intervju spørsmålene, for å lokke frem respondentenes egne tanker og betraktninger.



Det ble gjennomført ti intervjuer av ni nøkkelpersoner i prosjektet. Intervjuene ble gjennomført 10., 24. og 25. oktober og 9. november. De hadde en varighet på mellom 45-60 minutter, og ble gjennomført hos de respektive etatene. Årsaken til overvekt av respondenter fra Skatteetaten skyldes at Skatteetaten hadde gjennomføringsansvaret for EDAG-prosjektet, og således hentet de en rekke nøkkelpersoner fra egen organisasjon. Tabell 4 gir en oversikt over intervjuobjektene.

<b>Intervjuobjekt</b>	<b>Tilhørende Etat</b>	<b>Ansvarsområde</b>
A	Skatteetaten	Prosjektleder Teknisk løsning
B	Skatteetaten	Ansvarlig for teknisk løsning
C	Skatteetaten	Prosjektleder Implementering
D	Skatteetaten	Prosjektleder Forvaltning
E	Skatteetaten	Prosjekteier
F	Skatteetaten	Ansvarlig Regelverk
G	Skatteetaten	Hovedprosjektleder
H	NAV	Prosjektleder Mottaksprosjekt
I	SSB	Prosjektleder Mottaksprosjekt

*Tabell 4: Oversikt over intervjuobjekter*

Samtlige intervjuobjekter hadde vært involvert i prosjektet i betydelig grad. Fire av dem hadde bakgrunn fra IT-bransjen, mens resten hadde erfaring fra egen etat. Kun én person hadde ikke jobbet i prosjekt tidligere. Flere av intervjuobjektene kom inn underveis i prosjektet, men samtlige hadde vært involvert i siden 2013. Samtlige respondenter hadde lederansvar i prosjektet, enten som hovedprosjektleder, eller prosjektleder i delprosjekt. Vi opplevde at respondentene kunne svare på alt vi spurte om, og at de var troverdige datakilder.

Vi gjorde opptak av intervjuene, og transkriberte opptakene til tekst. Hensikten med transkriberingen var å strukturere dataene for å lettere kunne trekke ut det viktigste fra intervjuene. For å ivareta personvernet til intervjuobjektene slettet vi alle lydfilene på en sikker måte etter transkriberingen.

### 4.3.2 Dataanalyse

Vi innledet dataanalysen med å lese gjennom de transkriberte intervjuene hver for oss. Ved eventuelt ulike oppfatninger av innholdet ble dette diskutert, slik at vi kom til enighet om betydningen av utsagnene. Samtidig reduserte vi dataene, slik at vi kun satt igjen med essensen av intervjuene. Deretter kategoriserte vi dataene i ulike overordnede temaer. Temaene oppstod fra gjennomgang av sekundærdata, samt innledende intervju. Intervjuobjektene hadde ulike ansvarsområder, slik at det ble naturlig å basere tematiseringen på intervjuene. Fra funnene i analysen vil vi poengtere suksessfaktorer for å lykkes med tverretatlige digitaliseringsprosjekter.

## 4.4 Forskningsetikk

Forskningsetikk handler om prinsipper, regler og retningslinjer for å vurdere om handlinger er rette eller gale, først og fremst i forholdet mellom mennesker (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010). Siden valg av metode innebærer kontakt med ulike personer, var ivaretagelse av personvern viktig under gjennomføringen av studien. Vi anonymiserte persondata, samlet inn data konfidensielt og slettet lydopptakene på en sikker måte etter transkribering. Underveis i intervjuene behandlet vi respondentene med respekt, og de hadde anledning til å trekke seg fra studien uten begrunnelse. Respondentene kunne avstå å svare på spørsmål hvis de ønsket.

## 4.5 Forventninger om funn

Ettersom at EDAG-prosjektet er ansett som et vellykket digitaliseringsprosjekt i offentlig sektor vil det være mulig å finne samsvar mellom EDAG-prosjektets suksessfaktorer og suksessfaktorene i litteraturen. Likevel er vi også forberedt på uforventede funn, fordi et tverretatlig digitaliseringsprosjekt har visse særegenheter som litteraturen ikke tidligere har studert.

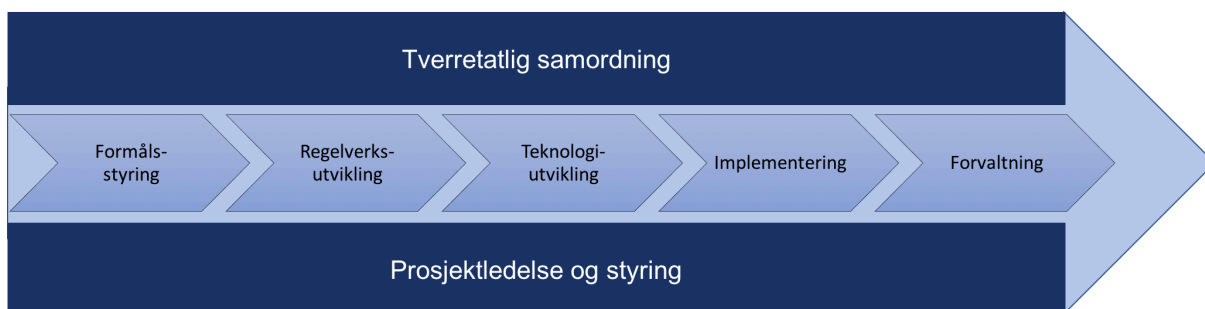
## 5. Funn

I dette kapitlet vil vi presentere funn fra studien. Dataenes natur gjør at det er hensiktsmessig å presentere dem tematisk. Vi deler funnene inn i temaene formål, regelverk, teknologi, implementering, forvaltning og prosjektledelse- og styring.

Med formål mener vi hvilket problem prosjektet skulle løse. Regelverk dreier seg om harmonisering av regelverk mellom etatene, siden det viste seg å være en viktig del av prosjektet. Teknologi forstås som den digitale løsningen som ble utviklet gjennom EDAG-prosjektet. Implementering dreier seg om å sørge for at næringslivet var klare til å ta i bruk den tekniske løsningen. Forvaltning dreier seg som styring av ordningen etter prosjektavslutning. Prosjektledelse- og styring omfatter forhold knyttet til arbeidet med prosjektet og selve prosjektgjennomføringen og samordningen av det tverretatlige samarbeidet. Se

*Figur 10: Intertemporal faseinndeling av prosjektet*

for en visualisering av temaene.



*Figur 10: Intertemporal faseinndeling av prosjektet*

### 5.1 Formålsstyring

Respondentene B og E hevdet at et veldefinert formål med tydelige avgrensinger vil være avgjørende for et suksessfullt digitaliseringsprosjekt. De mente at prosjektet fort kunne bli for omfattende, eller ikke levere det resultatet som kreves, hvis det ikke ble avgrenset. Respondent B forklarte det slik:

*”Problemet i noen utviklingsprosjekter er at man starter med de mest komplekse tilfellene, og tar for gitt at det som fungerer bra i dag, også vil gjøre dette fremover, også ender det med å overkomplisere alt.”*

Flere av respondentene (B, D og E) uttrykte samtidig at automatiseringsgraden burde være høy. EDAG-prosjektets visjon var å lage en løsning som skulle effektivisere rapporteringen mest mulig. Imidlertid var det ifølge E ikke gjennomførbart med en fullautomatisering, ettersom dette ville overkomplisert løsningen. Dermed ble hovedfokuset å tilpasse detaljeringsgraden etter å dekke mest mulig av de alminnelige rapporteringstilfellene. Respondent B forklarte det slik:

*”Det var viktig å ha et bredt fokus, der nisjesakene ikke skulle øke kompleksiteten for de alminnelige sakene.”*

Respondent A bekreftet dette, og la til at løsningen skulle medføre minst mulig endringer i innrapporteringskjemaene. Løsningen skulle dekke hele rapporteringskjemaet som den erstattet. Hvis ikke ville man fått en dobbel løsning.

Ulike kilder (A, B, og E) kunne fortelle at et bevisst valg var å utvikle løsningen med sikte på å innfri effektmålet om forenkling for arbeidsgiverne. Respondent E hevdet at å designe prosessene fra et ”inside out”-perspektiv gjorde digitaliseringen best mulig tilrettelagt for brukerne.

*”Det er arbeidsgiverne som skal dra ut de største gevinstene. Dermed måtte vi sørge for best mulig tilrettelegging for dem.”*

En av respondentene (B) mente at brukerperspektivet stod sentralt for å sikre at brukerne tok i bruk den nye løsningen.

*”I EDAG var konseptet at det offentlige skulle rette seg mot næringslivets prosesser med hensikt å skape en effektiv løsning for de eksterne brukerne.”*

Respondentene A, B og C var tydelige på at å skape en løsning som åpner for løpende tilbakemelding skulle virke positivt på brukeropplevelsen. De mente at rask tilbakemelding på rapportering ville føre til store effektivitetsgevinster for næringslivet, fordi innrapporteringen kunne gjennomføres uten vesentlige opphold. Respondent B kommenterte det slik:

*”Vi innførte ”tilbakemelding i løpet av en kaffekopp” som et konsept for å tilrettelegge for god brukervennlighet.”*

---

Videre var fem av ni respondenter (B, C, D, E og G) enige i at dynamisk kommunikasjon med brukerne var viktig for å oppnå god brukervennlighet. Respondent G forklarte at de gjennomførte ukentlige møter med systemleverandørene gjennom store deler av prosjektet for å kartlegge behov og diskutere mulige løsninger for brukerne:

*”De ukentlige møtene førte til god tilstedeværelse hos brukerne, der vi mottok løpende tilbakemeldinger som kunne implementeres fortløpende.”*

Tilbakemeldinger fra systemleverandører underbygger at dette har vært viktig for å sikre god brukerorientering.

Respondentene B, D, E og G la vekt på at en sterk forankring til formålet var av stor betydning for prosjektets suksess. Her pekes det på at god bevissthet til formålet sikrer at løsningen ikke unødvendig kompliseres, men heller når de målene som er satt. Respondent E hevdet at denne bevisstheten er en vesentlig faktor for suksessoppnåelse:

*”EDAG sitt tydelige konsept ble ivaretatt gjennom hele prosjektet ved å oppnevne en vokter av konseptet.”*

Det ble fremhevet at en slik vokterfunksjon måtte være tro mot formålet for å sikre at de riktige prioriteringene ble gjort, og at avgjørelser ble tatt med hensyn til prosjektets formål.

For å ivareta bevissthet til formålet var det viktig å ha en tydelig avgrensning av prosjektets omfang. Uten en klar avgrensning kunne formålet gått tapt underveis i prosjektet, uten at prosjektmålene ble nådd. Respondent D forklarte det slik:

*”A-ordningen fungerte som en innrapporteringskanal, som overleverte data for videre analyse hos den enkelte etat. Den skulle ikke bidra i evaluering av næringslivets arbeidsprosesser, men heller tilrettelegge for at næringslivet selv kunne effektivisere egne prosesser.”*

Seks av ni respondenter (A, B, C, D, G og H) bekreftet at ønsker om å inkludere ytterligere NAV-funksjoner i løsningen ble avvist med hensyn til den tydelige avgrensningen av formålet. De trakk frem at dette var viktig for å unngå kompliserende funksjonalitet som ikke videre ville medført forbedret løsning.

EDAG-prosjektet valgte å utvikle en løsning som favnet bredt, og som hadde som hovedformål å samle inn eksisterende informasjon i én melding. Til motsetning utviklet

Danske Skat også et lønssystem som skulle være kompatibelt med deres eIndkomstløsning. Om dette sa respondent A følgende:

*”Løsningsutviklingen i Danmark lagde også lønssystem, slik at brukeren kunne bruke det som Danske Skat lagde, men vi valgte å ikke gjør det. Vi latet ikke som om vi var et lønssystem.”*

Nederland lagde en løsning som skulle ta hensyn til alle særtilfeller. Disse løsningene ble unødvendig kompliserte, og møtte derfor ikke brukernes behov. Respondent B hadde følgende kommentar til dette:

*”Nederland hadde for stor kompleksitet helt fra starten.”*

Flere av respondentene (B, C, D, H og I) uttrykte at mottakende etater i EDAG-prosjektet likevel ikke var tydelige nok i omfangsavgrensningen. Respondent B forklarte at man har gått fra en underrapportering til en overrapportering av arbeidstakeropplysninger:

*”Næringslivet har liten nedside knyttet til overrapportering av tidligere ansatte, mens det er en stor lovmessig konsekvens av underrapportering.”*

Respondentene mener at denne effekten har ført til dårligere datakvalitet. Respondent D hevdet at en tidligere involvering av fagetater i utviklingen av spesifikasjonskrav, burde vært bedre vektlagt for å sikre et tydeligere prosjektomfang.

Funnene som er presentert i dette delkapittelet gir oss følgende suksessfaktorer:

---

Definer et tydelig formål, med klare omfangsbegrensninger

Vektlegg god bevissthet til formålet, og unngå å endre det underveis i prosjektet

Vær bevisst på hvem som er brukeren, og design formålet med brukeren i fokus

Sørg for forankring av formålet i hele prosjektorganisasjonen

---

*Tabell 5: Suksessfaktorer for formålsstyringen*

---

## 5.2 Regelverksutvikling

Enkelte av respondentene (E, F og G) mente at bruk av tidsplanlegging, som milepælplaner, i den operative planleggingsfasen, førte til mer presis tidsestimering av de juridiske prosessene. I EDAG sitt hovedprosjekt ble en slik tilnærming benyttet til gjennomføringen av skatteetatens juridiske prosesser med godt resultat. Dette var en arbeidstilnærming som ikke tidligere var praktisert i Skatteetatens juridiske avdeling, men som trekkes frem som en effektivitets-fremmende faktor. Respondent F forklarte det slik:

*”Prosjektmetoden var ny for meg, men den viste seg å være viktig for gjennomføringen og at vi leverte på tid. (...) Det ble en slags effektiviserende metode.”*

Videre hevder respondenten av prosjektbasert tilnærming førte til at planleggingen av arbeidsflyten ga bedre kontroll av operativ gjennomføring. Metodikken førte også til forbedret prioritering av arbeidsoppgaver som var kritiske for videre fremdrift i prosjektet. Derimot benyttet ikke NAV seg av denne tilnærmingen, noe flere respondenter (E, F og H) identifiserte som et forbedringsområde.

Respondent F påpekte imidlertid at det er begrensede effektiviseringsmuligheter i de nåværende juridiske saksbehandlingsprosessene. Den lovfestede saksgangen setter begrensinger for hvorvidt en prosjektbasert tilnærming vil ha vesentlig effektiviserende effekt. Respondenten hevdet i så måte at saksgang innkalkuleres etter beste evne når arbeidsflyt skal planlegges.

Respondentene F og G hevdet at samarbeidet mellom nøkkelpersoner i digitaliseringsprosjektet og bistående jurister førte til en mer effektiv oppgaveløsning. EDAG-prosjektet etablerte en rekke virkemidler for å sikre et tett samarbeid, som tverrfaglig samlokalisering og involvering av prosjektledelsen i juridiske prosesser. Disse aspektene fremheves av både F og G som særdeles sentrale for vellykket gjennomføring. Respondent G uttrykte følgende:

*”Når du har mye regelverksutvikling, så må du ha juristene til å jobbe med oss andre i prosjektet.”*

Videre stadfester erfaringer fra forprosjektet at tett samarbeid var avgjørende for at de tverrfaglige aspektene ved prosjektet ble ivaretatt på en god måte. Over halvparten av respondentene rapporterte om dårlig kommunikasjon og for sen involvering av juridiske ressurser. Dette førte til forsinkelser og fagmessige misforståelser.

Tradisjonelt har Skatteetatens juridiske ressurser hatt en bistandsfunksjon i IKT-prosjekter, der avdelingene ikke har vært samlokalisert. I EDAG ble juridiske ressurser samlokalisert med resten av prosjektmedarbeiderne tidlig i prosjektet. Respondent E beskrev dette som en viktig faktor for å oppnå et tett tverrfaglig samarbeid:

*”Da vi samlokaliserte juristene og prosjektmedarbeiderne ga det synergieffekter innenfor koordinering av prosesser og effektive arbeidsavklaringer.”*

Dette ble bekreftet av respondent F, som videre fremhevet at samlokalisering av juridiske ressurser førte til lavere terskel for juridisk involvering i det daglige prosjektarbeidet. Samlokaliseringen reduserte risikoen for at juridiske begrensninger ikke ble hensyntatt av prosjektledelsen, samtidig som tettere tverrfaglig dialog skapte sterkere forankring hos juristene.

En tverrfaglig samlokalisering har gitt viktig erfaringsoverføring internt, men også mellom land. Gjennom et nordisk erfaringsforum for digitalisering av skatteprosesser, ble det stadfestet at Norge var det eneste landet som involverte juridiske ressurser i prosjektet. Respondent F forklarte at basert på norske erfaringer, skal Finland benytte samme fremgangsmåte i sitt kommende digitaliseringsprosjekt.

Videre trekker flesteparten av respondentene frem at det har vært avgjørende med en gjensidig forståelse av tverrfaglige perspektiver. Innledningsvis ble samarbeidsutfordringer mellom jurister og prosjekt satt i sammenheng med for dårlig tverrfaglig forståelse. Respondent E beskrev det slik:

*”Jeg vil si at man kanskje har hatt like store samarbeidsproblemer mellom disipliner som mellom etatene (...) Det har vært heftig og høy temperatur mellom jurister og teknologer som skal prøve å enes om en ordning, og hvordan den skal være.”*

Det skal sies at ingen andre respondenter ordla seg tilsvarende om samarbeidet.

Prosjektledelsen opplevde regelverket som begrensende for prosjektets utviklingsmuligheter. Samtidig var juristene i for stor grad orientert rundt eget fagområde og ikke prosjektet som helhet. Erfaringene de trakk frem var at ved å satse på sterkere tverrfaglig kompetanseutveksling, vil dette kunne skape en sterke gjensidig forståelse.



Flere (B, D, E og F), pekte også på at juridiske ressurser ble involvert tidlig i prosessen var viktig for et tett samarbeid. Respondent D trakk frem at NAV ble for sent involvert i prosjektet, og dette skapte forsinkelser og misforståelser.

Sluttrapporten konkluderte med at regelverksutvikling var en sentral del av EDAG-prosjektet. Spesielt for EDAG-prosjektet var den tverretatlige dimensjonen, der enkelte lovtekster som omhandlet samme temaer ikke harmoniserte. Et interessant funn var at prosjektledelsen og juristene var uenige i at harmonisering av regelverket var en utfordring. Respondentene B, E og G mente at regelverket var en hindring for å realisere gevinstene av digitaliseringen slik lovtekstene var formulert. Respondent F hadde derimot ikke samme oppfattelse:

*”Noen av lovtekstene lot seg ikke forene, for eksempel at etatene tolket inntektsbegrepet ulikt, men harmonisering av regelverket var egentlig ikke et problem.”*

Imidlertid var samtlige respondenter enige i at tilstrekkelig allokering av ressurser til regelverksutvikling er en særdeles viktig faktor for et vellykket offentlig digitaliseringsprosjekt. Flere respondenter (F, H og I) rapporterte om ulik beslutningsmyndighet mellom etater og mellom departement. Skatteetaten og Finansdepartementet ble ansett å ha tettere juridisk samarbeid enn mellom NAV og Arbeids- og Sosialdepartementet. Juridiske ressurser var også ulikt allokert mellom etatene. Respondent F hevdet dette førte til forsinkelser i saksgang og ineffektiv koordinering mellom etatene. Respondenten sa dette om en mulig erfaringslærdom:

*”Hvis departementene tydeliggjør beslutningsmyndighet overfor sine etater, og at etatene samlokaliserer juridiske ressurser, vil man oppnå en mer balansert ressursallokering og mer effektiv saksbehandling”*

Funnene som er presentert i dette delkapittelet gir oss følgende suksessfaktorer:

Bruk prosjektbasert tilnærming i arbeidet med regelverk og juridiske prosesser

Skap et tett tverrfaglig samarbeid gjennom samlokalisering og å skape gjensidig tverrfaglig forståelse

Vær tidlig ute med å allokere tilstrekkelig med ressurser til regelverksutvikling

*Tabell 6: Suksessfaktorer for regelverksutviklingen*

## 5.3 Teknologit utvikling

En av respondentene (H) uttrykte at det var behov for et felles testdatasett som brukes i det offentlige:

*”Vi kan ikke kommunisere når vi ikke har de samme personene i testmiljøene (... ) når man skal utveksle informasjon mellom etatene må man ha et sett med testdata som går på tvers av etatene.”*

En slik samordning av innbyggerdata for systemutvikling vil altså kunne forenkle teknisk utvikling av tverretatlige digitaliseringsløsninger. Under løsningsutviklingen i EDAG-prosjektet hadde etatene ulike fiktive testpersoner som de testet løsningen på. Disse testpersonene var tilpasset den enkelte etat, og etatene har ulike kriterier for testing av løsninger. Dette innebærer blant annet variasjon i alder, kjønn, bosted, yrke og nasjonalitet.

Respondenten påpekte at det er viktig å teste løsningen på det samme utvalget for å unngå at løsningen slår feil ut i enkelttilfeller. Eksempelvis har det ingen betydning for Skatteetaten hvilken alder testpersonene har. For NAV har dette imidlertid stor betydning, ettersom det påvirker størrelsen på ytelsene som utbetales.

Til tross for samarbeidsutfordringer mellom etatene påpekte flere av respondentene (A, C, E og G) at samarbeidet med interessenter var viktig for systemutviklingen, og en suksessfaktor for prosjektet. Spesielt involvert var lønssystemleverandørene. De sørget for at den tekniske løsningen som EDAG leverte var funksjonell i virkeligheten. En av respondentene (E) og ordla seg slik om samarbeidet:

*”Snakk med de som er i virkeligheten for å jorde resonnementene og løsningene med de som jobber med det. Du skal ikke få innovasjonen din derfra, men du skal syreteste konklusjonene.”*

Gjennom et tett samarbeid med lønssystemleverandørene klarte dermed EDAG-prosjektet å utvikle en løsning som ivaretok arbeidsgivernes behov og begrensninger, i tillegg til å møte myndighetenes krav. Respondent A beskrev denne avveiningen slik:

*”Lønssystemleverandørene var på kravsidene. Noen ganger ble de jo nødt til å tilpasse seg, men vi har jobbet mye på deres premisser, og finne ut hva er det som er best for de, slik at de slipper å gjøre endringer hos seg.”*

I tillegg til samarbeidet med lønssystemleverandørene var det verdifullt å samarbeide med interesseorganisasjonene, som ifølge respondent E i stor grad speiler samfunnet. Samarbeidet hjalp EDAG-prosjektet med å se helheten i løsningen, og å forankre løsningen i virkeligheten, slik respondent E beskrev:

*”Da får du frem de ulike hensynene som er der ute (...) Hvis ikke kan du sitte på et kontor og bygge de mest intrikate og logisk appellerende sammenstillingene, som krasjer fullstendig i møtet med virkeligheten.”*

Vi ser altså at prosjektet har styrt systemutviklingen etter brukernes behov, og involvert interessentene underveis. På den måten sørget de for en brukervennlig løsning som fungerer i praksis.

Valget om å utvikle systemløsningen med mest mulig egne ressurser viste seg å bli en viktig suksessfaktor for prosjektet. For innleid kompetanse benyttet EDAG-prosjektet timebaserte kontrakter. Av erfaring valgte de bort kontrakter basert på fastpris og målpris. Tre av respondentene (A, E og G) uttrykte at å samkjøre EDAG med MAG-prosjektet ga økt fleksibilitet i ressursstyringen. Respondent A uttrykte følgende om samarbeidet mellom EDAG og MAG:

*”Det var to søsterprosjekter, med en god del fellesfunksjoner (...) Slik hadde vi ganske god fleksibilitet i utviklingsorganisasjonen. Vi hadde seks utviklingsteam, så da har du mulighet til å sjonglere.”*

I tillegg var det gunstig at utviklerne i EDAG-prosjektet også jobbet i MAG-prosjektet. Dette bidro til å sikre kontinuitet i bemanningen, og at utviklerne kjente til Skatteetatens utviklingsrutiner. Med intern ressursbruk får man også økt kontinuitet i bemanningen. Respondent E sa følgende:

*” ... en stabil kjernebemanning, er (...) en kritisk suksessfaktor. Man har ikke bytte nøkkelarbeidere ofte. Det er viktig, for da har du kontinuitet i beslutninger, slik at beslutningene ikke tas opp igjen. Det har man sluppet i stor grad siden de som sitter i prosjektet har vært med i beslutningene, og vet hvorfor man tok dem”*

Dette indikerer at stabil bemanning har vært tidsbesparende. I tillegg ble det pekt på at EDAG-prosjektet sparte tid fordi de kom inn i MAG-prosjektet mens det var godt i gang. Respondent G illustrerte det slik:

*”EDAG kom inn i et pågående prosjekt, og effekten av dette skal man ikke undervurdere.”*

I likhet med juristene, fant løsningsutviklerne det verdifullt å jobbe tverrfaglig. Samtlige respondenter påpekte at dette gjorde kunnskapsdeling lettere. Det sørget for at løsningen ble utviklet i tråd med juridiske føringer, og at innføringsprosjektet hadde en enklere jobb. Det ble også påpekt at tverrfaglig samarbeid skapte brytninger mellom fagfeltene, som igjen sørget for at løsningen ble bedre. Respondent E beskriver det slik:

*”Det er kjempeviktig” Hvis du ikke får de brytningene, hvis alle sitter og nikker i kor, så må du prøve å få dette i en konstruktiv retning.”*

Å få fagsiden tidlig inn i prosjektet var ifølge åtte av ni respondenter viktig for å bli bevisste på hva man gjør. På den måten sikret man å lage en løsning som var faglig forankret, både innen teknologiutvikling, regelverksutvikling og implementering. Respondent A uttalte følgende:

*”Vi hadde folk som var ansatt 100% i prosjektet, som kom fra fagsiden. Rekruttert tidlig. Det er jo viktig, for den kompetansen sitter man ikke alltid på selv.”*

I tillegg ble personer som tidligere hadde jobbet med lønn ute hos arbeidsgivere rekruttert inn i prosjektet på et tidlig stadium, for å bidra med erfaringer og komme med innspill til utformingen av løsningen.

Som med formålsstyringen pekte teknisk ansvarlig på at en teknisk løsning som var helautomatisert for majoriteten av meldingene i større grad økte brukervennligheten. Respondenten uttrykte også at for komplekse systemer blir dyre i forvaltning, og skaper dårligere oppslutning om løsningen blant brukerne. På den måten kan man si at prioriteringene som lå til grunn for utviklingen har spilt en viktig rolle for EDAG-prosjektet.

Funnene som er presentert i dette delkapittelet gir oss følgende suksessfaktorer:

Ha et felles testsenter for etatene. Dette vil øke kvaliteten på løsningen
Utvikle en løsning med tanke på brukeren, og prioriter systemutviklingen etter dette
Skap kontinuitet i prosjektet ved å ha stabil kjernebemannning blant utviklerne

*Tabell 7: Suksessfaktorer for teknologiutviklingen*

---

## 5.4 Implementering

Ifølge tre intervjuobjekter (A, C og G) var det ikke noen utfordring med digital modenhet ute hos brukerne og systemleverandørene. De pekte istedenfor på utfordringer knyttet til endringsvilje mot å tilpasse seg en ny ordning, spesielt i store organisasjoner og offentlig sektor. Respondent C oppsummerte det slik:

*”... det var ikke så mye problem med de små. Det var de store virksomhetene – særlig offentlig sektor – som var utfordringen.”*

De kunne videre fortelle at dette i stor grad skyldtes at A-ordningen var obligatorisk å innrette seg etter, uten at det fulgte med finansiering til å implementere ordningen. Derfor var det avgjørende å skape oppslutning om endringen for å lykkes med digitaliseringen.

For å skaffe seg denne oppslutningen dannet EDAG-prosjektet endringsnettverk gjennom toppledelsen i egne etater og interesseorganisasjoner som NHO og NARF. Om viktigheten av toppledelsens involvering sa respondent G følgende:

*”De kan sette oss på agendaen (...) de åpnet mange dører for oss.”*

Videre hadde respondent C følgende kommentar om å bruke interesseorganisasjonene som endringsnettverk:

*”Da har du en helt annen legitimitet og omdømme.”*

De fortalte videre at de fleste virksomhetene viste stort engasjement til utviklingen av den nye ordningen, og at dette hadde stor betydning for implementeringen av løsningen. Med grundig interessentanalyse og endringsmålinger kartla Innføringsprosjektet hvilke interessenter, spesielt lønnsystemleverandører og arbeidsgivere, som krevde ekstra oppfølging. Da kunne innsatsen fokuseres der behovet var størst.

Samtlige intervjuobjekter fremhevet at prøvedriften var et risikoreduserende tiltak, og at det var en viktig suksessfaktor for EDAG-prosjektet. Det var særlig erfaringer fra tilsvarende prosjekter i andre land som talte for prøvedrift. Respondent C uttrykte følgende om prøvedriften:

*”Prøvedriften brukte input fra kommunikasjon, kompetanse og interessentoppfølging (...) vi måtte passe på at alle systemleverandørene var klare i tide (...) det var noen vi måtte følge opp mye, mye mer enn andre.”*

For å sikre at prøvedriften ble vellykket var tett dialog, hyppige møter og oppfølging av lønssystemleverandørene avgjørende. Videre beskrev respondent C følgende fordeler ved prøvedriften:

*”... vi avdekket en del feil, man justerte kursen litt underveis, leverandørene fikk tilpasset litt, systemleverandørene fikk kommet med nye versjoner der de skjønnte at noe var galt, vi fikk tunet våre forretningsregler litt (...) vi gikk ganske trygt inn i årsskiftet med en bevisning om at dette kom til å gå bra.”*

Resultatet av prøvedriften ble beskrevet av respondent D på følgende måte:

*”Da vi gikk live 1. januar 2015 hadde vi 40-50 personer på heltid som skulle håndtere henvendelser fra brukerne. Kapasiteten ble brukt én dag, deretter måtte vi nedjustere bemanningen.”*

Vi ser altså at prøvedriften var avgjørende for implementeringen av A-ordningen, og således en av de viktigste suksessfaktorene for EDAG-prosjektet. På spørsmål om hva de ville gjort annerledes med prøvedriften svarte respondent C følgende:

*”... å pushe på ting enda før på større virksomheter (...) være tydeligere på hva vi krever. Både overfor systemleverandører, men også store arbeidsgivere.”*

Samtlige respondenter påpekte at en strukturert tilnærming til implementering av ordningen var en av de viktigste suksessfaktorene for EDAG-prosjektet. Denne tilnærmingen bestod av en innføringsmetodikk, som ble utviklet parallelt med EDAG-prosjektet. Respondent C fortalte at innføringsmetodikken bestod av interessentanalyse, endringsanalyser, endringsnettverk, endringsmålinger og kommunikasjonsplaner. Samme person kommenterte følgende om innføringsmetodikken:

*”Det var enklere å få forankret metodikken senere, for da kunne man jo vise til at det funket.”*

Grundig planlegging av implementeringen ga prosjektet oversikt over hvordan de skulle styre kommunikasjonen, og hvordan de skulle følge opp ulike interessenter. En av respondentene (G) omtalte implementeringsprosjektet slik:

*”Det er læreboksstoff. Sånn bør du gjøre det.”*

Funnene som er presentert i dette delkapittelet gir oss følgende suksessfaktorer:

Ha en strukturert tilnærming til implementeringen
Gjennomfør prøvedrift av løsningen
Planlegg kommunikasjonen med interessentene nøye
Sørg for at implementeringsansvarlig personell har tilstrekkelig kompetanse innen endringsledelse

Tabell 8: Suksessfaktorer for implementeringen

## 5.5 Forvaltning

Samtlige respondenter var enige i at solid forvaltning av prosjektet etter implementering var betydningsfullt for at EDAG-prosjektet oppnådde suksess. Prosjektet opprettet Etatenes Felles Forvaltning (EFF), som ivaretok den nye løsningen, og la til rette for bruken. Gjennom intervjuene identifiserte respondentene følgende suksessfaktorer: En heldekkende styringsmodell, tverretatlig samordning og forankring i etatene.

Flere av respondentene (C, D og E) mente at å konstruere en heldekkende styringsmodell som ivaretok helhetsperspektivet var sentralt for å sikre god forvaltning. Respondent E forklarte at EFF sin styringsmodell ble utformet etter tre hensyn: Å definere hvordan prosessene skulle utformes, forvalte og fremforhandle avtaleverk med leveransefunksjoner til ordningen, og sikre et godt brukerstøtteapparat. På denne måten skapte EDAG en heldekkende styringsmodell som omfavnet de behovene som interessentene hadde til forvaltningen av ordningen.

Ifølge C og D var en god tverretatlig samordning avgjørende for å sikre en effektiv forvaltning. Ettersom flere etater var involvert i samme digitaliseringsprosjekt var det ulike behov og ønsker som måtte tas hensyn til. Respondent D pekte på at tidlig innpassing av forvaltningsrelaterte prosesser var av stor betydning:

*”Det var viktig for forvaltningen at implementeringsprosjektet var vellykket.*

*Dette medførte at det var mindre behov for å sette av ressurser til  
brukerstøtte og at bruken av løsningen var høy.”*

Respondent D og E trakk frem at opprettelsen av møteplasser var viktig for å sikre løpende evaluering. De ulike møteplassene for interessenter av ordningen sikret at erfaringer ble

utvekslet, og at tilbakemeldinger om driften ble samlet inn. Respondent D forklarte dette om møteplassenes betydning:

*”Innledningsvis var møteplassene ment som en viktig kilde til brukerinvolvering i implementeringsprosjektet. (...) men ettersom vi fikk positive erfaringer, i tillegg til stort brukerengasjement og godt oppmøte, valgte vi å videreføre møteplassene som en del av forvaltningen.”*

Respondenten påpekte også på at det har eksistert store fellesinteresser av at ordningen ble så god som mulig, noe som muligens ikke vil være tilfelle i andre digitaliseringsprosjekter.

Blant respondentene var det bred enighet om at beskyttelsen av tverretatlige interesser var viktig for forvaltningen. Respondent D forklarte at de har ivaretatt interessene gjennom å organisere seg som en selvstendig enhet, og ikke som en seksjon i prosjekteier Skatteetatens organisasjon. Spesielt var dette viktig for å skape legitimitet overfor de andre involverte etatene, NAV og SSB. Om organiseringen hadde vært annerledes ville dette kunne redusert etatenes opplevelse av en tverretatlig samordning, hevdet respondenten.

Flere av respondentene (D og E) påpekte at en viktig suksessfaktor er at forvaltningen lykkes med å etablere sterk forankring hos mottaksetatene. Respondent D sa dette om forankring:

*”Vi har nok ikke klart å skape den optimale forankringen hos etatene, noe som gjør at store deler av initiativ og oppfølging faller på EFF.”*

Respondenten uttrykte bekymring for at for lav involvering av etatene kunne medføre at forslag til videreutvikling av løsningen uteble. Det samme gjelder ytterligere gevinstrealisering av løsningen. Med denne erkjennelsen stadfestet respondent D at tett involvering og tydelige ansvarsbeskrivelser kan være gode virkemidler for å oppnå god forankring hos etatene. NAV bekreftet at det ikke er tilstrekkelig forankring i etaten knyttet til A-ordningen. Lav oppslutning og bruk av løsningen kan knyttes opp mot kulturelle utfordringer på linjenivå.

Respondent D hevdet at et sentralt element for god forankring er å sikre god innflytelse hos etatene. Det vil spesielt være viktig i regelverksutvikling hos den enkelte etat. EFF erfarer at man per i dag ikke har sterk nok innflytelse hos enkelte etater. Respondent D forklarte dette slik:



---

*”Vi ser at vi trenger en større stemme i regelverksutvikling. Jeg tror det er viktig å være tidlig inne. Et grep kan være å ha tettere tilstedeværelse når ting skjer i etatene.”*

Vår forståelse av dette er at etableringen av tettere tilstedeværelse når regelverksendringer finner sted, er viktig for å sikre harmonisering av regelverk som omfatter ordningen.

Flere av respondentene (A, B, D, E, H og I) fremhevet at forankring hos etatsledelsen var betydningsfullt. I Skatteetaten har ledelsen hatt sterk forankring, og bidratt på overordnet nivå til at ordningen har fått tilstrekkelig prioritering. Dette både finansielt, gjennom en egen post på statsbudsjettet, og operasjonelt gjennom høy prioritet i organisasjonen. Imidlertid var ikke forankringen hos ledelsen like sterk hos NAV, noe som førte til lavere intern prioritet. Likevel ville ikke et slikt komplekst digitaliseringsprosjekt vært vellykket uten god forankring i Skatteetaten og SSB sine ledergrupper. Der har ledelsen vært en aktiv påvirker på overordnet nivå, både i utviklingsfasen og i implementeringsfasen.

Respondent D hevdet at å posisjonere fagpersonell fra de respektive etatene inn i EFF ville skape sterkere forankring. Dette skyldes at slik organisering vil skape bedre involvering, tettere oppfølging og økt innflytelse hos etatene. Fagpersonene sitter både på helhetsperspektivet for å sikre god forvaltning av ordningen, men også kompetanse til å ivareta de respektive etatenes interesser. Til tross for at kjernekompetansen om EDAG-prosjektet kommer fra Skatteetaten, vil en tverretatlig samlokalisering i EFF skape den forankringen hos etatene som etterspørres.

Funnene som er presentert i dette delkapittelet gir oss følgende suksessfaktorer:

---

Lag en heldekkende styringsmodell, med tydelig ansvarsfordeling

Sikre en effekt tverretatlig samordning med hyppige møter

Skaff god forankring i etatene og ledelsen ved å ha fagpersonell med i forvaltningen

---

*Tabell 9: Suksessfaktorer for forvaltningen*

## 5.6 Prosjektledelse- og styring

Respondentene fortalte mye om prosjektstyring og prosjektledelse. Samtlige mente at EDAG var vellykket med tanke på styring og ledelse av prosjektet. På spørsmål om hva som hadde vært den viktigste suksessfaktoren for EDAG-prosjektet svarte respondent E slik:

*”Det viktigste er flinke folk. Det får du når du har prioritet.”*

Her sikter respondent E til prioritet i etatenes toppledelse. Respondent E forklarte nærmere at prioriterte prosjekter tiltrekker seg de flinkeste folkene. På den måten sikrer man at prosjektet ledes og styres på en god måte, og at det er kompetente medarbeidere med i prosjektet. Det var imidlertid ikke alle etatene som ga EDAG-prosjektet like høy prioritet. NAV hadde mange andre prosjekter på gang. Respondent H sa følgende:

*”I starten så man ikke helt hva dette prosjektet kunne gi av gevinster i NAV  
(...) Det er ikke lett å få med folk når det ikke er satt av tid eller penger til  
det.”*

På den annen side uttrykte Skatteetaten og SSB at deres toppledelser ga EDAG høy prioritet. Dette bidro til tilstrekkelig ressursallokering av kompetent personell.

Under intervjuene kom det frem at Skatteetaten benytter seg av en tilpasset prosjektmodell. Den er i stor grad erfaringsbasert, og utvikles løpende med prosjektene. En av respondentene (G) beskrev prosjektmetodikken slik:

*”Prosjektmetodikken her er basert å PMI, ikke med alle artefaktene, men  
typisk alle kunnskapsområdene. Samtidig har man komplettert dette  
ytterligere, og lagt til smidig utvikling som element.”*

Dette gjorde arbeidet med prosjektet mer dynamisk og det tilrettela for løpende produksjonssetting. På den måten ble det tverrfaglige perspektivet ivaretatt ved at for eksempel jurister og utviklere kunne jobbe tettere, og utvikle løsninger som var konsistente med lovverk og tekniske krav. I tillegg økte løpende produksjonssetting kvaliteten i utviklingsarbeidet, siden eventuelle feil og mangler kunne rettes opp i mye raskere. Respondent A hadde følgende kommentar:

*”Kundene får ut produktet med en gang, så de slipper å sitte og vente på ting når vi skal gjøre rettelser eller endringer. Når vi skulle feilrette og finne endringer tidligere, så var det historiarbeid, å grave tilbake (...) Men programmerer du koden på fredag, og den er i produksjon på mandag, så husker du hva du gjorde på fredag. Da er det lettere å rette feil.”*

Fra dette skjønner vi at smidig utvikling med tilhørende løpende produksjonssetting gjør arbeidet enklere for systemutviklerne.

Flere av respondentene (A, C, G, H og I) pekte på at tilstrekkelig ressursallokering var en suksessfaktor for prosjektet. Respondent C hadde følgende mening om ressursallokering:

*”Jeg fikk de midlene jeg trengte til å ansette det teamet jeg mente var forsvarlig. Det var det aldri noen som utfordret. Hvis man begynner å kannibalisere der, da har du et problem.”*

Flere av respondentene hevdet at tverretatlige prosjekter kan bli komplekse å styre. Noen av dem (D, E og G) påpekte at EDAG-prosjektets styringsmodell var verdifull for det tverretatlige samarbeidet. Den viste tydelig hvordan kommunikasjonen skulle foregå, og hvem som hadde ansvar for hva. Til tross for Skatteetatens gjennomføringsansvar i EDAG-prosjektet måtte NAV og SSB også ansvarliggjøres. Respondent E uttalte dette:

*”... vi skulle i størst mulig grad kompensere NAV og SSB slik at de også ble likeverdige parter i prosjektet. Styringsmodellen var noe av løsningen.”*

De pekte videre på at styringsmodellen tilrettela for kontaktpunkter i alle hierarkiske ledd, noe som var viktig for å skape et tett tverretatlig samarbeid.

I samtlige intervjuer kom det fram at det hadde vært utfordrende med tverretatlig samarbeid. Det var blant annet utfordringer knyttet til ulik organisasjonskultur, ulike hensyn og regelverk og ulik geografisk plassering.

Om ulik organisasjonskultur sa respondent A dette:

*”Det å jobbe med kulturer, og forstå hverandres kulturer, det tror jeg ikke man skal undervurdere. Når det er tre offentlige etater, så antar man at det er likt, men det er ikke likt i det hele tatt. Man skal ikke ta så lett på det.”*

Flere av respondentene (A, C, E, G, I) fremhevet at det å skape en felles vi-kultur var utfordrende og viktig for prosjektet. Spesielt Skatteetaten og NAV opplevde kulturforskjeller som utfordrende. Respondent E sa følgende:

*”Det er flinke fagfolk fra begge etater som kommer inn i dette her, med glødende engasjement for sine saker, og de har en ryggmargsrefleks rundt hvilke hensyn som skal ivaretas.”*

Her pekes det på at Skatteetaten vektlegger etterlevelse og innsamling av skatteinntekter, mens for eksempel NAVs hensyn dreier seg om å ivareta personer i en sårbar situasjon. Dette krever større grad av skjønn enn det Skatteetaten er vant med.

Samtidig ble det påpekt at samarbeidet hadde fungert godt, mye på grunn av tett dialog, hyppige møter og samarbeidsvilje. Respondent C pekte også på at samarbeidet ble bedre over tid:

*”Jeg vil si at man klarte å holde samarbeidet på en god måte, og bedre og bedre utover i 2014.”*

Dette ble støttet blant annet av respondent E:

*”Det har vært god stemning også. Det har vært en gruppe mennesker som virkelig har stått på sammen, og når du er i en prosjektorganisasjon – det tror jeg gjelder alle prosjekter – når du sitter og brenner overtid skulder ved skulder, da får du et samhold.”*

Samtlige respondenter trakk fram at samlokalisering ville bedret det tverretatlige samarbeidet betraktelig. EDAG-prosjektet hadde kontorer hos Skatteetaten, mens SSB og NAV i stor grad jobbet hos seg. Respondent A sa følgende:

*”Samlokalisering er ikke så lett, så det å sitte sammen betyr faktisk ganske mye. Man føler at man drar lasset sammen.”*

I tillegg til økt fellesskapsfølelse ble det pekt på at samlokalisering gir bedre flyt i den interne kommunikasjonen, siden alle får vært med på den løpende dialogen, og er oppdatert på de beslutninger som tas. I tillegg mente flere at samlokalisering var viktig for å forstå de andre etatene bedre med tanke på hensyn og organisasjonskultur. Til tross for mange gevinster er ikke fullstendig samlokalisering ideelt eller mulig. Respondent E oppsummerte det slik:

*”Å sitte sammen er viktig, men det er vanskelig når du er tre etater. Det er vanskelig å sitte fullstendig samlokalisert, for alle har behov for å snakke med egen linje.”*

Dette betyr at balansegangen mellom å jobbe i prosjektorganisasjon og egen linje er viktig å vurdere.

Respondentene uttrykte også at prioriteringen av effektmålene var viktig for det tverretatlige samarbeidet. Hvis en etats ønske om hvordan ordningen skulle utformes ikke harmonerte med effektmålet om forenkling for næringslivet ble det prioritert ned. Om viktigheten av å ha et eksternt mål sa respondent E:

*”Det har vært viktig at vi har hatt et eksternt mål sånn at dette ikke har vært et prosjekt med målsettingen om å effektivisere Skatteetaten. Da klarer du ikke å få et engasjement for å dekke opp behovene i de andre etatene.”*

Funnene som er presentert i dette delkapittelet gir oss følgende suksessfaktorer:

Skaff topplederforankring, slik at prosjektet har prioritet i organisasjonen

Benytt en prosjektmodell som er tilpasset organisasjonen og prosjektet

Ha et eksternt mål for prosjektet

Jobb mest mulig samlokalisert mellom etater og fagområder

Ha hyppige møter, både av formell og uformell karakter

Ha forståelse for andre etaters kultur og hensyn

*Tabell 10: Suksessfaktorer for prosjektarbeidet*

## 5.7 Suksessfaktorer for EDAG-prosjektet

Basert på dataene presentert ovenfor har vi kommet fram til følgende suksessfaktorer:

Formål	Regelverk
Definer et tydelig formål, med klare omfangsbegrensninger	Bruk prosjektbasert tilnærming i arbeidet med regelverk og juridiske prosesser
Vektlegg god bevissthet til formålet, og unngå å endre det underveis i prosjektet	Skap et tett tverrfaglig samarbeid gjennom samlokalisering og å skape gjensidig tverrfaglig forståelse
Vær bevisst på hvem som er brukeren, og design formålet med brukeren i fokus	Vær tidlig ute med å allokere tilstrekkelig med ressurser til regelverksutvikling
Sørg for forankring av formålet i hele prosjektorganisasjonen	
Teknologi	Implementering
Ha et felles testsenter for etatene. Dette vil øke kvaliteten på løsningen	Ha en strukturert tilnærming til implementeringen
Utvikle en løsning med tanke på brukeren, og prioriter systemutviklingen etter dette	Gjennomfør prøvedrift av løsningen
Skap kontinuitet i prosjektet ved å ha stabil kjernebemannning blant utviklerne	Planlegg kommunikasjonen med interessentene nøye
	Sørg for at implementeringsansvarlig personell har tilstrekkelig kompetanse innen endringsledelse
Forvaltning	Prosjektledelse- og styring
Lag en heldekkende styringsmodell, med tydelig ansvarsfordeling	Skaff topplederforankring, slik at prosjektet har prioritet i organisasjonen
Sikre en effektiv tverretatlig samordning med hyppige møter	Benytt en prosjektmodell som er tilpasset organisasjonen og prosjektet
Skaff god forankring i etatene og ledelsen ved å ha fagpersonell med i forvaltningen	Ha et eksternt mål for prosjektet
	Jobb mest mulig samlokalisert mellom etater og fagområder
	Ha hyppige møter, både av formell og uformell karakter
	Ha forståelse for andre etaters kultur og hensyn

Tabell 11: Oppsummering av suksessfaktorer for EDAG-prosjektet

Vi ser av Tabell 11 at det er enkelte av funnene som overlapper tematisk. For eksempel ser vi at samhandling med interessenter går igjen både for teknologiutviklingen og

implementeringen. I tillegg er det tverrfaglige samarbeidet noe som går igjen i flere av temaene. Dette temaet er altså såpass sentralt at det ikke kan kategoriseres innenfor kun ett tema. Noen av suksessfaktorene leder til nye suksessfaktorer. For eksempel vil topplederforankring og prioritet i organisasjonen lede til at kompetente utviklere og prosjektledere ansettes i prosjektet.

## 6. Diskusjon

I dette kapitlet skal vi diskutere funnene fra forrige kapittel opp mot relevant litteratur. Hensikten er å finne årsaken bak de mest interessante funnene, og hvorfor de fremstår som de gjør. Med en eksplorerende case-studie visste vi ikke på forhånd hva vi ville finne. I litteraturdelen presenterte vi relevante temaer om digitalisering i offentlig sektor, basert på våre forventninger til hva vi ville finne. I tillegg var vi forberedt på at intervjuene ville avdekke andre temaer enn vi hadde sett for oss. For dette kapitlet har vi valgt ut de mest fremtredende funnene for å diskutere om disse er viktigste suksessfaktorene. I kapitlets første del vil vi diskutere funnene opp mot suksessfaktorene i Jørgensen (2015). Deretter skal vi diskutere om det er grunnlag for å inkludere samhandling som en ekstra suksessfaktor.

### 6.1 Suksessfaktorer ved offentlig digitalisering

I denne delen skal vi undersøke om det er samsvar mellom suksessfaktorene i EDAG-prosjektet og Jørgensens (2015) suksessfaktorer. Jørgensen presenterer evidensbaserte faktorer og tiltak som kan bidra til mer vellykkede digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Jørgensens forskning er sentral innenfor offentlig digitalisering i Norge. Vi mener derfor at hans forskning samsvarer godt med vårt forskningsspørsmål, og derfor finner vi det hensiktsmessig å basere deler av diskusjonen på hans forskning.

#### *Oppdeling i delprosjekter*

EDAG-prosjektet var bevilget 619 millioner kroner, og var etter Jørgensens målestokk et stort prosjekt. Fra teorien vet vi at store prosjekter øker risikoen for problemer med prosjektet (Patanakul, 2014). Siden EDAG-prosjektet var stort, ser vi av prosjektets styringsmodell at det ble delt opp i ulike delprosjekter med hver sin leveranse. Fra intervjuene og sluttrapporten (Liodden, 2016) vet vi at denne oppdelingen bidro til å gjøre prosjektet mer oversiktlig, med klar ansvarsfordeling og hvordan kommunikasjonen skulle foregå. Dette viser at oppdeling av en større satsning kan gjøre styringen av prosjektet mer håndterlig, som igjen bidrar til å gjøre prosjektet vellykket.



---

I tillegg til å måle prosjektstørrelse i monetære størrelser, velger vi å inkludere prosjektets omfang i diskusjonen. Fra dataene vet vi også at EDAG-prosjektet reduserte omfanget ved å skille ut elektronisk skattekort som et eget prosjekt, og å hele tiden være bevisste formålets avgrensning. Man kan på den måten si at prosjektet reduserte ambisjonene, noe som bidro til å redusere prosjektets risiko. Bevisstheten til formålet ble pekt på som en viktig suksessfaktor for EDAG-prosjektet, ved at prosjektet ikke vokste ut av proporsjoner og ble uhåndterlig å styre. EDAG-prosjektet styrte hovedsakelig etter ett, klart effektmål: Forenkling for arbeidsgiverne. I tråd med Jørgensen (2015) ser vi at prosjektet dermed unngikk unødvendig kompleksitet ved at de begrenset omfanget, og ikke åpnet opp for endringsønsker for til formålet.

Et ytterligere bidrag til å begrense prosjektets omfang var prosjektmetodikken. Fra PMI-metodikken er omfangsstyring et sentralt element (Liodden, 2016). Integrasjonsstyring fra PMI sikret involvering av relevante interessenter. Omfangsstyring og Scrum-metodikk sørget for at den viktigste funksjonaliteten ble utviklet først, slik at man unngikk å gjøre ordningen for omfattende. Dette tyder på at prosjektledelsen var klar over viktigheten av omfangs-begrensning for å unngå at prosjektet ble for komplisert å styre. I tråd med Patanakul (2014) bidro dette til å gjøre prosjektet vellykket.

### *Hyppige leveranser underveis i prosjektet*

Jørgensen (2015) argumenterer for at hyppige leveranser underveis i prosjektet øker sjansene for å lykkes. Vi vet at systemutviklerne la opp til hyppige leveranser på løsningen, slik at de fikk testet løsningen kontinuerlig, rettet opp feil fortløpende, og at lønssystemleverandørene fikk tilpasset sine systemer underveis. Fra intervjuene vet vi at dette var svært viktig for å lykkes med å levere en løsning som fungerte i praksis. Denne typen utviklingsmetodikk ble utviklet underveis i EDAG-prosjektet, og er nå en del av Skatteetatens rutiner for systemutvikling (Liodden, 2016). Dette har altså vært en erfaring som Skatteetaten har valgt å ta med seg til andre prosjekter, siden det ga gode resultater i EDAG-prosjektet.

Med hyppige leveranser fikk EDAG-prosjektet kontinuerlige tilbakemeldinger på løsningen som ble utviklet. Møteplasser med interessenter og fagråd ga EDAG-prosjektet tilbakemeldinger på hva som kunne forbedres, og hva som fungerte bra. Slik sett ga hyppige leveranser gevinster for EDAG-prosjektet. Uten disse møteplassene, i kombinasjon med hyppige leveranser, ville ikke prosjektet fått nye forslag og innspill til løsningen (Rambøll Management Consulting, 2016). Implementeringen av prosjektet kunne blitt unødvendig

omfattende, noe som kunne forverret brukertilfredsheten (Venkatesh & Davis, 2004). Basert på dette ser vi at hyppige leveranser bidro til å gjøre EDAG-prosjektet vellykket.

### *Gjennomgående nyttestyring*

EDAG-prosjektet skulle i første rekke tilrettelegge for gevinster hos næringslivet, og ikke for etatene selv. På den måten skiller dette prosjektet seg fra andre offentlige digitaliseringsprosjekter, som digitaliserer for å effektivisere egne prosesser. Dette betyr ikke at EDAG-prosjektet ikke har fokusert på nyttestyring gjennom hele prosjektet. Respondentene identifiserte effektmålet om forenkling for arbeidsgiverne som svært styrende for valg de tok underveis i prosjektet. I Thorpe (2001) og Ashurst et al. (2008) finner man en rådende oppfatning om at bedrifter anser gevinster for realisert så fort de er identifisert og godkjent. Dette har EDAG-prosjektet unngått ved å fokusere på at nyttestyring må følges opp aktivt gjennom hele prosjektet. På den måten har de sørget for at prosjektet leverte den nytten som var planlagt.

En revidert lønnsomhetsanalyse fra 2016 slår fast at A-ordningen samlet sett har bidratt til forenkling og besparelser i næringslivet, men at små og mellomstore bedrifter har hatt netto kostnadsøkninger som følge av A-ordningen (PwC, 2016). Fra intervjuene vet vi at dette skyldes at mer informasjon inkluderes, slik at A-meldingen ble mer omfattende. På lengre sikt antas A-ordningen å også gi besparelser for små og mellomstore bedrifter, fordi bedriftenes prosesser tilpasser seg ordningen og kan trekke ut gevinstene i større grad. Det er likevel ikke all forenkling som kan måles i kroner, da opplevd forenkling er svært subjektivt.

Videre skulle EDAG-prosjektet bidra til mer effektiv ressursbruk i de involverte etatene. Imidlertid ble dette effektmålet nedprioritert hvis det gikk på bekostning av målet om forenkling for arbeidsgiverne. Således ser man at EDAG-prosjektet har vært tydelige i prioriteringen av målene, og vært bevisste på hvordan valg påvirket målene prosjektet hadde. Dette har i tråd med Flak (2012), Jørgensen (2015) og Rambøll Management Consulting (2016) bidratt til at prosjektet ble vellykket.

### *Grundige leverandørvalg*

EDAG-prosjektet tok et bevisst valg om å i størst mulig grad bruke interne ressurser til systemutviklingen. Innleide ressurser utgjorde om lag 70%, og inngikk som utviklere MAG-prosjektet. De kjente dermed til Skatteetatens utviklingsrutiner (Liudden, 2016). EDAG-prosjektet kombinerte interne IKT-ressurser med eksterne utviklere. Dette bidro til at EDAG

---

kunne bevare prosjektspesifikke behov, samtidig som de kunne utnytte god ekstern IKT-kompetanse. Med referanse til Jørgensen (2014) ser vi at dette kan ha bidratt til å gjøre EDAG-prosjektet vellykket.

At MAG og EDAG delte IT-ressurser sikret at utviklerne hadde tilstrekkelig kompetanse, slik at de unngikk utfordringer med dette underveis. Videre var det med på å sikre kontinuitet i bemanningen, og at utviklerne kjente til Skatteetatens utviklingsrutiner. I tillegg ga utstrakt bruk av intern kompetanse kvalitet i utviklingsarbeidet, fleksibilitet i ressursstyringen, og det bidro til å fremme en ”vi-kultur”, som var styrkende for samarbeidet (Liodden, 2016). EDAG-prosjektet hadde høykompetente ressurser i strategiske posisjoner, noe som anses som sentralt for prosjektets suksess. Ressurspersonenes ustrakte IKT-erfaring medførte at de hadde gode forutsetninger for å gjøre grundige leverandørvalg. En slik tilnærming samsvarer godt med McLeod & MacDonell (2011) og Jørgensen (2015).

#### *Unngå fastpriskontrakter*

Fra PA-teori vet vi at fastpriskontrakter kan føre til moralsk hasard-problematikk (Jørgensen, 2009). Opportunistisk atferd og ugunstig utvalg vil medføre at kvaliteten på produktet eller tjenesten blir dårligere. EDAG-prosjektets kontraktstrategi var ”time and material”, der de benyttet innleide utviklere som fakturerte basert på timebruk (Liodden, 2016). Med andre ord ble verken målpris eller fastpris benyttet i prosjektet. Denne kontraktstrategien er i tråd med Jørgensens (2009) anbefalinger. Med denne kontraktstrategien sikret EDAG-prosjektet fleksibilitet i ressursstyringen. De unngikk også opportunistisk atferd som følge av fastpris eller målpris.

#### *Involvering av kundesiden underveis*

Det fremkommer av EDAG-prosjektets formål at næringslivet anses som kunden. Ifølge intervjuene ble lønssystemleverandørene og interesseorganisasjoner for næringslivet i stor grad involvert underveis for å kunne påvirke løsningens utforming og funksjonalitet. Siden flere av respondentene oppfattet denne involveringen som konstruktiv og uvurderlig, ser vi at kontakt med løsningens brukere kan bidra til å gjøre prosjektet vellykket. Videre ser vi at involvering av brukerne underveis bidro til å sikre oppslutning om bruken av løsningen. Fra sosio-teknisk teori ved vi at dette er avgjørende for å lykkes med digitalisering (Leavitt et al., 2006).

Digital modenhet er en forutsetning for å lykkes med digitalisering (Kane et al., 2015). Næringslivet hadde høy grad av digital modenhet knyttet til skatterapportering, noe som var en grunnleggende forutsetning for å lykkes med EDAG-prosjektet. Med digital modenhet mener vi at data som skulle samles inn allerede var produsert hos kunden. Dette førte til at næringslivet hadde tilstrekkelig kompetanse til å bidra underveis i prosjektet, noe som bidro til å gjøre EDAG-prosjektet vellykket. I tillegg viser det at markedet var klar for ordningen, som også har bidratt til å sikre oppslutning om løsningen. Vi ser av diskusjonen ovenfor at involvering av kundesiden var en viktig suksessfaktor for EDAG-prosjektet. Dette samsvarer med Jørgensen (2015).

### *Endringskompetanse i prosjektet*

Det finnes flere bevis for at scrum-metodikk kan bidra til å lykkes med digitaliseringsprosjekter (França et al., 2010; Serrador & Pinto, 2015). Vi vet fra intervjuene at scrum-metodikk og hyppige leveranser var viktig i EDAG-prosjektet. Denne metodikken bidro til å levere en løsning som var anvendelig i praksis, siden man fikk rettet opp i feil underveis. Dette var spesielt viktig under prøvedriften, da man fikk testet hvordan løsningen fungerte i praksis, og kunne tilpasse løsningen ved behov. I tillegg sørget scrum-metodikken for at utviklingsarbeidet var smidig og dynamisk.

Endringskompetanse dreier seg om muligheten til å levere nytte, selv med endringer i eksterne omgivelser eller læring underveis i prosjektet (McLeod & MacDonell, 2011; Jørgensen, 2015). En årsak til at EDAG-prosjektet har lyktes skyldes endringskapasiteten det oppnådde gjennom smidig utvikling. Fra litteraturen vet vi at endringskapasitet er en forutsetning for å lykkes med omfattende og ofte hyppige endringer (Meyer & Stensaker, 2011). Prosjektets endringskompetanse var et resultat av scrum-metodikk, hyppige leveranser og involvering av brukerne. Som presentert tidligere i diskusjonen bidro dette til å gjøre utviklerne tilpasningsdyktige overfor krav om endringer (Rambøll Management Consulting, 2016). Denne tilpasningsdyktigheten var avgjørende for at EDAG-prosjektet kunne minimere risiko, og at de utviklet en løsning som ivaretok brukernes behov. Vi ser derfor at endringskompetanse var en suksessfaktor for EDAG-prosjektet, som samsvarer med Jørgensen (2015).

### *Risiko- og usikkerhetsstyring*

Styring av risiko og usikkerhet er en viktig PMI-prosess (Liodden, 2016). Vi vet fra intervjuene at dette også var sentralt i styringen av EDAG-prosjektet. I tråd med Schilling (2013) utarbeidet EDAG-prosjektet en interessentanalyse. Denne ga informasjon om hvilke interessenter som det var viktig å følge opp, og hvordan prosjektet skulle styre kommunikasjonen. Med 220 000 arbeidsgivere var dette nødvendig for å kunne segmentere interessentene. Slik kunne man gruppere arbeidsgiverne, og danne et oversiktlig bilde av hvem interessentene var. Dette bidro til å redusere usikkerheten for prosjektet, siden de kjente til de ulike interessentenes holdninger, slik at de kunne tilpasse kommunikasjonen og dermed redusere prosjektets usikkerhet.

EDAG-prosjektets største risiko var at næringslivet ikke ville bruke løsningen. Derfor ville brukertesting av løsningen være viktig for å redusere denne risikoen (Venkatesh & Davis, 2004). Med bakgrunn i dette ble prøvedriften pekt på som en viktig suksessfaktor for EDAG-prosjektet. Det var særlig erfaringer fra tilsvarende prosjekter i andre land som talte for prøvedrift. Også her ble informasjon fra interessentanalysen brukt for å følge opp kritiske tilfeller. Intervjuobjektene uttrykte at utfordringer ved prøvedriften var å sikre at lønssystemleverandørene var klare. Tett dialog, hyppige møter og oppfølging var avgjørende for å sikre at prøvedriften ble vellykket.

Et viktig aspekt ved prøvedriften var å undersøke hvordan løsningen fungerte med de ulike lønssystemene og etatenes mottakssystemer. Her ser vi at sosio-teknisk teori ble ivaretatt ved å undersøke hvordan brukerne opplevde den nye løsningen. I tilsvarende prosjekter i Danmark og Nederland, der løsningen ikke ble testet før lansering, opplevde brukerne at løsningen ikke møtte deres behov, at den var tungvint i bruk og at den hadde mange feil og mangler.

## 6.2 Samsvarer EDAG-prosjektet med litteraturen?

Vi ser av diskusjonen ovenfor at EDAG-prosjektet i stor grad samsvarer med suksessfaktorene i Jørgensen (2015). Med grunnlag i EDAG-prosjektets suksess vil erfaringene dermed ha god forskningsmessig støtte for å bidra til andre offentlige digitaliseringsprosjekter. Fra suksessfaktorene i Jørgensen mener vi at involvering av kundesiden og endringskompetanse er nøkkelfaktorer for prosjektets suksess. Skatteetatens høye IKT-

kompetanse og utstrakte endringskultur, tror vi derfor har dannet grunnlag for å prestere godt også på de andre suksessfaktorene. Under følger en forklaring:

IKT-kompetansen hos de ansatte medførte at de hadde gode forutsetninger for grundig utvelgelse av leverandører og å se verdien av hyppige leveranser. Deres høye kompetanse på prosjektstyring medførte at de gjorde gode vurderinger ved oppdeling i delprosjekter og god kostnadsstyring. Det samme gjelder deres evne til å vektlegge gjennomgående nyttestyring fra forprosjekt til forvaltning. Tilsvarende har høy intern kompetanse vært verdifullt i utarbeidelsen av risiko- og usikkerhetsanalyser i forkant av implementeringen.

Samtidig mener vi at EDAG sin utstrakte endringskultur har vært retningsangivende for måten prosjektet har håndtert endringer og usikkerhet underveis. Skatteetaten kjennetegnes ved en god kultur for å tilpasse seg endringer, noe som har vært verdifullt for EDAG-prosjektet. Vi mener endringskulturen har bidratt til god nyttestyring, gjennom å prioritere prosjektmål fremfor å bevare eksisterende prosesser. Videre tror vi endringsvilje har vært positivt for å høste gevinster fra involvering av kunden knyttet til hyppige leveranser og prøvedrift.

### 6.3 Samhandling

I denne delen av diskusjonen skal vi undersøke om samhandling kan bidra til å besvare forskningsspørsmålet. Vi skal besvare hvorfor samhandling er viktig. Vi skal komme inn på hvor viktig samhandling er for å lykkes med digitalisering i offentlig sektor. Samtidig skal vi se på konkrete aspekter i EDAG som var viktig for å lykkes, og hvorvidt dette er overførbart til andre digitaliseringsprosjekter i det offentlige.

God samhandling var en gjennomgående suksessfaktor for EDAG-prosjektet. Å satse på effektive fellestjenester er også et satsingsområde for regjeringen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). EDAG sammenfaller med “*Digital Agenda*” på sine prioriteringer innen samhandling.

#### *Tverrfaglig samarbeid*

Et kjennetegn for EDAG-prosjektet var det tverrfaglige samarbeidet. Ettersom vi fant at ikke alle etatene hadde lik forankring i prosjektet, gjorde dette at det tverretatlige samarbeidet til tider var utfordrende. Det som likevel var betydningsfullt for et godt tverretatlig samarbeid i

---

EDAG, var prosjektets felles mål og et felles eierskap (Söderlund, 2012). Til tross for etatenes ulike interesser, har hver etat evnet å se helheten og hva som var viktig for å oppnå best mulig løsning for brukerne.

En annen suksessfaktor for EDAG var god kunnskapsdeling. Dette støttes i litteraturen, der kunnskapsdeling er et effektivt virkemiddel for å oppnå godt samarbeid (Söderlund, 2012; Park & Lee, 2014). Etersom EDAG hadde samlokaliserte team bestående av ulike fagpersoner, kunne de effektivt diskutere fagmessige utfordringer som oppstod. I så måte delte fagretningene erfaringer og kunnskap med hverandre, og det ble lettere å samhandle i prosjektet. Kunnskapsdelingen skapte også en bedre helhetsforståelse hos medarbeiderne, som medførte økt mellomfaglig samhandling.

### *Brukerperspektivet*

I offentlige digitaliseringsprosjekter benyttes ofte brukerperspektivet som effektmål (Haanæs et al., 2006). EDAG-prosjektets overordnede mål var å forenkle rapportering av lønns- og arbeidsforholdsopplysninger fra arbeidsgiverne til myndighetene (Liudden, 2016). I lys av dette var samhandling sentralt for å avdekke brukernes behov. EDAG sine møteplasser for interessenter var en viktig faktor for å sikre god kundeorientering. Samtidig var innleide lønssystembrukere viktige bidrag for utviklingen av ordningen.

*EU Government Benchmark 2016* peker på “*ease of use*” som en fremtredende bruksbarriere i et IKT-system. For å sikre god brukerorientering i EDAG, var det avgjørende med effektiv databehandling hos etatene. Tverretatlig samhandling var viktig for å påse at løsningen ikke reduserte brukeropplevelsen, og at datakvaliteten ble høy. Gjennom god kommunikasjon med interessentene ble EDAG sin løsning godt mottatt av brukerne, og implementeringsprosessen ble definert som meget vellykket.

### *Harmoniserende regelverk*

Byråkrati kjennetegnes av å være bundet av juridiske føringer for hvordan prosesser og prosjekter gjennomføres (Rainy et al., 1976). EDAG-prosjektet er intet unntak i denne sammenheng, og har måttet gjennomgå omfattende arbeid med harmonisering av regelverk mellom etatene. Til tross for noen tolkningsmessige uenigheter, ble det ikke rapportert at dette var et sentralt problem, men det juridiske arbeidet er tidkrevende og må planlegges godt. Takket være samlokalisering av jurister og prosjektmedarbeidere, fremfor en adskilt bistandsrolle, sørget effektiv samhandling til at regelverksutviklingen var vellykket.

Den statlige IKT-politikken stadfester at tilpasset regelverk er et satsningsområde for å realisere gevinster og tilrettelegge for innovasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Med erfaringer fra EDAG-prosjektet, kan denne satsingen innfris gjennom å gi juridiske ressurser en mer aktiv rolle i digitaliseringsprosjektet. Særlig i tverretatlige prosjekter kan dette være en suksessfaktor. I slike prosjekter kan også samlokalisering av tverretatlige juridiske ressurser vurderes. Ved å lokalisere jurister fra ulike etater sammen, gjerne med resten av prosjektavdelingen, vil helhetsforståelsen kunne styrkes og samhandlingen forbedres.

### *Forvaltning*

A-ordningen, som forvaltes gjennom EFF, skulle ha sterk forankring hos etater og brukere. Den gode brukerinvolveringen skulle opprettholdes også etter at prosjektet ble avsluttet. Våre funn viser at EFF ikke har klart å skape den ønskede forankringen hos etatene, slik at mye av innovasjon og forslag til utbedringer faller på EFF. Grøndalen (2016) påpeker at forankring er essensielt for å kunne hente ut gevinster av endringen. Med bakgrunn i dette indikerer det et potensiale for gevinstrealisering hos EFF. Om EFF opplever endringsmotstand vil løsningen, ifølge Söderlund (2012) være å motivere til atferd som ikke fører til sub-optimalisering, men heller til fellesskapets beste. Med andre ord; å dyrke tverretatligheten, felleskapet og signalisere lik innflytelse.

I EDAG erfarte de at NAV ikke viste tilstrekkelig vilje og evne til å tilpasse sine rutiner til den nye ordningen. Dette fikk implikasjoner for forvaltningen, gjennom dårlig tilstedeværelse og oppfølging av etaten. Meyer & Stensaker (2011) fremhever god endringskapasitet som en forutsetning for håndtering av endringer. Om EFF ønsker en kontinuerlig forbedring av ordningen, må de lykkes i vektlegge endringskapasitet i samarbeidet med etatene. I lys av litteraturen vil vi dermed anbefale EFF å skape sterkere forankring hos etatene, slik at en mer effektiv samhandling kan realiseres.

Videre skal vi vurdere hvorvidt samhandling er avgjørende for å lykkes med digitalisering i offentlig sektor, og om dette er overførbart til andre digitaliseringsprosjekter. Innledningsvis ønsker vi å trekke frem at samhandling ikke inngår i Jørgensen (2015). Det kan være ulike årsaker til dette.

Den første årsaken kan være at samhandling ikke er en suksessfaktor for vellykket digitalisering. Ettersom vi har sett såpass gode effekter i EDAG og andre nasjonale



felleskomponenter, er det lite trolig at samhandling ikke vil bidra noe som helst til vellykket digitalisering. Dermed vil vi ikke legge stor vekt på dette alternativet.

En annen årsak er at samhandling ikke er hensiktsmessig å generalisere, fordi det er en prosjektspesifikk faktor. Det kan argumenteres for at samhandling inngår i *“Involvering av kundesiden underveis”*, som er én av Jørgensens suksessfaktorer. I så måte vil dette redusere viktigheten av samhandling som en egen suksessfaktor. Likevel vil teksten, *“samhandling med interessenter”*, kunne utvide suksessfaktoren til å være mer heldekkende, også for tverretatlige digitaliseringsprosjekter.

En tredje årsak til at samhandling ikke inngår i Jørgensens suksessfaktorer er at det er få tverretatlige digitaliseringsprosjekter som er gjennomført, slik at det finnes lite forskning på området. Ettersom dette er tilfelle øker det verdien av å inkludere samhandling som en suksessfaktor, fordi case-studien viser gode resultater med samhandling. Dermed håper vi å kunne bidra med en ytterligere suksessfaktor til fremtidige tverretatlige digitaliseringsprosjekter.

Når det er sagt, har ikke en enkelt-studie vesentlig validitet, og ytterligere forskning på tverretatlige prosjekter vil kunne gi flere svar på hvorvidt denne faktoren kan sidestilles med de andre. Likevel tror flere av våre intervjuobjekter at tverretatlige prosjekter blir vanligere i tiden som kommer, noe vi støtter basert på regjeringens IKT-politikk og Digital Agenda. Med et sterkere fokus på digitalisering og utvikling av nasjonale felleskomponenter, er det naturlig å anta at tverretatlige digitaliseringsprosjekter vil øke i omfang. *“Fokus på samhandling gjennom samlokalisering av tverrfaglige ressurser og forankring hos interessenter”*, vil dermed være vårt bidrag til suksessfaktorer for tverretatlige digitaliseringsprosjekter (se Tabell 12).

---

### **Suksessfaktor for tverretatlige digitaliseringsprosjekter**

Fokus på samhandling gjennom samlokalisering av tverrfaglige ressurser og forankring hos interessenter
--

*Tabell 12: Bidrag til suksessfaktorer for tverretatlige digitaliseringsprosjekter*

Basert på diskusjonen over, mener vi at samhandling *er* en suksessfaktor for vellykkede offentlige digitaliseringsprosjekter. Økt fokus på samhandling er en suksessfaktor for å oppnå godt samarbeid og god koordinering, som er i godt samsvar med Söderlund (2012). Vi mener at vårt bidrag til litteraturen kan sammenstilles med eksisterende forskning på området. Til tross for at begge alternativene over er fullgode, mener vi at det tverretatlige aspektet har visse særegenheter. Dette taler for å tilføye samhandling som en separat suksessfaktor til Jørgensen (2015).

## 6.4 Evaluering av studien

Evaluering av metode skaper bevissthet til metodens styrker og svakheter. Vi vil nå evaluere metoden med hensyn til reliabilitet og validitet. Vi skal redegjøre for utfordringer ved metoden, og presentere tiltak for å håndtere disse utfordringene.

### 6.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet er et mål på hvorvidt dataene og informasjonen vi finner er pålitelig (Saunders et al., 2016). Dette innebærer at forskningen gir tilsvarende resultater hvis den utføres av andre forskere. Semi-strukturerte dybdeintervjuer har generelt sett lav reliabilitet, siden dataene samles inn gjennom en intervjusituasjon, og i samspillet mellom intervjuer og respondent. Det er derfor vanskelig å kopiere en intervjusituasjon til å bli identisk med en annen.

Det finnes fire trusler som kan redusere en studies reliabilitet. Disse truslene presenteres i de kommende avsnittene.

Respondentfeil er den første trusselen, og handler om at respondentene kan påvirkes av faktorer som endrer atferden deres. Dette kan skyldes flere faktorer. For eksempel kan tidspunkt på dagen, respondentens energinivå og humør påvirke reliabiliteten. Derfor gjennomførte vi intervjuene på et tidspunkt som passet respondentene best. Intervjuene ble holdt i et rom uten forstyrrelser. Intervjusituasjonen var identisk for alle respondentene. Respondentene var velinformert om intervjuopplegget på forhånd.

Respondentskjevhet er en annen trussel. Dette er for eksempel at respondenten føler forventninger til hva vedkommende skal svare. Dette kan være forventninger om at svarene skal være i tråd med organisasjonens ønsker, og ikke hva respondenten egentlig tenker om spørsmålet. Derfor forsikret vi respondentene om at alle utsagnene deres ville bli

---

anonymisert, i tillegg til at de stod fritt til å avstå fra å svare på spørsmål. For å styrke reliabiliteten var vi også opptatte av å oppmuntre respondentene til å uttrykke egne tanker.

En tredje trussel er forskerfeil. Dette innebærer at spørsmålene stilles slik at de måler hva de er ment til å måle. For å unngå dette stilte vi tydelige spørsmål og forsikret oss om at respondenten hadde forstått spørsmålene. Stresstesting av intervjuguiden på forhånd var verdifullt. Videre var oppfølgingsspørsmål sentralt hvis vi syntes respondentens svar var uklart.

Den siste trusselen er forskerskjevhet. Når forskeren selv brukes som en del av datainnsamlingen vil ingen andre kunne tolke resultater likt som forskeren. Dette skyldes for eksempel ulik erfaring og bakgrunn mellom forskere. Derfor var objektivitet viktig for intervjuene. Ved at begge forskerne leste de transkriberte intervjuene begrenset vi forskerskjevheten.

Ved å være bevisst på disse truslene, og ivareta tiltak som begrenset truslenes innvirkning på reliabiliteten ble studiens reliabilitet styrket.

### **6.4.2 Validitet**

Valide resultater er avgjørende for god forskning (Saunders et al, 2016). Validitet kan ikke bevises, men det er et kvalitetskrav som må være tilnærmet oppfylt (Johannessen et al., 2010). I kvalitativ forskning er validitet et mål på i hvilken grad forskernes fremgangsmåte og resultater representerer virkeligheten, gitt studiens formål (Johannessen, Christoffersen, & Tufte, 2011). Dette betegnes som begrepsvaliditet. Man spør seg da om det er samsvar mellom målingen av data, og det generelle fenomenet man undersøker. For dybdeintervjuene ble begrepsvaliditeten styrket ved at vi forsikret oss om at vi stilte spørsmål som skulle gi svar på forskningsspørsmålet. Vi begynte med åpne spørsmål, og gikk over til mer lukkede spørsmål underveis. Videre var oppfølgingsspørsmål rundt usikkerhetsmomenter viktig for å øke begrepsvaliditeten.

Intern validitet er et mål på om undersøkelsen er egnet til å avdekke årsakssammenhenger (Johannessen et al., 2011). En studie med høy intern validitet gir et bedre grunnlag til å trekke slutninger om en påvirkning har, eller ikke har effekt. En trussel mot intern validitet kan være at en annen påvirkning enn den man måler har hatt effekt. Dette vil si at det er ulike forhold som sammen har påvirket et fenomen, slik at det er vanskelig å slå fast om en

isolert hendelse har hatt effekt. I vårt tilfelle forsikret vi oss om at vi stilte spørsmål om faktorer som faktisk hadde innvirkning EDAG-prosjektets suksess.

I kvalitativ forskning er ekstern validitet en utfordring. I vårt tilfelle valgte vi ett enkeltcase, der vi gikk i dybden på ett fenomen. Da kan funnene i liten grad generaliseres. Til tross for at en ”multi case”-studie i større grad ville økt studiens eksterne validitet, mener vi at datakvaliteten med ett case er vesentlig større enn ved flere case. Begrensede ressurser medfører at det er mer hensiktsmessig å analysere ett case. I tillegg ble caset valgt på bakgrunn av sine karakteristika, som ikke nødvendigvis er representative for andre case. Vår kvalitative tilnærming til forskningsspørsmålet medfører validitetsutfordringer, ettersom kvantifiserbare data kunne underbygget funn i den kvalitative analysen. Vi mener likevel at metoden var velegnet til å besvare forskningsspørsmålet.

---

## 7. Konklusjon

Det er et økende fokus på ressursutnyttelse gjennom digitalisering av offentlige tjenester. Regjeringens IKT-politikk og digitale agenda legger stor vekt på hvordan digitalisering kan bidra til bedre tjenester for samfunnet. Med et sterkere fokus på digitalisering og utvikling av nasjonale felleskomponenter i tiden som kommer, vil tverretatlige digitaliseringsprosjekter øke i omfang. Ettersom få tverretatlige digitaliseringsprosjekter er gjennomført, finnes det lite forskning på området. Dette var bakgrunnen for studien.

I denne studien har vi undersøkt hvordan erfaringer fra EDAG-prosjektet kan bidra til mer suksessfulle tverretatlige digitaliseringsprosjekter. EDAG-prosjektet ble kåret til "*Årets digitale suksesshistorie 2015*", og var således velegnet for case-studien. Tidligere rapporter har vist årlige besparelser for næringslivet på om lag 600 millioner kroner. Dette motiverte oss til å teste prosjektet mot forskningsspørsmålet vårt.

Gjennom en eksplorerende case-studie gjennomførte vi ti semi-strukturerte dybdeintervjuer av ni sentrale prosjektledere i EDAG-prosjektet. Representanter fra alle tre etater ble intervjuet. Vi fant at regelverksutvikling har vært sentralt for å sikre den juridiske kvaliteten i prosjektet. Videre har innføringsprosjektet vært meget vellykket. Tilsvarende har forankring i etatsledelsen vært viktig for å sikre prioritet i etatene. Derimot har ikke forankringen hos etatene vært optimal etter innføring, slik at mye av initiativ for videreutvikling av ordningen har falt på Etatenes Fellesforvaltning. En annen viktig suksessfaktor var å beskytte prosjektmål for å forhindre at ordningen ble for komplisert.

Videre diskuterte vi hvorvidt EDAG-prosjektets suksessfaktorer samsvarer med suksessfaktorene i Jørgensen (2015). Vi konkluderer med at EDAG-prosjektet samsvarer i stor grad med Jørgensens suksessfaktorer. Vi fant at involvering av kundesiden og endringskompetanse var nøkkelfaktorer for prosjektets suksess. Skatteetatens høye IKT-kompetanse og utstrakte endringskultur mener vi har dannet grunnlag for å prestere godt også på de andre suksess-faktorene.

Deretter undersøkte vi om samhandling er avgjørende for å lykkes med digitalisering i offentlig sektor, og om dette er overførbart til andre digitaliseringsprosjekter. Vi konkluderer med at EDAG-prosjektets gode resultater med samhandling taler for at denne faktoren vil være sentral, spesielt for tverretatlige digitaliseringsprosjekter.

Vi konkluderer med at samhandling er en suksessfaktor for vellykkede offentlige digitaliseringsprosjekter. Økt fokus på samhandling er viktig for å oppnå godt samarbeid og god koordinering. Vårt bidrag til litteraturen kan sammenstilles med eksisterende forskning på området. Å samlokalisere tverrfaglige ressurser, samt skape forankring hos involverte parter, vil være effektive virkemidler for å sikre god samhandling.

## 7.1 Implikasjoner for offentlig sektor

Denne studien søker å finne suksessfaktorer for offentlige digitaliseringsprosjekter. Således fører studien til flere implikasjoner for offentlig sektor. Vi vil spesielt trekke fram suksessfaktoren samhandling. Dette skyldes at samhandling har implikasjoner for flere aspekter ved tverretatlige digitaliseringsprosjekter.

Suksessfaktoren “samhandling” har implikasjoner for hvordan offentlig sektor styrer og utformer tverretatlige digitaliseringsprosjekter. Dette fordrer at etatene er bevisste på ansvarsfordelingen dem i mellom, og at de har strategier for hvordan de skal kommunisere med hverandre. I tillegg ser vi at samhandling har implikasjoner for hvordan offentlig sektor involverer brukerne av tjenesten som utvikles i digitaliseringsprosjektet. Vi ser også at samhandling krever at offentlig sektor blir bevisste på verdien av tverrfaglig samarbeid, og at de tilrettelegger for samhandling på tvers av fagdisipliner på et tidlig stadium i prosjektet.

Studien viser også at prosjektmedarbeidernes kompetanse er avgjørende for prosjektets suksess. Funnene viser at prosjekter med høy prioritet og forankring blant toppledelsen tiltrekker seg mer kompetente folk. Således viser studien at det er viktig at toppledelsen er engasjert i virksomhetens digitaliseringsprosjekt, og gir digitalisering høy prioritet.

Vi vil også trekke frem at offentlig sektor bør benytte seg av et felles testmiljø for testing av tekniske løsninger. I tverretatlige prosjekter vil de ulike etatenes behov og hensyn kunne ivaretas bedre hvis etatene tester løsningen basert på like kriterier. Et testmiljø som omfatter alle slike hensyn vil fort bli svært omfattende. I så møte mener vi at involverte etater i større grad bør kommunisere hvilke kriterier som må testes, slik at løsningen i større grad dekker alle behov.

## 7.2 Implikasjoner for forskningen

I denne studien har vi samlet inn data fra et vellykket digitaliseringsprosjekt for å undersøke hva som var prosjektets suksessfaktorer, og hvordan erfaringer fra dette prosjektet kan bidra til flere vellykkede digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Det hadde vært interessant å forske på flere digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Da kan man blant annet undersøke prosjekter av ulik størrelse, og ulik karakter. På den måten vil man kunne styrke studiens validitet ytterligere, og muligens finne andre suksessfaktorer enn de vi har funnet i denne studien.

I tillegg er det forsket lite på tverretatlige digitaliseringsprosjekter. Denne studien kaster noe lys over suksessfaktorer ved slike prosjekter. Tverretatlig samarbeid vil bli mer vanlig i tiden som kommer. Derfor trengs det mer forskning på dette fenomenet.

Et annet emne denne studien trekker fram er samlokalisering mellom etatene. Intervjuobjektene problematiserer avveiningen mellom fullstendig samlokalisering og behovet for å snakke med egen etat til en viss grad. Vi mener det ville vært interessant å forske mer på dette, for å finne en god balanse.

## 8. Litteraturliste

- Anthony, R., & Young, D. (2003). *Management Control In Nonprofit Organizations*. Boston, Massachusetts: McGraw-Hill/Irwin.
- Ashurst, C., Doherty, N., & Peppard, J. (2008). Improving the impact of IT development projects: the Benefits Realization Capability Model. *European Journal of Information Systems*, 17(4), ss. 352-370.
- Bostrom, R. P., & Hainen, J. S. (1977). MIS Problems and Failures: A Socio-Technical Perspective, Part II: The Application of Socio- Technical Theory. *MIS Quarterly*, 1(4), ss. 11-28.
- Bresnen, M., & Marshall, N. (2002). The engineering or evolution of co-operation? A tale of two partnering projects. *International Journal of Project Management*, 20(7), ss. 497-505.
- Brown, S. L., & Eisenhardt, K. M. (1997). The Art of Continuous Change: Linking Complexity Theory and Time-Paced Evolution in Relentlessly Shifting Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 42(1), ss. 1-34.
- Brynjofsson, E., & Hitt, L. M. (2000). Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance. *Journal of Economic Perspectives*, 14(4), ss. 23-48.
- Brynjofsson, E. (1993). The Productivity Paradox of Information Technology. *Communications of the ACM*, 36(12), ss. 66-77.
- Brynjofsson, E., & Hitt, L. (2003). Computing Productivity: Firm-Level Evidence. *Review of Economics and Statistics*, 85(4), ss. 793-808.
- Budzier, A., & Flyvbjerg, B. (2013, Juni 1). Making Sense of the Impact and Importance of Outliers in Project Management Through the Use of Power Laws. *Proceedings of IRNOP (International Research Network on Organizing by Projects), At Oslo*.
- Busch, T. (2004). Hva konstituerer grensen mellom privat og offentlig sektor? *TØH-serien*(6).



- 
- Datatilsynet. (2009). *En veiledning om internkontroll og informasjonssikkerhet*. Hentet fra [https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/04\\_veiledere/internkontroll\\_veil.pdf](https://www.datatilsynet.no/globalassets/global/04_veiledere/internkontroll_veil.pdf)
- Difi. (2011). *Digitalt Førstevalg - En kartlegging av hindringer og muligheter*. Direktoratet for forvaltning og IKT, Oslo.
- Difi. (2016a, Februar 01). *Status digitalisering i offentlig sektor*. Hentet September 7, 2016 fra Nøkkeltall om digitalisering: <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/undersokelser/nokkeltall-om-digitalisering/status-digitalisering-i-offentlig-sektor>
- Difi. (2016b, April 18). *A-ordningen er årets digitale suksesshistorie*. Hentet August 13, 2016 fra <https://www.difi.no/artikkel/2015/06/ordningen-er-arets-digitale-suksesshistorie>
- Difi. (2016c, Mai 10). *Gevinstrealisering*. Hentet September 12, 2016 fra Prosjektveiviseren.no: <http://www.prosjektveiviseren.no/bibliotek/tverrgaende/gevinstrealisering>
- Difi. (2016d, August 5). *Kvalitet på nett*. Hentet September 7, 2016 fra <https://kvalitet.difi.no/artikkel/2016/06/resultata-fra-kvalitet-pa-nett-2016>
- Difi. (2016e, September 8). Hentet September 12, 2016 fra Skate - Digitalisering og samordning: <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/digitalisering-og-samordning/skate>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinker, J. (2006). New Public Management is dead. Long live digital era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), ss. 467-494.
- EDAG-prosjektet. (2012, November 1). Styringsdokument.
- EDAG-prosjektet. (u.d.). EDAG - Elektronisk Dialog med Arbeidsgivere - Rapport fra arbeidsgruppen.
- European Commission. (2016). *Norway eGovernment State of Play*. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.

- Evensen, V. (2015, Februar 9). *Hva betyr det egentlig å digitalisere en prosess?* Hentet September 13, 2016 fra <http://www.visma.no/blogg/hva-betyr-det-egentlig-digitalisere-en-prosess/>
- Finansdepartementet. (2012). *Mandat for ny felles ordning for arbeidsgiveres innrapportering av opplysninger om arbeidstakeres ansettelse- og inntektsforhold m.m. (EDAG)*.
- Finansdepartementet. (2013). *Perspektivmeldingen*. Oslo: Meld. St. 12.
- Finansdepartementet. (2015). *Endring av Prop. 1 S (2015–2016) Statsbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015–2016) Skatter, avgifter og toll 2016 (økt antall asylkomster)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-tillegg-nr.-1-20152016/id2459718/sec1>.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. (2011, Mai 9). *Digitalt førstevalg - status for elektroniske tjenester i staten*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitalt-forstevalg\\_status/id642465/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitalt-forstevalg_status/id642465/)
- França, A. C., da Silva, F. Q., & de Souza Mariz, L. M. (2010). An empirical study on the relationship between the use of agile practices and the success of Scrum projects. *Proceedings of the 2010 ACM-IEEE International Symposium on Empirical Software Engineering and Measurement Article No. 37*.
- Gemino, A., Reich, B. H., & Sauer, C. (2007). A Temporal Model of Information Technology Project Performance. *Journal of Management Information Systems*, 24(3), ss. 9-44.
- Grøndalen, Ø. (2016, Mai 9). *Å lykkes med digitalisering er ikke et teknologi-spørsmål!* Hentet September 13, 2016 fra Computerworld: <http://www.cw.no/artikkel/kronikk/lykkes-med-digitalisering-ikke-et-teknologi-sporsmal>
- Haanæs, S., Holte, E., & Larsen, S. V. (2006). *Beslutningsunderlag og beslutninger i store statlige investeringsprosjekt*. Concept-programmet, NTNU.

- 
- Heeks, R. (2006). *Implementing and Managing eGovernment*. London: SAGE Publications Ltd.
- Hennestad, B. (2009). Endringsledelse i endringssituasjonen: en liminell utfordring. *Magma*, 12(1), ss. 35-43.
- Hennestad, B. (2012). Endringsledelse og Sticky culture : Å lede endring med kulturell bevissthet. *Magma*, 15(8), ss. 59-67.
- Huang, S.-J., & Han, W.-M. (2008). Exploring the relationship between software project duration and risk exposure: A cluster analysis. *Information & Management*, 45(3), ss. 175-182.
- Iden, J. (2016). The social interaction of system developers and IT operations staff (Working paper).
- Jørgensen, M. (2009). How to Avoid Selecting Bids Based on Overoptimistic Cost Estimates. *IEEE Software*, 26(3), ss. 79-84.
- Jørgensen, M. (2013). A strong focus on low price when selecting software providers increases the likelihood of failure in software outsourcing projects. *17th International Conference on Evaluation and Assessment in Software Engineering*.
- Jørgensen, M. (2014, Juni). Failure factors of small software projects at a global outsourcing marketplace. *Journal of Systems and Software*, 92, ss. 157-169.
- Jørgensen, M. (2015). *Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak*. UiO. Simula Research Laboratory.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.

- Jun, L., Quizhen, W., & Quinggo, M. (2011). The effects of project uncertainty and risk management on IS development project performance: A vendor perspective. *International Journal of Project Management*, 29(7), ss. 923-933.
- Kane, G. C., Palmer, D., Phillips, A. N., Kiron, D., & Buckley, N. (2015). *Strategy, Not Technology, Drives Digital Transformation*. MIT Sloan Management Review and Deloitte University Press.
- Karlsen, J. T. (2013). *Prosjektledelse - fra initiering til gevinstrealisering* (3. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kelly, K. (2010). *What Technology Wants*. New York: Viking Press.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014a, Februar 10). *Digital kommunikasjon hovedregel - Viktig informasjon om endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digital-kommunikasjon-hovedregel/id751013/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b, Desember 6). *Digitalisering i offentlig sektor*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringen-i-offentlig-sektor/id2340245/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015a, Januar 27). *Inspirert av digitale Estland*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-sideinspirert-av-digitale-estland/id2364148/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015b, November 20). *Digitaliseringsrundskrivet*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2462793/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Stortingsmelding 27 - Digital agenda for Norge*. Oslo: Meld. St. 27.
- Kotter, J. (2012). *Leading Change*. Boston, Massachusetts: Harvard Business Review Press.
- Leavitt, H. J., & Bass, B. M. (1964). Organizational Psychology. *Annual Review of Psychology*, 15(1), ss. 371-398.

- 
- Leiner, B. M., Cerf, V. G., Clark, D. D., Kahn, R. E., Kleinrock, L., Lynch, D. C., . . . Wolff, S. (2012). *A Brief History of Internet*. Hentet fra <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>
- Liodden, V. (2016). *EDAG Sluttrapport*.
- Lyytinen, K., & Mathiassen, L. R. (1998). Attention Shaping and Software Risk -A Categorical Analysis of Four Classical Risk Management Approaches. *Information Systems Research*, 9(3), ss. 238-241.
- McLeod, L., & MacDonell, S. G. (2011). Factors that affect software systems development project outcomes: A survey of research. *ACM Computing Surveys (CSUR)*, 43(4).
- Meyer, C. B., & Stensaker, I. G. (2011). *Endringskapasitet*. Fagbokforlaget.
- Moldaschl, M., & Weber, W. (1998). The "three waves" of industrial group work: Historical reflections on current research on group work. *Human Relations*, 51(3), ss. 347-388.
- Mumford, E. (2006). The story of socio-technical design: reflections on its successes, failures and potential. *Information Systems Journal*, 16(4), ss. 317-342.
- Myers, M. D., & Newman, M. (2007, Januar 12). The qualitative interview in IS research: Examining the craft. *Information & Organisation*, 17(1), ss. 2-26.
- NHO. (2015). *Effektiv offentlig forvaltning*. Oslo: Næringslivets Hovedorganisasjon.
- NOU 2015:1. (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd - Produktivitetskomisjonens første rapport*. Oslo: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-1/id2395258/sec1>.
- NOU 2016: 3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi - Produktivitetskomisjonens andre rapport*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2016-3/id2474809/?q=&ch=2>.
- NyAnalyse. (2015). *IKT og Produktivitet: Betydningen av IKT for produktivitsveksten i Norge*. Oslo: NyAnalyse AS.

- Park, J.-G., & Lee, J. (2014). Knowledge sharing in information systems development projects: Explicating the role of dependence and trust. *International Journal of Project Management*, 32(1), ss. 153-165.
- Patanakul, P. (2014). Managing large-scale IS/IT projects in the public sector: Problems and causes leading to poor performance. *The Journal of High Technology Management Research*, 25(1), ss. 21-35.
- PwC. (2016). *Revidert lønnsomhetsanalyse av a-ordningen*. Oslo: PwC.
- Rainy, H. G., Backoff, R. W., & Levine, C. H. (1976). Comparing Public and Private Organizations. *Public Administration Review*, 36(2), ss. 233-244.
- Rambøll Management Consulting. (2016). *IT i praksis*. Skøyen: Rambøll Management Consulting AS.
- Robey, D., Anderson, C., & Raymond, B. (2013). Information Technology, Materiality, and Organizational Change: A Professional Odyssey. *Journal of the Association for Information Systems*, 14(7), ss. 379-398.
- Saunders, M. N., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research Methods for Business Students* (7. utg.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Söderlund, J. (2012). Theoretical Foundations of Project Management: Suggestions for a Pluralistic Understanding. I P. Morris, J. Pinto, & J. Söderlund (Red.), *The Oxford Handbook of Project Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Schilling, M. (2013). *Strategic Management of Technological Innovation*. New York: McGraw-Hill.
- Serrador, P., & Pinto, J. K. (2015). Does Agile work? — A quantitative analysis of agile project success. *International Journal of Project Management*, 33(5), ss. 1040-1051.
- Solow, R. (1987). You can see the computer age everywhere but in the productivity statistics. New York Review of Books.
- SSB. (2013, Mars 25). *Offentlige finanser*. Hentet September 5, 2015 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/offentlige-finanser>

- 
- SSB. (2016, August 17). *Nøkkeltall - offentlig sektor*. Hentet September 7, 2016 fra <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/nokkeltall/offentlig-sektor>
- Statens Helsetilsyn. (2011). *Svikt i pasientadministrative systemer og elektroniske pasientjournaler ved flere av landets helseforetak*. Statens Helsetilsyn. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Thorpe, J. (2001). A Benefits Realization Approach to IT Investments. I W. Van Grembergen, *Information Systems Evaluation Management* (ss. 75-82). Idea Group Inc.
- Triplett, J. E. (1999). The Solow productivity paradox: what do computers do to productivity? *Canadian Journal of Economics*, 32(2), ss. 309-334.
- United Nations. (2016). *UN E-Government Survey 2016*. <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>.
- van Welsum, D., Overmeer, W., & van Ark, B. (2013). *Unlocking the ICT Growth Potential in Europe: Enabling People and Businesses*. European Commission DG Communications Networks, Content & Technology.
- Venkatesh, V., & Davis, F. D. (2004). Toward preprototype user acceptance testing of new information systems: implications for software project management. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 51(1), ss. 31-46.
- Ward, J., & Daniel, E. (2006). *Benefits Management: Delivering Value from IS & IT Investments*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Westeren, K. I. (2015, August 14). Styring av informasjonsteknologi i offentlig sektor - Hvordan kan vi forstå problemer og suksesser? (1), ss. 12-23.
- Westmann, G., & McAfee, A. (2012). *The Digital Advantage: How Digital Leaders Outperform Their Peers in Every Industry*. MIT Center for Digital Business.

## Vedlegg 1: Forenklet sammenstilling av intervjuguider

Punktene under gjenspeiler en sammenstilling av temaer som ble diskutert i de semi-strukturerte intervjuene. Under temaspesifikke intervjuer ble enkelte temaer grundigere diskutert.

### *Praktisk informasjon*

- En generell presentasjon av forskerne og studien.
- Presentere formålet med intervjuet (datainnsamling til masteroppgave)
- Spørre om godkjenning for lydopptak.
- Informere om anonymitet og at lydopptaket vil bli slettet på en sikker måte etter transkribering. Presisere at informantens identitet vil ikke bli avslørt i oppgaven.
- Informere om at intervjuobjektet kan trekke seg ved opplevd ubehag. Dersom det skulle være behov for avklaringer, står respondenten fritt til å stille spørsmål.
- Respondenten kan også velge å avstå fra å svare på spørsmål.
- Presentere samtykkeerklæring for signering.

### *Introduksjon*

- Fortell om din rolle i prosjektet
- Hvilken erfaring og bakgrunn har du?

### *Formålsstyring*

- Fortell om konseptet som la grunnlaget for EDAG
- Hvilken betydning har konseptbevissthet hatt for suksessoppnåelse?
- Hvordan har dere gått frem for å utvikle konseptet?
- På hvilken måte ble brukerperspektivet ivaretatt i konseptutviklingen?

### *Regelverksutvikling*

- Hvilke regelverksendringer ble gjennomført for å forenkle prosesser hos arbeidsgiver?
- Hvilken betydning har harmoniseringen av regelverk tidlig i prosjektet vært?
- Fra et juridisk perspektiv, hvordan har samarbeid mellom etatene fungert i EDAG-prosjektet?
  - Hva var utfordrende?
- Hvilke erfaringer gjorde du deg, som du ville tatt med videre?



---

## *Teknologiutvikling*

- Hva var visjonen og målsettingene som lå til grunn for teknologiutviklingen?
- Fortell om begrunnelsen for å inkludere MAG i utviklingen
- Hvordan jobbet dere med løsningsutviklingen?
- Hvordan var de ulike etatene representert i teknologiutviklingen?
- På hvilken måte har brukerperspektivet vært ivaretatt i utviklingen av teknologien?
- Hvilke bevisste valg ble tatt under styringen av teknologiutviklingen?

## *Implementering*

- Hvordan gikk du fram for å gjøre implementeringen vellykket?
- Hvordan var den digitale modenheten blant brukerne?
  - Hvordan var endringsviljen?
- Fortell om hvordan prøvedriftsperioden gikk
  - Utfordringer
- Hvordan var samarbeidet med NAV og SSB i prøvedriften?

## *Forvaltning*

- Hvordan foregikk etableringen av etatenes fellesforvaltningen (EFF)?
- Hvordan var forankringen i etatene underveis i prosjektet?
  - Hvordan er den nå?
- Hvordan videreutvikler dere løsningen?
- Hvilke faktorer har vært avgjørende for en vellykket overføring fra prosjekt til linje?

## *Prosjektledelse- og styring*

- Fortell om prosjektmodellen dere bruker
- Hvordan var kommunikasjonen med de involverte etatene?
- Konkrete tiltak som har vært verdifulle for god samordning?
- Hvordan var de ulike etatene representert i prosjektet?
- Hvordan ble kvalitetsfokuset opprettholdt?

## *Tverretatlig samordning*

- Konkrete tiltak som har vært verdifulle for god samordning?
- Hvordan var de ulike etatene representert i prosjektet?
- Hvordan gikk dere fram for å bevare samarbeidet?
  - Hvordan ble følelsen av et felles mål ivaretatt
- Hvordan var prosjektets kommunikasjonsstrategi?
  - Hvordan foregikk planleggingen av prosjektet?

- Hadde dere noe erfaringslæring fra andre fellesløsningsprosjekter?
- Hvilke konkrete tiltak har vært verdifulle for god samordning?
- Hvordan var finansieringen fordelt mellom etatene?
- Hvordan opplever dere EFF sin rolle i forvaltningen av prosjektet?
- Hvordan allokerte de ulike etatene ressurser til prosjektet?

### *Suksessfaktorer og evaluering*

- Hva er de viktigste suksessfaktorene for prosjektet?
- Fortell litt om hva som fungerte godt og hva som kunne blitt gjort annerledes.

## Vedlegg 2: Informasjonsskriv til intervjuobjekter

Kjære deltaker,

Vi er to masterstudenter ved Norges Handelshøyskole (NHH) som skriver masteroppgave om suksessfaktorer for offentlige digitaliseringsprosjekter. Forskningsspørsmålet for studien er:

*Hvilke erfaringer fra EDAG-prosjektet og innføringen av A-ordningen kan bidra til suksessfaktorer ved offentlige digitaliseringsprosjekter?*

Med bakgrunn i dette forskningsspørsmålet har vi behov for å intervju sentrale personer i EDAG-prosjektet. Intervjuene vil ha hovedfokus på å avdekke suksessfaktorer for EDAG-prosjektet.

Dette forskningsspørsmålet er i begrenset grad behandlet i faglitteraturen. Vi ønsker med denne studien å berike dette. Intervjuene vil være semi-strukturerte, og bygger på en intervjuguide med noen aktuelle temaer. Samtidig er det viktig at dere snakker fritt, og at det er deres oppfattelse som kommer tydelig frem. Lengden på intervjuene vil variere, men anslått tid vil være ca. 60 minutter.

Vi ønsker å benytte båndopptaker under intervjuene, slik at vi er sikre på at vi fanger opp all relevant informasjon. Dere er anonyme under all videre bruk av informasjonen vi samler inn. Det er bare vi og veileder som vil ha tilgang til de transkriberte intervjuene, og vi vil slette lydopptaket umiddelbart etter at intervjuet har blitt transkribert.

Dersom du har spørsmål om studien eller behov for oppklaringer, må du gjerne kontakte oss.

På forhånd, mange takk!

Med vennlig hilsen,

Christer Halvorsen og Torbjørn Lunde

## Vedlegg 3: Samtykkeerklæring

**Samtykkeerklæring for intervju om** “Suksessfaktorer ved offentlige digitaliseringsprosjekter”, en masterstudie ved Norges Handelshøyskole, høsten 2016.

**Forskere:** Christer Halvorsen og Torbjørn Lunde

**Veileder:** Professor Jon Iden

**Samtykke:** Jeg bekrefter herved å ha lest informasjonsbrevet “Informasjonsskriv til intervjuobjekter” fra Christer Halvorsen og Torbjørn Lunde. Jeg gir med dette mitt samtykke til datainnsamling i forbindelse med masteroppgaven ved Norges Handelshøyskole:

- Lydopptak av intervjuet.
- Transkribering av intervjuet i sin helhet.
- At forskerne i studien og veileder har tilgang til transkripsjonen i sin helhet etter transkribering.
- Sitering i anonymisert form til bruk i masteroppgaven.

Deltakelse i intervju med Christer Halvorsen og Torbjørn Lunde.

Jeg bekrefter med dette min frivillige deltakelse i studien, og at jeg er informert om at jeg kan trekke meg fra deltakelse ved opplevd ubehag under intervjuet.

Sted og dato:

Signatur intervjuobjekt

.....

.....