

Kan trekk ved styring forklare vellykket digitalisering?

En casestudie av to digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor

Espen Løvberg



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for Statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2019
Antall ord: 27 517

Kan trekk ved styring forklare vellykket digitalisering?

En casestudie av to digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor

© Espen Løvberg

2019

Tittel: Kan trekk ved styring forklare vellykket digitalisering?

Espen Løvberg

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: CopyCat Sentrum

Sammendrag

Formålet ved denne oppgaven er å undersøke etatsstyringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomhet og på hvilken måte trekk ved styringen av digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor påvirker digitaliseringsprosjekter i de offentlige underliggende virksomhetene. Studien ser i denne sammenheng på en to-delt problemstilling: *Hva kjennetegner styringen av digitalisering i offentlig sektor? Og Kan trekk ved styringen forklare graden av vellykkethet i digitaliseringsprosjektene?* Tidligere forskning har i stor grad fokusert på suksesskriterier og fallgruver i prosjektstyringen, men enkelte har også rettet blikket mot departementenes rolle i både planleggingen og gjennomføringen av digitaliseringsprosjekter i offentlige underliggende virksomheter. Funnen fra sistnevnte forskning indikerer at departementene bør innta en mer aktiv rolle i planleggings- og gjennomføringsfasene av prosjektene med den hensikt å sikre god styring av tverrgående IKT-prosjekter i forvaltningen. I denne oppgaven er det gjennomført en komparativ casestudie av LØFT-prosjektet i Lånekassen og Prosjekt 1 i NAV innenfor et *most similar* design der prosjektene har ulik verdi på den uavhengige variabelen *vellykket prosjektgjennomføring*. For å undersøke styringen som praktiseres er det blitt anvendt et teoretisk rammeverk bestående av to konkurrerende teoretiske perspektiver: *prinsipal-agent-teori* og *stewardship teori*. Perspektivene bidrar til å belyse relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet i etatsstyringsregimet og kan potensielt gi et nyansert bilde av styringen i kombinasjon med hverandre. I sammenheng med teoriene er det blitt presentert et sett forventninger til funn i undersøkelsen av casene som videre diskuteres i oppgaven. Funnene fra undersøkelsen viser at det ikke forekommer variasjon i styringstrekk i henhold til forventningene som presenteres, og at styringen av LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 foregår overraskende likt. På bakgrunn av dette konkluderer oppgaven med at trekk ved styringen ikke kan forklare graden av vellykkethet i digitaliseringsprosjektene som studeres. Alternative forklaringer antyder imidlertid at anvendelsen av MRS som overordnet styringspraksis i kombinasjon med prosjektstyring av digitalisering potensielt representerer samkjøring av to ulike underliggende logikker for styring, hvilket følgelig kan skape mulige utfordringer.

Forord

Å gjennomføre en mastergrad i statsvitenskap er særdeles givende, men til tider også meget krevende. En blir møtt av tvetydighet, samt sterke og varierende meninger gjennom en stor mengde testede antagelser om virkeligheten og forklaringer på fenomener og sammenhenger. For et nysgjerrig individ som ønsker å forstå hva som foregår rundt en i samfunnet og hvordan ulike fenomener kan forklares, er dette en ypperlig utfordring. Jeg har lyktes underveis, men også feilet ved flere anledninger. Men når en feiler så flytter en også grenser, og om en ikke flytter grenser så maksimerer en heller ikke sitt eget potensiale. Å skrive selve masteroppgaven har vært en lærerik avslutning på masterstudiene som har gitt meg verdifull kunnskap og erfaring jeg tar med meg videre i retning av nye utfordringer.

Til å begynne med ønsker jeg å rette en stor takk til min veileder, Kristoffer Kolltveit, som har vært en nøkkel i gjennomføringen av denne oppgaven. Takk for god oppfølging, tilbakemeldinger og motivasjon underveis. Jeg vil også takke samtlige informanter som har satt av tid for at denne oppgaven skulle bli en realitet. Deres deltakelse og engasjement er utrolig verdsatt.

Videre vil jeg også takke familie og venner for at dere har stått ved min side helt over målstreken. Dere har delt energi og vist støtte som har gitt meg masse motivasjon. Avslutningsvis vil jeg rette en takk til alle utrolig flotte og dyktige medstudenter som har gitt meg nye bekjentskaper for livet. Sammen har vi stilt hverandre gjennomtenkte spørsmål og lært hverandre å se ting fra ulike perspektiver, og følgelig blitt mer opplyste. Takk for alle hyggelige stunder både i og utenom studiesammenheng.

Eventuelle mangler i oppgaven er fullt og helt mitt eget ansvar.

Oslo, 12. november 2019

Espen Løvberg

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	11
1.1	Problemstilling og oppgavens formål.....	11
1.2	Forskningens formål.....	13
1.3	Tidligere forskning.....	14
1.4	Oppgavens struktur.....	16
2	Bakgrunn	17
2.1	Digitalisering i offentlige virksomheter.....	17
2.2	Hvem styrer digitaliseringsarbeidet?.....	19
2.3	Etatsstyring og prosjektstyring.....	20
2.3.1	Virkemidler i etatsstyringen.....	21
2.3.2	Prosjektstyring.....	22
2.4	Fra New Public Management til Digital Era Governance.....	23
2.5	Styring – tre hovedformer.....	25
3	Teori	28
3.1	Byråkratier.....	28
3.2	Prinsipal-agent-teori.....	29
3.3	Definisjoner og grunnleggende antakelser.....	33
3.4	Prinsipal-agent-teori og digitalisering.....	34
	Forventninger med utgangspunkt i Prinsipal-agent-teori.....	36
3.5	En utvidet modell.....	37
3.6	Stewardship Theory.....	39
	Forventninger med utgangspunkt i Stewardship-teori.....	39
4	Forskningsdesign, metode og datainnsamling	41
4.1	Casestudie.....	41
4.2	Datainnsamling.....	44
4.2.1	Dokumentanalyse og kvantitativ innholdsanalyse.....	44
4.2.2	Semi-strukturert intervju.....	45
4.3	Metodiske utfordringer.....	47
4.3.1	Operasjonalisering.....	47
4.3.2	Validitet og reliabilitet.....	50
5	Resultater	53
5.1	Digitalisering i Lånecassen: LØFT Modulis.....	53
5.1.1	Målkonflikt eller sammenfallende interesser?.....	56
5.1.2	Informasjonsasymmetri eller -symmetri?.....	59
5.2	Digitalisering i NAV: Prosjekt 1.....	67
5.2.1	Målkonflikt eller sammenfallende interesser?.....	68
5.2.2	Informasjonsasymmetri eller -symmetri?.....	69
5.3	Empiriske forventninger.....	76
6	Diskusjon	78
6.1	Innledning.....	78
6.2	Trekk ved styringen i LØFT og Prosjekt 1.....	78
6.2.1	Atferdsstyring og tillit.....	78
6.2.2	Informasjonssymmetri.....	82
6.3	Overordnet betydningen av styringstrekkene.....	86
6.4	Alternative forklaringer.....	87
7	Konklusjon	89

Litteraturliste	91
Vedlegg	96

1 Innledning

1.1 Problemstilling og oppgavens formål

Årlig investeres det flere milliarder norske kroner i offentlige digitaliseringsprosjekter i Norge med formål om å legge til rette for økt verdiskaping og produktivitet i offentlig sektor (Jorgensen, 2015, s. 2, Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2016). Vi befinner oss i kontekst av en digital revolusjon der teknologi og samfunn er i hyppig endring hvilket tilrettelegger for både muligheter og utfordringer for næringsliv, offentlig virksomhet og samfunnet for øvrig (Administrasjons- og kirkedepartementet, 2013, s. 5-7). Ambisjonene har det siste tiåret vært at Norge skal utnytte verdiskapingspotensialet i denne utviklingen og til slutt representere et dominerende marked for tjenester innen IKT (Administrasjons- og kirkedepartementet, 2013, s. 8). Samtidig hører en imidlertid om en rekke ulike digitaliseringsprosjekter som har opplevd store utfordringer hvor det blant annet pekes mot mangelfull styring.

Denne oppgaven tar sikte på å undersøke styringen av digitalisering i offentlig sektor. Mer konkret vil oppgaven se på etatsstyringen og relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet i sammenheng med gjennomføringen av digitaliseringsprosjekter i underliggende offentlige virksomheter. Store deler av forskningen på digitaliseringsprosjekter har vært forankret i ambisjoner om å identifisere suksesskriterier og fallgruver på prosjektnivå og har i all hovedsak hatt som formål å forklare mislykkede prosjekter (Jorgensen 2015, s. 3-6). Det er imidlertid overraskende få bidrag som tar for seg konkrete elementer i etatsstyringsregimet og ser disse i sammenheng med styringen av digitaliseringsprosjekter. Den sentrale teoretiske motivasjonen til denne oppgaven ligger derfor i å kunne bidra til forskningslitteraturen med klassiske, så vel som videreutviklede, teoretiske perspektiver på moderne fenomener, samt i større grad bevege forskning innen digitalisering av offentlig sektor i retning teoretiske perspektiver tilknyttet *offentlig administrasjon og styring*.

Oppgaven vil svare på en to-delt problemstilling. I første omgang vil det bli gjort forsøk på å beskrive styringen som har funnet sted i to utvalgte digitaliseringsprosjekter, og dernest forsøke å forklare graden av vellykkethet i prosjektgjennomføringene gjennom de identifiserte styringstrekkene. Problemstillingene er dermed formulert som følger:

1. Hva kjennetegner styringen av digitalisering i underliggende offentlige virksomheter?

Opgaven vil se på styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet hvor en kan observere samspillet mellom den *konstituerende, strategiske og operative styringen* av digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor. Hensikten med forskningsspørsmålet vil være å identifisere trekk ved styringen i kontekst av digitaliseringsprosjekter i underliggende offentlige virksomheter. For å kunne svare på ovennevnte spørsmål vil det være nærliggende å kunne undersøke følgende underspørsmål: *i) hva kjennetegner departementenes styring av underliggende virksomheter?* og *ii) hva kjennetegner relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet i kontekst av digital modernisering i disse virksomhetene?*

2. Kan trekk ved styringen forklare digitaliseringsprosjektenes grad av vellykkethet?

Videre vil det redegjøres for hvordan trekkene ved styringen identifisert i del 1 av problemstillingen kan forklare graden av vellykkethet i prosjektgjennomføringene. Opgaven vil i den forbindelse trekke frem sentrale teoretisk eller empirisk forankrede faktorer som potensielt kan ha betydning for utfallet i prosjektene.

Digitaliseringsprosjektene

For å være i stand til å svare på de ovennevnte forskningsspørsmålene vil oppgaven ta utgangspunkt i en studie av digitaliseringsprosjekter i Lånekassen og NAV. Lånekassen gjennomførte i tidsperioden 2004-2015 moderniseringsprosjektet LØFT Modulis med det formål å tilrettelegge for «...*bedre og mer målrettet informasjon til kunder og samarbeidspartnere, økt selvbetjening og automatisering og økt effektivisering*» (Lånekassen, 2015, s. 6). LØFT hadde en total kostnadsramme på 815 millioner kroner hvorav 331 millioner ble dekket gjennom egenfinansiering i virksomheten. Moderniseringsprosjektet regnes som et av de største som er gjennomført i offentlig sektor i Norge (Lånekassen, 2015, s. 6). I henhold til virksomhetens interne evalueringsrapport etter en ti års gjennomføringsperiode konkluderer sentrale prosjektdeltakere med at Lånekassen, gjennom LØFT-programmet i sin helhet (IKT-løsning og andre mindre prosjekter), har effektivisert driften og levert effektiviseringsgevinster tilbake til fellesskapet (Lånekassen, 2015, s. 4-7).

Etter omfattende kvalitetssikring som gjennomføres ved store statlige investeringer iverksatte NAV i 2012 prosjekt 1 av Moderniseringsprogrammet. Prosjekt 1 i programmet ble gjennomført med formål om å fornye NAV sin IKT-løsning, og samtidig tilfredsstille krav

med hensyn til økonomiregelverket og understøtte reformarbeid i forvaltningen (KSP 2015, s. 3). I en KSP-rapport til Finansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet forfattet av ekstern kvalitetssikrer, Metier, gis det støtte til følgende utsagn fra NAV sin egen interne kvalitetssikrer:

«Prosjekt 1 ble gjennomført med betydelige avvik i forhold til de opprinnelige planene (...) Produktiviteten var lav, det har vært overforbruk av midler, samhandling mellom prosjekt og linje har ikke fungert tilfredsstillende, styringsmodellen for utviklingsprosjekter har vært umoden, og det samme gjelder deler av utviklingsmetodikken.» (Metier & Møreforskning Molde, 2015, p. 4)

Både LØFT-prosjektet i Lånkassen og Prosjekt 1 av moderniseringsprogrammet i NAV har hatt til hensikt å fornye, forbedre og effektivisere offentlige systemer, prosesser og tjenester, og på denne måten tilrettelegge for eksempelvis innbyggere, næringsliv og frivillig sektor. Prosjektene har imidlertid hatt et forholdsvis ulikt utfall til tross for deres tilsynelatende likheter, hvilket gjør dem til interessante analyseenheter i undersøkelsen av styringen av digitalisering i offentlig sektor. Det vil i metodekapittelet redegjøres i større grad for strategi med hensyn til valg av case for oppgaven.

1.2 Forskningens formål

Det er hittil blitt redegjort for oppgavens teoretiske motivasjon, men det er imidlertid flere utviklingstrekk utover det rent teoretiske som gjør forskning innen styring av digitalisering samfunnsnyttig. Som nevnt innledningsvis er den teknologiske utviklingen i full gang med å endre samfunns-, nærings- og arbeidsliv hvilket fordrer omstilling i måten en styrer og organiserer seg på. Etableringen av IKT-baserte løsninger betegnes som et økende konkurransefortrinn i næringslivet og kan på nåværende tidspunkt sies å være et essensielt instrument for verdiskaping og velferd i Norge. Innføringen av teknologi er både kostnadsbesparende og bidrar til forenkling og effektivisering av prosesser hvilket gjør en slik innføring mer aktuelt for fremtiden sammenlignet med en satsing innen manuell arbeidskraft (Administrasjons- og kirke departementet, 2013, p. 37). Kombinert med gevinster for næringsliv har regjeringen siden 2012 gitt tydelig uttrykk for ambisjoner om en internasjonalt ledende digital forvaltning og en målsetting om å gjøre offentlig sektor mer effektiv og offentlige tjenester lettere tilgjengelig for brukere (Administrasjons- og kirke departementet, 2013, s. 76).

Digitaliseringen medfører imidlertid også utfordringer som stiller store krav til styring i det offentlige ettersom det representerer en sektorovergripende utfordring hvor en trenger koordinert samarbeid på tvers av sektorer for å lykkes med å nå politiske ambisjoner (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2016). Forskning på IT-prosjekter i både inn- og utland peker mot at omtrent 10% av digitaliseringsprosjekter ikke leverer noen form for nytte, og at prosjekter i gjennomsnitt har 30% lavere nytteverdi enn hva som faktisk er målsatt (Jorgensen, 2015, pp. 4-6). Det er tilsynelatende ingen tvil om at en vil kunne bidra til økt gevinstrealisering gjennom å digitalisere tjenester og løsninger i offentlig sektor, men dette fordrer samtidig at styringen av digitaliseringen foregår på en hensiktsmessig måte. Det grunnleggende formålet med dette forskningsbidraget er dermed å skape økt bevissthet rundt styringen av digitalisering i offentlig sektor. Dette gjennom å tilrettelegge for lærdom gjennom undersøkelsen av tidligere digitaliseringsprosjekter og tilby potensielt nyttige resonnementer som belyser hvordan en kan bidra til å sikre økonomiske og samfunnsmessige gevinster gjennom digitaliseringsarbeidet.

1.3 Tidligere forskning

De akademiske bidragene innenfor politikkområdet IKT og digitaliseringsprosjekter i offentlig virksomhet er overraskende få og av forholdsvis liten variasjon. Som påpekt innledningsvis i oppgaven er forskningen i all hovedsak rettet mot mislykkede prosjekter og er gjerne forankret i perspektiver innen prosjektledelse. Til tross for omfattende søk finner en få bidrag som tar for seg interaksjonen mellom statlige organer i den mer overordnet styringen av digitaliserings i offentlig sektor. En studie som imidlertid har hatt en til dels tilsvarende vinkling er Jansen & Jacobsen (2012) som gjennomførte en studie av store IKT-prosjekter i den offentlige forvaltningen. Her drøftes i hovedsak roller og ansvarsområder til departementene i sammenheng med gjennomføring av tverrgående IKT-prosjekter, hvor studien ser på relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet. I studien konkluderes det med at det kreves mer engasjement blant departementene hvor en bør gå fra en utelukkende kontrollør-rolle, til å være en deltakende aktør i både planleggingen, oppfølgingen og styring av tverrgående IKT-prosjekter (Jansen & Jacobsen, 2012, pp. 2-4). Det er imidlertid generelt lite forskning som benytter tilsvarende tilnærming, sammenlignet med tilnærmingen i Jansen & Jacobsen (2012) og i denne oppgaven, som en har mulighet til å bygge videre på.

Et annet relevant akademisk forskningsbidrag er imidlertid Fishenden & Thompson (2013) som ser på forutsetningene for styring av offentlig virksomhet i kontekst av teknologisk utvikling og populære visjoner om en digital offentlig sektor. Her rettes blikket mot overgangen fra styringsprinsipper assosiert med NPM til prinsipper knyttet til DEG hvorpå det argumenteres for at en slik reform vanskelig kan virkeliggjøres uten å gjøre fundamentale endringer i offentlig organisering og leveransmodeller, i tillegg til endringer i den populære forståelsen av IT innen offentlig virksomhet. Fishenden & Thompson (2013, s. 977-979) diskuterer at den robuste indoktrineringen av NPM innen offentlig styring og organisering setter vesentlige begrensninger for en fullstendig overgang til DEG og viser til digitaliseringsinitiativer i Storbritannia som har bidratt til en utilsiktet innovasjonshemmende markeds plass innen IT. Videre poengteres det at offentlig virksomhet preges av begrensninger grunnet til enhver tid sikring av vitale offentlige tjenester hvilket reduserer mulighetene for risikofylt innovasjon, sammenlignet med mulighetene i næringslivet. De presenterer i denne sammenheng en tilnærming som fungerer som et veiledende rammeverk i overgangen fra NPM til DEG (Fishenden & Thompson, 2013, pp. 978-980) .

Rettes blikket mot konsulentbransjen eller offentlig forvaltning finner en imidlertid flere dokumenter og rapporter som tar for seg styringsutfordringer i offentlige digitaliseringsprosjekter. Blant de offentlige rapportene finnes en rekke stortingsmeldinger og offentlige utredninger og majoriteten av disse peker mot like tendenser ved styringen av offentlige digitaliseringsprosjekter. I en offentlig utredning skrevet til Finansdepartementet av Produktivitetskommisjonen oppnevnt av Regjering Solberg 7. februar 2014 vises det til at digitalisering knyttes til en betraktelig produktivitetsutvikling i Norge siden 1995 på henholdsvis 30% i perioden 1995-2005 og 50% i perioden 2006-2013. Videre assosieres digitalisering med ressurs- og kostnadsreduksjoner for både arbeidsgivere og offentlig sektor i sin helhet. Utredningen konkluderer imidlertid med at offentlig sektor er preget av sektoriell ulikhet når det gjelder hvor langt en har kommet i digitaliseringsarbeidet, noe som resulterer i samhandlingsproblematikk innad i – og på tvers av – sektorer, og en generell svekket effektivitet og fremdrift i digitaliseringen (NOU 2016:3, 2016, p. 211).

1.4 Oppgavens struktur

Innledningsvis vil oppgaven redegjøre for digitalisering i offentlige virksomheter, hvem som styrer dette arbeidet i offentlig sektor og redegjørelse for styringsbegrepet i forskjellige relevante kontekster. Videre vil oppgaven redegjøre for det teoretiske rammeverket som er anvendt i undersøkelsen, samt forskningsdesignet og metoden undersøkelsen tar utgangspunkt i. Dernest vil det redegjøres for resultater fra datainnsamlingen som deretter drøftes i diskusjonsdelen av oppgaven. Avslutningsvis vil undersøkelsen og de funnene som foreligger oppsummeres i henhold til diskusjonskapittelet.

2 Bakgrunn

2.1 Digitalisering i offentlige virksomheter

Som følge av den teknologiske utviklingen og ambisjonen om digital transformasjon i offentlig virksomhet kan en se fremveksten av flere offentlige digitaliseringsprosjekter. KMD definerer et digitaliseringsprosjekt som “(...) et utviklingsprosjekt eller endringsprosjekt hvor IKT utgjør en sentral del, og som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi.” (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2016, p. 82). En tilråding utformet av kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2016 (Meld. St. 27) presenterer en digital agenda for Norge med det formål å redegjøre for hvordan Norge best mulig kan møte innovasjon og endringer tilknyttet IKT og samtidig realisere samfunnsmessige goder. Meldingen betrakter digitalisering som en *sektorovergripende prosess* hvilket fordrer tverrsektoriell samordning, og bidrar til å identifisere sentrale forutsetninger og innsatsfaktorer i møte med slike utfordringer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s. 11). Retter en blikket mot de utviklingstrekk og utfordringer som foreligger etter flere tiår med global teknologisk utvikling og digitalisering gjør KMD følgende refleksjoner:

“Den teknologiske utviklingen medfører organisatoriske og styringsmessige utfordringer, men også muligheter. Teknologiutvikling og digitalisering av offentlig sektor er en drivkraft i forvaltnings- og tjenesteutviklingen. Digitaliseringen endrer forholdet mellom offentlige tjenestetilbydere og publikum på flere måter, blant annet ved at det legges til rette for nye samhandlingsformer. Med endringer i informasjonsflyt utfordres etablerte ansvarsgrenser mellom virksomheter og sektorer og skaper styringsmessige utfordringer.” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s. 13)

Det vi kan tyde fra disse refleksjonene er at vi befinner oss i en kontekst preget av en dynamisk teknologisk utvikling hvilket gir nye og til dels ukjente implikasjoner for organisasjon og styring av offentlig virksomhet. Det åpner for nye og potensielt bedre tilnærminger til å drive forvaltningen og tilrettelegger for nye måter å tilby offentlige tjenester. IKT betraktes som generell bruksteknologi og er mulig å anvende på en rekke ulike områder. Teknologien regnes også som et nettverksgode hvilket tilsier at den har en nytte som øker relativt med antall brukere av teknologien, og kan realisere særskilte gevinster som ikke kan produseres ved hjelp av andre virkemidler. Slik karakteristikk er med på å gjøre IKT til et godt virkemiddel for å realisere ulike samfunnsmessige goder slik som

produktivitetsgevinster og økonomisk vekst. I en studie av betydningen av IKT for produktivitetsvekst i Norge pekes det mot at digitalisering har representert mellom 30-50% av produktivitetsutvikling i landet fra 1995-2013 og har i omtrentlig samme tidsperiode hatt en tilsvarende betydelig innvirkning på vekst i bruttonasjonalprodukt (BNP) i den europeiske union (EU) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s. 14-15). Forskning på digitaliseringsprosjekter i både inn- og utland peker imidlertid mot at om lag 10% av slike prosjekter verken leverer noen form for resultater eller nytte, og at prosjektene i gjennomsnitt har 30% lavere nytteverdi enn hva som ordinært er blitt målsatt (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s. 82, Jorgensen, 2015, pp. 4-6). Den forskningsbaserte kunnskapen tilsier at sentrale fellesnevne ved mislykkede digitaliseringsprosjekter er høy risiko som følge av blant annet store ambisjoner og høy grad av kompleksitet, mangel på erfaring og kompetanse internt i virksomhetene, urealistiske gevinstberegninger og prosjekter som ender opp med utdatert teknologi som følge av rask teknologisk utvikling (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s. 82). Stortingsmeldingen påpeker i denne sammenheng at styringen av digitaliseringsprosjekter i offentlig virksomhet må gjennomføres på en bedre måte enn hva som er blitt gjort tidligere. Virkemidler som benyttes i forbindelse med kvalitetssikring av offentlige investerings- og digitaliseringsprosjekter er blant annet KS-ordningen i Finansdepartementet og Digitaliseringsrådet. Førstnevnte er en pålagt ordning der investeringsprosjekter som overskrider om lag 750 millioner kroner gjennomgår ekstern kvalitetssikring i to ulike steg; et i forbindelse med *konseptvalg (KS1)* og et tilknyttet *styringsunderlag og kostnadsoverslag (KS2)* i forkant av et eventuelt stortingsvedtak og påfølgende prosjektoppstart (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s. 83, Finansdepartementet 2018).

Stortingsmeldingen presiserer videre at digitaliseringsprosjekter bør styres og gjennomføres på en bedre måte enn hva som er blitt gjort tidligere, og vurderingsevnen ved beslutninger om hvilke prosjekter som gjennomføres må styrkes. Ved gjennomføring av digitaliseringsprosjekter er statlige virksomheter pålagt å følge en prosjektmodell basert på dominerende og universelt aksepterte prinsipper. Difi har i denne sammenheng etablert prosjektveiviseren som har sitt utspring i den strukturerte prosjektledelsesmetoden PRINCE2 som blant annet bygger på erfaringsbaserte prinsipper om definerte roller og ansvar, omgivelsestilpasning, styring i faser, avviksledelse, forretningsmessig forankring og produktfokus. Digitaliseringsprosjekter som er tilknyttet KS-ordningen i Finansdepartementet har imidlertid fritak fra et slikt pålegg, til tross for at prosjektveiviseren er en anbefalt modell (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2016, s. 85; Difi, 2019a). *Figur 1* viser hva en

foretar seg i de ulike faser av virksomhets- og prosjekteierstyring i Difi sin anbefalte prosjektmodell.



Figur 1: Prosjektveiviseren. Hentet fra Difi (2019c).

2.2 Hvem styrer digitaliseringsarbeidet?

Under fagforbundets eForvaltningskonferanse i 2015 ga tidligere direktør i Difi, Ingelin Killengreen, følgende besvarelse på spørsmålet om hvorvidt IKT-utviklingen i offentlig forvaltning bør styres etter løse eller strenge retningslinjer:

“Ingen har foreløpig kommet opp med et Columbi-egg her – noe som besvarer dette spørsmålet optimalt. Men situasjonen er at det i dag hverken finnes noen sterk overordnet styring, eller noen god samordning. Ingen har styringen av «digitaliseringen» i offentlig sektor i sin hule hånd – for å si det sånn.” (Killengreen, 2015)

Digitaliseringsarbeidet er dermed ikke utelukkende tildelt et gitt sekretariat, departement eller annet styringsorgan, hvilket også er nåværende tilstand fire år etter uttalelsen til Killengreen. Ettersom digitalisering representerer sektorovergrepene har imidlertid KMD blitt tildelt en samordningsrolle i arbeidet med digital transformasjon i offentlig sektor. Avdeling for IKT og fornying (AIF), underlagt KMD, har i denne sammenheng i oppgave å:

“(…) samordne departementenes arbeid, inkludert arbeidet med digitalisering i offentlig forvaltning, gjennom å være pådriver og gjennom å identifisere sektorovergrepene utfordringer og initiere, koordinere og følge opp tverrgående tiltak” (Difi, 2016, p. 53)

Hovedansvaret følger imidlertid sektorprinsippet der den faktiske gjennomføringen av digitaliseringsarbeidet styres av de respektive departementene i henhold til hvilken sektor de har ansvar for (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2014). I sammenheng med LØFT-prosjektet i Lånekassen og Prosjekt 1 i NAV vil dermed Kunnskapsdepartementet være ansvarlig for å følge opp førstnevnte og Arbeids- og sosialdepartementet for oppfølging av sistnevnte prosjekt. Digitaliseringsprosjektene vil styres i de enkelte underliggende virksomheter i henhold til årlige tildelingsbrev fra departementene, hvilket oppgaven vil gå nærmere inn på i delkapittel 2.3.

2.3 Etatsstyring og prosjektstyring

Den norske statsforvaltningen består i hovedsak av regjeringen, underliggende departementer og direktorater, men også enkelte andre organer med ulike roller i forvaltningen slik som universiteter, finansinstitusjoner og fylkesmannsembetene. Departementene er helt sentrale aktører i statsforvaltningen og har blant i forbindelse med etatsstyring ansvaret for styring og oppfølging av underliggende etater og direktorater (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2015). Etatsstyringen omfatter “(...) aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet.” (Finansdepartementet 2011, s. 4). Formålet med bruk av en slik form for styring er å sikre at oppgaver iverksatt av etatene utføres i henhold til vedtak fattet av stortinget eller overordnede mål og prioriteringer etablert på departementsnivå. Videre skal styringen blant annet tilrettelegge for effektiv bruk av ressurser, rapportering av resultatinformasjon, utvikling- og forbedring, samt rådgivende støtte i etatene (Finansdepartementet 2011, s. 4-5).

Et sentralt prinsipp som ligger til grunn for departementenes styring av underliggende offentlige virksomheter er *mål- og resultatstyring* (heretter MRS). Dette styringsprinsippet innebærer strategisk styring i retning av definerte mål- og resultatkrav og innebærer et større fokus på autonomi i arbeidet fremfor eksempelvis retningslinjer, prosedyrer og instruksjoner. Til tross for stor frihet ved utførelse av aktiviteter tillegges det en forutsetning om at underliggende virksomheter handler i henhold til politiske beslutninger og premisset om statsrådsansvaret, samt at ansvaret gjenspeiler den reelle myndigheten i virksomhetene (Finansdepartementet 2011, s. 7). Etatsstyringen skal sikre effektiv og god måloppnåelse i de ulike underliggende virksomhetene, tilrettelegge for god kommunikasjon og gode vertikale

og horisontale relasjoner på tvers av styringsledd i statsforvaltningen. Videre har etatsstyringen til hensikt å sikre koblingen mellom aktiviteter på departement og etatsnivå, samt tilrettelegge for tilstrekkelig beslutningsgrunnlag i forbindelse med vurderinger av politiske konsekvenser. På denne måten sørger en for at underliggende virksomheter får videreformidlet sine faglige perspektiver slik at de har en reell innvirkning på politiske prosesser (Finansdepartementet 2011, s. 7-8).

For å oppnå gode styringsrelasjoner mellom departement og underliggende virksomheter i etatsstyringen er det helt essensielt med entydig inndeling av roller og ansvar for å unngå utilstrekkelig kommunikasjon, kollisjoner mellom mål eller prioriteringer, og at styringssignaler forstås og tolkes forskjellig av etatsstyrende departement og underliggende virksomhet. Til tross for at etatsstyringen representerer et særskilt fenomen, vil det imidlertid ikke være fullstendig adskilt fra den overordnede politiske styringen ettersom helhetlige forhold vil ha en reell innvirkning på prioriteringer i underliggende virksomheter. Det er i den sammenheng helt vesentlig at dette erkjennes i de ulike virksomhetene, slik at en unngår at potensielle ulikheter i styringskultur hos etatsstyrende departement og underliggende virksomheter skaper uønsket problematikk i etatsstyringen. Dette regnes som spesielt viktig for departementer som må forholde seg til et stort antall underliggende virksomheter der mangfoldet av styringskulturer kan være større (Finansdepartementet 2011, s. 17). For å sikre god kommunikasjon og entydige mål og prioriteringer bør det derfor etableres tilstrekkelig gode prosesser for dette. I tillegg bør det finne sted dialogbaserte vurderinger og avklaringer av rolle- og ansvarsdeling mellom departement og underliggende virksomhet med hensyn til forandringer over tid (Finansdepartementet 2011, s. 18).

2.3.1 Virkemidler i etatsstyringen

Virkemidlene som anvendes i etatsstyringen er flertallige og ofte benyttes flere samtidig. Uavhengig av hvorvidt det benyttes økonomiske, organisatoriske, normative eller pedagogiske virkemidler må disse tilpasses de formål og oppgaver som er tilknyttet de ulike underliggende virksomhetene. Tydeliggjøring av rammebetingelser slik som myndighet, rolle og eventuelle krav skal fremgå i en instruks utarbeidet av departementet, med et påfølgende styringsdokument kjent som *tildelingsbrev* (Finansdepartementet 2011, s. 9-10). Enkelte politikkområder innebærer imidlertid tverrgående styringsutfordringer. Et eksempel på dette er politikkområdet *informasjons- og kommunikasjonsteknologi* (heretter IKT) hvor det knyttes problematikk til samhandlingen mellom den teknologiske utviklingen og etatsstyringen. Som følge av at politikktutforming på dette området har foregått på

overordnet nivå, stilles det krav til ytterligere konstruksjon av delmål for virksomhetene og operasjonalisering av styringsparametere (Finansdepartementet 2011, s. 21-22). Styringsparametere er i denne sammenheng konkretiseringer av overordnede politiske målsettinger og kan regnes som mål på hvorvidt en gitt virksomhet realiserer disse overordnede målsettingene. Et eksempel på en hovedform for styringsparametere kan være *produktiviteten* hvilket omhandler utnyttelse av ressurser (SSØ, 2006, pp. 19-21). IKT-området er ikke forankret i departementenes eller offentlige virksomheters kjerneoppgaver og det stilles derfor krav til etatsstyrende departement om utvikling av gode strategier gjennom å angi resultatkrav og identifisere tilstrekkelig gode styringsparametere slik at en sikrer en god forståelse for standardisering, samhandling, felles forpliktelser og ansvarsområder omkring politikkområdet (Finansdepartementet 2011, s. 21-22). Andre virkemidler som er viktige for å sikre en optimal styringsdialog er etablering av tillit og åpenhet i relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet. Finansdepartementets veileder i etatsstyring redegjør i denne sammenheng for at formelle elementer i styringsdialogen fungerer optimalt og styrkes gjennom øvrig hensiktsmessig kontakt mellom aktørene slik som fagmøter og oppfølging av faglige resultatkrav. Slike ordninger regnes som viktige for gode prosesser og realisering av resultatkrav i styringsdokumenter. Videre har en tillitsfull relasjon positiv effekt på informasjonsasymmetrien mellom departement og underliggende virksomhet, og departementene må ha tillit til den vertikale informasjonsflyten hvor virksomhetene på en hensiktsmessig måte videreformidler informasjon til riktige tider. Tillitsrelasjoner må også vedlikeholdes med innsats fra begge parter, ellers vil tilliten kunne svekkes og gjøre relasjonen konfliktfylt. I for stor grad tett og/eller personlig kontakt kan imidlertid også skape utfordringer for relasjonen og en må derfor sikre en god balansegang (Veileder i etatsstyringen 2011, s. 14-15).

2.3.2 Prosjektstyring

Difi (2019b) definerer prosjektstyring som følger: «*Prosjektstyring er den løpende styringen av et prosjekt (...)» og «(...) handler om å sikre fremdrift, holde planer og budsjetter og ivareta prosjektets usikkerhet» (Difi, 2019b). Til tross for at etatsstyring og prosjektstyring er to separate styringsformer inngår gjerne styringen av større digitaliseringsprosjekter i styringsrelasjonen mellom departement og underliggende virksomhet. Dette forekommer blant annet hvis et departement har stilt konkrete resultatkrav overfor en virksomhet, som kun kan tilfredstilles ved etablering og gjennomføring av et gitt digitaliseringsprosjekt. Prosjektgjennomføringer stiller videre krav til tilgjengelig kompetanse og kapasitet hvilket resulterer i en kobling mellom prosjektstyring og etatsstyringen, hvor det ofte foregår tett*

styring og oppfølging fra departement utover ordinære styringsdokumenter slik som tildelingsbrev eller etatsstyringsmøter. Prosjektstyringen av store og komplekse prosjekter forankres gjerne i den operative styringen ettersom de ofte gjør prosjektstyringen særlig utfordrende, men et annet alternativ er etablering av informasjonsrutiner som sikrer at essensiell informasjon måloppnåelse, utfordringer og lignende videreføres horisontalt i styringshierarkiet til etatsstyrende departement (Finansdepartementet 2011, s. 40). Generelt oppleves store prosjekter i underliggende virksomheter som et utfordrende moment i sammenheng med etatsstyringsregimet, og en finner ingen formell redegjørelse i økonomiregelverket for hvordan etatsstyringen kan bidra til ivaretagelse av prosjektstyring i virksomhetene (Finansdepartementet, 2011, s. 39)

2.4 Fra New Public Management til Digital Era

Governance

New Public Management (NPM) betegner en reformbølge som introduserte nye prinsipper og tilnærminger til styrings- og organiseringsmetoder i offentlig virksomhet, og hadde sin fremvekst som følge av kritiske innvendinger om tradisjonelle former for styring og organisering av offentlig virksomhet. Det ble gjort særlige bemerkninger om at offentlig sektor fremstod som både ineffektiv og i for liten grad fleksibel. (Christensen, Lie & Læg Reid 2007, s. 17; Læg Reid & Christensen, 2011, s. 17-23). Innføringen av disse prinsippene i styringen av forvaltningen hadde dermed sin bakgrunn i målet om å effektivisere offentlig sektor, tilrettelegge for økt responsive offentlige virksomheter overfor brukere av deres tjenester, redusere kostnader ved offentlig ressursbruk og sikre større grad av ansvarlighet hos politisk ledelse. Et sentralt virkemiddel i forsøket på å realisere slike mål har vært å hente prinsipper fra markedet, slik som innføringen av mål- og resultatstyring (MRS) for offentlig virksomhet. Prinsippene som ligger til grunn for NPM regnes for å ha sitt opphav i læresetninger slik som institusjonell økonomisk teori og management-teori. Et potensielt kritikkverdige forhold ved NPM er den forholdsvis inkonsistente samlingen av prinsipper for styring og organisering slik som anerkjennelsen av både sentralisering og desentralisering, samt kontroll og autonomi, hvilket er konsepter som tradisjonelt holdes adskilt (Christensen, Lie & Læg Reid 2007, s. 1). Blant de elementene som fikk størst gjennomslag i Norge finner man etableringen av MRS og tendensene til økt autonomi i offentlig styrte organisasjoner (Christensen, Lie & Læg Reid 2007, s. 28-30).

Dunleavy et al. (2005, s. 478) argumenterer i sin artikkel for at nåværende ledelses- og organisasjonsendringer i offentlig virksomhet i stor grad er preget av endringer og utvikling tilknyttet informasjonsteknologi og IT-systemer. Det er i løpet av de siste tiår blitt gitt stor tillit til IT infrastruktur og rutiner har blitt etablert som følge av automatiseringsprosesser i offentlig forvaltning. Til tross for at IT lenge har hatt en reell påvirkning på utformingen av endring i offentlig virksomhet og forvaltningsprosesser, er imidlertid ikke de transformative virkningene på langt nær like omfattende som ved inneværende periode. De seneste årene har vært karakterisert av en teknologisk utvikling med store fremskritt innen datanettverk og kommunikasjonstjenester hvor IKT-systemer nå befinner seg i spissen av forvaltningen og har en sentral innvirkning på relasjonene mellom offentlig virksomhet og sivilsamfunnet, og således ikke kun de bakenforliggende operasjonene hos virksomhetene som utfører og ivaretar de forvaltningsmessige oppgavene. Dunleavy et al. (2005, s. 478) tydeliggjør med dette overgangen fra NPM og bruken av markedsløsninger for en bedre og mer effektiv offentlig sektor, til nye prinsipper og metoder for organisering og styring av offentlig virksomhet med informasjonsteknologi som et sentralt element. Mer spesifikt betegner Dunleavy et al. de multidimensjonelle endringene som *Digital Era Governance* (DEG) og påpeker at den digitale tidsalder har en betydelig innvirkning på endring i styringsordninger. Teknologiske endringer i offentlige virksomheter har imidlertid ingen direkte innvirkning på politiske utfall, men påvirker derimot utfallene indirekte gjennom eksempelvis organisasjonsendringer i offentlig sektor, eller informasjonsendringer og atferdsendringer i sivilsamfunnet. Store mengder informasjon bearbeides og behandles i dag via interne digitale nettverk eller internett-baserte plattformer og det bygges organisasjonskulturer, informasjonssystemer og atferd rundt de digitale endringene (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006, pp. 479-480).

På lik linje med NPM, knyttes også DEG til spesifikke virkninger. DEG argumenterer til fordel for reformer som sørger for å utelukke uhensiktsmessige prosesser og utgifter, forenkle samarbeidsrelasjoner, samt tilrettelegge for en offentlig sektor som er *smidig* i møte med endring. En slik tilnærming realiseres ved å skifte orientering fra forretningsprosesser til service- og behovsbasert i måten en tenker omkring organisasjon og tilrettelegger i den sammenheng for raskere og mer fleksibel problemløsning i offentlig virksomhet. I hovedsak kan dette inneholde etableringen av en smidig – som i tilpasningsdyktig – offentlig virksomhet som i større grad er robust i møte med variasjon og endring i omgivelsene. Dette krever at en tilrettelegger for et styringssystem som bryter med den typiske forståelsen om at offentlig virksomhet opererer i langsiktig stabile omgivelser (Dunleavy et al. 2005, s. 480-

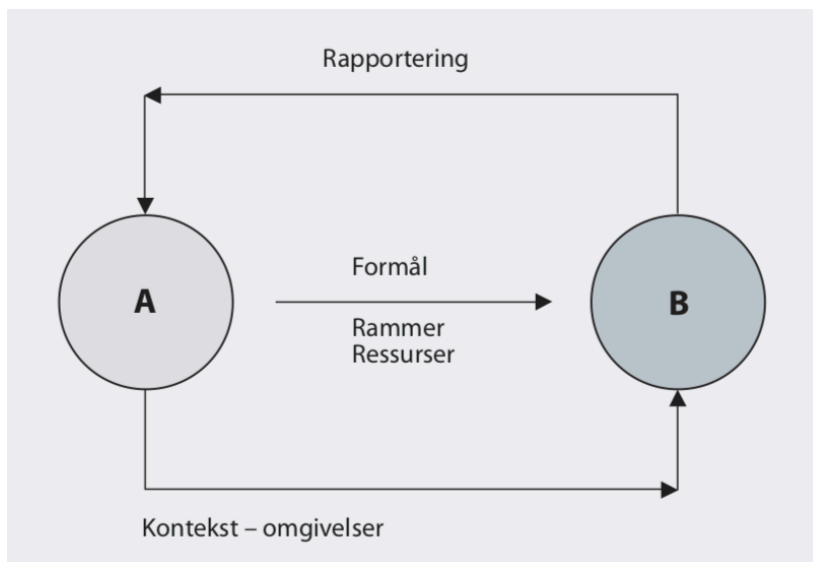
485). Videre argumenteres det for at digitale løsninger må bli integrerte deler av virksomheter, fremfor kun utfyllende verktøy, for å kunne utnytte produktivitetsfordeler av organisasjonsendringer og teknologisk utvikling (Dunleavy et al. 2005, s. 480-487).

2.5 Styring – tre hovedformer

Som følge av styringsbegrepets tvetydighet vil det være hensiktsmessig å etablere en begrepsbestemmelse for oppgaven. Det er allerede blitt presentert ulike kontekstspesifikke versjoner av begrepet slik som etatsstyring og prosjektstyring, som i hovedsak refererer til to helt ulike former for styring, og forskningsspørsmålene presentert innledningsvis i oppgaven vil kun ta utgangspunkt i førstnevnte styringsform. Styring vil i denne oppgaven derfor forstås som:

«Det samlede sett av tiltak som en overordnet instans, f.eks. et departement, betjener seg av for å sikre at en underliggende enhet, f.eks. en etat, en institusjon, et foretak eller lignende, opptrer i samsvar med formål som er fastlagt, holder seg innenfor de rammer som er trukket opp, overholder de regler som gjelder, og på en mest mulig effektiv måte løser de oppgaver som følger av formålet og når de mål som er fastlagt.» (Moderniseringsdepartementet, 2005, p. 7)

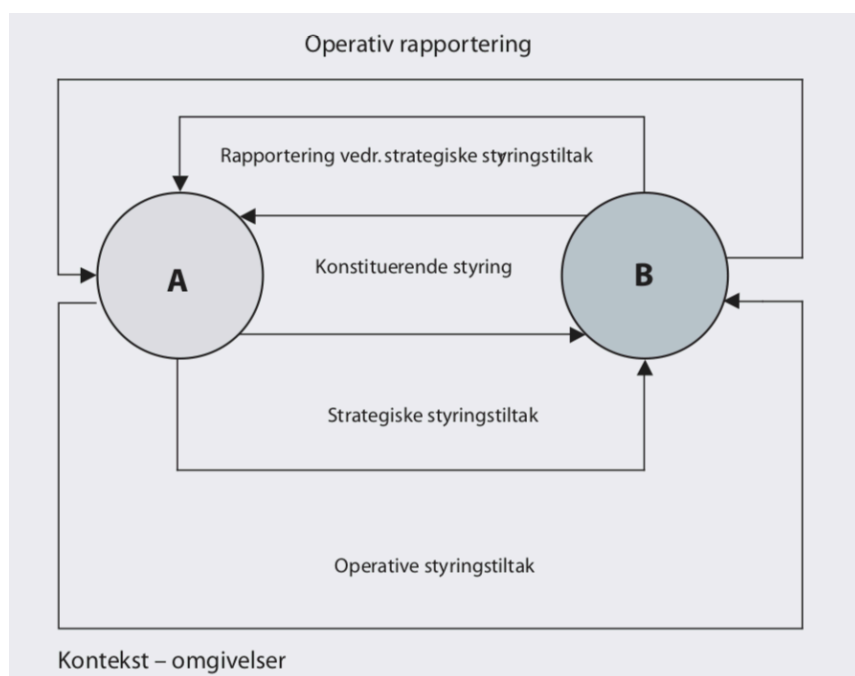
Styring dreier seg i denne sammenheng ikke om utforming av formål og mål, men heller om hvordan foreliggende formål og mål skal realiseres igjennom over-/underordningsforhold mellom departement og underliggende virksomhet. Dette beskriver således etatsstyringsprosessen der etatene gjennomfører oppgaver som er delegert fra departementene. Det kan være nyttig å illustrere styringssituasjonen oppgaven baserer seg på ved hjelp av en grunnmodell som tar for seg en strukturert dialog mellom aktør A (Kunnskapsdepartementet/Arbeids- og sosialdepartementet) og aktør B (Lånkassen/NAV), med en kontekst som omfatter digitaliseringsarbeid i de underliggende virksomhetene (Moderniseringsdepartementet, 2005, s. 7).



Figur 2: Grunnmodell for styring. Hentet fra: Moderniseringsdepartementet (2005, s. 7).

I grunnmodellen kan vi observere to ulike styringsformer kjent som *konstituerende styring* og *operativ styring*. Konstituerende styring utøves av departementene ved at de fastlegger formål, virkeområde, rammerettslige betingelser, ressurstilgang og styringsregime overfor underliggende virksomheter. Gjennom denne formen for styring får dermed virksomhetene greie på hvilke oppgaver som skal gjennomføres, konkrete mål de skal jobbe mot og rammer en skal forholde seg til. Konstituerende styring setter således rammene for etatsstyringen, og kommer eksempelvis til syne gjennom mål, styringsparametere og rapporteringskrav i tildelingsbrev fra departementene (Moderniseringsdepartementet, 2005, s. 7-8). En kan også observere den operative styringen som forekommer ved tilbakeføring av informasjon gjennom rapporteringsrutiner i de underliggende virksomhetene. Slik informasjon omfatter gjerne redegjørelse for resultatoppnåelse og ressursbruk i forbindelse med oppgaveløsning, og styringsformen er i hovedsak basert på en formell styringsdialog mellom den styrende og den styrte. Tilstedeværelsen av en dialog impliserer således at de underliggende virksomhetene bidrar til informasjonsgrunnlaget som den operative styringen baseres på. Virksomhetene bidrar i den forbindelse med innsikt og kunnskap knyttet til arbeidet som gjennomføres i forvaltningen hvilket utgjør utgangspunktet for eventuelle nye styringstiltak. Den operative styringen beskrives derfor som en kontinuerlig prosess. Som følge av de underliggende virksomhetenes sentrale bidrag i utformingen av nye styringstiltak, og det avhengighetsforhold en slik situasjon skaper, er det en grunnleggende oppfatning om at styringsdialogen vil innebære *asymmetrisk informasjon* mellom departement og underliggende virksomhet. Det vil redegjøres i større grad for dette fenomenet i teoridelen av oppgaven (Moderniseringsdepartementet, 2005, s. 8).

Figur 2 er imidlertid en begrenset modell i den forstand at den ikke inkluderer det mellomliggende styringsnivået som representerer den tredje styringsformen assosiert med etatsstyringen. Denne formen for styring betegnes som *strategisk styring* og utøves, i likhet med den operative styringen, gjennom dialogprosessen mellom over- og underordnet nivå med det formål å sikre dynamisk effektivitet i henhold til kontinuerlige endringer i omgivelser, preferanser og prioriteringer. De underliggende virksomhetene utgjør dermed også en sentral bidragsyter i denne styringsformen, som ved den operative styringen. Grunnmodellen for styring kan derfor utvides og vil kunne fungere som et analytisk rammeverk i undersøkelsen av styringssituasjonen tilknyttet digitaliseringsarbeidet i Lånekassen og NAV (Moderniseringsdepartementet, 2005, s. 9). Dette produserer følgende modell:



Figur 3: Utvidet styringsmodell. Hentet fra: Moderniseringsdepartementet (2005, s. 9).

3 Teori

3.1 Byråkratier

De innledende tiårene av totusentallet var i stor grad preget av oppmerksomhet rettet mot politisk korrupsjon, og hadde følgelig en viss innvirkning på akademia og teoretiske tilnærminger til studier av offentlige byråkratier. Dette bidro til fremveksten av kjente teorier med et fokus på hva som kjennetegner god styring og grunnlaget for det offentlige byråkratiets aktiviteter. Til tross for den nokså åpenbare rollen til offentlig administrasjon i iverksettingen av politikk i henhold til overordnede politiske mål, eksisterte det dominerende tendenser i akademia til en målrettet frigjøring mellom politikk og administrasjon der byråkrater ble forstått som upartiske aktører uten insentiver til å påvirke organiseringen av offentlig forvaltning. Den underliggende byråkratiske organiseringen ble således betegnet som *apolitisk*, hvilket lenge fungerte som et hinder for nytenking og utvikling av teoretiske tilnærminger til offentlig administrasjon (Moe, 2012, p. 1).

På 1970-tallet sørget imidlertid økonomer for et teoretisk paradigmeskifte med sine nyutviklede analytiske verktøy i forståelsen og forklaringen av organisering. Teoretiske tilnærminger slik som *spillteori* og *agentteori* ble adoptert av statsvitenskapelige forskere og dernest anvendt innen studier av offentlige byråkratier (Moe, 2012, s.1-2). Til forskjell fra tidligere teoretiske tilnærminger som i stor grad vektla hva som kjennetegner god styring, var de nye tilnærmingene mer problemorienterte ved at de fremhevet utfordringer ved delegering mellom politisk ledelse og byråkrati, samt hvilke kontrollmekanismer som kan sikre at politikk-implementering foregår i henhold til overordnede politiske mål og retningslinjer. Det har siden 1970-tallet kommet en rekke nye teoretiske bidrag der statsmaktenes kontroll over byråkratiet studeres, og hvor de teoretiske tilnærmingene er utvidet til å dekke emner som tidligere ikke har fått teoretisk oppmerksomhet (Moe, 2012, s. 2). Et særlig betydningsfullt bidrag innen økonomiske og rasjonelle teorier er Niskanen (1971), hvor det argumenteres for at byråkrater søker mot å maksimere budsjetter fremfor å sikre overordnede politiske mål, som følgelig gjør den offentlige forvaltningen ineffektiv (Moe, 2012, s. 4; Waterman et. al., 2004, s. 112-115). Majoriteten av statsvitenskapelige forskere stiller seg imidlertid tvilende til en slik oppfatning og enkelte argumenterer derimot for at byråkrater er passive, late og kun delvis kalkulative (Kiser, 1999, p. 155). Fokuset ved bidragene innen rasjonelle teorier har i hovedsak vært at byråkratiet, med dets underliggende organisering, tilrettelegger for

økte og peker mot ansvarsfraskrivelse, hvilket står som et hinder for en effektiv offentlig sektor (Moe, 2012, s. 4).

3.2 Prinsipal-agent-teori

I flere tiår var økonomer interessert i å undersøke utfordringer ved samarbeid der involverte aktører hadde ulike holdninger til risiko, kjent som *risikodelingsproblemet*. Denne tilnærmingen ble senere utvidet til å forklare situasjoner der involverte aktører i et samarbeid har motstridende mål (Eisenhardt, 1989, p. 58). Denne videreutviklede teoretiske tilnærmingen er kjent som *prinsipal-agent-teori* og retter oppmerksomhet mot relasjoner der en *prinsipal* delegerer oppgaver til en *agent*. Forekomsten av motstridende mål i et slikt samarbeid kan forårsake fremveksten av ulike preferanser hos de involverte partene i forbindelse med valg av handlingsalternativer slik at oppgaver potensielt ikke iverksettes i henhold til hva som er kontraktsfestet innledningsvis ved samarbeidet (Eisenhardt, 1989, s. 58-59).

Innen statsvitenskapen har teorien i stor grad blitt anvendt i studier av politikkipplementering og blant annet i forsøket på å forklare i hvilken grad politisk ledelse evner å kontrollere byråkratiet i implementeringen av politikk. Her regnes bidraget til Banfield (1975) som meget sentralt hvor det gjennomføres en eksplorerende studie av korrupsjon i amerikanske offentlige organisasjoner. En korrupt agent ble i denne sammenheng definert som en gitt aktør som følger egne mål og interesser på bekostning av interessene til en prinsipal (Kiser, 1999, s. 154; Banfield, 1975, s. 587). Banfield's teoretiske tilnærming er forankret i rational choice gjennom prinsipal-agent-teori, men utforsker samtidig atferdsrelaterte variabler som avviker i noen grad fra typiske antagelser innen teoriretningen. Banfield diskuterte i tillegg den grunnleggende problematikken tilknyttet involvering av flere prinsipaler i styringen av underliggende offentlige virksomheter, som lenge ble oversett av økonomer (Kiser, 1999, s. 154). Det sentrale argumentet var at motstridende interesser blant flere prinsipaler i styringen av byråkratiet resulterte i problematikk i forbindelse med kollektiv handling. Dette ga følgelig utfordringer for overvåking og økte dermed sannsynligheten for korrupsjon (Banfield, 1975, s. 595-596; Kiser, 1999, s. 154). Fler-prinsipalproblematikk vil imidlertid ikke være et tema for denne oppgaven, men kan eksempelvis sies å være svært relevant for undersøkelser av koordinering og samordning av digitaliseringsarbeid på tvers av de ulike samfunnssektorene.

Studier av politikimplementering har i hovedsak fokusert på fenomenet hvor agents atferd beveger seg vekk fra overordnede mål fastsatt av prinsipalen, hvorpå *overvåking* følgelig er et mye vektlagt tema i analysene. Funn fra slike analyser i USA har vist at politiske prinsipaler i liten grad gjennomfører direkte overvåking av agenter i byråkratiet, hvilket har gitt grobunn til spørsmålet om hvorfor agenter ikke i større grad overvåkes av politisk ledelse (Kiser, 1999, s. 154-155). Mangel på direkte overvåking av byråkratiet er derimot nødvendigvis ikke synonymt med mangel på kontroll, og flere studier viser at mer indirekte styrings- og kontrollmekanismer slik som *sanksjoner*, gjennom eksempelvis budsjettkutt, foretrekkes som følge av at de er mindre ressurskrevende for prinsipalen. Sanksjoner etter etablert samarbeid regnes derfor å være sentrale i styringen av byråkratiet og hovedfokus i en rekke PA-analyser har dermed vært rettet mot årsakssammenhenger i kontekst av slike mekanismer (Kiser, 1999, s. 155). Denne oppgaven vil være en tilsvarende undersøkelse av politikimplementering i form av gjennomføring av digitaliseringsarbeid delegert av departementene. Atferd og overvåking vil følgelig være mye vektlagte variabler i analysen.

Direkte overvåking gjennomføres imidlertid også av tredjeparter ettersom eksterne aktører ofte har interesse av at offentlige virksomheter gjennomfører sine oppgaver i henhold til overordnede politiske mål og retningslinjer. Dette kan i norsk sammenheng eksempelvis omfatte selskapskonstellasjoner av eksterne rådgivere som bidrar gjennom KS-ordningen. Flere forskere argumenterer også for at administrative prosedyrer representerer en overvåkende funksjon gjennom etableringen av rapporteringskrav en agent må forholde seg til. En agent vil imidlertid forsøke å minimere forekomsten av slike prosedyrer ettersom det vil gi dem større arbeidsmengde uten at tilfredsstillelse av gitte krav bidrar i en direkte positiv grad til selve oppgavegjennomføringen. Administrative *prosedyrer* kan i denne sammenheng oppfattes som *sanksjoner* (Kiser, 1999, s. 155; Finansdepartementet, 2019b).

I kontekst av komplekse moderne stater har det vist seg å være særlig utfordrende å angi hvilke aktører som er ansvarlige for å kontrollere byråkratiet, og som dermed anses som en overordnet prinsipal. Kun et fåtall bidrag har derfor benyttet seg av teoretiske modeller som vektlegger slik tematikk. Det er imidlertid bred enighet om tilstedeværelsen og den teoretiske viktigheten av flere prinsipaler, og forskning viser til at kollektive handlingsproblemer blant disse svekker overvåkingen av agenter. I tillegg til argumentene fremsatt av Banfield (1975) viser også funn fra andre studier at politisk enighet blant politikere som en avgjørende faktor for vellykket politikimplementering. Det understrekes imidlertid at PA-teori kan være mer anvendbart i kontekst av enklere statlige strukturer slik som monarkier, sammenlignet med

mer komplekse styreformers som føderale republikker (Kiser, 1999, s. 156). Avslutningsvis, er andre faktorer slik som *risiko* og *ressursfordeling* i PA-forhold i svært liten grad vært diskutert, med unntak av Wood (1988) som presenterer et argument om at stor tilgang på ressurser korrelerer positivt med hvor vanskelig det er for en prinsipal å kontrollere en agent (Kiser, 1999, s. 157). Prinsipal-agent-teori har gjennom de siste tiårene vært igjennom en tydelig endring. Det teoretiske rammeverket har strukket seg forbi grensene til dens opprinnelige fagdisiplin og utvikles kontinuerlig ved å inkludere nye dimensjoner som er av samfunnsmessig og teoretisk interesse (Kiser, 1999, s. 156-158). Det vil videre redegjøres for sentrale aspekter ved teorien.

I analyser av prinsipal-agent-forhold er avtalen, eller nærmere bestemt kontrakten, som er inngått mellom prinsipal og agent analyseenheten i studien. Jensen & Meckling (1976) definerer et prinsipal-agent-forhold som følger:

«We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.»
(Jensen & Meckling, 1976, p. 308)

I departementenes styring av underliggende virksomheter påvirker de og følger opp virksomhetenes oppgaveløsning for å verifisere hvorvidt den operative styringen foregår i henhold til mål og føringer gitt gjennom tildelingsbrev og den øvrige styringsdialogen. De årlige tildelingsbrevene som utarbeides av departementene og virksomhetene inneholder resultatmål, prioriteringer, økonomiske rammer og rapporteringskrav, og fungerer dermed som en skriftlig kontrakt mellom partene. Med hensyn til at departementene i denne sammenheng delegerer kontraktsfestede oppgaver som gjennomføres av underliggende virksomheter, er det dermed rimelig å karakterisere denne relasjonen som et prinsipal-agent-forhold.

En sentral form for problematikk prinsipal-agent-teori vektlegger er utfordringer tilknyttet *informasjonsasymmetri*. Ved høy grad av informasjonsasymmetri har prinsipalen vanskeligheter med å overvåke oppgavegjennomføringen til agenten, og har dermed utfordringer med å identifisere hvorvidt agentens atferd er i tråd med dens forventninger. Prinsipal-agent-teori tar sikte på å belyse denne problematikken og identifisere hvilke mekanismer som kan bidra til å dempe slik asymmetri. Ved tilfeller av

informasjonsasymmetri eksisterer det en antakelse om at en av partene i et prinsipal-agent-forhold er offer for fenomener kjent som *adverse selection* eller *moral hazard*. Adverse selection betegner en situasjon der det eksisterer informasjonsasymmetri *forut* et samarbeid, og hvor en av partene i et prinsipal-agent-forhold sitter på mindre informasjon sammenlignet med motparten. Den av partene som sitter på mangelfull informasjon kan ved et slikt tilfelle ta en beslutning den ellers ikke vill tatt, og kan i sammenheng med denne oppgavens tematikk eksempelvis resultere i mindre optimal politikkimplementering (Eisenhardt, 1989, s. 60-61). I en forvaltningskontekst kan dette være en underliggende virksomhet som gir uriktige eller mangelfulle opplysninger til et departement om for eksempel kompetanse og kapasitet til å gjennomføre et gitt digitaliseringsprosjekt. Oppgaven kan i denne situasjonen være ensbetydende med økte økonomiske rammer for virksomheten og positive gevinster ved gjennomføring av prosjektet, hvilket gir insentiver til å gå inn i samarbeidet. Departementet kan derimot bli eksponert for uønsket risiko som følge av informasjonsasymmetrien.

Det andre problemet tilknyttet informasjonsfordelingen i et PA-forhold, kjent som *moral hazard*, refererer derimot til informasjonsasymmetri underveis i et prinsipal-agent-forhold etter kontrakten mellom partene er inngått. Et slikt scenario utspiller seg forholdsvis likt som ved *adverse selection*, ved at en av partene i samarbeidet skaper uriktige forventninger overfor den andre som følge av misledende informasjon, og karakteriseres som en bevisst handling. I en slik situasjon vil samtidig den av partene som besitter en informasjonsfordel ta større risikoer på bakgrunn av at de er delvis beskyttet mot eventuelle negative konsekvenser av en slik risiko. Ved tilfeller av *moral hazard* vil derfor en agent opptre annerledes enn om den ikke hadde en slik form for beskyttet gjennom prinsipalen (Eisenhardt, 1989, s. 60-62).

De to overnevnte problemene som forekommer ved delegering av myndighet fra en prinsipal til en agent er blant de sentrale fenomenene teorien forsøker å belyse, og tar sikte på å identifisere en mest mulig effektiv kontrakt i et gitt samarbeid. En kan i denne sammenheng se videre på to hovedformer for kontrakter teorien trekker frem; *atferdsbaserte*- og *utfallsbaserte* kontrakter (Eisenhardt, 1989, s. 58).

I forsøket på å forhindre tendenser der agenten er opportunistisk og utnytter omgivelser til dens eget favør, predikerer teorien at en *utfallsbasert kontrakt* vil være mest hensiktsmessig. Begrunnelsen for et slikt valg ligger i at denne kontraktsform reduserer potensielle interessekonflikter ved at forventede belønninger i samarbeidet avhenger av at agenten handler i tråd med bestemmelser foretatt av prinsipalen. Det gis dermed insentiver til agenten

om å frastå fra atferd som vil skape utfordringer for PA-forholdet. Teorien predikerer også at etablerte informasjonssystemer kan bidra til å dempe uønsket atferd hos agenten, som følge av at dette systemet gir prinsipalen mulighet til å overvåke aktiviteten til agenten, hvilket reduserer sannsynligheten for opportunistiske handlinger (Eisenhardt, 1989, s. 60-61). Et scenario hvor en agent handler opportunistisk kan forekomme som følge av adverse selection eller moral hazard, hvor agenten gir uttrykk for å besitte forutsetninger og ferdigheter som ikke kan verifiseres i forkant av eller underveis i samarbeidet. En vil i denne sammenheng kompensere for informasjonsasymmetrien ved å anvende informasjonssystemer slik som rapportering eller tilsvarende krav som tilrettelegger for overvåkning og verifisering av agentens atferd (Eisenhardt, 1989, s. 60-62). Styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet kan i den forbindelse omfatte obligatoriske møter, rapportering og sentrale styringsdokumenter hvor det redegjøres for mål- og aktivitetskrav. En slik kontrakt overfører imidlertid en viss risiko til agenten ettersom kontekstuelle og ukontrollerbare variabler i omgivelsene og samfunnet for øvrig vil kunne påvirke utfallet i samarbeidet (Eisenhardt, 1989, s. 61-62).

I et prinsipal-agent-forhold der prinsipalen har mulighet til å verifisere at agentens atferd samsvarer med dens egne interesser, vil en *atferdsbasert* kontrakt være optimalt, hvor agenten gis instruksjoner om hvilke oppgaver som foreligger og hvordan de skal utføres. Dette fordi det ikke knyttes mistanke om opportunisme og dermed ingen vesentlig usikkerhet vedrørende agentens atferd. I sammenheng med norsk offentlig sektor vil et departement (P) gjennom tildelingsbrev eksempelvis redegjøre for konkrete aktiviteter som skal gjennomføres av en underliggende offentlig virksomhet (A) på gitte tidspunkter.

3.3 Definisjoner og grunnleggende antakelser

Underliggende offentlige virksomheter er som tidligere nevnt en sentral del av den offentlige forvaltningen og utfører en rekke ulike oppgaver på vegne av sitt respektive etatsstyrende departement. For at et slikt forhold skal kunne karakteriseres som et prinsipal-agent-forhold må imidlertid følgende grunnleggende antakelser tilfredsstilles: (a) departementet delegerer oppgaver og myndighet til underliggende etat; (b) det tildeles ressurser fra departement til etat for å sikre gjennomføring av de oppgaver som delegeres; og (c) departementet har en grunnleggende interesse av å kontrollere gjennomføringen av delegerte oppgaver i henhold til foreliggende mål- og styringsparametere. Oppgavene som delegeres til en underliggende

offentlig virksomhet er sektorspesifikt forankret og representerer således fagområder der de gitte virksomhetene har spesialkompetanse. Lånekassen har dermed hovedansvar for administrasjon av stipend- og låneordninger for utdanning, mens Arbeids- og velferdsetaten (NAV) kjerneoppgaver tar sikte på å sikre et velfungerende og inkluderende samfunn og arbeidsliv (Lånekassen 2019; Arbeids- og sosialdepartementet 2019). Typen og mengden av ressurser som settes av til gitte formål hos den underliggende offentlige virksomhet fremkommer i de årlige tildelingsbrevene til virksomhetene og den løpende etatsstyringsdialogen med overordnet departement (Finansdepartementet, 2011, p. 10). En kan tenke seg at dette kan være i form av eksempelvis økonomiske ressurser gjennom finansiering av prosjekter hos en virksomhet. Departementet vil også kunne *kontrollere* gjennomføringen av oppgaver ved hjelp av styringsvirkemidler slik som tildelingsbrev, etatsstyringsdialogen og øvrige møter eller rapporteringsrutiner (Finansdepartementet, 2011, s. 17-21).

3.4 Prinsipal-agent-teori og digitalisering

Kiser (1999) argumenterer for at statlige styringsstrukturer slik som monarkier er passende for å undersøke prinsipal-agent-relasjoner i offentlig sektor som følge av at styringsformen betegnes som mer enhetlig og mindre fragmentert, slik som for eksempel føderale republikker. I forrige delkapittel ble det i tillegg redegjort for hvorfor relasjoner mellom departementer og underliggende offentlige virksomheter kan karakteriseres som Prinsipal-agent-forhold. Grunnet overensstemmelsen mellom de teoretiske antagelsene og de reelle tilfellene ved delegering i politisk-byråkratiske relasjoner, har en stor mengde studier undersøkt disse tingene (Döhler, 2018, p. 190). Eisenhardt (1989, s. 70) fremsetter imidlertid enkelte anbefalinger ved undersøkelse av problemer med prinsipal-agent-strukturer. Med hensyn til teoriens forklaringskraft og fremtidige utvikling anmodes det om å rette et teoretisk fokus mot blant annet informasjonssystemer. Videre vil prinsipal-agent-teori ha sin styrke i kontekster der målkonflikt og opportuniste antas å være sannsynlig, ved høy grad av utfallsusikkerhet og hvor det er utfordrende å gjennomføre gode vurderinger av atferd (Eisenhardt 1989, s. 71). I en rapport i regi av direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), og direktoratet for økonomistyring (DFØ) fremgår det at beslutninger vedrørende omstilling i offentlig forvaltning tas på et mangelfullt kunnskapsgrunnlag, samt at det befinner seg spenning mellom fag og politikk, hvor det oppstår “(...) *konflikt mellom politikernes utålmodighet og forvaltningens ønske om grundighet*” (Difi, 2019, p. 16). Det rettes også kritiske kommentarer fra etatsledere i sammenheng med en praktiserende etatsstyring de

hevder er for driftsfokusert med et utilstrekkelig strategisk fokus;

«Departementene bør se muligheter i større reformer. Mål- og resultatstyring kan være konserverende om den innrettes mot driftsparametere. Disse parameterne kan komme under press i omstillingsperioder. Departementet må innse at omstilling koster noe og kan gi midlertidig nedgang på måltallene.» (Difi, 2019, s. 18).

Det er på bakgrunn av dette rimelig å hevde at tilstedeværelse av både målkonflikt og opportuniste vil kunne være sannsynlig i prinsipal-agent relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet. Store digitaliseringsprosjekter regnes også som risikofylte grunnet størrelse og kompleksitet, og kan dermed innebære en potensiell høy grad av utfallssikkerhet.

Til tross for teoriens anvendbarhet med hensyn til oppgavens tema og problemstilling, har imidlertid enkelte argumentert for at prinsipal-agent-teori har enkelte svakheter. Blant disse finner vi Perrow (1986) som påpeker at teorien har et snevert fokus som ikke fanger realiteten tilstrekkelig godt (Eisenhardt, 1989, s. 58). En annen kritisk innvending til teorien som samsvarer med Perrow (1986) er Hirsch et. al (1987) som hevder at teorien forenkler virkeligheten ved ikke å fange kompleksitet tilstrekkelig godt (Eisenhardt, 1989, s. 71). Det anbefales i denne sammenheng å kombinere prinsipal-agent-teori med andre komplementerende teorier i forsøket på å tilegne seg et mer realistisk informasjonsgrunnlag omkring organisasjoner (Eisenhardt 1989, s. 71). Det er i den forbindelse tatt en beslutning om å inkludere *stewardship teori* som del av det teoretiske rammeverket med den hensikt å fungere som et konkurrerende teoretisk perspektiv. Teorien står i kontrast til prinsipal-agent-teori, og tjener dermed en komplementerende funksjon slik Eisenhardt (1989) anmoder om. Enkelte har også valgt å trekke frem at den tradisjonelle prinsipal-agent-modellen kan betegnes som statisk, i den forstand at den behandler fenomenene målkonflikt og informasjonsasymmetri som konstanter med minimal variasjon i henhold til både tid og kontekst (Waterman & Meier, 1998, p. 177). I forsøket på å gjøre teorien mer dynamisk har Waterman & Meier (1998, s. 185) ekspandert den tradisjonelle modellen ved å behandle målkonflikt og informasjonsasymmetri som variabler, fremfor konstanter, slik at en potensielt kan identifisere mer nyanserte prinsipal-agent-relasjoner. Ettersom oppgaven anvender to konkurrerende teoretiske perspektiver vil trolig dette ha en tilsvarende effekt som tilnærmingen til Waterman & Meier ettersom en får en mer nyansert oversikt over relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet.

Forventninger med utgangspunkt i Prinsipal-agent-teori

Med utgangspunkt i prinsipal-agent-teori etableres det en forventning om motstridende mål og interesser i PA-forholdet mellom departement og underliggende offentlig virksomhet, og dermed tilstedeværelse av styringsutfordringer ved gjennomføringen av digitaliseringsprosjektene i Lånekassen og NAV. Ettersom departementene delegerer myndighet og oppgaver til underliggende offentlige virksomheter, og gjennom tildelingsbrev redegjør for årlige oppdragsrammer, mål og krav er det hensiktsmessig å se PA-forholdet i lys av etatsstyringen. Med utgangspunkt i den utvidede modellen redegjort for i delkapittel 3.4 etableres det en forventning om pro-organisatorisk atferd i de underliggende virksomhetene og at en vil kunne observere tendenser til moral hazard hos prinsipalen, slik som svikt i sin fullføring av oppgaver og forpliktelser. De teoretiske forventningene er formulert ved hjelp av følgende hypoteser:

H1a: *Styringsdokumentene overfor LK/NAV er i større grad atferdsbaserte enn utfallsbaserte.*

H2a: *Samarbeidet mellom KD/ASD og LK/NAV beskrives som mindre godt og preges av mistillit.*

H3a: *KD/ASD har hatt tett formell oppfølging av LK/NAV gjennom elementer i styringsdialogen.*

H4a: *LK/NAV har unnlatt å videreformidle kritisk informasjon om prosjektgjennomføringen av LØFT/Prosjekt 1 til KD/ASD vedrørende resultater, utfordringer eller fremdrift generelt.*

H5a: *Til tross for manglende kompetanse og erfaring har LK/NAV gitt uttrykk overfor KD/ASD at virksomheten har riktige forutsetninger for å kunne håndtere prosjektgjennomføringen av LØFT/Prosjekt 1.*

3.5 En utvidet modell

Grunnleggende forventninger knyttet til et prinsipal-agent-rammeverk omfatter i hovedsak en prinsipal som delegerer en oppgave den genuint bryr seg om til en agent. Agenten holder tilbake informasjon, ønsker ikke å stå til ansvar for sin atferd, nyter forholdsvis mye autonomi og har delvis fravikende mål og interesser. Prinsipalen vil her forsøke å mest mulig effektivt holde agenten ansvarlig, korrigere og disiplinere agenter som ikke opptrer som forventet, og hvor den overordnede problematikken i prinsipal-agent forholdet omtales som *agency loss* og *agency drift* (T. Schillemans, & Busuioc, M, 2014, pp. 197-198). Empiriske funn tilsier imidlertid at prinsipaler i offentlig sektor til tider ikke bryr seg om verken oppgavene som delegeres, eller den agenten myndigheten delegeres til (Schillemans & Busuioc, 2014, s. 199). I motsetning til prinsipal-agent-rammeverket sin oppfatning om målkonflikter mellom prinsipal og agent viser derimot studier at det knyttes stor ansvarsfølelse og engasjement blant agenter til oppgavene de er blitt delegert (Schillemans & Busuioc, 2014, s. 201). Agenter nyter også mindre autonomi enn det de grunnleggende oppfatningene tilsier, ettersom formell autonomi viser seg å ha en sammenheng med kravsettinger og kontroll fra prinsipalen (Schillemans & Busuioc, 2014, s. 202). Til forskjell fra hva som tidligere er antatt viser det seg også at agenter som regel utøver atferd i tråd med forventninger fra prinsipalen når det gjelder ansvar og informasjonsdeling, men at prinsipalen derimot *ikke* handler i tråd med rasjonelle forventninger om at slik respons betraktes som viktig (Schillemans & Busuioc, 2014, s. 203-204). Avslutningsvis, viser empiriske funn at prinsipaler sjeldent korrigerer atferd ved bruk av instrumenter eksempelvis slik som formelle sanksjoner, og hvor tilfeller av en sviktende prinsipal forekommer, fremfor en sviktende agent, slik prinsipal-agent-teori tradisjonelt predikerer (Schillemans & Busuioc, 2014, s. 204-205).

Döhler (2018, s. 198) bygger også på tilsvarende oppfatninger som Schillemans & Busuioc, og påpeker den dominerende tendensen til tilnærminger i prinsipal-agent-litteraturen med et utelukkende fokus på kontroll av agent og ansvaret som er blitt delegert. Det stilles i den forbindelse et kritisk spørsmålstegn ved hvorvidt moral hazard kun er et reelt fenomen i sammenheng med agentens atferd, eller om tilstedeværelsen av enkelte betingelser bidrar til moral hazard hos prinsipalen. Det redegjøres i denne sammenheng for at man har gitte faktorer som er med på å definere prinsipalens handlingsalternativer. Disse påvirkes videre av faktorer tilknyttet konkrete situasjoner og som følgelig kan bidra til å peke mot videre

handlingsalternativer, som potensielt kan tilrettelegge for prinsipalens moral hazard. Den underliggende logikken ved prinsipal-agent-teori antyder at et slikt scenario ikke er mulig, ettersom prinsipalen er den delegerende enheten og følgelig setter rammene for oppgavene. Prinsipalen kan imidlertid utnytte sin hierarkiske posisjon til sin egen fordel ved å flytte ansvarliggjøring nedover i hierarkiet, gitt at for eksempel kritisk informasjon ikke har blitt videreformidlet fra underliggende virksomheter på en korrekt måte. Prinsipalen kan dermed handle opportunistisk og sikre egne interesser og dermed la agenten bøte med konsekvensene (Döhler, 2018, s. 198-199). Andre årsaker til at moral hazard kan tilknyttes prinsipalen er som følge av utilstrekkelig delegering av myndighet og oppgaver til agenten i kontekst av latente målkonflikter og hvor nødvendig orientering om risikoutsettelse ikke blir gitt, eller der prinsipalen bevisst unngår å utbedre sviktende regulatoriske forutsetninger som knytter usikkerhet til oppgaveutførelse, og følgelig svekket gjennomføringsevne for agenten (Döhler, 2018, s. 198-199).

Oppgaven vil i denne sammenheng ekspandere det opprinnelige prinsipal-agent-rammeverket til også å omfatte scenarioet hvor prinsipalens atferd kan knyttes til konseptet om moral hazard, hvor prinsipalen ikke utfører sine oppgaver i henhold til forventninger.

Forventninger med utgangspunkt i den utvidede modellen

H6: *KD/ASD har unnlatt å videreformidle kritisk informasjon til LK/NAV som potensielt kan ha konsekvenser for prosjektgjennomføringen.*

H7: *KD/ASD har gjennomført en utilstrekkelig delegering av digitaliseringsarbeidet til LK/NAV uten nødvendig orientering om risikoutsettelse eller tilretteleggelse i tilfeller av sviktende regulatoriske forutsetninger for vellykket prosjektgjennomføring.*

3.6 Stewardship Theory

For å kompensere for enkelte kritiske innvendinger til prinsipal-agent-teori foreslås det som nevnt i forrige delkapittel å kombinere teorien med et annet teoretisk perspektiv for å utfylle eventuelle svakheter ved teorien. En forholdsvis populær tilnærming er å anvende *stewardship teori* som har sin forankring i psykologi- og sosialvitenskap (Davis, 1997, pp. 20-24). Teorien anvendes gjerne enten som et alternativ til prinsipal-agent-teori, eller som en komplementerende teoretisk tilnærming i et forsøk på å bedre kunne belyse et gitt fenomen en ønsker å undersøke. Stewardship teori er en direkte kontrast til prinsipal-agent-teori som fremfor å vektlegge økonomiske premisser, kontroll og konflikt slik som i prinsipal-agent-forhold, derimot retter sitt fokus mot samarbeid og kollektive interesser (Sundaramurthy, 2003, p. 397). Den teoretiske tilnærmingen predikerer at en steward (agent) har en kollektiv, fremfor individualistisk, forankring i sin atferd, og således vektlegger kollektive interesser i større grad enn individuelle interesser. Stewarden karakteriseres i så måte som *pro-organisatorisk* og vektlegger samarbeid, og i møte med eventuelle avvik i mål-middel-sammenhenger i et prinsipal-agent-forhold, predikeres det at stewarden tilpasser seg og korrigerer sin atferd til fordel for et fungerende samarbeid (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997, s.24). Dette forekommer som følge av at stewarden sin atferd er knyttet til konsekvenslogikk, hvilket medfører at aktørens interesser best ivaretas ved samarbeid, enn konflikt. I så måte beskytter stewarden sine interesser mens prinsipalen samtidig øker sin fortjeneste i samarbeidet. I sammenheng med denne oppgaven kan et slikt forhold være et samarbeid mellom departement og underliggende virksomhet, der borgeren (brukeren av offentlige tjenester) som stakeholder tilfredsstilles hvilket følgelig gagnar både steward (underliggende virksomhet) og prinsipal (departement) (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997, s.25). En slik tilnærming kan betegnes som en forholdsvis stor kontrast til prinsipal-agent-teori der styring og kontroll er en sentral faktor i forholdet mellom partene.

Forventninger med utgangspunkt i Stewardship-teori

Med utgangspunkt i stewardship teori etableres det en forventning om pro-organisatorisk atferd i styringsforholdet mellom departement og etat der kollektive interesser vektlegges i større grad enn individuelle interesser. På bakgrunn av en slik atferd vil styringsforholdet være preget av autonomi og mindre styring og kontroll, sammenlignet med prinsipal-agent-teori. Den utvidede modellen redegjort for i delkapittel 3.4 vil i oppgaven også være gjeldende for stewardship-rammeverket. Det etableres i denne sammenheng en forventning

om pro-organisatorisk atferd i de underliggende virksomhetene og at en vil kunne observere tendenser til moral hazard hos prinsipalen, slik som svikt i sin fullførelse av oppgaver og forpliktelser. De teoretiske forventningene er formulert ved hjelp av følgende hypoteser:

H1b: *Styringsdokumentene overfor LK/NAV er i større grad utfallsbaserte enn atferdsbaserte.*

H2b: *Samarbeidet mellom KD/ASD og LK/NAV beskrives som godt og preges av tillit.*

H3b: *KD/ASD har i stor grad anvendt uformell oppfølging av LK/NAV.*

H4b: *LK/NAV har videreformidlet relevant kritisk informasjon om prosjektgjennomføringen av LØFT/Prosjekt1 til KD/ASD vedrørende resultater, utfordringer eller fremdrift generelt.*

H5b: *LK/NAV har de riktige forutsetningene for å kunne håndtere prosjektgjennomføringen av LØFT/Prosjekt 1, og har overfor KD/ASD vært pålitelige i sammenheng med hvilken kompetanse og erfaring de har gitt uttrykk for at de besitter.*

4 Forskningsdesign, metode og datainnsamling

I dette kapittelet vil det redegjøres for planmessig fremgangsmåte, herunder valg av forskningsmetode, forskningsdesign og datainnsamling. Videre vil oppgaven redegjøre for sentrale metodiske utfordringer med hensyn til validitet og reliabilitet. Oppgaven benytter en komparativ tilnærming til casestudier med utgangspunkt i *most similar systems design (MSSD)* der to caser analyseres og sammenlignes. Dataene som anvendes i analysen er innhentet ved hjelp av åpne skriftlige kilder og semi-strukturerte intervjuer.

4.1 Casestudie

I vitenskapen refererer *case* til et fenomen av teoretisk betydning som er definert i tid og rom. En klar definisjon av tid regnes imidlertid ofte som utfordrende da det gjerne ikke foreligger informasjon om konkrete start- og sluttpunkter ved et fenomen, og angis derfor ofte vilkårlig. Definisjoner av rom betraktes i hovedsak som mer åpenbare, men kan i gitte tilfeller også oppleves som problematisk å definere. I en studie av et fenomen representerer dimensjonene tid og rom analyseenheter i en gitt case (Gerring 2017, s. 27-28). Gerring (2017) definerer følgelig en casestudie som “(...) *an intensive study of a single case or a small number of cases which draws on observational data and promises to shed light on a larger population of cases*” (Gerring, 2017, s. 26). En slik definisjon underbygges av George & Bennett (2005) som definerer en casestudie-tilnærming som “(...) *the detailed examination of an aspect of a historical episode to develop or test historical explanations that may be generalizable to other events*” (George & Bennett, 2005, p. 5). Denne definisjonen tillegger imidlertid ytterligere egenskaper ved å presisere at undersøkelsens hensikt er å utvikle eller teste forklaringer. Tilnærmingen til casestudier kjennetegnes ved at de analyseres og undersøkes grundig, men at det intensive aspektet imidlertid svekkes parallelt med økningen av antallet inkluderte case (Gerring 2017, s. 28). Den intensive karakteren til casestudiet kombinert med dets fokus på sentrale variabler og underliggende mekanismer gjør det således godt egnet for å undersøke årsakssammenhenger som potensielt ville vært mer utfordrende å identifisere i sammenheng med andre metodiske tilnærminger (Gerring 2017, s. 63-64). En universell forståelse av denne typen kvalitative studier er at de har til hensikt å generere et utstrakt antall testbare implikasjoner med utgangspunkt i gitte hypoteser (Levy, 2008, p. 3).

En finner flere tilnærminger til casestudier hvor den grunnleggende typologien består av ideografiske, hypotese genererende, hypotesetestende og plausibilitetsprober (Levy 2008, s. 5-6). Denne oppgaven representerer en hypotestende casestudie hvor det stilles forventninger til funn i analysen.

For å skille mellom ulike typer casestudier er det vanlig å benytte seg av typologiene nevnt i kapittel 3.1. Disse typologiene baserer seg på studienes teoretiske eller beskrivende formål, og tilnærmingene kategoriseres deretter (Levy 2008, s. 3). Samspillet mellom teori og empiri i casestudier kan bidra til utbedring eller tilspisning av allerede eksisterende teorier og hypoteser som kan testes ytterligere med en rekke ulike forskningsdesign og metoder på andre caser (Levy 2008, s. 5-6). På lik linje med undersøkelse av fenomener i enkeltcaser anvendes strukturerte, fokuserte sammenligninger av gitte fenomener i to eller flere caser. En slik metode tilrettelegger, ved hjelp av generelle, veiledende forskningsspørsmål forankret i oppgavens teoretiske rammeverk og overordnede formål, for en avgrenset, systematisk og konsistent datainnsamling og analyse på tvers av case (George & Bennett 2005, s. 67-69). En historisk kjent fallgrube ved studier av enkeltcaser er at både forskningsspørsmål og slutninger kan være utilbørlig formet av enkel tilgang på data eller preget av forskerens individuelle interesser. Generelle standardiserte forskningsspørsmål i en komparativ casestudie krever imidlertid en klar tilknytning til relevant teori og må samsvare med studiens formål for å unngå slike fallgruver. En strukturert, fokusert sammenligning uten denne tydelige forankringen vil derfor kunne være utsatt for de samme fallgruvene i tilsvarende grad som studier av enkeltcase (George & Bennett 2005, s. 71). Denne undersøkelsen representerer dermed en sammenligning av to ulike caser – LØFT-prosjektet i LK og Prosjekt 1 i NAV – hvor det tas sikte på å teste både empirisk og teoretisk deduserte hypoteser.

Caseutvalg

På bakgrunn av at oppgavens tematikk tar for seg styringen av digitalisering i offentlig sektor har det vært interessant å rette blikket mot konkrete digitaliseringsprosjekter som har vært gjennomført i ulike offentlige underliggende virksomheter. Det har i denne sammenheng vært viktig å velge analyseenheter som i tilstrekkelig grad kan regnes som egnet for oppgavens formål og forskningsspørsmål. Rent overordnet er formålet med oppgaven å undersøke årsakssammenhenger og teste både empirisk og teoretisk forankrede hypoteser.

Undersøkelsen sikter videre mot å forklare graden av vellykkethet i digitaliseringsprosjektene som studeres. Det anses derfor som hensiktsmessig å gjennomføre en komparativ casestudie med utvalgsstrategien *most similar systems design (MSSD)*, også kjent som *ulikhetmetoden*,

der casene har ulike verdier på X (*forklaringsvariabel*) og Y (*utfallsvariabel*), og lik verdi på Z (*vektor for kontroll*) (Gerring, 2017, pp. 40, 114). Samtlige variabler for utvalget er dikotome hvor betingelsene er angitt som tilstedeværende eller fraværende, og bakgrunnen for utvelgelsen er at casene er forholdsvis like, men med ulikt utfall, hvilket er det undersøkelsen ønsker å forklare (Seawright & Gerring, 2008, pp. 304-305). I *tabell 1* ser en oversikt over variabler og case.

	LØFT-prosjektet	Prosjekt 1	Lik/Ulik
Offentlig digitaliseringsprosjekt	Tilstede	Tilstede	Lik
KS2	Tilstede	Tilstede	Lik
Direktorat	Tilstede	Tilstede	Lik
Overordningsforhold	Tilstede	Tilstede	Lik
Formalisert styringsdialog	Tilstede	Tilstede	Lik
Styringstrekk	Tilstede	Fraværende	Ulik
Vellykket prosjektgjennomføring	Tilstede	Fraværende	Ulik

Tabell 1: Utvalg av case

I tabellen kan en observere de fem variablene offentlig digitaliseringsprosjekt, KS2, direktorat, overordningsforhold, formalisert og styringsdialog. Dette er variabler som er felles for prosjektene ettersom de begge er offentlige digitaliseringsprosjekter, de har gjennomgått KS2 i ks-ordningen for offentlige investeringer, og prosjektene er gjennomført i to virksomheter som defineres som direktorater. Videre innebærer prosjektene et overordningsforhold der et departement har oppfølging av digitaliseringsarbeidet som gjennomføres hvilket innebærer en formell styringsdialog gjennom etatsstyringen. Det er i sammenheng med KS2-variabelen og LØFT-prosjektet gjort en praktisk vurdering med hensyn til caseutvalget og undersøkelsen. Ved oppstart av dette prosjektet var ikke KS-ordningen ferdig utviklet slik den er i dag, hvilket innebar at KS2 ikke ble gjennomført i prosjektsammenheng før i 2007. Prosjektstart for LØFT i denne oppgaven er derfor satt til 2007, ettersom det er hensiktsmessig å vurdere prosjektene i kontekst av like forutsetninger. Det er således ikke rettet fokus mot prosjektperioden før 2007. Seawright & Gerring (2008, s. 305) hevder at det vil være utfordrende å finne like caser om en øker antallet variabler casene skal samsvare på. Som en løsning på dette problemet argumenterer de for at en kan foreta en

tilnærmet sammenligning der kontrollgruppen og behandlingsgruppen likevel karakteriseres som like i henhold til prinsippene i et most similar design.

4.2 Datainnsamling

I forsøket på å identifisere en eventuell kausalsammenheng mellom styringstrekk og graden av vellykkethet i prosjektgjennomføringene har det blitt foretatt datainnsamling ved hjelp av innholdsanalyser, dokumentanalyser og semi-strukturerte intervjuer. Det er således blitt anvendt en kombinasjon av ulike typer kilder og data for å kunne belyse oppgavens tematikk og forskningsspørsmål på en optimal måte. En slik tilnærming er kjent som *metodetriangulering* (Grønmo, 2004, s. 132).

4.2.1 Dokumentanalyse og kvantitativ innholdsanalyse

Analyse av dokumenter har vært en sentral fremgangsmåte i denne oppgaven for å få tak på relevant informasjon om tematikken som studeres. Det er i denne sammenheng gjort analyser av offentlige dokumenter tilknyttet LØFT-prosjektet, Prosjekt 1 og digitalisering i offentlig sektor for øvrig. Disse kildene omfatter tildelingsbrev, NOU'er, stortingsproposisjoner, stortingsmeldinger og diverse rapporter. Dokumentene har vært sentrale for å kunne redegjøre for bakgrunnen til undersøkelsen, samt empirien som har vært direkte nødvendig for å undersøke kjennetegn ved digitaliseringen i offentlig sektor. I denne sammenheng har dokumentene bidratt til å gi innsikt i erfaringer rundt digitalisering i offentlig sektor i Norge og styringsmessige forhold i prosjektene som undersøkes. Utover ovennevnte dokumenter er det også blitt tatt i bruk diverse nettsider og nyhetsartikler som inneholder informasjon som kan knyttes til digitalisering generelt, prosjektene og offentlig styring.

I forbindelse med tildelingsbrevene til LK og NAV er det gjennomført en kvantitativ innholdsanalyse for å identifisere hvorvidt virksomhetene kan sies å være atferds- eller utfallsstyrte. I denne sammenheng benytter en seg av et kodeskjema hvor en henviser data til allerede utviklede kategorier og en anvender egne skjemaer for hver enhet som analyseres (Grønmo, 2004, s. 193, 197). Analysen tok utgangspunkt i Kjærvik & Askim (2015) sin kartlegging av offentlige virksomheters tildelingsbrev og baserte seg på kategoriseringen anvendt i deres undersøkelse. En sentral utfordring ved kvantitative innholdsanalyser er at datainnsamlingen kan være preget av koderen som gjennomfører analysen (Grønmo, 2004, s. 199). Etersom det kun er jeg som har vært delaktig i innholdsanalysen har jeg derfor

gjennomført kodingen to ganger per analyseenhet for å styrke reliabiliteten. Det er i større grad redegjort for kategorisering og fremgangsmåte i delkapittel 5.1.1.

4.2.2 Semi-strukturert intervju

Informantutvalg

Med hensyn til at undersøkelsen tar for seg gjennomføringen av digitaliseringsprosjekter i underliggende virksomheter og at den teoretisk forankrede avhengige variabelen er «styringstrekk» i etatsstyringsrelasjonen mellom departement og virksomhet, er det blitt valgt ut individer som har god kjennskap til eller har vært delaktige i styringsdialogen. Utvalget består av totalt tre informanter på departementsnivå hvorav to tilhører KD og en tilhører ASD. Videre består utvalget av totalt tre informanter på etatsnivå der to har hatt tilhørighet til LK og en har hatt tilhørighet til NAV.

Det er i hovedsak anvendt én primærmetode for å identifisere og velge ut informanter til undersøkelsen. Denne omfatter å identifisere individer en tror besitter tilstrekkelig kjennskap til tematikken en undersøker (Jacobsen 2003, s. 93). Det ble i denne sammenheng gjennomført analyser av nyhetsartikler og sentrale dokumenter tilknyttet LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 for å finne frem til individer som har bidratt til å utarbeide dokumentene, eller som nevnes i sammenheng med prosjektene. Aktuelle personer ble deretter kontaktet på LinkedIn og/eller epost hvorpå det ble opprettet en dialog. I tilfeller der jeg ikke var i stand til å identifisere aktuelle informanter tok jeg kontakt via generelle epostadresser, eksempelvis via postmottaket til ASD, hvor jeg redegjorde for min undersøkelse og spurte om tips til personer som potensielt kunne inneha kjennskap til tematikken i oppgaven. Sistnevnte tilnærming omtales ofte som snøballutvelgning. En slik metoden betegner fremgangsmåten der den første aktøren en er i dialog med bidrar aktivt i videre utvelgelse av aktører. På denne måten fortsetter utvelgingen frem til en besitter en tilstrekkelig mengde aktører til utvalget i undersøkelsen (Grønmo, 2004, s. 102). Ved hjelp av denne tilnærmingen ble jeg eksempelvis satt i kontakt med informanten i ASD.

Utvelgelse av informanter har vært en av primærutfordringene i denne undersøkelsen hvilket det endelige utvalget bærer stort preg av. For det første har selve identifiseringen av individer med kjennskap til etatsstyringsrelasjonen og gjennomføringsfasen i LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 vært utfordrende ettersom det er en rekke ulike individer på ulike nivåer i både departement, etat og prosjekt som potensielt kan ha kjennskap til dette. Dette har gjort selve avgrensingen forholdsvis vanskelig. Mer indirekte utvalgsmetoder slik som snøballmetoden

har også kun hatt en viss effekt ettersom den tidvis har resultert i kontakt med personer som egentlig ikke har tilstrekkelig kjennskap til undersøkelsens tematikk. En annen sentral utfordring ved utvelgelsen av informanter er at flere har gitt uttrykk for ikke å ha anledning til å delta i undersøkelsen. Utfordringene har vært et generelt problem for begge casene som undersøkes, men har vært en særlig utfordring i forbindelse med informanter i ASD og NAV. En mulig årsak til at enkelte ikke har kunnet stille opp til intervjuer i forbindelse med Prosjekt 1 i NAV kan kanskje være at det har vært flere medieoppslag hvor det er blitt rettet kritikk mot gjennomføringen av digitaliseringsprosjektet. Det kan derfor tenkes at enkelte kanskje ikke har vært komfortable med å snakke om prosjektgjennomføringen. Dette kan imidlertid ikke bekreftes.

Intervjuguide

Den avhengige variabelen «styringstrekk» er som tidligere nevnt forankret i prinsippal-agent-teori og stewardship teori. Spørsmålene i intervjuguidene er derfor formulert med hensyn til å kunne avdekke antagelser om atferd i de konkurrerende teoriene. Informantene har i den forbindelse blitt stilt spørsmål om deres opplevelse av samarbeid, oppfølgingsregimet til departement, informasjonsflyt, forutsetninger for prosjektgjennomføring og delegering, hvilket gjenspeiler de teoretisk forankrede hypotesene i undersøkelsen. Videre er intervjuguidene til en viss grad blitt tilpasset case og aktør, ettersom det er stilt enkelte prosjektspesifikke spørsmål, i tillegg til spørsmål som kun er relevant for enten departement eller underliggende virksomhet.

Intervjugjennomføring

Intervjuene i undersøkelsen ble gjennomført i tidsperioden 26. August 2019 til 23. Oktober 2019 og ble utført ansikt til ansikt med samtlige informanter. En fordel ved å gjennomføre slike intervjuer er at en kan observere informantenes fysiske reaksjoner til spørsmålene som blir stilt, som også kan gi bedre indikasjoner på hvordan en bør gå videre i intervjuet enn om intervjuet eksempelvis ble gjennomført på telefon (Bryman, 2004, s. 457-458; Jacobsen, 2003, s. 77-78). Det tilrettelegger også i større grad for en tillitsfull og åpen atmosfære, som følgelig kan gjøre det enklere for intervjuobjektet å redegjøre for sine tanker rundt tematikken det stilles spørsmål rundt (Jacobsen, 2003, p. 78). Det kan imidlertid hevdes at det alltid vil være risiko for at spørsmål stilt av en intervjuer vil kunne påvirke svarene til et intervjuobjekt, også kjent som intervjuereffekter (Jacobsen, 2003, s. 77). Det er tenkelig at intervjuobjektene sine redegjørelser av styringstrekk ved digitaliseringen og relasjoner mellom departement og virksomhet er påvirket av intervjusituasjonen, men dette regnes

imidlertid ikke som en vesentlig feilkilde i undersøkelsen. I tillegg til at samtlige intervjuer er gjennomført ansikt-til-ansikt er de også blitt holdt på intervjuobjektene nåværende arbeidsplasser. GRUPPEINTERVJU. I intervjugjennomføringen ble det anvendt lydopptak hvorpå opptaket senere ble transkribert. Direkte sitater fra intervjuene er blitt godkjent av informantene for å unngå eventuelle feilsiteringer.

4.3 Metodiske utfordringer

4.3.1 Operasjonalisering

I dette delkapittelet vil det gjennomføres en operasjonalisering av oppgavens problemstilling. Konseptet om operasjonalisering betegner prosessen der en gjør de teoretisk forankrede variablene i en gitt studie mulige å måle i gjennomføringen av datainnsamlingen. I denne sammenheng utvikler forskeren empiriske indikatorer hvilket fenomenene som studeres skal måles opp mot. En sentral utfordring i denne prosessen er knyttet til sikring av høy målevaliditet, altså hvorvidt de operasjonelt definerte variablene faktisk måler de teoretiske begrepene en søker å måle i et forskningsprosjekt (Lund, 2002, s. 134).

I dette kapittelet vil de teoretiske konseptene introdusert i kapittel 3.2 operasjonaliseres i den teoretiske kontekst av PA-forhold mellom departement og underliggende offentlig virksomhet. I operasjonaliseringen av PA-teori vil det rettes fokus mot følgende konsepter: *prinsipal-agent-forhold, informasjonsasymmetri, målkonflikter* og konkrete *agency-problemer*.

For å sikre god målevaliditet argumenterer Adcock & Collier (2001, s. 529-531) for operasjonalisering av teoretiske konsepter. En slik form for validitet knyttes til hvorvidt gitte observasjoner i et forskningsopplegg faktisk gjenspeiler de teoretiske konseptene en benytter seg av. For å bekrefte i hvilken grad en har oppnådd god målevaliditet benytter Adcock & Collier (2001, s. 530-531) i denne sammenheng seg av en 4-steps modell som beveger seg fra formulering av et *systematisert konsept* til produksjon av *scorer* på bakgrunn av etablerte *indikatorer*, også betegnet som *operasjonaliseringer* av et gitt systematisert konsept. Et systematisert konsept refererer til en konkret definisjonsformulering på bakgrunn av normativ eller empirisk teori, og indikatorer som omfatter klassifisert informasjon som har til hensikt å representere mål på de systematiserte konseptene. Som et siste nivå har en kvalitative klassifikasjoner eller numeriske scorer for hver case en undersøker.

Adcock & Collier definerer målevaliditet dermed som følger:

“(...) measurement is valid when the scores (level 4...), derived from a given indicator (level 3), can meaningfully be interpreted in terms of the systematized concept (level 2) that the indicator seeks to operationalize” (Adcock & Collier 2001, s. 531).

Bakgrunnkonsepter kan oppfattes som meget tvetydige og dermed inneholde flere ulike og tidvis kontekstbetingede meninger hvilket kan skape utfordringer for en systematisert analyse av et gitt konsept. Dette fordrer en grundig vurdering av slike konsepter i tillegg til oppmerksomhet rettet mot den potensielle meningsmangfoldigheten de representerer. Til tross for en viss fleksibilitet ved beslutninger tilknyttet konseptuelle valg er det likevel viktig å forholde seg til meninger som vanligvis assosieres med bakgrunnskonseptet, slik at en unngår grunnleggende misforståelser i sammenhengen med dets betydning (Adcock & Collier, 2001, p. 532). Dette kapittelet vil imidlertid kun ta for seg målevaliditet, hvilket følgelig innebærer valg og redegjørelse for indikatorer som i tilstrekkelig grad kan bidra til å fange oppgavens systematiserte konsepter (Adcock & Collier 2001, s. 533).

Ser en på oppgavens problemstilling identifiseres *vellykket prosjektgjennomføring*, i betydningen *vellykket politikimplementering*, som den avhengige variabelen i studien. Med vellykket prosjektgjennomføring menes at digitaliseringsprosjektene er levert på variablene tid, kvalitet og kostnad. Variabelen kvalitet refererer i denne sammenheng til prosjektenes realisering av effektmål, hvilket det er rimelig å hevde at en kan vurdere ettersom prosjektene som undersøkes ble gjennomført i tidsperioden 2007 til 2013. Effektene har således hatt flere år på å bli synlige. Oppgavens uavhengige variabler, kjent som forklaringsvariabler, har sitt utspring fra det teoretiske rammeverket og vil forsøke å identifisere trekk ved styringen av offentlig digitalisering, samt kunne si noe om i hvilken grad de identifiserte styringstrekkene forklarer vellykkethet i gjennomføringen av offentlige digitaliseringsprosjekter.

Målkonflikt og målkonvergens

Variabelen målkonflikt betegner avvik i mål mellom departement og underliggende virksomhet i sammenheng med gjennomføringen av gitt digitaliseringsprosjekt. Variabelen refererer følgelig til uenighet mellom aktørene om mål-middel-sammenhenger, altså uenighet om hvordan digitaliseringsarbeidet skal gjennomføres og hvordan målene til prosjektene skal realiseres. Målkonvergens derimot betegner et samsvar i mål mellom departement og underliggende virksomhet hvor det er enighet om hvordan digitaliseringsarbeidet skal

gjennomføres og hvordan målene til prosjektene skal realiseres. I oppgaven blir målkonflikt og måldivergens målt ved å stille informanter spørsmål om hvordan de har opplevd samarbeidet og dialogen mellom aktørene i forbindelse med gjennomføringsfasen av prosjektene. Det er i denne sammenheng rettet stort fokus mot kommunikasjon og tillit og/eller mistillit i samarbeidet, som i stor grad er målt ved å undersøke holdninger og samsvar i holdninger på departements- og etatsnivå. Variablene er også målt ved å identifisere hvorvidt etatsstyringen av Lånekassen/NAV kan karakteriseres som atferd- eller utfallsorientert. Dette er blitt gjennomført ved hjelp av en kvantitativ innholdsanalyse av tildelingsbrev tilknyttet Løft-prosjektet og Prosjekt 1 i Moderniseringsprogrammet. Jeg har i denne sammenheng valgt å benytte meg av kategoriseringen utført av Kjærvik og Askim (2015) i forbindelse med deres kartlegging av departementenes styring av underliggende offentlige virksomheter i etatsstyringen.

Slik det fremgår av rapporten til Kjærvik & Askim (2015, s. 2) er det blitt kartlagt mål, styringsparametere og aktivitetskrav hos de ulike virksomhetene. Det er her blitt besluttet å ta med samtlige elementer som omtales som mål og styringsparametere, mens det for aktivitetskrav innebærer en skjønsmessig vurdering. I kodingen til Kjærvik & Askim (2015) tar de utgangspunkt i en konseptualisering bestående av fire ulike mål: først i rekken har man input- og prosessmål, og deretter resultat- og effektmål. Med inputmål menes «innsatsfaktorer, typisk ressurser, bemanning og kompetanse», mens prosessmål «refererer til aktiviteter og interne arbeidsmetoder i virksomheten». Videre knyttes resultatmål til «relativt håndfaste utfall av produksjonsprosessen, altså produkter eller tjenester en virksomhet produserer», og effektmål «til bruker- og samfunnseffektene av en virksomhets produksjon, det vil si de endelige effektene av virksomhetens arbeid. Slike mål tar sikte på å skape en endring for brukerne av virksomheten eller samfunnet generelt på et avgrenset område» (Kjærvik & Askim 2015, s. 2). En slik operasjonalisering anses som hensiktsmessig i denne oppgaven ettersom tildelingsbrevene som analyseres i all hovedsak setter de overordnede rammene for aktiviteten i de underliggende virksomhetene som undersøkes, og inneholder således sentrale målformuleringer.

Informasjonsasymmetri og informasjonssymmetri

I over-/underordnet forholdet mellom departement og underliggende virksomhet kan informasjonsasymmetri defineres som en ubalanse i informasjonsfordelingen mellom aktørene, der en aktør besitter en informasjonsfordel sammenlignet med den andre aktøren. Variabelen informasjonssymmetri kan derimot defineres som en balanse i

informasjonsfordelingen der begge aktører innehar tilgang til den samme informasjonen. Informasjonsasymmetri og informasjonssymmetri måles gjennom å stille informantene spørsmål om oppfølgingsregimet til departementene og formalitetsgraden av oppfølgingen. Dette vil kunne gi indikasjoner på om departementene aktivt søker å innhente informasjon gjennom formelle elementer i styringsdialogen slik som møter og rapportering, eller uformell interaksjon. Videre vil variablene måles gjennom både dokumentanalyse og intervjuer ved å identifisere hvorvidt kritisk informasjon er blitt videreformidlet til riktige tidspunkter i prosjektgjennomføringen, samt i hvilken grad de underliggende virksomhetene har gitt uttrykk for å ha reelle forutsetninger for prosjektgjennomføringene.

4.3.2 Validitet og reliabilitet

Når en gjennomfører empiriske studier kan en møte på diverse metodiske utfordringer, og hvert enkelt forskningsdesign har sine spesifikke svakheter. Enkelte utfordringer kan være vanskelige å tilpasse seg og således problematiske å overvinne, mens andre kan besvares med modifikasjoner i casestudiets tema, teoretiske rammeverk eller overordnede formål. Slike handlinger innebærer imidlertid en avveining av fordeler og ulemper (Gerring, 2017, s. 195). I all forskning vil det være hensiktsmessig å vurdere forskningsoppleggenes *validitet* og *reliabilitet* ettersom det ofte knyttes flere utfordringer til disse konseptene. Validitet refererer til hvorvidt datamaterialet en har samlet inn kan regnes som gyldig for de forskningsspørsmålene ens studie ønsker å besvare. En ønsker således å sikre høy validitet i forskningsopplegget hvilket realiseres ved at både datainnsamlingen og forskningsopplegget i sin helhet produserer data som kan karakteriseres som relevante. Lav validitet vil til sammenligning beskrive et tilfelle hvor dataene som er samlet inn ikke er spesielt relevante for forskningsspørsmålene i studien (Grønmo, 2004, p. 221).

Begrepet reliabilitet refererer til hvorvidt den informasjonen som er ervervet gjennom datainnsamlingen kan regnes som pålitelig. Dette knyttes til hvorvidt en med helt like forskningsopplegg i en gitt undersøkelsen av et fenomen får identiske data ved ulike datainnsamlinger, og følgelig i hvilken grad det er samsvar mellom datasettene (Grønmo 2004, s. 220). Som følge av at de samfunnsvitenskapelige fenomenene en studerer er i kontinuerlig endring regnes imidlertid etterpørvbarhetsaspektet for å være noe problematisk. I visshet om slike forhold er det likevel essensielt å redegjøre for begrepet med den hensikt å vurdere reliabiliteten i denne oppgaven og identifisere hvorvidt den kan regnes som høy eller lav. Høy reliabilitet knyttes til minimal forekomst av variasjon i data om et gitt fenomen i et gitt forskningsopplegg. I en studie med lav reliabilitet vil en derimot ha stor variasjonen i

datamaterialet som er samlet inn hvilket skyldes den faktiske gjennomføringen av datainnsamlingen eller hvordan en har utformet forskningsopplegget som anvendes (Grønmo 2003, s. 220).

I oppgaven er det i hovedsak blitt benyttet to hovedformer for datakilder; dokumentdata og intervjudata. Dokumentene som er blitt anvendt er alle offentlig tilgjengelige og kan undersøkes av andre forskere. Det er i all hovedsak blitt forsøkt brukt primærdata fremfor sekundærdata slik at en sikrer en tydelig sammenheng med forskningsspørsmålene i denne oppgaven og dataene som anvendes. En vesentlig svakhet i oppgaven er imidlertid utvalget av informanter som i hovedsak kan betegnes som svakt. En annen svakhet er gjennomføringen av den kvantitative innholdsanalysen hvilket knyttes til *ekvivalens*. Ekvivalens betegner samsvaret mellom datasett produsert av ulike datainnsamlere i forbindelse ved bruk av samme forskningsopplegg i undersøkelsen av et gitt fenomen (Grønmo, 2003, s. 223). Slik det ble redegjort for i delkapittel 4.2.1 er kodingen kun blitt gjort av meg hvilket svekker undersøkelsens reliabilitet. Jeg har imidlertid valgt å gjennomføre kodingen to ganger for å redusere risikoen for variasjon i datamaterialet. Det er imidlertid med hensyn til ovennevnte utfordringer rimelig å hevde at undersøkelsens overordnede reliabilitet er noe svekket. Videre er sekundærdata er anvendt i sammenheng med bakgrunnsinformasjon og har ikke hatt noen direkte tilknytning til resultater fra analysen. Dette med hensyn til at det kan være problematisk å anvende sekundærdata tilknyttet andre forskningsformål enn i denne oppgaven, ettersom det setter enkelte restriksjoner for hvilke sekundærdata en faktisk kan bruke (Jacobsen 2005, s. 164-165). Ved tilfeller der informantene er blitt sitert er sitatene, med den hensikt å sikre reliabilitet, blitt sendt til informantene for godkjenning. Samtlige sitater er blitt godkjent.

Konseptet om validitet deles også inn i de to underkategoriene intern validitet og ytre validitet (Lund, 2002, p. 104). I hvilken grad slutninger om forholdet mellom avhengig og uavhengig variabel er gyldige, knyttes til vurderingen av intern validitet (Gerring, 2017, p. 195). En ønsker i denne sammenheng å fastslå retningen til kausaleffekter slik at en kan bekrefte hvorvidt utfallet i en gitt studie faktisk er et resultat av de forklaringsvariablene som tilknyttet dette, samt den relative effekten mellom variablene (Gerring 2017, s. 196). Grunnet casestudiets dybdetilnærming til undersøkelser av fenomener regnes designet for å være godt egnet for å identifisere kausalsammenhenger hvilket styrker den interne validiteten i slike forskningsopplegg (Gerring 2017, s. 43). Ekstern validitet refererer derimot til i hvilken grad funnene i en gitt analyse kan generaliseres fra ens utvalg til en større andel case, eller

populasjon, hvor et sentralt spørsmål vil være hvor representativt utvalget er for den populasjonen en søker å generalisere til. Den eksterne validiteten er dermed forholdsvis lav i kvalitative casestudier ettersom utvalget ofte består av et få antall case, og til tross for at en ønsker å se funnene i forskningen i en større sammenheng, er fokuset i større grad knyttet til å forklare fenomenene fremfor å generalisere til populasjonen (Lund 2002, s. 107; Gerring 2017, s. 30). Ettersom denne oppgaven tar for seg en komparativ casestudie med to ulike case vil den imidlertid regnes som noe mer robust enn enkeltcasestudier med hensyn til generalisering til en større populasjon (Andersen, 2013, pp. 91-95). Den interne validiteten kan imidlertid være noe svekket sammenlignet med en studie av ett enkelt case, ettersom dybdeilnærming kanskje ikke er like sterk. Denne forskjellen regnes likevel ikke som betydelig ettersom oppgaven kun tar for seg to caser.

5 Resultater

Digitaliseringsprosjekter er blitt omtalt som komplekse og krevende med hensyn til styring. Flere store offentlige investeringer i slike prosjekter har opplevd liten eller ingen gevinstrealisering i form av realiseringen av målsatte effekter i samfunnet. Enkelte har pekt mot problematikk ved insentiver i den statlige finansieringsordningen, forankringen av kompetanse på ledernivå eller utdaterte tilnærminger til overordnet styring i offentlig sektor. I økonomiregelverket finner en heller ingen redegjørelse for hvordan prosjektstyring kan kobles, og følgelig ivaretas, i etatsstyringen, og en opplever at store prosjekter i forvaltningen gir grobunn for utfordringer i departementenes styring av underliggende virksomheter. Forskning på dette feltet kan gi indikasjoner på eventuelle sammenhenger mellom styringstrekk ved offentlig digitalisering og gevinstrealisering, og derfor sies å være til nytte for samfunnet. Oppgaven vil i den sammenheng forsøke å undersøke styringstrekk i offentlig digitaliseringsarbeid og om gitte trekk kan forklare graden av vellykkethet i store offentlige digitaliseringsprosjekter. Kapittel 5 vil presentere funn og kommentere data som vil gjøre det mulig å belyse det første forskningsspørsmålet av den to-delte problemstillingen: *Hva kjennetegner styringen av digitalisering i offentlig sektor?* Kapitlet vil i den sammenheng redegjøre for KD og ASD sin styring av LK og NAV, i tillegg til koblingen mellom etatsstyring og prosjektstyring av LØFT-prosjektet i LK og Prosjekt 1 i NAV.

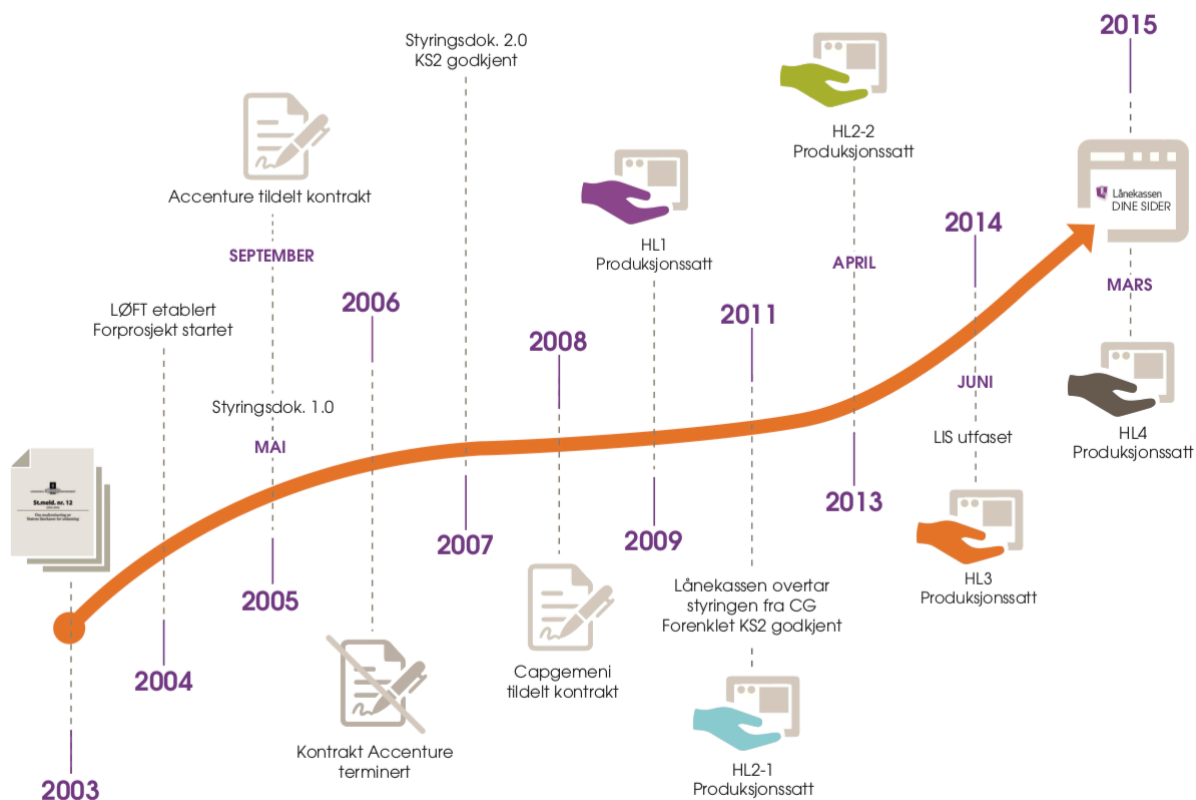
Det er blitt gjennomført dokumentanalyser av sentrale dokumenter tilknyttet etatsstyringen og styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet, slik som tildelingsbrev, stortingsmeldinger og norske offentlige utredninger. I tillegg til disse dokumentene er også mer prosjektspesifikke dokumenter tilknyttet LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 blitt analysert slik som styringsdokumenter, sluttrapporter og dokumenter i sammenheng med kontroll av beslutningsgrunnlag. Videre er det blitt gjennomført intervjuer med nøkkelinformanter i KD, ASD, LK og NAV som har hatt en aktiv rolle i styringsdialogen mellom departement og virksomhet, og prosjektgjennomføringen av LØFT-prosjektet og Prosjekt 1.

5.1 Digitalisering i Lånekassen: LØFT Modulis

Lånekassen (heretter LK) er en offentlig virksomhet underlagt Kunnskapsdepartementet (heretter KD) og styres av en samling personer som er blitt oppnevnt til virksomhetens styre av departementet. Styrets ansvarsområder omfatter oppfølging av virksomheten og sikrestille at aktiviteter som utøves og oppgaver som delegeres fra departement til forvaltningsorganet

gjennomføres i henhold til overordnede politiske mål og prioriteringer, samt de styringssignaler som blir gitt fra KD igjennom styringsdialogen (Lånekassen, 2019). I styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet tas det sikte på å etablere en tydelig rolle- og ansvarsdeling for å sikre god vertikal kommunikasjon og entydige mål, styringssignaler og prioriteringer. Til tross for at statsrådsansvaret til enhver tid er tilknyttet departementet, det vil si overordnet ansvar i et gitt departement, kan imidlertid den øvrige rolle- og ansvarsdelingen endre seg på bakgrunn de behov som befinner seg i de enkelte sektorene. Delegering av ansvar og myndighet fra departement til underliggende virksomhet vil dermed til en viss grad være et resultat av sektor- og saksspesifikke forhold. En sentral styringsutfordring for departementene i deres helhetlige styring av sine respektive sektorer er å sikre en entydig oppfatning av og forståelse for styringen som praktiseres, samt håndtere eventuelle ulikheter i styringskultur i forvaltningen, som følge av mengden og variasjonen mellom underliggende virksomheter (Finansdepartementet, 2011, s. 17).

I 2004 begynte LK et fornyelsesprogram kjent som LØFT med det formål å sikre «(...) *bedre og mer målrettet informasjon til kunder og samarbeidspartnere, økt selvbetjening og automatisering og økt effektivisering*» (Lånekassen, 2019). Programmet omfattet flere ulike prosjekter med hver sin hensikt som sammen skulle realisere formålet med programmet. Det største prosjektet, som denne oppgaven tar for seg, innebar en digitalisering av virksomhetens tjenester og er kjent ved navnet LØFT Modulis (heretter LØFT-prosjektet). *Figur 4* viser prosjektets tidslinje. Her illustreres hele tidslinjen fra St. Meld. 12 i 2003 til siste etterleveranse HL4 i 2015 (Lånekassen, 2015, pp. 15-16). Slik det ble redegjort for i metodekapittelet er det imidlertid prosjektperioden fra 2007 til 2015 som er relevant for denne oppgaven, og tidsperioden fra og med 2003 til og med 2006 er ikke blitt vektlagt.



Figur 4: Tidslinje for LØFT-Programmet. Hentet fra Lånekassen (2015, s. 10).

I forkant av moderniseringsarbeidet i LK ble det diskuterte hvorvidt virksomheten skulle gjennomgå en organisatorisk deling grunnet kombinasjonen av myndighetsrettede og brukerrettede funksjoner i virksomheten som til en viss grad ble betraktet som et motsetningsforhold. Regjeringen besluttet imidlertid å ikke gjennomføre en slik deling ettersom det ble ansett som for utfordrende og ressurskrevende i kombinasjon med IKT-moderniseringen og LK beholdt dermed tilknytningsformen som ordinært forvaltningsorgan i perioden LØFT ble gjennomført (Utdannings- & forskningsdepartementet, 2003, pp. 16-17).

Blant de faktorene som ble ansett som viktige i digitaliseringen av LK var gevinstrealisering beskrevet som en kritisk faktor for at LØFT skulle lykkes, og at eventuelle manglende realiseringer vil kunne forsinke arbeidet (Utdannings- & forskningsdepartementet, 2003, s. 20). Flere studier underbygger dette og peker mot at urealistiske gevinstberegninger og lav måloppnåelse når det gjelder gevinstrealiseringer i digitaliseringsprosjekter øker sannsynligheten for at de mislykkes (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2016, p. 82). Det var knyttet forholdsvis høy risiko til gjennomføringen av LØFT, som det gjerne er i sammenheng med digitaliseringsprosjekter (Utdannings- & forskningsdepartementet, 2003, s. 20). Risikoen er et resultat av at denne typen prosjekter beskrives som krevende og

komplekse, og at de ofte innehar store ambisjonsnivåer (Kommunal- & moderniseringsdepartementet, 2016, s. 82). I LØFT-programmets sluttrapport presiseres det at moderniseringsprogrammet i sin helhet er blant de største offentlige moderniseringsprogrammene som er blitt gjennomført og at digitaliseringsprosjektet representerte det mest krevende og omfattende aspektet ved hele programmet (Lånekassen, 2015, s. 4-6). LK lyktes imidlertid med moderniseringen og i en ekstern sluttrapport i regi av Gartner Norge AS kommer det frem at «(...) *prosjektets målsetning var nådd, og at programmet ble avsluttet i henhold til siste gjeldende plan, både med hensyn på kostnader, kvalitet og tid*» (Lånekassen, 2015b) . Produktivitetskommisjonen hadde også følgende betraktninger om digitaliseringen:

«Lånekassen har de siste årene gjennomført en storstilt omlegging til digitale tjenester. Bemanningen er redusert og tilpasset nye oppgaver, samtidig som det er blitt vesentlig flere kunder. I 2013 betjente Lånekassen 980 000 kunder, mot 790 000 i 2007. Dette skjedde med 20 pst. mindre ressursbruk, takket være gode digitale løsninger. Saksbehandlingstiden har gått ned fra 16 til 9 dager, og antall telefonsamtaler i året fra 1,5 millioner til vel 500 000» (Produktivitetskommisjonen, 2015)

I teoridelen av oppgaven ble det presentert et utvalg teoretisk forankrede forventninger til funn i analysen. Hypotesene er listet opp i en egen tabell i oppgavens vedlegg. Det er blitt gjort en kategorisering av hypotesene i henhold til hvilke teoretiske antagelser de assosieres med. Hypotese 1a/b og 2a/b vil således presenteres i delkapittel 5.1.1 og hypotese 3a/b, 4a/b, 5a/b, 6 og 7 i delkapittel 5.1.2.

5.1.1 Målkonflikt eller sammenfallende interesser?

En av de to primærantagelsene i prinsippal-agent-teori er som nevnt målkonflikt hvilket innebærer motstridende mål og interesser mellom den styrende og styrte som følge av at begge parter beskrives som (bundet) rasjonelle aktører i søken etter å maksimere sin egeninteresse. I stewardship teori betraktes derimot aktørene som rasjonelle og pro-organisatoriske hvilket bidrar til at det er et samsvar i mål og interesser mellom prinsippal og agent. I teoridelen av oppgaven ble det presentert et utvalg teoretisk forankrede forventninger til funn i analysen. I sammenheng med *H1a* og prinsippal-agent-teori forventes det at styringsdokumenter overfor LK i større grad vil kunne karakteriseres som *atferdsbaserte*, enn *utfallsbaserte*. Dette som følge av mål- og interessekonflikter mellom departement og

underliggende virksomhet i henhold til de grunnleggende antagelsene i teorien. *H1b* og stewardship teori presiserer imidlertid at omstendighetene vil være motsatt i relasjonen mellom aktørene, og at styringsdokumentene overfor de underliggende virksomhetene i større grad kan beskrives som *utfallsbaserte*, enn *atferdsbaserte*.

Videre bygger også *H2a* og prinsipal-agent-teori på antagelsen om målkonflikt og det forventes i den sammenheng at samarbeidet mellom KD og LK oppfattes som mindre godt og preget av mistillit. Med utgangspunkt i *H2b* og stewardship teori forventes det derimot at samarbeidet mellom KD og LK oppfattes som godt og tillitsfullt.

Styringsform og samarbeid

I den kvantitative innholdsanalysen ble det gjennomført en kartlegging av mål, styringsparametere og aktivitetskrav i tildelingsbrevene til Lånekassen med den hensikt å identifisere hvorvidt styringsdokumentene kan karakteriseres som atferds- eller utfallsbaserte. Det er blitt gjennomført en analyse av totalt 2 tildelingsbrev til forvaltningsorganet. Utvalget består av tildelingsbrev fra henholdsvis 2007 og 2015 som er valgt på bakgrunn av at de er tildelt på to ulike tidspunkt i perioden LØFT-prosjektet ble gjennomført, og derfor kan gi et innblikk i eventuell variasjon i styringen over tid. Ideelt sett skulle en også kanskje analysert et tildelingsbrev i midten av perioden slik som fra 2010, men dette var ikke tilgjengelig og kan derfor svekke påliteligheten noe. I innholdsanalysen av dokumentene ble det etter sammenregning identifisert totalt 55 krav som assosieres med atferdsbaserte kontrakter og 14 krav som assosieres med utfallsbaserte kontrakter. De atferdsrettede styringskravene tilsvarer ca 80% av det totale antallet styringskrav i de tre tildelingsbrevene, mens de resterende 20% er utfallsrettede styringskrav.

I undersøkelsen av hvorvidt relasjonen mellom KD og LK kan karakteriseres som god, og hvordan samarbeid og dialog rundt LØFT er blitt oppfattet av aktørene, er det igjennom dokumentanalyser ikke blitt identifisert uttalelser eller beskrivelser som tilsier at samarbeidet har vært mindre godt eller preget av nevneverdig mistillit. I et intervju med KD blir relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet, både generelt og prosjektspesifikt, omtalt som følger av en av informantene:

«Det vil jo alltid være en sånn spenning mellom den som styrer og den som blir styrt, selvfølgelig (...) det som er viktig for oss er ikke alltid det som er viktig for

virksomheten, og de vil ofte gjerne ønske seg mer handlingsrom enn vi er villige til å gi (...) det meste av tiden så var de veldig lojale til opplegget og stilte opp (...)
(Informant 2 KD)

Intervjuet med informanter fra LK underbygger stort sett et tilsvarende inntrykk. Informantene redegjør for at det var få problemer i styringsdialogen og dialogen for øvrig mellom virksomhetene og departementet. Styringsdialogen i forbindelse med LØFT-programmet i sin helhet beskrives som noe frikoblet fra den normale dialogen tilknyttet tildelingsbrevet, og blir rent overordnet betegnet som veldig god. Et annet aspekt ved relasjonen som trekkes frem er viktigheten av dialogen som gikk i forhold til utdanningsstøtteleven, hvilket innebar bistand fra departementet i å understøtte utviklingen av IKT-systemene gjennom justeringer og endringer med hensyn til lovverket, slik at en effektivt fikk gjennomført utviklingen. Dette beskrives av informantene som helt avgjørende for målrealiseringen av økt automatiseringsgrad i LK sine løsninger og en sentral faktor for å redusere kostnader. Informant 1 i LK oppsummerer hovedtrekkene i samarbeidet som følger:

«Vi hadde god støtte, det må vi si, rent allment fra departementet. De forsøkte å unngå å gjøre noen regelforandringer. Regelforandringer kan koste mye når vi holder på å bygge ut nye systemer (...) så det forsøkte de å unngå. De støttet oss rent generelt veldig bra» (Informant 1 LK)

Informantene i LK reflekterte også rundt hvorvidt de fikk inntrykk av at virkelighetsoppfatningen var den samme på departementsnivå, som på etatsnivå i prosjektgjennomføringen. Samsvaret mellom virkelighetsoppfatningene på de ulike nivåene beskrives som varierende av informantene. Som følge av departementet sine ulike roller og ansvarsområder var det til tider utfordrende for LK å forstå departementet. Virksomheten på sin side hadde fokus på gjennomføringen av LØFT og generell drift, mens KD håndterte andre oppgaver og hensyn parallelt med oppfølgingen av LK, hvilket informantene mener bidro til denne forvirringen. Samtidig pekes det mot at KD trolig ikke forstod kompleksiteten i hele programmet som ble gjennomført i LK, hvilket skapte enkelte utfordringer i sammenheng med effektivitet, beslutninger og tempo i gjennomføringen. KD ønsket gjerne i den forbindelse forklaringer og gjennomføringer av møter før en tok beslutninger, mens LK var ivrige etter å drive effektive beslutningsprosesser som reduserte kostnader. Til tross for enkelte spenninger beskrevet av både informanter i KD og LK, kan imidlertid samarbeidet i all hovedsak beskrives som godt og tillitsfullt.

5.1.2 Informasjonsasymmetri eller -symmetri?

Den andre primærantagelsen i *prinsipal-agent-teori* er *informasjonsasymmetri* hvilket innebærer tilstedeværelsen av informasjonsfordeler hos aktøren som styres. I *stewardship teori* er det derimot en antagelse om *informasjonssymmetri* der verken aktøren som styrer eller aktøren som styres innehar noen former for informasjonsfordeler.

I sammenheng med *prinsipal-agent-teori* og *H3a* forventes det at KD har tett formell oppfølging av LK gjennom elementer i styringsdialogen. Det forventes også i henhold til *H4a* at LK ikke har videreformidlet kritisk informasjon om måloppnåelse eller utfordringer til KD gjennom styringsdialogen, og i henhold til *H5a* at LK ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å gjennomføre LØFT. Den utvidede prinsipal-agent-modellen predikerer dernest i henhold til *H6* at KD har unnlatt å videreformidle kritisk informasjon til LK, og at KD har gjennomført en utilstrekkelig delegering av digitaliseringsarbeidet til LK uten nødvendig orientering om risikoutsettelse eller tilretteleggelse i tilfeller av sviktende regulatoriske forutsetninger.

Stewardship teori og *H3b* predikerer derimot at oppfølgingen av LK i stor grad er karakterisert som uformell. Videre forventes det i henhold til *H4b* at LK har videreformidlet kritisk informasjon om måloppnåelse eller utfordringer til KD gjennom styringsdialogen, og i henhold til *H5b* at LK innehar tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre LØFT.

Oppfølging

I intervjuene med både KD og LK ble det stilt spørsmål om opplevelsen av etatsstyringen og styringsdialogen mellom aktørene. Som nevnt tidligere i oppgaven er det i denne dialogen både den konstituerende, strategiske og operative styring foregår. Informant 2 i KD beskriver oppfølgingsregimet som følger:

«Det var periodevis et ganske tett oppfølgingsregime med mye dialog og det var aldri noe uproblematisk å ta opp telefonen hvis det var noe en lurte på. Samtidig så er det en informasjons- og kompetanseasymmetri mellom de som har dette som fagfelt og oss som sitter litt på utsiden og har dette som en av flere oppgaver (...) det er helt sikkert en del ting som har stått i rapporten som jeg ikke har skjont eller forstått omfanget av (...) men jeg tror ikke det har vært bevisst fra LK sin side å slenge på ekstra mye konsulent-lingo for å forvirre departementet (...) du skraper bare i

overflaten og kommer egentlig ikke inn i prosjektet og får noen virkelig forståelse for hvordan det går. Så jeg tror ikke vi skulle hatt hyppigere rapportering (...) det er jo et ganske tykt lag med tillit på toppen av det hele» (Informant 2 KD)

Oppfølgingen beskrives således av KD som periodevis tett og hyppig, og informanten uttrykker en visshet om informasjonsasymmetrien som befinner seg mellom aktørene, i tråd med antagelsene i prinsipal-agent-teori. Det gis i den forbindelse uttrykk for manglende kompetanse innen IKT og prosjektstyring på departementsnivå, sammenlignet med etats- og prosjektnivå. Videre fremkommer det at det i den hyppigste oppfølgingsperioden trolig gikk mye tid for sentrale skikkelser i tilknytning til prosjektet på virksomhetsnivå til å utarbeide rapporter for departementet. KD har i denne sammenheng inntrykk av at det tidvis måtte brukes mer tid til rapportering i LK enn hva som kanskje kan regnes som rimelig.

Informanten erindrer med dette at den tette oppfølgingen fra KD kan ha blitt opplevd som belastende for LK. Den andre informanten fra KD som er tilstedeværende i gruppeintervjuet fortsetter dialogen videre i retning roller og ansvar i samarbeidet mellom aktørene:

«(...) en av våre roller som ble tydeligere for meg etterhvert var at i og med at vi forvalter regelverket og utvikling av ordningene som sådan så hadde vi en viktig rolle i å avstemme behov for regelendringer og behov for utvikling av støtteordningene, hvordan det passet inn parallelt med prosjektet. Der vil nok LK si at det er en utfordrende ting (...) man har et behov for å jobbe separat med utviklingen av prosjektet og plutselig så kommer det en regelendring som krever masse endringer i systemene på siden, men det var noe som vi jobbet mye med å ha en god dialog om (...) og jeg tror jeg tør påstå at vi i all hovedsak fikk det til å fungere (...) det var en spenning, men det fungerte ganske bra, vi gjennomførte jo endringer til bedre for studentene i perioden også, og det synes jeg jo LK skal ha ekstremt stor kred for i den perioden - at de ville utvikle et regelverk samtidig som de gjennomførte et stort IKT prosjekt» (Informant 1 KD)

Det har dermed vært en visshet på departementsnivå om KD sitt ansvar for å tilrettelegge for LK sitt arbeid i forbindelse med regelendringer og utvikling av støtteordninger, og blitt tatt hensyn til hvordan slike endringer ideelt sett kan kombineres med prosjektgjennomføringen av LØFT. Dialogen her beskrives av KD som god, til tross for å være forholdsvis krevende, og informanten har et overordnet inntrykk av at LK håndterte flere oppgaver parallelt,

deriblant LØFT, på en god måte. Informantene konkluderer med at de i hovedsak synes at LK var lojale mot departementets føringer og krav, men en av informantene trekker imidlertid frem en hendelse som fant sted i forbindelse med LK sin overtagelse av prosjektdelen som tidligere ble håndtert av innleid konsulentselskap:

«(...) vi hadde en ganske lang dialog om det, og så hoppet vel LK litt før vi hadde sagt OK. Plutselig så satt vi i den situasjonen at vi ikke kunne gå tilbake igjen som er en av grunnene til at en fikk gjennomført forenklet KS2, midt i et løp som en vanligvis ikke gjør» (Informant 2 KD)

Med utgangspunkt i dette fremstår det dermed som at LK tok beslutningen om å overta prosjektansvaret som tidligere tilhørte konsulentselskapet uten å få et konkret iverksettelsessignal fra KD, som tilsynelatende brøt med forventningene til departementet.

Ser en på tildelingsbrevene til LK fra 2007 og 2015 er det dedikert et eget kapittel for styringsdialogen hvor det redegjøres for rapporteringskrav og kontakt med departementet for det aktuelle året. Her fremkommer krav om årsrapporter og periodiske rapporter slik som halvårlige resultatrapporter om realisering av mål og resultatkrav og økonomirapporter, i tillegg til budsjett- og forskriftsforslag med vurderinger av økonomiske og administrative forhold. Det er også beskrevet til hvilke tider ovennevnte rapporter skal foreligge og etatsstyringsmøter arrangeres (Kunnskapsdepartementet, 2007, s. 12-13; Kunnskapsdepartementet, 2015, s. 9). I tildelingsbrevet fra 2015 er det redegjort for konkrete tiltak vedrørende oppfølging, samt kontaktmøter og faglige dialogmøter tilknyttet LØFT. Oppfølgingen innebærer månedlige statusrapporter som inneholder rapportering på målsettinger og risikovurderinger, i tillegg til statusmøter annen hver måned. Kontakt- og faglige dialogmøter gjennomføres ved behov (Kunnskapsdepartementet, 2015, p. 9). Antall foreliggende rapporter/forslag/inns spill/analyser og tidfestede møter i 2007 og 2015 er presentert i *tabell 2*. I tabellen brukes samlebetegnelsen *rapporter* for disse ulike rapporteringskravene. I sammenheng med enkelte innsendinger av innspill til KD er det lagt opp til eventuelle behovsbaserte møter mellom aktørene. Disse er ikke blitt tatt med i kartleggingen av den formaliserte kontakten mellom LK og KD. Det presiseres også at det vil kunne være behov for ytterligere møter enn de som er oppført i oversikten i tildelingsbrevet (Kunnskapsdepartementet, 2007, p. 13).

Tildelingsbrev 2007	
<i>Møter</i>	3
<i>Rapporter</i>	11
Tildelingsbrev 2015	
<i>Møter</i>	1
<i>Rapporter</i>	15

Tabell 2: Møter og rapporter i 2007 og 2015

I intervjuene med informantene i LK kommer det også frem at de fikk oppdrag og rammer av KD gjennom tildelingsbrev, og at de i hovedsak ble styrt etter normal praksis med hensyn til etatsstyringen, men at oppfølgingen kanskje avvirket noe fra den ordinære standarden. I prosjektperioden forklarer informantene at LK ble tredelt i den forstand at en hadde utdanningsstøtteleven som ble utøvd av virksomheten, den normale etatsstyringsdialogen med de gjeldende tildelingsbrev og rapporter, og LØFT-programmet som et eget spor. Virksomheten måtte, og lyktes, i den forbindelse med å koble sammen de ulike sporene slik at forhold ved utdanningsstøtteleven gagnet LØFT og at programmet i sin helhet leverte resultater inn i selve driften til virksomheten. I 2011 ønsket LK å reforhandle kontrakten som ble tildelt konsultentselskapet Capgemini i 2008 hvilket hadde sin bakgrunn i følgende betraktninger:

«Utfordringene med leverandørens timeforbruk, forsinkede leveranser og vesentlig dårligere prosjekt- økonomi enn de hadde planlagt har lagt et betydelig press på viktige samarbeidsrelasjoner i gjennomføringen av prosjektet. Det har i tillegg medført svært mye tidkrevende arbeid for begge kontraktspartene vedrørende bl.a. endringshåndtering og kontraktsmessige uenigheter.» (Lånekassen, 2015, s. 36)

LK overtok dernest hele styringen av prosjektet hvor KD kun fulgte opp prosjektgjennomføringen. Dette er således en sentral endring i styringen av prosjektet og informantene i LK redegjør for at det fra dette tidspunktet og videre i prosjektperioden ble etablert egne rutiner for rapportering og møter tilknyttet LØFT. Det ble i den sammenheng gjennomført en reduksjon av antall etatsstyringsmøter til ett møte per år, det ble innført månedsrapporter og lagt til ytterligere ordinære møter, hvilket blant annet gjenspeiles i kartleggingen av rapporter og møtevirksomhet i tildelingsbrevene. Informantene trekker frem at frekvensen på elementer i styringsdialogen var ulik på ulike tidspunkter, men påpeker at oppfølgingen var tett i perioder som beskrives med *høy temperatur*. Oppfølgingen ble

generelt vurdert av informantene i LK som et effektivt virkemiddel og hensiktsmessig for virksomheten for å ha kontroll over prosjektet, skjerpe ledelsen, vurdere fremdrift og ta påfølgende beslutninger. Regimet for oppfølging ble imidlertid ikke utviklet utelukkende på bakgrunn av vurderinger i departementet, men LK var også med i utformingen. Informantene i LK begrunner dette med at det skulle være visshet om at virksomheten faktisk var i stand til å følge opp krav innenfor de rammene som var blitt gitt, slik at de var innforstått med mål-middel-sammenhenger ved iverksettelse av oppdrag og aktiviteter i tildelingsbrevene, samtidig som departementet var innforstått med at de måtte følge opp sine egne forutsetninger for dette. Informantene i LK trekker også frem at rapporteringen ofte øker som følge av oppfatningen om manglende kontroll i underliggende virksomhet, men at dette stabiliserer seg når slike inntrykk reverseres og det ikke er forventninger om større hendelser i virksomhetens arbeid. Påstanden fra informantene er i den forbindelse at rapporteringen blir mindre innholdsrik og interessant for departementet. Variasjonen i oppfølging gjennom styringsdialogen og graden av rapportering i prosjektperioden forklares dernest på bakgrunn av at LØFT representerte en størrelse og kompleksitet som KD hadde begrenset kompetanse innenfor og liten erfaring med å håndtere, hvilket fra LK sitt perspektiv resulterte i noe utrygghet i departementet. Etterhvert som KD vokste inn i sin rolle beskrives de imidlertid som tryggere, mer opplyste og i større grad tillitsfulle til LK, hvorpå virksomheten sin autonomi økte og den tette formelle oppfølgingen i noen grad ble redusert. Informantene påpeker i tillegg at det var en dramatisk økning i kvalitet på virksomhetens tjenester på kort tid med påfølgende god respons på brukerundersøkelser, samtidig som at dialogen med fagforeningene var god hvilket reduserte risikoen for at det oppstod forstyrrende elementer for departementet, og følgelig prosjektgjennomføringen av LØFT. Det pekes dermed mot at disse faktorene også bidro til å skape tillit og trygghet i relasjonen mellom KD og LK.

Til tross for en tidvis tett og formell oppfølging av LK, beskrives imidlertid også dialogen som uformell. Informantene i LK redegjør i denne sammenheng for at enkelte individer i KD fulgte LØFT tettere enn andre og at det foregikk en hyppig dialog med disse. Samtidig var det også mye kontakt med saksbehandlere og individer på budsjettsiden og fagavdelingen som informantene mener hadde behov for fortløpende informasjon utenom den ordinære styringsdialogen. Den ene informanten forteller i denne sammenheng følgende:

«Alt gikk ut på å skape trygghet (...) når det ble som verst i blant - da vi byttet leverandør for eksempel - da visste individene i departementet hva som skulle skje. Så de kunne jo være våre ambassadører om du vil, eller talsmenn, i de interne møtene

som ikke vi var på (...) vi hadde noen få personer som var godt oppdaterte og som ikke bare hadde fått informasjon i styringsdialogen.» (Informant 1 LK)

Oppfølgingen fra KD er således beskrevet som tett og formell gjennom den ordinære styringsdialogen, men med innhold av uformell elementer som skal bidra til en effektiv informasjonsflyt mellom aktørene, samt skape trygghet i relasjonen mellom dem.

Informasjonsflyt

Gjennom intervjuene med både KD og LK ble det stilt spørsmål om hvilken opplevelse de hadde av den vertikale informasjonsflyten mellom aktørene. Uttalelsene fra informantene i KD og LK samsvarte her i stor grad, og informasjonsflyten ble omtalt som god og uten nevneverdige avvik. Informasjonsflyten mellom individer i LK og KD vedrørende LØFT ble imidlertid beskrevet som noe ubalanserte som følge av at kun et fåtall av de fremmøtte i møtene hadde detaljert kjennskap til prosjektet og prosessen:

«(...) det blir en veldig ubalanse i slike situasjoner (...) dialogen kan bli litt merkelig fordi det var som å starte på nytt. Så om man skal drive et prosjekt så tror jeg det er viktig at departementene har noen individer som ligger ganske tett på og som de støtter seg mot internt. De hadde kvalitetssikrerne og uten dem så tror jeg at departementet hadde slitt veldig mye (...) de har en kjernegruppe som følger et sånn type prosjekt, men problemet med akkurat denne typen prosjekter er at departementene egentlig ikke forstår kompleksiteten i hva som må til i det offentlige i dag når det gjelder prosesser, digitalisering og kommunikasjon mellom departementene.» (Informant 1 LK)

Fra LK sitt perspektiv ligger således ikke utfordringen i selve videreformidlingen av informasjon fra virksomheten til departementet, men tilsynelatende heller i forutsetningene for systemet rundt dialogen som tar imot informasjon og prosesserer denne. Informantene redegjør videre for at de i stor grad sørget for at departementet hadde riktig informasjon til rett tid, men at virksomheten selv i den innledende fasen av LØFT ikke hadde fullstendig tilgang på informasjonen de søkte fra KD. KD har imidlertid ikke uttrykket noen direkte støtte for denne påstanden og det er ikke funnet noen relevante avvik i dokumentanalysene. Videre er det verken gjennom intervjudata eller dokumentdata identifisert forhold som tilsier at kritisk informasjon vedrørende prosjektgjennomføringen ikke er videreformidlet fra LK til KD, eller omvendt.

Forutsetninger

I tillegg til den høye risikoen som følge av høye ambisjonsnivåer og stor kompleksitet i digitaliseringsprosjekter er det også andre aspekter studier innen digitalisering peker frem som sannsynlige årsaker til mislykket prosjektgjennomføring. I kommunal- & moderniseringsdepartementet (2015, s. 82) påpekes det at manglende erfaring og kompetanse fungerer som barrierer i prosjektgjennomføringer i sammenheng med digitalisering. I intervjuene med KD og LK ble det stilt spørsmål om deres opplevelse av LK sine forutsetninger for gjennomføringen av LØFT. En av informantene i intervjuet med KD meddelte i denne sammenheng følgende:

*«Lånekassen har et styre. Det skiller dem fra en del andre statlige forvaltningsvirksomheter. Nå gjorde man noen grep i styresammensetning for å sikre at man hadde noe kompetanse inn i styret som kunne bidra inn på denne typen prosjekter (...) det er jo et strategisk grep som gjøres og jeg tror styret kanskje var tettere på prosjektet i den perioden enn kanskje styret er i ordinær driftssituasjon»
(Informant 1 KD)*

Den andre informanten i gruppeintervjuet deler dernest tilsvarende beskrivelser som ovennevnte informant:

«Jeg tror de brakte inn viktig kompetanse på IKT og på prosjekter (...) jeg tror at styret i all hovedsak har spilt en positiv rolle i prosjektet» (Informant 2 KD)

Videre redegjør KD for at de ikke opplever at LK karakteriserte prosjektet som omfattende, men at prosjektet likevel var stort, krevende og viktig å få gjennomført. I denne sammenheng poengteres det at LK sin overtakelse av prosjektet i 2011 gir uttrykk for modenhet for prosjektgjennomføringen i virksomheten. Informantene i LK uttrykker også at de hadde de riktige forutsetningene, men vurderte i likhet med KD prosjektet som stort for virksomheten. Det pekes i den sammenheng mot at gevinstrealiseringen blant annet skulle skje underveis i prosjektgjennomføringen og ikke etter ferdigstilling av prosjektet. Tidvis ble det også gjennomført kutt av KD på frigjorte penger fra budsjettet hvilket gjorde gevinstrealiseringen utfordrende. Det ble i denne sammenheng etablert konsensus mellom aktørene og gjennomført et oppgjør vedrørende disse forholdene.

Under intervjuet med LK uttrykkes det også at intern ledelse i LK var en viktig forutsetning for vellykket gjennomføring:

«(...) det å tørre å lede når det begynner å blåse (...) det gjorde at organisasjonen trodde på det (...) det var ikke alt som gikk ut i organisasjonen når det blåste som verst heller, men da var historien at dette får vi til, og så lykkes man (...)» (Informant 2 LK)

Gjennomføring av KS2 for prosjektet gjennom KS-ordningen er som tidligere nevnt en kvalitetssikring i regi av eksterne aktører hvor det gjøres en vurdering av forutsetninger, derav styringsunderlag og kostnadsoverslag, i forbindelse med store statlige investeringer. Den eksterne kvalitetssikringen ble gjennomført av Dovre International AS på oppdrag av KD, hvor hovedkonklusjonene blant annet var at prosjektstrukturen fremstod som hensiktsmessig, styringsdokumentet oppfylte overordnede krav og prosjektet ble betegnet som godt forankret. Det ble imidlertid anmodet om kontinuerlig oppdatering av styringsdokumentet i prosjektgjennomføringen, utredelse og konkretisering av fleksibilitet i prosjektomfanget, komprimering av fremdriftsplanen med den hensikt å redusere kostnader, presisering av styringsfunksjoner og sikring av konsistens mellom disse og kvalitetssikringsalternativer, heve ambisjoner for gevinstrealisering for LØFT og utarbeidelse av økonomiske måleindikatorer (Dovre International AS, 2007, p. 4).

Delegering

Avslutningsvis i intervjuet med informantene i LK ble det stilt spørsmål om styringsdialogen og departementets delegering av digitaliseringsarbeid som skulle gjennomføres i form av LØFT-prosjektet. Hensikten med spørsmålet var å identifisere i hvilken grad virksomhetene opplevde delegeringen som tilstrekkelig i den forstand at arbeidet var tydelig definert og at det ble dannet riktig grunnlag for prosjektgjennomføringen. Informantene redegjør i denne sammenheng for at de fikk godkjent styringsdokument for prosjektet og fikk rammer å styre etter på bakgrunn av en finansieringsplan. Den statlige budsjettordningen viste seg imidlertid å være problematisk ettersom det er vanskelig å avgjøre hvilke konkret sum penger en bruker årlig i arbeidet med store digitaliseringsprosjekter:

«(...) vi forsøkte da å ta opp for departementet at vi ikke vil gjøre som alle andre, altså at vi anvender hele vårt budsjett i desember (...) man bruker det ellers starter neste års budsjett på lavere nivå. Så vi fikk en forståelse for at om vi skal drive et så

stort prosjekt og omstille organisasjonen, så må vi kanskje føre over pengene mellom årene for å få det til å fungere (...) Men det ble også vist støtte og forståelse fra departementet, opparbeidet etter tid. Det fantes noen som forstod, om ikke prosjektet som sådan, men kompleksiteten og hva som må til for at vi skal lykkes. Så jeg vil påstå at departementet gjorde alt de kunne for at vi skulle lykkes. De satt aldri noen kjepper i hjulene» (Informant 1 fra LK)

Det er tydelig at KD jobbet aktivt i delegeringen og underveis i prosjektet for å tilrettelegge etter beste evne for LK i prosjektgjennomføringen. Dette kommer også til uttrykk i et tidligere sitat i forrige delkapittel vedrørende utdanningsstøtteleven og målet om å samkjøre endringer i lovverket med fremdriften og prosessene i LØFT.

5.2 Digitalisering i NAV: Prosjekt 1

Arbeids- og velferdsetaten, også kjent som NAV, er en underliggende etat som driver sin virksomhet rettet mot å realisere mål om et inkluderende samfunn, arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. Virksomheten har i denne sammenheng ansvar for ivaretagelse av samfunnets vanskeligstilte grupper og bekjempelse av fattigdom, og ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet som har det overordnede ansvaret for etatens mål- og resultatoppnåelse. Nav består i dag av direktoratet og tre ulike linjer knyttet til arbeid og tjenester, ytelse og økonomi (Arbeids- og velferdsetaten 2019; Organisering av NAV 2019).

I 2012 iverksatte NAV Prosjekt 1 som omfatter den første av totalt 3 delprosjekter i en modernisering av virksomhetens tjenester navngitt Moderniseringsprogrammet og har sitt utspring i St. Prp. 46 (Metier AS, 2012, pp. 8-9). I proposisjonen argumenteres det til fordel for en organisasjonsreform med den hensikt å sikre imøtekommelse av sentrale utfordringer som har vist seg for arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, pp. 9-10). En IKT-fornyelse pekes ut som ett av flere virkemidler for å understøtte reformen og håndtere forvaltningens utfordringer:

«For å oppnå de mål som er satt for reformen, er det helt vesentlig at den nye statsetaten og sosialtjenesten utvikler IKT-løsninger som legger til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester som understøtter de behov brukerne har for nye arbeidsprosesser. Dette gjelder både selvbetjenings- løsninger som retter seg direkte mot sluttbruker og interne saksbehandlingsløsninger. Når en skal håndtere et meget

bredt tjenestespekter på en enhetlig måte på tvers av geografi og den enkelte saksbehandlers kompetanse, er en helt avhengig av at kontroller, retningslinjer og rutiner er bygget inn i IKT-løsningene.» (Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, p. 80)



Figur 5: Tidslinje i Moderniseringsprogrammet i NAV. Hentet fra Metier & Møreforsking Molde (2015, s.3)

På tilsvarende måte som i delkapittel 5.1 er hypotesene også i analysen av Prosjekt 1 listet opp i tabellen som ligger i oppgavens vedlegg. Det er her blitt gjort en identisk kategorisering av hypotesene i henhold til hvilke teoretiske antagelser de assosieres med, slik som i kapittel 5.1. H1a/b og H2a/b vil således diskuteres i delkapittel 5.2.1 og H3a/b, H4a/b, H5a/b, H6 og H7 i delkapittel 5.2.2.

5.2.1 Målkonflikt eller sammenfallende interesser?

I sammenheng med *H1a* og prinsippal-agent-teori forventes det at styringsdokumenter overfor NAV i større grad vil kunne karakteriseres som *atferdsbaserte*, enn *utfallsbaserte*. *H1b* og stewardship teori presiserer imidlertid at styringsdokumentene overfor de underliggende virksomhetene i større grad kan beskrives som *utfallsbaserte*, enn *atferdsbaserte*.

Videre bygger også *H2a* og prinsippal-agent-teori på antagelsen om målkonflikt, og det forventes i den sammenheng at samarbeidet mellom ASD og NAV oppfattes som mindre godt og preget av mistillit. Med utgangspunkt i *H2b* og stewardship teori forventes det derimot at samarbeidet mellom ASD og NAV oppfattes som godt og tillitsfullt.

Styringsform og samarbeid

I den kvantitative innholdsanalysen av tildelingsbrevene til NAV i perioden 2012-2013 ble det identifisert totalt 19 mål fordelt på 1 prosessmål, 4 resultatmål og 14 effektmål. Det ble også kartlagt totalt 117 aktivitetskrav og 35 styringsparametere hvorav 8 er kategorisert som aktivitetsrettede og 27 som resultatrettede. Kategoriseres og sammenlignes det totale antallet styringskrav sitter en igjen med totalt 126 krav som assosieres med atferdsbaserte kontrakter og 45 krav som assosieres med utfallsbaserte kontrakter. Styringskravene tilknyttet atferdsbaserte kontrakter tilsvarer dermed ca 74% av det totale antallet styringskrav i de to tildelingsbrevene, mens de resterende 26% knyttes til utfallsbaserte kontrakter.

Ved undersøkelse av hvorvidt relasjonen mellom ASD og NAV kan karakteriseres som god, og hvordan samarbeid og dialog rundt Prosjekt 1 er blitt oppfattet av aktørene, er det igjennom dokumentanalyser ikke blitt identifisert uttalelser eller beskrivelser knyttet til kommunikasjon eller tillit mellom aktørene som tilsier at samarbeidet har vært mindre godt eller preget av mistillit. I intervjuet med informanten fra ASD blir relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet, både generelt og prosjektspesifikt, omtalt som god. Informanten trekker frem viktigheten av god dialog og tillit i over-/underordnetforholdet mellom departementet og virksomheten for arbeidet som gjennomføres i den offentlige forvaltningen, ettersom dette skaper god forståelse av både roller og ansvarsområder. Videre beskriver informanten dialogen som svært åpen, hvilket gjorde det enkelt for departementet å ha oversikt over politikkimplementeringen på etatsnivå. Informanten fra NAV underbygger også den beskrivelsen av samarbeidet som informanten i ASD redegjør for, og omtaler relasjonen som god i flere ulike sammenhenger, både i tilknytning til og utenom den formelle styringsdialogen. Informanten i NAV beskriver i denne sammenheng dialogen med departementet som tett og god, og omtaler dialogen som den beste han har opplevd mellom departement og underliggende virksomhet. Samarbeidet beskrives således overordnet som tett, godt og med en åpen dialog mellom ASD og NAV.

5.2.2 Informasjonsasymmetri eller -symmetri?

I sammenheng med *prinsipal-agent-teori* og *H3a* forventes det at ASD har tett formell oppfølging av NAV gjennom elementer i styringsdialogen. Det forventes også i henhold til *H4a* at NAV ikke har videreformidlet kritisk informasjon om måloppnåelse eller utfordringer til ASD gjennom styringsdialogen, og i henhold til *H5a* at NAV ikke har tilstrekkelig kompetanse eller kapasitet til å gjennomføre Prosjekt 1.

Stewardship teori og H3b predikerer derimot at oppfølgingen av NAV i stor grad er karakterisert som uformell. Videre forventes det i henhold til H4b at NAV har videreformidlet kritisk informasjon om måloppnåelse eller utfordringer til ASD gjennom styringsdialogen, og i henhold til H5b at NAV innehar tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre Prosjekt 1.

Oppfølging

I intervjuene med ASD og NAV ble det på tilsvarende måte som ved LØFT stilt spørsmål om opplevelsen av etatsstyringen og styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet. I henhold til redegjørelser fra informanten i ASD beskrives styringsdialogen som ryddig og tett. Departementet hadde i prosjektperioden hyppig oppfølging av NAV hvorpå det ble gjennomført månedlige fagmøter med utgangspunkt i statusrapportene til styringsgruppen i NAV. Informanten beskriver også styringsdialogen som tettere i form av ytterligere møter fra tidspunktet det ble oppdaget utfordringer med gjennomføringen av Prosjekt 1, med det formål å identifisere løsninger og tilnærminger for å jobbe seg ut av problemene som dukket opp. Informanten i NAV på sin side underbygger også redegjørelsen til informanten i ASD ved å beskrive styringsdialogen som generelt meget god og hevder at etatsstyringen fra ASD til NAV fungerte bra. Det påpekes imidlertid at det på generell basis oppleves at departementene har manglende kompetanse på styringen av store etater hvilket innebærer utfordringer tilknyttet ledelse. Informanten hevder at departementene i tilfeller ved styring av store etater bør supplere sin egen kompetanse og således anvende en tilnærming som er mer vanlig i privat sektor der en trekker inn kompetanse som skal supplere administrasjonens egen kompetanse, og dermed fungere som et rådgivende element i drift og utvikling i organisasjonen. Her trekkes kulturen i norsk offentlig forvaltning frem som en mulig barriere. Informanten presiserer imidlertid at med hensyn til den generelle måten departementer styrer etatene på, så gjorde ASD dette på en veldig god måte. I likhet med informanten i ASD beskriver informanten fra NAV også dialogen generelt mellom aktørene som tett og god, og legger samtidig til at dialogen mellom ASD og NAV er den beste dialogen han har hatt mellom departement og etat i sin fartstid i offentlig forvaltning. Videre redegjøres det for at dialogen inneholdt både formelle og uformelle elementer:

«Jeg hadde både en formell og en uformell dialog med departementet. Den formelle var den ordinære med tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev, tertialrapportering, årsrapportering og fagmøter. Den uformelle bestod i at jeg omtrent hver uke hadde ca. en times møte med departementsråden og ekspedisjonssjefen.»

Der kunne jeg lufte mine dilemmaer uten at de der og da ble reist som sak i departementet. Det kunne være forhold hvor jeg sto alene som etatsleder eller hvor det var vanskelige avveininger etaten skulle ta stilling til. På den måten hadde jeg en arena hvor jeg kunne lufte og få råd, men aldri styringssignaler. Begge parter var klar over at forhold som ble diskutert, kunne løftes inn i en formell styringsdialog.»
(Informant NAV)

Ved siden av den formelle oppfølgingen i styringsdialogen beskriver således informanten en uformell dialog som fungerte som en kompetanse- og rådgivningsdialog, hvilket ble vurdert som meget viktig for vedkommende.

I undersøkelsen av tildelingsbrevene til NAV fra 2012 og 2013 samsvarer dette i stor grad med beskrivelsene til informantene fra både ASD og NAV. Slik som i tildelingsbrevene til LK er det i tildelingsbrevene til NAV dedikert et eget kapittel for styringsdialogen med redegjøres for rapporteringskrav og kontakt med departementet. Dette er blitt navngitt *Rapportering og resultatoppfølging*. Her fremkommer krav om årsrapporter og tertialrapporter, hvor det skal foreligge en liste over stønadsordninger ved førstnevnte rapport. Det redegjøres ikke for ytterligere forhold som skal omtales eller redegjøres for i verken årsrapportene eller tertialrapportene. Det er imidlertid beskrevet til hvilke tider rapportertene skal foreligge. Det fremkommer også krav om tertiale etatsstyringsmøter, kontaktmøter, fagmøter og styringsmøter/særmøter tilknyttet problemstillinger som er vurdert opp mot risiko og vesentlighet. I forbindelse med kontaktmøtene vil rapportering vedrørende resultater og utfordringer vektlegges i stor grad, mens det i fagmøtene vil være gjennomgang av ulike tema basert på behov. Slik informanten i ASD presiserte så var et gitt antall fagmøter tilknyttet Prosjekt 1. Styringsmøtene/særmøtene arrangeres tilsynelatende fortløpende hvor det sendes informasjon til underliggende virksomhet i forkant av gjennomføring. NAV bes også gi innspill og forslag i forbindelse med blant annet forskrifter, regelverk, budsjett og instruksjer (Arbeidsdepartementet, 2012, s. 38-39; Arbeidsdepartementet, 2013, s. 36-37). Antall foreliggende rapporter/forslag/innspill og tidfestede møter i 2012 og 2013 er presentert i tabell 3. I tabellen brukes samlebetegnelsen *rapporter* for disse ulike rapporteringskravene, samt samlebetegnelsen *møter* for de ulike møteaktivitetene. Møter og rapporter som ikke er tidfestede eller lagt inn i kalenderen som ligger vedlagt i tildelingsbrevene er ikke blitt tatt med i kartleggingen av den formaliserte kontakten mellom NAV og ASD. Med hensyn til variasjonen i frekvens av oppfølging underveis i prosjekt 1, slik det kom frem igjennom intervjuet med informanten i ASD, bør en imidlertid ta høyde for at det potensielt har blitt

gjennomført flere møter enn hva som er kartlagt via tildelingsbrevene. Med utgangspunkt i svarene fra informantene og den ovennevnte formaliserte kontakten mellom NAV og ASD, kan en bekrefte at virksomheten har hatt forholdsvis tett formell oppfølging gjennom elementer i styringsdialogen.

Tildelingsbrev 2012	
<i>Møter</i>	10
<i>Rapporter</i>	8
Tildelingsbrev 2013	
<i>Møter</i>	11
<i>Rapporter</i>	8

Tabell 3: Møter og rapporter i 2012 og 2013

Informasjonsflyt

Slik som i intervjuene vedrørende LØFT, ble det også i intervjuene med ASD og NAV stilt spørsmål om hvilken opplevelse de hadde av den vertikale informasjonsflyten mellom departement og underliggende virksomhet. Uttalelsene fra informantene i ASD og NAV samsvarte også her i stor grad hvorpå informasjonsflyten ble omtalt som god og uten nevneverdige avvik. Det er verken gjennom intervjudata eller dokumentdata identifisert forhold som tilsier at kritisk informasjon vedrørende prosjektgjennomføringen ikke er videreformidlet til ASD. I intervjuet med ASD påpeker informanten at de utfordringene som dukket opp i forbindelse med prosjekt 1 ble raskt videreformidlet fra underliggende virksomhet til departement og at det ble handlet adekvat i forhold til dette. Et empirisk eksempel på at NAV videreformidlet kritisk informasjon er anmodningen og beslutningen om å stoppe Prosjekt 1. Dette ble iverksatt av NAV og prosjektet ble således ikke beordret stoppet fra departementet. Informanten fra NAV uttalte følgende om denne hendelsen:

«Departementet var nok usikre på hvordan de skulle håndtere ønsket mitt å stanse hele prosjektet. Vi orienterte departementet utover våren og forsommeren om det mulige utfallet og etter hvert ønsket mitt om å endre og stanse. Departementet ønsket ikke å applaudere, godkjenne eller ta stilling til min beslutning. Jeg ba imidlertid om å få skriftlig bekreftelse på at min beslutning var gjort kjent i departementet og at den ikke var i strid med noe styringssignal fra departementet. Det var viktig for meg, og det signalet fikk jeg.» (Informant NAV)

NAV forsøkte i denne sammenheng å kommunisere utfordringene de mente hadde oppstått i prosjektet og at det var hensiktsmessig å stanse hele moderniseringsprogrammet inklusivt prosjekt 1 som følge av disse. Det fremstår som at departementet innledningsvis i prosessen med stopp av programmet var noe tvetydige i deres styringssignaler og kommunikasjon, men at NAV forsikret seg om at de ikke arbeidet på tvers av styringssignalene som var gitt av ASD. Med hensyn til risikoen i prosjektet redegjør informanten fra NAV for at utilstrekkelig kompetanse i både etats- og departementsledelsen gjorde det utfordrende å kommunisere det reelle risikobildet i utviklingsarbeidet i prosjektet. Informanten i NAV deler således følgende refleksjoner i forbindelse med kommunikasjonen av risiko:

«Med det jeg vet i dag, hadde jeg nok vært tydeligere på kommunikasjonen av risiko og tydeligere bedt om en aksept for den. Med det kunne vi fått en forsikring om at politisk ledelse hadde forstått risikoen. Uansett hvor godt man drev prosjektet så lå det innebygd risiko som det ikke var mulig å forutse. Det kjennetegner digitaliseringsprosjekter at det er en risiko knyttet til dem i starten og at det må være en del av aksepten. Vi var nok ikke tilstrekkelig tydelige på dette i dialogen med departementet.» (Informant NAV)

Til tross for at informasjonsflyten er beskrevet som god både av NAV og ASD påpekes det samtidig at kommunikasjonen rundt risikobildet i prosjektet kunne vært mer tydelig. Basert på intervjuene fremstår det imidlertid ikke som at det var et bevisst valg å tilbakeholde informasjon om risikoen som ble opplevd i prosjektgjennomføringen. Det er heller ikke gjennom øvrige intervjudata eller dokumentdata identifisert forhold som tilsier at kritisk informasjon som kan ha hatt konsekvenser for prosjektgjennomføringen ikke er viderefremmet *nedover* i hierarkiet fra ASD til NAV. Som nevnt beskriver informantene den vertikale informasjonsflyten som god uten nevneverdige avvik.

Forutsetninger

Som det ble pekt på i sammenheng med LØFT-prosjektet i forrige delkapittel, viser empirien at manglende erfaring og kompetanse fungerer som barrierer i gjennomføringen av digitaliseringsprosjekter, og at dette er en av hovedårsakene til at prosjekter mislykkes. I intervjuene med ASD og NAV ble det også stilt spørsmål om opplevelsen av sistnevnte sine forutsetninger for gjennomføringen av Prosjekt 1. Informanten i ASD hevder på sin side at NAV hadde de riktige forutsetningene for gjennomføringen av Prosjekt 1, men at det snarere var den prosjektbaserte tilnærmingen som skapte enkelte utfordringer. Det pekes i denne

sammenheng mot at det er problematisk å vite hvilken situasjon en står overfor flere år frem i tid, hvilket gjør det mindre hensiktsmessig å spesifikt definere hva en ønsker å oppnå og hvordan på et tidlig tidspunkt i prosjektfasen. Informanten henviser imidlertid til kvalitetssikringsregimet og KS2 i forbindelse med evalueringen av NAV sine forutsetninger for prosjektet, hvilket vedkommende beskriver som i overkant grundig.

Tilsvarende beskrivelser ble også gitt av informant i NAV, men det gjøres imidlertid en noe ulik betraktning av ekstern kvalitetssikring og KS2:

«Man skulle på en måte kombinere utførereformen med de andre ytelsene i en felles modernisert løsning. Det som viste seg utover våren 2013, var at det ikke lot seg gjøre. Vi måtte løfte ut utførelsen av prosjekt 1 og bygge den på pensjonsløsningen istedenfor på en enda mer moderne løsning. Da jeg sluttet i stillingen, var det en av de tillitsvalgte som sa «jeg husker den dagen, før du hadde begynt, at det kom inn noen og sa vi skulle inkludere utførereformen i denne moderniseringen. Det ville brikke gevinstrealiseringen og lønnsomheten inn på riktig spor. Jeg skjønnte aldri at det var mulig.» Der lå nok noe av problemets kjerne. Man planla for mye sammen inn i en felles modernisert løsning» (Informant NAV)

Det var således fra informanten sitt perspektiv underliggende utfordringer som kanskje ikke var tilstrekkelig identifisert eller vektlagt i planleggingsfasen av moderniseringsprogrammet og Prosjekt 1. I forbindelse med vurderingen av forutsetninger slik som styringsunderlag og gjennomføring av kostnadsoverslag i prosjektet, ble KS2 gjort av aktøren Metier AS på oppdrag av ASD. Hovedkonklusjonene til Metier som ekstern kvalitetssikrer (EKS) var som følger:

«EKS har generelt et godt inntrykk av Programledelsen og mye av det arbeidet som er nedlagt men vurderer at det fortsatt er en del forberedende aktiviteter og detaljert planlegging som må gjøres før prosjektet er rustet til gjennomføringsfasen» (Metier AS, 2012, p. 4)

Videre redegjør Metier for primærutfordringene til prosjektet:

«(...) de største utfordringene for å lykkes i Prosjekt 1 er relatert til teknisk kompleksitet, prosjektorganisasjonen og aksept og interesser» (Metier AS, 2012, s. 4)

Rent overordnet vurderer Metier Prosjekt 1 som hensiktsmessig organisert med hensyn til operativt ansvar og overordnet ansvar (Metier AS, 2012, s. 28). Det poengteres videre i KS2-rapporten at personene som besitter leder- og nøkkelroller representerer kompetente ressurser som innehar relevant erfaring for gjennomføring av prosjektet (Metier AS, 2012, s. 30). Det er således ikke funnet data som indikerer at NAV har gitt uttrykk for at de har forutsetninger i form av relevant kompetanse og erfaring, som de i realiteten ikke besitter.

Delegering

Avslutningsvis i intervjuene med ASD og NAV redegjorde informantene om deres opplevelse av departementets delegering av digitaliseringsarbeidet som skulle gjennomføres i Prosjekt 1. Rent overordnet er det ingen uttalelser i intervjuene om at delegeringen ble gjennomført med avvik og blir generelt beskrevet som god. Informanten fra NAV deler følgende erfaringer:

«Det var få diskusjoner om hvilke fullmakter vi burde ha eller ikke ha i forbindelse med moderniseringen. Departementet var ganske tydelig på at dette måtte etaten gjennomføre. Etaten hadde mer kompetanse enn departementet selvfølgelig til å kjøre dette. Det var begrenset hvor ofte dette var temaet i styringsdialogen i starten. Etter hvert dominerte temaet styringsdialogen.» (Informant NAV)

Fra NAV sitt perspektiv var dermed ASD relativt tydelige på hva som skulle gjennomføres og hvilke fullmakter som var gjeldende for NAV i forbindelse med digitaliseringsarbeidet. Informantene har ikke trukket frem hendelser knyttet til sviktende regulatoriske forutsetninger eller orientering om risikoutsettelse. Som nevnt tidligere var det også en god forståelse av risiko i gjennomføringen prosjektet internt i NAV.

5.3 Empiriske forventninger

I tillegg til hypoteser med opphav i det teoretiske rammeverket i oppgaven, er det også blitt dedusert hypoteser fra tidligere forskning og empiri. Disse er illustrert i *tabell 4*.

Hypotese	Tidligere forskning og empiri	Samsvar
H8	<i>Praktiseringen av MRS skaper utfordringer for prosjektgjennomføringen av LØFT/Prosjekt 1</i>	Avvist
H9	<i>Det er store forskjeller på etatsstyrende departement sin involvering utover ordinær styringsdialog i LØFT sammenlignet med Prosjekt 1</i>	Avvist

Tabell 4: Oversikt over hypoteser dedusert fra tidligere forskning og empiri.

Det ble i intervjuene med KD og LK stilt spørsmål om styringen av LØFT med hensyn til MRS som overordnet styringsform av offentlige underliggende virksomheter. En av informantene i KD redegjør i denne sammenheng for at MRS er bygget på en annen logikk enn tankegangen som assosieres med MRS, hvor en har et større fokus på rammer og avvik innenfor et kortere tidsperspektiv og hvor en kanskje har vanskeligheter med å se større mål. Sammenlignet, er en i forbindelse med MRS i den ordinære etatsstyringen opptatt av hva som er blitt oppnådd og en må forholde seg til en mer konkret plan.

Den andre informanten delte også sine tanker rundt dynamikken mellom MRS og styring av digitaliseringsprosjekter:

«Du kan jo si at i perioder der det er så mye fokus på prosjekt så kan det være vanskeligere å ha fokus på de andre målsettingene som man skal styre på (...) altså forvaltning, gode faglige råd, god forvaltning av utdanningsstøtteordningene (...) det kan nok være at det i perioder kan ha vært mest prosjektfokus (...)» (Informant 1 KD)

LK på sin side påpeker at det ikke har vært noe fokus på dette, og det kommer heller ikke frem forhold som tilsier at MRS har skapt utfordringer. Til sammenligning redegjør ikke informanten i NAV i noen nevneverdig grad rundt dette, mens ASD på sin side påpeker på at en i større grad må jobbe mer strategisk. Refleksjonene til informantene indikerer at MRS og prosjektstyring er understøttet av ulike logikker som potensielt resulterer i at en vektlegger enkelte styringsmessige faktor mer enn andre i henhold til hvilken logikk en forholder seg til.

Det gis uttrykk for at det ble vekslet noe mellom disse logikkene underveis i prosjektgjennomføringen av LØFT og at dette har bydd på noen vanskeligheter, men at organiseringen av styringsdialogen mellom KD og LK sørget for å sikre de styringsmessige behovene både tilknyttet prosjekt og mer generell MRS av virksomheten. I sammenheng med Prosjekt 1 i NAV er det er det ikke avdekket noe konkret informasjon rundt koblingen mellom MRS i etatsstyringen og prosjektstyringen i Prosjekt 1.

6 Diskusjon

6.1 Innledning

I forrige kapittel ble det redegjort for funn ervervet gjennom intervjuer, innholdsanalyser og øvrige dokumentanalyser. I dette kapitlet vil funnene fra de to casene, LØFT og Prosjekt 1, oppsummeres og sammenlignes hvor det vil redegjøres for forskjeller og likheter ved analyseenhetene. Funnene fra analysedelen vil i denne sammenheng drøftes med utgangspunkt i oppgavens teoretiske rammeverk. Hypotesene presentert i kapittel 5 vil undersøkes videre i dette kapitlet for å vurdere eventuelle kausale sammenhenger mellom uavhengige variabler og avhengig variabel, og det vil redegjøres for hvorvidt hypotesene har fått empirisk støtte eller ikke. Rent overordnet vil kapitlet redegjøre for betydningen av funnene presentert i resultatdelen av oppgaven og forskningsspørsmålene vil besvares.

6.2 Trekk ved styringen i LØFT og Prosjekt 1

6.2.1 Atferdsstyring og tillit

Slik det fremkommer i kapittel 5.1.1/5.2.1 er det utledet konkurrerende teoretiske forventinger om hvorvidt styringsdokumentene overfor LK/NAV er atferdsbaserte eller utfallsbaserte.

I innholdsanalysen av tildelingsbrevene til LK fra år 2007 og 2015 ble det identifisert et større antall atferdsbaserte enn utfallsbaserte styringskrav med forholdsvis stor margin. Mål og styringsparametere er i hovedsak assosiert med utfallsbasert styring, men den store mengden aktivitetskrav resulterer i at virksomheten rent overordnet kan sies å bli styrt på atferd. I innholdsanalysen av tildelingsbrevene til NAV fra år 2012 og 2013 ble det i likhet med analysen av tildelingsbrevene til LK identifisert et større antall atferdsbaserte enn utfallsbaserte styringskrav. Mål og styringsparametere er også her i hovedsak assosiert med utfallsbasert styring, men en signifikant mengde aktivitetskrav resulterer i konklusjonen om at virksomheten overordnet styres på atferd i etatsstyringen.

I Kjærvik & Askim (2015) sin kartlegging av tildelingsbrev til underliggende offentlige virksomheter redegjøres det for i hvilken grad virksomhetene styres på mål, styringsparametere, aktivitetskrav og styringskrav totalt. Ser en på aktivitetskrav i denne kartleggingen fra år 2007 og 2015 kan en observere et gjennomsnittlig antall aktivitetskrav på

henholdsvis ca 16 og 20,17 (Kjærvik & Askim, 2015, pp. 5-10). Til sammenligning ble LK styrt på 10 aktivitetskrav i 2007 og 31 aktivitetskrav i 2015. LK har således hatt en økning i antall aktivitetskrav fra under gjennomsnittet i 2007 til over gjennomsnittet i 2015, sammenlignet med andre underliggende virksomheter. NAV på sin side har blitt styrt med 55 aktivitetskrav i 2012 og 62 aktivitetskrav i 2013, sammenlignet med et generelt gjennomsnitt for underliggende virksomheter på henholdsvis ca 18 og ca 19. NAV har således blitt styrt godt over gjennomsnittet på aktivitetskrav i både 2012 og 2013, og er i større grad styrt på atferd sammenlignet med LK og gjennomsnittet i underliggende virksomheter for øvrig. Det er interessant å sammenligne dette ettersom antall aktivitetskrav har vært utslagsgivende i innholdsanalysen av tildelingsbrevene for konklusjonen om at både LK og NAV overordnet er blitt styrt på atferd i perioden gjennomføringen av LØFT og Prosjekt 1 pågikk. En kan også hevde at dette styrker H1a ettersom sammenligningen setter styringsmønstrene i perspektiv med andre underliggende virksomheter. En faktor som ligger til grunn for at LK og NAV, og da spesielt sistnevnte, styres over gjennomsnittet på aktivitetskrav kan trolig være at virksomhetene per definisjon klassifiseres som direktorater. Kjærvik & Askim (2015, s. 13-14) påpeker i sin kartlegging at ved å trekke ut direktorater fra det som regnes som ordinære forvaltningsorganer, kan en observere at direktoratene drar opp gjennomsnittet med hensyn til det totale antallet styringskrav. Med utgangspunkt i dette er således LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 gjennomført i offentlige virksomheter som styres i henhold til et større antall styringskrav sammenlignet med ordinære forvaltningsorganer, der majoriteten av styringskravene er atferdsbaserte og en i hovedsak finner over gjennomsnittlig mengde aktivitetskrav.

Funnen i den kvantitative innholdsanalysen indikerer at både Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet i stor grad søker å kontrollere atferden til henholdsvis Lånecassen og NAV. Kartleggingen av styringskrav viser at dette i stor grad sikres gjennom bruk av et stort antall aktivitetskrav, samt et mindretall prosessmål og styringsparametere som har til hensikt å styre aktiviteter og arbeidsmetoder som anvendes i virksomhetene. En annen forklaring på hvorfor styringen er atferdsbasert kan knyttes til kritikken av MRS i offentlig sektor hvor en peker på at det er utfordrende å måle kvalitet ved hjelp av kvantifiserbare indikatorer (Veggeland, 2013).

Ovennevnte funn styrker følgelig H1a og forventinger dedusert fra prinsippal-agent-teori. I henhold til prinsippal-agent-teori kan dette forklares ved at aktivitets- og rapporteringskrav fungerer som formelle kontroll- og informasjonssystemer som gjør det mulig for

departementene å overvåke oppgavegjennomføringen i virksomhetene. Departementene vil i den forbindelse ha en bedre evne til å verifisere hvorvidt digitaliseringsarbeidet i LØFT-prosjektet og prosjekt 1 gjennomføres i henhold til overordnede politiske mål og prioriteringer, og sikrer således en produktiv og effektiv politikkomplementering på etatsnivå i den offentlige forvaltningen. At styringen er karakterisert som atferdsbasert og at styringsdialogen består av etablerte informasjonssystemer slik som rapporteringsrutiner og ulike former for møter, gir også kanskje uttrykk for at det er høy utfallsusikkerhet knyttet til oppgavegjennomføringen ettersom slik usikkerhet gjør det utfordrende å flytte risiko til virksomhetene, og følgelig gjør utfallsbaserte kontrakter mindre attraktive. Dette indikerer muligens en tilstedeværelse av agentproblemer slik som målkonflikter eller uenigheter om mål-middel-sammenhenger mellom departementene og virksomhetene. Overordnet gir det et uttrykk for manglende evne hos KD og ASD til å verifisere atferden til Lånekassen og NAV, hvor rapportering bidrar til å sikre slik verifisering. Empirien bekrefter i stor grad utfallsusikkerheten ettersom digitaliseringsprosjekter karakteriseres som spesielt risikofylte med hensyn til måloppnåelse. Det er også konkludert med slik risiko i både LØFT-prosjektet og Prosjekt 1. Styringen av LK og NAV samsvarer på bakgrunn av dette i større grad med de grunnleggende antagelsen i prinsipal-agent-teori sammenlignet med stewardship teori, og i henhold til variablene målkonflikt, informasjonssymmetri fremstår en atferdsbasert kontrakt i kombinasjon med investeringen i informasjonssystemer som hensiktsmessig. Atferdsstyringen fremstår således ikke som en nødvendig betingelse verken for hvorvidt et digitaliseringsprosjekt oppnår større eller mindre grad av vellykkethet.

Samarbeid

Videre fremkommer det i kapittel 5.1.1/5.2.1 at det er utledet konkurrerende teoretiske forventninger om hvorvidt samarbeidet mellom LK/NAV og KD/ASD kan beskrives som godt og tillitsfullt eller mindre godt og preget av mistillit.

I resultatdelen av oppgaven fremkommer det gjennom intervjudata at samarbeidet mellom KD og LK generelt og i forbindelse med LØFT-prosjektet oppleves som godt og tillitsfullt. Intervjuene med informantene i ASD og NAV identifiserer også tilsvarende beskrivelser om generelt samarbeid og i forbindelse med Prosjekt 1. Funnene i denne oppgaven tilsier at det aktivt har blitt forsøkt å sikre viktige forutsetninger for et velfungerende samarbeid mellom departement og underliggende virksomhet slik som god og åpen kommunikasjon, og god forankring av tillit i relasjonen mellom dem. Christensen & Lægneid (2007, s. 21) understøtter at gode samarbeid ofte kjennetegnes av høy tillit mellom partene som inngår i

samarbeidet. En mulig forklaring på hva som kan ha muliggjort det gode samarbeidet mellom departementene og virksomhetene er således holdningene omkring kommunikasjon og tillit. Rent geografisk befinner også departementene og virksomhetene seg i Oslo hvilket til tross for digitale møteløsninger eksempelvis kanskje har muliggjort de ukentlige uformelle møtene mellom NAV og ASD, som informanten i NAV pekte på som meget viktige med hensyn til løpende rådgivning, diskusjoner og kompetanseutveksling. I sin undersøkelse av tillit mellom sentrale myndigheter og underordnet offentlig ledelse viser Christensen et.al (2006, s. 119) til at kontinuerlig dialog hvor en gjør erfaringsutvekslinger bidrar til å styrke gjensidig tillit, hvilket samsvarer med funnene i denne undersøkelsen. Det gode samarbeidet mellom departementene og virksomhetene kan derfor forklares med utgangspunkt i atferdsmønstre assosiert med stewardship teori hvor virksomhetene innehar oppfatningen om at deres egeninteresser best ivaretas ved å sikre et godt samarbeid med departementet, fremfor å bidra til økt konflikt gjennom forfølgelse av egeninteresser på bekostning av kollektive interesser. På en annen side, slik det er nevnt tidligere, påpeker Finansdepartementets veileder i etatsstyring at tillit og åpenhet er viktige faktorer for en optimal styringsdialog. Her pekes det mot at tillitsrelasjoner kontinuerlig må styrkes og at det må være en balanse med hensyn til tettheten i personlige relasjoner mellom departement og underliggende virksomhet for optimal kontakt og reduksjon av utfordringer i dialogen. I sammenheng med både LK og NAV sin løpende kontakt med departementene i øvrige hensiktsmessige møter og samtaler utenom formelle elementer i etatsstyringsdialogen, kan dette kanskje ha bidratt til etablering av tillit og åpenhet i relasjonene. Dette kan således forklare det gode samarbeidet i forbindelse med både LØFT-prosjektet og Prosjekt 1.

Til tross for redegjørelser om gode samarbeid i både LØFT og Prosjekt 1, trakk informantene i LK frem at det tidvis var noe ulik virkelighetsforståelse mellom departement og virksomhet, der de fortrakk ulike behovsbaserte sekvensielle tilnærminger til beslutningstaking i prosjektgjennomføringen. Dette kan gi uttrykk for agentproblemer i form av avvik i mål-middel-sammenhenger mellom KD og LK, hvilket samsvarer med atferdsmønstre assosiert med prinsippal-agent-teori. Funnet regnes imidlertid ikke som vesentlige nok til å styrke H2a i forbindelse med LØFT-prosjektet. Dette blant annet med hensyn til at utfordringene imidlertid kun forekom til enkelte tider i prosjektgjennomføringen og beskriver kun relasjonen på enkelte tidspunkter. Relasjonen som generelt kommer til syne mellom departement og virksomhet i tilknytning til både LØFT og Prosjekt 1 samsvarer i hovedsak med antagelser i stewardship teori og styrker dermed H2b.

6.2.2 Informasjonssymmetri

Slik det fremkommer i kapittel 5.1.2/5.2.2 er det utledet konkurrerende teoretiske forventninger om hvorvidt KD/ASD har tett formell oppfølging av LK/NAV gjennom elementer i styringsdialogen, eller om oppfølgingen i stor grad har vært uformell.

I analysen av intervjudata fremkommer det at KD sin oppfølging av LK beskrives som tett og formell hvilket utøves gjennom etableringen av formelle informasjonssystemer slik som årsrapporter, halvårsrapporter, etatsstyringsmøter og KS-ordningen. Resultatene fra analysen tilsier at en også har benyttet seg av faglige dialogmøter, statusmøter og/eller kontaktmøter som kun omhandlet LØFT. Tilsvarende opplegg ble også avdekket i ASD sin oppfølging av NAV som innebærer en tett formell styringsdialog gjennom etatsstyringsmøter, rapporter og egne fagmøter tilknyttet Prosjekt 1. En slik form for oppfølging samsvarer i stor grad med forventninger i prinsippal-agent-teori og kan forklares ved å forstå de formelle elementene som informasjonssystemer som bidrar til å gi departementene kontinuerlig informasjon om gjennomføringen av digitaliseringsprosjektene. Dette kan omfatte resultater og måloppnåelse på formaliserte krav som fungerer som viktig indikatorer på hvorvidt arbeidet gjennomføres i henhold til departementenes forventninger. Det bidrar således til å redusere risiko for målkonflikt og informasjonsasymmetri mellom aktørene hvilket prinsippal-agent-teori predikerer er tilstedeværende. Om departementene er tilfredse med rapporteringen kan også dette tenkes å øke graden av tillit ettersom det verifiserer at virksomhetenes atferd er i tråd med departementenes forventninger. Funnene i den empiriske undersøkelsen antyder blant annet dette gjennom informantenes redegjørelser om en gradvis oppbygging av tillit underveis, hvorpå hyppigheten av rapporteringen avtok. Som nevnt i forrige delkapittel redegjøres det i Finansdepartementets veileder i etatsstyringen at tillit mellom departement og underliggende virksomhet er viktig for styringsdialogen. Det er imidlertid en nær sammenheng mellom tillit og kontroll, hvorpå sterke kontrollregimer kan gi oppfatninger om manglende tillit. Samtidig presiserer veilederen at tilliten kan være god til tross for slike kontrollregimer (Finansdepartementet, 2011, s. 15). Dette samsvarer med funnene omkring etatsstyringen i forbindelse med både LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 der forholdsvis tett formell oppfølging tilsynelatende ikke har hatt noen negativ effekt på opplevelsen av tillit.

På den andre siden antyder funnene at det i nokså stor grad også praktiseres uformell dialog og oppfølging gjennom samtaler, løpende dialoger og møter parallelt med den formelle oppfølgingen i etatsstyringsregimet. I sammenheng med relasjonen mellom KD og LK ble det anvendt løpende samtaler med saksbehandlere, budsjettsiden og fagavdelingen i

departementet. Ettersom kontakten ble begrunnet av LK med at disse avdelingene i departementet hadde stort ansvar med behov for løpende informasjon vedrørende LØFT-prosjektet, kan dette utgangspunkt i stewardship teori være et eksempel på at virksomhetens atferd er forankret i samarbeid å kollektive interesser. Tilsvarende ordninger ble også anvendt i relasjonen mellom ASD og NAV i forbindelse med Prosjekt 1 der det ble gjennomført ukentlige møter utenom styringsdialogen for å fremme kompetanseutveksling og rådgivning. Dette kan i henhold til antagelser i stewardship teori være et eksempel på at NAV er villige til å fremme kollektive interesser ved å tilpasse seg og korrigere sin atferd på bakgrunn av råd og signaler gitt fra departementet i disse møtene. Disse signalene må imidlertid ikke forveksles med styringssignaler i styringsdialogen ettersom dette er dialog som føres i uformelle kanaler. Slik det også nevnes i veilederen for etatsstyring er ikke slike møter «(...) en arena for ny, eller endret, styring» (Finansdepartementet 2011, s. 14). Funnene indikerer således at oppfølgingen av både LK og NAV ikke utelukkende assosieres med enten prinsippal-agent-teori eller stewardship teori, men heller en kombinasjon av de to. Dette styrker således både H3a og H3b. Ovennevnte funn tilsier også at KD og ASD har involvert seg i mer eller mindre lik grad utover den ordinære styringsdialogen i LØFT-prosjektet og Prosjekt 1, hvilket avkrefter H9 dedusert fra empiri og tidligere forskning.

Informasjon

Videre fremkommer det i kapittel 5.1.2/5.2.2 at det er utledet konkurrerende teoretiske forventinger om hvorvidt LK/NAV har videreformidlet, eller unnlatt å videreformidle kritisk informasjon om prosjektgjennomføringen til KD/ASD vedrørende resultater, utfordringer eller fremdrift generelt. Det er også utledet konkurrerende teoretiske forventninger om hvorvidt KD/ASD har videreformidlet, eller unnlatt å videreformidle kritisk informasjon til LK/NAV som potensielt kan ha konsekvenser for prosjektgjennomføringen.

Det fremkommer videre at både LK og NAV i tilstrekkelig grad har videreformidlet kritisk informasjon om prosjektgjennomføringene til KD og ASD. I forbindelse med prosjektstopp i Prosjekt 1 gikk NAV bevisst frem for å unngå å arbeide på tvers av styringssignalene til ASD. Dette trekker forholdsvis tydelige paralleller til atferdsmønstre assosiert med stewardship teori ettersom NAV aktivt søkte å sikre kollektive interesser fremfor å kun handle ut i fra eget ønske om å stanse prosjektet. NAV anser tilsynelatende at deres interesser er best beskyttet ved at de fremmer samarbeid, og at det er ønskelig å unngå atferd som står i strid med styringssignaler fra ASD ettersom dette kan øke risikoen for konflikt. Dette kan gi en indikasjon på at målkonflikter ikke er så tilstedeværende som innholdsanalysen av

tildelingsbrevet gir uttrykk for og at NAV og ASD i hovedsak jobber med utgangspunkt i felles mål i digitaliseringsarbeidet. Dette styrker dermed H4b forankret i stewardship teori.

I sammenheng med LØFT-prosjektet redegjør imidlertid informantene for manglende viderefremming av informasjon fra KD i den innledende fasen av prosjektet, hvilket kan forklares som et tilfelle av moral hazard fra prinsipalen sin side, ettersom departementet på bakgrunn av sin hierarkiske posisjon kan flytte ansvarliggjøring nedover i hierarkiet. Det er imidlertid lite konkret informasjon rundt denne hendelsen og atferden forekom kun i et avgrenset tidsrom i LØFT-prosjektet, hvilket kan gjøre det problematisk å styrke H6a. Videre fremkommer det ingen ytterligere konkrete utfordringer til viderefremming av informasjon mellom KD og LK, men at det er enkelte utfordringer i forbindelse med behandlingen av informasjonen i departementet ettersom kun et fåtall i KD faktisk har dyptgående kjennskap til prosjektet. Hva som er bakgrunnen for denne praksisen i departementet er ukjent, men gir imidlertid uttrykk for manglende forutsetninger i KD for oppfølgingen av store komplekse digitaliseringsprosjekter. En slik påstand underbygges også av uttalelser i intervjuet med LK hvor det vises til en manglende forståelse for samspillet mellom komplekse prosesser, digitalisering og kommunikasjon i departementet. Dette trekker kanskje også noen paralleller til konseptet om moral hazard hos prinsipal fremfor agent, der departementet flytter ansvarliggjøring nedover i hierarkiet og således ikke ta konsekvensene av en problematisk prosjektgjennomføring.

Forutsetninger

I forbindelse med vurderingen av LK sine forutsetninger for prosjektgjennomføringen av LØFT viser funnene at det ble gjort grep i styresammensetningen internt i virksomheten for å sikre relevant IKT og prosjektkompetanse. Uttalelser fra informantene fra både departement og virksomhet indikerer at prosjektet ble oppfattet som stort og krevende, men at begge aktører vurderte det som gjennomførbart for LK. Det fremkommer imidlertid at det var satt ambisjoner om gevinstrealisering parallelt med prosjektgjennomføringen, hvilket ble opplevd som utfordrende ettersom KD gjorde løpende kutt i de frigjorte pengene som skulle sørge for gevinstrealiseringen. Disse funnene samsvarer rent overordnet kanskje med kritikken av for høye ambisjonsnivåer i offentlige digitaliseringsprosjekter. Det kan også forklares av den utvidede prinsipal-agent-modellen i sammenheng med sviktende tilretteleggelse for virksomheten i forsøket på realisering av målsatte gevinster. Dette kan også gi uttrykk for den ulike virkelighetsoppfatningen mellom departement og virksomhet nevnt tidligere, men slik informantene redegjør for ble det imidlertid etablert konsensus rundt disse kuttene, slik at

gevinstrealiseringene ble muliggjort. Funnet styrker imidlertid ikke H7 ettersom dette var en utfordring det ble etablert konsensus rundt. En slik konsensus indikerer imidlertid tillit og åpenhet i dialogen mellom KD og LK ettersom en aktivt jobber for å sikre kollektive interesser.

Videre kommer det frem i KS2 av prosjektet at virksomheten i all hovedsak hadde tilstrekkelig styringsunderlag for gjennomføring av LØFT. En overordnet positiv KS2 kombinert med informantenes uttalelser gir dermed inntrykk av at virksomheten selv, i tillegg til eksterne konsulenter, mente at LK hadde tilstrekkelig styringsmessige forutsetninger for gjennomføringen av LØFT, hvilket styrker H5b forankret i stewardship teori. Jansen & Jacobsen (2012, s. 12-13) gjennomførte imidlertid i sin undersøkelse av styringen av tverrgående IKT-prosjekter intervjuer med personer tilknyttet LØFT. Informantene ga her uttrykk for at fagdepartementet manglet kompetanse i forbindelse med styringen av digitaliseringsprosjektet, og at de opplevde dette som problematisk for forvaltningens gjennomføringsevne. Analysen i denne oppgaven har også identifisert mangel på kompetanse og erfaring på departementsnivå tilknyttet arbeid med digitaliseringsprosjekter, samt de utfordringene dette medførte i LØFT.

I sammenheng med Prosjekt 1 ble også forutsetningene til NAV vurdert som tilstrekkelige. Det er et tydelig samsvar mellom vurderingene gjort i KS2 og uttalelsene til informanter både fra ASD og NAV, hvor det er en generell opplevelse av at NAV hadde riktige forutsetninger for gjennomføringen av Prosjekt 1 med hensyn til kompetanse og erfaring i helt sentrale roller i prosjektet. Dette styrker således H5b tilknyttet stewardship teori. Forholdene som informanten i NAV trekker frem vedrørende mulige svakheter ved KS2 kan ikke kobles direkte til hypotesene om forutsetninger og gir dermed ingen utslag på hvorvidt hypotesene styrkes eller ikke. At KS2, fra informanten i NAV sitt perspektiv, potensielt ikke fanger opp alle relevante forhold i sammenheng med virksomhetens forutsetninger for gjennomføringen av Prosjekt 1 er imidlertid et svært interessant funn som anses som relevant for oppgavens forskningsspørsmål. I likhet med LØFT-prosjektet gir ambisjonen om å kombinere uforereformen med digitalisering i Prosjekt 1 uttrykk for relativt store ambisjonsnivåer ettersom reformer alene medfører særskilte strukturelle og kulturelle utfordringer kombinert med at digitaliseringsprosjekter generelt betegnes som høyrisikoprojekter (Røvik, Roness, Lægreid, & Christensen, 2009, p. 149) . Kritikken vedrørende ambisjonsnivået i offentlige digitaliseringsprosjekter kan således også være gjeldende for Prosjekt 1.

Delegering

I forbindelse med KD sin delegering av digitaliseringsarbeid til LK viser funnene at delegeringen ble opplevd som god med tydelig definerte oppgaver og målsettinger. Det fremkommer imidlertid at budsjettordningen som anvendes i forvaltningen ikke var optimal for gjennomføringen av LØFT ettersom den satt forholdsvis rigide rammer for bruk av finansielle midler. LK anmodet i denne sammenheng om tilpasning ved å overføre penger mellom årene for å unngå risiko for utilstrekkelige årsbudsjetter, hvilket KD valgte å tilrettelegge for. Parallelt med LØFT-prosjektet ble det også gjort løpende endringer i lovverket som potensielt kunne skapt utfordringer for IKT-utviklingen i prosjektet, men som ble tilrettelagt fremdriften i prosjektgjennomføringen av LØFT. Slike hensyn og tilpasninger av departementet indikerer pro-organisatorisk atferd hos KD og fremstår som tydelige eksempler på aktiv tilretteleggelse i tilfeller av sviktende regulatoriske forutsetninger for prosjektgjennomføringen i LK. Dette avviser følgelig H7.

Også i Prosjekt 1 tilsier funnene at ASD sin delegering er gjennomført på en god måte hvorpå det ikke har vært noen nevneverdige diskusjoner vedrørende fullmakter eller lignende. Det fremkommer imidlertid ingen detaljer om orientering om risikoutsettelse eller konkret tilretteleggelse i tilfeller av sviktende regulatoriske forutsetninger. Det er på bakgrunn av dette vanskelig å gi empirisk støtte til H7.

6.3 Overordnet betydningen av styringstrekkene

Det er tidligere i oppgaven blitt presentert et sett med hypoteser med utgangspunkt i de konkurrerende teoriene prinsipal-agent-teori og stewardship teori hvilket redegjorde for forventninger til funn i den empiriske undersøkelsen av LØFT-prosjektet i LK og Prosjekt 1 i NAV. Funnene indikerer at prosjektene deler mer eller mindre identiske trekk i sammenheng med hypotesene. Gjennom drøftingen av empiri og teori er totalt *fire* hypoteser i tilknytning til stewardship teori blitt styrket. På den andre siden har kun to hypoteser i tilknytning til prinsipal-agent-teori blitt styrket. Videre har imidlertid de to hypotesene tilknyttet den utvidede prinsipal-agent-modellen blitt avvist. Oversikten over hypotesene er lagt som *vedlegg 1* i vedleggslisten i oppgaven. Prosjektene bærer således i større grad trekk av atferdsmønstre assosiert med stewardship teori og kun noen få trekk fra prinsipal-agent-teori. Dette samsvarer i stor grad med funn gjort av Schillemans & Bjurstrøm (2019) i deres analyse av tillits- og kontrollbaserte tilnærminger i den nederlandske forvaltningen hvor en konkluderer med at det anvendes en kombinasjon av styringstilnærminger assosiert med både

agentteori og stewardship teori. Slik funnene tilsier styres både LK og NAV formelt på atferd gjennom tildelingsbrev og har et samarbeid med hvert sitt etatsstyrende departementene som karakteriseres som tillitsfullt. Videre er oppfølgingsregimene til både KD og ASD, generelt og i forbindelse med digitaliseringsprosjektene, både formelle gjennom rapportering og møter i styringsdialogen og uformelle gjennom samtaler, uformelle møter og øvrig løpende dialog. Funnene viser også at informasjonsflyten mellom departement og virksomhet har vært godt i LØFT og Prosjekt 1. Det trekkes imidlertid frem fra LK sitt perspektiv at KD på et tidspunkt ikke videreformidlet tilstrekkelig med informasjon, og at de kanskje ikke hadde et tilstrekkelig rustet apparat i departementet for å håndtere den informasjonen som kom frem. Dette er funn som fremstår som noe overraskende i forhold til forventningene ettersom disse trekkene kommer frem i kontrollcasen der prosjektgjennomføringen er karakterisert som vellykket, og ikke mislykket. Videre deler også LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 egenskapen at de hadde riktige forutsetninger slik som tilstrekkelig kompetanse, erfaring og generelt underlag for å kunne håndtere prosjektgjennomføringene. I forbindelse med departementenes delegering av digitaliseringsarbeidet fremstår også denne som tilstrekkelig i begge casene. Ettersom LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 deler de samme karakteristikkene med hensyn til oppgavens hypoteser og det ikke er identifisert en tilstedeværelse av konkrete variabler i LØFT som er fraværende i Prosjekt 1, er det således ingen trekk ved styringen i denne undersøkelsen som kan forklare graden av vellykkethet i prosjektgjennomføringene.

6.4 Alternative forklaringer

Til tross for at det ikke er identifisert trekk ved hjelp av prinsippal-agent-teori eller stewardship teori som kan forklare graden av vellykkethet i prosjektgjennomføringene i LØFT-prosjektet og Prosjekt 1, er det imidlertid enkelte detaljer ved funnene som kan være hensiktsmessig å diskutere nærmere. Et av de mest sentrale funnene i denne sammenheng er at MRS som overordnet styringssystem i etatsstyringen virker å bygge på en logikk som ikke er like kompatibel med styringstilnærmingene som anvendes på prosjektstyringsnivå slik som smidige metoder. MRS som styringstilnærming gjennom etatsstyringen er imidlertid felles for både LØFT-prosjektet og Prosjekt 1, og kan derfor ikke regnes som en nødvendig betingelse for at et prosjekt kan ha en høy eller lav grad av vellykkethet i prosjektgjennomføringen. Til tross for enkelte kompatibilitetsproblemer er imidlertid det overordnede inntrykket at det ikke skapte vesentlige problemer for verken LØFT-prosjektet eller Prosjekt 1. Dette avkrefter dermed H8 dedusert fra empiri og tidligere forskning.

Videre ble det imidlertid i forbindelse med KD sin delegering av digitaliseringsarbeid til LK identifisert at det var gjennomført forholdsvis omfattende tilrettelegging både med hensyn til endringer i lovverk og øvrig tilrettelegging gjennom spesialtilpasning i sammenheng med de statlige budsjettene. Dette for å best mulig støtte opp under prosjektgjennomføringen av LØFT slik at denne sørget for realisering av både resultatmål og effektmål. På den andre siden ble det i forbindelse med Prosjekt 1 ikke identifisert noen konkrete tiltak hvor like omfattende tilrettelegging hadde forekommet. Dette kan muligens antyde at det har vært større grad av tilretteleggelse i tilfeller av sviktende regulatoriske forutsetninger i LØFT-prosjektet sammenlignet med Prosjekt 1. Slik det kom frem i intervjuet med LK var den aktive tilretteleggelsen viktig rent økonomisk slik at årsbudsjettene var optimale nok for å gjennomføre planlagt digitalisering, men også for at utviklingen av de digitale løsningene faktisk skulle være kompatible med løpende endringer i lovverket. Det er således rimelig å hevde at kontinuerlige økonomiske utfordringer som følge av budsjettordningen i staten og løpende problematikk forbundet med å samkjøre utviklingen av de digitale tjenestene med endringer i lovverket ville kunnet skapt signifikante problemer for prosjektgjennomføringen i LK. En vil imidlertid måtte gjøre en mer omfattende undersøkelse av delegering og tilrettelegging i de ulike prosjektene for å kunne sammenligne disse trekkene fullstendig. Det er imidlertid interessant å se disse funnene i lys av funnene gjort i Jansen & Jacobsen (2012, s. 4) der det blant annet pekes mot utfordringer i samarbeid om budsjett og finansiering, samt koordinering av rettslige reguleringer, hvilket omhandler de samme forholdene diskutert ovenfor.

7 Konklusjon

Forholdet mellom departement og underliggende virksomhet kan være forholdsvis problemfritt, men det kan også oppstå problemer mellom aktørene når departementer delegere oppgaver gjennom sine årlige tildelingsbrev til de ulike offentlige virksomhetene. Trekk ved etatsstyringen kan sies å ha innflytelse på atferd i offentlige virksomheter, og kan følgelig ha relevans for utfallet i virksomhetenes politikimplementering. Tidligere forskning har identifisert utfordringer tilknyttet MRS som styringsform i kontekst av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor, og det er også stilt spørsmålsteget ved departementenes rolle og ansvarsområder i slik politikimplementering.

Oppgaven har tatt sikte på å undersøke hvorvidt den avhengige variabelen «vellykkethet i prosjektgjennomføring» kan forklares ved hjelp av prinsippal-agent-teori og stewardship teori innenfor et forskningsdesign tilknyttet MSSD. Casene som undersøkes er i hovedsak like, men avviker i denne sammenheng på deres avhengige variabel og formålet har vært å identifisere eventuelle uavhengige variabler som forklarer dette. Dette har således blitt studert i en komparativ casestudie av LØFT-prosjektet i Lånkassen og Prosjekt 1 i NAV. Det har blitt sett på graden av de teoretiske variablene målkonflikt og informasjonsasymmetri, hvilken betydning disse har hatt i prosjektgjennomføringene og om det er likheter og/eller ulikheter mellom prosjektene med utgangspunkt i disse.

Oppgaven har i denne sammenheng tatt utgangspunkt i en to-delt problemstilling hvor første forskningsspørsmål er deskriptivt: *Hva kjennetegner styringen av digitalisering i offentlig sektor?* Resultatene fra oppgavens empiriske undersøkelse har demonstrert at både LØFT-prosjektet og Prosjekt 1 i større grad er styrt av tillitsbaserte tilnærminger til styring assosiert med stewardship teori, enn kontrollbaserte tilnærminger assosiert med prinsippal-agent-teori. Det anvendes således en kombinasjon av tillits- og kontrollbaserte styringstilnærminger som blant annet også er avdekket i tidligere internasjonale studier av over-/underordnet-forhold i offentlig forvaltning. Overordnet kjennetegnes dermed styringen av digitalisering i offentlig sektor (på bakgrunn av LØFT og Prosjekt 1) av et flertall trekk assosiert med stewardship teori, og en mindre andel trekk assosiert med prinsippal-agent-teori. Resultatene viser imidlertid at det er mer eller mindre identiske styringstrekk ved LØFT-prosjektet og Prosjekt 1. Videre er det identifisert variasjon i informasjonsflyten mellom departement og underliggende virksomhet på ulike tidspunkter i prosjektene, men denne kan ikke sies å være betydelig.

Etter å ha redegjort for trekk ved styringen av digitalisering gjennom de to ulike prosjektene har formålet vært å svare på oppgavens andre forskningsspørsmål: *Kan trekk ved styringen forklare graden av vellykkethet i digitaliseringsprosjektene?* Funnene viser at det ikke forekommer variasjon i styringstrekk i den grad forventningene skulle tilsi og at digitaliseringen, til tross for ulik grad av vellykkethet i de ulike prosjektgjennomføringen, styres relativt likt i relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet.

Sammenregnet kan ikke trekk ved styringen forklare graden av vellykkethet i digitaliseringsprosjektene i noen nevneverdig grad og forklaringskraften til prinsippal-agent-teori og stewardship teori er i denne sammenheng svak. Digitaliseringen styres tilsynelatende likt gjennom etatsstyringen i de to ulike casene, men digitaliseringsprosjektene som er blitt studert har likevel ulikt utfall. Dette antyder muligens at utfordringene for styringen av digitalisering i offentlig sektor ikke er lokalisert i etatsstyringen og relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet.

Funnene i de alternative forklaringene peker imidlertid i retning av at MRS som overordnet styringspraksis er karakterisert av en logikk som er mindre kompatibel med logikken bak mer smidige styringstilnæringer, som er en forholdsvis vanlig praksis i moderne digitalisering av prosesser, tjenester og løsninger. En kan i denne sammenheng anmode om videre forskning, samt spekulere i om en mer «smidig» overordnet styringspraksis i offentlig sektor – slik Dunleavy et al. (2005) også fremlegger i forbindelse med DEG – kan være hensiktsmessig for å i større grad gjøre koblingen mellom etatsstyring og prosjektstyring mer optimal.

Litteraturliste

- Adcock, R., & Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *The American Political Science Review*, 95(3), 529-546.
- Administrasjons- og kirke departementet. (2013). *Digital agenda for Norge: IKT for vekst og verdiskaping*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/4339bb2154bd4b829f1d147bb2b26da8/no/pdfs/stm201220130023000dddpdfs.pdf>.
- Andersen, S. S. (2013). *Casestudier : forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg. ed.). Bergen: Fagbokforl.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0c702e88bcb4970aa8b019f24df9d72/no/pdfs/stp200420050046000dddpdfs.pdf>.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2019). Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/dep/asd/om-arbeids--og-sosialdepartementet/etatstyring/underliggende-etater/arbeids_og_velferdsetaten/id1511/
- Arbeidsdepartementet. (2012). *Tildelingsbrev for 2012*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tidelingsbrev_2012_arbeids_og_velferdsdirektoratet.pdf.
- Arbeidsdepartementet. (2013). *Tildelingsbrev for 2013*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/ccfdb1de77a04e41ad4989825a70e315/tidelingsbrev_2013_arbeids_og_velferdsdirektoratet.pdf.
- Banfield, E. C. (1975). Corruption as a Feature of Governmental Organization. *The Journal of Law and Economics*, 18(3), 587-605. doi:10.1086/466826
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2007). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: Stein Rokkan Centre for Social Studies.
- Christensen, T., Læg Reid, P., & Stigen, I. M. (2006). Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform. *International Public Management Journal*, 9(2), 113-139. doi:10.1080/10967490600766987
- Davis, J., Schoorman, F., & Donaldson, L., (1997). Davis, Schoorman, and Donaldson Reply: The Distinctiveness of Agency Theory and Stewardship Theory. *The Academy of Management Review*, 22(3), 611-613.

- Difi. (2016). *Ikke bare en pådriver: Om utøvelsen av KMDs samordningsroller*. Retrieved from https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-8_ikke_bare_padraver_om_utovelsen_av_kmds_samordningsroller.pdf
- Difi. (2019). *Departementene i førersetet for omstilling? Et samarbeidsprosjekt med DFØ*. Retrieved from
- Difi. (2019a). God praksis. Retrieved from <https://www.prosjektveiviseren.no/god-praksis>
- Difi. (2019b). Prosjektstyring. Retrieved from <https://www.difi.no/fagomrader-og-tjenester/styring-og-organisering/virkomhetens-prosjektorganisasjon/prosjektstyring>
- Difi. (2019c). Prosjektveiviseren. Retrieved from <https://www.prosjektveiviseren.no>
- Dovre International AS. (2007). *LØFT-Modulis*. Retrieved from <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261975586/KS2%20LØFT-Modulis%20010907%20Dovre%20International%20O.pdf>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management Is Dead Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. doi:10.1093/jopart/mui057
- Döhler, M. (2018). Discovering the Dark Side of Power: The Principal's Moral Hazard in Political-Bureaucratic Relations. *International Journal of Public Administration*, 41(3), 190-202. doi:10.1080/01900692.2016.1256893
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. doi:10.2307/258191
- Finansdepartementet. (2011). *Veileder i Etatsstyring*.
- Fishenden, J., & Thompson, M. (2013). Digital government, open architecture, and innovation: why public sector IT will never be the same again. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(4), 977. doi:10.1093/jopart/mus022
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Gerring, J. (2017). *Case study research : principles and practices* (2nd ed. ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforl.
- Hirsch, P., & Hirsch, P. (1987). "Dirty hands" versus "clean models": is sociology in danger of being seduced by economics? *Theory and Society*, 16, 317-336.
- Jacobsen, D. I. (2003). *Forståelse, beskrivelse og forklaring : innføring i samfunnsvitenskapelig metode for helse- og sosialfagene*. Kristiansand: Høyskoleforl.

- Jansen, A., & Jacobsen, I., Berg,. (2012). Fra kontrollør til aktør: Behov for nye roller for fagdepartementene i styring av tverrgående IKT-prosjekter? Noen erfaringer fra styringen av større IKT-prosjekter i forvaltningen.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. doi:10.1016/0304-405X(76)90026-X
- Jorgensen, M. (2015). Suksess og fiasko i offentlige IKT-prosjekter: En oppsummering av forskningsbasert kunnskap og evidensbaserte tiltak. Retrieved from https://www.regjeringen.no/contentassets/9018344feae44c1f9a2a114e768ebd1b/sukses_s_fiasko_offentlige_ikt-prosjekter.pdf
- Killengreen, I. (2015). Hva styrer digitaliseringen i offentlig sektor? Retrieved from <https://www.digi.no/artikler/hva-styrer-digitaliseringen-i-offentlig-sektor/210613>
- Kiser, E. (1999). Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *Sociological Theory*, 17(2), 146-170. doi:10.1111/0735-2751.00073
- Kjærvik, J., & Askim, J. (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Retrieved from Universitetet i Oslo: Kommunal-, & moderniseringsdepartementet. (2014). *Digitalisering i offentlig sektor*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringen-i-offentlig-sektor/id2340245/>.
- Kommunal-, & moderniseringsdepartementet. (2015). Hva er statsforvaltningen? Organisering og fakta. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>
- Kommunal-, & moderniseringsdepartementet. (2016). *Digital agenda for Norge: IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet* Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/fe3e34b866034b82b9c623c5cec39823/no/pdfs/stm201520160027000dddpdfs.pdf>.
- Kunnskapsdepartementet. (2007). *Tildelingsbrev for 2007: Statens lånekasse for utdanning*. Retrieved from https://nsd.no/polsys/data/filer/tildelingsbrev/lanekassen_2007.pdf.
- Kunnskapsdepartementet. (2015). *Tildelingsbrev til Statens lånekasse for utdanning for 2015*. Retrieved from <https://www.lanekassen.no/Global/Tildelingsbrev/Tildelingsbrev%202015.pdf>.
- Levy, J. S. (2008). Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18.
- Lund, T. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

- Lægneid, P., & Christensen, T. (2011). *The Ashgate research companion to new public management*. Farnham: Ashgate.
- Lånekassen. (2015). *Sluttrapport for LØFT-programmet: Fornyelsen i Lånekassen 2004-2015*. Retrieved from <https://www.lanekassen.no/Global/Om%20organisasjonen/Sluttrapport%20LØFT.pdf>
- Lånekassen. (2015b). Gartner Norge AS: Sluttevaluering av LØFT-programmet. Retrieved from https://www.lanekassen.no/nb-NO/Om_Lanekassen/tall-og-fakta-/andre-rapporter/Fornyelse-av-Lanekassen/gartner-norge-as-sluttevaluering-av-loft-programmet/
- Lånekassen. (2019). Organisasjonen. Retrieved from https://www.lanekassen.no/nb-NO/Om_Lanekassen/Organisasjonen/
- Metier, & Møreforskning Molde. (2015). *KSP-rapport nr. 1 for Modernisering av IKT i NAV: Rapport til FInansdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/asd/dokumenter/2015/modernisering_av_ikt_navv1_0_sladdet_versjon_sikret.pdf
- Metier AS. (2012). *KS2 av Moderniseringsprogrammet av IKT i NAV - Prosjekt 1*. Retrieved from <https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261975586/KS2+Moderniseringsprogrammet+av+IKT+i+NAV+-+Prosjekt+1+27042012+Metier.pdf/77d48936-f2f4-4d46-b160-7b2e682b110d>
- Moderniseringsdepartementet. (2005). *Bedre statlig styring: Styring og styringsreformer i offentlig virksomhet*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/mod/rap/2005/0013/ddd/pdfv/260370-styring_og_styringsreformer_i_offentlig_virksomhet.pdf
- Moe, T. (2012). Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy. *Forum: A Journal of Applied Research in Contemporary Politics*, 10(2). doi:10.1515/1540-8884.1508
- NAV. (2019). Organisering av NAV. Retrieved from <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Om+NAV/Fakta+om+NAV/organisering-av-nav>
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, Atherton.
- NOU 2016:3. (2016). *Ved et vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi*. Retrieved from

<https://www.regjeringen.no/contentassets/64bcb23719654abea6bf47c56d89bad5/no/pdfs/nou201620160003000dddpdfs.pdf>.

- Perrow, C. (1986). *Complex organizations : a critical essay* (3rd ed. ed.). New York: McGraw-Hill.
- Produktivitetskommissjonen. (2015). Det er også en risiko å ikke igangsette digitaliseringsprosjekter. Retrieved from <https://www.digi.no/artikler/det-er-ogsaa-en-risiko-a-ikke-igangsette-digitaliseringsprosjekter/197716>
- Røvik, K. A., Roness, P. G., Læg Reid, P., & Christensen, T. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : instrument, kultur, myte* (2. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Schillemans, T., & Busuioc, M. (2014). Predicting public sector accountability: From agency drift to forum drift. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 191-215.
- Schillemans, T., & Bjurstrøm, K. H. (2019). Trust and Verification: Balancing Agency and Stewardship Theory in the Governance of Agencies. *International Public Management Journal*, 1-35. doi:10.1080/10967494.2018.1553807
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. doi:10.1177/1065912907313077
- SSØ. (2006). *Mål- og resultatstyring i staten: En veileder i resultatmåling*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/fagerbergutvalget/veilede-resultatmaaling.pdf>
- Sundaramurthy, C., & Lewis, M. (2003). Control and Collaboration: Paradoxes of Governance. *The Academy of Management Review*, 28(3), 397-415.
- Utdannings-, & forskningsdepartementet. (2003). *Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/c414bdfd16dd444eb97aaf6aa5757b46/no/pdfs/stm200320040012000dddpdfs.pdf>.
- Veggeland, N. (2013). Nytt perspektiv på mål- og resultatstyring.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: An Expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 8(2), 173-202. doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377
- Waterman, R. W., Rouse, A. A., & Wright, R. (2004). *Bureaucrats, politics, and the environment*
- Wood, B. D. (1988). Principals, bureaucrats, and responsiveness in clean air enforcement. *American Political Science Review*, 82(1), 213. doi:10.2307/1958066

Vedlegg

Vedlegg 1: Oversikt over hypoteser fra prinsipal-agent-teori og stewardship teori

Hypotese	Prinsipal-agent-teori (a) Stewardship teori (b)	Empiri
H1a	<i>Styringsdokumentene overfor LK er i større grad atferdsbaserte enn utfallsbaserte.</i>	Empirisk støtte
H1b	<i>Styringsdokumentene overfor LK er i større grad utfallsbaserte enn atferdsbaserte.</i>	Avvist
H2a	<i>Samarbeidet mellom KD og LK beskrives som mindre godt og preges av mistillit.</i>	Avvist
H2b	<i>Samarbeidet mellom KD og LK beskrives som godt og preges av tillit.</i>	Empirisk støtte
H3a	<i>KD har hatt tett formell oppfølging av LK gjennom elementer i styringsdialogen.</i>	Empirisk støtte
H3b	<i>KD har i stor grad anvendt uformell oppfølging av LK.</i>	Empirisk støtte
H4a	<i>LK har unnlatt å videreformidle kritisk informasjon om prosjektgjennomføringen til KD vedrørende resultater, utfordringer eller fremdrift generelt.</i>	Avvist
H4b	<i>LK har videreformidlet relevant kritisk informasjon om prosjektgjennomføringen av LØFT til KD vedrørende resultater, utfordringer eller fremdrift generelt.</i>	Empirisk støtte
H5a	<i>Til tross for manglende kompetanse og erfaring har LK gitt uttrykk overfor KD at virksomheten har riktige forutsetninger for å kunne håndtere prosjektgjennomføringen av LØFT.</i>	Avvist
H5b	<i>LK har de riktige forutsetningene for å kunne håndtere prosjektgjennomføringen av LØFT, og har overfor KD vært</i>	Empirisk støtte

	<i>pålitelige i sammenheng med hvilken kompetanse og erfaring de har gitt uttrykk for at de besitter.</i>	
H6	<i>KD har unnlatt å videreformidle kritisk informasjon til LK som potensielt kan ha konsekvenser for prosjektgjennomføringen.</i>	Avvist
H7	<i>KD har gjennomført en utilstrekkelig delegering av digitaliseringsarbeidet til LK uten nødvendig orientering om risikoutsettelse eller tilretteleggelse i tilfeller av sviktende regulatoriske forutsetninger for vellykket prosjektgjennomføring.</i>	Avvist

Hypotese	Prinsipal-agent-teori (a) Stewardship teori (b)	Empiri
H1a	<i>Styringsdokumentene overfor NAV er i større grad atferdsbaserte enn utfallsbaserte.</i>	Empirisk støtte
H1b	<i>Styringsdokumentene overfor NAV er i større grad utfallsbaserte enn atferdsbaserte.</i>	Avvist
H2a	<i>Samarbeidet mellom ASD og NAV beskrives som mindre godt og preges av mistillit.</i>	Avvist
H2b	<i>Samarbeidet mellom ASD og NAV beskrives som godt og preges av tillit.</i>	Empirisk støtte
H3a	<i>ASD har hatt tett formell oppfølging av NAV gjennom elementer i styringsdialogen.</i>	Empirisk støtte
H3b	<i>ASD har i stor grad anvendt uformell oppfølging av NAV.</i>	Empirisk støtte
H4a	<i>NAV har unnlatt å videreformidle kritisk informasjon om prosjektgjennomføringen av Prosjekt 1 til ASD vedrørende resultater, utfordringer eller fremdrift generelt.</i>	Avvist
H4b	<i>NAV har videreformidlet relevant kritisk informasjon om prosjektgjennomføringen av Prosjekt 1 til ASD vedrørende resultater, utfordringer eller fremdrift generelt.</i>	Empirisk støtte
H5a	<i>Til tross for manglende kompetanse og erfaring har NAV gitt uttrykk overfor ASD at virksomheten har riktige forutsetninger for å kunne håndtere prosjektgjennomføringen av Prosjekt 1.</i>	Avvist
H5b	<i>NAV har de riktige forutsetningene for å kunne håndtere prosjektgjennomføringen av Prosjekt 1, og har overfor ASD vært pålitelige i sammenheng med hvilken kompetanse og erfaring de har gitt uttrykk for at de besitter.</i>	Empirisk støtte
H6	<i>ASD har unnlatt å videreformidle kritisk informasjon til NAV som potensielt kan ha konsekvenser for prosjektgjennomføringen.</i>	Avvist

H7	<i>ASD har gjennomført en utilstrekkelig delegering av digitaliseringsarbeidet til NAV uten nødvendig orientering om risikoutsettelse eller tilretteleggelse i tilfeller av sviktende regulatoriske forutsetninger for vellykket prosjektgjennomføring.</i>	Avvist
-----------	---	--------

Vedlegg 2: Intervjuguide

Intervjuguide (Arbeids- og sosialdepartementet)

Innledning

1) Til å begynne med ønsker jeg at du forteller litt om hvor lenge du har jobbet i Arbeids- og sosialdepartementet og hvor du har jobbet tidligere i karrieren?

Innledende om prosjektet

2) Hva var formålet med Prosjekt 1 i Moderniseringsprogrammet i Arbeids- og velferdsetaten?

3) Kan du si litt om departementets rolle overfor etaten i sammenheng med prosjektet?
- Hvordan fungerer etatsstyringen (generelt)?
- Hva var din rolle i perioden prosjektet pågikk?

4) Hvor mange personer var delaktige i etatsstyringen av etaten i perioden prosjektet pågikk?
• Hva var de ulike ansvarsområdene i etatsstyringen?

5) Ble det gjennomført en evaluering av Etaten sine forutsetninger (evner, ferdigheter, kapasitet) for å drive den operasjonelle styringen?

6) Var det på noe tidspunkt knyttet bekymring til prosjektets gjennomføring? (størrelse, kompleksitet og/eller ambisjoner/mål)
• Hvis ja - når og hvorfor?
• Ble dette videreformidlet til departementet? (Kun relevant for Etaten)

7) Ble dere eksponert for spesifikke risikoer ved delegeringen av prosjektet til Arbeids- og velferdsetaten? I så tilfelle, hvilke? (til prinsipal)

9) Hvilke tiltak ble gjennomført i forbindelse med kvalitetssikring av prosjektet?

Kontroll (etatsstyring, styringsdialog os)

8) Kan du fortelle litt om styringsdialogen mellom departementet og etaten underveis i prosjektet? Hvordan vil du omtale denne?
- Hvordan fungerte etatsstyringen?
- Hvorfor ble det anvendt en slik form for styring? (sett utenom MRS standard)
- Ble oppfølgingsrutiner anvendt? (etatsstyringsmøter, rapporteringsrutiner og øvrige møter)
 - hvem deltok på etatsstyringsmøter?
- Hvordan vil du bedømme formidlingen av informasjon mellom departementet og etat? Var det på noe tidspunkt utfordringer med å forstå informasjonen?
- Vil du trekke frem konkrete hendelser som du mener hadde betydning for styringen?

10) Oppfatter du at tildelingsbrev og styringsdialogen mellom departementet og etaten gjenspeiler karakteristikkene ved mål- og resultatstyring?
• Hva med aktivitetsstyring?

11) I hvilken grad vil du/dere si at departementet har vært i stand til å overvåke prosjektgjennomføringen?

- Hvordan vil du omtale deres evne til å bedømme atferden til etaten?
- Hadde dere nok informasjon underveis? Delte dere tilstrekkelig med viktig informasjon med etaten?

12) Ble det anvendt sanksjons- eller insentivmekanismer i styringen?

13) I hvilken grad vil du hevde at etaten hadde autonomi i prosjektgjennomføringen?

- Hvorfor?

- Tror etaten har hatt et ønske om større grad av autonomi?

14) Ble det gitt noen former for styringssignaler underveis i etatsstyringsmøtene?

- Hvis ja, hvilke signaler ble gitt?

15) Hvordan vil du vurdere den kontinuerlige måloppnåelsen til prosjektet? Hvordan håndterte dere tilfeller der målsettinger eventuelt ikke ble nådd?

- Forekom det på noe tidspunkt endring/justering i målsetting?
- Hvilke konsekvenser har dårlig måloppnåelse hatt for etaten? (hvis relevant)

16) Hvilke styringsutfordringer møtte dere på i den aktuelle perioden?

16) Har effektivitet vært et viktig moment i prosjektgjennomføringen?

17) Gjorde dere endringer i etatsstyringen i sammenheng med prosjektet?

- Endringer i mål?

- Endring i ledelse/styringsansvarlige?

- Endringer i styringsinstrumenter? (Mål- og styringsparametere)

Hvis nei:

- Observerte dere endringer i effekten av enkelte styringsinstrumenter?

Evaluering

18) Hva opplever du/dere som mest utfordrende ved MRS av Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med et digitaliseringsprosjekt slik som Prosjekt 1 i Moderniseringsprogrammet?

19) I hvilken grad mener du/dere foreliggende mål, resultat- og aktivitetskrav gjenspeiler overordnede mål ved digitaliseringsarbeid i offentlig sektor?

20) På hvilken måte vil du/dere bedømme målingen av Etaten på valgte styringsparametere?

- Har det vært utfordringer ved målingen av eksempelvis aktivitet og resultater?

21) Opplever du at etaten sin aktivitet har vært i tråd med mål, resultat og aktivitetskrav i SSD, tildelingsbrev og lignende?

- Tilstrekkelig oversikt? Rapportering?
- Eventuelle interessenemotsetninger eller tegn til mistillit? (probing)

22) Har det vært tilfeller av mer uformell oppfølging, og på hvilken måte vil du beskrive denne? Med dette menes oppfølging slik som uformelle samlinger, samtaler og diskusjoner? Anser du dette som nyttig?

23) Hvor viktig anså du og ditt departement overvåking av etaten sin aktivitet i prosjektet og hvilket styringsinstrument opplevde du som mest hensiktsmessig?

Informantenes øvrige tanker:

24) I kontekst av etatsstyring: opplever du digitaliseringsprosjekter (med det formål å forbedre og effektivisere prosesser) som mer/mindre krevende å styre enn andre prosjekter?

- Hvorfor?
- Hvilke faktorer vil du trekke frem som underbygger din oppfatning?

25) Hvordan mener du digitaliseringsprosjekter (slik som dette prosjektet) bør styres? - Er det elementer i sentralt styringsdokument eller tildelingsbrev som burde vært revidert?

26) Hvordan vil du omtale utfallet i prosjektet?

- Hvilke faktorer ligger til grunn for dette?

27) Hvilke styringsrelaterte faktorer mener du var direkte avgjørende for utfallet i prosjektet?

- Kunne noe ha blitt gjort annerledes i etatsstyringen og styringsdialogen?

Avslutning

28) Hvilken lærdom sitter du/dere igjen med i etterkant av dette prosjektet?

- Om digitaliseringsprosjekter?
- Om etatsstyringen/styringsdialogen?

29) Ønsker du å legge til noe du anser som relevant, men som jeg ikke har stilt deg spørsmål om i dette intervjuet?

Intervjuguide (Kunnskapsdepartementet)

Informant 1 KD; Informant 2 KD

Introduksjon

- Forskningsprosjektet er ikke rettet mot prosjektledelsen, men mot den politiske styringen, styringsdialogen og relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet.
- Implementeringsstudie med prosessen i fokus, og ikke effekter. Effekt og prosess er imidlertid nært tilknyttet og er således likevel relevant, men ingen primærhensikt med studien.

DEL 1 (Bakgrunnsinformasjon)

Til å begynne med trenger jeg noe bakgrunnsinformasjon om dere

1. Vil dere fortelle litt om departementet og kort om ansvarsområder?
2. Hvor lenge har dere jobbet i Kunnskapsdepartementet? Har dere tidligere erfaringer fra tilsvarende roller?

DEL 2 (Informasjon om prosjekt og omorganisering)

4. Kan dere fortelle litt om hva dere mener var formålet med Løft-prosjektet i Lånekassen?
 - Opplevde dere prosjektet som en nødvendig investering?
5. Kan du si litt om departementets rolle overfor Lånekassen?
Hva var deres rolle i perioden prosjektet pågikk? Hvor mange personer deltok i etatsstyringen?
6. Kan du fortelle litt om hvordan dere arbeidet med delegeringen av prosjektet til Lånekassen?
 - Hvilken informasjon ble dere gitt i forbindelse med digitaliseringsprosjektet?
Hvem ga info?
7. Har dere et inntrykk av at det var enighet blant involverte i Lånekassen vedrørende hvordan prosjektet skulle gjennomføres?
 - Opplevde dere utfordringer i startfasen av prosjektgjennomføringen?
8. Ble det gjennomført en evaluering av Lånekassen sine forutsetninger (evner, ferdigheter, kapasitet) for å drive den operasjonelle styringen?

9. Var det på noe tidspunkt knyttet bekymring til prosjektets gjennomføring? (størrelse, kompleksitet og/eller ambisjoner/mål)

- Hvis ja - når og hvorfor?
- Hvilke tiltak ble gjennomført i forbindelse med kvalitetssikring?

10. Ble dere eksponert for spesifikke risikoer ved delegeringen av prosjektet til Lånekassen? I så tilfelle, hvilke?

DEL 3 (Styringsdialog og prosjektgjennomføring)

11. Kan du fortelle litt om styringsdialogen mellom departementet og Lånekassen underveis i prosjektet? Hvordan vil du omtale denne?

- Hvordan fungerte etatsstyringen?
- Ble det anvendt ulike oppfølgingsrutiner? (etatsstyringsmøter, rapporteringsrutiner og øvrige møter)
- hvem deltok på etatsstyringsmøter?
- Hvordan vil du bedømme formidlingen av informasjon mellom departementet og etat? Var det på noe tidspunkt utfordringer med å forstå informasjonen?
- Vil du trekke frem konkrete hendelser som du mener hadde betydning for styringen?

12. Oppfatter dere at tildelingsbrev, SSD og styringssignaler mellom departementet og Lånekassen gjenspeilet karakteristikken ved mål- og resultatstyring?

- Opplever dere at etatsstyringen (og det som fremgikk i SSD) var i overensstemmelse med overordnede mål ved digitaliseringsarbeid i offentlig sektor?

13. Har dere en oppfatning om at involverte i Lånekassen forholdt seg likt til SSD/styringssignaler, og praktiserte operasjonell styring deretter?

- Hvis ikke dette er tilfellet, ser dere potensielle årsaker til det?

14. I hvilken grad opplevde dere at Lånekassen var positive til prosjektet?

- Har dere observert endringer i holdninger/atferd fra prosjektstart til prosjektslutt?

15. I hvilken grad vil dere si at departementet har vært i stand til å overvåke prosjektgjennomføringen?

- Hvordan vil du omtale deres evne til å bedømme atferden til Lånekassen?
- Fikk dere nok fortløpende informasjon underveis? Delte dere tilstrekkelig med viktig informasjon med Lånekassen? Hva?

16. I hvilken grad vil dere hevde at Lånekassen hadde autonomi i prosjektgjennomføringen?

- Hvorfor?
- Konsekvenser?
- Tror dere Lånekassen har hatt et ønske om større grad av autonomi?

17. Ble det gitt noen former for styringssignaler underveis i etatsstyringsmøtene?

- Hvis ja, hvilke signaler ble gitt?

18. Ble det anvendt sanksjons- eller insentivmekanismer i styringen?

19. Hvordan vil dere vurdere den kontinuerlige måloppnåelsen til prosjektet?

Hvordan håndterte dere tilfeller der målsettinger eventuelt ikke ble nådd?

- Forekom det på noe tidspunkt endring/justering i målsetting?
- Hvilke konsekvenser har dårlig måloppnåelse hatt for etaten? (hvis relevant)
- Opplever dere at det er lik oppfatning om dette i Lånekassen?

20. Hvilke styringsutfordringer møtte dere på i den aktuelle perioden?

21. Har effektivitet vært et viktig moment i prosjektgjennomføringen?

22. Gjorde dere endringer i etatsstyringen med hensyn til prosjektet?

- Endringer i mål?
- Endring i ledelse/styringsansvarlige?
- Endringer i styringsinstrumenter? (Mål- og styringsparametere)
- Hvordan opplevde dere dette? Opplever dere at det var tilsvarende tanker hos involverte i Lånekassen?

Hvis nei:

- Observerte dere endringer i effekten av enkelte styringsinstrumenter?

DEL 4 (Overordnede tanker)

23. Det har vært en rekke ulike kommentarer, debatter og medieoppslag rundt gjennomføringen av offentlige digitaliseringsprosjekter. Hvordan opplever dere dette?

- Opplever dere at det har vært diskusjoner internt i Lånekassen?

24. Hva opplever dere som mest utfordrende ved MRS av Lånekassen i forbindelse med et digitaliseringsprosjekt slik som Løft?

27. Opplever dere at Lånekassen sin aktivitet har vært i tråd med mål, resultat og aktivitetskrav i SSD, tildelingsbrev og lignende?

- Tilstrekkelig oversikt? Rapportering?
- Eventuelle interessemotsetninger eller tegn til mistillit? (probing)

28. Har det vært tilfeller av mer uformell oppfølging, og på hvilken måte vil du beskrive denne? Med dette menes oppfølging slik som uformelle samlinger, samtaler og diskusjoner? Anser du dette som nyttig?

29. Hvor viktig anså dere og deres departement overvåking av Lånekassen sin aktivitet i prosjektet og hvilket styringsinstrument opplevde du som mest hensiktsmessig?

- Hvordan mener dere er Lånekassen sin opplevelse av dette?

30. Har det blitt observert uforutsette konsekvenser av prosjektgjennomføringen?

24) I kontekst av etatsstyring: opplever dere digitaliseringsprosjekter (med det formål å forbedre og effektivisere prosesser) som mer/mindre krevende å styre enn andre prosjekter?

- Hvorfor?
- Hvilke faktorer vil dere trekke frem som underbygger din oppfatning?

25) Hvordan mener dere digitaliseringsprosjekter (slik som dette prosjektet) bør styres?

- Er det elementer i sentralt styringsdokument eller tildelingsbrev som burde vært revidert?

26) Hvordan vil dere omtale utfallet i prosjektet?

- Hvilke faktorer ligger til grunn for dette?

27) Hvilke styringsrelaterte faktorer mener dere var direkte avgjørende for utfallet i prosjektet?

- Kunne noe ha blitt gjort annerledes i etatsstyringen og styringsdialogen?

Avslutning

28) Hvilken lærdom sitter dere igjen med i etterkant av dette prosjektet?

- Om digitaliseringsprosjekter?
- Om etatsstyringen/styringsdialogen?

29) Ønsker du å legge til noe du anser som relevant, men som jeg ikke har stilt deg spørsmål om i dette intervjuet?

Intervjuguide (Lånekassen)

Informant 1 LK; Informant 2 LK

Introduksjon

- Forskningsprosjektet er ikke rettet mot prosjektledelsen, men mot koblingen mellom etatsstyring og prosjektstyring, styringsdialogen og relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet.
- Implementeringsstudie med prosessen i fokus, og ikke effekter. Effekt og prosess er imidlertid nært tilknyttet og er således likevel relevant, men ingen primærhensikt med studien.

DEL 1 (Bakgrunnsinformasjon)

Til å begynne med trenger jeg noe bakgrunnsinformasjon om dere

1. Vil dere fortelle litt om LK og kort om etatens ansvarsområder?
2. Hvor lenge jobbet du i LK? Har du tidligere erfaringer fra tilsvarende roller?

DEL 2 (Informasjon om prosjekt og omorganisering)

4. Kan dere fortelle litt om hva du mener var formålet med LØFT-modulis?
 - Opplevde dere prosjektet som en nødvendig investering?
 - Hva var LK sin rolle?
6. Kan dere fortelle litt om ditt inntrykk av departementets delegering av prosjekt til LK?
 - Vurderer dere den som tilstrekkelig god?
 - Hvilken informasjon ble gitt i forbindelse med digitaliseringsprosjektet? Hvem ga info?
7. Har dere et inntrykk av at det var enighet blant involverte i LK vedrørende hvordan prosjektet skulle gjennomføres?
 - Opplevde dere utfordringer i startfasen av prosjektgjennomføringen?
8. Ble det etter deres oppfatning gjennomført en tilstrekkelig evaluering av LK sine forutsetninger (evner, kompetanse, kapasitet) for å gjennomføringen av prosjektet?

9. Var det på noe tidspunkt knyttet bekymring til prosjektgjennomføringen? (størrelse, kompleksitet og/eller ambisjoner/mål)

- Hvis ja - når og hvorfor?
- Hvilke grep gjorde dere, og hvorfor? Resultat?

DEL 3 (Styringsdialog og prosjektgjennomføring)

11. Kan dere fortelle litt om styringsdialogen mellom LK og KD i prosjektet? Hvordan vil du omtale denne?

- Hvordan fungerte etatsstyringen?
- Hvilke formelle elementer var inkludert i styringsdialogen? (Rapporteringskrav, møter etc)
- Hvordan vil du bedømme formidlingen av informasjon mellom departementet og etat? Var det på noe tidspunkt utfordringer med å forstå informasjonen?
- Vil du trekke frem konkrete hendelser eller aspekter ved dialogen som du mener hadde betydning for styringen? (positivt/negativt)
- Utfordringer i prosjektstyringen?

12. Oppfatter dere at tildelingsbrev, SSD og styringssignaler mellom departementet og LK gjenspeilet karakteristikken ved mål- og resultatstyring?

- Opplever dere at etatsstyringen (og det som fremgikk i dokumenter) var i overensstemmelse med overordnede mål ved digitaliseringsarbeid i offentlig sektor?

13. Har dere en oppfatning om at involverte i LK forholdt seg likt til styringssignaler, og utførte aktivitet deretter?

- Hvis ikke dette er tilfellet, ser dere potensielle årsaker til det?

14. I hvilken grad var dere positive til prosjektet?

- Endret på noe tidspunkt dine holdninger seg?
- I hvilken grad oppfattet dere andre kollegaer som positive?

15. I hvilken grad vil dere si at KD har vært i stand til å overvåke prosjektgjennomføringen?

- Oppfatter du at de delte tilstrekkelig med informasjon, til riktig tid, som var viktig for prosjektgjennomføringen?
- Ansa dere oppfølgingen som viktig?
- Hvordan vil dere omtale departementet sitt engasjement?
- Hva tenker dere generelt om graden av departementenes deltakelse i slike prosjekter? Er de aktivt nok involvert, eller kunne de vært mer/mindre aktive?

16. I hvilken grad vil dere hevde at LK hadde autonomi i prosjektgjennomføringen?

- Hvorfor?
- Konsekvenser?
- Hadde LK på noe tidspunkt et ønske om større grad av autonomi?

19. Hvordan vil dere vurdere den kontinuerlige måloppnåelsen til prosjektet? Hvordan håndterte LK tilfeller der målsettinger eventuelt ikke ble nådd?
- Forekom det på noe tidspunkt endring/justering i målsetting? (omorg.)
 - Hvilke konsekvenser har dårlig måloppnåelse hatt for LK? (hvis relevant)
 - Opplever dere at det er lik oppfatning om dette i departementet?

21. Har effektivitet vært et viktig moment i prosjektgjennomføringen?

22. Ble det gjennomført endringer i etatsstyringen med hensyn til prosjektet?
- Endringer i mål?
 - Endring i ledelse/styringsansvarlige?
 - Endringer i styringsinstrumenter? (Mål- og styringsparametere)
 - Hvordan opplevde dere dette? Opplever dere at det var tilsvarende tanker i departementet?

DEL 4 (Overordnede tanker)

23. Det har vært en rekke ulike kommentarer, debatter og medieoppslag rundt gjennomføringen av offentlige digitaliseringsprosjekter generelt. Hvordan opplever dere dette?

- Opplever dere at det har vært diskusjoner internt i LK?

24. Hva opplever dere som mest utfordrende ved MRS av LK i forbindelse med et digitaliseringsprosjekt slik som LØFT?

27. Opplever dere at LK sin aktivitet har vært i tråd med mål, resultat og aktivitetskrav i SSD, tildelingsbrev og lignende?

- Tilstrekkelig oversikt? Rapportering?
- Eventuelle interessemotsetninger mellom LK og KD, eller tegn til mistillit? (probing)

28. Har det vært tilfeller av mer uformell oppfølging, og på hvilken måte vil du beskrive denne? Med dette menes oppfølging slik som uformelle samlinger, samtaler og diskusjoner? Anser du dette som nyttig?

30. Har det blitt observert uforutsette konsekvenser av prosjektgjennomføringen?

24) Ifm koblingen mellom etatsstyring og prosjektstyring (forankring): opplever dere digitaliseringsprosjekter (med det formål å forbedre og effektivisere prosesser) som mer/mindre krevende å styre enn andre prosjekter?

- Hvorfor?
- Hvilke faktorer vil dere trekke frem som underbygger din oppfatning?
- Hvordan bør de styres (igjennom styringsdialogen)?

26) Hvordan vil dere omtale utfallet i LØFT?

- Hvilke faktorer ligger til grunn for dette?
- Hvilke styringsrelaterte faktorer var direkte avgjørende for utfallet?
- Kunne noe vært gjort annerledes i etatsstyringen og styringsdialogen?

Avslutning

28) Hvilken lærdom sitter dere igjen med i etterkant av dette prosjektet?

- Om digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor?
- Om etatsstyringen/styringsdialogen?

29) Ønsker dere å legge til noe du anser som relevant, men som jeg ikke har stilt deg spørsmål om i dette intervjuet?

Intervjuguide (NAV)

Introduksjon

- Forskningsprosjektet er ikke rettet mot prosjektledelsen, men mot den politiske styringen, styringsdialogen og relasjonen mellom departement og underliggende virksomhet.
- Implementeringsstudie med prosessen i fokus, og ikke effekter. Effekt og prosess er imidlertid nært tilknyttet og er således likevel relevant, men ingen primærhensikt med studien.

DEL 1 (Bakgrunnsinformasjon)

Til å begynne med trenger jeg noe bakgrunnsinformasjon om deg

1. Vil dere fortelle litt om NAV og kort om etatens ansvarsområder?
2. Hvor lenge jobbet du i NAV? Har du tidligere erfaringer fra tilsvarende roller?

DEL 2 (Informasjon om prosjekt og omorganisering)

4. Kan du fortelle litt om hva du mener var formålet med Moderniseringsprogrammet (prosjekt 1) i NAV?

- Opplevde du prosjektet som en nødvendig investering?
- Hva var NAV sin rolle?

6. Kan du fortelle litt om ditt inntrykk av departementets delegering av prosjekt til NAV?

- Vurderer du den som tilstrekkelig god?
- Hvilken informasjon ble gitt i forbindelse med digitaliseringsprosjektet? Hvem ga info?

7. Har du et inntrykk av at det var enighet blant involverte i NAV vedrørende hvordan prosjektet skulle gjennomføres?

- Opplevde du utfordringer i startfasen av prosjektgjennomføringen?
- **I innlegget ditt på feiltrinnskonferansen snakker du om ulik virkelighetsforståelse mellom ulike aktører i samfunnet.** Opplevde du at dette var tilfellet i relasjonen mellom departementet og NAV? Årsaker til dette?
- Du snakket også om at god forventningsstyring forut og kommunikasjon underveis er viktige elementer i et slikt prosjekt. Kan du fortelle litt om dette?

8. Ble det etter din oppfatning gjennomført en tilstrekkelig evaluering av NAV sine forutsetninger (evner, ferdigheter, kapasitet) for å drive den operasjonelle styringen av prosjektet?

- Som nevnt på feiltrinnskonferansen: Planer og KS fanget ikke opp underliggende problemer. Kan du fortelle litt om dette? (Kombinasjon av utførereform og mod. Program)
- Undervurdering av prosjektstyringsfaget, bygget for lite kompetanse.
- Satte ut ledelse til kunde/leverandør – årsker til dette?

9. **Vi har vært inne på det:** Men var ar det på noe tidspunkt knyttet annen bekymring til prosjektets gjennomføring? (størrelse, kompleksitet og/eller ambisjoner/mål)

- Hvis ja - når og hvorfor?
- Hvilke tiltak ble gjennomført i forbindelse med kvalitetssikring?
- Du har uttalt deg om mangel på kompetanse ifm direktørmøtene (forstod ikke problemene). Kan du fortelle litt om dette?
- Du uttalte deg også om sprikende råd på hva dere burde gjøre, som innebar store menings- og kulturforskjeller (mellom hvem?). Kan du utdype dette?
-

10. Ble dere eksponert for spesifikke risikoer ved å få delegert et slikt prosjektet av departementet? I så tilfelle, hvilke?

DEL 3 (Styringsdialog og prosjektgjennomføring)

11. Kan du fortelle litt om styringsdialogen mellom NAV og departementet underveis i prosjektet? Hvordan vil du omtale denne?

- Hvordan fungerte etatsstyringen?
- Ble det anvendt ulike oppfølgingsrutiner? (etatsstyringsmøter, rapporteringsrutiner og øvrige møter)
- hvem deltok på etatsstyringsmøter?
- Hvordan vil du bedømme formidlingen av informasjon mellom departementet og etat? Var det på noe tidspunkt utfordringer med å forstå informasjonen?
- Vil du trekke frem konkrete hendelser som du mener hadde betydning for styringen?

12. Oppfatter du at tildelingsbrev, SSD og styringssignaler mellom departementet og NAV gjenspeilet karakteristikkene ved mål- og resultatstyring?

- Opplever dere at etatsstyringen (og det som fremgikk i SSD) var i overensstemmelse med overordnede mål ved digitaliseringsarbeid i offentlig sektor?

13. Har du en oppfatning om at involverte i NAV forholdt seg likt til SSD/styringssignaler, og praktiserte operasjonell styring deretter?

- Hvis ikke dette er tilfellet, ser dere potensielle årsaker til det?
- I ditt innlegg på feiltrinnskonferansen meddelte du at et stort engangsbeløp førte til at flere fremmet interesser for å få løst ytterligere behov. Opplever du at dette har påvirket hvordan involverte i NAV forholdt seg til overordnede instruksjoner?

14. I hvilken grad var du positiv til prosjektet?
- Endret på noe tidspunkt dine holdninger seg?
 - I hvilken grad oppfattet du andre kollegaer som positive?
 - Under feiltrinnskonferanse nevnte du at de som skulle eie, forvalte og bruke løsningene mistet tillit til at moderniseringsprogrammet ville levere. Kan du fortelle litt om dette?
15. I hvilken grad vil du si at departementet har vært i stand til å overvåke prosjektgjennomføringen?
- Oppfatter du at de delte tilstrekkelig med informasjon, til riktig tid, som var viktig for prosjektgjennomføringen?
16. I hvilken grad vil du hevde at NAV hadde autonomi i prosjektgjennomføringen?
- Hvorfor?
 - Konsekvenser?
 - Hadde NAV på noe tidspunkt et ønske om større grad av autonomi?
17. Ble det gitt noen former for styringssignaler underveis i etatsstyringsmøtene?
- Hvis ja, hvilke signaler ble gitt?
18. Ble det anvendt sanksjons- eller insentivmekanismer i styringen?
19. Hvordan vil du vurdere den kontinuerlige måloppnåelsen til prosjektet? Hvordan håndterte NAV tilfeller der målsettinger eventuelt ikke ble nådd?
- Forekom det på noe tidspunkt endring/justering i målsetting? (omorg.)
 - Hvilke konsekvenser har dårlig måloppnåelse hatt for NAV? (hvis relevant)
 - Opplever dere at det er lik oppfatning om dette i departementet?
20. Hvilke styringsutfordringer møtte dere på i den aktuelle perioden?
21. Har effektivitet vært et viktig moment i prosjektgjennomføringen?
22. Ble det gjennomført endringer i etatsstyringen med hensyn til prosjektet?
- Endringer i mål?
 - Endring i ledelse/styringsansvarlige?
 - Endringer i styringsinstrumenter? (Mål- og styringsparametere)
 - Hvordan opplevde dere dette? Opplever dere at det var tilsvarende tanker i departementet?
- Hvis nei:**
- Observert dere endringer i effekten av enkelte styringsinstrumenter?

DEL 4 (Overordnede tanker)

23. Det har vært en rekke ulike kommentarer, debatter og medieoppslag rundt gjennomføringen av prosjektet, og offentlige digitaliseringsprosjekter generelt. Hvordan opplever dere dette?

- Opplever dere at det har vært diskusjoner internt i NAV?

24. Hva opplever du som mest utfordrende ved MRS av NAV i forbindelse med et digitaliseringsprosjekt slik som Prosjekt 1?

27. Opplever du at NAV sin aktivitet har vært i tråd med mål, resultat og aktivitetskrav i SSD, tildelingsbrev og lignende?

- Tilstrekkelig oversikt? Rapportering?
- Eventuelle interessemotsetninger eller tegn til mistillit? (probing)

28. Har det vært tilfeller av mer uformell oppfølging, og på hvilken måte vil du beskrive denne? Med dette menes oppfølging slik som uformelle samlinger, samtaler og diskusjoner? Anser du dette som nyttig?

29. Hvordan opplevde du departementets oppfølging av prosjektet og i hvilken grad anså du denne som viktig?

- Opplevde du de anvendte styringsinstrumentene som hensiktsmessige?
- Hva mener du er departementet sin opplevelse av dette?

30. Har det blitt observert uforutsette konsekvenser av prosjektgjennomføringen?

24) I kontekst av etatsstyring: opplever du digitaliseringsprosjekter (med det formål å forbedre og effektivisere prosesser) som mer/mindre krevende å styre enn andre prosjekter?

- Hvorfor?
- Hvilke faktorer vil du trekke frem som underbygger din oppfatning?

25) Hvordan mener du digitaliseringsprosjekter (slik som dette prosjektet) bør styres?

- Er det elementer i sentralt styringsdokument eller tildelingsbrev som burde vært revidert?

26) Hvordan vil du omtale utfallet i prosjekt 1? (frem til prosjektstopp og omorganisering)

- Hvilke faktorer ligger til grunn for dette?

27) Hvilke styringsrelaterte faktorer mener du var direkte avgjørende for utfallet i prosjektet?

- Kunne noe ha blitt gjort annerledes i etatsstyringen og styringsdialogen?

Avslutning

28) Hvilken lærdom sitter du igjen med i etterkant av dette prosjektet?

- Om digitaliseringsprosjekter?
- Om etatsstyringen/styringsdialogen?

29) Ønsker du å legge til noe du anser som relevant, men som jeg ikke har stilt deg spørsmål om i dette intervjuet?

Vedlegg 3: Informantliste

Aktør	Referanse i tekst	Dato
Kunnskapsdepartementet	Informant 1 KD	11.09.19
Kunnskapsdepartementet	Informant 2 KD	11.09.19
Lånekassen	Informant 1 LK	23.10.19
Lånekassen	Informant 2 LK	23.10.19
Arbeids- og sosialdepartementet	Informant ASD	26.08.19
Arbeids- og velferdsetaten (NAV)	Informant NAV	30.09.19

Vedlegg 4: Kodeskjema til innholdsanalyse

ASD - NAV 2012															
MÅL	MÅLKATEGORI SP	SP1	SP2	Aktivitet	Krav	Styringskrav	Atferdskrav	Utfallskrav	Styringsform						
3.1 Flere i ar	Effektmål	6	3	3	12	19	15	4	Atferdsbasert styring: 15 atferdsbaserte krav > 4 utfallsbaserte krav						
3.2 Et inklud	Effektmål	1	0	1	2	4	2	2	Verken atferds- eller utfallsbasert styring: 2 atferdsbaserte krav og 2 utfallsorienterte krav						
3.3 Virksomh	Effektmål	1	1	0	2	4	3	1	Atferdsbasert styring: 3 atferdsbaserte krav > 1 utfallsbaserte krav						
3.4 Bidra til	Effektmål	2	2	2	5	8	5	3	Atferdsbasert styring: 5 atferdsbaserte krav > 3 utfallsbaserte krav						
3.5 Et økono	Resultatmål	0	0	0	0	1	0	1	Utfallsbasert styring: 0 atferdsbaserte krav < 1 utfallsbaserte krav						
3.6 Bedre le	Effektmål	0	0	0	3	4	3	1	Atferdsbasert styring: 3 atferdsbaserte krav > 1 utfallsbaserte krav						
3.7 Tjeneste	Resultatmål	2	0	2	7	10	7	3	Atferdsbasert styring: 7 atferdsbaserte krav > 3 utfallsbaserte krav						
3.8 Rett støn	Effektmål	4	0	4	13	17	13	5	Atferdsbasert styring: 13 atferdsbaserte krav > 5 utfallsbaserte krav						
3.9 God gjen	Prosessmål	0	0	0	11	12	12	0	Atferdsbasert styring: 12 atferdsbaserte krav > 0 utfallsbaserte krav						
Antall mål		9													
Prosessmål		1													
Resultatmål		2													
Effektmål		6													

ASD - NAV 2013									
MÅL	MÅLKATEGG	SP	SP1	SP2	Aktivitetskra	Styringskrav	Aterderskrav	Utfallskrav	Styringsform
3.1 Flere i ar Effektmål		9	2	7	19	29	21	8	Aterdersbasert styring: 21 aterdersbaserte krav > 8 utfallsbaserte krav
3.2 Et inklud Effektmål		0	0	0	2	3	2	1	Aterdersbasert styring: 2 aterdersbaserte krav > 1 utfallsbaserte krav
3.3 Virksomh Effektmål		2	1	1	3	6	4	2	Aterdersbasert styring: 4 aterdersbaserte krav > 2 utfallsbaserte krav
3.4 Bidra til Effektmål		0	0	0	5	6	5	1	Aterdersbasert styring: 5 aterdersbaserte krav > 1 utfallsbaserte krav
3.5 Et økonomi Resultatmål		0	0	0	3	4	3	1	Aterdersbasert styring: 3 aterdersbaserte krav > 1 utfallsbaserte krav
3.6 Bedre lev Effektmål		0	0	0	3	4	3	1	Aterdersbasert styring: 3 aterdersbaserte krav > 1 utfallsbaserte krav
3.7 Teneste/ Resultatmål		3	0	3	7	11	7	4	Aterdersbasert styring: 7 aterdersbaserte krav > 4 utfallsbaserte krav
3.8 Rett støn Effektmål		5	1	4	9	15	10	5	Aterdersbasert styring: 10 aterdersbaserte krav > 5 utfallsbaserte krav
3.9 Effektiv Effektmål		0	0	0	10	11	10	1	Aterdersbasert styring: 10 aterdersbaserte krav > 1 utfallsbaserte krav
3.10 Bidra til Effektmål		0	0	0	1	2	1	1	Verken aterders- eller utfallsbasert styring: 1 aterdersbasert krav og 1 utfallsorientert krav
Antall mål		10							
Prosessmål		0							
Resultatmål		2							
Effektmål		8							

KD/LK 2007					
MÅL	MÅLKATEGORI				
2.1 <i>Sørge for</i>	Effektmål				
2.2.1 <i>Andele</i>	Resultatmål				
2.2.2 <i>Gjenno</i>	Resultatmål				
2.2.3 <i>Gjenno</i>	Resultatmål				
2.3.1 <i>Leverer</i>	Prosessmål				
2.3.2 <i>Gjenno</i>	Prosessmål				
Antall mål	6				
Prosessmål	2				
Resultatmål	3				
Effektmål	1				
Aktivitetskrav	10				
Styringskrav	16				
Atferdskrav	12				
Utfallskrav	4				
Styringsform					
Styringsform	Atferdsbasert styring: 16 atferdsbaserte krav > 4 utfallsbaserte krav				

