

# Modernisering av IKT i NAV

På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør  
i Moderniseringsprogrammet?

av

Marit Knutshaug Ervik og Dagfinn Slette

Avhandling avlagt ved Handelshøjskolen i København (CBS) og  
Institut for Uddannelse og Pædagogik, Aarhus Universitet (DPU)

for graden

Master of Knowledge Management

(Master i Kunnskapsledelse)

2014





## SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR- /KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER

Forfatter(e): Marit Knutshaug Ervik og Dagfinn Slette

Tittel: På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i  
Moderniseringsprogrammet?

Studieprogram: Master i Kunnskapsledelse

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HINTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre  
Kan frigis fra: \_\_\_\_\_

Dato: 27.08.2014

underskrift  
Marit Knutshaug Ervik

underskrift  
Dagfinn Slette

# FORORD

På studiesamling i København i august 2012 var det oppsummering av del 1 for MKL- studiet med tema læringsprosesser i praksis. På denne samlingen fikk vi blant annet presentert en nordisk master som omhandlet teknologi i organisasjoner, og forelesning om reform, innovasjon og profesjon i offentlig sektor. Begge forfattere av denne masteroppgaven har ledererfaring fra henholdsvis offentlig forvaltning og privat næringsliv, hvor IKT er sentralt som verktøy i tjeneste- og produktleveransene. Dette sammen med erfaringer fra vår egen arbeidspraksis, ga en inspirasjon til å skrive masteroppgaven sammen. Det var derfor interessant for oss å velge en problemstilling hvor vi kunne bruke vår førforståelse innen ledelse, og samtidig se på utfordringer knyttet til store IKT-prosjekt. Arbeidet med oppgaven har gitt oss ny kunnskap som har ført til bedre forståelse og førforståelse av ulike problemstillinger som gjør seg synelig i jobbsammenheng, og gjennom frivillige lag og organisasjoner som vi deltar i.

Vi vil rette en stor takk til NAV for sin åpenhet og imøtekommenhet som gjorde det mulig for oss å gjennomføre casestudie av Moderniseringsprogrammet med tilgang til Sentralt styringsdokument (SSD). Vi vil også takke intervjuobjektene som hadde ulike lederstillinger i NAV. Dette bidro til at vi fikk en spennende forskningsprosess.

Summen av arbeidet i masteroppgaven med teori, empiri og analyse mener vi har bidratt til at vi har nådd studiets målsetning om å ha bli en mer reflektert praktiker, og gjøre oss i stand til å være en utviklingsagent. Arbeidet med masteroppgaven har vært mest arbeidskrevende med studiet, men ikke minst også den største læringsprosessen som har gitt oss et mer presist begrepsapparat, større innsikt i organisatoriske forhold og refleksjoner omkring egen praksis. Når vi nå nærmer oss slutten på studiet, har vi en oppfatning av at vi har utviklet oss til å ha blitt bedre i stand til å utøve våre lederroller.

Vi ønsker å takke våre arbeidsgivere, medstudenter, forelesere og andre tilretteleggere av MKL-studiet. Alle har bidratt til kunnskapsoverføring som har gitt oss større faglig innsikt. Vi vil også rette en stor takk til vår veileder, førsteamanuensis Robert Bye ved Høgskolen i Nord-Trøndelag, for god faglig veiledning, imøtekommenhet og raushet. Vi har opplevd tilgjengelighet og støtte gjennom hele masterperioden, samtidig som han har gitt oss nye perspektiver og nyttige innspill. Vi har etter hver veiledning følt oss oppløftet og trygge i prosessen, og som bidro til at vi «sto løpet ut» for at dette ble et sluttprodukt som vi kan si oss fornøyd med.

Til slutt vil vi takke familie og hverandre for å ha stått sammen gjennom studiet og masteroppgaven som for oss har vært krevende. Sommeren 2014 ble en aldri så liten kraftanstrengelse for å komme i mål før innleveringsfristen, men mest av alt berikende og utviklende for oss selv. Det å skrive sammen har vært spennende og lærerikt, særlig i forhold til at vi har ulike praksiser fra privat næringsliv og offentlig forvaltning. Gjennom møter på samlinger og etter hvert mange telefonsamtaler med diskusjoner og refleksjoner, og med et positivt pågangsmot kom vi i mål. Vi ønsker hverandre lykke til videre.

Brekstad/Rasta, august 2014

Marit Knutshaug Ervik & Dagfinn Slette

## SAMMENDRAG

Denne avhandlingen retter søkelyset på utfordringer i IKT-prosjekt. Det er skrevet og forsket mye på teknologi som innovasjon. Vi valgte derfor en annen inngang hvor vi belyser et styringsdokuments betydning når det gjelder rigging av et stort IKT-prosjekt og videre prosess i prosjektet. For å kunne belyse dette fikk vi tilgang til NAV som forskningsfelt og utarbeidet følgende problemstilling:

### ***På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i Moderniseringsprogrammet?***

Hensikten med studien er å utvikle en bedre forståelse av IKT-prosjekt i et lederspesspektiv. Vi leser ofte i media om store IKT-prosjekt som har vært mislykket, eller store IKT-prosjekt som har hatt forsinkelser i tid og blitt langt dyrere enn først antatt. Når et IKT-prosjekt stanses er det relativt få eller ingen spor som belyser hva som har skjedd, foruten medias søkelys.

Vi har avgrenset oppgaven til Moderniseringsprogrammet i NAV som var virksomhetens enhet for fornying av IKT, og vi har valgt å fokusere på lederspesspektivet på direktoratnivå. Moderniseringsprogrammet ble rigget høsten 2012 og avvirket høsten 2013. Gjennom tre dybdeintervju og tilgang til Sentralt styringsdokument (SSD), som NAV hadde utarbeidet i forbindelse med modernisering av IKT, har vi blant annet sett nærmere på eierskap og forankring, intern samhandling og kompetanse. Vi har benyttet casestudie som metode.

Vi har notert oss at det til tross for forskjellige opplevelser i programmet pekes det på tre til dels like observasjoner om hvilke sentrale utfordringer man hadde i Moderniseringsprogrammet:

- 1. Uføreforandringen og tidsfristen 1.1.2015*
- 2. Samhandling mellom IKT- og fagmiljøet i NAV*
- 3. Forankringen i linja.*

Observasjonene er belyst mot teori fra pensum på MKL-studiet, rapporter utarbeidet fra Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi), og rapport utarbeidet i forbindelse med kvalitetssikring av den første fasen av modernisering av IKT i NAV.

Studien viser at innad i NAV så forholdt man seg ulikt til Sentralt styringsdokument (SSD), samtidig som at SSD var en sentral aktør i Moderniseringsprogrammet som var den enheten som hadde IKT-prosjektet. Mangel på blandingskompetanse var en faktor som bidro til den manglende forankringen, de forskjellige miljøene snakket ikke samme språk og kunne ikke gjøre seg forstått. Følelsen av manglende forståelse førte etter hvert til at enkelte fjernet seg fra programmet, med de effekter det hadde for gjennomføringen og forankringen til programmet. Moderniseringsprogrammet i NAV hadde en ramme på 6 år og 3,3 milliarder NOK. Det er også at faktum at programmet ble stoppet etter 1 år og bruk av ca. 700 millioner NOK. Det vi har erfart etter å ha studert SSD og intervjuet flere sentrale personer i programmet, samt hatt mange gode og utfordrende samtaler oss imellom, er at det etter hvert ble mange løse tråder i programmet som det var vanskelig å samle.

## ABSTRACT

This thesis takes a critical look at the different challenges' that might face an IT project. There is a lot of research on technology used as innovation. We have used a different approach when we look closer at SSD as a guiding tool when it comes to larger scale IT projects. To enlighten the field we got access to study NAV and worked out the following issue:

### ***In which way was SSD acting as a part of the modernisations program in NAV?***

The purpose of the study was to develop a better understanding of an IT project from the management point of view. To us, and hopefully also for other managers and organisations, this thesis will be useful in discussions regarding procurement of IT projects and their introduction.

We have limited this thesis to the modernisation program in NAV which was the department responsible for new IT projects and chose to focus on the management perspective. The program started up in the fall of 2012 and was closed down in the fall of 2013.

Through three interviews and access to SSD, we have taken a closer look at ownership and anchoring, interaction and competence. To do this we have used case study as method. When working closely with the material we found three different experiences and observations that showed the kind of challenges one encountered in the modernisation program:

- The reform and its timelines
- Interaction between IT and NAV social academic groups
- Anchoring in the organisation

Our observations are discussed against theory from the master of knowledge studies, reports from Difi and other relevant data sources. We have tried to enlighten the chosen issue against theory on knowledge management, technology and organisational development.

Our study shows that internally in NAV one related differently to SSD as a guiding tool. At the same time SSD was a part and central actor in NAV modernization. The lack of mixed competence was a factor that contributed to the weak anchoring; the different stakeholders did not use the same language with weak communications as a result. The feeling of not being understood led to people removing themselves bit by bit from the program. This again led to weekend possibilities to see the program go through as intended. The modernisation program in NAV had a frame of 6 years and 3, 3 billion nok. It is also a fact that the program was stopped after 1 year and the use of 700 million nok. What we have learned after studying SSD and interviewed several central persons in the organization, as well as had several good discussions amongst our selves, is that it soon became to many loose ends in the program.

# Innholdsfortegnelse

FORORD .....	3
SAMMENDRAG .....	4
ABSTRACT .....	5
1 INNLEDNING .....	11
1.1 Hva er NAV og moderniseringsprogrammet?.....	12
1.2 Teoretisk landskap.....	12
1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	13
1.4 Forskningsprosessen .....	13
1.5 Oppgavens oppbygging .....	14
2 TEORI .....	15
2.1 ORGANISASJONSFORM .....	16
2.1.1 Tilbakeblikk - Et mekanisk perspektiv på organisasjonen .....	16
2.1.2 Byråkratiet.....	17
2.1.3 Klassisk administrasjonsteori .....	18
2.1.4 Utfordringer .....	18
2.1.5 Matriseorganisasjoner.....	18
2.1.6 New Public Management (NPM) og Digital-Era Governance (DEG).....	19
2.1.7 Balansert målstyring som strategisk styring.....	21
2.1.8 Litt om makt som begrep i organisasjoner .....	22
2.1.9 Oppsummering.....	22
2.2 KUNNSKAPSSYN OG LEDELSE .....	23
2.2.1 Kunnskapsbegrepet.....	23

2.2.2	Ulike kunnskapssyn .....	26
2.2.3	Kunnskapsledelse .....	27
2.2.4	Fra ledelse til styring.....	28
2.2.5	Kunnskapsvirksomhet .....	29
2.2.6	Kunnskapsarbeider .....	30
2.2.7	Oppsummering.....	30
2.3	TEKNOLOGI.....	30
2.4	ORGANISASJONSUTVIKLING .....	31
2.4.1	Læring og organisasjonslæring.....	33
2.4.2	Translasjonsteorien .....	34
2.4.3	Oppsummering.....	36
3	BESKRIVELSE AV FELTET .....	37
3.1	Hva er NAV? .....	37
3.2	Organisering av NAV.....	38
3.3	Bakgrunn for Modernisering av IKT i NAV.....	39
3.3.1	Rapport fra Metier AS og Møreforskning Molde AS.....	39
3.3.2	Virksomhetsstrategien til NAV .....	41
3.4	Moderniseringsprogrammet i NAV .....	41
4	METODE .....	44
4.1	Ontologi og epistemologi .....	44
4.2	Kvantitativ og kvalitativ metode.....	45
4.3	Hermeneutikken.....	46
4.4	Sosial konstruktivisme .....	47
4.5	Etikk.....	48

4.6	Casestudie som forskningsmetode.....	49
4.6.1	Momenter i casestudier .....	50
4.6.2	Begrensninger i casestudier .....	51
4.6.3	Oppsummering casestudie.....	52
4.6.4	Forskningsprosessen .....	52
4.7	Hva har vi gjort – fremgangsmåten .....	54
4.7.1	Intervjuobjekter.....	55
4.7.2	Intervju - tilnærming (og gjennomføring).....	55
4.7.3	Datainnsamling – sentrale styringsdokumenter og gjennomføring av intervju .....	56
4.7.4	Bearbeiding av data.....	58
4.7.5	Sitater .....	59
4.8	Reliabilitet og validitet.....	59
4.9	Metodekritikk.....	60
5	EMPIRISK ANALYSE OG FUNN .....	61
5.1	SENTRALT STYRINGSdokUMENT (SSD).....	61
5.1.1	Hensikt og mål.....	62
5.1.2	Rammebetingelser og krav.....	63
5.1.3	Styring og ledelse .....	63
5.1.4	Håndtering av usikkerhet .....	64
5.1.5	Prosjektets mål.....	65
5.2	Forarbeid til Sentralt styringsdokument (SSD) .....	65
5.3	MODERNISERINGSPROGRAMMET .....	66
5.3.1	Hvordan rigget man prosjektet .....	66
5.3.2	Ulike måter å forstå Moderniseringsprogrammet på .....	68
5.3.3	Eierskapet i Moderniseringsprogrammet. Forskningsspørsmål 1: Hvordan var/er eierskapet i Moderniseringsprogrammet? .....	68



5.4	MODERNISERINGSPROSESSEN OG FUNN (høst 2012 – høst 2013)	69
5.4.1	Samhandling internt i NAV	70
5.4.2	Samhandling mellom IKT og fagmiljøet i NAV	70
5.4.3	Forenkling av regelverk	72
5.4.4	Kompetanse	72
5.4.5	Tidsfrist og økonomi	74
5.4.6	Ledelse	75
5.4.7	Kommunikasjon	76
5.5	AVVIKLING AV MODERNISERINGSPROGRAMMET	77
5.6	Hvorfor man ikke lykkes. Forskningsspørsmål 2 – Hva var/er grunnen til at man stoppet prosjektet og hva vil skje framover?	78
5.7	Forskningsspørsmål 3 – Foreligger det evaluering av avviklingen av prosjektorganisasjonen? Knyttes opp mot SSD og intensjonen med moderniseringen	79
5.8	Oppsummering	82
6	DRØFTING	83
6.1	SENTRALT STYRINGSDOKUMENT (SSD)	83
6.1.1	Offentlig styring	84
6.1.2	Kunnskapsoverføringsprosess	85
6.2	MODERNISERINGSPROGRAMMET	86
6.2.1	Organisasjonsform	87
6.2.2	Eierskap	88
6.3	MODERNISERINGSPROSESSEN OG FUNN	88
6.3.1	Uførereformen og tidsfristen 1.1.2015	90
6.3.2	Ledelse og organisering av IKT-prosjekt	91
6.3.3	Hva skiller IKT-prosjekter fra andre prosjekter?	92
6.3.4	Motivasjon og ledelse av IKT program	93

6.4	AVVIKLING AV MODERNISERINGSPROGRAMMET.....	94
6.5	OPPSUMMERING.....	95
7	KONKLUSJON.....	96
	LITTERATURLISTE.....	99
	Figurer:.....	100
	Rapporter:.....	101
	Artikler:.....	101

# 1 INNLEDNING

«NAV stanser IT-prosjekt til 3,3 milliarder» (TU, 25.10.2013).

«NAV kastet bort millioner på IT-prosjekt» (Digi, 23.1.2014).

Overskriftene er mange og kritikken slående når store IKT-prosjekt mislykkes. Denne masteroppgaven vil handle om at IKT-prosjekt ofte er for teknologioptimistisk, og at det blir for lite fokus på organisasjonsutvikling. I den sterke troen på at ny teknologi skal løse utfordringer, glemmer man ofte å se på den organisatoriske endringen ny teknologi skaper. Begge kandidater har i sitt daglige virke lederroller hvor teknologi er sentralt i oppgaveløsningen. Vår motivasjon er å se nærmere på hva som ligger til grunn for manges syn på «quickfix», og hva kan man lære av å se nærmere på rigging av et stort IKT-prosjekt og videre prosess i et IKT-prosjekt.

Som case ville vi se på en større kunnskapsvirksomhet som jobbet med organisasjonsutvikling innen teknologi i et lederspesspektiv. Etter forespørsel fikk vi positiv tilbakemelding fra NAV våren 2013 om at vi kunne skrive om Moderniseringsprogrammet. Dette ga oss tilgang til relevante dokumenter som Sentralt styringsdokument (SSD), og tillatelse til å kontakte sentrale personer i Moderniseringsprogrammet i NAV som var NAV sin prosjektorganisasjon for utvikling og implementering av ny teknologi.

I NAV sin årsrapport for 2012 sto det at modernisering av NAV ved hjelp av IKT var etatens største satsing framover, samtidig som at gjennomføringen av Moderniseringsprogrammet kombinert med full drift kom til å bli krevende og få stor oppmerksomhet.

Moderniseringsprogrammet ble etablert som en egen enhet i 2012 og var gjeldende for den statlige delen av NAV. Målet var å utvikle selvbetjeningsløsninger for brukerne av NAV for å muliggjøre at brukeren fra egen datamaskin kunne få tilgang på svært mange av NAV sine tjenester. Felles for alle disse tjenestene var at de skulle være døgnåpne. Hovedhensikten med å innføre slike løsninger var å frigjøre ressurser i de lokale NAV-kontorene til å drive aktivt oppfølgingsarbeid overfor de brukerne av NAV som trengte bistand til å komme seg over i arbeid eller aktivitet. I dette lå det også en frigjøring av ressurser til å drive et aktivt markedsarbeid ovenfor næringsliv med mål om å få flere borgere yrkesaktive som er samfunnsoppdraget til NAV.

På NAV.no i dag så er "Ditt NAV" tilgjengelig for alle ([www.nav.no](http://www.nav.no), 27.8.2014). Her får alle brukere av NAV tilgang på informasjon og veiledning knyttet til pensjoner, foreldrepenger, barnebidrag, utbetalinger, interessetester og veivalg knyttet til yrke og utdanning. Bruker får også se sine innsendinger og kvittering på søknader som er sendt elektronisk. I tillegg får man en oversikt over kontaktinformasjonen for NAV og hvor det er anledning til å oppdatere kontonummer, telefon og e-postadresse. Tilgangsrettigheter styres blant annet av Min ID eller BankID. NAV har også en egen Facebook-side viet foreldrepenger. Nettsiden er prisbelønt for sin utforming og informasjonsflyt. NAV har foruten dette opprettet egne telefontjenester på flere områder som pensjon og økonomisk rådgivning.

Det var ikke tilfeldig at vi valgte å bruke NAV i empirien. Gjennom MKL-studiet har vi skrevet flere paper med NAV som case, og vi har både fått og hatt tilgang til feltet gjennom at en av oss har jobbet som NAV-leder. Når vi startet våren 2013 med planleggingen av masteroppgaven bestemte vi oss for å følge Prosjekt 1 i Moderniseringsprogrammet som var delt i to leveranser, og som skulle være ferdig henholdsvis 1. oktober 2013 og 1. mars 2014. Leveransene i Prosjekt 1 var knyttet til tjenester som skulle bidra til å sikre gevinster i form av endret atferd hos brukerne med innsyn i egen sak på de statlige ytelsene, gjennom

selvbetjeningsløsninger som igjen skulle frigjøre tid i NAV. Senere leveranser i Moderniseringsprogrammet var knyttet til uføreforhøringen og hadde et betydelig større omfang.

Etter å ha avsluttet del to på MKL-studiet med innlevering av hjemmeeksamen 11.10.2013, skulle vi starte for fullt med masterarbeidet. Da skjedde det en vesentlig endring i Moderniseringsprogrammet. Den 25.10.2013 orienterte direktøren for NAV, Joakim Lystad, på NAVs intranett at han hadde besluttet å omorganisere Moderniseringsprogrammet i NAV. Han presiserte at moderniseringen skulle fortsette, men at prosjektorganisasjonen skulle avvikles samme dag.

## 1.1 Hva er NAV og Moderniseringsprogrammet?

NAV er navnet på Arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV var opprinnelig forkortelse for Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning, men er nå et egennavn og en merkevare som skrives med store bokstaver. NAV er omtalt som tidenes største velferdsreform nasjonalt hvor hovedmålet er å gi mennesker muligheter til arbeid, meningsfull aktivitet og økonomisk trygghet. NAV forvalter en tredjedel av statsbudsjettet og mer enn 40 forskjellige ytelser som blant annet dagpenger, fødselspenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. ([www.nav.no](http://www.nav.no), 3.3.2014)

Utgangspunktet for Moderniseringsprogrammet var at NAV skulle bli en moderne organisasjon gjennom en kontinuerlig prosess på seks år, i perioden 2012 til 2018, med mål om et IT-regime preget av automatisering og selvbetjening. De økonomiske rammene for programmet var satt til 3,3 milliarder NOK. Formålet med å modernisere IKT-systemer var å effektivisere og frigjøre tid for NAV, og tilby brukerne bedre og elektroniske løsninger for kontakt med NAV. NAV hadde store forhåpninger til etatens moderniseringsprogram for IKT. Moderniseringen skulle gi brukerne direkte tilgang til sine personlige data via nettløsninger. I tillegg selvbetjeningsløsninger som skulle gi brukeren mulighet til i større grad å styre sine egne prosesser. Og til slutt skulle det føre til automatisert saksbehandling. Moderniseringsprogrammet var svært omfattende og ifølge NAV et av Europas største IKT-prosjekt.

## 1.2 Teoretisk landskap

Det er skrevet mye om teknologi og organisasjonsutvikling. Forfatterne av oppgaven valgte å vinkle oppgaven mot det sentrale styringsdokumentet (untatt offentligheten) SSD og hvordan det fungerte som en aktør i programmet. NAV og Moderniseringsprogrammet var et meget stort program som gikk over seks år. Programmet hadde 3,3 milliarder NOK i økonomiske rammer, og prosjektet ville skape endringer som påvirket ansatte i NAV og brukere i hele landet. På grunn av programmets størrelse måtte oppgaven avgrenses slik at oppgaven ble praktisk gjennomførbar. Vi valgte derfor å avgrense oppgaven ved å fokusere på SSD som aktør og hvilken betydning SSD hadde ved gjennomføring av programmet. Case studie ble valgt som metode, og vi gjennomførte tre intervjuer for å belyse felles erfaringer på hvordan SSD fungerte som aktør i programmet. Funn fra intervjuene skulle sees i lys av teori knyttet til sentrale begrep som kunnskapssyn og ledelse, teknologi og organisasjonsform. Og til slutt

valgte vi teori og perspektiv knyttet til organisasjonsutvikling. Som teoretikere har vi i hovedsak valgt Hislop (2009), Morgan (1998), Nyeng (2004), Johannessen et al. (2010), Røvik (2007), Thagaard (2009). I tillegg så bruker vi aktuelle rapporter fra Difi og Metier AS og Møreforskning Molde AS.

### 1.3 Problemstilling og forskningsspørsmål

Med bakgrunn i vår avgrensning i forhold til programmets størrelse og at vi ønsket å se på Sentralt styringsdokument (SSD) som en aktør i programmet kom vi frem til følgende problemstilling:

*På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i Moderniseringsprogrammet?*

Vår begrunnelse for dette valget var at SSD fra politisk hold var ment som et styringsdokument og veiviser for å sikre programmet suksess. Når beslutningen om å stoppe programmet kom fant vi det nyttig å se på sammenhengene mellom SSD og programmet, og i hvilken grad SSD kunne oppfattes som aktør i programmet.

Etter hvert som vi satte oss inn i dokumenter og begynte å studere og diskutere Moderniseringsprogrammet så vi konturene av tre sentrale hovedområder som vi mente kunne belyse problemstillingen:

*Hvordan var/er eierskapet i Moderniseringsprogrammet?*

*Hva var/er grunnen til at man stoppet prosjektet og hva vil skje framover?*

*På hvilken måte ble det/er det foretatt en evaluering etter avvikling av prosjektorganisasjonen?*

Vi fikk tilgang til SSD og intervjuobjekter fra NAV, samt at vi oppsøkte eksterne kilder og rapporter for å belyse problemstillingen på en best mulig måte.

### 1.4 Forskningsprosessen

Metode beskrives av Frode Nyeng (2004) som en planmessig fremgangsmåte. Vi valgte for denne oppgaven en casestudie med bruk av intervjuer, teori og eksterne kilder for å belyse vår problemstilling. Etter å ha lest om ulike metoder, og skrevet to metodepaper, valgte vi casestudie som forskningsmetode som er en variant av kvalitative metoder.

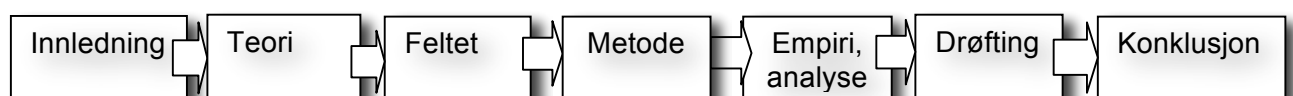
En casestudie kan beskrives som en dyptgående undersøkelse av hvordan mennesker handler og samhandler med hverandre innen deres egne rammer eller kontekst. Casestudier kjennetegnes ved undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter som en gruppe eller en organisasjon (Thagaard 2009). Når en casestudie omhandler større enheter som en organisasjon er det organisasjonen som helhet forskeren har informasjon fra, ikke enkeltpersonene som representerer fokus for analysen (Thagaard 2009).

Vi har av etiske årsaker valgt å gi intervjuobjektene pseudonym. Grunnet oppgavens omfang, tiden vi hadde til disposisjon og det faktum at vi hadde tre intervjuer er vi ydmyke ovenfor våre funn og de slutninger vi har kommet frem til.

I og med at dette er en oppgave som omhandler Moderniseringsprogrammet som er avviklet ganske nært i tid, orienterte vi NAV om at vi hadde anledning til å klausulere oppgaven i ett år. Dette ble opplyst i kontakt med intervjuobjektene, men det ble ikke behov for klausulering. Sentralt styringsdokument (SSD) som er en del av datagrunnlaget for denne oppgaven er unntatt offentlighet. Når vi referer til dokumentet vil vi bare bruke SSD og ved sitat sidetall eller kapittelhenvisning til dokumentet.

## 1.5 Oppgavens oppbygging

Vi starter masteroppgaven med en kort innledning og innføring i oppgaven i kapittel 1. Etter innledningskapitlet presenterer vi relevant teori for masteroppgaven i kapittel 2. Vi gjør rede for kunnskapsbegrepet og ulike kunnskapssyn, byråkrati som organisasjonsform, teknologi i et ledelsesperspektiv, og organisasjonsutvikling gjennom en generell modell og i et translasjonsteoretisk perspektiv. I kapittel 3 gir vi en fyldig beskrivelse av feltet. Vi mener at dette vil gi leseren en bedre innsikt i NAV som organisasjon, omfanget av moderniseringen av IKT i NAV, og hvilke forarbeider og strategier som lå til grunn for Moderniseringsprogrammet. I oppgavens kapittel 4 gjør vi rede for hvilke vurderinger vi har gjort rundt metodevalg. Vi gjør rede for casestudie som forskningsmetode og en detaljert beskrivelse av vår forskningsprosess. Vi avslutter metodekapitlet med en vurdering av vår forskning sett i lys av begrepene reliabilitet og validitet. I kapittel 5 blir empiri presentert som en historie om Moderniseringsprogrammet i NAV med sentralt styringsdokument (SSD) som aktør presentert. Her gis en beskrivelse og analyse som ligger til grunn for våre observasjoner og funn. I kapittel 6 drøfter vi observasjon og funn opp mot teorien vi presenterte i kapittel 2. Oppgaven avsluttes med kapittel 7 og med en oppsummering av masteroppgaven og konklusjoner for å gi svar på forskningsspørsmålene og oppgavens problemstilling.



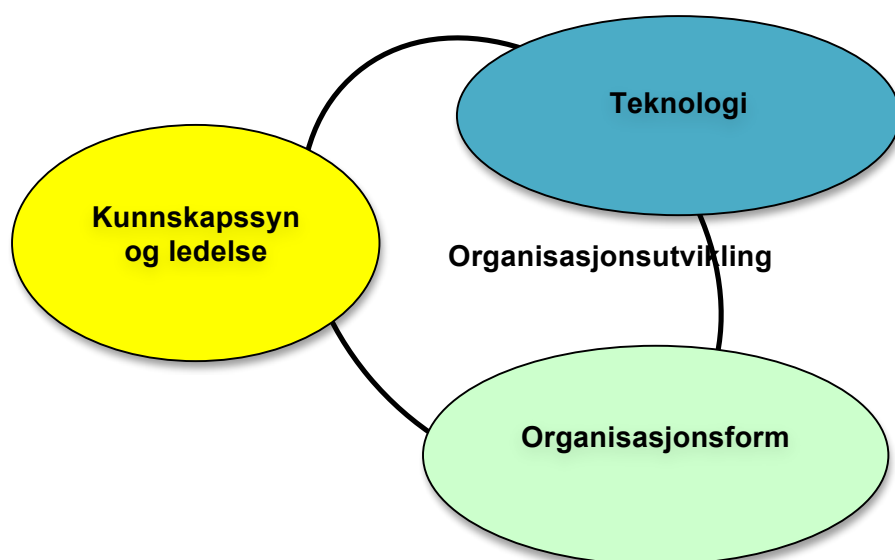
Figur 1: Masteroppgavens struktur

## 2 TEORI

I dette kapitlet gjør vi rede for sentrale begreper og teorier knyttet til hovedelementene kunnskapssyn og ledelse, teknologi, byråkrati som organisasjonsform og organisasjonsutvikling som har relevans for å besvare oppgavens problemstilling. Vi vil deretter bruke begrepene og teorien senere i masteroppgaven for å tolke og analysere empirien.

Det er viktig for oss med denne masteroppgaven å belyse at Moderniseringsprogrammet i NAV ikke bare handler om innføring av ny teknologi, men at det er et stort organisasjonsutviklingsprosjekt. Vi har derfor valgt å se nærmere på teori knyttet til ulike kunnskapssyn i et ledesperspektiv som vi anser relevant i forståelsen og førforståelsen av organisasjonsutvikling. Vi definerer også teknologi og ser med et kritisk blikk på Moderniseringsprogrammet i NAV når det gjelder innføring av ny teknologi. Vi presenterer teori om byråkrati som organisasjonsform og translasjonsteori som vi mener er relevant da vår empiri er fra NAV som er en stor offentlig og byråkratisk etat, og at Sentralt styringsdokument (SSD) beskriver hvordan innføring av ny teknologi gjennom Moderniseringsprogrammet på en måte skal «oversettes» i NAV sin basisorganisasjon.

Vi har utarbeidet en konseptuell modell som skal uttrykke teorier og begreper for å belyse problemstillingen i masteroppgaven. Modellen nedenfor viser hovedelementene i teorivalget. Disse er knyttet til de sentrale elementene i Moderniseringsprogrammet i NAV fra et utenfra- og inn-perspektiv og med «masterbriller» på, og ikke minst i lys av troen på utvikling gjennom dynamiske prosesser. Modellen har fungert som et bakteppe for hvordan vi har valgt å belyse problemstillingen, og da spesielt analyse- og drøftingsdelen. Ikke minst har modellen også vært gjenstand for mange gode diskusjoner og refleksjoner omkring empiriske funn, og når vi har spurt oss selv «hva er det egentlig vi ser etter i denne oppgaven».



Figur 2: Illustrasjon: Kunnskapssyn og ledelse, teknologi og organisasjonsform som sentrale elementer i en dynamisk organisasjonsutviklingsprosess.

Vi har valgt følgende teoretikere som våre hovedteoretikere i denne oppgaven: Gareth Morgan (1998), Donald Hislop (2009) og Kjell Arne Røvik (2007). Disse er valgt på bakgrunn av deres fremstilling gjennom ulike kunnskapssyn og perspektiver som vi anser relevant for denne oppgaven og for å analysere det empiriske materialet opp mot problemstillingen.

Hislop (2009) er en teoretiker som vi har blitt kjent med gjennom studiet og som har gitt oss en kritisk gjennomgang og analyse av de viktigste temaene som understøtter gjenstand for kunnskapsforvaltning i organisasjoner. Gjennom en tematisk tilnærming presenterer Hislop (2009) i boka «Knowledge Management in Organizations» viktige debatter og et bredt spekter av perspektiver i kunnskapsforvaltning. Hislop redegjør for de to ulike kunnskapssynene, det objektivistiske og praksisbaserte perspektivet.

Morgans (1998) bok «Organisasjonsbilder» har vært nyttig for hele studiet og gir en god innføring i organisasjonsteorier og hvordan de har utviklet seg over tid. Morgan (1998) viser til ulike metaforer som tar sikte på at vi skal utvikle kunsten å lese og kunsten å forstå ulike organisasjoner og som gjenspeiler praksis.

Boken «Trender og translasjoner» til Røvik (2007) har med basis i pragmatisk institusjonalisme videreutviklet den fransk-skandinaviske teorien om kunnskapsoverføring som en form for oversettelse. Han representerer et perspektiv som vi mener kan belyse oversettingen av Sentralt styringsdokument fra konteksten i en prosjektorganisasjon som Moderniseringsprogrammet til linjeorganisasjonen i NAV.

I tillegg benytter vi også andre teoretikere der det er relevant for å definere begrep og belyse flere perspektiver som kan anvendes i analysedelen.

## **2.1 ORGANISASJONSFORM**

I dette hovedpunktet vil vi presentere ulike perspektiv innenfor organisasjonsteori. Vi starter med å se på organisasjoner i et mekanisk perspektiv, deretter byråkratiet og klassisk administrasjonsteori som er en typisk organisasjonsform innenfor store offentlige etater. Matriseorganisasjoner er også omtalt på grunn av at Moderniseringsprogrammet var organisert som et IKT-prosjekt. Etter at vi har presentert ulike organisasjonsformer ser vi på New Public Management (NPM) som har vært en sentral reformbølge innenfor offentlig styring, og Digital-Era Governance som endrer på synet til NPM gjennom en behovsrettet helhetstenkning. Deretter omtales balansert målstyring som verktøy i strategisk styring i offentlig sektor. Og til slutt litt om maktbegrepet som vi anser relevant å ha et forhold til når det gjelder ulike typer organisasjonsform.

### **2.1.1 Tilbakeblikk - Et mekanisk perspektiv på organisasjonen**

I et mekanisk perspektiv kan vi forstå en organisasjon på samme måte som en maskin fungerer. De ulike delene i en maskin er gjensidig avhengig av hverandre for å fungere. Overført til en organisasjon så er man avhengig av fordeling av arbeidsoppgaver for å kunne produsere. Dette er hentet fra industrien hvor kravet om økt produksjon førte til mer



spesialisering og oppdeling av arbeidsoppgavene. Når vi bruker betegnelsen organisasjon så snakker vi om mekaniske relasjoner, og disse organisasjonene omtales ofte som byråkratier (Morgan 1998).

Etter den industrielle revolusjonen fulgte organisasjoner med byråkratisering og standardisering, hvor også menneskenes arbeidsliv ble mer rutinepreget. Økt bruk av maskiner og mekanisering av arbeidsprosessene førte til økt produktivitet, samtidig som de ansatte mistet kontrollen over sluttproduktene og de helhetlige arbeidsprosessene. Den nye teknologien ble etterfulgt av en mekanisering av menneskenes tanker og handlinger (Morgan 1998). Helt fra mekanistiske organisasjoners opprinnelse har begrepene oppgave, mål og hensikt vært sentral. I arbeidslivet finner vi arbeidsoppgaver som bygger på de mekaniske prinsippene gjennom rutiner, standarder, sjekklister og instruksjoner. Eksemplene er mange og vi finner dem blant annet i industrien, offentlige etater, større private kontorselskaper, handelsnæringen og hurtigmatrestauranter (Morgan 1998).

### 2.1.2 Byråkratiet

Max Weber (1864-1920), tysk sosiolog, så på likheten mellom mekaniseringen i industrien og fremveksten av byråkratiske organisasjonsformer. Weber definerte byråkrati som en organisasjon som legger vekt på presisjon, tempo, klarhet, regularitet, pålitelighet og effektivitet. For å oppnå dette var det ifølge Weber nødvendig å skille mellom de enkelte oppgavene, og det måtte etableres et overvåkingssystem og utarbeides detaljerte regler og bestemmelser. Weber så på de sosiale konsekvensene av byråkratiets fremvekst, og han var opptatt av byråkratiets innvirkning på menneskene. Hans vitenskapelige arbeid om byråkratiet har fått en betydelig skepsis på grunn av at mekanisering av menneskenes liv kan være hemmende for menneskenes spontanitet, i tillegg hemme demokratiske organisasjonsformer (Morgan 1998).

Den byråkratiske organisasjonsformen med ulike varianter har siden slutten av 1800-tallet vært dominerende i organisasjoner, og en av de viktigste årsakene til suksess også innenfor offentlig administrasjon (Røvik 2007).

Røvik (2007) mener at Kamenka har en god definisjon av byråkratisk organisering:

*Bureaucracy means a centrally directed, systematically organized and hierarchically structured staff devoted to the regular, routine and efficient carrying out of large-scale administrative tasks according to policies dictated by rulers or directors standing outside the bureaucracy. (Røvik 2007:124).*

Byråkratiske organisasjoners grunntrekk karakteriseres ved vektlegging av formell avgjørelsesmyndighet knyttet til hierarkisk plassering, sterkt vertikalt spesialisert formell struktur og gjerne kombinert med horisontal spesialisert struktur med mange sideordnede enheter med formelle grenser imellom, og relative stabile organisasjonsformer over tid (Røvik 2007).

I motsetning til Weber var det administrasjonsteoretikere og praktikere i Nord-Amerika og Europa som fremmet byråkratisering, og som så på metoder som var egnet til å utvikle slike organisasjonsformer. De sto for det som i dag omtales som «klassisk administrasjonsteori» og «vitenskapelig ledelse» (Morgan 1998).

### 2.1.3 Klassisk administrasjonsteori

I klassisk administrasjonsteori ser man på organisasjonens utforming som helhet, mens i vitenskapelig ledelse ses det på hvordan enkeltjobber bør være utformet (Morgan 1998). I klassisk administrasjonsteori er teoretikerne spesielt interessert i problemer knyttet til praktisk lederskap. De har et grunnleggende syn på at troen på ledelse er en prosess som består av planlegging, organisering, ordrer, koordinering og kontroll (Morgan 1998:30). Her er grunnlaget for kjente styringsteknikker som i dag anvendes i målstyring og planleggings- og budsjettssystemer. Prinsippene i klassisk administrasjonsteori formet organisasjoner på samme måte som en maskin. Organisasjonsstrukturen kjennetegnes med autoritetsmønstre som koordinerer aktiviteter, og er bygd som en «top-down»-modell. De klassiske administrasjonsteoretikerne innså behovet for å forene de motsetningsfylte kravene om sentralisering og desentralisering for å oppnå fleksibilitet i en organisasjon. I det siste århundre er dette vesentlig forbedret gjennom informasjonssystemer, målstyring og budsjetteringssystemer.

De klassiske administrasjonsteoretikerne har tro på organisasjoner som rasjonelle systemer som skal fungere så effektivt som mulig, og de har lite fokus på det menneskelige aspektet. Vi ser at dette synet fortsatt er gjeldende også for mange ledere i organisasjoner i dag.

### 2.1.4 utfordringer

Som nevnt så kan mekanisk tenkning om ledelse og organisering undervurdere det menneskelige aspektet i en organisasjon. I følge Morgan (1998) så er det ofte komplekse, usikre og vanskeligere oppgaver som de fleste maskiner ikke kan løse. Et mekanisk perspektiv har sine klare fortrinn når det er enkle oppgaver som skal utføres, når omgivelsene er stabile, når man skal gjøre den samme produksjonen gang på gang, når det er høye krav til presisjon og når mennesket oppfører seg som forutsatt. McDonalds er et eksempel på en organisasjon som har hatt suksess med denne type tenkning. Begrensningene i mekanisk tenkning om ledelse og organisering gjelder spesielt i de tilfeller der omgivelsene endres da de ikke er utformet med tanke på nyskaping. Det kan også føre til likegyldig og slapt byråkrati, og kan i tillegg virke nedlatende for ansatte som er på et lavere nivå i organisasjonen. Nye utfordringer blir ofte ignorert fordi det ikke finnes standardiserte måter å løse dem på (Morgan 1998).

### 2.1.5 Matriseorganisasjoner

Begrepet matriseorganisasjon ble lansert for å sette merkelapp på en organisasjon som systematisk prøver å kombinere en form for stabil funksjonell struktur (Morgan 1998:64). Som eksempel nevnes en avdelingsstruktur slik man finner i byråkratier med en mer variabel prosjektgruppestruktur. Det finnes flere varianter av organisasjonsformer som inngår i begrepet matriseorganisasjon. I matriseorganisasjoner prioriteres drift, budsjetter, produkter og prosjekter. Den funksjonelle spesialiseringen er ment å sørge for nødvendige støttefunksjoner. Matriseorganisasjoner gir mulighet til å bryte ned barrierene mellom spesialister gjennom å legge til rette for å forene de ansattes ferdigheter i et forsøk på å løse felles problemer som kan være knyttet til å produsere et spesielt produkt. Noen

matriseorganisasjoner oppretter få arbeidsgrupper, mens andre er sterkere preget av teamarbeid.

### 2.1.6 New Public Management (NPM) og Digital-Era Governance (DEG)

Offentlig styring handler i stor grad om riktige tjenester til riktig pris. De offentlige inntektene må disponeres på en best mulig måte ut ifra budsjettet som er hovedvirkemiddelet. Her gjør vi rede for og ser nærmere på New Public Management (NPM) og Digital-Era Governance (DEG) som styringssystemer som kan knyttes til Moderniseringsprogrammet i NAV.

Ifølge Irgens (2007) er New Public Management (NPM) en samlebetegnelse på ideer om hvordan offentlig sektor bør styres, noe som har påvirket stat, kommune og fylkeskommune i Norge i stor grad. Ideene kommer fra USA, England og New Zealand, og kom som et svar på økonomiske underskudd og problemer med å lede offentlige sektor effektivt. NPM er kjent for desentralisering, privatisering og konkurransesetting av offentlige tjenester.

Ifølge Dunleavy (2005) er NPM en dreining fra parlamentarisk, demokratisk kontroll til markeds- og brukerkontroll. NPM medførte en organisasjonsstruktur som førte til disaggregering i offentlig sektor. Offentlig sektor ble splittet i flere mindre enheter internt i etater og flere tjenester ble også outsourcet. Utfordringer ble det også i forhold til å tilpasse ledelse og informasjonsflyt til en bredere og flatere struktur, likeså å tilpasse mål med tanke på et profittfokus på offentlige tjenester. Hovedproblemet med dette ble mistilpasning i forhold til det politiske systemet, og vanskelig å se helheten og bygge kompetanse. Det kan synes som NPM har mindre vekt på hva som blir gjort, og vektlegger heller å måle resultater. I henhold til NPM utarbeides planer og gjennomføres resultatmålinger, og det jobbes etter en bestiller-utførermodell. Ifølge Irgens (2007) kan målstyringen være en langvarig prosess som ikke egner seg i en stadig omskiftelig virkelighet. NPM er framtrødende som styringssystem i NAV blant annet gjennom outsourcing av tjenester knyttet til arbeidsmarkedspolitikken og målstyring som verktøy, og vi ser det også i gjennomgangen av empirien i denne oppgaven når det gjelder modernisering av IKT og bruk av konsulenter.

Den offentlige sektor kritiseres for at den er for stor sett i forhold til samfunnet som helhet. Det hevdes at det tas feil beslutninger fordi utfører har andre mål enn bestiller. Offentlig sektor kritiseres også for byråkrati og regelstyring, for svak brukerorientering og ikke minst for svak ledelse (Dunleavy et al. 2005).

OECD-rapporten fra 2004 blir sett på som en oppsummering på kritikken av NPM:

*Creating new organizations is a blunt instrument best used to build important new capacities, rather than as a stimulus for management improvement. The proliferation of more or less autonomous arm-length public bodies makes collective action difficult.* (OECD 2004).

Digital-Era Governance (DEG) kan defineres som behovsrettet helhetstenking. Det er systemet som helhet som er avgjørende for hvordan de enkelte delene oppfører seg. DEG endrer på NPM samtidig som den bygger på enkelte tanker og ideer fra NPM (Dunleavy et al. 2005). Dunleavy reiser spørsmålet om IKTs inntog er en av hovedgrunnene til NPMs fall. Det nye post-NPM-regimet har et teknologisk fokus som fører til teknologiske, organisatoriske, kulturelle og sosiale endringer i den offentlige sektoren. Med kritikken til NPM hevder Dunleavy at vi står overfor en tid med så store endringer at en ny epoke formes.

Første bølge av DEG var i perioden 1985-1995 når overgangen til IT-systemer innen tekstbehandling, kalkulasjon og arkiv førte til at flere tusen kontorstøttearbeidsplasser forsvant. Offentlig og privat sektor måtte tilpasse seg en ny teknologisk struktur og ble avhengig av denne for å fungere. Imidlertid førte ikke dette til så store endringer i måten organisasjonen operer på. Fra 1995 og fram til nå er det kommet nye kommunikasjonsformer gjennom internett, e-mail og web. Dette påvirker hvordan kommunikasjon og styringssystemer utøves innen organisasjoner, mellom organisasjoner, og mellom organisasjoner og befolkningen.

DEG bygger på tre hovedprinsipper; reintegrasjon, behovsbasering og digitalisering. Mye av oppdelingen i enkelte enheter blir reversert og direkte plassert i de offentlige styringslinjer. Reintegrasjon begrunnes i å oppfylle mål, kunnskapsoppbygging, insourcing av IT og tilbakeføring av innkjøpsfunksjoner. Man skal i mindre grad outsource, brukerne skal være mer aktive i å utvikle og implementere offentlige tjenester, og administrasjonen i de offentlige etatene skal følge opp prosjekter fra start til slutt for å unngå unødvendig byråkrati. Dunleavy (2005) mener at der NPM har feilet, kan DEG føre til en mer effektiv offentlig forvaltning. Teknologendringen gir behov for endring i organisasjonen og kultur gjennom elektronisk tjenesteproduksjon, elektronisk styring og overvåking og åpen elektronisk saksbehandling. Målet med en sammenhengende og bevisst digitalstyrt strategi er en mindre kompleks institusjonell offentlig forvaltning, enkelhet og automatisering av rutinepregede oppgaver, smidighet og rask levering av tjenester og en regjering som følger opp mulige risikoer. Digitalstyring i offentlig sektor er viktig samtidig med økning i innbyggernes autonome evner for å løse sosiale problemer (Dunleavy 2005). IT og informasjonssystemer spiller nå en sentral rolle i et vidt spekter i forhold til hvordan offentlige tjenester blir organisert mer som forretningsprosesser og rullet ut til brukerne. DEG kan ses som en del av den store digitale endringen i samfunnet som helhet.

Dunleavy (2005) mener også at det kan sås tvil om hvorvidt ledere i offentlig sektor som er oppvokst med NPMs tilnærming, i det hele tatt vil klare å ta til seg tilnærmingen i DEG og til fulle utnytte dens potensiale. Som eksempel kan nevnes at NPM utdannede byråkrater kan være så sene til å rulle ut DEG at det offentlige vil bli hengende etter resten av samfunnet, nettopp fordi dette er noe nytt og litt usikkert. Hensynet til samfunnets behov for personvern vil også spille en viktig rolle i form av at dette blir hensyntatt på en god nok måte. Slik som samfunnet og teknologien utvikler seg i dag, både i det private og i næringslivet, med bruk av biometri slik som øyescanning, web-bruk og rapportering, kan det synes som om det offentlige ikke har noe annet valg enn å henge seg på for ikke å ende opp på utsiden av samfunnet.

Dunleavy (2005) konkluderer med at det er vanskelig å si om DEG blir allment vedtatt som ny retning for offentlig forvaltning. Dette krever betydelig endring av retning for å utnytte potensialet i DEG. Som NPM kan også DEG tiltrekke flere komponenter som ikke er hensyntatt per i dag, og som i betydelig grad kan endre karakter. Den digitale utviklingen kan skape en universell overvåking av mennesker som er gjennomgripende og reduserer privatlivets sfære uten at det offentlige tjenestetilbudet blir veldig vesentlig forbedret. Andre konsekvenser kan være mer standardisering og sentralisering av offentlige tjenester. Allikevel mener Dunleavy (2005) at en overgang til DEG gir en mer oppriktig og integrert, smidig og helhetlig stat. Dette forutsetter at de organisatoriske endringene er kjent i detalj til de ansatte som jobber i offentlige etater som da blir færre og med større bredde, til innbyggere og privat sektor.

## 2.1.7 Balansert målstyring som strategisk styring

Vår førforståelse er at begge har benyttet balansert målstyring som verktøy. Den ene av oss har det fra offentlig sektor, mens den andre har det fra det private næringsliv. Balansert målstyring anses veldig relevant da det brukes i mange virksomheter, også i NAV. Balansert målstyring er en oppskrift på strategisk styring, et helhetlig styringsverktøy som legger stor vekt på ikke finansielle indikatorer (Johnsen 2007).

Strategi er en plan av handlinger og valg for å nå konkrete mål. Strategi defineres her som retningen og mulighetsrommet gjennom ressurser og å innfri forventninger over tid (Johnsen 2007). Strategi handler om hva som skal gjøres og implementering handler om hvordan det skal gjøres. Implementering dreier seg om et spesifikt sett av aktiviteter som har til hensikt å sette ut i livet en aktivitet eller et tiltak etter kjente dimensjoner. Strategi kan også ses på som en kollektiv læringsprosess, hvor de ansatte er virksomhetens viktigste ressurs.

Balansert målstyring ble utviklet av Robert S. Kaplan og David P. Norton tidlig på 1990-tallet som et helhetlig styringsverktøy. De utviklet en modell som kan brukes til å oversette en organisasjons mål og strategi til et helhetlig sett resultatindikatorer som kan danne et rammeverk for strategisk måle- og styringssystem. Modellen har fire fokusområder; kunder/brukere, interne arbeidsprosesser, læring/organisasjon, og finans/økonomi. (Kaplan og Norton 1992). Ved å se på alle perspektivene kan ledere få en rask og omfattende oversikt over virksomheten, samtidig som man kan se om forbedringer på ett område har kommet på bekostning av andre. Balansert målstyring setter strategi og visjon i fokus.

Kaplan og Nortons (1992) balanserte målstyringsmodell kobler hele organisasjonen opp mot et helhetlig styringssystem der ledelse i stor grad handler om å fremme måloppnåelse slik det er definert innenfor styringsverktøyet. Balansert målstyring forutsetter løpende rapportering som skal gi svar på fire hovedspørsmål:

1. Brukerperspektivet. *Hvordan betrakter brukerne/kundene oss?* Her er tid, kvalitet, ytelse og service, og pris faktorer som legges til grunn for kundeevalueringer. Dette for å se virksomheten fra brukerens/kundens perspektiv.
2. Arbeidsprosessen/systemperspektivet. *Hva må vi bli flinkere til?* Tiltak bør komme fra prosesser som har størst innflytelse på kundetilfredshet. Virksomheter bør også identifisere og måle virksomhetens kjernekompetanse og kjerneoppgaver.
3. Læring og vekst/organisasjon. *Kan vi forbedre oss og øke veksten?* Global konkurranse gjør at kontinuerlig forbedring av eksisterende produkter, samt evne til å få nye produkter på markedet er essensielt og direkte koblet til firmaets verdi.
4. Finansielt/økonomi. *Hvor kostnads- og inntektseffektive er vi?* Indikerer i hvilken grad virksomhetens strategi, implementering og gjennomføring bidrar til selskapets bunnlinje. Typiske mål er lønnsomhet, vekst og aksjeverdi.

Det ligger i ideen bak balansert målstyring at det meste kan måles. Samtidig som det er viktig med dialogen og involveringen av de sentrale aktørene for å så visjonen, tydeliggjøre målene, skape dialog rundt kritiske suksessfaktorer, være omforent om hvordan en måler resultatoppnåelse, gi honnør ved gode resultater og oppmerksomhet ved dårlige. Styrings- og rapporteringssystemet må balansere fokuset mellom eksterne og interne forhold, harde og myke data, nåtid og fremtid. Mange mener at balansert målstyring passer godt i offentlig sektor på grunn av modellens fokus på ikke-økonomiske forhold i virksomheten.

Balansert målstyring kritiseres for å være for strukturfokusert. Kritikerne anser styringsverktøyet for å være vanskelig å implementere i store organisasjoner og at verktøyet blir for dårlig tilpasset virksomheten. Videre kritiseres balansert målstyring for at det er

vanskelig å kvantifisere mål og at det som ikke måles kan bli ignorert. Det er også en risiko at rapportering skjer tilfeldig og at feil bruk av styringsverktøyet kan gi uønskede effekter. Balansert målstyring har gått fra å være et prestasjonsmålingsverktøy til i dag å være et verktøy for strategiimplementering. Styrken anses å ligge i systematikken som avspeiler en konsekvent sammenheng mellom det strategiske og det operative styringsnivået: strategi, planlegging, gjennomføring og oppfølging (Kaplan og Norton 1992).

### **2.1.8 Litt om makt som begrep i organisasjoner**

Makt har som begrep verken negativ eller positiv betydning ifølge Christensen & Jensen (2001). Makt er en nødvendig forutsetning for at organisasjoner skal fungere. Uten bruk av makt vil en organisasjon kunne få kaotiske tilstander. Det som kan ha større betydning for en organisasjon er hvem eller hvilke roller som tillegges makt og hvem som bekler de ulike rollene og hvordan den enkelte utover sin rolle.

Hislop (2009) definerer makt ut ifra et makt-/kunnskapsperspektiv: Makt er produsert og gjengitt gjennom utviklingen av sosiale relasjoner. Makt er innebygd i språk og involvert i kamper over sannheter der sannferdighet av viss kunnskap eller krav til sannheter forhandles.

Vi synes her det er relevant å se litt nærmere på begrepet makt i organisasjoner som byråkratier og teknokratier. Endelsen ”-krati” stammer fra det greske ordet kratia som betyr makt eller styre (Morgan 1998:164). I byråkratier er styreformen knyttet til bruken av det skrevne ord og utøves av byråkrater som sitter bak sine skrivebord hvor de utformer og administrerer de regler som styrer organisasjonens virksomhet. I slike organisasjoner er makt og ansvar nøye knyttet til kunnskapen om og bruken av disse reglene og til den lovmessige formen for administrering som dette innebærer (Morgan 1998). Når det gjelder teknokratiske organisasjoner, for eksempel fleksible bedrifter innenfor elektronisk industri, er makt og ansvar direkte knyttet til tekniske kunnskaper og ekspertise. I teknokratier er det styring gjennom kunnskap, og her er det ekspertmakt og evne til å løse relevante problemer. I teknokratiske organisasjoner er makt- og autoritetsmønstre ofte flytende og de påvirkes av enkeltindividers og gruppers makt som varierer med verdien av de tekniske bidragene de kommer med. Man kan si at her samles makt og innflytelse hos ”de lyse hoder” og hos andre kunnskapsrike mennesker som er i stand til å gripe situasjonen eller finne nye veier til ære og berømmelse for bedriften (Morgan 1998).

### **2.1.9 Oppsummering**

Vi har brukt teorien om byråkrati og matriseorganisasjoner i drøftingen for å se på utfordringer knyttet til en stor offentlig etat som organiserte modernisering av etatens IKT i en prosjektorganisasjon. Videre har vi benyttet elementer fra New Public Management (NPM) for å belyse offentlig styring. Som en ny tenkning innenfor offentlig styring synes vi Digital-Era Governance er spennende med tanke på en behovsrettet helhetstenkning som kan synes å gjøre seg gjeldende blant annet på bakgrunn av modernisering av IKT i offentlig sektor. Balansert målstyring som verktøy i strategisk styring i offentlig sektor benyttes ikke i drøftingen, men vi anser det viktig å ha med som bakgrunnsteppe for å kunne få en bedre forståelse av blant annet ledelsesperspektivet i empirien. Det samme med maktbegrepet

som omtales indirekte i drøftingen blant annet i forhold til hvem som fikk tilgang til ledelsen og hvem som ble hørt i moderniseringen av IKT i NAV.

## 2.2 KUNNSKAPSSYN OG LEDELSE

I dette kapitlet vil vi redegjøre for kunnskapsbegrepet, ulike kunnskapssyn, kunnskapsledelse, fra ledelse til styring, og begrepene kunnskapsvirksomhet og kunnskapsarbeideren. Kunnskapsbegrepet mener vi er relevant for å gi et mer presist begrepsinnhold, da moderniseringen av IKT i NAV vil bety bruk og anvendelse av ny kunnskap. De ulike kunnskapssynene brukes for å fortolke og forstå kunnskap, og kunnskapsledelse for å belyse hvordan en organisasjon kan lede kunnskap på. Til slutt i dette delkapitlet gjør vi rede for kunnskapsvirksomhet og kunnskapsarbeider for å gi begrepene et innhold og en forståelse sett i lys av Moderniseringsprogrammet og de som jobbet der.

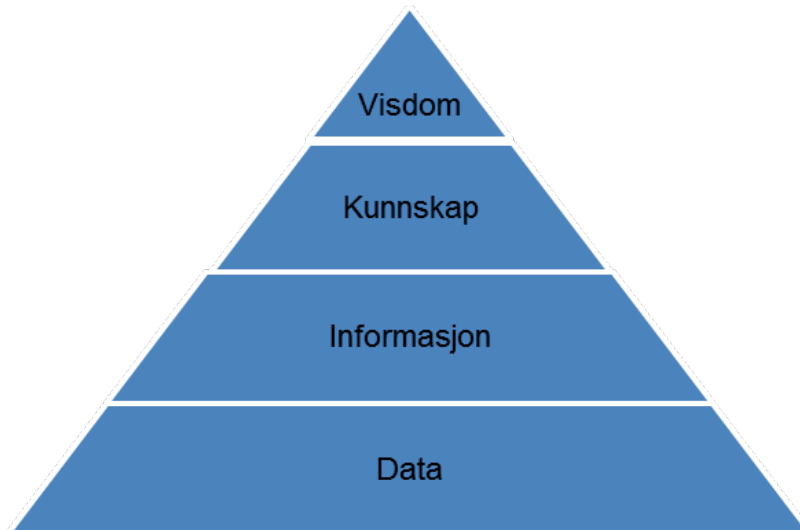
### 2.2.1 Kunnskapsbegrepet

Når vi skal konkretisere begrepet kunnskap, så mener vi at det er et godt utgangspunkt å ta et blikk inn i vitenskapsteorien. Epistemologi som er læren om kunnskap og kunnskapstilegnelse er sentral i så måte. Alle har implisitt et epistemologisk ståsted for sin forståelse av verden, noe som betyr at vi har ulikt syn på hva som er relevant kunnskap og hva vi kan vite noe om (Nyeng 2004).

Kunnskap kan deles i objektiv og subjektiv kunnskap. Fra et individualistisk synspunkt så kan kunnskap defineres som sann, begrunnet tro. Objektiv kunnskap er om ytre forhold som kan observeres og eventuelt måles uavhengig av vår egen opplevelse av det. Subjektiv kunnskap er om noe privat, relatert til en opplevelse eller personlig erfaring. En slik todeling av kunnskap bygger på en virkelighetsforståelse, ontologi, som ikke holder mål. Det er vanskelig å ha et absolutt skille mellom objektiv og subjektiv kunnskap fordi det ofte er komplekse sammenhenger når vi samhandler om å produsere kunnskap (Nyeng, 2004). Westernen (2010) ser helt tilbake til 1600-tallet og filosofien for å gi et bilde av kunnskapsbegrepet. På den tiden begynte man å diskutere hva kunnskap var og hvordan man kunne akkumulere kunnskap. De siste 30-40 år er kunnskapsbegrepet blitt videreutviklet og dekker også andre områder enn de tekniske og naturvitenskapelige områdene. Det er spesielt utviklingen innenfor informasjonsteknologi (IT) som er interessant, og Westernen (2010) mener at IT har ført oss fra begrepet «Information Management» til «Knowledge Management». Han begrunner dette med at på 1960-tallet så forsøkte man å lage en kunstig intelligens via IT-systemer, noe man mislyktes med, og dermed så lagde man i 1970-1980-årene logiske slutninger innen datamaskinprogrammer. Dette førte til at det ble mere fokus på kunnskapsbegrepet og kunnskapsformer. Et annet utviklingstrekk var at det ble fokus på organisatorisk læring, og at det ikke bare handlet om individuelle og kognitive fenomener, men også sosiale fenomener.

Med bakgrunn i en systemteoretisk behandling av kunnskapsbegrepet så kom et hierarki med begreper som kalles kunnskapspyramiden der data er nederst, deretter informasjon, kunnskap og visdom. Data er her en formell representasjon av et saksforhold som ett tall

som en temperaturmåling. Informasjon kan defineres som data som blir oppfattet og behandlet, og kan knyttes til kommunikasjon gjennom en informasjonsoverføring. Når det gjelder overgangen fra informasjon til kunnskap så kan man si at kunnskap er informasjon og bedømmelse og vurdering. Visdom blir en dimensjon utover rammen av IT-teknologi og kan da kun gjøres av mennesker i en form for intuisjon (Westeren 2010)



Figur 3: Kunnskapspyramiden

Westeren (2010) mener vi opererer med tre former for kunnskap. Det er

- Know why – å vite hvorfor
- Know that – å vite om noe
- Know how – å vite hvordan.

«Know why» inneholder en hvis-så-betingelse. Dette er kunnskap som er svar på spørsmål som krever en forklaring og er knyttet til en logisk slutning. «Know that» er kunnskap om saksforhold og informasjon. For å komme til kunnskap må vi ha evnen til å bedømme informasjonen. «Know how» er kunnskap knyttet til ferdighet.

Kunnskap har forskjellige funksjoner som å løse et problem eller som å introdusere eller videreutvikle et begrep, og det kan også ha en symbolsk funksjon gjennom å hevde at kunnskap gis status og gjennom det en form for makt i å inneha kunnskap. En forståelse av kunnskapsbegrepet er kunnskap som vitenskapelig kunnskap. Westeren (2010) viser her til Karl Popper og hans forståelse av at forutsetningen for at vitenskapelig kunnskap må diskuteres og kritiseres. Popper mener følgelig at taus kunnskap ikke kan eksistere som kunnskapsform da den hverken kan diskuteres eller kritiseres. Det at vitenskapelig kunnskap også må falsifiseres er det ifølge Popper ikke mulig å si om taus kunnskap er sann eller usann. Popper representerer et positivistisk kunnskapssyn. Vi kan også forstå kunnskapsbegrepet gjennom direkte erfaring og kunnskap som resultat av læring. Ut ifra det vi her har omtalt som en forståelse av kunnskapsbegrepet, så kan man se at det er et sosialt element i forståelsen av kunnskapsbegrepet.



Polanyi (Polanyi 1958 i Western 2010) er kritisk til Popper og mener at Poppers syn på kunnskap er for snever på grunn av falsifikasjonen. Polanyis store innvending mot positivismen var at når man introduserte mennesket i vitenskapelig sammenheng, så hadde mennesket målsettinger, følelser og bedømminger som ikke kunne beskrives som objektive fenomener slik han oppfattet målet for den positivistiske vitenskapstradisjonen. Polanyi skrev sine viktigste filosofiske verker i perioden 1946-1976. Polanyi mente at det var to grunnleggende forhold når det gjaldt kunnskap. Det er at kunnskap må knyttes til den sammenheng det opptrer i (kontekst) og at kunnskap må ses i sammenheng med hvilke ferdigheter det dreier seg om. Polanyi siteres ofte gjennom «*knowledge is always contextual and is always as part of a skill*». (Western 2010:40).

Polanyi knytter taus kunnskap til et individ og han mener derfor at taus kunnskap må behandles på individuelt nivå. Western (2010) har gjengitt en definisjon på taus kunnskap med utgangspunkt i Polanyis filosofiske og metodiske utgangspunkt:

*«There is thus no distinctly indentifiable body of tacit knowledge, but rather tacit knowing summates for each and every particular situation of application all of the background inputs to the focally attended-to process»* (Western 2010:47).

Kunnskap i organisasjoner finnes i mange varianter. Den er delvis taus, både individuell og sosial. von Krogh m.fl. (2001) mener at kunnskap må næres og stimuleres, i tillegg må kunnskap begrunnes og distribueres. De mener at ny kunnskap må artikuleres og deles med andre i en organisasjon om den skal ha noen påvirkning i det hele tatt.

Kunnskap kan defineres som:

*Den mengde informasjon og viten en person, gruppe, institusjon eller en kultur rår over. Denne kunnskapen kan ha blitt ervervet gjennom dagliglivets erfaringer, forskning og gjennom studier av litterære eller andre kilder. Den delen av kunnskapen som ikke kan beskrives eller forklares gjennom instruksjoner kalles ofte praksiskunnskap, taus kunnskap eller kompetanse. (Bø & Helle 2005:138).*

Definisjonen deler kunnskap inn i to, eksplisitt og taus kunnskap. Eksplisitt er den kunnskapen som kan festes på papir, formuleres i setninger eller fanges i tegninger. Taus kunnskap er vanskelig å beskrive for andre. Taus kunnskap er knyttet til våre sanser, ferdigheter i kroppsbeherskelse, individuell persepsjon, fysiske erfaringer, tommelfingerregler og intuisjon.

Stacey bruker en litt annen definisjon på kunnskap:

*Kunnskap regnes som et rammeverk for evaluering og innlemming av nye erfaringer og ny informasjon. Dette rammeverket stammer fra sinnet til "viteren" og formes av tidligere erfaringer så vel som nåværende verdier og tro. Det lagres som minner i flytende og strukturerte former. Kunnskap kan være taus eller eksplisitt. (Stacey 2008:29).*

Stacey (2008) mener at taus kunnskap er personlig og et subjektivt fenomen som består av innsikt, intuisjon og magefølelse. Taus kunnskap er vanskelig å formalisere og kommunisere. Den viser seg i form av ferdigheter, og ligger i troen og perspektivene mennesker forstår verden på og utfører handlinger på. Eksplisitt kunnskap er formell og systematisk kunnskap som kan overføres fra en person til en annen i form av språk. Det være seg verbalt, matematisk og numerisk.

## 2.2.2 Ulike kunnskapssyn

Det er to hovedperspektiver, et strukturelt og et prosessuelt perspektiv, som bør benyttes i en kombinasjon når vi skal fortolke og forstå kunnskap, og for å skape et realistisk bilde av omgivelsene og en mer korrekt bedømmelse av hvordan ting beveger seg i rom og tid (Irgens og Wennes 2011). Det er på den ene siden strukturperspektivet som er et syn på den statiske forståelsen av kunnskap, og på den andre siden praksisperspektivet som er et mer dynamisk og prosessuelt perspektiv. Begge disse forståelsene av kunnskap (kunnskapssyn) i organisasjoner har sin rett i følge Irgens og Wennes (2011).

I et strukturperspektiv ses kunnskap på som noe individer og organisasjoner besitter som en beholdning, og som kan identifiseres, behandles og spres til andre (Gotvassli, Irgens & Wennes, 2011). Hislop (2009) omtaler dette som det objektivistiske perspektivet på kunnskap, hvor kunnskap kan søkes på, lagres og innhentes via databaser og lignende system. Ut ifra objektivistisk epistemologi er kunnskap karakteristikk på et objekt, og hvor kunnskap er basert på positivistisk filosofi hvor kunnskap representerer objektive fakta. I et objektivistisk perspektiv er kunnskapen eksplisitt (objektiv) og mer anerkjent enn taus kunnskap (subjektiv). Eksplisitt kunnskap har fokus på koding og innsamling av kunnskap. Videre er eksplisitt kunnskap upersonlig og uavhengig av kontekst, og det er kunnskap som er lett å dele.

I et praksisperspektiv er kunnskap og læring to sider av samme sak, ettersom vi skaper vår forståelse av verden gjennom praktisk omgang med den. I et slikt perspektiv er begreper språklige symboler som må anvendes som verktøy i kunnskaps- og læringsprosesser. Her er det fokus på kunnskap og kunnskapsutvikling basert på ulike typer prosesser i organisasjoner, og særlig sosiokulturelle prosesser som skjer i handling i praksis (Gotvassli, Irgens og Wennes, 2011).

Hislop (2009) bruker begrepet det praksis-baserte perspektivet, og fremholder at kunnskapsdeling involverer mennesker som aktivt konstruerer meningsfellesskap (kunnskap) i en interaksjonsprosess (samhandling). I et praksis-basert perspektiv er det fokus på interpersonlig kunnskapsdeling og prosesser som perspektivlagning/ perspektivtaking gjennom ulike former for samhandling og kommunikasjon. I et praksisbasert epistemologisk perspektiv er sender-mottaker-kommunikasjons-modellene ufullstendige. Dette fordi en slik enkel transformasjon berører bare eksplisitt kunnskap, og ikke den tause kunnskapen. Det praksis-baserte perspektivet er forenlig med flere ulike filosofiske perspektiv. Kjennetegn på kunnskap i et praksis-basert perspektiv er at kunnskap er innebygd i praksis, og at taus og eksplisitt kunnskap er uatskillelig, kunnskap er kroppsliggjort i mennesket, kunnskap er sosialt konstruert, kunnskap er kulturelt betinget, og kunnskap er kontekstavhengig. Taus kunnskap defineres som subjektiv og personlig, og kan knyttes til spesifikke kontekstser og er vanskelig og dele.

De ulike perspektivene brukes når det gjelder å forstå og tolke ulik kunnskap, ledelse og organisasjonsutvikling. Etter hvert har det utviklet seg en tredje retning (Gotvassli, Irgens og Wennes 2011) med relativt samme utgangspunkt som det prosessuelle perspektivet, men i tillegg så omfatter den tredje retning intuisjon, teft og følelser og bruken av kroppslige aner for kunnskapsutvikling (Gotvassli, Wennes og Irgens 2011).

Et annet perspektiv og en annen måte å tenke er at kunnskap ikke kan ledes, slik som von Krogh, G., Ichijo, K., Nonaka, I. (2001) som mener at kunnskap er noe som skapes. Nonakas teori om kunnskapsutvikling kan ikke karakteriseres verken som praksisbasert eller objektivistisk, men som noe midt i mellom. Hans teori innehar elementer av begge

perspektivene. Skillet Nonaka gjør mellom taus og eksplisitt kunnskap er fundamental i hans kunnskapsutviklingsmodell. Kunnskap skapes i en pågående interaksjon mellom taus og eksplisitt kunnskap. For Nonaka er sosialisering startpunktet i en kunnskapingsprosess.

Ifølge Rennemo (2006) kan det være klokt å forholde seg pragmatisk til sin egen og andres forståelser av verden. Som pragmatikere kan en tillate seg å bruke verktøy som er nyttig og som erfaringene viser fungerer i sosiale, teknologiske og kulturelle sammenhenger. Kunnskap blir i dette perspektivet noe som skapes og ikke oppdages, omtalt som kunnskaping. Rennemo (2006) mener at den epistemologi, eller kunnskapssyn, som ligger til grunn for dette perspektivet harmonerer med et fornuftig samfunns- og menneskesyn.

### 2.2.3 Kunnskapsledelse

Det er ulike måter en organisasjon kan lede kunnskap på. Irgens (2011) mener at kunnskapsledelse er ledelse av prosesser i den hensikt å utvikle, lagre, dele og anvende kunnskap. Hislop (2009) ser på kunnskapsledelse som et paraplybegrep som omfatter flere ledelsesformer for å lede en arbeidsstokk i flere retninger, og han viser til at kunnskapssynet påvirker utøvelsen av ledelsen.

Hislop (2009) mener at ledelsesbegrepet kan brukes både som et substantiv og et adjektiv. Begrepet ledelse som et substantiv brukes om en gruppe mennesker som har ansvar for å håndtere folk og andre organisatoriske ressurser. Som et adjektiv brukes begrepet ledelse om prosessen der folk og organisatoriske ressurser er kontrollert og koordinert for å oppnå bestemte mål. Dette kan gjøres ved hjelp av ulike metoder gjennom bruk av ulike typer IKT, eller mer indirekte ved hjelp av ledelse av sosiale prosesser, struktureringen av organisasjoner på ulike måter eller ved hjelp av ulike praksiser innen ledelse av kultur og mennesker.

von Krogh et al. (2001) argumenterer derimot for at kunnskap ikke kan ledes, og fokuserer heller på hvordan ledere kan bidra til å frigjøre potensialet og energien som finnes i organisasjonen og hvordan kunnskap kan oppstå. Dette mener von Krogh et al. (2001) er mulig gjennom 5 kunnskapshjelpere som er å formulere kunnskapssyn, lede dialoger, mobilisere kunnskapsaktivister, skape den riktige konteksten for kunnskapsutvikling og spre kunnskapen videre. von Krogh et al. (2001) mener at hovedutfordringen er å erkjenne verdien i taus kunnskap og hvordan den kan løftes fram og benyttes. Boka Kunnskapsledelse (von Krogh et al. 2001) beskriver et skifte av fokus fra informasjonsteknologi og systematisering av kunnskap til hvordan skape effektive og gode kunnskapsprosesser, fra styring og kontroll til å designe gode kunnskapsprosesser. Det legges vekt på kunnskapsfellesskap, relasjoner, kultur og ledelse. Grunnleggende i kunnskapsledelse er trygghet, tillit, læring og dialog.

Kunnskapsutvikling er en skjør prosess som ikke kan ledes gjennom tradisjonelle teknikker. (von Krogh et al. 2001). Barrierer mot kunnskapsutvikling i en organisasjon kan være uavhengig av lederstil, fordi prosessen er avhengig av menneskelige relasjoner og intellektuelle evner. Ledere med fokus på kunnskapingsprosesser anerkjenner menneskelige ulikheter, og ser på det som kan være utfordrende i menneskelig samhandling til ny styrke (von Krogh et al. 2001). Individuelle barrierer mot kunnskapsutvikling omfatter evnen til å forholde seg til nye situasjoner, nye hendelser, ny informasjon og nye kontekster. Ledere har ofte et for optimistisk syn på hvordan de ansatte takler nye erfaringer. Dårlig tilpasning og

trusler mot selvbildet er to individuelle barrierer som kan hindre gode lederintensjoner i kunnskapsutvikling. Nye og flere samarbeidsrelasjoner er økende i arbeidsmarkedet, og ansatte må tilpasse seg ulike erfaringer og kunnskap. Det kan for mange oppleves ubehagelig og risikabelt å bryte gamle vaner. Ansatte som er reserverte og tilbakeholdne, forstyrrer prosessen som går ut på å dele kunnskap (von Krogh et al. 2001).

På organisasjonsnivå er det ofte at barrierer mot kunnskapsutvikling kan forklares med naturlige menneskelige tendenser. Barrierene kan forsterkes av ledernes holdninger til kunnskap når det gjelder prosedyrer og toleranse. Ifølge von Krogh et al. (2001) er det fire utfordringer som kan hindre legitimering i gruppesammenheng; mangel på felles språk (vokabular), organisasjonens fortellinger, prosedyrer og bedriftsparadigmer som strategiske mål og visjon. von Krogh et al. (2001) mener at slik knowledge management praktiseres i mange bedrifter i dag, representerer det et paradigme som er mer hemmende enn det er utviklende. Dette begrunnes med tre fallgruver; knowledge management bygger på informasjon som det er lett å påvise og som enkelt lar seg kvantifisere, det handler om å produsere verktøy, og at det er avhengig av en kunnskapsleder.

Et strukturelt ledelsesperspektiv kjennetegnes med målstyring, ovenfra og ned ledelse, og hvor eksplisitt og kvantifiserbar kunnskap har mer fokus enn taus kunnskap. Hislop (2009) mener at kunnskapsledelse sett i lys av et objektivistisk perspektiv har fokus på å omdanne taus kunnskap til eksplisitt kunnskap (kodifisering), å samle kunnskap på et sentralt lagringssted, systematisere kunnskap, og hvor teknologi spiller en nøkkelrolle. Kunnskapsledelse sett i lys av et praksis-basert perspektiv ser på kunnskapsdeling som krever perspektivlagning og perspektivtaking. Ifølge Hislop (2009) er kunnskapsdeling i et slikt perspektiv utviklet på en forståelse av tauses antakelser og kunnskapsdeling gjennom "rike" sosiale interaksjoner gjennom å se eller å delta i praksis. Ledelsens rolle blir her å legge til rette for og fremme sosial interaksjon.

Stacey (2008) mener at kunnskap vokser frem i komplekse responderende relateringsprosesser mellom mennesker, at kunnskap kontinuerlig reproduseres og kan transformeres. Fra dette perspektivet kan ingen eie kunnskap. I en artikkel skrevet av Hans Siggard Jenssen (2008) så er det beskrevet et ledelsespardigme. Han har beskrevet forskjellen på «knowledge management» og «traditional management» med at autoritetspyramiden er snudd på hodet. Som eksempel nevner han at flere ansatte har mer detaljkunnskap enn leder, og at dette forutsetter en viss ymykhet både i forhold til og mellom ansatt og leder. Det er viktig å lære hvordan man blir ledet og hvordan man må lede sine aktiviteter for å være en del av et prosjekt eller en prosjektleder. Han fremhever også at når du driver kunnskapledelse så må du ta hensyn til at du lærer mens du lærer, videre at det fokuseres på innovativ utvikling med optimal profitt eller velferd over et gitt sett av parametre eller ressurser.

#### **2.2.4 Fra ledelse til styring**

Begge begrepene ledelse og styring dreier seg om virkemidler for å påvirke ansattes atferd og andre organisatoriske ressurser for å oppnå best mulige resultater (Røvik 2007). Ledelse handler i stor grad om desentralisert, direkte og ofte dialogbasert påvirkning i relasjonen mellom leder og ansatt. Styring er sentralisert direktivliknende påvirkning utøvd indirekte gjennom formelle strukturer, prosedyrer og rutiner.

Etter mange år med hierarkiske strukturer og sentraliserte beslutninger ble det en overgang fra styring til ledelse på slutten av 1970-tallet (Røvik 2007). Årsakene til dette var flere, blant annet økt internasjonalisering av næringslivet og større konkurranse om kunder som utfordret fleksible organisasjonsformer med desentralisert og aktivt lederskap som hadde fullmakter til å ta raske beslutninger. Det var også et skifte politisk i hvordan offentlig sektor skulle utformes, omtalt som NPM, som medførte fristilling av offentlige virksomheter fra politisk styring og mer ansvar og myndighet til lokale ledere. En annen årsak til overgang fra styring til ledelse var kritikk fra samfunnsvitenskapelig og filosofisk hold som ofte var rettet mot den teknokratiske, sentraliserte og hierarkiske styringens mangler som forenklet menneskesyn. Dette førte til at det på 1980-tallet oppsto en stor interesse for ledelse og ledelsesopplæring som eget kompetansefelt, og i mange tilfeller inspirert av et amerikansk managementideal (Røvik 2007).

Ved århundreskiftet snur imidlertid denne trenden gjennom at organisasjoner gjør grep for å øke den sentrale styringskapasiteten og balansert målstyring blir et meget populært organisasjonskonsept som er en oppskrift på sentralisert, indirekte styring. Balansert målstyring er et system for identifisering, registrering og måling av økonomiske og ikke-økonomiske faktorer som påvirker organisasjonens måloppnåelse og som er et styringsredskap for den øverste ledelse (Kaplan og Norton, 1992, 1996). Dreiningen fra ledelse til styring kan ses på som en nyrasjonalistisk dreining ifølge Røvik (2007). Dette begrunnes i den idèstrøm som har mye til felles med den instrumentelle og rasjonalistiske tenkingen som dominerte i organisasjons- og ledelsesdiskurser i perioden 1940 til 1970. Røvik (2007) beskriver den nyrasjonalistiske dreiningen etter hundreårsskiftet med styringsoptimisme og top-down-orientering, sterk tro på vitenskapelig og rasjonell tilnærming i styring av organisasjoner, og et rasjonalistisk menneskesyn.

### **2.2.5 Kunnskapsvirksomhet**

En kunnskapsvirksomhet kjennetegnes ifølge Irgens (2007) ved at kunnskapen om arbeidsutførelsen i stor grad er knyttet til organisasjonens medarbeidere, og i mindre grad til teknologi og maskiner. Denne kunnskapen som medarbeiderne har er i liten grad nedfelt i den formelle delen av organisasjonen, og den er ifølge Irgens (2007) mer individ- og gruppebasert. Arbeidet medarbeidere i kunnskapsvirksomheter utfører bærer gjerne et personlig preg på jobbutførelsen, og der mye av arbeidet er intellektuelt (Irgens, 2007). Irgens (2007) skiller på kunnskapsvirksomheter ut ifra hvor kunnskapsintensive de er. Jo mer en virksomhet er kjennetegnet av standardisering, jo mindre kunnskapsintensiv vil den være i betydningen preget av kunnskapsarbeidere. Irgens (2007) plasserer forskningsinstitusjoner som mest kunnskapsintensiv og helautomatiserte virksomheter som minst kunnskapsintensiv. Wennes (Irgens og Wennes 2011) viser til at kunnskapsvirksomheter setter strenge krav til både individuelle ferdigheter som kompetanse og dyktighet, og til det kollektive samarbeidet og samhandlingen. Utfordringer for kunnskapsintensive organisasjoner kan ifølge Wennes (Irgens og Wennes 2011) være varierende lojalitet fra ansatte hvis de ikke klarer å innfri nye krav til arbeidsinnhold og arbeidsorganisering som legger til rette for at ansatte får en personlig utvikling og skape sin identitet. Videre kan varierende lojalitet være utfordrende for kunnskapsintensive organisasjoner på grunn av at kunnskapsarbeiderens kompetanse i mange tilfeller er organisasjonens viktigste ressurs. Hislop (2009) viser til at kunnskap som arbeidere har gjennom relasjoner og nettverk i ulike organisasjoner, kan ha like stor betydning som formell kompetanse gjennom utdanning i kunnskapsintensive virksomheter.

## 2.2.6 Kunnskapsarbeider

Uttrykket kunnskapsarbeider har sitt opphav fra Peter Drucker sin bok *Landmarks of Tomorrow* fra 1959. Ifølge Drucker er kunnskapsarbeidere mennesker som i stor grad utfører sine arbeidsoppgaver basert på egne, spesifikke kunnskaper, i motsetning til ufaglærte som blir satt til å utføre oppgaver etter spesifikasjoner og prosedyrer gitt av en formann (Irgens, 2007). Drucker snakker om at kunnskap er en viktig maktkilde som bare noen få har adgang til, men med utgangspunkt i at kunnskapsarbeidere kan være alt fra advokater til systemanalytikere og bedriftsplanleggere (von Krogh et al., 2001). Det spesielle med en kunnskapsarbeider er ifølge von Krogh et al. (2001) ikke det spesielle profesjonelle arbeidet som skal utføres, men alle de forskjellige talentene en må besitte som tenker, teamarbeider, kritiker, en som kan ta avgjørelser på selvstendig grunnlag, tilpasse seg, ta ansvar osv. von Krogh et al. (2001) mener imidlertid at den viktigste kvaliteten til kunnskapsarbeiderne er deres menneskelighet.

## 2.2.7 Oppsummering

Vi har brukt de ulike kunnskapssynene ganske gjennomgående i drøftingskapitlet, også teorien som vi har presentert omkring ledelse. Begrepet kunnskap kan knyttes til drøftingen rundt kompetanse. Redegjøreslen for begrepene kunnskapsvirksomhet og kunnskapsarbeider er som nevnt innledningsvis til dette underkapitlet ment for å gi en bedre forståelse av hvilken virksomhet Moderniseringsprogrammet var og hva som kjennetegnet de som jobbet der.

## 2.3 TEKNOLOGI

Vi ser her på informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og kunnskapsledelse da det er sentralt for å belyse oppgavens problemstilling som omhandler moderniseringen av IKT i NAV, og hvor vi ser på moderniseringen i et ledelsesperspektiv.

IKT hadde en sentral rolle tidlig i kunnskapsledelsens historie. Man antok at ved å implementere IKT i organisasjonen fikk man automatisk en kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling. Ifølge Hislop (2009) er rollen som IKT tillegges kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling avhengig av hvilket epistemologisk utgangspunkt en organisasjon har. IKT kan ifølge Hislop (2009) defineres som teknologier som fremmer ledelse og/eller deler kunnskap og informasjon. Derfor dekker begrepet et enormt mangfold av heterogene teknologier inkludert datamaskiner, telefoner, e-post, databaser, datasystemer, søkemotorer, internett og videokonferanseutstyr. Hislop (2009) mener det er tre hovedelementer når det gjelder IKT og kunnskapsledelse. Det er hvilke perspektiver vi legger til grunn, teknologiens innhold og formidlingskanal, og kravet til tillitskapende prosesser. Ifølge Hislop (2009) kan man se på sammenhengen mellom kunnskapsledelse og IKT i et objektivt perspektiv eller et praksisbasert perspektiv. I et objektivt perspektiv så eksisterer kunnskapen utenfor individets verden, og kunnskapen er i hovedsak eksplisitt. I dette perspektivet så formidles kunnskapen gjennom en sender-mottaker modell. Denne modellen blir for enkel i et praksisbasert perspektiv på IKT-styrt kunnskapsledelse hvor det er krav til tillitskapende prosesser. Her er også kunnskapen fordelt mellom eksplisitt og taus kunnskap, og det er betydelig grad av sosialkonstruert begrepsbruk.

Med utgangspunkt i det objektivistiske perspektivet har IKT to roller når det gjelder kunnskapsledelse ifølge Hislop (2009); Opprettelse av søkbare databaser som kunnskapsbibliotek, som forutsetter at mennesker er villige til å forsøke å kodifisere sin egen kunnskap og at disse kunnskapsbasene må være tilgjengelige for folk som trenger dem. Det andre er at når beste praksis er identifisert kan denne kodifiseres og spres til alle som er i behov for denne kunnskapen.

Med utgangspunkt i det praksisbaserte perspektivet har IKT to andre roller i kunnskapsledelse. Det er etableringen av ekspertisearkiv slik at man kan identifisere relevant kunnskap og ekspertise. I tillegg verktøy for å fasilitere ulike former for kommunikasjon mellom mennesker som er fysisk adskilt. Hislop (2009) påpeker viktigheten av sosio-kulturelle faktorer i IKT som aktiverer kunnskapsoverføring og kunnskapsdeling. Forskning viser at hvis folk ikke kan overtales til å bruke IKT i kunnskapsarbeidet, mislykkes kunnskapsledelse. Nøkkelen til suksess består i å jobbe med de sosio-kulturelle faktorene som motiverer folk til å delta i kunnskapsledelsesinitiativ.

Hislop (2009) konkluderer med at utviklingen har gått fra et objektivt til et praksisbasert perspektiv, selv om IKT er en viktig del av utviklingen i samfunnet. Hislop (2009) konkluderer med at uavhengig av hvilken rolle IKT har i kunnskapsprosesser, så er det avgjørende for at systemene skal bli effektive at det fokuseres på den sosiokulturelle konteksten i implementeringsfasen. Implementering gir ingen garanti for suksess. Mange IKT-baserte kunnskapsledelsesinitiativ har vært for teknisk fokuserte, og betydningen av sosiokulturelle faktorer har vært undervurdert. Dette kan være sosiale, kulturelle og politiske faktorer som påvirker individets tanker, følelser og atferd.

## 2.4 ORGANISASJONSUTVIKLING

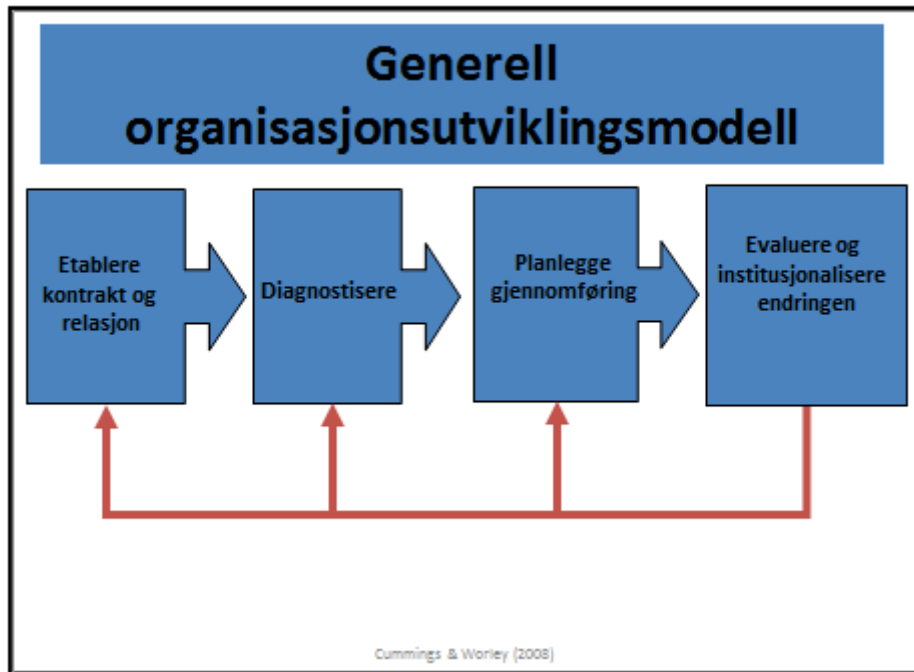
Her ser vi nærmere på en generell organisasjonsutviklingsmodell for å belyse moderniseringen av IKT i NAV som var en planlagt endring i organisasjonen. Vi gjør også rede for læring og organisasjonslæring som vi mener er sentralt i et utviklingsperspektiv. Videre transaksjonsteorien som vi mener kan brukes til å belyse på hvilken måte NAV oversatte sentralt styringsdokument (SSD).

Organisasjonsutvikling gjør det mulig for en organisasjon å omstille seg hurtig. På grunn av endringer i interne og eksterne arbeidsbetingelser må organisasjoner omstille seg for å takle nye utfordringer. Økende konkurranse i markedet gjør at organisasjoner må omstille seg til markedssituasjonen. Politiske eller juridiske forhold endrer seg og nye rammebetingelser gjør at organisasjoner må tilpasse seg nye forskrifter, avgifter etc.

Cummings og Worley (2008) ser på strukturer som faste, i et substansielt perspektiv, noe Morgan (1998) omtaler som maskinperspektivet. Cummings og Worley (2008) mener at organisasjonsutvikling er et systematisk forsøk på å endre den totale organisasjonen i retning av mer effektiv utnytting av dens menneskelige ressurser under anvendelse av atferdsvitenskapelige resultater.

Cummings og Worley (2008) sin generelle organisasjonsutviklingsmodell har fire hovedaktiviteter for endring; Det første steget er å etablere kontrakt og relasjon, for deretter å

diagnostisere, så planlegge gjennomføring, og til slutt evaluere og institusjonalisere forandringen. De ulike stegene i prosessen er ikke avsluttende. I denne modellen er det lagt opp til at det kan gis tilbakemeldinger underveis i prosessen, og det er mulig å ta et steg tilbake for å sjekke og eventuelt rette opp svakheter eller feil.



Figur 4: Generell organisasjonsutviklingsmodell (Cummings og Worley 2008)

Den generelle organisasjonsutviklingsmodellen til Cummings og Worley (2008) bygger på tre andre modeller; Kurt Lewins modell for planlagt endring, Action Research Model og den positive modell. Modellen til Kurt Lewin beskriver en organisasjonsendring i tre faser. Lewins modell har fokus på hvordan en kan redusere motstandskraften for "status quo" og deretter endre organisasjonskulturen innad i bedriften. Her er det konsulentene som sitter med makten og prøver til en viss grad å manipulere motstanden av endring. Det er konsulentene som styrer hele prosessen og presenterer ferdig løsning for bedriften. Første fase er «løse opp»-fasen (unfreeze). I denne fasen opplever bedriften behov for endring og erkjenner at endring er nødvendig på grunn av eksisterende utfordringer eller nye muligheter. I første fase lages forslag til løsninger. Hvordan første fase blir gjennomført har stor betydning for om endringsprosessen vil lykkes. I den andre fasen, «endre»-fasen (movement) starter implementeringen og iverksettelse av tiltak for å endre organisasjonen i ønsket retning. I denne fasen er kompetanseutvikling og opplæring sentralt for å lykkes. Risikoen i denne fasen ligger i avlæring av gammel kunnskap og nye måter å tenke og arbeide på. I den tredje fasen, «stabilisere»-fasen (refreeze), skal nye arbeidsmåter og atferdsmønstre i bedriften stabiliseres og forsterkes. Sentralt i denne fasen er at ønsket atferd blir belønnet og at uønsket atferd får konsekvenser.

Cummings og Worley (2008) bygger på en forståelse av organisasjonen som et åpent system. Den åpne systemteorien skisserer en organisasjon som et system som er åpent i forhold til omgivelser og interessenter, men som har avgrenset seg gjennom fysiske og



mentale grensesettinger. Videre baseres en åpen systemteori på en forutsigbarhet som er uttrykt ved at en organisasjon kan formes gjennom visse tiltak. Steg to i Cummings og Worley (2008) sin generelle organisasjonsutviklingsmodell "å diagnostisere" er utgangspunktet for handling og tiltak.

Cummings og Worley (2008) er opptatt av helhetsperspektivet og hvem som til enhver tid er involvert i prosessen. De ulike stegene i prosessen er ikke avsluttende. Det kan gis tilbakemeldinger underveis i prosessen, og det er som nevnt ovenfor mulig å ta et steg tilbake for å sjekke og eventuelt rette opp svakheter/feil. Det er ikke konsulentene som skal gjennomføre prosessen alene, men konsulentene skal lede organisasjonen til selv å foreta endringen. Modellen er prosessorientert, hvor det er kontinuerlig dialog mellom konsulent og organisasjonen med hyppige tilbakemeldinger/feedback.

Stacey (2008) kritiserer systemtankegangen som tolkningsramme i menneskelige organisasjoner. I et kompleksitetsperspektiv forkaster man tanken om forutsigbarhet og en rasjonell-analytisk tilnærming, og dermed også intervensjoner med tiltak for å skape et forventet resultat. I et kompleksitetsperspektiv erkjenner man uforutsigbarheten og de fremvoksende egenskapene i organisasjonen som gjør at behovet for diagnose og analyse i en tradisjonell organisasjonsutvikling faller bort. I et slikt perspektiv vil diagnosen ikke være representativ for hvordan organisasjonen er i det øyeblikket gjennomføring av tiltak foregår, og det tas da beslutninger på sviktende grunnlag. I et kompleksitetsperspektiv mener man at organisasjoners virkelighet skapes i den meningskonstruksjonen som foregår i interaksjoner mellom mennesker i organisasjonen. Bruk av språk og samtale er det fremste redskap i denne meningsskapingen.

### 2.4.1 Læring og organisasjonslæring

For å definere læring brukes ofte definisjonen fra professor Thomas Schuell (Irgens 2007:47): *"Læring er en vedvarende endring i atferd, eller kapasitet til å handle på en bestemt måte, som et resultat av praksis eller andre former for erfaring"*.

Videre så sier Irgens (2007:53) at: *"Læring kan forstås som etablering og endring av mønstre av årsak - virkningssammenhenger som sier noe om hvordan vi mener verden fungerer og hvordan vi kan håndtere problemer vi må løse."*

Organisasjonslæring er ifølge Irgens (2007) noe mer enn summen av enkeltpersoners læring. Irgens (2007) mener at læringen er blitt organisatorisk når organisasjonen endrer sine handlingsteorier og blir i stand til å utføre arbeidsoppgaver og håndtere utfordringer på en ny og bedre måte. Irgens (2007) illustrerer læringsprosessen fra individ- til organisasjonsnivå ved hjelp av en femtrinnsmodell. Modellen starter på læringsnivå 1 med at man blir utsatt for en påvirkning fra omverden, som for eksempel kjennskap til ny teknologi eller metodikk. Læringsnivå 2 er innlæring, da er vi i stand til å huske hva som er innholdet i den nye teknologien eller metodikken. Kunnskapsutvikling som er læringsnivå 3 omtaler Irgens (2007) som en prosess hvor vi bygger videre på det som er innlært. Neste læringsnivå 4 er kunnskapsanvendelse som handler om å ta i bruk det man har lært. På læringsnivået 5 i modellen til Irgens (2007) er organisatorisk læring.

Irgens (2007) viser i modellen at det kan være barrierer mot læring som blir hindringer mellom læringsnivåene. Barrierene kan ha med lærings situasjonen å gjøre og det kan ha noe med oss selv å gjøre. Dette kontekstuelle og det personlige må ses i sammenheng, da vi lærer i relasjon til og i samhandling med disse elementene. Skal vi forbedre vår mulighet til å

lære, må vi ifølge Irgens (2007) tenke og handle relasjonelt. For at organisasjonen skal lære, må læring forankres og gjøre den mindre avhengig av enkeltpersoner (Irgens 2011). For å bli bedre praktikere må vi lære å se de mønstrene vi har skapt og er blitt en del av, og vi må lære hvordan vi kan bryte mønstre som ikke lenger er konstruktive. Vi må lære om hvordan vi lærer og om hvordan vi ikke lærer (Irgens 2011).

I tillegg til refleksjon omtaler Irgens (2011) også enkeltkretslæring og dobbelkretslæring som verktøy som kan benyttes for å bli bedre sammen, noe som igjen vil føre til organisasjonsutvikling. Enkeltkretslæring er justering av det vi har, og er små eller mindre tilpasninger når vi allerede har de grunnleggende forutsetninger. Her kan nye erfaringer forstås inn i eksisterende tankemønstre og gi grunnlag for kvantitativt ny læring. Ved dobbelkretslæring blir forutsetninger undersøkt og det gjøres noe med dem. Gjennom nye erfaringer endrer vi vår forståelse også kvalitativt.

## 2.4.2 Translasjonsteorien

Røvik (2007) ser på kunnskapsoverføring mellom organisasjoner i et translasjonsteoretisk perspektiv. Han bruker pragmatisk institusjonalisme som posisjon og teoretisk bærebjelke for å se på praktiske konsekvenser av å betrakte ide- og kunnskapsoverføringer (organisatoriske omstillingsprosesser) som oversettelsesprosesser. Røvik (2007) bruker «translation studies» som inspirasjonskilde som representerer et fagfelt som i prinsippet mener at alle former for sosial kommunikasjon og ytringer kan forstås og studeres som translasjon, også utvikling og distribusjon av organisasjonsidéer. Røvik (2007) bygger ikke videre på aktør-nettverkstradisjonen (ANT) som han anser som en forholdsvis abstrakt tilnærming, og som han mener er for abstrakt i forhold til sin pragmatiske tilnærming i et translasjonsteoretisk perspektiv.

Pragmatisk institusjonalisme bygger på flere forskningstradisjoner, der Røvik (2007) viser til to paradigmer i organisasjonsteorien: den modernistiske og sosialkonstruktivistiske tilnærmingen og hvor han ser på pragmatisk institusjonalisme som en «tredje vei». En klar referanse er pragmatisme som allmenn teoretisk-filosofisk posisjon slik den særlig ble utviklet av John Dewey. Et gjennomgående tema er forholdet mellom den kunnskap man utviklet om virkeligheten (ideene), og virkeligheten i seg selv. John Dewey var skeptisk til en sterk oppsplitting av teoretisk-filosofisk forskning i paradigmer og smalsporede miljøer fordi han mente at det ville skape en reproduserende sneversynthet og partikularisme som gjør det vanskelig å utvikle helhetlig kunnskap om den empiriske virkelighet i dens sammensatthet. Videre retter Dewey kritikk av både rasjonalistisk-idealistiske og empiriske posisjoner i filosofien som han mener trekker for skarpe skiller mellom ideer, tenkning og kunnskap på den ene siden, og handlinger og praksis på den andre siden. Dewey mener at kunnskap og ideer ikke kan eksistere uavhengig av hverandre, men virke sammen på meget komplekse måter.

Røvik (2007) har utviklet et pragmatisk-inspirert teoribidrag, translasjonsteorien, som vi mener kan anvendes i denne oppgaven. Translasjonsteorien fanger inn ulike aspekter ved tilbud, overføring, mottak og utnyttning av organisasjonsidéer. Translasjonsteorien handler om hva organisasjoner kan gjøre med oppskriftene, og er et bidrag til helhetlig pragmatisk teori om kunnskapsoverføring. For å oppnå kunnskapsoverføring og en vellykket translasjonsprosess i en organisasjon så argumenteres det for at man er avhengig av god translatørkompetanse. Problemstillingene Røvik (2007) drøfter i translasjonsteorien er knyttet

til utvikling, overføring, mottak og utnyttning av organisasjonsideer som er hentet fra ulike forskningstradisjoner og blant annet New Public Management-tradisjonen som ble etablert i slutten av 1980-årene. New Public Management (NPM) som er omtalt tidligere i oppgaven er blitt en felles betegnelse på mange forsøk på å overføre forretningsinspirerte ideer til offentlig forvaltning. Fokuset på overføring av forretningsideer til forvaltningen mener Røvik (2007) kan knyttes til problemstillinger om dekontekstualisering og kontekstualisering. Dekontekstualisering er å hente kunnskap ut, å ta en praksis ut av en bestemt organisatorisk kontekst og overføre den inn i en annen kontekst. Kontekstualisering er når kunnskap skal «settes inn» og kan forstås som en oversettelse, som skal overføres og omsettes i en annen eller flere andre kontekster. Røvik (2007) argumenterer for at dekontekstualisering og kontekstualisering kan knyttes sammen og forstås i lys av et translasjonsteoretisk perspektiv. Et translasjonsteoretisk perspektiv er en måte å forstå kunnskapsoverføring mellom organisasjoner på. Det er en teori om kunnskapsoverføring som translasjon, om muligheter og begrensninger knyttet til formidling av kunnskap og ideer mellom ulike organisatoriske kontekster.

Innenfor translasjonsteori legges det stor vekt på å identifisere aktørene som skal oversette ideene og kunnskap i organisasjonen. I denne oppgaven blir det translasjonsteoretiske perspektivet lagt til grunn for å se på hva som skjedde i prosessen med kunnskapsoverføring fra Moderniseringsprogrammet som prosjekt til NAV som basisorganisasjon, og hvor vi ser nærmere på hvordan kontekstualiseringsprosessen gjennom Sentralt styringsdokument (SSD) hadde i prosessen med modernisering av IKT i NAV.

Når det gjelder kontekstualisering og oversettelse av ideer til praksis skisserer Røvik (2007) en hierarkisk oversettelseskjede som er utledet av modernistisk-rasjonalistisk tenkning, og som vi mener kan anvendes når vi skal se på hvordan ideene som var nedfelt i SSD skulle oversettes fra prosjektorganisasjonen til basisorganisasjonen NAV.

I den hierarkiske oversettelseskjeden er det top-down-orientering ved at nye organisasjonsideer kommer via toppledelsen. Gjennom den formelle hierarkiske strukturen defineres hva som er relevante arenaer og aktører i implementeringen og oversettelsen av ideene. Her er det den formelle hierarkiske autoriteten i toppen av virksomheten som utgjør den viktigste kraften til oversettelse og spredning av organisasjonsideer nedover og innover i organisasjonen. Toppledelsen har myndighet til å implementere nye ideer, og ideene som velges oppfattes som verktøy og som logisk sammenhengende konsept. I en hierarkisk oversettelseskjede blir kontekstualisering og oversettelse av en ide oppfattet som en sentralt styrt implementeringsprosess hvor toppledelsen har klare planer for hvordan ideen skal implementeres. Her er det lite rom for lokale tilpasninger, og ledelsen vil være opptatt av å kontrollere at de lokale tilpasningen er innenfor rammene, slik at de overordnede hensyn med innføringen blir ivaretatt. I forestillingen om den hierarkiske oversettelseskjeden får abstrakte ideer mer konkret og materielt innhold etter hvert som de blir gjenstand for oversettelse og tilpasning. I forestillingen om den hierarkiske oversettelseskjeden er det en implisitt antakelse om at oversettelsesarenaene er ordinære enheter i den formelle styringslinjen. Dette utfordres når utvikling av ideer og oversettelser skjer utenfor hierarkiet og hvor man også kan oppleve å miste oversikt og kontroll (Røvik 2007).

Røvik (2007) påstår at for å lykkes med kunnskaps- og ideoverføring, behøves gode oversettere. Han mener at translatorkompetanse er avgjørende når det gjelder suksess med kunnskapsoverføring. Med det mener han at organisasjoner trenger translatorkompetanse hvor de viktigste egenskapene er kunnskap som relateres til inngående kjennskap til organisasjonsideen og kontekster, og oversettelsesprosesser. I tillegg bør man ha mot, tålmodighet og styrke.

### **2.4.3 Oppsummering**

Vi har brukt deler av den generelle organisasjonsutviklingsmodellen til Cummings og Worley (2008) for å belyse moderniseringen av IKT i NAV som var en planlagt endring i organisasjonen. Translasjonsteorien har vi anvendt i drøftingen når vi har sett på "oversettelsen" av Sentralt styringsdokument (SSD). Organisasjonslæring mener vi har sin relevans for forståelsen for kunnskapsutvikling i en organisasjon.

### 3 BESKRIVELSE AV FELTET

I dette kapitlet vil vi redegjøre for NAV og dens organisering. Vi vil deretter gjøre rede for Moderniseringsprogrammet

#### 3.1 Hva er NAV?

I 2001 ba Stortinget om utredning for å se på muligheten for en felles etat for arbeid, trygd og sosialtjenester. Bakgrunnen var at Stortinget mente dette kunne løse problemet med at personer ble kasteballer mellom aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. NAV-reformen ble vedtatt i 2005 med mål om å samle tjenestetilbudet til tidligere trygdeetaten, aetat og sosialtjenesten. I juli 2006 ble de to statsetatene trygdeetaten og aetat slått sammen til Arbeids- og velferdsetaten, mens sosialtjenesten forble kommunal. Samme år ble det første NAV-kontoret åpnet, og det siste av i alt 457 NAV-kontor ble åpnet i 2011 og markerte dermed avslutningen på organiseringen av NAV-reformen. Fra 2011 er det gjort en rekke små og store endringer og forbedringer for at NAV skal levere bedre tjenester. NAV er navnet på Arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV var opprinnelig forkortelse for Ny Arbeids- og Velferdsforvaltning, men er nå et egennavn og en merkevare som skrives med store bokstaver. NAV er omtalt som tidenes største velferdsreform nasjonalt, hvor hovedmålet er å gi mennesker muligheter til arbeid, meningsfull aktivitet og økonomisk trygghet. I regi av Norges forskningsråd er det satt i gang en flerårig evaluering av NAV-reformen som skal se på implementeringen av reformen og hvilke effekter reformen vil ha for arbeidsstyrkens deltakelse i arbeid og aktivitet.

NAV har ansvar for gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken og trygde- og pensjonspolitikken. NAV forvalter en tredjedel av statsbudsjettet og mer enn 40 forskjellige ytelser som blant annet dagpenger, fødselspenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Stønadsordningene er regulert gjennom ulike lover. Folketrygden er velferdsstatens økonomiske sikkerhetsnett, og totalt forvaltet etaten om lag 360 milliarder kroner i 2012. I tillegg kommer utbetalinger av kommunale stønader som økonomisk sosialhjelp og stønader til de som deltar i kvalifiseringsprogram. Hvert år mottar 2,8 millioner mennesker tjenester og ytelser fra NAV. NAVs nettside [www.nav.no](http://www.nav.no) er Norges mest besøkte offentlige nettsted med over 1,5 millioner besøkende hver måned. I tillegg er det mange brukere, arbeidsgivere, behandlere og samhandlere som deltar på møter og samtaler på NAV-kontor og ute på arbeidsplasser. NAV er altså viktig for svært mange mennesker.

”Vi gir mennesker muligheter” er NAV sin visjon. Visjonen gjenspeiler de tre samfunnsmessige funksjonene NAV skal i vareta: muligheten for arbeid, mulighet for meningsfull aktivitet og mulighet for inntektssikring i henhold til lovfestede rettigheter. NAVs verdier er tydelig, tilstede og løsningsdyktig, og gir et bilde på hvordan NAV ønsker å bli oppfattet av sine omgivelser.

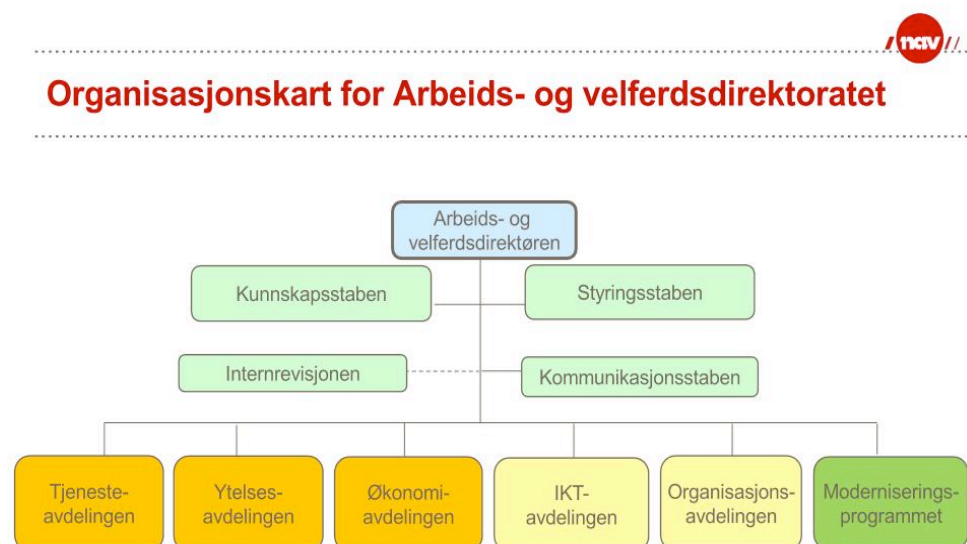
Intensjonen med NAV-reformen er å hjelpe flere i arbeid og aktivitet slik at færre er avhengig av stønad. Å bidra til et velfungerende arbeidsmarked og gi god service tilpasset brukernes behov og forutsetninger, er også ett av målene. I tillegg skal NAV sørge for rett tjeneste og stønad til rett tid og utføre en enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

## 3.2 Organisering av NAV

NAV er en landsdekkende offentlig virksomhet som omfatter Arbeids- og velferdsdirektoratet, en tjenestelinje med lokale NAV-kontor i kommunene, en ytelseslinje og en økonomilinj. I tillegg er det egne stabsenheter innenfor styring, kunnskap og kommunikasjon som koordinerer og legger rammer for Arbeids- og velferdsetaten. Virksomheten har også en enhet for internrevisjon som er organisert uavhengig av linjen. Arbeids- og velferdsdirektoratet er ansvarlig for styring, ledelse og utvikling av etaten. Direktoratet har det overordnede ansvaret for at NAV når de mål og resultat som er satt, og er ansvarlig for å iverksette politiske føringer til praktisk handling. Direktoratet er også fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene. Arbeids- og velferdsdirektoratet får sine politiske føringer og økonomiske rammer fra Arbeidsdepartementet.

Tjeneste-, ytelses- og økonomiavdelingen er avdelinger med operativ styring av enheter i «ytre etat» (styringslinjer). Tjenestelinjen er satt sammen av NAV sine 19 fylkesledd, 456 NAV-kontor i kommuner og bydeler, og andre enheter som gir tjenester gjennom hjelpemidler og rådgivning til arbeidssøkere og arbeidsgivere. Ytelseslinjen er delt inn i resultatområder med ulike ansvarsfelt, og tjenester og funksjoner som kan løses regionalt og nasjonalt er samlet her. Økonomilinjens sin hovedoppgave er å sørge for at brukere får riktig utbetaling til rett tid og riktig konto, og at etatens samlede regnskap avgis i tråd med økonomireglementet. IKT- og organisasjonsavdelingen er enheter med støttefunksjoner på tvers av linjer.

NAV har omkring 19 000 medarbeidere, hvorav 14 000 er statlig tilsatt og 5000 kommunalt. På lokale NAV-kontor arbeider statlige og kommunalt ansatte sammen for å finne gode løsninger sammen med brukerne. Det foreligger samarbeidsavtaler mellom NAV Fylke og den enkelte kommune i forhold til hvilke kommunale tjenester det lokale NAV-kontoret skal tilby, og tjenesteinnholdet varierer derfor mellom kommunene. NAV har over hundre spesialenheter som skal løse sentraliserte oppgaver.



Figur 5: Organisasjonskart for Arbeids- og velferdsdirektoratet pr. 17.10.2012

### 3.3 Bakgrunn for Modernisering av IKT i NAV

Modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten var forankret i etablering av etaten 1. juli 2006. I Stortingsproposisjon 46 (2004-2005) ble det påpekt at for å oppnå målene med NAV-reformen var det vesentlig at det ble utviklet IKT-løsninger som la til rette for individuelt tilpassede tjenester som understøttet de behov brukerne hadde for nye arbeidsprosesser, både når det gjaldt selvbetjeningsløsninger for sluttbruker og interne saksbehandlingsløsninger. Hovedhensikten med Modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten var å etablere en fullverdig integrert IKT-løsning som understøttet de arbeidsprosesser og oppgaver som var nødvendig for å nå målene med NAV-reformen. Riksrevisjonen pekte på nødvendigheten av å begynne utviklingen av en fullverdig og integrert IKT-løsning i revisjon av budsjettåret 2008:

*Dagens saksbehandlingssystemer vil i lang tid framover være et hinder for at etaten kan løse sine oppgaver effektivt. Riksrevisjonen understreker at de negative konsekvensene av manglende IKT-løsninger representerer en betydelig risiko for etatens evne til å gjennomføre sine pålagte oppgaver på kort sikt og for å nå målene i NAV-reformen på lengre sikt. (SSD:7).*

Våren 2009 reviderte NAV sin IKT-strategi. For og nå definerte hovedmål konkluderte NAV med at det var nødvendig å gjennomføre en stor satsing på modernisering av IKT i NAV i løpet av perioden 2011-2015. I IKT-strategien fremgår det at NAVs tjenester skal tilbys gjennom flere kanaler i møte med brukerne. Videre at NAV vil tilby alle tjenester som ikke krever fysisk oppmøte elektronisk, med tillegg at brukerne gis bistand på telefon. Det fremgår av IKT-strategien at NAV ønsker at digitaliserte og telefonbaserte kanaler benyttes av flest mulig brukere.

#### 3.3.1 Rapport fra Metier AS og Møreforsking Molde AS

Metier AS og Møreforsking Molde AS har med bakgrunn i rammeavtale med Finansdepartementet og avrop fra Arbeids- og Finansdepartementet av 30.11.2010, fullført kvalitetssikring fase 1 av programmet Modernisering av IKT i NAV som er nedfelt i en rapport datert 30.06.2011. Hovedkonklusjonen i rapporten fra Metier AS og Møreforsking Molde AS var at det anbefales gjennomført modernisering av IKT i NAV, og at moderniseringen defineres som et program med varighet på maksimalt ca. 6 år med en trinnvis gjennomføring av sekvensielle prosjekter, altså prosjekter i en bestemt rekkefølge med maksimalt varighet på ca. 2 år på hvert prosjekt.

For første prosjekt var anbefalingen at det ble startet et forprosjekt for planlegging og utarbeidelse av et sentralt styringsdokument. Det ble anbefalt at NAV videreutviklet sitt IKT-miljø basert på en tjenesteorientert arkitektur og gode arkitekturprinsipper for fornying og forvaltning av en heterogen systemportefølje. Programmet ble anbefalt å ha en maksimal investeringskostnad på ca. 550 millioner NOK per år, og total investeringsramme estimert til ca. 3,3 milliarder NOK over 6 år. Det ble lagt til grunn en strategi om mulig gjenbruk av eksisterende løsninger, bruk av standardsystemer, kjøp av tjenester samt bruk av ny teknologi som på det tidspunktet rapporten var utarbeidet ikke var moden eller kjent.

Metier AS og Møreforsking Molde AS mente at det var tilstrekkelig begrunnet at IKT var en vesentlig driver i forhold til videre omstillings- og forbedringstiltak i NAV hvor NAV-reformen

ble ansett som et omforent ambisjonsnivå hvor IKT-tiltaket var godt forankret. Kvalitetssikringen som ble gjort av Metier AS og Møreforskning Molde AS bygde på flere grunnlagsdokumenter som var utarbeidet av NAV, blant annet behovsanalyse, mål- og strategidokument, overordnet kravdokument og alternativanalyse.

Som utløsende faktorer for prosjektet var følgende behov lagt til grunn:

- Redusere, og helst lukke, gapet mellom de krav og forventninger som var stilt til NAV gjennom NAV-reformen og hva NAV leverte.
- Arbeids- og velferdsetaten måtte etterleve hovedkravene i statens økonomiregelverk og få sitt regnskap godkjent.
- Innføring av endringer og reformer i arbeids- og velferdsforvaltningen må ikke unødig hindres av IKT.

I rapporten ble flere prosjektspesifikke suksessfaktorer og fallgruver omtalt. Vi fokuserer her på faktorene som vi anser har størst relevans til denne masteravhandlingens problemstilling; god eierstyring, program- og porteføljestyring, god prosjektledelse, tilstrekkelig med godt kvalifiserte NAV-ressurser og implementering av en godt fungerende styringsmodell.

Metier AS og Møreforskning Molde AS vurderte i rapporten at eierstyringen i NAV representerte en utfordring og hadde et forbedringspotensial. Dette var karakterisert av sterke leverandører med relativt stor innflytelse samtidig som forretningsområdene i NAV i for liten grad var involvert i IKT-utviklingen og i sentrale beslutningsprosesser. De påpekte viktigheten for at NAV hadde en enhetlig og forankret virksomhetsarkitektur som på en god måte beskrev hvordan hele virksomheten fungerte gjennom for eksempel virksomhetsprosesser, en informasjonsmodell, en tjenestemodell og ett mål bilde. En virksomhetsarkitektur som gjorde det mulig å forstå virksomheten, og hvilke behov virksomheten hadde for verktøystøtte i form av IT. Det ble her lagt vekt på at arbeidet måtte være forankret i og drevet fra linjeorganisasjonen og vedtatt av toppledelsen i NAV. I rapporten ble det også påpekt at NAV sin evne til å foredle og nyttiggjøre seg erfaringer fra tidligere programmer og prosjekter ble vurdert for svak. Det ble da vist til erfaringer fra Pensjonsprogrammet, men også andre relevante erfaringer NAV hadde gjort seg.

God program og porteføljestyring ble ansett avgjørende for måloppnåelse. I rapporten var det tilrådt at det ble implementert prosesser for program og porteføljestyring i NAV hvor IKT-moderniseringen inngikk og ble sett i sammenheng med andre tiltak. Samtidig ble det vurdert at prosjekter som NAV hadde på dette tidspunktet i for stor grad var selvstendige pågående aktiviteter med stor leverandørpåvirkning. Metier AS og Møreforskning Molde AS mente at god prosjektledelse var helt avgjørende for å kunne gjennomføre en vellykket modernisering av IKT i NAV. Det ble derfor anbefalt at dette måtte nøye planlegging og innarbeidelse i sentralt styringsdokument om hvordan god prosjektledelse skulle utvikles og realiseres i forbindelse med moderniseringen.

I rapporten ble det tilrådet iverksetting av tiltak for å sikre NAV tilstrekkelig med kvalifiserte NAV-ressurser, både NAV-faglige og IKT-faglige, i prosjektene og til helhetlig styring av NAV som virksomhet. God gjennomføringsevne over flere år ble ansett som nødvendig for å lykkes med moderniseringen av IKT. Spesielt var dette nevnt i rapporten i forbindelse med overlevering fra prosjekt til linje med påfølgende gevinstrealisering, hvor det var viktig at NAV-ressurser satt og hadde førstehåndsinformasjon fra prosjektet og hadde eierskap til det som skulle leveres.



Metier AS og Møreforskning Molde AS hadde registrert at NAV ikke hadde fått implementert og tatt i bruk en godt nok fungerende styringsmodell for utøvelse av sterk og tydelig IKT-ledelse på det tidspunktet rapporten var utarbeidet. I rapporten ble det anbefalt at det ble implementert en godt fungerende styringsmodell i NAV for å ivareta etatens behov for en sterk og enhetlig IKT-styring. Det ble anbefalt at styringsmodellen ble vedtatt av NAV sin toppledelse og at den skulle dokumentere mandat, roller og ansvar i tillegg til nødvendige prosedyrer og retningslinjer.

### 3.3.2 Virksomhetsstrategien til NAV

Arbeids- og velferdsetaten hadde gjennom 2011 utarbeidet ny virksomhetsstrategi for perioden fram til 2020. Målbildet i strategien beskriver hva som skal kjennetegne Arbeids- og velferdsetaten i 2020:

*Kvaliteten og omfanget på tjenestene våre støtter opp under høy yrkesdeltakelse, og at samfunnet får dekket sitt behov for arbeidskraft. Innsatsen vår støtter den enkelte bruker i å skaffe seg og beholde arbeid, og den bidrar til sosial inkludering. Ytelsesforvaltningen gir økonomisk trygghet for den enkelte og forhindrer trygdemisbruk. Både brukere og oppdragsgivere har tillit til oss.*

*Organisasjonen vår er basert på verdiene tydelig, til stede og løsningsdyktig. Vi benytter ressursene effektivt, og vi møter framtidige behov hos brukere og samarbeidspartnere fordi vi er flinke til å endre oss. Vi har spesialisert kompetanse til å løse oppgavene våre, og vi har engasjerte medarbeidere som er motivert av NAVs samfunnsoppgave. I partnerskap med kommunene utvikler vi gode løsninger for brukerne. (SSD:8).*

Arbeids- og velferdsetaten skulle realisere virksomhetsstrategien gjennom utvikling av medarbeidere, organisasjon, økonomi og verktøy. Moderniseringsprogrammet var en vesentlig del av gjennomføringsplanen for virksomhetsstrategien og IKT-strategien.

## 3.4 Moderniseringsprogrammet i NAV

NAV sitt utgangspunkt for Moderniseringsprogrammet var å bli en moderne organisasjon gjennom en kontinuerlig prosess på seks år, i perioden 2012 til 2018, med mål om et it-regime preget av automatisering og selvbetjening. Gjennom perioden ønsket NAV at alle mottakene på lokale NAV-kontor skulle organiseres og rigges med tanke på modernisering av IKT, og at forståelse av målbildet skulle sikres og opplæring i rutiner og verktøy skulle gjennomføres. Moderniseringsprogrammet hadde en økonomisk ramme på 3,3 milliarder NOK.

Formålet med å modernisere IKT-systemer var å effektivisere og frigjøre tid i NAV, og tilby brukerne bedre og elektroniske løsninger i kontakten med NAV. For brukere av NAV skulle moderniseringen gi mer selvbetjening, elektronisk innsyn og elektronisk dialog. Framtidens IKT-system i NAV skulle bygges med tanke på fleksibilitet og rask tilpasning til endringer i regelverk og nye behov hos brukere og medarbeidere. Alle som jobbet i

Moderniseringsprogrammet med å definere hva de nye fagsystemene skulle gjøre ble hentet fra interne enheter i NAV. I tillegg jobbet det konsulenter fra systemutviklingsselskaper i Moderniseringsprogrammet som NAV hadde inngått avtale med. Tekniske beregninger viste at moderniseringen kunne frigjøre 1000 årsverk når alle nye løsninger var tatt i bruk. NAV sin intensjon med Moderniseringsprogrammet var at det først og fremst skulle dreie seg om organisasjonsutvikling og endring av arbeidsprosesser. Organisasjonsutviklingen skulle møte brukernes behov for elektronisk samhandling. Dette skulle gjennomføres ved å implementere nye IKT-løsninger som støtteverktøy. I følge NAV skulle hele innførings- og omstillingsløpet kjennetegnes ved fire hovedgrep; Styring og stabil drift, tydelig og god ledelse, medarbeidere som var trygge på omstillingsløpet og egen kompetanse, og et innførings- og omstillingsarbeid som ga nok kraft.

Toppledelsen i NAV mente at de største utfordringene i moderniseringsarbeidet var å tilpasse organiseringen og arbeidsprosessene slik at de ansatte ville utnytte de nye systemene maksimalt. Det skulle utarbeides støtteverktøy og planverk som gjorde det mulig for den enkelte enhet og kunne planlegge å styre innførings- og omstillingsløp som sikret gjennomføringen av omstillingsaktiviteter samtidig med daglig drift. I Moderniseringsprogrammet skulle innførings- og omstillingsaktiviteter være lederdrevet og godt forankret i linjen. Det var lederne som skulle være ansvarlige for prosessene internt i resultatområdet med støtte fra en prosjektleder i hvert fylke. Det skulle lages egne omstillingsplaner på den enkelte NAV-enhet som skulle synliggjøre når og på hvilken måte medbestemmelsesapparatet i den enkelte enhet skulle involveres. For at NAV kunne igangsette nødvendige korrigerende aktiviteter på et tidlig tidspunkt, skulle det rapporteres månedlig, og ved behov hyppigere.

Programdirektøren for Moderniseringsprogrammet deltok i Arbeids- og velferdsdirektørens ledergruppe. Programdirektøren hadde det overordnede ansvar for totalgjennomføringen av Moderniseringsprogrammet, og hadde ansvar for å rapportere til programeier og styringsgruppen. Arbeids- og velferdsdirektøren var programeier for Moderniseringsprogrammet, og ledet styringsgruppen og ivaretok ansvaret for planlegging og etterarbeid. Styringsgruppen besto av direktører som hadde ansvar for områder som ble vesentlig påvirket av moderniseringsprogrammet.

Arbeids- og velferdsetaten hadde det operative ansvaret for gjennomføringen av Moderniseringsprogrammet, mens Arbeidsdepartementet var overordnet ansvarlig. Det skulle gis status- og risikorapporter til departementet og ekstraordinære rapporter når situasjonen tilsa det. Arbeidsdepartementet hadde det overordnede politiske ansvar for tildeling, igangsetting og gjennomføring av Moderniseringsprogrammet i NAV. Departementet skulle kontrollere at Arbeids- og velferdsetaten gjennomførte Moderniseringsprogrammet i henhold til mandatet de hadde gitt. Det skulle utarbeides et eget sentralt styringsdokument for hvert prosjekt i programmet, og styringssignaler skulle formidles i den løpende styringsdialogen. I forbindelse med felles føringer og retningslinjer for IKT i offentlig sektor hadde Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en operativ rolle. NAV valgte å organisere arbeidet med modernisering av IKT som en egen tidsavgrenset enhet på NAVs organisasjonskart i Arbeids- og velferdsdirektoratet, Moderniseringsprogrammet, som var fysisk atskilt og etablert i egne lokaler. Moderniseringsprogrammet skulle ivareta fire hovedoppgaver, hvor det ble valgt en organisatorisk inndeling på fire enheter for å løse hovedoppgavene; forretning, løsning, innføring og omstilling, strategi og plan. I tillegg ble det etablert et programkontor.

Som gjennomføringsmodell skulle modernisering av IKT i NAV gjennomføres med tett samhandling mellom program og linje. NAV oppga flere årsaker til at den tette samhandlingen var nødvendig og hensiktsmessig;

- Programmets varighet var på 6 år, og det var viktig å sikre at programmet i hele perioden var godt kjent med etatens behov, styrker og utfordringer. Programmet skulle bidra til å realisere virksomhetsstrategien og IKT-strategien.
- Programmet skulle videreutvikle applikasjoner som linja forvaltet og utviklet.
- Programmet skulle ha 11 leveranser som skulle driftsettes, forvaltes og videreutvikles av linja. Dette skulle skje parallelt med gjennomføring av programmet.
- Hvert halvår var det planlagt at en leveranse fra programmet skulle tas i bruk av flere hundre NAV-enheter og av brukerne. Gevinster skulle realiseres fortløpende i programmet, og kom til å kreve innførings- og omstillingsarbeid i linjen.

Moderniseringsprogrammets handlingsrom og fullmakter ble definert gjennom fire dimensjoner:

- Krav til tid, kost og kvalitet som var basert på det sentrale styringsdokumentet (SSD) og som skulle følges opp av styringsgruppen.
- Fullmakter for å innfri krav fra linjen.
- Ressurser tilført programmet fra linjen.
- Regler og retningslinjer som var gjeldende for NAV generelt.

## 4 METODE

Vi har i denne studien sett nærmere på hvilken måte et sentralt styringsdokument var en aktør i moderniseringen av ny teknologi NAV. Studien bygger på sentrale styringsdokumenter i NAV, i tillegg til tre intervjuer med nøkkelpersoner i NAV og Moderniseringsprogrammet. Moderniseringsprogrammet var NAV sin organisatoriske enhet for modernisering av IKT i NAV fra høsten 2012 fram til avvikling 25.10.2013.

Metode beskrives av Frode Nyeng (2004) som en planmessig fremgangsmåte. På nesten samme måte beskriver Johannessen, Tufte og Christoffersen (2011) metode som å følge en bestemt vei mot et mål. Når vi bestemte oss for å skrive masteroppgave sammen på samling i København august 2012, ville vi se nærmere på noe som omhandlet ny teknologi i et ledelsesperspektiv. Vi er opptatt av at det kan synes som at flere organisasjoner kjøper verktøy som forventes å løse interne problemer og som forventes å gi stor effekt umiddelbart. I tillegg så kan det virke som implementering og drift av nye verktøy blir viet lite oppmerksomhet. I mange tilfeller så viser det seg at det er utfordrende med innkjøp av nye teknologiske verktøy, og at interne problemer eller mangel på effekt av verktøy ofte handler om interne prosesser knyttet til organisasjonsutvikling.

Dette er en empiridrevet oppgave hvor vi ser nærmere på erfaringer fra et praksisfelt. Vi har mange ganger spurt oss selv om hva som er formålet med prosjektet vårt og hva er det vi egentlig ønsker med denne oppgaven. Akkurat det har vært en ambivalent opplevelse over tid, en veksling mellom å ha det helt klart til å kjenne på usikkerhet. Selvfølgelig har noe av usikkerheten vært knyttet til at Moderniseringsprogrammet ble avsluttet 25.10.13, men ikke minst så kan det relateres til innsnevring av selve oppgaven. Det er lett å kjenne seg igjen når Nyeng (2004) sier at å lære å definere problemer, å antyde hva vi leter etter, er kanskje den vanskeligste oppgaven i vitenskapens verden. Målet vårt med oppgaven er imidlertid å gi et bidrag til samfunnsdebatten knyttet til innføring av ny teknologi i et ledelsesperspektiv, med utgangspunkt i Moderniseringsprogrammet i NAV som empiri.

### 4.1 Ontologi og epistemologi

Vitenskapsteori hører med i en forskningsoppgave for å kunne belyse problemstillingen på en god måte, og ikke minst som en bakgrunn for å vise vårt vitenskapelige ståsted. Vi ser her nærmere på de ontologiske og epistemologiske sidene ved metodevalg og metodebruk som har relevans til denne oppgaven før vi beskriver vår egen forskningsprosess. Nyeng (2004) sier at vitenskapsteori dreier seg om hva forskning er, og forskning handler om å produsere kunnskap. Gjennom å oppdage nye spørsmål åpnes dører til ny og annerledes kunnskap.

Nyeng (2004) har oppsummert at ontologi er hva vi mener vitenskapen handler om, om hvordan verden ser ut og hva som eksisterer. Epistemologi er læren om kunnskap og hvilke typer kunnskap vi mener er mulig og relevant å fremskaffe, mens metode er hva vi mener er riktige fremgangsmåter for å skaffe kunnskapen.

Spørsmål om hva som eksisterer omtales som ontologiske spørsmål. Et ontologisk spørsmål er hvordan forklare, forstå eller få innsikt i hvordan ting er, eller hvorfor det har blitt slik det er.

Nyeng (2004) har stilt spørsmålet "er bedrifter virkelige". Spørsmålet kan relateres til om forklaringer skal bygge på individuelle eller kollektive variabler. Hvis egenskaper ved kollektive størrelser som bedrifter har forklaringskraft som gjør at man kan forklare hvorfor ansatte handler slik de gjør, er de da virkelige? Eller å forklare det med at individer eksisterer, og at en bedrift er summen av det de ansatte foretar seg? Slike spørsmål om hva som eksisterer er ontologiske spørsmål, og kan besvares ut ifra to ontologiske hovedsyn; et realistisk syn på kollektive størrelser eller et nominalistisk syn på overindividuelle størrelser hvor begreper er oppsummeringer eller samlebetegnelser på individuelle størrelser (Nyeng 2004).

Ontologiske teorier dreier seg om grunnleggende antakelser om hvordan den sosiale verden ser ut. Det kan være forutsetninger om menneske og samfunn som vi tar for gitt i en undersøkelse (Johannessen et al. 2010:54). Epistemologiske teorier er ulike oppfatninger om hvordan man kan skaffe seg kunnskaper om denne verdenen (Johannessen et al 2010:54). Epistemologi dreier seg om kunnskapens natur, hva vi egentlig kan vite om virkeligheten, og hvordan gå fram for å få kunnskap om samfunn og mennesker.

Hvordan kan vi få kunnskap om hvordan virkeligheten er? Dette er et epistemologisk spørsmål. Kan vi få objektiv kunnskap om det som skjer eller finnes det ulike forståelser og oppfatninger om den sosiale virkeligheten? Et viktig epistemologisk spørsmål er om empiriske data er det eneste grunnlaget for forskning (empirisme), eller om kunnskap kan bygge på ren tankevirksomhet og refleksjon uten nødvendigvis å ha et empirisk fundament (rasjonalisme). I det første perspektivet bygger kunnskap på det vi observerer, mens i det andre perspektivet kan det ligge krefter og strukturer bak det sosiale liv som vi ikke kan observere (Johannessen et al 2010:55).

## 4.2 Kvantitativ og kvalitativ metode

Metodestridd handler om spørsmål knyttet til faglig identitet, Nyeng (2004:192). Dette gjelder bruk av kvantitative metoder som har sitt utspring i fra en positivistisk tradisjon og kvalitative metoder som har hermeneutiske tradisjoner.

Kvantitativ metode omtales som tallenes tale der hovedfokus er å analysere og fortolke tall. Det som skal undersøkes er oppdelte variabler som gjerne måles ved bruk av optisk lesbare spørreskjema. Metoden skiller seg fra kvalitativ metode som er tekstens tale, hvor man er opptatt av å produsere fortolkninger som gjengis som ordnet tekst. (Nyeng 2004).

Idealet om måling i kvantitativ metode er forankret i et individualistisk menneskesyn og kan knyttes til en anatomistisk oppfatning av samfunnet. I individualismen er enkeltindividet suverent og selvstendig sentrum i eget liv. Å måle enkeltvariabler blir her uttrykk for at man avgrensede forstyrrende elementer i menneskets omgivelser, noe som kan være vanskelig å forsvare da mennesket alltid er i relasjoner til noe annet og noen andre. Det være seg relasjon til andre mennesker, praktiske gjøremål og etiske prinsipper som går utover selve jeget (Nyeng 2004).

De to hovedtradisjonene i menneskevitenskapelig forskning, positivismen og hermeneutikken er vesensforskjellige og har ulike tilnæringsmåter til den sosiale virkeligheten. Både mål og metoder er forskjellige, noe som betyr at det er ulike oppfatninger av hva vitenskap om mennesket og samfunn egentlig er (Nyeng 2004:67).

	<b>POSITIVISTISK</b>	<b>HERMENEUTISK</b>
<b>Virkelighetssyn</b>	Objektiv/Håndgripelig/En	Sosialt konstruert
<b>Menneskesyn</b>	Behavioristisk/Kognitivistisk	Meningsbærer
<b>Forskningsmål</b>	Lovmessig forklaring Prediksjon	Forståelse
<b>Kunnskap</b>	Kumulativ/Ikke tidsbunden	Kontekstavhengig/Foreløpig
<b>Syn på kausalitet</b>	Virkelig(e) årsak(er)	Mange formende hendelser
<b>Forsknings situasjonen</b>	Objektivitet; Skille mellom forsker og objekt	Interaktivitet; forsker som del av den helhet som studeres

Figur 6: Positivism og hermeneutikk (Figur 5 s. 67 i Nyeng 2004)

Skillet mellom kvalitativ og kvantitativ metode ligger ofte ikke på det filosofiske nivået. Det er ofte en pragmatisk tilnærming om at ulike veier til kunnskap kan eksistere side ved side, Nyeng (2004:194). Det er vanlig å se på forskjelligheten mellom de to metodiske tilnærmingene som svar på et behov for ulike metoder i ulike faser i forskningsprosessen, Nyeng (2004:197). I enkelte forskningsprosjekt kan man benytte kvalitative og kvantitative metoder om hverandre, kalt metodetriangulering, for å styrke resultatene (Nyeng 2004:197).

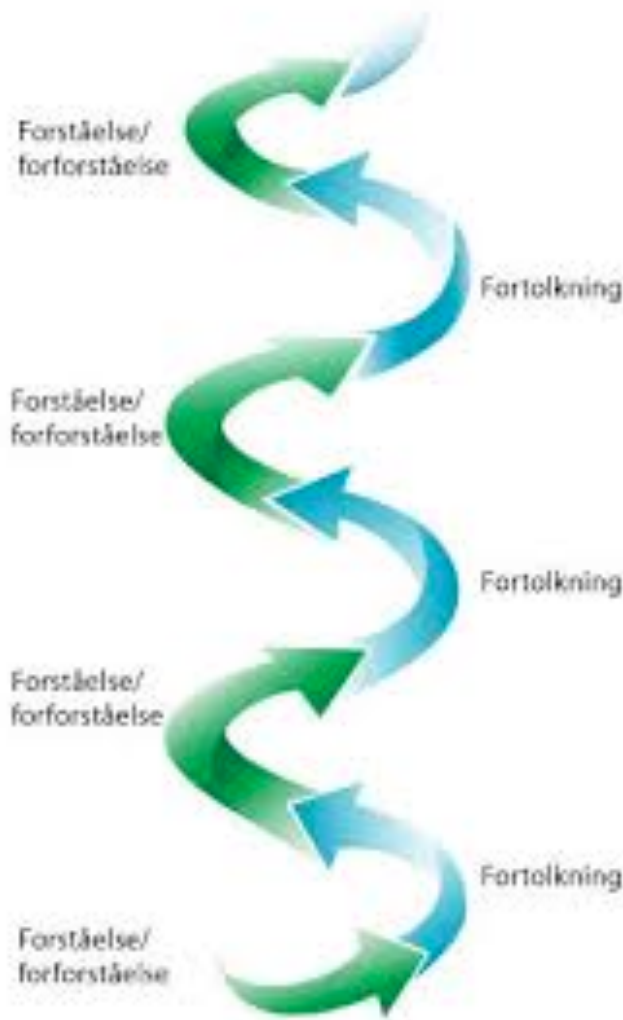
I samfunnsvitenskapelig forskning er det et mål å integrere teori og empiri. En tilnærming fra teori til empiri betegnes som en deduktiv forskningsmetode, det vil si en utledning fra det generelle til det konkrete. Her kan generelle påstander (hypoteser) testes ved hjelp av empiriske data. Man kan også gjøre det motsatt, hvor man starter med å samle inn data hvor hensikten er å finne fram til generelle mønstre som kan gjøres til teorier eller generelle begreper. Denne tilnærmingen fra empiri til teori betegnes som induktiv. (Johannessen et al. 2010:51)

### 4.3 Hermeneutikken

Ifølge hermeneutikken ser og forstår vi alltid det nye i lys av det vi allerede kjenner (Nyeng 2004). Dette beskrives som at all erkjennelse er basert på for-dommer eller for-meninger, på forutsetninger som gir mening til det vi opplever og observerer uten at vi har full oversikt over den helhetssøkende og meningsdannende prosessen. Forutsetningene endres gjennom erfaring. Hermeneutikken er et alternativt grunnsyn på forskning sett i forhold til positivismens ontologi og epistemologi.

Innenfor samfunnsvitenskapelig forskning har det tradisjonelt vært trukket et hovedskille mellom hermeneutikken og positivismen (Johannessen et al. 2010:361). Tidligere var samfunnsvitenskapelig metode ensbetydende med kvantitativ metode. Men etter økt bruk av kvalitativ metode har kritikken av ensidig bruk av kvantitativ metode økt, og spesielt fra de

som har sin forankring i den hermeneutiske tradisjonen og som legger vekt på fortolkende tilnærming til menneske og samfunn (Johannessen et al. 2010).



Figur 7: Den hermeneutiske sirkel

En hermeneutisk tilnærming legger vekt på at det ikke bare finnes en egentlig sannhet, men at fenomener kan tolkes på flere nivå (Thagaard 2009). Hermeneutikken legger vekt på meningsinnholdet, og går svært langt når det gjelder å betrakte handlinger som tekster som kan fortolkes. Kritikken som rettes mot denne retningen hevder at handlinger ikke i tilstrekkelig grad betraktes som praksis (Thagaard 2009:41).

Den hermeneutiske sirkel viser at all fortolkning består i stadige bevegelser mellom helhet og del, mellom det som skal tolkes, og den konteksten det tolkes i, mellom det som skal tolkes, og vår egen forforståelse. Hvordan delene skal fortolkes, avhenger av hvordan helheten fortolkes, og hvordan helheten fortolkes, avhenger av hvordan konteksten fortolkes, og omvendt. Den hermeneutiske sirkel viser hvordan fortolkninger av meningsfulle fenomener kan og må begrunnes. Den hermeneutiske sirkelen viser også hvordan begrunnelser for fortolkninger ser ut, hvilken struktur de har. Fortolkninger blir begrunnet ved at det vises til andre fortolkninger, og det er ingen vei ut av denne sirkelen. (Johannessen et al. 2010).

#### 4.4 Sosial konstruktivisme

Studiet Master i kunnskapsledelse (MKL) bygger på et relasjonelt og sosialkonstruktivistisk perspektiv. Dette er tydeliggjort gjennom studieplanen og overordnede føringer for bedømmelsen av masteravhandlinger i MKL. Hovedfokus i studiet er utvikling av den reflekterte og handlingsdyktige praktiker i kunnskapssamfunnet. Videre vises det til at studiet har en anvendt og praksisnær innretning der nytteverdi for både deltaker og virksomhet er sentralt. Studiet legger vekt på verdien av ulike teoretiske, metodiske og pedagogiske tilnærminger som sammen kan bidra til en praksisnær forståelse av

organisasjoner og prosesser. Studiet bygger videre på relasjonelle og prosessuelle perspektiver og møtet mellom praksisfeltet og teoretisk kunnskap. Hensikten er å gi kandidatene anledning til å forholde seg kritisk refleksivt til problemer og løsninger.

Et sosialkonstruktivistisk perspektiv legger til grunn at meninger konstrueres i et sosialt samspill mellom sosiale aktører i en organisasjon (Rennemo 2006). Her er det fokus på prosessen der organisasjonen og historien om organisasjonen skapes fortløpende, hvor utforskning av organisasjonen og forandring pågår samtidig, og der det vektlegges at positive forventninger skaper handlinger. John Dewey nevnes blant de kjente sosiale relasjonistene og siteres ofte gjennom "Learning by Doing". Han hevder at mening skapes i nettverk av sosiale aktører, og at handlinger er et resultat av dynamiske sosiorelasjonelle prosesser (Rennemo 2006).

Sosialkonstruktivismen fremhever at vi forstår omverdenen gjennom de kategorier vi gir uttrykk for, og vår forståelse er preget av den kultur vi lever i. Et konstruktivt perspektiv på kvalitative metoder legger vekt på at forskningskunnskap er et resultat mellom forsker og de som blir forsket på, at kunnskapen utformes i fellesskap. Dette er et radikalt brudd med tradisjonell positivistisk forskning hvor vitenskapelige fakta betraktes som objektive og hvor kunnskapen ses på som uavhengig av sosiale prosesser. (Thagaard 2009:43). En forenklet forklaring kan si at skillet går mellom de som tror på sannhet og rasjonalitet og de som ikke gjør det.

Kritikken til sosialkonstruktivismen fokuserer på de materielle betingelsene som representerer grunnlaget for folks erfaringer, at informantenes fortellinger må ses i lys av hva de har opplevd. Videre at informantenes fortellinger kan preges av relasjonen til forskeren. (Thagaard 2009:44)

Vi deler det grunnleggende syn for dette studiet når det gjelder læring og kunnskapsutvikling, om at det skjer gjennom sosiale konstruksjoner og må forstås innenfor en gitt kontekst. Selv om vi som forfattere av denne oppgaven begge har økonomisk utdanningsbakgrunn ligger vår vitenskapsteoretiske ståsted nært sosialkonstruktivismen. Med utgangspunkt i et sosialkonstruktivistisk ståsted, kan vi også si at vi har en hermeneutisk forståelsesmåte. Vi jobber begge i organisasjoner som gjør at både sosialkonstruktivismen og en hermeneutisk forståelsesmåte har en naturlig tilhørighet til oss. Dette gjelder spesielt innenfor organisasjonslæring, implementeringsprosesser, samhandling og ledelse.

## 4.5 Etikk

Etiske problemstillinger oppstår når forskningen direkte berører mennesker (Johannessen et al. 2010). Dette gjelder spesielt i forbindelse med datainnsamlingen gjennom deltakende observasjon, intervjuer eller eksperimenter. Noen ganger må forskeren stille seg spørsmål om hvorvidt det skal forskes på ethvert sosialt fenomen, blant annet har det vært mye debatt rundt forskning på barn.

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har vedtatt forskningsetiske retningslinjer som kan sammenfattes av tre typer hensyn en forsker må ivareta; informantens rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade (Johannessen et al. 2010). Forskningsprosjekt som inneholder persondata må vurderes som meldepliktig eventuelt konsesjonspliktige, jf personopplysningsloven. På Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD) sin internettside ligger det en test som kan benyttes som veiledning



hvis man er usikker. Vi har tatt testen, selv om vi var ganske sikre på at vårt prosjekt ikke var meldepliktig på grunn av at enkeltpersoner ikke kan identifiseres. Vi har anonymisert våre intervjuobjekter, slik at hverken konkret rolle i NAV nå eller tidligere fremkommer, heller ikke kjønn, alder eller annen bakgrunn.

Hvilke etiske utfordringer er knyttet til kontakten som utvikles mellom forsker og informant? I intervjusituasjonen er de etiske problemene knyttet til hvor personlig og nærgående spørsmål forskeren kan stille (Thagaard 2009:109). Det er viktig at forskeren viser respekt for informantens grenser, slik at informanten ikke blir ledet til å gi informasjon som han angrep på senere. Det er et viktig etisk prinsipp at deltakelse i forskningsprosjekt ikke på noen måte skal skade informantene. Vi har forsøkt og vært bevisst det etiske aspektet i vårt møte med informantene, også særlig da at avviklingen av Moderniseringsprogrammet var nært i tid.

Hvilke etiske problemstillinger må forskeren ta stilling til under analyse og tolkning av dataene? Utfordringer kan knyttes til hvordan informanten blir representert eller presentert i måten forskeren analyser teksten på. Forskerens innflytelse over forskningsprosessen er mer fremtredende i analysefasen sammenlignet med datainnsamlingen. Forskerens relasjoner til fagmiljø, til kollegaer og til annen forskning på feltet blir mer fremtredende (Thagaard 2009:111). Det blir viktig at forskeren er bevisst på å beskytte informantens integritet i analysen og presentasjonen av materialet, noe som er forsøkt etterlevd etter beste evne i denne oppgaven. Anonymitet er imidlertid mindre problematisk når det er en organisasjon som er fokus for presentasjonen, i stedet for personsentrerte tilnærminger (Thagaard 2009:168).

Det er en utbredt oppfatning at forskerens innflytelse på utviklingen av teori gjør forskeren ansvarlig for tolkningen (Thagaard 2009:211). Forskeren som studerer informantens situasjon utenfra, vil ofte ha et annet perspektiv enn informantens opplevelse av sin situasjon. Dette reiser etiske problemer knyttet til informantens opplevelse av forskerens forståelse. Informanten kan bli provosert av forskerens tolkninger, som for eksempel når resultatene presenteres på en måte som de ikke kan identifisere seg med. (Thagaard 2009:212). Etisk ansvarlighet tilsier at forskeren gjør rede for sine faglige perspektiv, og hva som er forskerens fortolkning av hvordan informantene forstår sin situasjon. Videre at forskeren får fram bredde og nyanser i datamaterialet.

## 4.6 Casestudie som forskningsmetode

For å belyse oppgavens problemstilling ønsket vi å bruke sentrale styringsdokumenter og intervju av nøkkelpersoner som datakilder. Etter å ha lest om ulike metoder, og skrevet to metodepaper, har vi valgt casestudie som forskningsmetode som er en variant av kvalitative metoder.

En casestudie kan beskrives som en dyptgående undersøkelse av hvordan mennesker handler og samhandler med hverandre innen deres egne rammer eller kontekst. Casestudier kjennetegnes ved undersøkelsesopplegg som er rettet mot å studere mye informasjon om få enheter som en gruppe eller en organisasjon (Thagaard 2009). Når en casestudie omhandler større enheter som en organisasjon er det organisasjonen som helhet forskeren har informasjon fra, ikke enkeltpersonene som representerer fokus for analysen (Thagaard 2009).

Helen Simons tar med formålet og forskningsfokuset når hun definerer casestudier:

*Case study is an in-depth exploration from multiple perspectives of the complexity and uniqueness of a particular project, policy, institution, programme or system in a "real life" context. It is research-based, inclusive of different methods and is evidence-led. The primary purpose is to generate in-depth understanding of a specific topic (as in a thesis), programme, policy, institution or system to generate knowledge and/or inform policy development, professional practice and civil or community action.* (Simons 2009:21).

En forsker som har satt sitt preg på caseforskningen de siste årene er Robert K. Yin (1984). Hans fremgangsmetode kan betegnes som svært metodisk. Han beskriver at casestudier brukes både innen markedsforskning, organisasjonsforskning og samfunnsforskning. Det som kjennetegner en casestudie, er at forskeren henter inn mye informasjon fra noen få enheter eller caser over kortere eller lengre tid gjennom detaljert og omfattende datainnsamling. Det benyttes ulike datakilder, men felles for dem er at kildene er tids- og stedsavhengige. Det vil si at casen studeres i en setting, for eksempel fysisk, sosial, historisk og/eller økonomisk. Casestudier gjennomføres ofte ved hjelp av kvalitative tilnærminger, som observasjon eller åpne intervjuer, men det kan også anvendes kvantitative data og teknikker, som eksisterende statistikk og strukturerte spørreskjema. Caseundersøkelser kan med fordel gjennomføres ved å kombinere forskjellige metoder for å skaffe seg mye og detaljert data (Johannessen et al. 2010).

#### **4.6.1 Momenter i casestudier**

Det er i henhold til Yin fem viktige komponenter å ivareta når man gjennomfører casestudier: problemstilling, teoretiske antakelser, analyseenheter, den logiske sammenhengen mellom data og antakelsene og kriterier for å tolke funnene (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2010).

Ved casestudier er det normalt sett et problem eller en sammenheng forskeren ønsker å studere nærmere, og som er hentet fra praksis. Forskeren stiller seg noen spesifikke spørsmål som ender opp i en problemstilling, som hvorfor eller hvordan noe skjer som berører prosessen og forståelsen om hvorfor dette skjer. Etter at problemstillingen er definert vil neste steg være å avgrense enheten som skal undersøkes. Analyseenheten kan være en arbeidsgiver, en organisasjon eller et individ eller hendelse (Johannessen et al. 2010).

Her er problemstillingen: «På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i Moderniseringsprogrammet?» Etter at vi som forfattere kom frem til en problemstilling gjorde vi oss noen antakelser som ligger til grunn for vår undersøkelse. Antakelsene er knyttet til våre tre forskningsspørsmål. Hvordan var /er eierskapet i Moderniseringsprogrammet? Hva var/er grunnen til at man stoppet prosjektet og hva vil skje framover? På hvilken måte ble det/er det foretatt en evaluering etter avvikling av prosjektorganisasjonen? Antakelsene kan lede til videre undersøkelser, men vi har avgrenset vår forskning til å gjelde denne oppgaven.

Ved casestudier er det forskjellige måter å samle inn data. Det kan være dokumenter, intervjuer, observasjon, deltakende observasjon og eventuelt filming og lydopptak. Forskeren kan velge å samle inn data ved hjelp av en eller flere, eller en kombinasjon av disse metodene, avhengig av om det er valgt for eksempel enkelcase- eller multicaseundersøkelse. Protokoller eller transkripsjoner av hva deltakerne sier under studiene er en vanlig metode å benytte ved casestudier. Bruken av flere kilder vil øke reliabiliteten og validiteten i undersøkelsen. Jo flere kilder til informasjon som benyttes i

undersøkelsen, jo mer overbevisende og nøyaktig vil undersøkelsen bli oppfattet av leserne (Simons 2009).

Når det gjelder datainnsamling i denne oppgaven så var det relevant for oss å skaffe oss kunnskap gjennom tilgjengelig dokumentasjon som var knyttet til NAV-reformen, evalueringer som var gjort i etterkant av reformen, samt andre relevante dokumenter som lå til grunn for Moderniseringsprogrammet i NAV. I tillegg til eksisterende dokumenter var det for oss som forskere relevant å undersøke mer om Moderniseringsprogrammet og ulike prosesser gjennom intervju med nøkkelpersoner som jobbet i NAV og eller hadde jobbet i Moderniseringsprogrammet. Kvantitative intervju som spørreskjema per e-post og kvalitative intervju med åpne spørsmål hvor en møter respondenten direkte eller per telefon kunne være aktuelle metoder. Det ble viktig for oss som forskere å se på hvilke og antall respondenter som kunne være relevant, hvor tid ble et viktig element.

Under casestudier kan man benytte en eller flere deltakere. Deltakerne kan også representere et utvalg av et samfunn, for eksempel på en arbeidsplass med deltakere fra administrasjon, fabrikk og lager. Ved casestudier er det uansett vanlig med en mindre deltakergruppe siden casestudier går i dybden. En deltakergruppe på for eksempler 12 eller flere kan fort bli for omfattende. Ofte kan en kort casestudie på hver av deltakerne være fornuftig for forskeren for på den måte å kunne forstå deltakeren bedre. Dette vil også kunne avdekke forhold rundt forskerens egen bakgrunnshistorie og forhold som muligens kan påvirke undersøkelsen. Denne informasjonen vil også være nyttig senere når forskeren skal analysere og tolke dataene (Simons 2009).

Vi ønsket å samle data fra personer som hadde egne erfaringer med det fenomenet som vi studerte. Derfor var det aktuelt med kvalitative intervjuer med nøkkelpersoner i NAV. Rekruttering av informantene skjedde via kontakt per e-post og telefon og samtidig så samtykket de til undersøkelsen. Det var på forhånd avklart med overordnet leder til hver av informantene at vi kunne ta kontakt. Det ble brukt e-post med informasjon om undersøkelsen uten samtykkeerklæring.

Når forskeren så skal se nærmere på den logiske sammenhengen mellom data og antakelsene kan han eller hun operere med to analysestrategier, teoretiske antakelser og en beskrivende casestudie. Yin anbefaler teoretiske antakelser som den av de to som er å foretrekke. Den femte komponenten, kriterier for å tolke funnene, handler om hvordan man tolker funnene opp mot allerede eksisterende teori på området. Med bakgrunn i de fire første komponentene ser man om funnene kan relateres til eksisterende teori (Johannessen et al. 2010).

Her tolkes funnene i casestudiet opp mot eksisterende teori på området. I dette casestudiet så kan intervjuene skrives ut i sin helhet. Analysen består av flere steg hvor forskeren starter med å danne seg et helhetsinntrykk. Deretter identifiseres kritiske faktorer som har betydning for problemstillingen. Dette for å redusere datamengden og håndtere datainnsamlingen analytisk (Johannessen et al. 2010).

#### **4.6.2 Begrensninger i casestudier**

Uavhengig om forskeren gjennomfører enkelt casestudie eller flere casestudier er det viktig for forskeren å være oppmerksom på selvet. Med selvet mener vi her at forskeren må være observant på sin egen bakgrunn, historie, følelser og tanker. Dette kan være med på å farge undersøkelsen og bidra til dårligere validitet hvis ikke det ikke tas hensyn til. Dette kan gjøres

ved å gjøre personlige notater under observasjonene, lese igjennom transkripsjonene sammen med for eksempel arbeidstakeren for å sikre at det som er sagt og gjort er oppfattet og forstått i den rette sammenhengen, eller å sammenligne funnene med andre tilsvarende undersøkelser som er gjort (Simons 2009).

Når vi som skriver denne oppgaven skal gå inn som forskere, så må vi utøve profesjonalitet i møte med informantene. Den ene av oss som tidligere NAV-leder må blant annet tenke gjennom sitt forhold som tidligere ansatt i organisasjonen i en forskerrolle, mens den andre av oss må muligens være mer oppmerksom på forhold som at dårlige brukeropplevelser med NAV omtalt i media ikke får oppmerksomhet i forskerrollen.

### 4.6.3 Oppsummering casestudie

Hvordan designe casestudie for å få svar på problemstillingen: «*På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i Moderniseringsprogrammet?*»

Gjennom å bruke casestudie for å få svar på problemstillingen, anser vi det i tillegg aktuelt å se nærmere på en eller noen få utvalgte enheter i NAV. Det vil imidlertid være viktig for oss som forskere å avgrense undersøkelsen i forhold til tiden vi har til rådighet. Dette gjelder avgrensning av det empiriske feltet, altså selve casen, og innsamlingsmetoder. Det antas at en casestudie kan gi noen svar på problemstillingen, og at funnene kan ha overføringsverdi også i senere prosjekt og i organisasjonsutvikling for øvrig i NAV. Og kanskje kan vi også gjennom denne oppgaven bidra med et innspill til samfunnsdebatten.

### 4.6.4 Forskningsprosessen

For å få svar på problemstillingen, «*På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i Moderniseringsprogrammet?*», så har vi gått ut ifra tre forskningsspørsmål.

- Hvordan var/er eierskapet i Moderniseringsprogrammet?
- Hva var/er grunnen til at man stoppet prosjektet og hva vil skje framover?
- På hvilken måte ble det/er det foretatt en evaluering etter avvikling av prosjektorganisasjonen?

Vi hadde flere praktiske utfordringer som måtte løses for å få svar på spørsmålene. Dette var tilgang til feltet og forankring av toppledelsen. Videre så trengte vi tilgang på intervjuobjekter, og da helst ansatte i NAV som har hatt ledelsesroller i NAV og eller Moderniseringsprogrammet. I tillegg tilgang til sentrale styringsdokumenter som lå til grunn for etableringen av Moderniseringsprosjektet.

Vi kom relativt raskt fram til at vi ønsket å benytte casestudie som forskningsdesign, og vi mente at casestudie var best egnet til å belyse problemstillingene. Tiden vi hadde til rådighet påvirket selvsagt vår undersøkelse i og med at vi fikk relativt sen tilgang til informanter og gjennomføring av intervju sett i lys av tidsfristen for levering av oppgaven



Figur 1: Masteroppgavens struktur

Vår problemstilling med forskningsspørsmål er av en slik art at vi finner at kvalitativ metodologisk tilnærming vil være den beste fremgangsmåten for å gi dybdekunnskap om emnet som vi ønsker å beskrive. For å beskrive på hvilken måte et sentralt styringsdokument (SSD) var en aktør i Moderniseringsprogrammet, har vi funnet det nyttig å se på sentrale styringsdokumenter som ligger til grunn for NAV-reformen og andre/senere styringsdokumenter som beskriver hensikten med ny teknologi. For å få en mer «levende» og mer interessant oppgave synes vi det var interessant å intervju sentrale personer i NAV og eller i Moderniseringsprogrammet som har eller har hatt roller som ledere på et overordnet nivå. Gjennom intervjuene har vi fått hørt erfaringer fra noen av de «indre lederstemmene» i NAV og Moderniseringsprogrammet, som for oss har vært veldig berikende isolert sett i forhold til egne lederroller, og ikke minst for denne masteroppgaven.

Overfor våre fire informanter har vi lagt vekt på å etterleve viktige etiske retningslinjer innenfor kvalitativ forskning. Det var viktig for oss med forankring og samtykke på et overordnet nivå i NAV for å få tilgang til feltet og til å ta kontakt med informantene. Det var også viktig å formidle at vi hadde en positiv inngang til oppgavens problemstilling, da flere har omtalt avviklingen av Moderniseringsprogrammet som klok. Blant annet mener Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) at NAV her har tatt en voksen beslutning. Det begrunner de med at dette er en krevende beslutning å ta når det omfatter så mange mennesker. Videre sier de at når man sitter på et så stort gjennomføringsansvar og begynner å kjenne at man ikke jobber på rett måte, er det ansvarlig å ta en pust i bakken. Difi mener at innenfor forskning og tidligere erfaring så viser det seg at man heller har for vane å gå for langt før man stopper.

Konfidensialitet og anonymitet overfor informantene har også vært viktig å overholde gjennom i hele masteroppgaven. Derfor er alle intervjuobjektene tillagt pseudonymer;

- intervjuobjekt 1 har vi valgt å kalle Olsen.
- intervjuobjekt 2 kaller vi Bøe.
- intervjuobjekt 3 er kalt Hansen.
- intervjuobjekt 4 er kalt Pettersen.

I tillegg har vi valgt åpenhet omkring problemstillinger, forskningsspørsmål og bruk av styringsdokumenter. Vi fikk tidlig tilgang til feltet gjennom våre henvendelser i april 2013.

På grunn av at Moderniseringsprogrammet ble avvirket 25.10.2013, måtte vi ta nye kontakter. Når vi først fikk tilgang til feltet på nytt, etter at Moderniseringsprogrammet var avvirket, virket alle våre informanter interessert i formålet med vårt studium og de uttrykte tilfredshet ved at det var andre enn Riksrevisjonen som var interessert i å se på Moderniseringsprosjektet. Vi orienterte også på dette tidspunkt om at vi hadde mulighet for å klausulere masteroppgaven i ett år, altså at oppgaven først blir offentlig høsten 2015, i og med at oppgaven og dens tema er så nært i fortid. Dette ble imidlertid ikke ansett nødvendig.

## 4.7 Hva har vi gjort – fremgangsmåten

Vi startet våre første forberedelser til masteroppgaven som nevnt i august 2012. Det startet med at vi da hadde levert paper 3 sammen, og hadde funnet en arbeidsform som passet hverandre godt i forhold til jobb, familie og fritid. I utgangspunktet var vi interessert å bruke en annen organisasjon enn den vi var en del av selv for å ha avstand til feltet, men etter å ha brukt NAV og Moderniseringsprogrammet i NAV som empiri i tidligere paper så ville vi gå videre med samme empiri i masteravhandlingen. I denne vurderingen vektla vi tilgang til feltet gjennom at en av oss da var NAV-leder og ikke minst åpenheten til feltet som vi har opplevde udelt positivt i prosessen. Dette på tross av at Moderniseringsprogrammet i NAV ble avsluttet 25.10.2013 og at det tok noe tid før vi fikk tilgang på informanter.

Masteravhandlingen ble forankret hos oss høsten 2012. I april 2013 ble tre sentrale personer i tilknytning til Moderniseringsprogrammet kontaktet med forespørsel om å være informanter i vårt prosjekt. Før forespørsel på e-post ble sendt til de aktuelle informantene, hadde vi diskutert med sentrale personer i NAV om Moderniseringsprogrammet kunne være greit å se nærmere på. Vi tenkte da å se nærmere på leveranse 1 og 2 i programmets prosjekt 1. Vi sendte forespørsel på e-post hvor vi orienterte kort om oppgaven og tidsangivelsen for arbeidet med oppgaven, litt om studiet og oss selv, og hvor vi orienterte om at vi ville ta kontakt etter sommeren 2013. Vi fikk umiddelbar og positiv tilbakemelding på våre henvendelser fra informantene om at de ville bidra, noe som ga oss tilgang til feltet vi ville forske på.

Gjennom tilgang på feltet ville vi intervju 3 sentrale ansatte som skulle følge prosessen tett for å sikre oss data. Som metode valgte vi casestudie hvor vi skulle innhente sentrale dokumenter som lå til grunn for Moderniseringsprogrammet, og vi vurderte på dette tidspunktet i tillegg spørreundersøkelse og intervju.

Etter gjennomført eksamen oktober 2013 var planen at vi skulle starte med selve jobbingen med masteravhandlingen. Vi hadde en tidsplan hvor vi skulle jobbe "jevnt og trutt" og være ferdig med det meste av oppgaven ved utgangen av mai 2014, deretter hovedveiledning i juni, "frimåned" og sommerferie i juli, for så å ta finpussen i august.

Gjennomføringen ble på ingen måte i henhold til oppsatt plan i og med at Moderniseringsprogrammet ble avvirket 25.10.2013. Vi hadde på en måte fortsatt tilgang til feltet gjennom at en av oss var NAV-leder, og vi fikk diskutert med sentrale personer i NAV hva som kunne vært lurt videre. På dette tidspunktet var det få som visste noe mer enn pressemeldingen til direktør Joakim Lystad av 25.10.2013 hvor han orienterte om at Moderniseringsprogrammet var besluttet avvirket. Vi valgte imidlertid å ta kontakt med en av informantene vi hadde fått tilgang på i april 2013, for å høre om hva som kunne være legitimt videre i en slik oppgave. Den 12.11.2013 tok vi derfor telefonkontakt med denne informanten. På bakgrunn av denne telefonsamtalen tok tidligere informant kontakt per e-

post til en leder sentralt i NAV. Informanten viste til hvem vi hadde vært i kontakt med tidligere, og hvem vi hadde fått lovnader om bidrag ifra gjennom informasjon og muligheter for intervju. Informanten ba denne lederen vurdere hvem som kunne være vår kontaktperson videre.

Da vi ikke fikk respons gjennom denne henvendelsen, sendte vi ny forespørsel 13.12.2013 per e-post til denne personen med kopi til tidligere informant som hadde sendt e-posten 12.11.2013. Vi orienterte i e-posten om at vi går på masterstudiet i kunnskapsledelse, om arbeidet med masteroppgave og tidsangivelser. Videre om tema for oppgaven og at vi var veldig interessert i Moderniseringsprogrammet i NAV. Vi orienterte også om hvem vi hadde fått tilgang på tidligere. Da vi ikke fikk respons på denne e-posten, sendt vi 23.12.13 e-post til direktør Joakim Lystad for å få en avklaring på om det var greit at vi fikk noen kontakter fra NAV som vi kunne benytte i masteroppgaven. Den 24.12.13 fikk vi tilbakemelding per e-post om at vi ville bli kontaktet på nyåret angående vår forespørsel om intervju.

#### **4.7.1 Intervjuobjekter**

Den 10.1.2014 fikk vi e-post om at vi kunne få møte en av lederne i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det ble flere e-poster og telefoner for å avklare tidspunkt for intervju, men den 23.1.2014 ble det klart at vi skulle gjennomføre vårt første intervju 7.2.2014. Intervjuet ble imidlertid utsatt til 28.2.2014 på grunn av annen jobbaktivitet til informanten. Vi deltok begge på dette intervjuet som ble gjennomført i to sammenhengende timer på arbeidsplassen til informanten. Vi startet med å spørre om det var greit at vi brukte båndopptaker under intervjuet, for at vi ønsket å være mere tilstede under selve intervjuet og at vi ville transkribere intervjuet i etterkant. Vi orienterte samtidig at vi ville behandle alle data anonymt hele tiden. Dette var det også opplyst om i forkant av intervjuet gjennom e-post. Når dette var helt greit, så startet vi intervjuet eller møtet som vi også kalte det med at vi presenterte oss kort, og hva vi ønsket å få svar på gjennom masteroppgaven. Deretter var det mest mulig fri informasjonsflyt om Moderniseringsprogrammet, både om bakgrunn og hvorfor man tok de valg man tok osv.

På slutten av intervjuet diskuterte vi muligheter for å få tilgang til flere intervjuobjekter da vår utfordring på dette tidspunktet var «å få folk i tale». Vi ønsket også tilbakemelding på hvordan NAV så på at vi kunne intervjuer en fra en av leverandørene. Vi garanterte for at alt ville bli anonymisert. I tillegg fikk vi avklart at det var greit at vi kunne bruke de sentrale styringsdokumentene vi hadde fått tilgang på tidligere, altså før Moderniseringsprogrammet ble avvirket.

#### **4.7.2 Intervju - tilnærming**

Møte med den første informanten ble på en måte den nye inngangen til andre informanter og til sentrale styringsdokumenter. Det første intervjuet ble avsluttet med at vi fikk tilgang til tidligere sentrale styringsdokumenter og så skulle vi sende e-post til vedkommende om hvilke andre informanter vi ønsket å kontakte for deretter å få en tilbakemelding. Den 4.3.2014 sendte vi e-posten hvor vi ba om tilbakemelding på to informanter, hvorav den ene av dem var intern i NAV og den andre var en person som hadde vært konsulent i Moderniseringsprogrammet. Imidlertid sendte vi ny e-post etter veiledning 6.3.2014 hvor vi kun ba om å få kontakte informanter som hadde vært ansatt i NAV og som hadde jobbet i

Moderniseringsprogrammet eller i nær tilknytning til dette, og hvor informantene hadde ledererfaring på overordnet nivå.

Vi fikk tilbakemelding per e-post på en av informantene og nytt navn for avklaring på den andre informanten på grunn av annen linje i organisasjonen. Vi fikk rask og positiv avklaring på dette. På grunn av tid og sted på intervjuene valgte vi å ta ett intervju hver. Begge disse intervjuene ble også gjennomført på informantenes arbeidssted. Det ene intervjuet ble gjennomført som gruppeintervju på grunn av overlapping av arbeidsoppgaver mellom to ansatte. Gruppeintervjuet ble gjennomført 01.04.2014 over 3 timer. I forkant av alle tre intervjuene ble det sendt en e-post med innhold om avtalte tidspunkt for intervjuene og sted. I tillegg takket vi nok en gang for at vi har fått møte informanten. Informanten fikk i e-posten også vedlagt et case med en beskrivelse av vår informasjon om feltet. I tillegg så informerte vi om at vi jobber med en masteroppgave om ledelse og ny teknologi, hvor vi ønsker å se nærmere på Moderniseringsprogrammet i NAV. Vi opplyste også at vi hadde skrevet flere paper om Moderniseringsprogrammet i NAV som vi skal bygge videre på i masteroppgaven. Vi orienterte også om at vi var kjent med endring i IT-fornyning i NAV og nedleggelse av prosjektorganisasjonen. Vi opplyste om hvordan vi så for oss møte, hvor vi skulle gi en kort presentasjon av oss og studiet, samt hva vi ønsker å få svar på i masteroppgaven. Deretter er det ønskelig fra vår side at det blir mest mulig fri informasjonsflyt om Moderniseringsprogrammet, bakgrunnen for Moderniseringsprogrammet, og hvorfor NAV tok de valg som de tok osv.

Vi opplyste om at vi vil være åpen om vår masteravhandling til NAV, og at vi derfor har fått avklaring fra øverste ledelse i NAV om hvilke data vi kan bruke. Forankring i NAV-ledelsen er en forutsetning for vår masteravhandling. Vi opplyste også om at vi skal levere vår masteravhandling sendes 1.9.2014, men at vi har anledning til å klausulere oppgaven i ett år, altså at den først blir offentlig høsten 2015. I og med at dette er en oppgave/tema nært i fortid så ser vi at det kan være aktuelt å diskutere dette. Vi ga en garanti for at alt ville bli anonymisert. Vi orienterte også i forkant av intervjuet at vi ønsket å bruke båndopptaker, for deretter å transkribere intervjuene. Dette for å være mer tilstede under intervjuet. Vi forsikret om at data ville bli behandlet anonymt hele tiden.

Alle informanter fikk opplyst vår foreløpige problemstilling og forskningsspørsmål for masteroppgaven, og datainnsamling for oppgaven gjennom sentrale styringsdokumenter og intervju som skulle transkriberes. I tillegg ga vi en kort orientering om studiet i kunnskapsledelse, og studiets hovedfokus som er utvikling av den reflekterte praktiker og det å være utviklingsagent. Videre om studiets tre hoveddeler og et anvendt fokus på masteroppgaven, slik at oppgaven kan være til nytte både for student og virksomhet. I den forbindelse opplyste vi om vår rolle som studenter som skal analysere og eventuelt løste et praktisk problem, samt reflektere over det teoretisk. Som studenter skal vi også gjennom masteroppgaven dokumentere teoretisk innsikt, innsikt i forskningsmetodikk, kritisk analytisk evne og god empirisk håndverk. De fikk også opplyst at masteroppgaven skal forsvares muntlig ved Copenhagen Business School, og at gjennomført mastergrad gir mulighet til å søke Ph.d. studier.

### **4.7.3 Datainnsamling – sentrale styringsdokumenter og gjennomføring av intervju**

Gjennomføring av intervju var det mest givende i arbeidet med masteroppgaven. Vi følte oss virkelig privilegerte som fikk avtalt tid med dedikerte ledere om det som vi er mest opptatt av.



Etter samtlige intervju følte vi en enorm glede og takknemlighet for informantenes raushet, åpenhet, ærlighet og kunnskap.

Vi hadde samme utgangspunkt for alle tre intervjuene. Alle informantene hadde fått omtrent likelydene e-post i forkant av intervjuet hvor vi hadde lagt ved en beskrivelse av caset/empirien. Vi hadde lagt noen føringer på struktur i intervjuene hvor vi hadde avtalt tidsrom og hvilke tema som vi ønsket belyst i tilsendte e-post. Intervjuene kan også betraktes som åpne samtaler eller møter mellom oss som forskere og informant hvor hovedtemaet var bestemt på forhånd (Thagaard 2009). Vi hadde bevisst ikke utarbeidet en intervjuguide. Metoden vi brukte karakteriseres som en delvis strukturert tilnærming som er mest brukt i kvalitative intervju (Thagaard 2009).

Vi opplevde at ved å benytte denne tilnærmingen at vi fikk følge informantenes fortellinger, samtidig som vi kunne stille spørsmål som var knyttet til problemstillingen og forskningsspørsmålene. Det var fleksibilitet i intervjuene hvor vi knyttet spørsmålene til informantenes ulike roller i eller knyttet til Moderniseringsprogrammet og ledelsesperspektivet.

Vi har gjennomført to enkeltintervjuer og ett gruppeintervju. Gruppeintervjuet ble gjennomført med en av oss som forsker og to informanter. Enkeltintervjuene ble gjennomført på to timer som avtalt. Gruppeintervjuet var noe som ble avtalt i etterkant, hvor informantene var nokså samkjørte og hadde felles grunnlag og diskutere ut ifra (Thagaard 2009). Tidsrammen for gruppeintervjuet ble utvidet fra to til tre timer underveis i intervjuet. Det var flere årsaker til dette, blant annet planlagte avbrudd hvor den ene informanten skulle orientere i et annet møte på samme sted. Forskeren opplevde at gruppeintervjuet bidro til å utdype kontekstavhengige situasjoner.

Ingen av oss hadde gjennomført intervju tidligere i forskningssammenheng. Vi hadde heller ingen «prøveintervju» i forkant av selve intervjuene. Vi snakket en del på forhånd om tilnærming i starten på intervjuene, og at vi ønsket at situasjonen skulle oppleves trygg og åpen og at vi skulle gi mest mulig taletid til informantene. Det var også viktig for oss å bruke båndopptaker slik at vi kunne være mest mulig mentalt tilstede i situasjonen. Det virket heller ikke som dette hadde noen innvirkning på informantene under intervjuene. Vi noterte litt underveis i alle intervjuene, både som en sikkerhet i tilfelle båndopptaket skulle mislykkes. Etter det første intervjuet brukte vi hver våre notater og skrev et kort referat fra intervjuet. Dette fungerte som en debriefing av intervjuet og som en oppsummering av hva vi opplevde informanten ville formidle gjennom sin fortelling. På de to neste intervjuene ble det lite notater, både fordi vi bare var en tilstede som forsker og fordi at vi ville være mest mulig mentalt tilstede for å følge opp spørsmål og gi respons underveis i intervjuet.

Den ene av oss hadde bakgrunnskunnskap om informantenes roller gjennom utøvelse av sin rolle i samme organisasjon. Informantene ble kjent med våre yrkesroller i e-post på forhånd, i tillegg til at dette ble nevnt i starten på intervjuene. Vi presenterte også i starten av intervjuet formålet med intervjuene, og hva vi trodde informantene kunne bidra med i så måte. Vi presiserte nok en gang anonymitet og at det var viktig for oss og ivareta det etiske innenfor en slik forskning.

Før intervjuet hadde vi satt oss godt inn i caset som informantene hadde fått sendt per e-post på forhånd, og vi var oppdatert på det som var offentliggjort rundt Moderniseringsprogrammet. Vi stilte åpne spørsmål ved å bruke problemstillingen og forskningsspørsmålene, og vi opplevde at dette fungerte godt på den måten at informanten reflekterte over temaene vi spurte om og at vi fikk fyldige svar. Vi ga også oppmuntrende tilbakemeldinger til informantene underveis i intervjuene, noe som Thagaard (2009) betegner som prober. Det vil si ord som ja..., hm..., ehm... i form av spørsmål eller en kort respons

eller signal om at vi hadde interesse for det som ble sagt, eller at vi ønsket at informantene utdypet sine svar eller resonnement. Det ble veldig tydelig under transkriberingen av intervjuene at slike ord ble brukt i mer eller mindre grad i løpet av samtlige intervju.

Når det gjelder vår nøytralitet i forskersituasjonen så kan vel den diskuteres i forhold til hvilket perspektiv man bruker. Vi ser også at dette er ulikt i de tre intervjuene, og at vi vurderer at nøytraliteten er størst i de to intervjuene med en informant. Gruppeintervjuet er i en viss grad preget av aktiv intervjuing som Thagaard (2009:97) omtaler som en form for fortolkende praksis hvor både intervjuer og informant formidler erfaringer som er tidligere fortolket, og hvor begge parter bidrar til å utvikle en refortolkning av kunnskaper og erfaringer.

Thagaard (2009:97) viser til Rapley som argumenterer for at nøytralitet versus gjensidig åpenhet ikke representerer motsetningsfylte posisjoner, men ulike praksiser som en forsker kan bruke i intervjuet. Forskeren kan være nærmest nøytral når noen spørsmål stilles, samtidig som det i intervjuet kan oppleves en mer interaktiv prosess. Dette kan medføre noen dilemmaer som å representere en lyttende holdning på den ene siden, og på den andre siden uttrykk for pågåenhet for å komme videre i intervjuet. En lyttende holdning innebærer at forskeren har fullt fokus på informanten, og viser interesse og engasjement for informantens fortelling. Pågåenhet fra forskeren når det gjelder å stille spørsmål og gi kommentarer, kan skape brudd i informantens fortelling. Dette er det mulig å tenke har i noe grad skjedd når man hører gruppeintervjuet, både mellom forsker og informant, og mellom informantene.

Ved å ha intervjuene på båndopptaker går man glipp av kroppsspråket. Ved å bruke båndopptaker og å være mer tiltede i selve intervjusituasjonen, vil intervjueren også reflektere over kroppsspråket. Dette har ikke vi omtalt noe nærmere i denne oppgaven.

Vi avrundet intervjuene innenfor avtalt tidsramme, med unntak av gruppeintervjuet som ble forlenget på grunn av andre avtalte avbrudd. Det var viktig for oss å bruke den tiden vi hadde fått til rådighet. Før vi avrundet tok vi en avsjekk for oss selv uten av det ble avbrudd i intervjuet på om vi hadde fått fortellinger fra informantene som kunne belyse problemstillingen og forskningsspørsmålene. Informantene virket godt kjent med og komfortable med case, problemstilling og forskningsspørsmål. Avslutningsvis så takket vi informanten for tiden og fortellingene, men vi spurte ikke hva intervjuet hadde betydd for informanten. Heller ikke en refleksjon rundt gjennomføringen. Men kroppsspråk og åpenheten tilsa for oss forskere at konteksten var trygg og positiv, vi opplevde at intervjuene fungerte bra. Vi avsluttet med å takke pent for tid og fortellinger, noe som vi ser har hatt avgjørende betydning for oss og gjennomføring av denne oppgaven. Vi bare lovte at de skulle få tilsendt ett eksemplar av oppgaven når den var ferdigstilt.

#### **4.7.4 Bearbeiding av data**

Etter det første intervjuet som vi tok sammen, hadde vi et oppsummerende møte umiddelbart etterpå. Deretter skrev vi hver for oss et kort referat. På de intervjuene vi tok hver for oss, orienterte vi hverandre på telefon samme dag. Vi diskuterte selve gjennomføringen av intervjuene, og reflekterte rundt svar vi fikk på forskningsspørsmål og andre momenter som kom fram, og dermed startet bearbeidingen. Deretter startet transkriberingsprosessen. Vi gjennomførte transkripsjon av alle tre intervjuene, noe som var veldig tidkrevende og som førte til i overkant av 70 sider. Samtidig så jobbet vi også med å bearbeide og skrive oss gjennom sentralt styringsdokument (SSD) på over 100 sider som var et stort offentlig dokument. Som sagt et veldig omfattende arbeid, men som kanskje var nødvendig for at

denne oppgaven ble «kroppsliggjort». Etter at vi hadde transkribert intervjuene og skrevet en oppsummering av Sentralt styringsdokument (SSD), startet vi en strukturert analysefase. Egentlig startet vel både analyse og tolkning av data underveis i intervjuene, under transkriberingen og under oppsummeringen. Vi noterte ned og «gulet» ut relevante elementer underveis. I analysefasen har vi vært bevisst på de etiske retningslinjene som beskytter informanten. (Thagaard 2009:111)

Vi startet systematiseringen med å merke av i teksten på det enkelte intervju hva vi syntes var mest interessant knyttet til problemstillingen og forskningsspørsmålene. Deretter så vi om det var noen felles funn som var gjennomgående i intervjuene. Og etter dette startet en ny prosess med å skrive om delene fra intervjuene som var mest interessante til en egen fortelling knyttet til Sentralt styringsdokument (SSD). For oss ble både inngangen, sorteringen av empirien og skrivingen av denne fortellingen krevende, både som prosess og i tid. Vi brukte en narrativ tilnærming ved å sette sammen fortellingene som en (Thagaard, 2009, Johannessen et al. 2010). Målet var å få en fortettet, og mer sammenhengende fortelling i tid som belyste bakgrunnen for Moderniseringsprogrammet, hvordan man rigget prosjektet, hva som skjedde underveis i prosessen og fram til avvikling av prosjektet. Denne kategoriseringen har et fortolkende aspekt, i og med at det er vi som forskere som foretar kategoriseringen så er det også fare for at vi tillegger ulike utsagn verdi utover det som var ment.

#### **4.7.5 Sitater**

I denne oppgaven hvor vi benytter egne kvalitative data tillater vi oss å benytte en del sitater (Everett og Furseth 2004). Bakgrunnen for dette er at vi lar våre informanter komme til orde, da vi synes det er viktig for og levendegjøre oppgaven og for å sette deres stemme og historier inn i en større sammenheng. Sitatene knyttes til sentralt styringsdokument (SSD) og empirien som benyttes i oppgaven. Sitatene er også ment å belyse analytiske forhold og gi en beskrivelse av situasjon og kontekst. Sitatene er gjengitt på bokmål og med noen mindre redigeringer som er uvesentlig for innholdet. I følge Thagaard (2009) er det viktig at informanter ikke gjenkjennes ved bruk av dialekt eller spesielle uttrykk, da dette vil stride mot anonymitet. Samtidig er det viktig at hensynet til dataenes pålitelighet og innhold ikke må forandres. Anonymitet kan være en utfordring i denne oppgaven i og med at informantene er fra samme organisasjon, og i tillegg at oppgaven og informantene er forankret gjennom øverste ledelse i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

### **4.8 Reliabilitet og validitet**

Reliabilitet og validitet er som tidligere nevnt en viktig del av enhver studie. Reliabilitet omhandler datas pålitelighet. Gjennom data som vi har brukt, måten vi har samlet inn data på og hvordan vi har bearbeidet data i denne oppgaven kan reliabiliteten vurderes. I og med at vi har valgt en kvalitativ metode har vi forsøkt å styrke reliabiliteten gjennom en inngående beskrivelse av konteksten og en detaljert fremstilling av framgangsmåten for hele prosessen. (Johannessen, Tuft og Christoffersen, 2010) Vi har også forsøkt å styrke reliabiliteten i denne oppgaven ved at vi har vært to forskere på hele prosessen, med unntak av gjennomføringen av to intervju men på den annen side er transkribert. (Thagaard 2009)

Validitet må ikke oppfattes som noe absolutt, som om data er valide eller ikke, men det er et kvalitetskrav som kan være tilnærmet oppfylt (Lund 1996). Validitet er knyttet til tolkning av data og gyldighet av de tolkninger forskeren kommer fram til (Thagaard 2009). Vi har forsøkt å styrke validiteten i denne oppgaven ved å ta forskernotater under intervjuene, skrevet referat eller oppsummeringer etter intervjuene, og transkribert alle intervjuene. I tillegg har vi sammenholdt intervjuene opp i mot Sentralt styringsdokument (SSD) som ble lagt til grunn for Moderniseringsprogrammet.

## 4.9 Metodekritikk

Først og fremst har det vært en lærerik, men også krevende prosess.

Når vi tar fram det kritiske blikket på intervju som metode, så ser vi at alle som vi har intervjuet kjenner eller vet om hverandre gjennom samme praksis, og på den måten er det usikkert om vi oppnår full anonymitet. Etter intervjuene hadde vi ingen refleksjon med informantene om hvordan de opplevde intervjuet. Det kan også være mulige feilkilder under transkribering på grunn av til tider dårlig lyd kvalitet på det første intervjuet. På gruppeintervjuet bar det preg av at alle tre kjente hverandre fra før gjennom å ha vært en del av samme ledergruppe, noe som førte til flere avbrytelser og en mer subjektivitet enn på de to andre intervjuene.

Etter å ha hatt fire intervjuer med sentrale ledere i NAV og tilgang til Sentralt styringsdokument (SSD) presenterer vi her en fortelling om Moderniseringsprogrammet, men vi er åpen for at det finnes flere.

## 5 EMPIRISK ANALYSE OG FUNN

I denne masteravhandlingen har vi forsket på Sentralt styringsdokument (SSD) som en aktør i moderniseringen av IKT i NAV. Ut ifra tilgang til SSD som var unntatt offentlighet og gjennomført intervju har vi koblet vår forskning og analyse til problemstillingen:

### «På hvilken måte var Sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i Moderniseringsprogrammet?»

Med tilgang til SSD som vi har brukt som bakgrunnsteppe, og gjennomføring av 3 intervjuer med NAV-ansatte på forskjellige nivå i organisasjonen, og med forskjellig tilknytning til Moderniseringsprogrammet forsøker vi å besvare problemstillingen. Vi presenterer her SSD og sentrale deler av intervjuene. Vi har forsøkt og strukturert SSD og de tre intervjuene i en tidsmessig fortelling knyttet til oppstart av Moderniseringsprogrammet, og deretter hva som skjer i prosessen etter oppstart og fram til avvikling av programmet for å belyse problemstillingen. Forskningsspørsmålene er brukt for å støtte opp under problemstillingen og brukes i hele historien. Hovedfunn og sammenfallende funn vil bli diskutert opp mot det sentrale styringsdokumentet (SSD) og eventuelle andre dokument som settes i forbindelse med NAV sitt moderniseringsprogram.

### 5.1 SENTRALT STYRINGSdokUMENT (SSD)

Vi velger her å gi en oppsummering av SSD som kan ses på som en viktig aktør i denne masteroppgaven for å belyse og svare på oppgavens problemstilling. Det presiseres at vi har lagt vekt på elementer i SSD som vi mener har størst betydning for denne oppgaven.

I det første intervjuet med Olsen 28.2.2014 fikk vi bekreftet at vi kunne bruke SSD datert 10.8.2012 i vår masteravhandling. Dette var en versjon uten budsjett, usikkerhetsanalyse, kostnadsramme og kontraktstrategi. Dokumentet var godkjent av Arbeidsdepartementet som var oppdragsgiver. Allerede 3.10.2011 ga Arbeidsdepartementet mandat til Arbeids- og velferdsdirektoratet om å gjennomføre et forprosjekt for Modernisering av IKT i Arbeids- og velferdsetaten i sin helhet, og spesielt Prosjekt 1 som hadde hovedfokus på iverksetting av utførereformen og ny utføreordning fra 1.1.2015.

Slik det står beskrevet ble SSD utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i dialog med Arbeidsdepartementet. SSD beskrev de

- Overordnende rammer for programmet i sin helhet
- Overordnede rammer for Prosjekt 1
- Prosjektstrategi for programmet i sin helhet
- Prosjektstrategi for Prosjekt 1 i detalj
- Prosjektstyringsbasis for Prosjekt 1

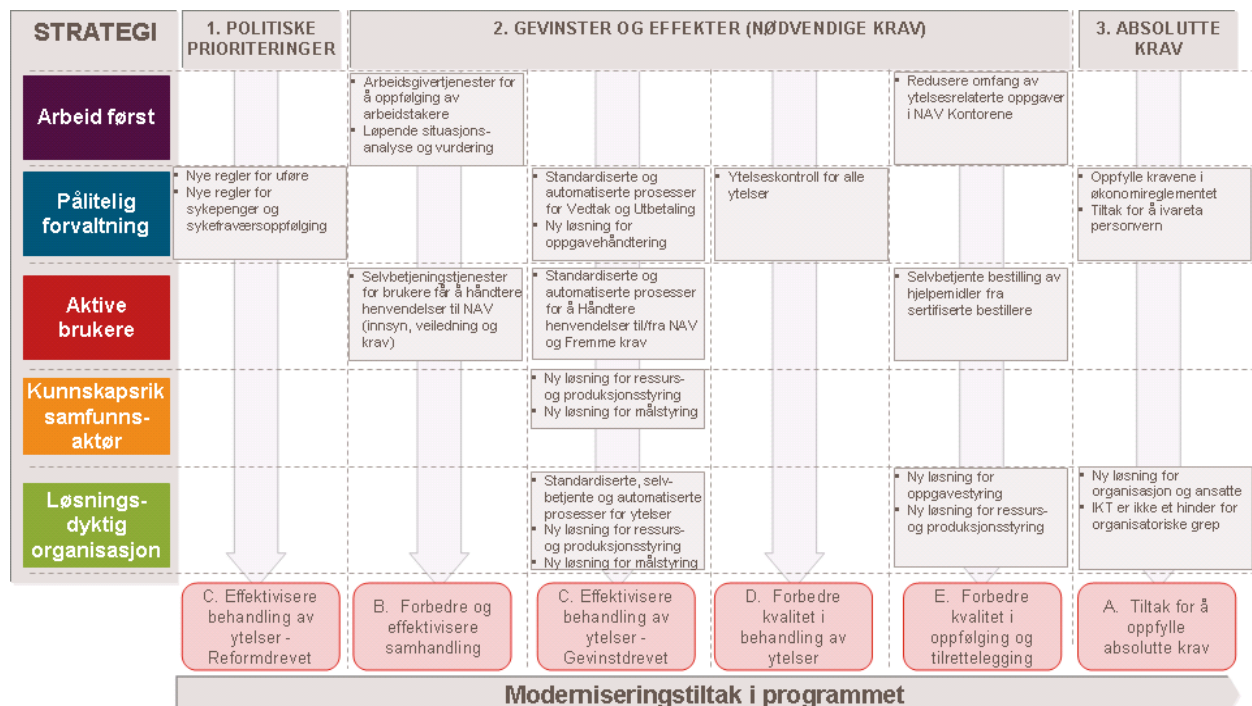
### 5.1.1 Hensikt og mål

Hovedhensikten med Modernisering av IKT i Arbeids- og Velferdsetaten var å etablere en fullverdig integrert IKT-løsning som understøttet de arbeidsprosessene og oppgavene som var nødvendig for å nå målene med NAV-reformen. Modernisering av IKT i NAV skulle altså redusere, og helst lukke gapet, mellom de krav og forventninger som ble stilt til NAV gjennom NAV-reformen og hva NAV klarte å levere. I tillegg skulle moderniseringen av IKT støtte etatens arbeidsprosesser slik at hovedkravene i statens økonomiregelverk og regnskap ble godkjent.

Mer generelt skulle Moderniseringsprogrammet understøtte endringer og reformer i arbeids- og velferdsforvaltningen. I SSD står det at

... grunnleggende sett handler det om en kvalitetsheving av etatens organisasjon, arbeidsprosesser og IKT-verktøy i en fullverdig og integrert løsning. På bakgrunn av dette vil kvalitetsdimensjonen være en førende styringsparameter. (SSD:39).

Figuren nedenfor oppsummerer det funksjonelle omfanget av hovedkonseptet for Moderniseringsprogrammet, hvor strategiene var knyttet til målene i NAV-reformen.



Figur 8: Kobling mellom effektmål og tiltaksområder i Moderniseringsprogrammet (Kilde: SSD)

Arbeids- og velferdsforvaltningen jobbet med en interessentanalyse høsten 2010 som ble tatt inn i SSD. Denne analysen var ment å sikre god involvering, kommunikasjon og forankring hos sentrale interessenter i programperioden. Interessentanalysen var delt i to, hvor den ene gruppen ble omtalt som aktører bestående av myndigheter på ulike nivå med beslutningskompetanse, og den andre gruppen var offentlige organisasjoner, arbeidsgivere, behandlere og personer som kunne bli påvirket av Moderniseringen av IKT i NAV.

## 5.1.2 Rammebetingelser og krav

Stortinget ga rammebetingelser til fagdepartementet i form av lover og forskrifter. Videre ga Arbeidsdepartementet rammebetingelser om hvordan etaten skulle gjennomføre moderniseringen av IKT. Moderniseringsprogrammet måtte som en del av Arbeids- og velferdsetaten forholde seg til etatens prinsipper, retningslinjer og strategier.

Kravene til Modernisering av IKT i NAV var klassifisert og rangert etter benevnelsene overordnede krav, absolutte krav, nødvendige krav og viktige krav. Overordnede krav var opp i mot NAV sine tjenester og IKT-løsninger og var en presisering og avgrensning av mulighetsrommet som var gitt i form av politiske føringer. Politiske prioriteringer i Moderniseringsprogrammet var først og fremst implementering av Uførereformen (prosjekt 1), og deretter implementering av nye regler for sykepenger og sykefraværsoppfølging (prosjekt 2).

Absolutte krav til Modernisering av IKT var i SSD definert som stabil IKT-drift som skulle understøtte tjenesteproduksjonen i NAV i et 10-15 års perspektiv. Videre var det krav om fleksibilitet for å håndtere innføring av endringer og reformer i arbeids- og velferdsforvaltningen, imøtekommet kravene i Økonomireglementet for å få godkjent regnskap, og at sikkerheten var ivaretatt når det personvernet. Absolutte krav skulle være innfridd ved avslutning av Moderniseringsprogrammet i 2018.

Nødvendige krav til moderniseringen av IKT skulle innfri de høyest prioriterte behovene som var elektronisk samhandling, automatisering, selvbetjening, brukeroppfølgning, informasjonssikkerhet, misbruk og feilutbetalinger, ressurs- og produksjonsstyring, virksomhetsstyring og analyse, og organisatoriske rammebetingelser.

Viktige krav omfattet krav som var prioritert høyt for å få en velfungerende Arbeids- og velferdsforvaltning og full effekt av moderniseringen. Her var gjenbruk av eksisterende IKT-løsninger sentralt, gjenbruk av offentlige felleskomponenter som eID og Altinn, gjenbruk av offentlige standarder, kostnadseffektiv drift og forvaltning, brukervennlighet og tjenestekvalitet.

## 5.1.3 Styring og ledelse

I Moderniseringsprogrammet var det ifølge SSD en styringsfilosofi som hadde kvalitet, kostnad og tid som overordnet prioritering. Videre sto det i SSD at modernisering av IKT skulle foregå parallelt med opprettholdelse av tjenesteproduksjonen og kvalitetsforbedring av tjenestene. Dette ble omtalt som krevende oppgaver for både ledere og medarbeidere. «*Det vil bli lagt vekt på å sikre helhetlig styring, holde sterkt fokus på de viktigste prioriteringene og at vi har en organisering av virksomheten hvor ansvarsforholdene er tydelig definert og avklart*» (SSD:39). Videre ble det også presisert at avtalte milepæler var avgjørende for gevinster og effekter ved moderniseringen. Det var tatt høyde for at leveranser med stor lønnsomhet innenfor tilgjengelig kostnadsramme og/eller nødvendig kvalitet kunne vurderes å gå ut over tidsrammen dersom dette ble ansett som tungtveiende.

I følge NAV måtte Moderniseringsprogrammet lykkes med en gjennomføringsmodell som sikret eierskap og som bygde kapasitet og kompetanse i etaten. Det kom fram i SSD at det var viktig at eierskapet var godt forankret til effekt- og resultatmål i linjen, og at enhetene som ble berørt av omstilling tok ansvar for og selv hadde eierskap til endringsprosessene som skulle gjennomføres. NAV mente at det var viktig å gjennomføre nødvendige forberedelser i linjen og i programmet for å sikre effektiv gjennomføring av Moderniseringsprogrammet.

I SSD kom det også fram at NAV mente at Moderniseringsprogrammet behøvde en handlekraftig ledelse som sørget for god koordinering mellom linje og program. Videre at det måtte sikres en helhetlig koordinering av linjens leveranser og ansvarsområder som hadde direkte eller indirekte betydning for programmets resultat- og effektmål.

Moderniseringsprogrammet forutsatte god koordinering mellom forretningsutvikling, IKT-utvikling og organisasjonsutvikling. I SSD ble det påpekt at utvikling av tjenester og virksomhetsprosesser inklusive regelendringer, utvikling av tekniske løsninger og organisasjonsutvikling var sterkt avhengig av hverandre. Moderniseringsprogrammet hadde mange grensesnitt internt og eksternt. Det ble skilt mellom tekniske, organisatoriske og kommersielle grensesnitt i SSD. Grensesnittene mellom NAVs linjeorganisasjon og Moderniseringsprogrammet var mange og omfattende, selv med felles etatsstyring. I SSD sto det imidlertid at «*Arbeids- og velferdsetaten klarer å håndtere eventuelle uoverensstemmelser internt i etaten*» (SSD:46).

Det ble utarbeidet strategi for styring av usikkerhet i Moderniseringsprogrammet. I den forbindelse anså NAV at det var 10 risikofaktorer:

1. Samarbeid mellom program og linje fungerte ikke tilfredsstillende.
2. Det ble ikke frigjort tilstrekkelig intern kapasitet og kompetanse til programgjennomføring eller tilhørende styrking av linjefunksjoner.
3. Avklaringsstakten/beslutninger rundt regelverk/reformer hadde avvik fra forutsetningene i programmet.
4. Programledelsen klarte ikke å skape en sterk leveransekultur.
5. Kvaliteten på eksisterende data/moduler var lavere enn forutsatt.
6. eDAG ble vesentlig forsinket
7. Realisering av målbildene ga høyere løsningsmessig kompleksitet enn forventet.
8. Løsningen traff ikke forventninger og behov.
9. Mangelfull kompetanseoverføring til direktorat og linjeorganisasjonen som skapte utfordringer for overlevering, drift og forvaltning.
10. Direktoratet og/eller linjeorganisasjonen evnet ikke omstillingen/endringsbelastningen.

På den måten som NAV utarbeidet usikkerhetsbildet i Moderniseringsprogrammet, kunne det peke i retning av at dette var et organisasjonsutviklingsprosjekt.

#### **5.1.4 Håndtering av usikkerhet**

I SSD hadde NAV tatt med at Moderniseringsprogrammet ville være eksponert for usikkerhet som kunne påvirke programmets måloppnåelse. Det kom fram i SSD at på denne bakgrunn skulle styring av usikkerhet benyttes som et ledelsesverktøy og være en integrert del av den løpende styringen av programmet. «*Dette innebærer at det etableres klare retningslinjer for hvordan usikkerhet skal indentifiseres, vurderes og håndteres.*» (SSD:50)

Programmet definerte usikkerhet som differansen mellom den informasjonen som var nødvendig for å ta en sikker beslutning og den tilgjengelige informasjonen. Fokuset i gjennomføringsfasen var rettet mot å nå prosjektmålene gjennom å identifisere usikkerhet og iverksette nødvendige korrigerende tiltak så tidlig som mulig. Prosessen for håndtering av risiko skulle skje ved løpende identifisering av risikofaktorer i regelmessige statusmøter, og alle risikofaktorer skulle klassifiseres som intern eller ekstern risiko. Videre kom det fram i



SSD at risikofaktorene var ment å bli tildelt en ansvarlig som skulle analysere risikofaktoren og bestemme tilnærming og spesifisere tiltak. Det skulle også opprettes en egen rolle som risikoansvarlig som fikk ansvar for å følge opp at prosess og rutiner for risikohåndtering ble etterfulgt, at risikofaktorer med konsekvens og tiltak ble rapportert regelmessig til styringsgruppen og departementet.

Ifølge SSD så skulle Moderniseringsprogrammet være et grep for omstilling og modernisering av etaten. I og med at leveranseomfanget innenfor IKT-området ville bli så omfattende anså NAV det som nødvendig med en enhetlig og helhetlig IKT-styring, som også ble ansett som en sentral suksessfaktor for hele programmet, og en forutsetning for de påfølgende aktivitetene knyttet til omstilling.

I SSD står det også at det forutsettes en tydelig systemintegratorfunksjon for å sikre et godt samspill i driftsorganisasjonen i alle faser av utviklings-, implementerings- og migreringsarbeidet. Systemintegratorfunksjonene skulle ivareta samspillet mellom løpende forvaltning og systemleveranser i og utenfor Moderniseringsprogrammet. NAV IKT skulle bygge opp og ivareta systemintegratorfunksjonen i programperioden. I SSD kom det fram at NAV skulle organisere oppgavene slik at samarbeidsflaten og avhengigheten mellom linje og program ble begrenset. På grunn av tett samspill mellom Moderniseringsprogrammet og linjeorganisasjonen skulle sentrale representanter for programmet møte i aktuelle ledergrupper i linjeorganisasjonen, også på strategisk nivå der det var naturlig for å sikre gjennomføring og gjensidig oppdatering. På samme måte skulle linjeledere inviteres i ledermøter i Moderniseringsprogrammet når det er aktuelle saker. Det ble av NAV ansett å være behov for særlig tett samhandling mellom IKT og Moderniseringsprogrammet, med fokus på helhetlig styring av forvaltning og videreutvikling. Dette skulle ifølge SSD bidra til å understøtte den integrerte modellen.

### **5.1.5 Prosjektets mål**

I SSD var det satt et samfunns mål: «*Bidra til å sikre at NAV er et godt redskap for utøvelse av arbeids- og velferdspolitikken gjennom riktig og effektiv bruk av virkemidler.*» (SSD:28) Det overordnede samfunns målet med satsningen speilet det prosjektutløsende behovet fra et behovsdokument, og videre hvilken samfunnsutvikling programmet skulle bygge opp under. For å bidra til høy arbeidsdeltakelse i samfunnet og bærekraftige velferdsordninger var det behov for å gjøre virkemidlene for arbeids- og velferdspolitikken bedre og raskere tilgjengelig. Det kan, slik vi ser det, da sies at programmets mål dermed var å få flest mulig ut i jobb, med minst mulig bruk av ressurser, for å frigjøre mer tid til veiledning.

## **5.2 Forarbeid til Sentralt styringsdokument (SSD)**

Metier AS og Møreforskning Molde AS, ekstern kvalitetssikrer, gjennomførte en kvalitetssikring av fase 1 i Modernisering av IKT i NAV og utarbeidet på denne bakgrunn en rapport datert 30.06.2011. I denne rapporten ble det gitt føringer til NAV for utarbeidelse av forprosjekter som ble gjennomført i forkant av utarbeidelsen av SSD. I SSD ble det vist til de seks konseptene som var vurdert og anbefalingene som ble gitt fra ekstern kvalitets sikrer til NAV. De konkrete tilrådingene som ekstern kvalitets sikrer ga og som ble tatt med i SSD var spesielt knyttet til gjennomførings- og kontraktstrategien.

Vi trekker her fram nøkkelord fra rapporten fra ekstern kvalitetssikrer som er relevant for denne masteroppgaven: god eierstyring, program- og porteføljestyring, god prosjektledelse, implementering av en godt fungerende styringsmodell. I rapporten sto det også at kvalitetssikringen var godt forankret i NAV sin ledelse og gjeldende strategier. På den annen side ble det påpekt at NAV sin evne til å bruke erfaringer fra tidligere programmer og prosjekter var for svak.

Et av intervjuobjektene, Olsen, rettet fokuset på politikk, organisasjon og teknologi og viste da til den samfunnsøkonomiske analysen og kvalitetssikringen som Metier AS og Møreforskning Molde AS utførte på vegne av Arbeidsdepartementet. I følge Olsen ble det i rapporten som ble utarbeidet konkludert med at egentlig burde hele maskinparken og datasystemene til NAV, bortsett fra pensjonsløsningen moderniseres. Gjennom det som Olsen anså som «*enkle tanker*» i rapporten, ble det anbefalt å gi NAV 550 millioner i året utover ordinær drift og at det skulle gis for en periode på seks år, og da ble det 3,3 milliarder. Olsen mente at underforstått så hadde NAV behov for mange flere milliarder for å kunne gjennomføre all modernisering av IKT, men det måtte foretas nye vurderinger underveis i forhold til endringer knyttet til teknologi, organisasjon og politikk. Så ble det sett på hvor NAV hadde størst risiko og størst gevinst, og det var ifølge Olsen på ytelsesområdet. Man innså at man ikke kunne klare alt, og gjorde dermed man en prioritering på styringsinformasjon og elektronisk samhandling foruten uførerereformen som måtte iverksettes 1.1.2015. Olsen støtter rapporten fra ekstern kvalitetssikrer når det gjaldt etatens bruk av erfaringer fra tidligere prosjekt: «*... min erfaring da når jeg har hatt ansvaret for denne linja her og egentlig mye av dette her før de gangene vi har gjennomført endringer som har gått sånn fra et eller annet prosjekt og rett ut i organisasjonen uten veldig stort eierskap her, så har det nesten aldri gått bra. Da har det bare vært på hekta at vi har greid det.*» Foruten Olsen, var også Pettersen, skeptisk til hva organisasjonen hadde lært av tidligere IKT- prosjekt: «*Hvorfor stoppet Tress90? Jo det ble stoppet fordi det var så komplekst at de ikke klarte og få det til, ikke sant? Alt for komplekst. Der også foregikk det samme, og da lurer jeg på hva lærer vi på det?*»

## **5.3 MODERNISERINGSPROGRAMMET**

I dette kapitlet vil vi beskrive rigging av prosjektet og hvordan man kan forstå Moderniseringsprogrammet i forhold til ulike perspektiv. Tilslutt vil eierskapet bli redegjort for.

### **5.3.1 Hvordan rigget man prosjektet**

NAV valgte å organisere moderniseringen av IKT i et program og eget prosjekt, Moderniseringsprogrammet. Moderniseringsprogrammet fikk sin kravspesifikasjon gjennom det sentrale styringsdokumentet (SSD), og på denne bakgrunn skulle Moderniseringsprogrammet finne ut hvordan de skulle produsere de skisserte løsningene. Gjennom intervjuene kom det fram at det ble valgt en integrert modell, noe som betydde at både fagsiden og IKT skulle sette eierskap til moderniseringen og krav til modernisering slik det sto i sentralt styringsdokument (SSD).

Hansen viste til at topplederen mente dette var en nyttig måte å organisere modernisering av IKT på, og at programlederen var en samfunnsanalytiker og visjonær leder som hadde vært med helt fra starten på etableringen av NAV. Modernisering av IKT-løsninger ble sett på som det neste store steget for NAV, ettersom organiseringen ble ansett å være på plass. Og det ble valgt en fjerde silo utenfor basisorganisasjonen.

*Og så var det da den store utfordringen og som SSD snakker om at det skal være lederforankret og at den siloen som kom på utsiden med 300 mennesker skulle være integreert, men der lå den store kompleksiteten og få til det.*

Pettersen mente at Moderniseringsprogrammet var overdimensjonert, at det var alt for mye folk, dårlig organisering og at dem som jobbet der ikke hadde kompetanse til «å ta det ned». Hansen fulgte opp dette og mente at NAV var litt gammeldags organisert ut ifra fag og med mange separate fagenheter med fagansvarlige i direktoratet for fagprogram og regelverk, og hevdet at dette var statusroller internt i NAV. Vedkommende mente at NAV var organisert med bakgrunn i historie og tidligere tradisjoner, og at modernisering var avhengig av dataflyt på tvers av tidligere dataprogram, og forenkling av regelverk. I tillegg ville modernisering ha behov for nye datatekniske løsninger, endringer i organisasjonen, nye rutiner og grensesnitt. Det var summen av alle disse problemstillingene, å organisere selve utviklingsprosjektet, Hansen mente var det komplekse. Vedkommende mente at det kanskje var nødvendig med en sterk kraft og egen «silo» (egen organisatorisk enhet) for å sette alt på dagsorden, men at man undervurderte kompleksiteten i å lede en slik utviklingsorganisasjon og hvordan den skulle samhandle med den etablerte organisasjonen som var der og hadde det daglige ansvaret for driften. Pettersen var veldig enig i dette og mente at det ikke var avklart tydelig nok rundt samhandling, og vedkommende trodde også at det var mangel på vilje til samhandling på toppen. Hansen kom tilbake flere ganger i intervjuet på kompleksiteten rundt modernisering av IKT i NAV og hvordan det utfordret en gammeldags organisering etter fagansvar, og ikke på bakgrunn av dataflyt.

*Hvordan skal flyten foregå, kommunikasjon? Vi tegner ikke slike tegninger. Vi har sider med tekst, vi har ikke verdikjeder og hvordan ting skal henge sammen. Det tegnes ikke, det skrives tekst. Det er kultur for å skrive tekst og ikke for å tegne opp flyt og logistikk, og det da når data og et moderne IT-prosjekt krever det, for der er det dataen som flyter som er på en måte litt sånn kjerneprosessen og da utfordret det så voldsomt. Og jeg tror også at vi snakket veldig mye om i MOD, om hva vi skulle lage, og det var veldig mye enighet om hva vi skulle lage, men hvordan vi skulle få organisere oss for å utvikle det vi skulle lage, det snakket vi veldig lite om. Hvem skal møtes når? Hvem skal være involvert og hvor?*

I intervjuet med Olsen så kom det fram at han generelt hadde liten tro på at et så omfattende jobb som modernisering av IKT i NAV som en stor etat, ville lykkes gjennom å etablere en prosjektorganisasjon. Han konkretiserte det med følgende eksempel:

*Når vi innførte, husker du når vi innførte scanning og alle herligheter, så hadde de et teknologifokus. De hadde ikke, og de mente de hadde laget en innføringsbok, med det var helt uforståelig for alle. Så det vi måtte gjøre da var å ansette et lite miljø som representerte fylkeslinja som satt der og skulle dechiffere det som kom fra dette prosjektet til hva er egentlig den praktiske implikasjonen på når det gjelder interne rutiner og hvordan må vi justere arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltning og sånt noe for å få det til å virke.*

Når ny teknologi skal innføres er det viktig at den omformes til hvordan vi egentlig skal ta den i bruk. Dette mener vi er nødvendig for å få til de endringene som man trenger, nødvendig eierskap, like løsninger, og den gevinstrealiseringen som er forventet av forbedringen. Olsen var av den klare oppfatning at endringer av denne type og ikke minst størrelse må drives fra de som sitter som øverst ansvarlige, og ikke fra et program eller prosjekt som egentlig ikke har noe ansvar for det etterpå.

### **5.3.2 Ulike måter å forstå Moderniseringsprogrammet på**

Når det gjelder ulike måter å forstå Moderniseringsprogrammet på, tenker vi at det kan være som et rent IT-prosjekt eller organisasjonsutviklingsprosjekt eller en kombinasjon av begge deler. Vår antakelse var at modernisering av IKT ble forstått som et IT-prosjekt selv om NAV hadde som intensjon før oppstart at dette kom til å bli et organisasjonsutviklingsprosjekt. Det synes som at NAV «glemte» viktigheten av å jobbe med hvordan teknologien skulle implementeres i organisasjonen, og hvem som skulle samhandle og på hvilke arena.

Hansen og Pettersen mente at det ble for stort fokus på nye IT-løsninger i forhold til organisasjonsutvikling som de mente burde hatt en større plass i moderniseringsprosjektet. Hansen mente at Moderniseringsprogrammet først og fremst handlet om organisasjonsutvikling og endring av arbeidsprosesser, men det var ikke det som var hovedfokuset underveis. Det ble mest fokus på teknologien, og vedkommende opplevde at man undervurderte veldig den organisasjonsutviklingen i selve Moderniseringsprogrammet. Så selv om det sto om organisasjonsutvikling i intensjonene med moderniseringen i SSD, så klarte man i alle fall ikke det.

Hansen kom også inn på metodikken som ble valgt, smidig metode, som forutsatte at man behersket den intuitivt, altså at man måtte gjøre om på ting. Vedkommende anså at Moderniseringsprogrammet var godt nok fundamentert på det strukturelle og formelle, og myndighetsavklarende på overordnet nivå. Men i praksis og i utviklingen av prosjektet så ble man utfordret veldig på det intuitive, og få med «strukturbakgrunn» klarte å håndtere alle de ideene som kom fra alle NAV-medarbeiderne. Og da igjen å håndtere alle ideene med struktur, ja det mente Hansen var en stor utfordring for mange ledere altså. Og som til slutt bygde seg opp til usikkerhet.

### **5.3.3 Eierskapet i Moderniseringsprogrammet. Forskningsspørsmål 1: Hvordan var/er eierskapet i Moderniseringsprogrammet?**

Som det kom fram i intervjuet med Olsen så ble det satt søkelys på det som ble oppfattet som manglende forankring av prosessen i linja. Slik vi tolker det hadde linja her blant annet et krav til å øke sin egen kompetanse for å ta del i endringene. Denne kompetansen måtte dekkes for å kunne evne å ta eierskap i prosessen. For å sikre god gjennomføring må det etter intervjuobjektet sin mening, være en god forankring fra toppen samt at mottagerne av ny teknologi må ha en kompetanse, se nytten av og effekten av teknologien. Forankring i linja er et nøkkelord i prosessen. Olsen mente at Moderniseringsprogrammet førte til en sidestyling som gikk i en egen linje ved siden av den normale, og at der mistet man på en måte lederskapet til linja. Noe som vil kunne gi ulik og tilfeldig innføring av ny teknologi.

Denne sideorganiseringen forvitret eierskapet i linja. Det kom også fram i intervjuet at NAV ikke hadde en tydelig nok innføringsmetodikk med eierskap. Som Olsen sa det: *”... de må ta det eierskapet, men det ble ikke tydelig nok skrevet inn, det mener jeg. Det er en av de viktigste kjepphestene jeg har kjempet for i mange år, for jeg har kjent det på kroppen sjøl.”*

I intervjuet med Hansen og Pettersen så kom det fram at de var omforent om at SSD var et veldig godt dokument. Det var ikke det at man ikke hadde tenkt på hva man skulle lære, og hvordan man skulle samhandle på papiret. Det var risikostyring, og det var en risiko at linja ikke fikk tilstrekkelig informasjon. De mente at det var ikke det at de som hadde jobbet med SSD ikke hadde tenkt på, men det var kompleksiteten som gjorde at folk ikke klarte å styre. Hansen opplevde et mylder av møter og workshops.

Det kom også fram i intervjuene at det var brukt masse tid på moderniseringsplanlegging i NAV, men det kom til nye personer som ikke hadde med seg tidligere erfaringer fra etaten når det gjaldt store prosjekt. Det ble snudd opp ned på hele organiseringen, og da forsvant mye av erfaringen ut.

## **5.4 MODERNISERINGSPROSESSEN OG FUNN (høst 2012 – høst 2013)**

Gjennom intervjuene kom det fram at det internt i NAV var veldig tro på modernisering av egen organisasjon og ny teknologi. Hansen viste til første samlingen for implementeringskoordinatorene i november 2012, da de startet opp, og hvor alle direktørene var tilstede og sa at man sto sammen om moderniseringen av IKT i NAV, selv om de var veldig ulike på hvordan de så på moderniseringen og hvordan det skulle være. Intervjuobjektet opplevde på dette tidspunktet at Moderniseringsprogrammet var veldig *«vårres og dette skulle vi få til»*.

Bøe som også jobbet i Moderniseringsprogrammet kom inn i prosjektet når man holdt på med den siste kvalitetssikringsrunden. Da hadde man vært igjennom mange prosesser, internt i NAV og departementet. Bøe fikk forelagt styringsdokumentet (SSD) med en del vedlegg når hun startet og hun opplevde starten slik:

*Jeg må vel si at jeg aldri har gledet meg sånn over noe dokument som jeg har lest i NAV. Det bar preg av at det hadde vært en bred og god involvering med fagfolk i planleggingen. ... og her skulle man jobbe med organisatoriske endringer, man skulle ha fokus på at IKT-systemene ikke var gode nok i seg selv. Man skulle ha fokus på organisatoriske arbeidsprosesser og endringer i tillegg.*

Hansen som jobbet i Moderniseringsprogrammet opplevde at mange jobbet med å skape *«vi-følelse»* og at det var full motivasjon og mange dedikerte mennesker som endelig skulle få modernisere NAV. Ulike problemstillinger ble satt dagsorden. Entusiasmen hos de ansatte i Moderniseringsprogrammet var stor, men det ble ikke så enkelt praksis på grunn av at det viste seg at prosjektet var utrolig omfangsrikt og komplekst. Hansen viste til følgende metafor:

*... jeg har et sånt bilde på at det er en spaghettiklyse som er kokt og tømt av vannet, men ikke hatt opp i olje så er det sånn skikkelig klyse og så begynner noen å trekke i noen ender, ikke sant, og så ryr det ut i andre ender. Det ryr ut overalt, og folk satt og prøvde på en måte å skape den nye virkeligheten ikke sant, men hvilken ende begynner vi i. Uansett hvor du tok tak, så var kompleksiteten der.*

#### **5.4.1 Samhandling internt i NAV**

Vi ser her på samhandlingen i direktoratet, mellom fag og IKT, mellom linja og Moderniseringsprogrammet, for å belyse forankringen av moderniseringsarbeidet. Intervjuobjektene mente at det var tenkt både på forankringen og samhandlingen mellom moderniseringsprosjektet og linjeorganisasjonen gjennom at det var nedfelt i sentralt styringsdokument (SSD), men den virkelige verden var annerledes og langt mer kompleks enn det beskrevne plandokumentet.

Olsen var inne på eierskap, forankring og innføringsansvarlige i programmet. I SSD ble det tidlig beskrevet i kapittel 1.3 om kritiske suksessfaktorer for at programmet skulle lykkes. Gjennomføringsmodellen som skulle sikre eierskap (integreert modell), de involverte parter som skulle ta ansvar og eierskap til endringsprosessene, en handlekraftig ledelse, godt samarbeid mellom samhandlere og leverandører og god koordinering mellom forretningsutvikling, IKT og organisasjonsutvikling. Det ble ikke klart beskrevet i SSD hvordan dette skulle foregå i praksis, det var med andre ord opp til organisasjonen og de berørte parter å løse dette på en tilfredsstillende måte. En handlekraftig og tydelig ledelse bør forankre og koordinere ovenfor alle interessehavere innenfor organisasjonen. Etter vår erfaring bør det settes krav til egen kompetanseoppbygging, delingsplattformer og fysisk avholdte koordineringsmøter for å sikre en best mulig gjennomføring. Det kan også stilles krav til at absolutt alle involverte leser og forstår SSD, forstår de aktuelle IKT utfordringer osv. I det øyeblikk dette glipper fra ledelsen vil enkelte kunne falle fra grunnet manglende IKT forståelse, andre prioriteringer osv. Det bør nærmest fysisk sjekkes av at kompetansen er bra, SSD er lest og forstått, og møter og formidling er avholdt. Koordinering mellom linje og program er et ledelsesansvar og i et så stort og komplekst program, veldig viktig. SSD beskriver dette som en kritisk suksessfaktor.

#### **5.4.2 Samhandling mellom IKT og fagmiljøet i NAV**

I gruppeintervjuet var spesielt intervjuobjektet Pettersen med lang erfaring fra NAV opptatt av at fagsiden ikke var nok involvert i moderniseringen, og vedkommende mente at dette resulterte i at de som skulle lage nye IT-løsninger ikke hadde helheten og ikke kunne forutse kompleksiteten. Vedkommende viste også til tidligere utviklingsprosjekt i organisasjonen som hadde strandet på grunn av at mye av det samme skjedde, men at man ikke hadde tatt læring av det som organisasjon. Hansen hadde fokus på selve arkitekturen, og utfordringer i forhold til «tradisjonelle» fagenheter med ansvar for hvert sitt område og at det ikke var sett på helhetlige verdikjeder på det man skulle lage uavhengig av ansvarsområder. I tillegg det ensidige fokuset på hva man skulle lage, men nesten aldri hvordan man skulle få løst dette i organisasjonen som helhet.

Samhandling mellom IKT og fag og den integrerte modellen som ble valgt er beskrevet i SSD som nærmest en forutsetning for å lykkes med programmet. Dette faktum kom også Bøe inn på: «*Det interne fagmiljøet var spilt helt ut på sidelinja, det var ikke noe kjemping der nei, for det at konsulentselskapet og IKT hadde fått alle direktørens fullmakter og da er det ikke noe vits i å kjempe og da, det skjønte jo alle*». Bøe var her inne på de samme forhold som det Olsen i første intervju var, nemlig at det i SSD var beskrevet en integrert modell for programmet, men at denne modellen ikke fungerte i praksis. Dette fikk etter Bøe sin mening konsekvenser for forankringen til prosjektet og for hvilket fagmiljø som ble premissgivere i programmet. SSD beskrev klart hvordan man så for seg at dette ble løst tilfredsstillende i SSD kapittel 2.5.6.2.:

*Det er behov for særlig tett samhandling mellom IKT og Program, med fokus på helhetlig styring av forvaltning og videreutvikling. Dette skal bidra til å understøtte den integrerte modellen. Det etableres derfor en egen Koordineringsgruppe med deltakelse fra ledernivå i IKT og programmet.*

Allikevel fremstår det som om samhandlingen ikke fungerte og at IKT miljøene hadde kortere vei til ledelsens bord. Igjen så er dette slik forfatterne av avhandlingen tolker det, et ansvar som sitter hos programmets ledelse. Det at et miljø har kortere vei til ledelsens bord *kan* forklares med noe så enkelt som personlig kjemi. En forutsetning for å få en integrert modell til å fungere tilnærmet optimalt, er faktisk å sikre integrasjon. Hvis kun en partner blir tatt med på råd, er det ingen integrasjon. I slike tilfeller er det eier av prosjektet, programledelsen, sitt ansvar å sikre integrasjon med alle midler, det være seg avholdelse av møter med alle parter tilstede, fri flyt av informasjon eller likeverdig kompetanse. Det kan fremstå som om programledelsen lente seg mer på IKT miljøet og stolte på at de tok de rette beslutninger. Videre uttaler Bøe: «*... og som skapte avstand mellom prosjektet og linja, for SSD var brukt nærmest som en bibel i moderniseringsprogrammet, mens jeg ikke tror det var noen i linja som hadde lest det engang*».

Bøe beskriver her hvordan det opplevdes som om ingen i linjen engang hadde lest SSD. SSD var utformet for delvis å fungere som en veiviser, forklare prosjektet og sette fokus på enkelte momenter som kunne oppfattes som usikre. Hvis da enkelte aktører ikke leser, eller har hatt tilgang til SSD, vil det kunne medføre til dels store utfordringer for programmet, samhandlingen og den integrerte modellen. SSD var utformet som et styringsverktøy for innføring av programmet i NAV. Hvis enkelte miljøer ikke setter seg inn i SSD, og dermed fjerner seg fra prosessen, vil dette kunne skape stor avstand mellom for eksempel prosjektet og linja. I ytterste konsekvens kan dette føre til at IKT venter på at linja skal engasjere seg, og fag venter på når de skal bli engasjert av IKT. Slike forhold kan forebygges ved at det for eksempel settes krav til aktørene om at de må sette seg inn i SSD dokumentet og at det faktisk er en eller annen form for av sjekk på at de faktisk har gjort det. Vi vet ikke om eller hvor mye det var jobbet med SSD i NAV sin linjeorganisasjon før oppstart av Moderniseringsprogrammet, men de kunne vært tjent med at SSD hadde vært diskutert på ulike arenaer på direktornivå, i linjeorganisasjonen og ut i den enkelte enhet. Da ville man kanskje fått de mange spørsmål i forkant, og gjort flere avklaringer enn det man fikk gjort. Bøe kom inn i programmet noe tid etter oppstart. Vedkommende opplevde det som om programmet hadde for dårlig forankring i organisasjonen. Denne forankringen må starte på toppen i organisasjonen og spres nedover i linja med engasjement og tydelighet. Det vil også være vanskelig å forankre programmet hvis de involverte parter ikke har lest eller satt seg inn i SSD og hva som kreves for å gjennomføre et så stort prosjekt: samhandling, kompetanse og involvering, fri flyt av informasjon og tillit. En god toppforankring, mottagere

av ny teknologi som har en kompetanse og ser nytten av ny teknologi vil kunne sikre forankring i linja.

### 5.4.3 Forenkling av regelverk

Intervjuobjektene var samstemte i at det var nødvendig med forenklinger i regelverket på de ulike ordningene som skulle moderniseres for å kunne lage komplette og effektive IKT-løsninger. Som en følge av komplisert regelverk med mange unntaksbestemmelser ble det vanskelig å automatisere og det ble veldig kompliserte løsninger med mange variabler samtidig. Dette kunne igjen føre til mange spesielløsninger og at de IKT-løsningen ikke ble robuste og forutsigbare over tid. Det blir også veldig dyrt å lage slike løsninger og ikke minst også å drifte de. For å få forenklet regelverk forutsetter det dialog med politisk nivå. IKT-løsningen må også samkjøres med andre viktige nasjonale prosjekt som eDAG som skattemyndighetene har ansvar for. Det er viktig at offentlige felles komponenter kommer på plass for å modernisere nasjonen Norge på en effektiv måte og få samfunnsøkonomiske gevinster.

Under kapittel 2.1.1 i SSD står det beskrevet litt om de utfordringene et komplisert regelverk kan gi i moderniseringsprosessen: «Programmet er avhengig av at uklareheter i regelverk avklares i tide før iverksetting av uforerereformen. I tillegg kan politiske prioriteringer endre tidspunkter eller prioritering i forhold til innføringen av nye regler og reformer på andre områder. Tiltak må omfatte tett oppfølging av prosessene som utformer regelverk samt god evne til å håndtere endringer på kort varsel».

Regelverksendringer kan endre seg i forhold til de forutsetninger som er gitt i programmet. Klarer ikke programledelsen å ta høyde for dette vil det mest sannsynlig by på store utfordringer for gjennomføringen av programmet. Det bør eller må dermed også være etablert en kommunikasjonskanal fra programmet og inn til politikerne for hele tiden å kunne sikre at man er i forkant av eventuelle endringer i regelverk som kan komme, for eksempel som følge av et regjeringsbytte.

### 5.4.4 Kompetanse

NAV hadde rigget egen enhet Moderniseringsprogrammet for modernisering av IKT og nye IKT-løsninger i etaten. I den ordinære driftsorganisasjonen så har NAV en IKT-avdeling som planlegger og styrer mye av teknologivalgene, mens det innholdsmessige er en fagkompetanse som kommer fra ytelsesavdelingen og fellesfunksjoner. Arbeidsfordelingen i NAV mellom fagsiden og IKT-siden har vært slik at den som for eksempel har hatt ansvar for ytelsen har beskrevet en utfordring funksjonelt, og deretter har de sendt bestillingen til IKT som har sett på teknologisk løsning. Deretter har det vært kjørt tester, og så har de sendt ballen tilbake til bestiller som så har kjørt test for å se om behovet var dekt.

Så når Moderniseringsprogrammet begynte å levere nye it-løsninger som å ta i bruk selvbetjeningsløsninger, så krevde det en annen type fagkompetanse. Det viste seg at det å møte et så stort program med mye eksperter og dyktige folk var utfordrende for NAV, og det var utfordrende å sette premisser med bakgrunn i at det krevde en ny og annen type kompetanse i basisorganisasjonen/linja til NAV. Som en av intervjuobjektene pekte på at modernisering av IKT var en enorm transformasjon som krever annen organisering, helt andre arbeidsprosesser, helt andre roller og helt andre typer kompetanse som ikke er lett



tilgjengelige i markedet. Det har skjedd store forandringer over tid fra da direktoratet drev med økonomi, en IKT-avdeling hvor man sendte bestillinger om å fikse noe, og hvor det på fagsiden satt jurister og så på regler. Nå er fagbiten og jussen en liten del av helheten, og hvor samspillet mellom faget IKT og hvordan lage moderne IKT-løsninger som bygger seg inn i det faglige blir en veldig viktig og sentral jobb i en fagavdeling i fremtiden. Så dette krever kompetanse både på fag og IKT på et overordnet nivå, og de må skjønne hvordan systemene virker. Det kreves en blandingskompetanse som ikke har en bestemt studieretning, og det kreves interaktive prosesser i organisasjonen for å få de arbeidsprosessene og de funksjonelle løsningene etaten ønsker.

En annen kompetanse som også anses som viktig fra intervjuobjektene er styringskompetanse på en slik type organisasjonsendring, både når det gjelder tidsperspektivet for ulike leveranser i programmet og helhetsbilde i organisasjonen. Det nevnes også fra intervjuobjektene at når det gjelder kjøp av konsulenttjenester og styring av eksterne leverandører, så var dette også en utfordring. Det var en utfordring å få store firmaer til å samhandle mot felles mål, og det ble også vist til pensjonsprogrammet hvor det måtte *«klar kraft til og mye oppvaskmøter og brutale slå-i-bordet-seanser før man la til side sine initiale ambisjoner og ble en del av et større hele, for det ligger ikke helt naturlig for store firmaer»*.

I gruppeintervjuet kom det fram en undring i forhold til bruk av konsulenter og at det var flere konsulentfirma involvert og at det opplevdes at de var delvis i konkurranse med hverandre. Det var også vanskelig å vite hvem som var konsulenter for flere av de brukte ingen annen signatur enn nav.no, og det kom heller ikke fram hvem som styrte eller skulle styre dem. Dette mente intervjuobjektene som jobbet i Moderniseringsprogrammet nok en gang var et eksempel på manglende styring og organisering fra toppledelsen i Moderniseringsprogrammet.

Intervjuobjektet som jobbet i Moderniseringsprogrammet opplevde en vanvittig idémýldring, men at det ikke var noe struktur på å ta ballene ned, og at de klarte det heller ikke på «toppen». Og vedkommende kom tilbake til beslutninger på så mange nivå, både små og store, og hvem hadde myndighet til å ta beslutninger på ulike nivå? Dette var ikke definert, det var bare sagt at man skulle samhandle. *«Så produksjonsstyring av et utviklingsprosjekt det kunne vi ikke. Og ledelse av et utviklingsprosjekt det kunne vi ikke. Det var kanskje derfor vi hadde leid inn konsulenter da, men da må du jo kunne styre dem da.»*

En av direktørene mente at NAV var avhengig av eksterne eksperter/spesialister for å få kvalitetssikret kravspesifikasjoner og gjennomføringer, og at man kanskje burde hatt noen få hovedsamarbeidspartnere med internasjonal erfaring med den type spisskompetanse som NAV trengte.

I SSD kapittel 2.1 ble det beskrevet enkelte usikkerhetsmomenter for programmet og litt om strategi for styring av usikkerhet. En god forståelse av modellen i program og linje samt klare ansvarsforhold beskrives som viktig. Gjennomføringsmodellen er basert på et tett samarbeid mellom program og linje. For at dette samarbeidet skal fungere best mulig er det nødvendig at begge parter har mer eller mindre samme kompetanse nivå rundt programmet og eventuelle IKT endringer som må til for å få til endringene. Størrelsen og kompleksiteten på programmet vil i seg selv kunne skape utfordringer hos de enkelte aktører, det blir så stort og omfattende at de ikke ser hvor de skal begynne. Det holder ikke å etablere nye organisasjoner med innføringskonsulenter og formidlere, det må skapes en kultur for leveranse stolthet, motivasjon og glød, samt arenaer hvor forskjellige utfordringer kan

diskuteres fritt. En forutsetning er da også at egeninteressen av å øke sin egen kompetanse er tilstede, uten denne kompetansen diskuterer man ikke på samme plattform.

I intervjuet med Olsen ble det flere ganger nevnt de utfordringer programmet møtte på i møtet mellom IKT og fag. Det er i programmet behov for en blandingskompetanse som ikke er umiddelbart tilgjengelig i markedet, eller som det er mulig å ta noen utdanning på i skoleverket. Utfordringen blir da hvordan å skaffe denne kompetansen eller eventuelt hvordan legge til rette for at de involverte parter i programmet kan skaffe seg denne blandingskompetansen selv. Skal det gjøres på fritiden, skal de ansatte kurses eller skal programmet bare stole på at det skjer automatisk, siden det står beskrevet i SSD at det er viktig å tilegne seg denne kompetansen? SSD beskriver at det er viktig at det legges til rette for kompetanseheving og deling, men ikke hvordan det skal skje. Finnes det ikke klare planer som er kommunisert for dette, hvordan det skal skje, av sjekk på at det faktisk har vært en kompetanseheving, vil det lett kunne skje at ansvaret og viljen til å heve kompetansen forvitrer i dette store prosjektet, og man har en utfordring på samhandling og forankring. Det fremstår slik vi ser det som om fagmiljøet ikke evnet å tilpasse seg og skaffe seg kunnskapen om IKT som var nødvendig for å bli en likeverdig partner til NAV IKT miljøet. Dette vil mest sannsynlig være en mindre utfordring i en mindre organisasjon, men med tanke på at NAV er en stor organisasjon er dette desto viktigere. Det er også usikkert hvorvidt det ble lagt til rette for en kompetanseheving og om det ble sjekket at det ble gjennomført. SSD er klar på at dette var en risikofaktor som må tas hensyn til.

#### **5.4.5 Tidsfrist og økonomi**

Mye av investeringene i modernisering av IKT er å bygge en grunnstruktur. Den basisteknologien som brukes vil legge føringer på hvordan systemene bygges videre i flere tiår, slik at dette er økonomisk viktig både når det gjelder investering av grunnstruktur og senere drift av systemene. Den ene som vi intervjuet og som hadde lang ledererfaring, fokuserte på at jo mer gjennomtenkt og på en smart måte man laget IKT-system, så kunne det utgjøre milliarder av kroner i året til driftsutgifter til IKT, og over tid ville det beløpe seg til enorme summer. Intervjuobjektene kom også inn på at det er ikke IKT-løsningene i seg selv som gir gevinster, men måten en får brukt de på i organisasjonen i den grad en forandrer arbeidsprosesser og rutiner. For NAV er også andre offentlige felleskomponenter viktige å få på plass hvis man skal få modernisert nasjonen Norge på en effektiv måte og få ut de samfunnsøkonomiske gevinstene.

I gruppeintervjuet kom man også raskt inn på uførereformen og tidsfristen som var satt, også indirekte den økonomiske rammen som var lagt i programmet. Erfaringene fra intervjuobjektene var at tidsfristen for iverksettelse av ny uførereform fra 1.1.2015 var absolutt og ufravikelig, og at den hadde konkrete koblinger med andre nasjonale elektroniske løsninger som eDag. De viste også til den store dimensjonen i uførereformen med 330 000 mottakere månedlig og 60 milliarder i året.

Et poeng som Bøe flere ganger kom inn på, var uførereformen som skulle lanseres 1.1.2015. Formålet med denne reformen var å få til en bedre oppfølging av den enkelte bruker og en enklere og mer fleksibel uføretrygd. Moderniseringsprogrammets leveranser skulle bidra til å realisere dette. I et så stort og omfattende program som moderniseringsprogrammet var, er det mange risikoer, mye kompetanse som skal bygges og mye samhandling som skal fungere. Dette er forhold som også blir beskrevet i SSD. Det å sette definitive tidsfrister for enkelte innføringer kan i slike omfattende program fort skape usikkerhet hos involverte

parter, på alle nivåer i organisasjonen. I særdeleshet hos ledelsen, som i SSD klart blir beskrevet som et nivå i organisasjonen som er ansvarlig for forankring, entusiasme og eierskap. Denne usikkerheten oppstod da også i programmet når tidsfristen for innføring av utførereformen nærmet seg.

Som Bøe sa det: «Men når vi hadde reformtidspunktet så ble folk redd. Og når folk begynner å bli redd, når øverste direktøren begynner å bli redd, da skjer det mye rart, og det var det som skjedd tror jeg.» Grunnen til denne redselen er slik vi tolker det at man fra toppledelsens side ikke hadde kontroll på samhandlingen mellom fag og IKT, man hadde ikke kontroll på kompetansen som var nødvendig for å få forankring i linja og for å skape likevekt mellom partene, som var fag og IKT. Dette misforholdet mellom fag og IKT vil komplisere innføring på flere fronter. Hvordan skal IKT klare å lage tilfredsstillende løsninger hvis fag ikke klarer å formulere og forklare hvilke behov de har for å løse utfordringene de har i kontakt med sine brukere? Hvordan skal fag formulere seg hvis IKT ikke har noe kompetanse på trygd og utføre? Det er slik vi ser det og SSD formulerer seg, et ledelseskrav i prosessen å sikre at kompetanse bygging skjer der det er nødvendig og videre at samhandling skjer hele tiden så lenge en integrert modell er det som er valgt som programmodell. Det betyr i klarhet at både fag og IKT må sikres samme tilgang til ledelsens bord og at samhandling og dialog sikres i så måte. På et eller annet tidspunkt begynner det å bli klart for de involverte parter at forankringen og samhandlingen ikke er som den burde være. Hadde man ikke hatt en tidsfrist for innføring av utførereformen kunne man da ha stoppet opp, fått en analyse på hva som ikke fungerte, årsaken til det og brukt mer tid til å rette opp, heve kompetanse hvis det var nødvendig, også starte på nytt. Man måtte satt seg ned og funnet ut: hvorfor samhandler vi ikke godt nok? Hva er det ved integrert modell som ikke virker. Når denne usikkerheten meldte seg hos programledelsen og man ikke hadde muligheten til å skyve på tidsfrister så er det nærliggende å tro at tanken på nedleggelse av programmet kunne fremstå som et fornuftig valg, all den tid samhandling og felles forståelse ikke var på et nivå som var forenelig med gjennomføring av prosjektet.

#### **5.4.6 Ledelse**

Intervjuobjektene pekte også på at topplederen må ha større fokus på helheten, og at det må stilles krav til linjefunksjonene om «å komme opp og stå». Det pekes på lite skriftlig rapportering som førte til liten kontroll, og at eierskapet til de ulike utfordringene satt i for liten grad samlet ledelsesmessig i de ulike miljøene internt i NAV. Intensjonen som fremgår av SSD punkt 1.2.3.1 som omhandler styringsfilosofien for Moderniseringsprogrammet var imidlertid at det skulle legges vekt på helhetlig styring, at det skulle være sterkt fokus på de viktigste prioriteringene, og i tillegg en organisering av virksomheten hvor ansvarsforholdene var tydelig definert og avklart.

Olsen sier her at styringen og forankringen var mer eller mindre ok på sentralt hold men gitt prosjektets størrelse, helt ut i det enkelte fylke, så manglet det forankring og eierskap helt ut. Det kan etter vår oppfattelse virke som om ledelsen av programmet ville vært tjent med å innføre obligatoriske innføringsmøter selv for de lengst ut i linjen for å sikre eierskap og kontinuerlig oppdatering av saksgang og behov for kompetanse. SSD beskriver hvordan det må frigjøres tid og ressurser (SSD kap 2.1.1) for å sikre en best mulig gjennomføring. Gitt kompleksiteten og størrelsen i programmet, er en sterk leveransekultur preget av motivasjon og glød viktig. Dette er programledelsens ansvar og noe som må tas tak i hvis det ikke fungerer.

Pettersen mente at det var for mye folk på samme oppgaven på bakgrunn av spørsmål til Moderniseringsprogrammet som ble besvart fra flere, men vedkommende trodde at det var et større problem på toppen med Moderniseringsdirektøren og de andre direktørene. Det var der det måtte funke. Hvem var det som skulle få gjennomslag, hvem skulle fortelle hvem som skulle gjøre hva og hva de skulle prioritere? For det som skjedde var jo at det ble leveranser på datasiden fra modernisering, men IKT som skulle teste dem ut var ikke under modernisering så dem prioriterte det ikke. Derfor ble det utfordring på leveranser og tidsfrister for moderniseringen.

Hansen fortalte at de ansatte i Moderniseringsprogrammet møttes hele tiden, på kryss og på tvers, og at man kunne komme inn i et møte og møte var i gang uten at noen tok seg tid i forhold til hvem er sammen her nå, og hvem representerer hva. Det var forsåvidt et formål med møtet, men det var selve organiseringen av det, og hvem tok med ting videre? Nettverkene var tilstede, men det ble ikke definert hvilken beslutning som skulle tas på hvilket nivå. Slik at der satt lederne på toppen og hadde 500 problemstillinger i fanget og som man ikke klarte å lande fordi det var «spaghettiklaser» overalt. Det var en vanvittig idemyldring, men man opplevde at det internt i Moderniseringsprogrammet ikke var noen struktur på å ta ballene ned og at de heller ikke klarte det på toppen. Det var utfordrende med beslutning på så mange nivå, både når det gjaldt store og små beslutninger, for det var uklart hvem som hadde myndighet til å ta beslutninger på ulike nivå. Verken ansvar og myndighet var definert. Det var bare sagt at man skulle samhandle. Hansen sin oppfatning etter å ha jobbet i Moderniseringsprogrammet var at NAV ikke kunne produksjonsstyring av et utviklingsprosjekt, og heller ikke ledelse av et utviklingsprosjekt som Moderniseringsprogrammet. Vedkommende mente at en av hovedutfordringene i Modernisering av IKT i NAV var at man undervurderte hvordan man skulle organisere selve utviklingsprosjektet. Det handlet om hvilke nivå beslutninger skulle tas og kompleksiteten i det. Man kunne se det på helt praktiske ting som hvordan møtene ble ledet og hvem de tok med seg inn i møtet. I tillegg ble det også nevnt som en utfordring at det var uklar styring av konsulenter som var inne i Moderniseringsprogrammet.

I SSD var det i punkt 2.1 omtalt strategi for styring av usikkerhet og hvor det var kartlagt et usikkerhetsbilde for Moderniseringsprogrammet. Det synes imidlertid her gjennom at vi bruker SSD som hovedaktør at det tas for gitt at oppstart og prosessen fram til ferdige IKT-løsninger blir utarbeidet skulle «gå på skinner», og at man først så risiko som var knyttet til implementeringsfasen knyttet til gevinster som effektivisering.

#### **5.4.7 Kommunikasjon**

I SSD punkt 2.2.2 sto det at kommunikasjon ville være en kritisk rolle i Moderniseringsprogrammet, men at i SSD var det knyttet til gevinstrealiseringen og brukere av nye IKT-løsninger. Det som var omtalt internt var knyttet til de lokale NAV-enhetene og omstillingsplaner og analyser forut for IKT-leveransene. Kommunikasjon som kunne relateres til oppstart og rigging av Moderniseringsprogrammet og informasjonsprosess internt i organisasjonen var ikke omtalt i SSD? Det var imidlertid ikke utarbeidet en intern interessentanalyse for å sikre god involvering, kommunikasjon og forankring av Modernisering av IKT i NAV sett i lys av at dette var et stort organisasjonsutviklingsprosjekt. Hansen kom inn på dette i intervjuet:

*... jeg satt noen ganger og tenkte, enn om det kunne vært en person som hadde ansvaret og som var en organisasjonsutvikler i seg selv. Altså som satt og tenkte på, ikke hva vi skulle lage, men hvem skal informasjon om det som har kommet fram i dette møtet nå, og hvordan blir det kommunisert.*

## **5.5 AVVIKLING AV MODERNISERINGSPROGRAMMET**

Moderniseringsprogrammet ble avviklet 25.10.13. Direktøren i erkjente i den interne pressemeldingen at moderniseringsarbeidet av IKT i NAV hadde vært, og fortsatt var svært krevende. Han understreket at NAV var nødt til å modernisere seg for å kunne levere tjenestene til brukerne. Videre la direktøren vekt på at NAV måtte forsikre seg om at de organiserte arbeidet på en mest mulig optimal måte for å nå målene og få mest mulig effekt ut av pengene de hadde til rådighet.

Til de ansatte i egen organisasjon orienterte direktøren om at det var besluttet å gjenbruke Pesys som systemløsning for Uførereformen, og at NAV startet nedskaleringen og nedbemanningen av Moderniseringsprogrammet allerede sommeren 2013. Foreløpig konklusjon 25.10.2013 var at moderniseringen av NAV skulle fortsette med en annen organiseringsform, men at ingen NAV-ansatte ville miste jobben som en følge av denne omorganiseringen. NAV-ansatte som hadde vært en del av Moderniseringsprogrammet ville få tilbud om andre oppgaver i NAV. Direktøren presiserte i pressemeldingen at han hadde store ambisjoner på vegne av brukerne i NAV. Han sa også at det var viktig å ta med seg at første leveranse fra moderniseringsarbeidet var på lufta, og at dette var en teknisk plattform som NAV kunne bygge videre på. Han orienterte også om at nå kunne brukere endre egen kontaktinformasjon og få sendt noen skjemaer elektronisk. Konstruksjonen av leveranse to ble imidlertid stoppet på dette tidspunktet, og arbeidet med en selvbetjeningsløsning på modernisert plattform for uføre og senere for andre ytelser ble flyttet til IKT-avdelingen og fagavdelingene i direktoratet.

I pressemeldingen 25.10.2013 sa direktøren at det var mange forhold som hadde ledet fram til beslutningen om å avvikle prosjektorganisasjonen Moderniseringsprogrammet. Han sa at arbeidet med uførereformen hadde vært mer komplisert og krevende enn det man først forutså. I tillegg at arbeidet hadde lagt beslag på mye ressurser og IKT-kapasitet. Direktøren orienterte også om at toppledergruppen hadde diskutert måten arbeidet var gjennomført på så langt, og at de hadde vurdert om Moderniseringsprogrammet var den rette modellen for resten av moderniseringsarbeidet. Direktøren og toppledergruppen skulle bruke tiden fremover til å konsolidere og legge planer for den videre moderniseringen av NAV. Direktøren presiserte at målene for moderniseringen fortsatt lå fast, og at planleggingen skulle forsikre NAV om at de ville klare å nå målene.

Hansen sa at direktøren for NAV tok avgjørelsen om nedleggelse av Moderniseringsprogrammet alene. Han hadde sikkert rådført seg mye, men Hansen mente at det var ingen i Moderniseringsprogrammet som visste noe ei uke før beslutningen. Så når beslutningen kom så kom den samtidig nesten til hele organisasjonen. Det var sikkert noen som ante at det kom til å skje, men Hansen mente at direktøren holdt kortene tett til brystet. Hansen mente at dette var en tøff avgjørelse for direktøren å ta, og det var tøft for organisasjonen med en «bråstopp» av prosjektet. Hansen sa at de fikk 14 dager på å pakke

ned. Vedkommende opplevde det var trasig at prosjektet fikk en bråstopp, men samtidig så hadde vedkommende tro på at de skulle klare å ta ut gevinstene på det de hadde laget, ta ned idèene, og vurdere måten de jobbet på. Hansen opplevde at det var en tøff læring, og at det var det for hele NAV.

## **5.6 Hvorfor man ikke lykkes. Forskningsspørsmål 2 – Hva var/er grunnen til at man stoppet prosjektet og hva vil skje framover?**

Ett av intervjuobjektene, Olsen, mener at det var mange problemer i Moderniseringsprogrammet med forsinkelser, lavere produktivitet enn forventet, varierende eierskap til løsningene, og utfordringer knyttet til innføring. Men den viktigste grunnen til at Moderniseringsprogrammet ble stoppet var usikkerhet knyttet til vedtaksløsningen for uføretrygd som skal innføres 1.1.2015 og som var den mest ambisiøse biten av modernisering av IKT i NAV. Først ble Moderniseringsprogrammet trappet ned som en følge av denne usikkerheten. Deretter ble Moderniseringsprogrammet avviklet på grunn av sin størrelse og ifølge intervjuobjektet Olsen da forholdsvis små leveranser, og samtidig «overhead» på administrasjonen med over 200 medarbeidere som gjorde at dette ble utrolig dyrt og en økonomisk utfordring. Intervjuobjektet Olsen er her ganske klar på at en av de klareste grunnene til at moderniseringsprosjektet ble stoppet, var tidsfristen for uførereformen, 1.1.2015. Det opplevdes som en usikkerhetsfaktor hvorvidt man ble klar i tide, og gitt at dette var en ufravikelig frist ville det kunne gi konsekvenser videre. Videre kom intervjuobjektet Olsen inn på tidsfrister i form av dette kan være mer hensiktsmessig å bruke lengre tid enn å haste i land på dårlige løsninger. Spesielt det å bruke tid på å forenkle regelverkene for lettere å kunne tilpasse teknologi en til et enklere regelverk for å kunne realisere innsparinger og resurser.

Hansen mener at årsakene til at Moderniseringsprogrammet ble lagt ned handlet om kunnskapsledelse, eller hvordan rigge et så stort prosjekt og en så stor organisasjon, hva skjedde underveis og ikke minst uførereformen som måtte realiseres. Pettersen mente at det var sånn at noen måtte stoppe opp å tenke seg om fordi at man så at det var brukt for mye penger, og at man hadde kommet for kort og at det var vanskeligere og mer problematisk å få til uførereformen og finne dataløsninger. Det var tenkt å bruke nye plattform, noe som det ikke ble noe av. Eller som Pettersen var inne på at de så at man rett og slett ikke hadde tid, eller redd for at man ikke hadde. For som det ble presisert av intervjuobjektet så måtte dette være ferdig innen fristen. Pettersen syntes at mye var laget innen selvbetjeningsløsninger og på ny intern brukerfalte, men at man måtte legge det litt på is for å bruke ressurser i forhold til uførereformen. Videre mener Pettersen at det var en tøff avgjørelse som topplederen i NAV tok i og med at det berørte mange ansatte og mye penger, men vedkommende mener det var en nødvendig beslutning. Pettersen mener det var for store dimensjoner, og at ansatte i Moderniseringsprogrammet virket ikke å ha nok faglig bakgrunn til å skjønne problematikken. Som eksempel ble det i intervjuet nevnt at ansatte i Moderniseringsprogrammet innhentet opplysninger blant annet gjennom dialog med ansatte og ledere på NAV-kontor, men det var usikkert om de hadde nok faglig bakgrunn til å forstå svarene dem fikk og det var dette grunnlaget som skulle brukes til å lage nye løsninger. Hansen så også det som en stor utfordring omfanget av alle beslutningene som måtte tas, og hva som skulle tas først og sist, og mente at det var man ikke rigget for å håndtere. Videre at selv om man var enig på toppen og motivasjonen var der og NAV hadde penger og ressursene var der, men hvordan, hvem skulle møtes når og hvilke beslutninger skulle tas,

det ene før det andre, og uansett problemstilling så hang den sammen med så mange andre ting. Håndtering av noe så komplekst mente vedkommende var noe av det man misset på. Videre at det også var interne utfordringer i prosessen underveis når man snakket om de ulike beslutninger som skulle tas på ulike nivå, så var det ikke noe overordnet mål bilde og henge det opp i. Det var et stort gap mellom målene med NAV-reformen og bittesmå målene som var i epos/«brukerfortellinger», og mangel på målbildene i mellom der førte til noe av «kaoset».

Hansen mente at det ikke var god nok effektivitet og ikke godt nok samarbeid på tvers organisasjonen. Vedkommende mente at det hadde ingenting med vilje og lyst og uttalt intensjon og at det ikke var tenkt på det, men det ble for komplekst. Vedkommende stusset veldig mange ganger på hvor lite man jobbet systematisk for og hvordan man skulle spre informasjon og hvordan man skulle få formidlet til alle i organisasjonen om hva som var besluttet. Det var nesten helt fraværende. Man hastet fra et møte, og videre og milepælene var vanskelige og se, og ikke minst hva det man holdt på med i hvilket mål bilde, et mer detaljert mål bilde. Det var tydelig og gjennomgående hele veien. Noen av de store utfordringene var mellom direktoratet som er ansvarlig for drift fra dag til dag og den utviklingsenheten Moderniseringsprogrammet.

Hansen opplevde at årsakene for avvikling av Moderniseringsprogrammet som ble gitt fra toppledelsen stemte med egne erfaringer. Vedkommende mente at det ble alt for mye fokus på hva de skulle levere ikke hvordan de skulle levere. Pettersen trodde imidlertid ikke at lederne i toppledelsen samarbeidet og prioriterte leveranser som ble produsert i Moderniseringsprogrammet.

Hansen undret seg over om det kunne vært en person som hadde ansvaret og som var en organisasjonsutvikler i seg selv. Altså som satt og tenkte på, ikke hva vi skulle lage, men hvem skal ha informasjon om det som har kommet fram i dette møtet nå, og hvordan blir det kommunisert. Det var referat fra beslutninger i styringsgruppen på toppen, men det var jo «ti nivå under» med beslutninger som var umulig å se. Og vedkommende trodde heller ikke at den som var formell leder hadde overskudd til å tenke på hvem som skulle hatt informasjon og hvordan dette var spredt og hvordan dokumentert og hvordan det ble synlig utad. De hadde ikke tid til det, og ikke maktet det heller på grunn av bredde og kompleksitet. Vedkommende mener at det nesten var en uoverkommelig oppgave. I praksis underveis så var det ikke støtte til ledere på dette viset. Vedkommende kommer igjen tilbake til at man skulle ha brydd seg mindre om hva man skulle levere og mer om hvordan organisasjonen jobbet.

## **5.7 Forskningsspørsmål 3 – På hvilken måte ble det/er det foreatt en evaluering etter avviklingen av prosjektorganisasjonen? Knyttes opp mot SSD og intensjonen med moderniseringen**

Gjennom intervjuet med Olsen kom det fram at selv om man ikke fikk prøvd ut organiseringen av modernisering av IKT i særlig stor grad, så anses den type endring i en organisasjon som NAV som så omfattende og kompleks at prosjektet ble underdimensjonert og at det derfor bør gjennomføres på en litt annen måte for å få tatt ut gevinstene på en bedre måte. Selv om de internt i NAV prøvde å vektlegge endring i organisasjonen som følge

av modernisering av IKT, så ble forhold som var knyttet til organisasjonsendring forskjøvet ut i tid. Dette var knyttet til ny teknologi og hvordan organisasjonen måtte endre seg, hvordan man skulle innføre endringene, og hvordan gjennomføre opplæring og forbedringsarbeid. Som Olsen sa:

*For når man først skulle bygge dette her, så man at det også var viktig å lage et system for eller man la det organisatorisk i Moderniseringsprogrammet med et eget prosjekt og med innføringskoordinatorer i fylkene. De var jo flinke, men måten de satte det opp på, det tror jeg man må gjøre på en annen måte.*

Et så stort prosjekt som Moderniseringsprogrammet med så omfattende teknologiske løsninger i måten å levere tjenestene vil kanskje måtte medføre organisatoriske endringer i NAV. Hvordan dette skulle endre organisasjonen måtte på en måte avklares på ledernivå i direktoratet, slik at de organisasjonsmessige endringene ble signalisert og kanalisert i den normale styringslinja. Imidlertid så opplevdes det med organiseringen av Moderniseringsprogrammet og bruk av implementeringskoordinatorer i linjeorganisasjonen som et lurt grep av flere av intervjuobjektene, men samtidig ulikt ut ifra hvilken rolle den enkelte har/hadde og hvor en av direktørene er mer kritisk til organiseringen av innføringen av en så stor endring og i en så stor organisasjon som NAV. Dette knyttes til at et program som er organisert som en egen enhet og litt sånn sideordnet styring ikke er ansvarlig for måten tjenestene leveres på, arbeidsprosesser og rutiner internt i organisasjonen og kompetanse på hvordan man jobber gjennomgående i NAV på direktoratsnivå og helhetlig ut i organisasjon. Det bør fokuseres på at det ligger et særskilt ansvar til toppledelsen som må ta moderniseringen av IKT videre i sine styringslinjer for å ta ut gevinstene, og da anses det ikke godt nok at innføring og implementering av ny teknologi skjer fra Moderniseringsprogrammet og ut i fylkene gjennom innføringskoordinatorer. To av intervjuobjektene med lengst erfaring fra NAV og tidligere aetat og trygdeetat, viser til at tidligere prosjekt uten stort eierskap på toppen har sjelden gått bra. Selv om man så «fellene», så ble ikke eierskapet tydelig nok skrevet inn. Som Olsen sa det:

*... jeg argumenterte for det hele tiden, at de må ta det eierskapet, men det ble ikke tydelig nok skrevet inn. Det er en av de viktigste kjeppestene jeg har kjempet for i mange år, for jeg har kjent det på kroppen sjøl. Det må gå i den ordinære styringslinjen ellers så fungerer ikke sånne store endringer. Da kan du jobbe på en helt annen måte med hva betyr dette for vår organisasjon.*

En annen utfordring som intervjuobjektene også pekte på var at Moderniseringsprogrammet hadde et teknologifokus. Omforming av teknologien til hvordan NAV egentlig skal ta den i bruk og eierskapet i toppledelsen, gir rom for at det blir opp til den enkelte enhet om hvordan modernisering av IKT skal implementeres og utnyttes. Dette kan føre til lokale tilpasninger og ulike praksiser, mindre god løsninger, og ikke minst mindre effekt og gevinstrealisering enn forventet av forbedringsprosjektet.

Uten eierskapet i toppledelsen ble det også sett som utfordrende for NAV som organisasjon å bygge ny type kompetanse. Med Moderniseringsprogrammet som da ble sett på som en egen linje ved siden av den «normale», mistet man på en måte lederskapet i basisorganisasjonen og innføringen av ny teknologi blir ulik og tilfeldig. Man blir avhengig av den enkelte NAV-leder og innføringskoordinatorer for i hvor stor grad man vil lykkes i implementeringsfasen.



Det fremgår av intervjuene at NAV brukte mye tid på planleggingen av modernisering, men at en erkjenner etter å ha avviklet Moderniseringsprogrammet etter ett år som er forholdsvis kort tid, at den organisasjonsmessige delen var for svak noe som har ført til at basisorganisasjonen har tatt mer premisseierskap til moderniseringen av ny IKT gjennom å ta ansvaret for å slutføre leveransene som tidligere lå til Moderniseringsprogrammet. En av direktørene mener at det må tenkes nøye igjennom hvordan modernisering av IKT skal organiseres og hvilke organisasjonsmessige konsekvenser endringer skal ha på et høyere nivå. Når man tar i bruk ny teknologi så vil det påvirke kanalbruken mellom bruker og NAV gjennom mer automatisering av enkle oppgaver, og mer spesialkompetanse på vanskelige ytelsesspørsmål. Dette vil ha betydning for dimensjoneringen av de ulike enhetene og enhetsnivå, noen miljø må slankes og noen må styrkes, noen enheter eller nivå må kanskje ses i sammenheng og slås sammen.

Utover det å få ny teknologi og nye funksjonelle løsninger blir det mange spørsmål etter avviklingen av Moderniseringsprogrammet som starter med «*hvordan*». Hvordan bruke frigjøring av tid som en følge av automatisering og mer strømlinjeforming av søknader/ytelser/oppgaver? Hvordan tenker man organiseringen internt i organisasjonen? Hvordan skal organisasjonen rigges og hvordan skal arbeidsprosessene gå? Dette anses av et intervjuobjekt at NAV som organisasjon har vært for dårlige på.

På bakgrunn av gjennomførte intervju er også noe av læringen at etaten NAV er avhengig av hjelp fra departement når det gjelder rammeverk/regelverk som er politisk forankret. Regelverket må forenkles og være på plass før bygging av nye system. Slik formulerer en av direktørene det:

*Hvis for eksempel at vi ikke vil kunne lage en ny sykepengeløsning og ha på plass et nytt regelverk før i 2018 og bygge på et moderne og forenklet regelverk, enn å si at vi har dårlig tid at vi må bruke det regelverket vi har eller bare mikke litt på det. Da bygger du egentlig den nye plattformen på leirgrunn altså.*

Hansen viste til at topplederen mente at årsaken til at man måtte avvikle Moderniseringsprogrammet var at man tapte penger, at man fikk mindre ut av prosjektet. Topplederen hadde håpet på en bedre kontroll og risikostyring, og mener at man har lært mye av hva som er nødvendig. Pettersen mente at man må kunne fag i et slikt prosjekt. Hansen mente at Moderniseringsprogrammet handlet like mye om et organisasjonsutviklingsprosjekt som et IT-prosjekt, og trodde at dette var en av de store tingene som man undervurderte. Som Hansen uttrykte det:

*Og da tenker man kanskje at det handler om organisasjonen ut i NAV, men det handler faktisk tenker jeg også når vi ikke fikk det til da, når vi på en måte var inne i det, i mitt lille utsiktstvindu, så handlet det om hvordan man organiserer selve utviklingsprosjektet.*

Hansen som jobbet i Moderniseringsprogrammet skulle ha ønsket at NAV hadde litt is i magen før avvikling av programmet for plattformen var der, samtidig som at man valgte det etablerte pensjonsdatasystemet var sikkert en kjempeutfordring og som ga en mye bedre kontroll på uførebite og at man kan konsentrere seg bare om det. Intervjuobjektet kom inn på det opplevde kaoset i organisasjonen, men samtidig at det tar tid for en organisasjon å sette seg uansett hvem som skal gjøre hva. Man hadde ved tidspunktet for avvikling begynt å se hva som var i ferd med å skje og gjøre noen endringer i forhold til det. Det ble rydda og lagd mye som kan være nyttig på sikt. Vedkommende peker også på at det med stor

entusiasme ble sagt at modernisering av IKT i NAV skal bli så flott, så opplevde organisasjonen at dette her tryna vi på. Vedkommende mener at hvis de hadde gått til leveranse 2 i prosjektet så ville organisasjonen fått litt mer, særlig dette med innsyn og dialog med bruker. Selv om vedkommende opplevde denne bråstoppen av Moderniseringsprogrammet, så hadde vedkommende tro på å få tatt ut gevinstene og ta igjen ideene på et senere tidspunkt. «*Men det var en tøff læring ja. Det var det for hele NAV.*» Denne deles også av Pettersen som merket på besøk i NAV-kontorene at det var veldig entusiasme og engasjement på at organisasjonen skulle få noe nytt som var så bra, men så ble det stopp. «*Det er noe med det at man mister litt trua på, vi gikk så høyt på banen.*»

## 5.8 Oppsummering

Etter å ha gjennomført og transkribert 3 intervjuer med 4 forskjellige personer i Moderniseringsprogrammet, og med forskjellig plassering i programmet, har vi notert oss at det til tross for forskjellige opplevelser av programmet, pekes på 3 til dels like observasjoner om hvilke sentrale utfordringer man hadde i programmet som vi ser på som hovedfunn i oppgaven:

1. Uførereformen og tidsfristen 1.1.2015
2. Samhandling mellom IKT og fag miljøet i NAV
3. Forankringen i linja

Gjennom intervjuene kom det fram at det bredte seg en usikkerhet i NAV som organisasjon om Moderniseringsprogrammet ville klare tidsfristen for iverksettelse av ny utførereform fra 1.1.2015. Denne fristen var absolutt og ufravikelig og var gitt fra politisk nivå. Uførereformen hadde konkrete koblinger med andre nasjonale elektroniske løsninger som eDag. Og ikke minst var det den store dimensjonen med utførereformen med 330 000 mottakere månedlig og 60 milliarder NOK i året.

Når det gjaldt samhandlingen mellom IKT og fag miljøet i NAV er det grunn til å tro at fagsiden ikke var nok involvert i moderniseringen, og at dette resulterte i at de som skulle lage nye IT-løsninger ikke hadde helheten og ikke kunne forutse kompleksiteten. Det ble opplevd et ganske ensidig fokus på hva man skulle lage, men heller sjelden så man på hvordan man skulle få løst dette i organisasjonen som helhet. Den integrerte modellen for Moderniseringsprogrammet som var beskrevet i SSD fungerte i praksis.

Ut ifra intervjuene kan det se ut som Moderniseringsprogrammet manglet nødvendig forankring i linja. Det ble pekt på en sidestyling som gikk i en egen linje ved siden av den normale som gjorde at man på en mistet lederskapet i linja. Det var ikke det at dette ikke var tenkt på i planleggingen av moderniseringen med IKT, men kompleksiteten førte til at folk ikke klarte å styre. Risikostyring var omtalt i SSD, og det var en risiko at linja ikke fikk tilstrekkelig informasjon.

## 6 DRØFTING

I dette kapitlet vil vi drøfte elementer fra Moderniseringsprogrammet opp i mot sentralt styringsdokument (SSD). Dette for å se om og på hvilken måte SSD var en sentral aktør i Moderniseringsprogrammet, og for å besvare oppgavens problemstilling. Vi ser spesielt på innholdet og utformingen av SSD, rigging av Moderniseringsprogrammet, og de fire felles funnene vi fant etter å ha gjennomført de tre intervjuene. De fire funnene var representert ved utførereformen og tidsfrister, samhandling mellom fag og IKT, såkalt integrert modell, programmets forankring i linja og til slutt kompetanse. Drøftingen vil skje i lys av teori om organisasjonsform, kunnskapssyn og ledelse, teknologi og organisasjonsutvikling som det er gjort rede for i oppgavens kapittel 2.

### 6.1 SENTRALT STYRINGSdokUMENT (SSD)

I SSD og Moderniseringsprogrammet så var fornying av IKT-løsninger den sentrale oppgaven. Slik vi ser det så fikk teknologien hovedrollen i moderniseringen av IKT i NAV, selv om man internt i NAV var bevisst på at dette egentlig var et stort organisasjonsutviklingsprosjekt.

Vi ser her nærmere på sentralt styringsdokument (SSD) i lys av ulike kunnskapssyn. Etter å ha lest SSD kan det synes som at NAV har et noe positivistisk kunnskapssyn gjennom en optimistisk holdning til moderniseringen av IKT-løsninger. Dette synes vi også blir bekreftet gjennom intervjuene. Rollen som IKT tillegges når det gjelder kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling i et slikt prosjekt, avhenger ifølge Hislop (2009) av hvilket kunnskapssyn organisasjonen har. Vi som forfattere av denne masteravhandlingen synes å se at NAV har et positivistisk kunnskapssyn i SSD og Moderniseringsprogrammet, noe som vi omtaler flere plasser i dette kapitlet. Det positivistiske kunnskapssynet mener vi preger både SSD og NAV ved at man antok at nye IKT-løsninger ville føre til automatisk kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling, da man ikke på forhånd gjennom SSD hadde omtalt hvordan IKT-løsningene kunne omformes i praksis. Det ble heller ikke jobbet i Moderniseringsprogrammet om hvordan nye IKT-løsninger skulle bli omsatt i praksis. Hislop (2009) peker på at mange av IKT-baserte kunnskapsledelsesinitiativ har vært for teknisk fokuserte, noe som vi mener også kommer til syne når det gjelder moderniseringen av IKT i NAV.

Det kan synes som at SSD er et dokument som er kjent og brukt av og i Moderniseringsprogrammet, og heller motsatt som lite kjent og brukt i linja/basisorganisasjonen. Forankringen mellom prosjekt og linja som omtales flere ganger knyttet til ulike funn synes også manglende her eller vikende i forhold til hvordan man brukte SSD. Men i Moderniseringsprogrammet kan det også synes som at det er et positivistisk kunnskapssyn som rår, i og med at det kan se ut som at man har tillit til at SSD eller teknologien skal fikse noe for NAV som organisasjon. Så skal NAV sin basisorganisasjon sørge for at det tas i bruk. Prosess og praksisperspektivet som Hislop (2009) fokuserer på når det gjelder IKT og ledelse virker noe fraværende. I den grad vi finner det, så er det hos ledelsen i Moderniseringsprogrammet.

Det kan synes som at både SSD som dokument og ledelsen i NAV hadde et positivistisk syn eller et objektivt perspektiv (Hislop 2009) når det gjaldt modernisering av IKT i NAV. Dette selv om NAV var bevisst på at Moderniseringsprogrammet var et organisasjonsutviklingsprosjekt gjennom identifisering av risikofaktorene i SSD. I praksis og i oversettelsen av SSD ble det allikevel teknologien som fikk hovedfokus. Organisasjonsutvikling som anses som hoveddimensjonen i et så stort prosjekt ble imidlertid ikke omtalt i særlig stor grad i SSD. For eksempel så var det ikke fokus på hva som kunne skje når det som var omtalt i SSD skulle tas i bruk, og hvilke konsekvenser ville det eventuelt få om, når og hvem som tok SSD i bruk. Bøe mente at det bare var Moderniseringsprogrammet som brukte SSD og vedkommende omtalte at i Moderniseringsprogrammet ble SSD brukt i praksis, altså i et prosessperspektiv eller i det praksis-baserte perspektivet (Hislop 2009).

### 6.1.1 Offentlig styring

Sentralt styringsdokument (SSD) startet med de overordnede rammene for moderniseringen av IKT i NAV og viste til hva NAV ønsket å oppnå gjennom Moderniseringsprogrammet. Det ble utarbeidet et forprosjekt etter mandat gitt av Arbeidsdepartementet som ble lagt til grunn for SSD og som ble brukt i dialogen med departementet. I følge NAV var Modernisering av IKT forankret politisk gjennom etablering av NAV 1. juli 2006 og i St.prp. 46 (2004-2005). Hovedhensikten var å etablere en fullverdig, moderne og integrert IKT-løsning for NAV som understøttet de arbeidsprosesser og oppgaver som var nødvendige for å nå målene for etaten og NAV-reformen.

I Difi-rapport 2014:1 «Erfaringer fra endringsprosesser generelt, og involvering av brukarer og tilsette spesielt» har Difi studert fire store reformer i Norge de 10 siste årene: NAV-reformen, Barnevernsreformen, Mattilsynets tilsynssystem (MATS) og det nye IKT-systemet i Statens Pensjonskasse (Perform). Difi har kartlagt erfaringer med fornyings- og effektiviseringsprosesser som har dannet grunnlaget for flere anbefalinger som blant annet viktigheten av grundige analyser i forkant av endringsprosesser, å sette av nok tid og ressurser til prosessen, god ledelse og IKT som verktøy for fornying. Manglende analyser av konsekvenser og undervurdering av kompleksiteten hindrer ofte god gjennomføring av reformer og prosjekt. NAV hadde et forprosjekt, men det kan synes som at de risikoene som var påpekt av ekstern kvalitetssikrer for fase 1 for moderniseringsprosjektet fikk liten omtale i SSD. De risikoene ekstern kvalitetssikrer pekte på ble ikke omsatt til hva de kunne bety eller få av omfang i praksis, og da når man ikke gikk inn med nok tyngde i denne jobben så var det kanskje vanskelig å ane omfanget og kompleksiteten i prosjektet på et så tidlig tidspunkt. Dette gjelder også lærdom av tidligere prosjekt i NAV som man ikke hadde lyktes med, og som heller ikke ble omtalt i SSD. Kartleggingen fra Difis rapport 2014:1 viste videre at det ofte settes av for knapp tid og ressurser til gjennomføring av store endringsprosesser. I Moderniseringsprogrammet kan det synes som at det var nok ressurser, men mindre tid enn det man trengte. Intervjuobjektene viste til en stor administrasjon med lite leveranser, og at uførereformen med tidsfrist 1.1.2015 skapte store utfordringer da denne var absolutt og hadde et enormt omfang i forhold til hvem som ble berørt. Den tidvise mediastormen NAV har vært utsatt for siden etablering og det at uførereformen gjelder månedlige utbetalinger til 330000 personer sier sitt. Her «gambler» man ikke.

Prosjektets samfunns mål som var å støtte opp under en riktig og effektiv bruk av virkemidler av arbeids- og velferdspolitikken, og slik vi ser det har et mål om på sikt skal bidra til at flere

kommer i arbeid. Modernisering av IKT skulle føre til frigjøring av tid og ressurser. Dette vil man kunne oppnå gjennom uførereformen 1.1.2015 som forventes å frigjøre ressurser gjennom en effektivisering på ytelsesområdet. Dette vil i seg selv være en stor organisasjonsutviklingsprosess, med nye arbeidsprosesser osv. Men med en vellykket iverksetting av uførereformen 1.1.2015 vil det kunne gi mer ro til hovedjobben for NAV og kanskje en tilføring av frigjorte ressurser fra ytelsesområdet til å få flere tilbake i jobb. Med en vellykket innføring av uførereformen vil man også unngå de store og langvarige mediaoppslagene som NAV har levd med siden etableringen, og som vil påføre et ytterligere omdømmetap og en energitapping for de 19000 NAV-ansatte.

Kartleggingen til Difi viste også at ledelse er viktig for å lykkes. Det vises til at ledelsen må ta ansvar for å synliggjøre retningen og målene med endringene. Gjennom intervjuene kom det også fram at man savnet målbildene i Moderniseringsprogrammet for å skape en mening for de ansatte. Til slutt kom det fram i Difis kartlegging at toppledere i offentlig sektor må ta mer ansvar for hvordan IKT brukes i virksomhetsutviklingen og at digitaliseringsprosjekter må planlegges som organisasjonsutviklingsprosesser, og ikke som rene IT-prosjekter.

I moderniseringen av IKT i NAV så mener vi at man burde fokusert mer på offentlig styring og organisasjonsstruktur i SSD, i og med at moderniseringen av IKT ble av NAV definert som et stort organisasjonsutviklingsprosjekt. Vi mener blant annet at gevinstrealisering og effekt i form av frigjøring av ressurser burde vært omtalt og hva det ville føre til av endringer som organisering, oppgaveløsning og arbeidsprosesser. Dunleavy (2005) sitt bidrag når det gjelder New Public Management (NPM) og Digital-Era Governance (DEG) synes vi er interessant i så måte. NPM er fremtredende som styringssystem i NAV blant annet gjennom oppsplitting av mange enheter og outsourcing av tjenester knyttet til IKT og bruk av konsulenter. Utdraget som vi også ser i Moderniseringsprogrammet og NAV når det gjelder NPM som styring, er blant annet at det er vanskelig å se helheten og bygge kompetanse. Digital-Era Governance (DEG) ser derfor på systemet som en helhet som er avgjørende for hvordan de enkelte delene oppfører seg, en endring fra NPM. Dunleavy (2005) begrunner endringen med et nytt regime med IKT-fokus som fører til teknologiske, organisatoriske, kulturelle og sosiale endringer i offentlig sektor. Dette fører til at man må tilpasse seg en ny teknologisk struktur for å kunne fungere. I motsetning til NPM så bygger DEG blant annet på reintegrasjon og hvor man i mindre grad skal outsource. Dette er viktige bidrag som kan tas med i prosessen med i moderniseringen av IKT i NAV for at etaten selv gjennom teknologendringene ser på behov for endringer i organisasjonen.

### **6.1.2 Kunnskapsoverføringsprosess**

Vi ser her nærmere på SSD i et translasjonsteoretisk perspektiv (Røvik 2007) når det gjelder kunnskapsoverføringsprosessen fra SSD som en veileder til kunnskapsoverføring til NAV som organisasjon. Dette kan videre relateres til kunnskapsoverføringen mellom Moderniseringsprogrammet og NAV sin basisorganisasjon. Gjennom intervjuene kom det fram at SSD ble brukt ulikt i prosjektorganisasjonen og nærmest fraværende i basisorganisasjonen. Det er vanskelig å se når det ble tatt i bruk, og i tillegg ser det for oss ut at det var tilfeldig hvem som tok det i bruk. Vi synes gjennom intervjuene å se at SSD som et overordnet styringsdokument for moderniseringen av IKT i NAV i stor grad ble et dokument med statisk tekst som ikke ble levendegjort i praksis. Det kan være at det var et bevisst valg at SSD ikke ble tatt i bruk som for eksempel på bakgrunn av hvilken tro man har på teknologien, hvilket syn man har på modernisering av IKT som IT-prosjekt eller organisasjonsutviklingsprosjekt, i hvilken grad man hadde trua på prosjektet, eller hvilket kunnskapssyn man har. Men på bakgrunn av vårt datagrunnlag kan vi verken se at

«forankring» eller «eierskap» til SSD var fremtredende i NAV. I så fall måtte det være at NAV hadde tillit til SSD som dokument og at det skulle ordne noe for organisasjonen. I den grad man forstår moderniseringen av IKT som et IT-prosjekt, men at det i hovedsak er et organisasjonsutviklingsprosjekt, kan vi også bare se hva det skapte av ledelsesutfordringer som man ikke helt hadde møtt.

SSD er i stor grad en kopi eller en videreføring av rapporten fra Metier AS og Møreforskning AS (ekstern kvalitetssikrer). I rapporten fra ekstern kvalitetssikrer ble det i analysedelen pekt på at NAV hadde vært for svak når det gjaldt etatens tidligere erfaringer med programmer og prosjekter. Det kom ikke fram av SSD i noe vesentlig grad hvilke prosjekter eller hva og hvordan man brukte tidligere erfaringer. Det var imidlertid kort omtalt i SSD om gjennomføringsevnen på IKT-leveranser etter etableringen av NAV og hvilke gjennomføringsmodeller som ble brukt når det gjaldt IKT-leveransene: IKT-basis, Pensjonsprogrammet og Fagportal. Utfordringene eller suksesskriteriene fra tidligere prosjekter nevnes ikke, og det er heller ikke vist til eventuelle interne rapporter eller evalueringer i den forbindelse. Det er da vanskelig å se om NAV har hatt en læring av tidligere erfaringer og eventuelt i hvilken grad dette har ført til endring for å håndtere utfordringer knyttet til prosjekt på en ny og bedre måte (Irgens 2007).

## 6.2 MODERNISERINGSPROGRAMMET

Som det kom fram i intervjuene og i SSD under punkt 2.2.2 «Innføring, omstilling og kommunikasjon» så var modernisering av IKT i NAV et stort organisasjonsutviklingsprosjekt. Sett i lys av den generelle organisasjonsutviklingsmodellen til Cummings og Worley (2008) så er det fire hovedaktiviteter for endring. Det første er å etablere kontrakt og relasjon, noe som i Moderniseringsprogrammet ble gjort gjennom forprosjekt. Neste fase er å diagnostisere, som vi her kan si ble gjort gjennom SSD. For deretter å planlegge gjennomføringen i Moderniseringsprogrammet, og til slutt å evaluere og institusjonalisere forandringen i linjeorganisasjonen. Modellen til Cummings og Worley (2008) åpner for at det gis tilbakemeldinger underveis i prosessen, og hvor det er mulig å ta et steg tilbake for å sjekke og rette opp svakheter eller feil. I modellen er det lagt opp til bruk av konsulenter, men at konsulenten leder organisasjonen selv til å foreta endringen. I Moderniseringsprogrammet ble dette utfordrende, da man ikke visste hvem som var konsulent og heller ikke hvilket «mandat» den enkelte konsulent hadde. Modellen til Cummings og Worley (2008) er prosessorientert og forutsetter kontinuerlig dialog mellom konsulent og organisasjonen med hyppige tilbakemeldinger/feedback. Dette fremstår uavklart, og vi finner heller ikke at vi har nok datagrunnlag til å gå inn på en nærmere drøfting på dette. Samtidig så er det et viktig punkt som kom fram i samtlige intervju og som vi mener bør nevnes og tas med videre i moderniseringsprosessen av IKT i NAV.

I Difi-rapport 2013:5 «Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene?» har Difi kartlagt erfaringer med ledelse av Perform-prosjektet i Statens Pensjonskasse og EFFEKT-programmet i Utlendingsdirektoratet og gjennom dette definert 10 suksesskriterier. I rapporten peker Difi spesielt på nødvendigheten av tydelig ledelse gjennom toppleder og samlet ledergruppe som må gå foran i endringsprosjekter, og viktighetene av å skape forankring fra toppen og ut til nederste nivå i organisasjonen. I rapporten anbefaler Difi at store IT- og utviklingsprosjekter bør legges utenfor linjen. Dette gjorde NAV ved etableringen

med Moderniseringsprogrammet, men valgte å avvikle denne enheten og fortsette moderniseringen av IKT i linjeorganisasjonen. Vi merker oss at anbefalingen fra Difi avviker også noe fra teori vi anvender i oppgaven. Det som imidlertid er verdt å merke seg som er lagt til grunn for Difi sine anbefalinger er at særlig i det ene prosjektet vises det til at toppleder og toppledelsen hadde en helt annen rolle i prosjektet gjennom en mer forpliktende og omfattende organisering på toppen for å sikre god koordinering.

### 6.2.1 Organisasjonsform

Moderniseringen av IKT og SSD kan ses på som en organisasjonssidè som kom via toppledelsen i NAV etter oppdrag fra Arbeidsdepartementet og gjennomført forprosjekt. I NAV sin basisorganisasjon kan man gjennom den hierarkiske strukturen definere hvilke arenaer som er relevante i en slik organisasjonsprosess med oversettelse og implementering av organisasjonssidèen, gjennom hierarkiet ser man også hvem som er relevante aktører (Røvik 2007). Gjennom SSD og intervjuene viste det seg at dette ble komplisert gjennom Moderniseringsprogrammet som egen adskilt enhet som vi tolker på bakgrunn av intervjuene var noe «løsrevet» fra basisorganisasjonen. Dette ga utfordringer både når det gjaldt hvilke arenaer som var relevant og hvem var relevante aktører. Som Hansen sa:

*Vi møttes jo hele tiden, på kryss og på tvers, altså jeg kunne komme inn i et møte og møte var i gang uten at noen tok seg tid i forhold hvem er sammen her nå, og hvem representerer du. Det var for så vidt et formål med møtet, men det var selve organiseringen av det, hvem tok med tin videre?*

Dette var en utfordring internt i Moderniseringsprogrammet, i tillegg var det gjennom SSD lagt opp til en slags «frivillighet» gjennom at styringsgruppen skulle bestå av direktører i NAV som hadde ansvar for områder som ble vesentlig påvirket av Moderniseringsprogrammet (SSD:77). Og så var det styringsgruppen som skulle beslutte overordnede rammer og prioriteringer samt innhold for Program og Prosjekteier, styrende prinsipper og fullmakter for programmet. Det kan synes som man her ikke så omfanget og kompleksiteten for at man burde ha involvert og inkludert hele toppledergruppen i styringsgruppen. Det ble på en måte lagt opp til at man skulle trekke inn sentrale aktører når det var relevant.

Olsen nevnte utfordringen med «sideorganisering» og at det forvitret eierskapet i den ordinære styringslinjen. I et translasjonsperspektiv (Røvik 2007) er det den formelle hierarkiske autoriteten i toppen av virksomheten som utgjør den viktigste kraften til oversettelse og spredning v organisasjonssideer ut i organisasjonen. Dette ble også en utfordring med Moderniseringsprogrammet. Det kan se ut som toppleder hadde tillit til at direktør for Moderniseringsprogrammet skulle utøve dette, og at direktør for Moderniseringsprogrammet manglet kraft gjennom topplederen. Det at det også ble valgt en løsning med innføringskoordinatorer som da ble omtalt av Olsen som en «sideorganisering», gir rom for lokale tilpasninger. Implementeringen avhenger da av innføringskoordinator og NAV-leder, i stedet for at det blir sentralt styrt gjennom basisorganisasjon som en hierarkisk oppbygging og dermed rom for mindre lokale tilpasninger. Dette kan være et viktig element for en så stor etat som NAV som i størst mulig grad skal fordele velferdstjenester ut ifra en størst mulig likhet. En lik praksis vil kunne gi en større effektivitet og gevinstrealisering som er viktig når det gjelder offentlig styring.

Moderniseringsprogrammet som egen atskilt enhet utfordrer forestillingen om den hierarkiske oversettelseskjede hvor det er implisitt at oversettelsesarenaene er ordinære enheter i den formelle styringslinjen til NAV. Utfordringen ligger i at utvikling av ideer og oversettelser skjer utenfor NAV sin basisorganisasjon som er et byråkrati med hierarkisk oppbygging som organisasjonsform, og hvor man da kan oppleve og miste oversikt og kontroll (Røvik 2007). Det kan synes som at utfordringen med Moderniseringsprogrammet som prosjektorganisasjon og NAV sin basisorganisasjon som byråkratisk oppbygd hierarki ble utfordrende og veldig tydelig ganske raskt etter oppstart av Moderniseringsprogrammet. Foruten organisasjonsform så var det selvsagt også faktorer som tidsaspektet med utførereformen, og bruk av konsulenter som også kunne forsterke denne type utfordringer. Det kan synes om at Moderniseringsprogrammet var en «en godværsmodell». Altså at man ikke tok høyde for de utfordringene man kunne møte i praksis, men at det kom til å bli slik som man hadde tenkt teoretisk i SSD. I tillegg kan det synes som at ulik organisasjonsform i basisorganisasjonen med byråkrat og hierarkisk oppbygging og en prosjektorganisasjon ved siden av. Noe forenklet kan man si at Moderniseringsprogrammet skulle fikse teknologien, så skulle NAV sin basisorganisasjon ta det organisatoriske. NAV basisorganisasjon som en tung byråkratisk organisasjon var kanskje ikke klar for å bli modernisert, og man fikk spenninger mellom tradisjoner og moderniseringer. De utfordringene som kom til syne i Moderniseringsprogrammet er ganske lik de utfordringene som Morgan (1998) omtaler når det gjelder byråkratiet. Spesielt gjelder dette når det er komplekse, usikre og vanskeligere oppgaver som man ikke kan løse med mekanisk tenkning om ledelse og organisering.

### **6.2.2 Eierskap**

«Forankring» og «eierskap» er begrep eller nøkkelord som er gjennomgående brukt i SSD og i intervjuene. Verken forankring eller eierskap er operasjonalisert gjennom hvilke prosesser som det må jobbes med for å oppnå forankring og eierskap. Hva betyr begrepene i praksis? Vår tolkning ut ifra det som står i SSD og det intervjuobjektene sier, så kan begrepene bli oppfattet som floskler, altså begrep uten innhold i praksis. Det fokuseres bare på hva som skal ligge til grunn for forankring og eierskap, hvilke risikoer osv, men ikke på hvilken måte og hvordan man skal håndtere dette i organisasjonen. Vi mener at dette også støtter under at NAV gjennomgående har et for snevert kunnskapssyn som blir tydeliggjort i SSD, også når det gjelder Moderniseringsprogrammet. Praksisperspektivet (Hislop 2009) som fremholder kunnskapsdeling og prosesser gjennom ulike former for samhandling og kommunikasjon som for eksempel mellom NAV sin basisorganisasjon og Moderniseringsprogrammet var mer eller mindre fraværende.

## **6.3 MODERNISERINGSPROSESSEN OG FUNN**

Det blir stadig flere personer med høyere utdanning i Norge. Og flere og flere tar for eksempel en masterutdannelse. Kompetansenivået heves og antallet personer med høyere utdanning har aldri vært så høyt som nå. Hvordan man kan lede på en god måte i et stadig mer kunnskapsintensivt arbeidsliv og forvalte den humane kapitalen kunnskapsarbeiderne representerer, vil være en viktig faktor for organisasjoners fremtidige konkurransevne. (von Krogh et al. 2001) For enkelte kunnskapsintensive organisasjoner kan prosjekt være en



hensiktsmessig arbeidsform hvor man kombinerer ulike kompetanser og dermed øker konkurranseevnen i markedet. Prosjekter kan forstås som å være bedrifters kjernekompetanse. Denne kompetansen kan øke bedriftens fremtidige konkurranseevne og dermed overlevelse. I prosjekter får kunnskapsmedarbeidere mulighet til å utfolde seg og ikke jobbe så mye med rutinemessige oppgaver. (Irgens 2007) Et annet trekk vi ser i dag, og som et av våre intervjuobjekt også tok tak i som en utfordring, er behovet for mer sammensatt kompetanse, bakgrunn og utdanning. Olsen sa at «... *dette er kompetanse som er vanskelig å finne i markedet, blandingskompetansen som vi trenger*».

I et så stort prosjekt som Moderniseringsprogrammet til NAV, er det et behov for blandingskompetanse, både fra IKT siden men også fag siden. Dette er kompetanse som ikke finnes lett i markedet og som det ikke finnes noen utdanning for. I forhold til det som SSD sier i sitt dokument om viktigheten av samhandling og integrert modell som et verktøy for å lykkes med prosjektet, ser vi at mangelen på blandingskompetanse førte til at forankringen av programmet ble mangelfull samt at den integrerte modellen ble vanskelig å gjennomføre. SSD sa i kapittel 2.5.6.2: «*Det er behov for særlig tett samhandling mellom IKT og Program, med fokus på helhetlig styring av forvaltning og videreutvikling*». Når for eksempel fagsiden ikke innehar nødvendig IKT-kompetanse er det vanskelig å gi uttrykk for hvilke behov de har i et nytt IKT-system. Når IKT-avdelingen ikke innehar noe kompetanse om regelverk eller de ytelse som NAV gir er det utfordrende å designe et IKT program som vil tilfredsstille både bestillerne og brukerne av dette nye systemet. Samtidig vil det være en skjevfordeling av kompetanse og makt i samarbeidsmøter og på andre arenaer i prosjektet da ulike kompetanser om IKT uforlignelig vil føre til at den ene parten ikke er på nivå med den andre, og dermed risikerer man at den svake part trekker seg eller fjerner seg delvis fra programmet, og mister sitt eierskap og nødvendig forankring. Denne skjevfordelingen av kompetanse ble av både Olsen og Bøe nevnt som en utfordring.

Videre sier Difi i en rapport:

*"IKT prosjekter har vist seg å være svært krevende grunnet prosjektenes kompleksitet, tverrfaglighet, grad av usikkerhet, menneskelige faktorer, pressede tidsfrister, stram økonomi og ofte krevende produktkrav"* (DIFI-rapport 1998:7).

IKT bransjen er i stadig vekst. Utviklingen i bransjen skjer i ekstremt høyt tempo og det er slik at den som har den nyeste kunnskapen er de mest ettertraktede på markedet. Dette setter igjen krav til medarbeidernes egen motivasjon om de ønsker å henge med i racet og øke sin egen kompetanse for å kunne fremme integrert arbeid som modell. For å kunne ta del i Moderniseringsprogrammet var det nærmest en forutsetning at man økte sin kompetanse på de fagfelt som man var svak på. SSD beskrev ikke hvordan denne kompetansehevingen skulle skje i praksis. Etter vår mening ville det vært en fordel om programledelsen spesifiserte hvordan og når denne kompetansehevingen skulle skje. Fag kunne hatt kursing enten på dagtid eller kveldstid, i det de trengte av IKT-kunnskap for å kunne delta proaktivt i prosjektet. Med økt kompetanse ville de økt sin verdi for prosjektet. Ut ifra våre funn anser vi også her at SSD har et noe positivistisk kunnskapssyn (Westeren 2010), i og med at de ikke omtaler hvordan de skal utnytte den tause kunnskapen i organisasjonen sammen med IKT-kunnskap. Kunnskap i en så stor organisasjon som NAV vil finnes i mange varianter. For at man skal få den nødvendige kunnskapen burde det vært etablert arenaer hvor ny kunnskap kunne artikuleres og deles med andre i organisasjonen for at den kunne hatt nødvendig påvirkning (von Krogh et al. 2001). For å oppnå blandingskompetansen som Moderniseringsprogrammet ikke hadde, og heller ikke var å hente fra andre alene, hverken fra utdanningsinstitusjoner eller praksisfeltet, er det viktig som Hislop (2009) framholder i det praksis-baserte perspektivet med kunnskapsdeling som involverer mennesker som aktivt

konstruerer kunnskap i en interaksjonsprosess. I et slikt perspektiv er det viktig for organisasjonen med interpersonlig kunnskapsdeling og prosesser gjennom ulike former for samhandling og kommunikasjon. En erkjenner da kunnskapen som er innebygd i organisasjonens praksis, og at taus og eksplisitt kunnskap må ses sammen. Denne type prosesser kunne ha vært lagt til rette for av programledelsen ved å sikre arenaer for deling av kunnskap, både offisielt og uoffisielt. Disse arenaene kan være alt fra møterom til mer uoffisielle møteplasser som rundt kaffemaskiner eller idemyldringsrom.

### **6.3.1 Uførereformen og tidsfristen 1.1.2015**

Moderniseringsprogrammet var preget av tidspress når det gjaldt uførereformen, noe som var et absolutt krav både i forprosjektet og videre i SSD som et politisk krav. Denne tidsfristen førte også til utfordringer opp i mot systemutviklerne som hadde kontrakter med NAV og hvilke løsninger de anbefalte til toppledelsen for at uførereformen kunne iverksettes 1.1.2015. Brukerne av et nytt system vet ofte ikke hva de vil ha før de ser det, og ofte blir elementer utviklet underveis i prosjektet som igjen gir en høy grad av usikkerhet for sluttproduktet og måloppnåelse. Denne tidsfristen med uførereformen ble av alle intervjuobjektene nevnt som hinder for prosjektets suksess. Det at det lå en tidsfrist i form av 1.1.2015 for uførereformen var relativt tidlig en utfordring da man så at man ikke hadde kontroll og forankring nok i linja, til å kunne gjennomføre programmet med nødvendig kvalitet.

Som Bøe uttalte det: «... når 1.1.2015 og innføringen av uførereformen nærmet seg, var det helt tydelig å se at ledelsen begynte å bli redde».

Det er ikke vanskelig å se for seg at en redsel i programledelsen enkelt kan spre seg til andre deler av organisasjonen. Redselen gikk på at man følte man ikke hadde kontroll på programmet og alle mulige problemstillinger, både faglig og IKT-messig. Denne redselen kan man lett forestille seg førte til tankevirksomhet som at den beste løsningen vil være å stanse programmet og holde det vi har forpliktet oss til den 1.1.2015. Et tradisjonelt syn på om et prosjekt er en suksess eller ikke, er om prosjektet blir ferdig i rett tid, med rett kvalitet og til avtalt kost og at organisasjonen evner å ta i bruk de leveransene prosjektet leverer til basisorganisasjonen. Hadde ikke programmet operert med denne tidsfristen kunne man stoppet opp programmet, gått tilbake og sett hva er det som ikke fungerer med integrert modell, hvilken kompetanse mangler vi og hvordan skal vi rette på dette. Etter å ha korrigert kursen kunne man satt i gang programmet igjen. Uten denne muligheten til «unfreeze» valgte man den veien som fremstod som best, nemlig å stoppe programmet. I modellen til Kurt Lewin beskrives organisasjonsendring i tre faser, hvor første fase er «unfreeze» («løse opp»-fasen) hvor organisasjonen opplever behov for endring og erkjenner at endring er nødvendig på grunn av eksisterende utfordringer slik som NAV hadde på IKT for å kunne utbetale uføretrygd etter nytt regelverk fra 1.1.2015. Her lages forslag til løsninger som har stor betydning for om endringsprosessen vil lykkes (Cummings og Worley 2008).

Det kan også være andre grunner til at man anså det best å stanse Moderniseringsprogrammet, som for eksempel mistro til hverandre eller mangel på kommunikasjon. Dette kan godt skyldes manglende blandingskompetanse hos programmets deltagere som gjør det vanskelig å uttrykke hva man ønsker og trenger. Dette kan i sin ytterste konsekvens etter hvert føre til utsettelse og overskridelse av tidsfrister.

Kompleksiteten og størrelsen på prosjektet vil også påvirke hvilken påvirkningsgrad dimensjonen prosjektet havner, eksempelvis vil det være forskjeller i dimensjonen teknologisk usikkerhet om det skal utvikles ny versjon av allerede eksisterende teknologi eller om det er en helt ny type teknologi som skal utvikles. En annen utfordring i moderniseringsprosjektet som ble nevnt av flere, var det kompliserte regelverket som ligger i bunnen for alt NAV foretar seg. Som Olsen uttrykte det: «... hvis vi skal lage fremtidens system må regelverket forenkles og harmoniseres».

I et positivistisk syn skisseres ofte et optimistisk scenario når ideer som SSD skal oversettes i organisasjon. Vi synes at dette gjenspeiler seg her også gjennom en forestilling om at SSD er et nokså ferdig verktøy som relativt raskt kan bli implementert, og forventes å gi effekter og gevinstrealisering ganske raskt etter Moderniseringsprogrammet ble etablert. Tidsfristen og uførereformen 1.1.2015 var helt klart et vesentlig moment. Og da som det nevnes man ble usikker og tok på en måte det ut av programmet, ble det mye på administrasjon og lite leveranser, og man «opplevde at man brant penger på administrasjon». Det kan se ut som i SSD at installering av nye IKT-løsninger ble ansett som ensbetydende med implementering.

### 6.3.2 Ledelse og organisering av IKT-prosjekt

Når det gjelder ledelsesperspektivet så ble også dette utfordret på bakgrunn av å håndtere to «ulike» organisasjonsformer; byråkratiet og prosjektorganisasjonen. Det som Røvik (2007) omtaler som translaturkompetanse og som her kan brukes i forhold til ledelsesperspektivet, forutsetter god kunnskap til organisasjonssiden og ulike kontekster og oversettelsesprosesser. Her er det vel grunn til å tro at kompleksiteten med mange aktører som ikke hadde en definert rolle, mangel på definerte arenaer, og mangel på blandingskompetanse mellom og innad i IKT og fagmiljø, ga store utfordringer.

Det «strides» om hvilken organisering som anses best når det gjelder IKT-prosjekter. Ganske ofte anses det mest hensiktsmessig av organisasjoner med matriseorganisering (Morgan 1998). Prosjektarbeidet er da integrert i basisorganisasjonen. Kjennetegn på matriseorganiserte prosjekter kan være: jobbing i prosjektteam, ulik alder, kompetanse og bakgrunn på medlemmene. En fordel med matriseorganisering der en oppnår høy grad av diversitet i gruppens sammensetning er at sannsynligheten for gruppetenkning minker. Er man mer opptatt av samhold og å bli godt likt av de andre i gruppa føyer man seg enklere og ønsker ikke å fjerne seg fra gruppetenkningen. Dette kan da føre til at den løsning som ble valgt ikke er den beste for organisasjonen og at prosjektet feiler og ikke leverer den kvalitet og funksjonalitet det er behov for. En annen utfordring for en matriseorganisering er uenigheter knyttet til avståelse av ressurser. Dette kan fort skape konflikt. En er ufravikelig nødt til å foreta prioriteringer knyttet til ressursbruk underveis i et slikt program. Hvis prosjektet ikke prioriteres grunnet for eksempel dårlig forankring vil dette fort kunne bli en risikofaktor knyttet til tidsfrister eller andre utfordringer i programmet. Er programmet solid forankret hos toppledelsen av programmet kan denne risikoen avverges. Ledelsen kan da gripe inn ved konflikt knyttet til ressursbruk. Programledelsen kan for eksempel velge å leie inn arbeidskraft for å fylle på der hvor programdeltakerne må avstå sine ressurser til programmet.

Ulik lederstil vil også påvirke et prosjekt sin suksess. God ledelse og gode beslutninger fremmer motivasjon og ønske om å bidra til det beste for organisasjonen og prosjektet. Hvis fag og IKT miljøene ikke sikres samme tilgang til ledelsens bord vil dette kunne falle uheldig

ut for programmet. Dette nevnes som en utfordring av Bøe «... *det var aldri noen diskusjon om forankring eller hvem som hadde tilgang til ledelsen. Det var IKT det, de hadde tillit*». Det at IKT ble tatt med på råd mens fagsiden ikke ble hørt førte til mindre engasjement hos fag, med sviktende forankring som resultat. Slik forfatterne av denne oppgaven ser det er det et ledelsesansvar å sikre alle deler av organisasjonen samme tilgang til ledelsens bord.

### 6.3.3 Hva skiller IKT-prosjekter fra andre prosjekter?

Vi viser igjen til en av Difis rapporter: «*IKT prosjekter har vist seg å være svært krevende grunnet prosjektenes kompleksitet, tværfaglighet, grad av usikkerhet, menneskelige faktorer, pressede tidsfrister, stram økonomi og ofte krevende produktkrav.*» (DIFI, rapport 1998:7)

IKT prosjekt skiller seg fra andre prosjekt på flere måter, de er mer diffuse og mindre håndfaste enn det er å bygge et hus. Da har man kanskje en plantegning og et bilde av hvordan det endelige produktet skal se ut. Innen IKT skjer utviklingen så fort og er så kompleks at det er vanskelig å ha et klart bilde av det ferdige produktet. Jo større og mer komplisert det enkelte prosjektet er jo vanskeligere er det å ha oversikt. Litt enkelt sagt kan man si at et moderniseringsprogram som NAV sitt på grunn av sin størrelse og kompleksitet blir uhyre vanskelig å holde oversikt på og gjennomføre på en god måte. SSD skulle fungere som en veiviser og kjørebook for prosjektet. Når ledelsen ikke evnet å følge denne veiviseren og som Bøe sa det: «*det virket ikke som om linja hadde lest SSD engang*» så vil det være utfordringer knyttet til dette. På grunn av endringstempo og kompleksitet og manglende planer vil IKT prosjekt i sin natur være kompliserte. Av det følger at jo større og mer komplisert et prosjekt er jo vanskeligere vil det være å gjennomføre til avtalt tid, med avtalt kvalitet og kost.

Oppdragsorganisasjonen vil ofte ikke besitte den nødvendige kompetanse selv som kreves for å kjøre et IKT prosjekt. Da benyttes konsulenter. Dette var også tilfelle i moderniseringsprogrammet til NAV. I og med at NAV ikke hadde denne kompetansen selv ga det de innleide konsulenter en makt ovenfor programledelsen. Det kan her være grunn til å tro at den omtalte makten mellom byråkrati og teknokrati (Morgan 1998) skapte en viss konflikt innad i Moderniseringsprogrammet eller avmakt. Denne makten ga tilgang til ledelsens bord og sikret at man ble tatt med på råd. Som Bøe sa det: «... *konsulentene fikk mer og mer makt i prosjektet*». Det som er spennende å se på da er om innleide og interne fagmiljø har samme mål. Ønsker innleide konsulenter det beste system for bestiller og bruker, eller ønsker de å påvirke med sine råd mot et system som kun de kan drifte selv, for å sikre fremtidig inntjening. Videre er det også sånn at brukerne i oppdragsorganisasjonen sitter med mye kunnskap, men det er ikke alltid lett å overføre denne kunnskapen eksplisitt til de konsulenter som skal lage det nye IKT systemet. Denne «tause kunnskapen» (Polyani, 1958) som ikke er uttalt og kun sitter i veggene

Utfordringen for de innleide konsulentene og utviklerne blir da å få ut informasjon fra brukerne som det nye systemet skal bygge på. Brukerne i oppdragsorganisasjonen sitter med mye kunnskap om organisasjonen, men det er ikke alltid denne kunnskapen er lett å overføre eksplisitt til konsulentene som skal lage nytt IKT-system. Det er mye taus kunnskap (Polyani, 1958), som ikke blir uttalt, men som bare "sitter i veggene" i organisasjonen, denne er vanskelig å overføre. Fordelen med å gjennomføre IKT-prosjekter med innleide prosjektdeltakere er at man får økt kunnskap blant prosjektdeltakerne fra oppdragsorganisasjonen, da de får satt ord på enkelte problemstillinger og kunnskap som finnes i organisasjonen som man ikke har skrevet ned eller reflektert over tidligere. Minuset

er at når innleide kunnskapsarbeidere forlater prosjektet vil de ta med enormt mye kunnskap om organisasjonen som organisasjonen ellers kunne utnyttet. Det ligger muligheter for organisasjonen til å øke sitt kunnskapsnivå i dette, ved å forsøke å tilrettelegge for kunnskapsoverføring og deling mellom faste ansatte og innleide.

Det kan være mange årsaker til at prosjekt som moderniseringsprogrammet til NAV møter utfordringer. Det kan være lover og forskrifter som endres, nye politiske partier i maktposisjon som ønsker endret regelverk, endringer i omgivelsene, taus kunnskap som ikke forløses i oppdragsorganisasjonen som gjør at det nye systemet ikke leverer det brukerne trenger, det kan være system feil i organisasjonen, mål og formål prosjektet skal levere er uklare og "doble realiteter" – det at man oppfatter både problemet og løsningen på ulike måter.

Under rigging og oppstart av prosjektet kan ikke fokuset bare ligge på teknologisiden hvis prosjektet skal oppnå suksess (Morgan 1998). Et fokus på de organisatoriske sidene ved prosjektet må også ivaretas. En må altså fokusere på de brukerne som skal benytte systemet og de nye arbeidsrutinene og prosessene som det nye systemet representerer.

#### **6.3.4 Motivasjon og ledelse av IKT program**

God ledelse med en leder som støtter, oppfordrer til kommunikasjon og legger arenaer til rette for dette er viktig for motivasjon og forankring i IKT prosjekt.

For å motivere andre må en ha en hensikt eller et mål med programmet. Målene for de innleide IKT-konsulentene er som oftest et annet enn for de som kommer fra basis organisasjonen som skal ta i bruk det nye IT-systemet. IT konsulentenes vil ha en god lønn, ha det bra på jobb, få til et godt system og få mest mulig ut av kunden. For fag kan det være å få til et best mulig system for brukerne som samtidig forenkler den enkeltes hverdag, først da når man målsettingen for programmet, nemlig å frigjøre tid og ressurser slik at man kan bruke mer tid på veiledning og den enkelte bruker av NAV sine tjenester.

Prosjektlederens mål kan være lønn, karrierefremmende, ros eller anerkjennelse. Dette kan være interessant å betrakte i lys av hvem som sitter med makten i prosjektet: er det kunnskapsarbeideren med mer kunnskap og erfaring enn lederne og de interne fagpersonene, eller er det ledere som vanskelig kan fortelle kunnskapsarbeideren hvordan og hva som skal gjøres? Prosjektdeltakere i IKT-prosjekter kan karakteriseres av kjennetegn som introvert, de er opptatt av å tilegne seg nye kompetanse og at de ønsker en stor grad av autonomi i sitt arbeide. En god ledelse er allikevel det de ønsker, en som inspiserer til åpen dialog og fremmer samspillet mellom arbeidsgiver og arbeidstager.

Vi kan hver dag lese i avisene om feilslåtte IKT prosjekt. Hva skjer med disse prosjektene som får negativ omtale? Eks. Altinn prosjektet, trygdesystemet Tress, billettsystem i Oslo sporveier. Hva skjer med motivasjonen til de som jobber i det nevnte prosjekt? Hvilke muligheter har en prosjektleder da for å fremme motivasjon når de blir pepret med dårlig omtale? Prosjekter som ikke overholder tidsfristen vil få et negativt skjær over seg. Omtale av et prosjekt som har overskredet tid, kost eller kvalitet er sjelden av positiv karakter. De ansatte bør da skjermes fra slik omtale.

Det som fungerer et sted trenger ikke nødvendigvis å fungere andre steder. SSD var ment å skulle minisere risikoene i prosjektet og fungere som en veibeskrivelse for sikker

prosjektgjennomføring. Det er interessant å merke seg at det så langt forfatterne av oppgaven kunne se, ikke et sted i SSD er spesifikt beskrevet hvordan de ulike risikoer skulle håndteres. Erfaring og feiling fra tidligere prosjekt er for eksempel ikke beskrevet, det blir lagt opp til en «*god dags plan*» som ikke gir noe svar på hva som skjer hvis noe går galt. Samhandling, forankring i linja og stort engasjement fra ledelsen blir nærmest brukt som floskler uten at det vil være noen konsekvens av og ikke følge disse planene. Uten tvil er at sterkt engasjement fra ledelsen og eierskap helt avgjørende. Når de ikke stoler på seg selv og blir avhengig av innleid kompetanse begynner den integrerte modellen å svikte all den tid det ikke fysisk blir avholdt møter med alle parter til stede, og på like vilkår. Lederen må selv tro på budskapet han eller hun sender ut, ellers vil heller ikke budskapet bli oppfattet som troverdig og lederen vil bli strippet for troverdighet.

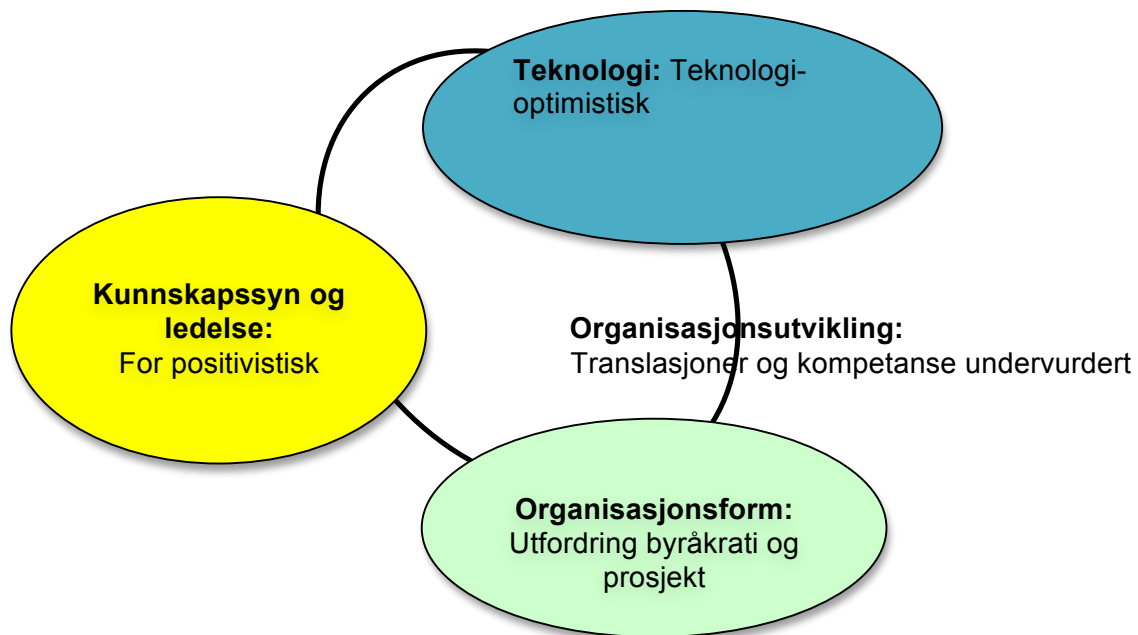
## 6.4 AVVIKLING AV MODERNISERINGSPROGRAMMET

Vi anser at avgjørelsen om og terminere Moderniseringsprogrammet var veldig klok sett i lys av all usikkerheten som var knyttet til våre hovedfunn gjennom en analyse av empirien som er brukt i denne oppgaven. Årsakene var flere, men i all hovedsak knyttet til stor usikkerhet til gjennomføring av uførereformen og tidsfristen 1.1.2015, manglende samhandling mellom IKT og fagmiljøet i NAV, manglende forankring i linja og behov for ny kompetanse i organisasjon på flere områder som innen fag, IKT og ledelse og gjerne en blandingskompetanse som er omtalt tidligere i oppgaven. I et translasjonsteoretisk perspektiv så kan det også støttes at man avsluttet Moderniseringsprogrammet, og at det kan være lurt å fortsette moderniseringen av IKT inn i egen organisasjon.

SSD som aktør inn i egen organisasjon mener vi fortsatt kan benyttes som en «oppskrift» på modernisering av IKT i NAV, men at den da bør oversettes og reaktiveres på bakgrunn av de erfaringer og evalueringer man har nedfelt gjennom Moderniseringsprogrammet. Det er mye læring og erfaring i perioden Moderniseringsprogrammet varte, selv om det var relativt kort tid, bare ett år. Det er flere organisasjoner av ulik størrelse som har opplevd utfordringer med implementering av ideer, eller kontekstualisering som Røvik (2007) bruker som begrep på denne prosessen, og som gjennom en ny modell/organisering og annen involvering og gjennom nye problemstillinger lyktes i neste fase. Det er flere eksempler på studier som illustrerer oversettelsesprosesser som spiralliknende bevegelser mellom abstrakte og mer materialiserte former som utfordrer en sentral antakelse i den hierarkiske oversettelseskjeden (Røvik 2007).

## 6.5 OPPSUMMERING

Vi har på bakgrunn av modellen vi presenterte i oppgavens kapittel 2 trekt ut hovedelementer i teorien på bakgrunn av funn i analysen som er drøftet opp i mot presentert teori. Når det gjelder både kunnskapssyn og ledelse så mener vi at det beror på et for positivistisk kunnskapssyn i forhold til Moderniseringsprogrammets omfang og kompleksitet. Dette mener vi også påvirket et for teknologioptimistisk syn på Moderniseringsprogrammet som IKT-prosjekt, og at organisasjonsutviklingen ble viet for lite oppmerksomhet. Videre ser vi at det for NAV som en stor byråkratisk organisasjon og med et stort IKT-prosjekt «ved siden av» ble svært krevende å håndtere, og da sett i lys av å håndtere to organisasjonsformer. Når vi ser på Sentralt styringsdokument (SSD) som aktør i Moderniseringsprogrammet, så mener vi at «oversettelsesprosessen» av dokumentet ble for lite vektlagt. I tillegg ser vi at modernisering av IKT i NAV utløste behov for eller at man så mangel på en ny type kompetanse som organisasjonen måtte bygge selv, noe som igjen også kan tyde på endring av ledelseskompetanse.



Figur 9: Illustrasjon: Kunnskapssyn og ledelse, teknologi og organisasjonsform som sentrale elementer i en dynamisk organisasjonsutviklingsprosess.

## 7 KONKLUSJON

I denne oppgaven har forfatterne presentert teori som kan knyttes til Moderniseringsprogrammet i NAV. Vi har forsøkt å belyse hva som kan oppleves som utfordringer og hindringer i større og mindre IKT-prosjekt. Vi har forsøkt å se på og knytte moderniseringsprosjektet opp mot sentral teori som Hislop (2009), Morgan (1998), Røvik (2007) og noen andre. Videre har vi knyttet dette opp mot sentrale begrep som kunnskapsarbeidere og kunnskapsledelse. For å belyse oppgaven og kunne se på moderniseringsprosjektet med kritisk blick foretok vi 3 intervjuer med 4 forskjellige personer som hadde ulike roller i programmet. Vi brukte mye tid på transkribering og gjennomlesning i forsøk på å gjøre noen funn og opplevelser de 4 informantene hadde, som kunne betegnes som felles. Etter diskusjoner oss imellom kom vi frem til følgende funn som vi bestemte oss for var felles for de 3 intervjuene: tidsfristen 1.1.2015, samhandling IKT og fag og det som av intervjuobjektene og Sentralt styringsdokument (SSD) ble kalt forankring i linja. Disse funnene så vi opp imot SSD som en aktør i prosjekt, og dette ga oss noen pekepinner på utfordringer programmet møtte underveis, og som førte til at programmet ble avsluttet. Som aspirerende forskere på kunnskapsfeltet og for å besvare problemstillingen for masteravhandlingen; *På hvilken måte var sentralt styringsdokument (SSD) en aktør i Moderniseringsprogrammet?* vil vi nå gjøre noen konklusjoner på bakgrunn av våre funn. Difi sier i sin rapport: «IKT-prosjekter har vist seg å være svært krevende grunnet prosjektenes kompleksitet, tverrfaglighet, grad av usikkerhet, menneskelige faktorer, pressede tidsfrister, stram økonomi og ofte krevende produktkrav». (DIFI, rapport 1998:7)

Difi peker her på pressede tidsfrister. Videre var tidsfristen 1.1.2015 gitt i SSD som et politisk krav. I et så stort og komplisert prosjekt som Moderniseringsprogrammet i NAV var, med så mange involverte parter, var det mye risiko og mange faktorer å holde kontroll på. Generelt kan man si at denne risikoen og disse faktorene økte ettersom prosjektstørrelsen økte. Dette kan vise seg som manglende kompetanse på fag eller IKT siden, som igjen kan gi utslag i vanskelig og manglende kommunikasjon, partene snakker rett og slett ikke samme språk. Mangel på kompetanse og kommunikasjon så man fort kunne føre til forsinkelser i programmet. Videre var NAV avhengig av kompetanse man selv ikke hadde, og som de så seg nødt for å leie inn i form av konsulenttjenester.

Det er også et faktum at utviklingen innenfor IKT-faget går rivende fort, så fort at utviklingen enkelte ganger tar igjen prosjektet, man vet ikke hva man trenger for det er ikke utviklet ennå. Menneskelige faktorer spiller også inn når vi snakker om prosjekt og tidsfrister. Hvis fag og IKT har vikarierende eierskap i prosjektet og kjemien ikke stemmer, vil det vanskeliggjøre samarbeidet og tidsfristen vil da fort komme nærmere og fremstå som et rødt flagg. Etter hvert som tidsfristen 1.1.2015 nærmet seg og det fortsatt var mange løse tråder og utfordringer, begynte, som et av intervjuobjektene sa det, panikken å spre seg. Slik vi tolker dataene fra intervjuene og ut ifra hva Difi sier i sin rapport (DIFI, rapport 1998:7), konkluderer vi med at tidsfristen i programmet var en sterkt medvirkende faktor til at programmet ble besluttet stoppet.

I Moderniseringsprogrammet til NAV var det særlig to interessegrupper som var viktige og som måtte kommunisere og samhandle godt for å sikre suksess, IKT og faglinja. Dette ble også omtalt i SSD, kapittel 2.5.6.2, som et særs viktig punkt: «*Det er behov for særlig tett samhandling mellom IKT og Program, med fokus på helhetlig styring av forvaltning og videreutvikling*». Det ble valgt en såkalt integrert modell for å sikre samhandling i størst mulig grad. Utfordringen i et program som dette var at begge gruppene hadde til dels spesiell



fagkompetanse. Fagmiljøet i NAV hadde meget god kompetanse på kompliserte regelverk og hvilke ytelser de forskjellige brukerne hadde krav på. IKT miljøet og innleide konsulenter hadde god kunnskap om IKT drift og på hvilke system man kunne designe.

Kompetansen i NAV som helhet kan sies å være sterkest på regelverk og ytelses siden, og mindre sterk på IKT siden. Dette medførte flere utfordringer. IKT fikk etter hvert en nærmere dialog med ledelsen siden de satt med en kompetanse som ledelsen ikke selv hadde og var usikker på. Som et av intervjuobjektene sa det: «... konsulentene (IKT) fikk mer og mer makt i prosjektet». Samhandling kjennetegnes med at de involverte parter som et minimum har samme tilgang til ledelsens bord. Manglende kompetanse på hverandres fagfelt førte også til følgende situasjon: fag satt og ventet på å bli invitert inn i diskusjonen av IKT, og IKT satt og ventet på at fag skulle fortelle hva de trengte av de nye systemene. Det ble betegnende nok satt fokus på under et av intervjuene: «... vi trenger blandingskompetanse som ikke er lett tilgjengelig. Det er ingen som utdannes med dette». Manglende evne til selv å øke sin kompetanse på fagfelt man er svak på, vil føre til en svakere posisjon i diskusjonene som må til for å føre prosjektet fremover. Det er slik vi ser det et ledelseskrav å sikre samhandling i prosjektet, sikre alle aktører tilgang til den samme arena og den samme kommunikasjon. Ut ifra våre funn og den tverrfaglige utfordringen som ligger mellom fag og IKT kan vi konkludere med at samhandlingen mellom fag og IKT ikke var god nok i programmet. Denne manglende samhandlingen oppfattes også som en faktor til at programmet etter hvert ble stoppet.

Når det oppfattes i faglinja som om man ikke blir hørt og hensynstatt, vil det etter hvert gjøre noe med eierskapet i prosjektet. SSD var ment som en veileder og kjørebok for programmet. Dette dokumentet var ment å leses av alle, men som et av intervjuobjektene sa det: «... mange i faglinja leste ikke SSD engang». I et så stort prosjekt som moderniseringsprosjektet til NAV, er eierskap og forankring sentralt for gjennomføringen. Dette eierskapet og forankringen må sitte både hos ledelsen, fag og IKT. Forankring hos ledelse, fag og IKT blir i SSD omtalt som nødvendig for å bidra til å sikre programmet suksess. SSD sier i kapittel 2.1.1 følgende:

*Programledelsens evne til å skape motivasjon, glød og en sterk leveransekultur er viktig. Programmets størrelse, kompleksitet og koordinering av mange involverte aktører vil skape utfordringer i forhold til ledelse og kulturbygging. Behovet for en sterk felles leveransekultur på tvers av program og linje gjør oppgaven spesielt krevende. (SSD kap 2.1.1)*

Det er dette forfatterne av oppgaven oppfatter som forankring, uten at forankring noe sted i SSD blir direkte definert. Mangel på blandingskompetanse har også en faktor som bidro til denne manglende forankringen, de forskjellige miljøene snakket ikke samme språk og kunne ikke gjøre seg forstått. Følelsen av manglende forståelse førte etter hvert til at enkelte fjernet seg fra programmet, med de effekter det hadde for gjennomføringen og forankringen til programmet. Sett ut ifra ovennevnte utfordringer og manglende evne fra ledelsen til å sette SSD og kompetanse på dagsordenen kan vi konkludere med at manglende forankring hos fagmiljøene satte programmets gjennomføring i fare og bidro til at programmet ble stoppet.

Sett oppimot SSD som aktør i programmet kan vi konkludere med at tidsfristen, samhandlingen mellom de ulike miljøene og forankringen til prosjektet i organisasjonen, som helhet, bidro til at programmet ble stoppet. SSD var ment som en veiviser i programmet og ramset opp en rekke risikoer og kritiske suksessfaktorer. I den grad organisasjonen forholdt seg varierende til SSD under prosjektets gang, kan vi også konkludere med at SSD var en sentral aktør i Moderniseringsprogrammet.

Vi mener at SSD kan benyttes som aktør i den videre prosessen med moderniseringen av IKT, men at det er nødvendig for NAV å «reaktivisere» SSD på bakgrunn av de erfaringer og evalueringer man har gjort seg gjennom Moderniseringsprogrammet. Det er også minst like viktig at SSD blir levendegjort i praksisfeltet i NAV for å avklare forventninger til moderniseringen av IKT og ikke minst de organisasjonsmessige endringene alle ansatte vil bli berørt av.

Fakta er at Moderniseringsprogrammet i NAV hadde en ramme på 6 år og 3,3 milliarder nok. Det er også et faktum at programmet ble stoppet etter 1 år og bruk av ca. 700 millioner nok. Det vi har erfart etter å ha studert SSD og intervjuet flere sentrale personer i programmet, samt hatt mange gode og utfordrende samtaler oss imellom, er at det etter hvert ble mange løse tråder i programmet som det var vanskelig å samle. Å ha ansvar for et moderniseringsprogram på 3,3 milliarder nok, samt ansvar for ukentlige utbetalinger av ytelser til brukere i hele Norge, er ikke et ansvar vi misunner noen. Det å stoppe et prosjekt av sånne dimensjoner når man føler man ikke har kontroll, er derimot noe vi har respekt for.

# LITTERATURLISTE

Bø & Helle (2008): *Pedagogisk ordbok*. Oslo: Universitetsforlaget

Christensen, S. & Jensen, P.E.D. (2001): *Kontrol i det stille – om magt og deltakelse*. Frederiksberg: Samfundslitteratur

Coghlan, D. & Brannick, T. (2010): *Doing Action Research in Your Own Organization*. London: Sage.

Cummings T.G. og C.G. Worley (2008): *Organizational Development & Change*, 9th edition. Cengage Learning, Ohio: South-Western.

Dalland, O (2007): *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Akademiske

Everett, Euris L. og Furseth, Inger (2004): *Masteroppgaven. Hvordan begynne – og fullføre*. Oslo: Universitetsforlaget

Gotvassli, K.Å. (2011). *Den gode prestasjon – rasjonalitet eller intuisjon, teft og følelser?* i Irgens, E.J. og Wennes, G (red.): *Kunnskapsarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget

Gotvassli, Kjell-Åge (1999): *Case studier – bakgrunn og gjennomføring*. Høgskolen i Nord-Trøndelag. Arbeidsnotat nr. 81

Hislop, Donald (2009): *Knowledge Management in Organizations*. New York: Oxford University Press

Irgens, E. J. (2007): *Profesjon og organisasjon*. Bergen: Fagbokforlaget

Irgens, E.J. (2011): *Dynamiske og lærende organisasjoner: ledelse og utvikling i et moderne arbeidsliv*. Bergen: Fagbokforlaget

Irgens, E.J. og Wennes, G. (2011). *Kunnskapsarbeid – om kunnskap, læring og ledelse i organisasjoner*, i Irgens, E.J. og Wennes, G. (2011) (red.). *Kunnskapsarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget

Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen (2010): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, 4. utgave. Oslo: Abstrakt forlag AS

Johnsen, Åge (2007): *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen som marked*. Bergen: Fagbokforlaget

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1992): *The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*. Harvard Business Review.

Kaplan, R. S. & Norton, D. P. (1996): *Using the Balanced Scorecard as Strategic Management System*. Harvard Business Review.

Lund, Thorleif (1996): *Metoder i kausal samfunnsforskning: En kortfattet og enkel innføring*. Oslo: Universitetsforlaget

Morgan, Gareth (1998): *Organisasjonsbilder. Innføring i organisasjonsteori*. Oslo: Gyldendal Akademisk

NAV: Sentralt styringsdokument 10. august 2012. Versjon 140 uten budsjett, usikkerhetsanalyse, kostnadsramme og kontraktsstrategi. (Unntatt offentlighet iht. offentlighetsloven §15.1)

Nyeng, Frode (2004): *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt forlag AS

OECD 2004. Modernizing government: The synthesis. Paris: OECD Paper to the 30<sup>th</sup> Meeting of the Governance Committee. Written by Alan Matheson

Rennemo, Øystein (2006): *Levør og lær*. Oslo: Universitetsforlaget

Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget

Simons, Helen (2009): *Case Study Research in Practice*. London: SAGE Publications

Stacey, R.D. (2008): *Hvordan kunnskap vokser fram. Et kompleksitetsperspektiv på læring og kunnskapsutvikling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS

Stacey, R.D. (2000): *Strategic Management & Organisational dynamics: The challenge of complexity*. London, Pearson Education Ltd.

Stacey, R.D. et al. (2000): *Complexity and Management -- Fad or Radical Challenge to Systems Thinking?* London: Routledge.

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) -

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-46-2004-2005-.html?id=210402>

Thagaard, Tove (2009): *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget

von Krogh, G., Ichijo, K., Nonaka, I. (2001): *Slik skapes kunnskap*. Oslo: nks-forlaget

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills, Calif.: Sage. Applied Social Research Methods Series

Wennes, Grete (2011): *Lidenskapelig kunnskapsarbeid i Irgens, E.J. og Wennes, G (red.): Kunnskapsarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget

## Figurer:

Figur 1: Masteroppgavens struktur

Figur 2: Illustrasjon: Kunnskapssyn og ledelse, teknologi og organisasjonsform som sentrale elementer i en dynamisk organisasjonsutviklingsprosess.

- Figur 3: Kunnskapspyramiden
- Figur 4: Generell organisasjonsutviklingsmodell (Cummings og Worley, 2008)
- Figur 5: Organisasjonskart for Arbeids- og velferdsdirektoratet pr. 17.10.2012
- Figur 6: Positivism og hermeneutikk (Figur 5 s. 67 i Nyeng, 2010)
- Figur 7: Den hermeneutiske sirkel
- Figur 8: Kobling mellom effektmål og tiltaksområder i Moderniseringsprogrammet
- Figur 9: Illustrasjon: Kunnskapssyn og ledelse, teknologi og organisasjonsform som sentrale elementer i en dynamisk organisasjonsutviklingsprosess.

## Rapporter:

Difi-rapport 1998:7: Risikohåndtering av IT-prosjekter. Hvordan skal stryingsgruppen og prosjektlederen holde kontroll? <http://www.statskonsult.no/publik/rapporter/fulltekst/it.PDF>

Difi-rapport 2013:5: Å lede digitale endringsprosjekter – hva er suksesskriteriene? <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2013-5-aa-lede-digitale-endringsprosjekter.pdf>

Difi-rapport 2014:1: Involvering av brukere og ansatte i endringsprosesser - <http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2014-1-erfaringar-fraa-endringsprosesser-generelt-og-involvering-av-brukarar-og-tilsette-spesielt.pdf>

Kvalitetssikring fase 1 (KS1 - Konseptvalg) av Modernisering av IKT i NAV - <http://www.ivt.ntnu.no/concept/Publikasjoner/KS-rapporter/KS1%20Modernisering%20av%20IKT%20i%20NAV%20Ver%201%20Metier%20og%20M%C3%B8reforskning%20300611.pdf>

Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 - <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2009-2010/dok1-200910-t2.pdf>

Westeren, K.I. (2010): Kunnskap og konkurranseevne hos Aker Verdal. Høgskolen i Nord-Trøndelag, Utredning nr 119, Steinkjer 2010

## Artikler:

Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Baston Simon. Tinkler Jane 2005: *New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era-Governance*. Advance Access Publication, September 8. 2005 Oxford University Press

Jensen, Hans Siggard (2008): *Management og Learning in the Knowledge Society*. Paper presented at the Mid-Continent Regional Science Association 39<sup>th</sup> Annual Conference, June 5-7, 2008, Colorado Spring.