



SINTEF

Rapport

Smidig i Statens prosjektmodell?

Forfatter(e):

Andreas D. Landmark

Rapportnummer:

2025:01024 - Åpen

Oppdragsgiver:

Forskningsprogrammet Concept

SINTEF Digital
Postadresse:
Postboks 4760 Torgarden
7465 Trondheim
Sentralbord: 40005100
Postmottak.Digital@sintef.no

Foretaksregister:
NO 919303808 MVA

Rapport

Smidig i Statens prosjektmodell?

EMNEORD

Smidig
Prosjektledelse
Store statlige
investeringsprosjekt

VERSJON

1

DATO

2025-10-15

FORFATTER(E)

Andreas D. Landmark

OPPDRAGSGIVER(E)

Forskningsprogrammet Concept

OPPDRAGSGIVERS REFERANSE

Gro Holst Volden

PROSJEKTNUMMER

102032437

ANTALL SIDER

52

SAMMENDRAG

Rapporten drøfter forholdet mellom smidige utviklingsmetoder som strategi for prosjektgjennomføring og Statens prosjektmodell (SPM) for store statlige investeringsprosjekter.

Det finnes en innebygd spenning mellom SPMs behov for planlegging, forutsigbarhet og ansvarliggjøring, og smidige metoders vekt på iterasjoner, læring og fleksibilitet. Kritikken fra smidig-miljøene peker særlig på lange tidligfaser, omfattende dokumentasjonskrav og lite rom for trinnvis finansiering.

Rapporten diskuterer forskjellen på statens prosjektmodell, som også er en finanseringsstyringsmodell, og smidig som primært er en arbeidsorganiseringsmetodikk – og hvordan dette i essens er to ulike hensyn som ikke konkurrerer, men må balanseres.

UTARBEIDET AV

Andreas D. Landmark

SIGNATUR


AD Landmark (Oct 31, 2025 15:19:39 GMT+1)

KONTROLLERT AV

Håkon Finne

SIGNATUR



GODKJENT AV

Hans Torvatn

SIGNATUR



COMPANY WITH
MANAGEMENT SYSTEM
CERTIFIED BY DNV
ISO 9001 • ISO 14001
ISO 45001

RAPPORT NR.

2025:01024

ISBN

978-82-14-07253-2

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Sammendrag

Digitaliseringsprosjekter utgjør en økende del av statlige investeringer. De møter krav fra Statens prosjektmodell (SPM) som bygger på tradisjonell styringslogikk, mens digitaliseringsprosjekter i økende grad velger en gjennomføringsstrategi etter smidige prinsipper. Rapporten undersøker hvordan smidige utviklingsmetoder lar seg kombinere med SPM, og hvor det oppstår spenning mellom kontroll og fleksibilitet. Rapporten er basert på en dokumentanalyse av debatten (2020–2024), analyser av KS1/KS2-rapporter og samtaler med praktikere.

Hovedproblemstilling

Hvordan kan prinsippene for smidig utvikling og Statens prosjektmodell forenes i praksis?

Nøkkelfunn

Debattens kjerne er spenningen mellom statens prosjektmodell (SPM), som vektlegger plan, kontroll og ansvarliggjøring – og smidig metodikk, som bygger på iterasjon, fleksibilitet og læring. Dette er to ulike perspektiver som eventuelt må forenes hvis en søker smidig gjennomføring av et stort statlig investeringsprosjekt.

Kritikken fra «smidig-miljøet» har gått på at modellen gir for lange tidligfase og for omfattende krav til dokumentasjon heller en den læringen som ville ha kommet fra tidligere utviklingsarbeid. Videre at det er for lite rom for trinnvis finansiering som gjør at prosjektene blir store og dermed usmidige i gjennomføring. Flere aktører argumenterer for trinnvis finansiering, verdidrevet rapportering og kortere «ambisjonsfaser» vil bidra til å håndtere usikkerhet og unngå utdaterte løsninger.

Vårt oppsummering av hovedutfordringen i å få til denne balansen er knyttet til at SPM fungerer *både* som prosjektmodell (primært for tidligfase) og en finansieringsmodell – spenningen oppstår fordi smidig «kun» er en arbeidsmetodikk, og *ikke* en finansieringsmodell. Spørsmålet er derfor ikke «om de passer sammen», men hvordan de kan balanseres. Smidig har få om noen gode mekanismer for å ivareta prioritering og finansieringsmekanismene i tidligfase.

Debatten må derfor forstås som et uttrykk for to ulike styringslogikker. Begge er legitime og nødvendige i store digitaliseringsprosjekter.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon.....	4
1.1	Begrepsbruk i rapporten.....	7
2	Rapportens metode.....	9
3	Systemutvikling: Utvikling av IT-systemer.....	11
3.1	Smidige metoder i systemutvikling.....	13
3.2	Smidig i offentlig prosjektmetodikk.....	14
3.3	Behov for en egen prosjektmetodikk for systemutvikling?	14
3.4	Hvordan praktiseres smidig utenfor statens prosjektmodell?.....	16
3.5	Finansiering av utviklingen utenfor statens prosjektmodell.....	17
3.6	Produktorganisering og produktteam	19
4	Debatten om smidige metoder og statens prosjektmodell.....	20
4.1	«Smidige fossefall»: SPM som en struktur for gjennomføringsfasen	21
4.2	Smidighet som et nødvendig alternativ	22
4.3	Finansierings- og styringsmodeller	23
4.4	Prosjektveiviseren.....	25
4.5	Mellom presise observasjoner og misforståelser	26
5	Smidig i SPM: ideal og virkelighet	28
5.1	Smidige digitale prosjekter i Statens prosjektmodell?	28
5.2	Semantikk og pragmatikk: Trinnvis, Stegvis og Smidig	30
5.3	Beskrivelser av ideal og virkelighet i etterevalueringer	33
6	Samspillet mellom statens prosjektmodell og smidige metoder	36
6.1	Hva er det substansielle i kritikken fra «smidig» i SPM?	36
6.2	Hvordan imøtekommer SPM egenskapene til smidige prosjekter?	39
6.3	Hva er rollen til kvalitetssikrerne i modningen av smidige initiativ innen SPM?	40
6.4	Departementets eierrolle og eierstyring innen SPM og smidig gjennomførte prosjekter, hvordan har dette vært praktisert?	41
7	Avsluttende tanker om «en dinosaur på krykker»	43
8	Referanseliste	44

(Forsidebildet er generert med OpenAI Sora)

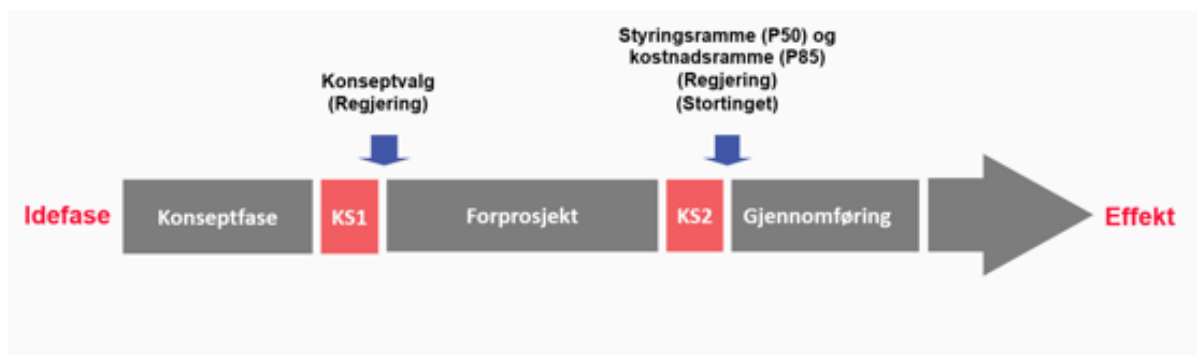
1 Introduksjon

Denne rapporten er en Concept arbeidsrapport og har til hensikt å brette ut en lang diskusjon om i hvilken grad *smidig programvareutvikling* (smidig) og Statens prosjektmodell (SPM) «passer sammen». Her forstått som to prinsipper for å strukturere og organisere arbeid og i hvilken grad disse to prinsippene lar seg forene på en hensiktsmessig måte. Noen av deltakerne i denne debatten mener at SPM er et hinder for effektiv prosjektgjennomføring av digitaliseringsprosjekt. Denne rapporten gjør en oppsummering av debatten og en vurdering av om påstanden at SPM er til hindring er rimelig eller ikke.

Dette har vi sett på gjennom en kombinasjon av teoretisk og logisk gjennomgang, basert på en empirisk analyse av en debatt som har pågått i kronikks form, og av våre samtaler med deltagere i diskusjonen og praktikere i eller nær prosjekter som gjennomføres under statens prosjektmodell. Vi har i gjennomgangen bevisst valgt å ikke identifisere informantene, da hovedpoenget er å spenne opp diskusjonen heller enn å tillegge konkluderende tyngde eller autoritet.

Temaene og invitasjonene har vært avgrenset til digitaliseringsprosjekter (eller etater som har slike prosjekter) som faller inn under statens prosjektmodell. Rapporten må derfor også leses som at den handler om prosjekter med høy grad av IKT i løsningsrommet, hvor vi ikke har sett på overførbarhet til andre prosjekter under SPM med hovedvekt på infrastruktur eller byggerier.

Sentralt i forståelsen av denne rapporten, er jo også en slags enighet om *hva* statens prosjektmodell er og ikke er. Det vil være utenfor dette arbeidet å gå inn i detaljene, men overordnet legger vi til grunn at statens prosjektmodell er en fase-inndeling for store statlige investeringsprosjekter. Disse deles i 4 faser (se figur under), fra Idé, Konsept, Forprosjekt og så Gjennomføring. Mellom disse fasene er det beslutningspunkter hvor man beslutter om initiativet er klart nok til å gå videre til neste fase. Dette omtales ofte som en «stage-gate» modell (eller fase-beslutning). Staten er på ingen måte alene om å ha en slik fase-beslutningsinnretning på store initiativer, og tilsvarende faser og beslutningspunkter kan man finne i f.eks. Equinors prosjektmodell, eller i prosjektledelsesstandarden PRINCE2.



Figur 1 Statens prosjektmodell (fra <https://www.regjeringen.no>, sist aksessert 31.10.2025)

Hovedvekten av struktur er i de tre første fasene av modellen (ide, konsept og forprosjekt), hvor det stilles krav til kontrollpunkter med en kvalitetssikringsordning – hvor kravene er forankret i Rundskriv R-108/23 som i en slags «spesialisering» av utredningsinstruksen for store statlige investeringsprosjekter.

Dette gir også tydelige føringer for finansieringen av tiltaket, med styringsramme og kostnadsramme. Dette formaliseres også i et «Sentralt styringsdokument» (SSD). I rapportens videre lesing legger vi til grunn at leseren kjenner Statens prosjektmodell og hvorfor den ble innført. I korte trekk ble kvalitetssikringsordningen med KS1 og KS2 (og det som omtales som Statens prosjektmodell) innført for å tydeliggjøre krav til beslutningsunderlag i to av de tidligere nevnte beslutningspunktene (stegene mellom «konseptfase og forprosjekt» og mellom «forprosjekt og gjennomføring»). Dette skulle sikre kvaliteten på beslutningsunderlaget for valg av konsept (primært i KS1) og for å øke kostnadskontrollen (primært i KS2) (Samset & Volden, 2013). I praksis er ikke Statens prosjektmodell bare en *fasemodell/prosjektmodell*, men også konkret en *finansieringsmodell* for de virksomhetene som gjennomfører prosjekter som faller inn under ordningen.

Digitale teknologier har blitt sentrale verktøy for tilnærmet alle virksomheter - offentlig og private. Verdiskaping og tjenesteyting/leveranse skjer i dag nærsagt alltid støttet eller drevet av informasjonssystemer. Digitalisering har gått fra å «sette strøm på papirskjemaer» til at det nesten har antatt en egen tyngdekraft (Øyum et al., 2024, s. 142). I 2019 utpekte Regjeringen Solberg, Nikolai Astrup til å bli Norges første digitaliseringsminister. Samtidig ble det også opprettet et nytt Direktorat (Digitaliseringsdirektoratet) som samlet «spydspissene innen digitalisering og utvikling av nasjonale felleskomponenter» (Haraldsen, 2019).

Bestillingen om mer digitalisering ble gjentatt i strategien for digitalisering av offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019): «*Offentlig sektor må øke sin evne til å jobbe smidig og innovativt slik at nye arbeidsmåter og prosesser kan tas i bruk. Digitaliseringsarbeidet handler ikke bare om hva vi skal digitalisere – men hvordan digitalisering kan skape innovasjon og bidra til effektivisering.*»

Det er nok en overtolkning å lese *smidig gjennomføringsmetodikk* på investeringsprosjektene ut av dette sitatet, så mye som et ønske om å være endringsvillig og innovativ. Samtidig understreker Digitaliseringsrundskrivets punkt 3 «Planlegging, styring og gjennomføring av digitaliseringstiltak» at «I gjennomføringen av IKT-prosjekter med en anslått samlet investeringskostnad på mer enn 10 millioner kroner, skal virksomheten bruke en *gjennomføringsmodell basert på god praksis*» (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024) (vår utheving). Denne «god praksis», henviser igjen til veilederen for *Digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell*, som fastslår «Smidig utvikling er den mest brukte gjennomføringsmodell for digitaliseringsprosjekter» (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024).

Samme år som man fikk en ministerpost og et direktorat for digitalisering, justerte også Finansdepartementet innslagspunktet for kvalitetssikringsordningen for store investeringsprosjekter (Finansdepartementet, 2019). Endringene kan oppsummeres som en *oppjustering* av innslagspunktet fra 750 millioner til 1 000 millioner. I hovedtrekk fordi prisstigningen siden forrige justering (2011) hadde ført til at ordningen i praksis hadde vokst nedover og dermed kvalitetssikrer «mindre» prosjekter enn tidligere. *Samtidig innførte man et skille mellom digitaliseringsprosjekter og øvrige investeringsprosjekter* – og innførte et særskilt **og lavere** innslagspunkt på 300 millioner for *digitaliseringsprosjekter*¹.

Som departementet skriver i den tilhørende pressemeldingen «Dette innebærer at flere digitaliseringsprosjekter vil bli omfattet av kravene. Endringen gjøres for å styrke oppfølgingen på et område som er viktig for utvikling av offentlig sektor.» (Finansdepartementet, 2023).

Dette hadde flere årsaker²:

- Over tid hadde man observert store investeringer (og økt pengebruk) på IT-prosjekter
- Prosjektenes kompleksitet var annerledes enn for øvrige investeringsprosjekter (i større grad grep de inn i menneske, organisasjon, teknologi *og regelverk* – samtidig)
- Prosjektene gikk ofte på tvers av organisasjoner
- Relativt sett lav nytte (med henvisning til forskning fra Jørgensen, 2015 og Flyvbjerg og Budzier, 2013).

Det siste er et mer styringsrelatert tema;

- Digitaliseringsprosjektene har ikke i samme grad som investeringsprosjekter i infrastruktur og bygd miljø, sammenlignbare materialkostnader; slik sett vil et 300 million kroners IT-prosjekt i arbeidstimer kunne tilsvare et infrastrukturprosjekt til om lag det dobbelte³.

Fra 2020 og årene som fulgte, ble debatten rundt *smidig gjennomføring* i prosjekter offentlige IT-prosjekter ført livlig i kronikker og andre fora – kanskje særlig i Digi.no – hvor det i løpet av 2020-2024 ble skrevet et trettitalls kronikker fra ulike parter om statens prosjektmodell og ulike problemstillinger relatert til smidig gjennomføringsmetodikk i offentlig finansierte prosjekter.

Denne rapporten setter seg fore å forsøke å tre inn i denne diskusjonen og gå nærmere inn på spørsmål som:

¹ Her peker departementet på definisjonen i Meld. St. 27 (2015-2016) Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet, kapittel 12: «Et digitaliseringsprosjekt er et utviklingsprosjekt eller endringsprosjekt hvor IKT utgjør en sentral del, og som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi.»

² Disse punktene er en gjengivelse fra underlaget for Digitaliseringsveilederen og ikke vår egen analyse.

³ Basert på en «tommelfinger»-antagelse om at et byggeprosjekt er 50% materialer og 50% timer; mens et digitaliseringsprosjekt er *nærmere* 0% materialer og 100% timer (vår anm).

1. **Hva er det substansielle i kritikken fra «smidig» i SPM?**
De overordnede temaene vil inkludere tidsvarighet på tidligfase, utviklingsarbeid i tidligfase, tidlig styringsbehov og behov for estimerer.
2. **Hvordan imøtekommer SPM egenskapene til smidige IKT-prosjekter?**
Er det slik at to «logikker» eller perspektiver står imot hverandre, og er det mulig å forene dem?
3. **Hva er rollen til kvalitetssikrerne i modningen av smidige initiativ innen SPM?**
I hvilken grad gir kvalitetssikrerne råd på gjennomføringsstrategi og styring av prosjektet? Er det særlige utfordringer med å kvalitetssikrer prosjektgrunnlaget i smidige prosjekter?
4. **Departementets eierrolle og eierstyring innen SPM og smidig gjennomførte prosjekter, hvordan har dette vært praktisert?**
5. **Hvordan praktiseres smidig i IKT-prosjekter utenfor SPM hvor styring og kontroll av kvalitet er sentralt?** Innenfor ulike typologier av IKT-prosjekt, «høy grad av konfigurasjon», «ERP», «sikkerhetskritisk», «produktorientert» osv.

1.1 Begrepsbruk i rapporten

En rekke begreper i denne rapporten er nært beslektet. Ta for eksempel begrepne programvareutvikling, systemutvikling, digitalisering. Programvareutvikling handler om å ny skrive eller oppdatere software program (begrepet koding brukes også her). Systemutvikling inkluderer programvareutvikling, men da skal man legge til litt andre elementer som design av system, hva man ønsker å oppnå osv. Digitaliseringsprosjekter inkluderer også noen andre elementer som data (det råstoff systemene skal arbeide med) og andre ting. Så de tre begrepene er ikke like, selv om de har stort overlapp. Legger vi så til begrep som informasjonsteknologi eller informasjons-og kommunikasjonsteknologi blir verden enda mer uklar.

Igjen går det an å trekke opp skiller mellom alle disse begrepene, skiller som kan være meningsfylte i noen sammenhenger. Men vi mennesker er ofte slurvete i begrepene og noen ganger bruker vi rett og slett ulike ord bare for å variere, etter hvem vi snakker med osv. Kort sagt, vi kan nok trekke opp begrepsmessige skiller, men vi må være klar over at i daglig tale så vel som i debatter i media kan begrepene brukes uklart og upresist. En slik uklarhet vil lett forsterke uenigheter og konflikter. Aktørene snakker ikke om det samme.

For det andre kommer begrepne fra ulike fagtradisjoner. Begrep som SPM, Idéfase, forprosjekt, KS1, KS2, Fossefall, Prince2 med flere har rot i fagtradisjoner som prosjektledelse. Innenfor dette er slike begreper veletablert med en bestemt mening. De er utviklet for og relevante for alle typer prosjekter. Andre begreper som er sentrale i digitaliseringsprosjekt som Smidig, Scrum, Systemutvikling, MVP er veletablerte fagtermer innenfor systemutvikling. De er utviklet for og relevante for alle former for systemutvikling, men de er ikke egentlig utviklet for å snakke om prosjektledelse. Personer med bakgrunn fra den ene fagtradisjonen har ikke nødvendigvis en god forståelse for hva begreper fra den andre fagtradisjonen innebærer.

I et digitaliseringsprosjekt som nødvendigvis ender opp med å kombinere disse to fagtradisjonene er det åpenbart at man da kan forsterke uenigheter og øke forvirring ved uklar begrepsbruk. Så en, men ikke den eneste årsaken til en diskusjon mellom aktører, er antagelig at det er mange og ulike begreper fra ulike fagtradisjoner som aktørene ikke alltid har full oversikt og forståelse for samt rett og slett at aktører bruker begreper unøyaktig.

Slike begrepsmessige og semantiske forskjeller er imidlertid ikke den eneste årsaken til debatten. Resten av rapporten skal se på andre forhold ved denne debatten. Som vårt eget forsøk på presisjon har vi lagt en oversikt over begreper i Vedlegg A på slutten av rapporten. Der nødvendig har vi også gitt en utklarende beskrivelse i fotnoter ved første bruk.

2 Rapportens metode

Innholdet i rapporten baserer seg på en kombinasjon av to delanalyser av dokumenter og kombinert med strategiske intervjuer.

Det er i hovedsak to typer dokumenter som ble innsamlet. Den primære kilden til å fange den underliggende diskusjonen og kritikken av statens prosjektmodell ble gjennomført som målrettet søk etter nøkkelord som «statens prosjektmodell» i Digi.no og Computerworld. Utvalgskriteriet her var kronikker som omtaler statens prosjektmodell [og digitaliseringsprosjekt]. Disse ble manuelt scannet for å undersøke relevans, samt bakover- og fremoverkobling av referanser – altså hvilke andre kronikker eller saker disse referer til. Dette søket ble gjennomført i oktober/november 2024. I tillegg ble det gjort strategiske søk i utvalgte saker i Stat&Styring og Magma som dekker fagfeltet offentlig forvaltning. Disse to tidsskriftene (Digi.no og Computerworld) ble identifisert gjennom åpne søk, og pekte seg ut som de redaktørstyrte mediene hvor debatten var levende, som i at det ble publisert innlegg og svar. Stat og Styring og Magma ble identifisert som kilder uten debattinnlegg, men mer faglige diskusjoner, og ble derfor ansett som der det var naturlig å lete etter synspunktene til de ulike aktørene.

Den andre kilden til dokumenter er kvalitetssikringsordningens produkter (kvalitetssikring 1, kvalitetssikring 2), og Concepts etterevalueringer av gjennomførte prosjekter. Disse ble kvalitativt vurdert om de representerte et digitaliseringsprosjekt. Listen over prosjekter vurdert til å inkluderes er i vedlegg. Dette ble naturlig nok avgrenset til åpne dokumenter – eventuelt de deler av dokumentene som er åpent tilgjengelig. De to dokumentanalysene gir dermed både et bilde av hvordan prosjektmodellen omtales og forstås i offentligheten, og hvordan den praktiseres i konkrete prosjekter.

Analysen følger i tradisjoner for dokumentanalyse, hvor det også ikke bare er sentralt *hva* som er sagt, men *hvem* eller i *hvilken* sammenheng det er fremført. Dette er særdeles viktig for kronikkene. Det ga også et bilde av aktørbildet i debatten. Denne er dominert av leverandører og konsulenter, mens departement og direktoratet i mindre grad også deltok. Kvalitetssikrerens stemmer er fraværende i den skriftlige debatten.

På bakgrunn av dokumentanalysen ble det identifisert flere gjentakende tema og påstander i den offentlige diskusjonen om statens prosjektmodell. Disse funnene ble brukt som utgangspunkt for en serie strategiske intervjuer med nøkkelpersoner som har innsikt i modellens praktiske anvendelse. For å teste og nyansere funnene fra dokumentanalysen ble det gjennomført intervjuer basert på en vurdering av hvem som kunne gi særlig innsikt i hvordan statens prosjektmodell forstås og praktiseres i digitaliseringsarbeid. Intervjuene hadde som formål å prøve ut og drøfte sentrale påstander fra den offentlige debatten, samt å belyse hvordan disse oppleves fra ulike posisjoner i forvaltningen og blant fagpersoner. Intervjuene ble gjennomført på Teams, over første halvår av 2025. Det ble utarbeidet en semi-strukturert intervjuguide (Vedlegg C) basert på dette som et

utgangspunkt, men det ble lagt vekt på åpenhet for å utforske de tema som informantene selv vektla.

Intervjuene ble foretatt med strategisk utvalgte aktører etter at hovedposisjoner var kartlagt gjennom dokumentanalyser. Hensikten med intervjuene var i større grad å få nyansert og utvidet de standpunkter som var fremmet i debatten, ikke å utvikle noen egne nye teorier på feltet. Intervjuene ble derfor primært analysert opp mot dokumentene, i hvilken grad de støttet, nyanserte eller forkastet de synspunkt som kom fram i dokumentene.

3 Systemutvikling: Utvikling av IT-systemer

Det å utvikle et IT-system er en tverrfaglig praksis som kombinerer ingeniørfag med forretningsforståelse og design. I sum kalles dette ofte for *systemutvikling*. Dette innebærer at man designer, bygger og vedlikeholder digitale løsninger som skal støtte eller muliggjør arbeid, beslutninger og samhandling mellom brukere. Slike systemer består av programvare (altså algoritmer som beskriver hvordan datamaskinen skal oppføre seg), databaser (strukturer for lagring av data og informasjon), samt nettverksfunksjonalitet for å utveksle data og informasjon mellom ulike systemer. Noen systemer involverer også brukergrensesnitt for informasjonsbehandling. Utvikling av IT-systemer involverer utvikling av hele eller deler av dette økosystemet.

Fossefallsmetoder: En lineær og sekvensiell tilnærming til programvareutvikling (og etter hvert også som en prosjektledelses-tilnærming).

I en fossefallsmetode er prinsippet at hvert trinn må være ferdigstilt før neste trinn kan starte. Typiske faser vil da være krav, design, utvikling/implementasjon, testing, utrulling og vedlikehold.

Dette står som motsetningsforhold til smidige metoder.

En IT-utviklingsprosess vil måtte dekke følgende aktiviteter – i varierende grad etter hva slags type behov som ønskes dekket (og behovets varighet):

- Forstå behovet
- Beskrive løsningen
- Designe løsningen
- Realisere løsningen
- Testing og feilretting
- Utrulling eller implementering
- Drift og vedlikehold

Listen ser ut som en fossefallsmetode og har helt klart elementer av det. Det er vanskelig å drive feilretting før man har noe å rette på. Samtidig vil det nok i praksis kunne være både overlapp og iterering av aktivitetene, etter en første realisering kan det hende man skjønner mer om behovet og må gå tilbake. Det viktige er at alle elementene dekkes, men rekkefølgen viser en form for logisk utvikling.

De første stegene vil typisk domineres av roller som løsnings- og programvarearkitekter; realiseringen delvis av it-utviklere eller programmerere. Avslutning av testing markerer ofte formelt overgangen mellom leverandør- og brukerorganisasjon. Her fremstilles dette som distinkte punkter, men disse griper naturlig nok inn i hverandre avhengig av problemets størrelse. For å sette det litt i perspektiv, er omfanget av tid til programmering typisk i størrelsesorden 25-30% av prosjektets tidsbruk (se case-beskrivelsene i (Jones, 2008) for erfaringsbaserte nedbrytninger) – altså er det de øvrige aktivitetene som ikke er programkode som dominerer tidsbruken i et IT-utviklingsprosjekt.

Behovet for å strukturere dette gjør også at det utvikles programvareutviklingsmetoder. Som en liten begrepsavklaring eller forankring av begreper så velger vi å beskrive noen av hovedtrendene innen programvareutvikling og en kort oppsummering av *smidig* som prosjektmetodikk i Norge per 2025. Dette temaet er også behørig omtalt i *Concept arbeidsrapport 2021-1 «Organisering av digitaliseringsprosjekter»* (Dingsøy et al., 2021, s. 6) og i *Concept rapport 75* (Jørgensen et al., 2024).

Programvare-«guruen» Barry Boehm oppsummerte sine perspektiver på programvareutvikling i det 20. og 21. århundre (Boehm, 2006). I artikkelen beskriver han en utvikling fra 50- og 60-tallets mer *maskineringsaktige* utvikling til at man får en formalisering rundt programvareutvikling og ikke minst programvareutviklingsmetodene på 1970-tallet. Dette er også opprinnelsen til begrepet «*fossefall*». I dag brukes begrepet kanskje primært som et motsetningsforhold til *smidig*, uten at man nødvendigvis har en så maskinell og ensrettet prosess som navnet eller historien skulle tilsi.

Dette avløses av en produktivitetsperiode (1980-tallet). Den samme Boehm beskriver i sin artikkel «A spiral model of software development and enhancement» (Boehm, 1986) det som ofte ansees som en av de tidlige definisjonene av en mer iterativ utviklingsprosess. Hvor man tok inn lærdom av at prototyping og såkalt risiko-drevet tilnærming (i denne sammenhengen risiko-kontrollerende) som en bedre metodikk enn de mer spesifikasjons-drevet utviklingsmetodikkene.

Det andre sentrale bidraget til programvareutviklingsmetodikken fra denne «produktivitets»-perioden (1980-tallet, jf Boehms perspektiver) er «The mythical man-month» av Fred Brooks (1991) (originalt utgitt i 1975, senere oppdatert i (Brooks, 1987) og senere utgivelser). Hovedtesen til Brooks er en observasjon av at «*Adding manpower to a late software project makes it later*» og en underliggende påstand at månedsverk som målestokk på programvareutvikling er en ukonstruktiv myte. I det senere kapittelet «No silver bullet», som ble lagt til i 1987, fremhever han også en påstand som av mange hevdes å stå den dag i dag, kanskje som en kontrast til hvor effektive nye metoder som iterative metoder m.v. har vært i å redusere problemet:

"there is no single development, in either technology or management technique, which by itself promises even one order of magnitude improvement within a decade in productivity, in reliability, in simplicity." (Brooks, 1987).

Regnekraften og kapasiteten ved IT-systemer fortsetter å øke gjennom hele 80- og 90-tallet («concurrent processes»), og 90-tallet er sånn sett preget av mer fokus på prosess og prosess-standardisering, og idéene om gjenbruk av komponenter og design gir vind til trender som mer modell-drevet utvikling. Det kan jo også forstås som en kodifisering og innramming også av programvareutviklingen samtidig som at verktøyene også for programvareutvikling blir mer standardisert.

Det er ikke en klar skillelinje mellom plan-drevet («fossefallsbasert») utvikling og overgangen til iterative og mer smidige metoder, men det virker å være konsensus om at det er konsekvensen av

flere ulike fenomener som fører til overgangen til eller tvinger frem bruken av smidige metoder. Boehm beskriver 2000-tallet som et fokus på «Agility and Value». «Det smidige manifest»⁴ - som av mange regnes som selve opprinnelsen til smidig IT-utvikling som noe større enn en ingeniørfaglig øvelse, kom også ut i 2001.

Årsaken var sammensatt og inkluderte en lang rekke erfaringer med hvor dårlig kontroll selv solide plan-drevne utviklingsmetodikker ga – med tilhørende dårlig kostnadskontroll. Kombinert med et økende tempo i endringer i behov etter hvert som IKT ble stadig viktigere verktøy. Dette er ofte sett i kombinasjon med fremveksten av internett, som gjorde det mulig å distribuere ny programvare i et helt annet tempo enn tidligere. Dette medførte krav om fleksibilitet og tempo som passet dårlig med lange utviklingsløp før gevinster kan etterprøves.

3.1 Smidige metoder i systemutvikling

Smidige metoder: En rekke beslektede utviklingsmetoder som legger vekt på iterativ og dermed sirkulær eller ikke-lineær tilnærming til programvareutvikling (og etter hvert også som en prosjektledelses-tilnærming).

Hovedargumentet er at systemer av ikke-triviell størrelse har såpass mye kompleksitet og usikkerhet rundt detaljering at hver iterasjon vil føre til læring som gjør utviklingsorganisasjonen bedre rustet for å vite hva fremtiden bringer. Ved å anerkjenne denne læringen så unngår man å fryse planen for tidlig.

Vi har i denne teksten brukt *smidig* som en upresis merkelapp på en lang rekke beslektede *utviklingsmetodikker*. Det de har til felles er i alle fall en erkjennelse av at systemutvikling har lav forutsigbarhet, og at idéen om at man kan spesifisere opp arbeidet separat fra å utføre arbeidet ikke holder. Smidig (eng. *Agile*) som sådan regnes som formelt definert ved «The Agile Manifesto», som nedfelte en del prinsipper for programvareutvikling i 2001⁵. Dette er gjenstand for mye forskning og diskusjon, men har prinsipper som ligner og kan finnes igjen både i *Lean* og en videreutvikling av Boehm og Brooks. Smidig – som beskrevet i det agile manifest, kan sees på som en naturlig forlengelse av metodikk som Scrum (som er en metodikk fokusert på korte iterasjoner i team). Andre eksempler er eXtreme Programming (XP) med praksis som programmering i par av

utviklere og kontinuerlige (små) leveranser.

Det viktigste i dette arbeidet er ikke formelt hva *smidig er eller ikke er*, men at det er en vesentlig endring i organisering av programvareutviklingsprosjekter som gradvis blir tatt opp og tilpasset i prosjektorganisasjoner utover 2000-tallet. Det er også naturlig gjenstand for utvikling (og lokale tilpasninger) slik at i dag brukes *smidig* om en lang rekke verktøy, praksiser og prinsipper.

Det sentrale i disse prinsippene er at man skal ha *læring fra utførelse tilbakekoblet inn i planlegging og styring*. Gjennom å gjøre tidlige leveranser, så vil man komme til kunnskap som vil påvirke planen

⁴ Kan leses på <https://agilemanifesto.org>

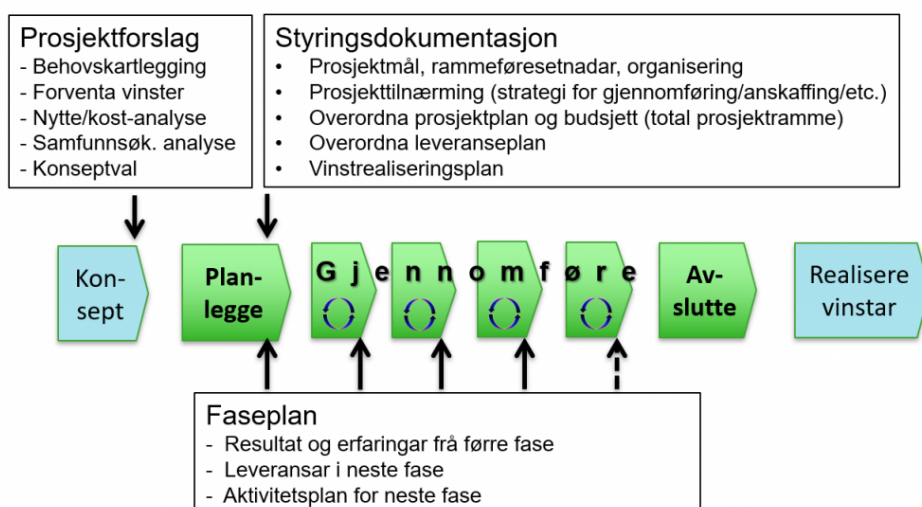
⁵ <https://agilemanifesto.org>

for fremtidig arbeid (for alle tre prosjektmetrikkene tid, kost og kvalitet). Fordi man heller ikke har lagt en veldig detaljert plan tidlig, så kan man lettere utnytte denne læringen til å stadig oppdatere og legge beste kunnskap til grunn for videre arbeid.

3.2 Smidig i offentlig prosjektmetodikk

Prosjektveiviseren⁶ til Digitaliseringsdirektoratet presiserer selv at den legger vekt på Scrum-baserte⁷ prinsipper og trekker også frem PRINCE2® Agile og en slags oversettelse mellom typiske prosjektbegreper i offentlig regi og Scrum.

PROSJEKTVEIVISAREN ILLUSTRERT FOR BRUK AV SCRUM



Figur 2 Gjengivelse av Prosjektveiviserens overordna styringsdokumentasjon og faseplaner - og hvordan disse kan inndeles i sprinter (fra digdir.no)

Figuren gjengir digitaliseringsprosjekter uten formelt å bruke formuleringene som kommer fra SPM, selv om aktivitetene og resultatene her vil være gjenkjennbare fra kvalitetssikringsordningens første og andre trinn – om enn med litt andre navn. Det viktigere, som vi vil komme tilbake til, er at den grafisk fremstiller *smidig* som en modell for gjennomføringsfasen av prosjektet.

I det tekstlige underlaget gir den eksempler også på hvordan konsept- og planleggingsfasene kan deles opp i tidsavgrensede sprinter.

3.3 Behov for en egen prosjektmetodikk for systemutvikling?

Som Boehm beskrev, allerede siden 70-tallet, da systemutviklingsprosjektene ble så store i antall mennesker, omfang og penger at de medførte reell prosjektorganisering, har det vært en diskusjon

⁶ https://prosjektveiviseren.digdir.no/prosjekttyper/prosjektstyring-og-smidig-utviklingsmetodikk/79#kva_er_smidig

⁷ Scrum kan enkelt oppsummeres som en rekke team-orientert organiseringsprinsipper og praksiser for programvareutvikling

i hvilken grad systemutviklingsprosjekter (som i dag kanskje oftere kalles digitaliseringsprosjekter) har en logikk som er distinkt fra prosjekter for øvrig. Eller satt på spissen, krever prosjektledelse av digitalisering ferdigheter, metoder og prosesser distinkt fra andre prosjekter?

Et argument *for* er at man i forståelsen av digitaliseringsprosjekt, ofte trekker systemrammen for prosjektet noe større enn hva man gjør for eksempel for et infrastruktur- eller byggeprosjekt; «Et digitaliseringsprosjekt er et utviklingsprosjekt eller endringsprosjekt hvor IKT utgjør en sentral del, og som endrer arbeidsprosesser, organisering, regelverk eller teknologi.» (vår uthevelse i definisjonen i Meld. St. 27 (2015-6)). Sann sett er mange digitaliseringsprosjekt både et leveranse- og et mottaksprosjekt i ett og samme prosjekt, men også et endringsprosjekt og et teknologiutviklingsprosjekt. Det blir også naturlig nok også fler- eller tverrfaglig av natur når man skal bedrive teknologi-utvikling (eller tilpasning), samtidig som man skal drive organisasjonsendring og regelverksendringer. Samtidig skal man ikke overdrive hvor mye at organisasjonsendring er noe eget for digitaliseringsprosjekter. En gjennomgang av målformuleringen i syv store statlige byggeprosjekter, viste at også byggeprosjekter som hovedregel har mål om synergier gjennom å jobbe annerledes etter tiltaket (f.eks. gjennom samlokalisering) (Welde et al., 2021).

I grove hovedtrekk så har digitaliseringsprosjekter tydeligere innslag av følgende faktorer (enn andre store investeringsprosjekter som f.eks. bygd miljø) som alle regnes som utfordrende for god styring:

- Høy reell kompleksitet
reelt dynamiske effekter mellom prosjektets ulike komponenter hvor grensesnitt avhenger av hverandre, og endringer i informasjonsmodeller vil påvirke andre deler av prosjektet. Her ikke utelukkende i den konkrete leveransen, men også i leveringen, altså kompleksitet i arbeidsprosesser og organisering.
- Rask endringstakt og/eller dynamiske krav (i omgivelsene)
relativt sett hurtig utvikling av teknologi, som utfordrer både relevans og levedyktighet i valg; høy grad av distribuering og grensesnitt utenfor prosjektet som også kan medføre endringer i krav utenfor prosjektets kontroll
- Tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid
digitaliseringsprosjekter påvirker andre sektorer eller etater enn den etaten som er prosjektansvarlig, med de utfordringene det medfører i koordinering, gjensidig tilpasning og informasjonsflyt. Også på tvers av offentlig/private, med utfordringer rundt etatsøkonomi, samfunnsøkonomi og evt. gevinst/ulempe for privat sektor.
- Forventning om kontinuerlig gevinstrealisering
de fleste større digitaliseringsprosjekt har i dag også ulike former for trinnvis ibruktakelse og dermed løpende gevinstrealisering. Dette stiller noen ytterlige krav til prosjektet, og medfører noen ganger en utydelig overgang mellom prosjekt og drift. Kan være ekstra krevende der gevinster oppnås (utelukkende) av andre enn den som bærer kostnadene.

- Relativt lav kvalitet (her som presisjon) på estimering av tid/kost/omfang
Concept-rapport nr 75 tar opp nettopp «anbefalinger om estimering av kostnader, tid og nytte for smidig IT-utvikling» (Jørgensen et al., 2024). Deres resultater viser at estimeringsnøyaktigheten i IT-prosjekter er noe lavere enn hva som ofte regnes som akseptabel estimatusikkerhet i andre prosjekter.

Det er i seg selv ikke noe stort poeng i å konstatere at digitalisering er *annerledes* enn andre prosjekter, men det viktige er *om og eventuelt hvordan* disse faktorene tvinger noen prioriteringer i operasjonalisering av statens prosjektmodell til overflaten. Det er heller ikke slik at digitaliseringsprosjekter nødvendigvis er et homogent utvalg, innholdet varierer også mye med i hvilken grad man anskaffer nøkkelferdig teknologi med et eventuelt begrenset omfang av lokal tilpasning – til løsninger som utvikles skreddersydd for kun én virksomhet. Noen prosjekter har også større innslag av maskinvare og programvare (som f.eks. togradio-løsningen GSM-R), mens andre prosjekter består tilnærmet utelukkende av programvare.

Dette er uansett viktige premisser for den diskursen, hvor mye av fokuset er nettopp på at en eller flere av disse faktorene er så vesentlige eller unike at det kanskje krever en annen prosjektmodell.

3.4 Hvordan praktiseres smidig utenfor statens prosjektmodell?

Rapportens femte forskningsspørsmål går spesifikt på praktiseringen av smidig utenfor offentlige prosjekter. Tilsvarende som om det er vesentlig [i forhold til statens prosjektmodell] om det er et digitaliseringsprosjekt – er det også interessant om det er andre prosjekt-«typologier» som også er problematisk å gjennomføre smidig? Her tenker man intuitivt på prosjekter med særlig spesielle krav til kostnads- eller kvalitetskontroll. Selv om det i systemutvikling kan fremstå som om smidige metoder i dag langt på vei er den eneste tilnærmingen, er nok praktiseringen noe nærmere kombinasjoner eller hybrider med smidige prinsipper kombinert med mer plan-kontrollerende grep. Samtidig så ser vi at også i sektorer med særlige regulatoriske krav (som f.eks. safety-krav i bilindustri, jernbanesikringsanlegg eller medisinsk programvare) også tyr til mer smidige tilnærminger.

Det er nok korrekt å oppsummere utviklingen siden omtrent 2000 i den retning at smidige prinsipper (i alle fall hvis man inkluderer hybrider) er hovedregelen.

Case-studier viser at også i typiske «konfigurasjonstunge»⁸ prosjekter som f.eks. i ERP (Enterprise Resource Planning, typisk virksomhetsstyringsprogramvare for produksjon/logistikk) er hybride smidig modeller i utbredelse (Tobisch et al., 2024). Tilsvarende benytter Helseplattformen AS

⁸ Konfigurasjonstung henspiller her på at dette er prosjekter som innfører systemer som ofte har innebygget ekstrem fleksibilitet fra leverandør, og istedet for reell ny systemutvikling av en løsning er prosjektet i hovedsak tilpasning og *konfigurerings* av eksisterende programvare til lokale forhold. Dette er motsatsen til skreddersøm, hvor et system utvikles med én kunde og et definert behov.

(Elektronisk Pasient Journal-leverandør for Midt-Norge) også sprint-basert planlegging både i tilpasning og ikke minst i forbedringsarbeidet av sin elektroniske pasient journalløsning. Dette er i utgangspunktet også konfigurert programvare (tilsvarende som ERP ofte er), hvor man jobber etter smidige såkalte «spesialist» eller «optimerings»-sprinter etter modell fra leverandøren Epic (se Sieja mfl. (2019) for en amerikansk beskrivelse av den samme metoden som benyttes i Norge). Det sentrale her er Scrum-prinsippene i tidsavgrensning og sterk nyttestyring. Dette på toppen av en produktorientert logikk hvor den amerikanske leverandøren i utgangspunktet leverer kvartalsvise oppdateringer, mens Helseplattformen som lokal leverandør gjør mer fortløpende kontinuerlige endringer.

Selv om hvordan agil praktiseres varierer stort med prosjekt og virksomhet, så finnes det i dag spor av smidige praksiser også innenfor sektorer som er underlagt strenge regulatoriske regler – hvor etterlevelse tidligere har vært garantert gjennom fossefall eller såkalte v&v-modeller (verifikasjon og validering). Her er det også utvikling av hybride modeller som ivaretar safety-kritiske deler i mer smidige tilnærminger (Heeager & Nielsen, 2020). Heeager & Nilsen viser dog at det er viktig å tilpasse utviklingsmetodikken til rammebetingelsene, og man har derfor også fått fremvekst av særlige smidig tilpasninger som SafeScrum (Stålhane et al., 2012) og etterhvert særlige smidige metoder nettopp for å jobbe utelukkende med sikkerhet (Stålhane & Myklebust, 2016).

Noe av kritikken mot fasemodellen som statens prosjektmodell har vært tuftet på, er et premiss om at en fasemodell ikke kan være smidig – nettopp fordi faser impliserer en sekvens. Robert G. Cooper, som opprinnelig beskrev Stage-Gate-modellen for produktutvikling, har i senere år videreutviklet konseptet gjennom det han kaller Agile-Stage-Gate. Denne hybride tilnærmingen bygger på erfaringer fra smidig programvareutvikling, men er tilpasset utvikling av fysiske produkter i industrien. Cooper og Sommer (2016) kombinerer Agile-Stage-Gate plan- og beslutningsstrukturen som kjennetegner Stage-Gate-systemet – med sine trinnvise faser og beslutningspunkter – med iterative og fleksible prinsippene fra smidig; som sprint-sykluser, kontinuerlig kundetilbakemelding og tverrfaglige, dedikerte team.

Resultatet er en mer responsiv og læringsorientert prosess som beholder styringslogikken fra Stage-Gate, men tillater raske tilpasninger underveis. Cooper viser til at metoden særlig egner seg for produsenter som står overfor raske markedsendringer eller høy teknologisk usikkerhet, og at tidlige erfaringer fra industribedrifter som LEGO og Siemens viser både kortere utviklingstid, høyere teammotivasjon og bedre kundeinvolvering (Cooper & Sommer, 2016).

3.5 Finansiering av utviklingen utenfor statens prosjektmodell

Innledningsvis så påpekte vi også at statens prosjektmodell for virksomhetene også er en måte å finansiere prosjekter. Det å komme gjennom beslutningspunktene i modellen medfører også at virksomheten kan oppnå finansiering for tiltaket sitt.

Vi gjør i denne rapporten et slags skille mellom statens prosjektmodell som en fasemodell for prosjekter (kanskje primært prosjekters tidligfase) og statens prosjektmodell som en

finansieringsmodell for store statlige initiativer. For mange er dette da knyttet til kravene til anslag på usikkerhet, som igjen gir en styringsramme og kostnadsramme.

Også i privat sektor er det få klare svar på hvordan *finansiering* av smidig utvikling faktisk skal håndteres. Cao mfl. (2013) viser at store virksomheter som forsøker å kombinere smidige utviklingsprinsipper med tradisjonelle budsjettprosesser møter det de beskriver som et «grunnleggende strukturelt misforhold»: finansfunksjonen er bygd for forutsigbarhet og kontroll, mens smidig metodikk er bygd for endring og læring. Der tradisjonell prosjektstyring legger vekt på beslutninger i forkant og fastlåste kostnadsrammer, forutsetter smidig løpende prioriteringer og fleksibel ressursbruk.

Vierlboeck mfl. (2019) beskriver også dette som et «uløst problem», også i modne private virksomheter. I deres analyse av såkalte «structured agile budgeting»-forsøk fant de at selskapene endte med å utvikle hybride ordninger hvor virksomheten forsøkte å bevare tradisjonell kontroll, mens utviklingsmiljøene søkte større frihet til å omprioritere. Resultatet ble ofte to parallelle logikker: én som krevde dokumentasjon, forankring og fasestyring, og én som opererte med kontinuerlig iterasjon og fleksibilitet. Slik sett er ikke utfordringen særskilt for staten — det er en systemisk spenning mellom finansiering som styringsmekanisme og smidig som arbeidsoppstykkingsmekanisme.

I en casestudie fra tysk bilindustri ble det forsøkt å etablere “lean portfolio management” og verdistrømbasert finansiering, men prosessen strandet delvis fordi de underliggende budsjettcyklusene fortsatt var årlige, og beslutningsmyndigheten var sentralisert (Mayer & Recker, 2025).

I litteraturen virker dette som et like stort problem i privat sektor som i offentlig, og snarere et uttrykk for at smidig og finansiering opererer med to fundamentalt ulike tids- og kontroll-logikker.

3.6 Produktorganisering og produktteam

Som en ekstra ingrediens i den diskusjonen; i parallell eller som en direkte konsekvens av digitalisering, så har det også vokst frem et nytt organisasjons- eller organiseringsprinsipp med grunnlag i smidig, nemlig «produktorganisering» eller «produktteam». Det er et slags svar på at flere av disse digitale løsningene som er utviklet (i digitaliseringsprosjekter) har et liv og en utvikling også mellom prosjekter. De krever kontinuerlig vedlikehold som kan utføres av de samme ressursene som utvikler nye løsninger. Dette gjør at man så et behov for en mer stabil organisering uavhengig av prosjektets midlertidige organisering. Dette ble så til produktteam. Produktteamene har ansvaret for et produkt, som kan være en knippe med (programvare)tjenester, dataprodukter eller kombinasjoner av funksjonalitet og data som naturlig hører sammen. F.eks.

har Statens vegvesen et «produktteam med hovedfokus på å forbedre en løsning for inspeksjoner av bruer i sin helhet, samt planlegging og oppfølging»⁹.

Dette er et organiseringsprinsipp som har blitt førende både i offentlig og privat sektor. Utbredelsen i norske statlige etater er godt diskutert i Nesheim og Lekve (2024). I denne artikkelen diskuteres også nettopp hvordan fundamentet i produktorganiseringen (og «de-prosjektifiseringen» av smidige prinsipper (Nesheim, 2023)) står i motstilling til prosjektorganiseringen (og da naturlig nok også statens prosjektmodell som et uttrykk for prosjektorganisering).

Med dette nye organiseringsprinsippet, så er også rollen som «produkteier» (som kommer fra smidig) etablert med et særskilt ansvar for å prioritere produktenes backlog og maksimere nytten gjennom teamets prioriteringer. Senere har det også oppstått en produktleder-rolle som i større grad også fanger en del av den varige karakteren ved produktorganiseringen, hvor produktlederens ansvar ofte beskrives noe videre med produktvisjon, utforskning (for å identifisere og validere nye brukerbehov) samt ivareta koordinering der det er mer enn ett utviklingsteam som jobber innenfor et produktområde. Noen har også en produktområdeleder som igjen koordinerer produktlederne. En god beskrivelse av en konkret etats innføring og strukturering av produktorganisering finnes i Nesheim (2024).

Produktorientering og produktteam:

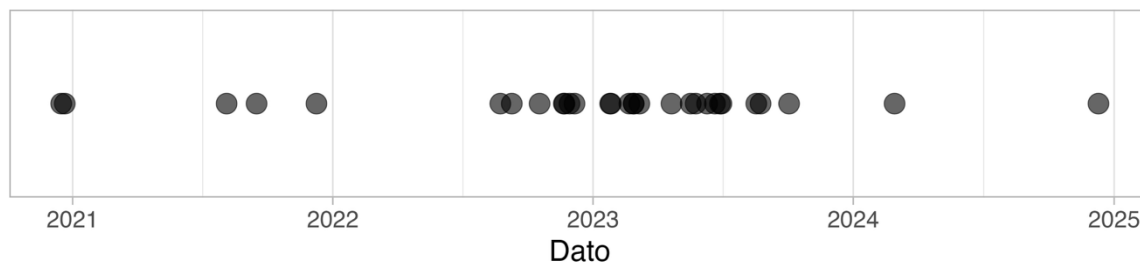
er en videreutvikling av organiseringsprinsippene fra smidig-manifestet, men tilpasset mer varige strukturer hvor team får ansvar for produkter av tjenester og data, både i utvikling, forvaltning og identifisering av videre behov.

Organiseringsprinsippet kalles ofte produktorientering av organisasjonen, hvor produktteam med selvstyre får ansvar for å ivareta organisasjonens produkter (produkter her inkluderer tjenester og data, altså ikke nødvendigvis produkter forstått som en salgsvare).

⁹ <https://www.digi.no/tumstudio/statens-vegvesen/annonse-anita-og-hege-leder-vegvesenets-forste-steg-mot-ki-drevet-bruinspeksjon/559712>

4 Debatten om smidige metoder og statens prosjektmodell

Kapitlet belyser det første forskningsspørsmålet: *Hva er det substansielle i kritikken fra «smidig» mot SPM?* Som vi innledningsvis har nevnt har denne debatten gått ganske friskt i fagpressen mellom et lite antall aktører. I vår gjennomgang av kronikker, identifiserte vi 30 bidrag gjennom de søkeordene som ble brukt (kombinert med gjennomgang av kronikkene for å se om de svarte på konkrete innspill). Når man summerer det opp, er det én forfatter som står for, alene eller i samarbeid, 7 av bidragene, av i totalt 22 forskjellige bidragsytere.



Figur 3 Spredning av kronikkbidrag over tid

Dette kapitlet har ikke som mål å analysere materialet i dybden, men å gi en strukturert oppsummering av den diskusjonen som har utspilt seg om forholdet mellom smidige metoder og Statens prosjektmodell. Vi presenterer hovedlinjene i kritikken slik de kommer frem i kronikker og debattinnlegg, uten å ta stilling til gyldigheten av argumentene. Kapitlet bør derfor leses som et deskriptivt bakteppe, hvor analysen og de mer fortolkende vurderingene kommer i de senere kapitlene.

Veldig overordnet så domineres debatten av leverandører og rådgivere som leverer til offentlige digitaliseringsprosjekter, snarere enn representanter fra forvaltningen selv. Flere hevder at statens prosjektmodell *bygger på antagelser som ikke passer moderne digitaliseringsprosjekter*. Antagelsen er at man kan forutsi løsning, tid og kostnad på forhånd, og at beslutninger kan tas høyt opp i hierarkiet (f.eks. (Ryeng, 2023)). Dette hevdes å være feil og lite hensiktsmessig ut ifra et argument om at nytteverdi i IT-prosjekter ofte best oppdages underveis, og fordi ingen egentlig kan vite på forhånd hvilken (teknisk) løsning som vil fungere best. Derfor bør man heller starte flere små initiativer, feile raskt, og satse videre på de løsningene som faktisk leverer verdi.¹⁰

Det argumenteres for at både finansiering og styring bør være løpende og fleksibel, slik at man justerer kurs og ressursbruk i takt med erfaringene som gjøres. Statens prosjektmodell er dårlig tilpasset store IT-prosjekter, fordi det skaper en *illusjon av kontroll* som i realiteten ikke stemmer.

¹⁰ Dette viser også at å avgrense analysen til gjennomføringsfasen I statens prosjektmodell, ville være en kortslutning, selv om altså en smidig tilnærming for det meste handler om nettopp prosjektgjennomføring.

4.1 «Smidige fossefall»: SPM som en struktur for gjennomføringsfasen

Et av de tidligere innleggene under dette hovedtemaet, «*Det går ikke an å jobbe smidig i gjennomføringsfasen til et fossefallsprosjekt*¹¹» (Gorman, 2020), griper over flere av de sentrale poengene i kritikken. Kronikken handler ikke per se om SPM, og bygger på et premiss om at IT-prosjekter har en annen indre logikk enn bygge- og anleggsprosjekter.

Overskriften henter til nettopp denne sekvensielle faseorienteringen i statens prosjektmodell. Ut fra dette premisset utledes det at det er en fundamental mistilpasning mellom SPM som en styringsmodell for digitaliseringsprosjekter fordi den er designet for styring av prosjekter med mer fysisk tilsnitt. Premisset baseres på at digitaliseringsprosjekter har (ifølge kronikken) høyere kompleksitet og derfor bedre løses for eksempel med tidlig validering gjennom prototyping/utvikling, og at skiller mellom utvikling, drift og vedlikehold er mindre hensiktsmessig for IT-systemer hvor det kan være samme person og aktivitet i alle tre faser. Dette bygger opp under et argument om at IT-systemer bør deles opp i styrbare størrelser, fordi det er svært krevende å være effektiv i store prosjekter fordi koordinering av kompleksitet vil spise effektivitet.

Et spesielt problem er at store IT-prosjekter ofte blir for komplekse og krever for mye koordinering hvis man deler oppgavene feil. Dermed må man heller ta utgangspunkt i ulike brukergrupper og la teamene levere konkret verdi i små steg, fremfor å følge en rigid «planleggings- og gjennomføringsfase» fra bygg- og anleggssektoren (Gorman, 2020).

Digital innovasjon krever mer fleksibilitet, raskere læring og muligheten til å feile tidlig, noe modellen ikke legger til rette for når prosjektene må gjennom omfattende utredninger og kvalitetssikringer. Digitaliseringsprosjekter bør heller få finansiering og struktur som forsknings- og utviklingsarbeid, der midlene kan tildeles trinnvis og uten unødige forsinkelser. Slik kan prosjektene levere verdi og justere kurs underveis, i stedet for å følge skippertaksmetoden som bidrar til at løsninger blir utdaterte før de er ferdige. Dermed kan man unngå at staten bruker mye tid og penger på planlegging samtidig som at teknologien og omgivelsene løper fra dem (Grønning & Milde, 2021).

Teknologien utvikler seg så raskt (objektivt sett raskt, men også relativt sett raskere enn for byggeprosjekter) at tidligfase-arbeidet løper en risiko å miste relevans – enten fordi teknologien utvikler seg, eller fordi man unødig tidlig låser seg i feil teknologisk plattform og dermed går glipp av positiv oppside på et senere tidspunkt¹².

Grønning & Milde (2021) fremfører at store statlige digitaliseringsprosjekter ofte blir for trege og kompliserte i en tidligfase på 2 til 2,5 år fra idé til oppstart, samt i en gjennomføringsfase på 2-3 år

¹¹ For ordens skyld så er denne kronikken et svar i en lengre diskusjon om det konkrete prosjektet Akson (nå nedlagt), hvor prosjektet anklages for å ha brukt relativt sett for mye ressurser på tidligfase og ikke kommet i gang med utvikling.

¹² Manglende utnyttelse av muligheter er ikke særskilt for digitalisering, dette er en generell prosjektledelsesutfordring at trussel tenkning får mer fokus enn mulighetstenkning (A. Johansen et al., 2016)

– som gir en totaltid for tiltak på 5-6 år. Dette innebærer at man løper risikoen for at de teknologiske rammebetingelsene har endret seg og at man systematisk vil kunne underprestere i henhold til innbyggernes forventninger. Her peker man på at reduksjon i dokumentasjonskrav, og enda sterkere trinnvis utvikling (altså tidligere utvikling, for å realisere gevinster og lære underveis) ville ha bidratt til å redusere denne strukturelle risikoen.

SPM blir beskrevet som overdrevent «planstyrt» og for å ikke ha tydelige rammer for smidig gjennomføring, særlig i tilfeller der løsninger og mål ikke er klare fra starten. Samtidig foreslås det å bruke mer «verdidrevet rapportering», korte konseptfaser («ambisjonsfaser») og smidige kontrollregimer, blant annet for å håndtere usikkerhet bedre (Donati, 2023a). Dette leser vi også som en kritikk av *fase-modellen* SPM, og ikke nødvendigvis like sterkt av *finansieringsmodellen* SPM.

Gjessing (2024) fremhever at dagens finansierings- og styringssystem i offentlig sektor er tilpasset «tradisjonelle, forutsigbare prosjekter og ikke løpende utprøving og innovasjon». Videre foreslås en ny «*utprøvingsinstruks*» som tillater mer fleksibilitet, hyppig tilbakemelding fra brukere, og større rom for eksperimentering uten omfattende forhåndsplanlegging. En slik instruks skal fremme gradvis læring, felles ansvar for resultater og muligheten til å feile tidlig og rimelig – i stedet for å satse og bevilge store budsjetter på idéer som ennå er utestet. Her vises det til at for mye dokumentasjonskrav og hierarkisk kontroll kan kvele nytenkning, mens målrettet utforsking gir bedre sjanse for å treffe reelle behov. Poenget er at dette ikke undergraver demokratiske prinsipper, men snarere øker ansvarlighet ved å basere avgjørelser på faktisk brukerverdi fremfor mer «spekulative» analyser.

4.2 Smidighet som et nødvendig alternativ

«Først når kode bremser politikken, forstår politikerne verdien av smidighet» (Milde, 2022a), her argumenteres det for at politisk vilje er avgjørende for å gjøre offentlig sektor i stand til å reagere raskt på nye behov og muligheter i den digitale utviklingen. Det vises til at NAV fikk på plass en ny digital søknadsløsning i løpet av dager under pandemien, og at dette bare skjedde fordi kode og teknologi plutselig ble et politisk hinder for gjennomføring av vedtatte tiltak. Samtidig påpeker han at dagens systemer, med blant annet statens prosjektmodell, skaper unødvendige forsinkelser fordi de fokuserer for mye på dokumentasjon og kvalitetssikring før oppstart. Et konkret forslag er å se på digital produktutvikling omtrent som forskning og utvikling, hvor man raskt lærer gjennom prototyper og eventuelt feiler tidlig fremfor å bruke mye tid på forhåndsgodkjenninger. Dermed kan offentlig sektor unngå å komme bakpå og heller være forberedt på neste store krise eller reform.

«Hvilket blir det første smidige partiet?» (Milde, 2021) argumenterer for at suksessfull digital omstilling ikke bare handler om teknologi eller finansiering, men hvordan man faktisk organiserer og leder prosjekter. Statens prosjektmodell, «som kan ta flere år fra idé til reell oppstart», trekkes frem som et eksempel på hvorfor dagens rammeverk står i veien for smidige og kontinuerlige prosesser. Det argumenteres for at politikerne i stedet bør legge bedre til rette for fleksible

arbeidsmetoder, slik at offentlige organisasjoner kan reagere raskt og levere reell verdi til innbyggere. Forfatteren etterlyser et «startskudd» i form av politisk engasjement rundt smidighet, og spør hvilket parti som vil være først ute med å fremme en slik tilnærming. I det litt større spørsmålet «Hvorvidt smidig utvikling er forenlig med offentlig sektors styrings- og beslutningsprosesser» understrekes at selv om smidig metodikk gir fordeler som brukernær utvikling og fleksibilitet, utfordrer den etablerte systemer for demokratisk ansvarliggjøring og budsjettstyring. Strenge krav til dokumentasjon og fossefallsmetodikk er forankret i demokratiske prinsipper, der politikere må kunne stilles til ansvar for store investeringer (Kazagic, 2022). Kazagic argumenterer derfor for at offentlig sektor i dag kun har et begrenset handlingsrom for smidig praksis, og peker på behovet for en grundig utredning og mulig modernisering av styringsmodellen dersom smidig utvikling skal få en større rolle fremover.

Mange organisasjoner ønsker å jobbe mer smidig, men samtidig klamrer seg til de samme, rigide styringsrutiner de alltid har hatt (Soleglad, 2023). Argumentet er her at dette behovet for kontroll kan blokkere den fleksibiliteten og evnen til å håndtere usikkerhet som smidig metodikk krever. Ettersom smidig innebærer iterativ prøving og feiling, vil tradisjonell «forutsigbarhet» ikke alltid være mulig, og ledere må våge å akseptere mindre innledende kontroll. Særlig innen det offentlige blir dette ekstra utfordrende, siden statens prosjektmodell og politiske rammer ofte forlanger høy grad av dokumentasjon og sikkerhet. Hovedbudskapet er at styring ikke må avvikles, men bør tilpasses, slik at prosjekter kan utvikle seg raskt og autonomt innenfor tydelige rammer og gevinstmål.

Med eksempelet fra Statens pensjonskasse, vises det til at man kan oppnå god kostnadskontroll i smidige prosjekter, så lenge styringsunderlaget er verdidrevet framfor plandrevet (Donati, 2023c). Pensjonskassen hadde brukt såkalte «operative mål» for å definere tydeligere delmål som skaper løpende verdi og dermed gir styringsdata underveis. Denne tilnærmingen kontrasteres med statens prosjektmodell, der smidige prosjekter «fortsatt blir presset inn i et rigid rapporterings- og kontrollregime» som ikke tar høyde for uavklarte løsninger og kontinuerlig læring. Departement og andre bevilgende myndigheter kan få bedre løpende innsikt ved å bruke krav som er forankret i forretningsverdi og ikke i detaljerte løsningsbeskrivelser. Dermed ivaretas budsjettansvar og demokratisk kontroll, men uten at lange planfaser kveler fleksibiliteten som trengs i IT-prosjekter.

4.3 Finansierings- og styringsmodeller

I innledningen så anførte vi at SPM kan forstås som en prosjektmodell og en finansieringsmodell. Dette poenget, eller distinksjonen, trekkes også frem i debatten. Så om man skulle velge å gjøre utviklingsarbeid som underlag for tidligfase, så vil finansiering også kunne bli et hinder. Karikaturen eller de ekstreme konsekvensene av en rigid tidligfase (f.eks. økt risiko for kostnadssprekk og for sen feilretting), kan løses med en kombinasjon av en «digitaliseringspott» hvor man kan sette team i stand til å feile tidlig (og billigere). Beslutningsmyndigheten burde ligge nærmere de faglige miljøene som faktisk utvikler løsningene, fremfor å gå gjennom tunge byråkratiske lag. (Milde,

2022b). Det er behov for en mer fleksibel finansieringsmodell med «mindre politisk detaljkontroll» og kortere læringssløyfer (Milde, 2023a).

Politiets IT-enhet beskrives som utsatt for detaljstyring som gjør det krevende å levere verdifulle digitale løsninger (P. Johansen, 2023). Her er påstanden at statens prosjektmodell fører til omfattende dokumentasjonskrav og feilaktige antakelser, noe som resulterer i dyr utredning heller enn faktisk utvikling. Samtidig understrekes behovet for mer dynamiske former for finansiering og ledelse, der man setter klare mål, gir teamene frihet til å finne løsningene og deretter evaluerer resultatet¹³. Denne typen smidig tilnærming anser hun for nødvendig for å beholde kompetente ansatte og gjøre offentlige IT-systemer sikre og bærekraftige. Innlegget konkluderer med at videreføring av nåværende styringsmodell vil være kostbart og hemme digitaliseringen, og at debatten om bedre metoder derfor haster.

«Dagens finansieringssystem stimulerer ikke til tverrsektorielle satsinger. Vi opplever også at statens prosjektmodell for store investeringsprosjekt kolliderer med smidig utvikling og innovasjon» (Skate, 2021). Dette brevet fra Skate (Styring og koordinering av tenester i e-forvaltninga), er tydelig nettopp på at man derfor også behøver finansieringsmekanismer som bidrar til trinnvis utvikling og mer samarbeid på tvers. Skate gir også eksempler på hvordan tidlig involvering og samarbeid mellom jurister og teknologer har bidratt til mer «digitaliseringsvennlige» regelverk (og dermed tidligere identifisert behov for regelverksendringer). I forlengelsen av dette brevet så trekkes det frem av leder av Digitaliseringsdirektoratet at behov for tettere styring er redusert, sammenlignet med for 10 år siden da IT prosjekter feilet, smidig reduserer dette behovet (Sutorius, 2022).

Dette er ikke så ulikt hovedbudskapet i «Vi må finansiere offentlige prosjekter smidigere» (Danielsen, 2023). Påstanden er at dagens finansierings- og rapporteringsprosess i offentlig sektor er tilpasset lineære, fossefallsbaserte prosjekter og ikke smidige, tverrgående initiativer. Han fremhever at tjenesteutvikling i flere etater, som NAV, allerede skjer etter smidige prinsipper, men at budsjettreglene ikke henger med på løpende tilpasninger og samarbeid på tvers. I stedet bør det etableres felles budsjettposter, tildelingsbrev som stiller krav om reell samordning, og mål- og resultatstyring som fokuserer på brukerverdi framfor aktivitet. Erfaringer fra pandemien viser at offentlige virksomheter evner å levere samfunnskritiske løsninger raskt når regelverket tillater større fleksibilitet og samarbeid. Konklusjonen er at mer smidige budsjett- og styringsformer kan spare penger, fremme innovasjon og gi bedre tjenester til innbyggerne.

Selv om en smidig tilnærming til produktutvikling er viktig, må man ikke glemme behovet for styring og koordinering (Petersen, 2023). Argumentet er at overordnet kontroll og tydelig felles retning er

¹³ Dette er det som ofte omtales som tight-loose-tight, i smidige prosesser som en slags balanse mellom styring og autonomi. Med tydelige mål, men frihet i gjennomføring.

avgjørende for å unngå at smidig arbeid blir for fragmentert, spesielt i større organisasjoner. Samtidig understrekes det at *statens prosjektmodell ikke trenger å stå i veien for produktfokus*, men kan kombineres med smidige arbeidsformer dersom den brukes fleksibelt. Det pekes på at det må settes rammer som sikrer at de ulike smidige teamene drar i samme retning og leverer helhetlig verdi. Dermed legger artikkelen vekt på at strukturert prosjektstyring og smidig produktutvikling kan og bør gå hånd i hånd.

4.4 Prosjektveiviseren

Digitaliseringsdirektoratet publiserte i 2009 en prosjektveiviser som en summering av prosjektmodeller, gjennom flere oppdateringer har den også blitt en prosjektveiviser for digitaliseringsprosjekter – som er basert på en oversettelse og tilpasning av PRINCE2 rammeverket¹⁴. Gjennom versjon 3 og 4 fikk den også ekstra innhold om smidig og digitaliseringsprosjekter sett mot andre prosjekttyper.

Nettopp prosjektveiviserens forankring i PRINCE2 er hovedargumentet i kritikken hvor statens prosjektmodell fremstilles som «en fossil på krykker» (Milde, 2023a). Her kritiseres kontrollaspektet i PRINCE2 og stage-gate modellen som ligger til felles for PRINCE2, prosjektveiviseren og i forlengelsen derfor også statens prosjektmodell.

Dette får svar hvor det gripes tak i nettopp påstanden om at prosjektveiviseren er «en fossil på krykker», men understrekes at man har hatt svært gode erfaringer med denne modellen (Clements, 2023). Prosjektveiviseren beskrives som et forutsigbart rammeverk, med en fordel nettopp at den er tuftet på en internasjonalt anerkjent metodikk, og gir tydelige retningslinjer fra idé og konsept til avslutning av prosjektet. En viktig fordel er at samme rammeverk og begrepsapparat benyttes i store deler av offentlig sektor, og derfor skal forenkle samarbeid.

I fortsettelsen rettes det kritikk mot «Direktørens illusjon av kontroll», i forsvaret av Prosjektveiviseren og prosjektbasert styring av digital innovasjon, med særlig vekt på at tempoet i teknologiutviklingen gjør den tradisjonelle prosjektformen lite egnet. Forfatteren mener ledere som støtter dagens modeller bare opprettholder en «illusjon av kontroll», når digitale løsninger egentlig krever kontinuerlig utvikling og tilpasning. Han påpeker at lange og grundige utredninger sjelden hindrer gale vedtak på IT-området, slik Akson-historien¹⁵ illustrerer. I stedet bør ledere legge til rette for fleksible, tverrfaglige team og en kultur med psykologisk trygghet, slik at organisasjonene kan reagere raskt på endringer. Samlet sett oppfordres det til å lytte til IT-bransjen og forskning som viser behovet for smidige, løpende arbeidsformer fremfor store, rigide planlagte prosjekter (Milde, 2023b).

¹⁴ <https://prosjektveiviseren.digdir.no/godt-vite/versjonshistorikk/144>

¹⁵ Se fotnote 11.

Samtidig fremføres det at i sin nåværende form gir ikke prosjektveilederen tilstrekkelig veiledning for ulike typer digitale prosjekter, spesielt smidige eller utforskende (Donati, 2023b). Dagens generelle anbefalinger fort blir for rigide og plandrevne, eller motsatt – for vage og dermed uverdidrevne – når etatene skal gjennomføre smidige initiativer. Et konkret eksempel er at prosjektveiviserens «sekskant» med styringsparametere forblir generisk, i stedet for å vise hvordan en smidig tilnærming typisk låser tid og kostnad mens omfanget justeres underveis. Siden statens prosjektmodell er såpass utydelig, risikerer mange prosjekter å feilstyre eller havne i en trang prosess som ikke passer digital utvikling. Tekstens hovedbudskap er at man bør oppgradere prosjektveiviseren med klare retningslinjer for forskjellige prosjektklasser og inkludere praktiske råd om smidig styring.

4.5 Mellom presise observasjoner og misforståelser

De kritiske perspektivene peker på forholdet mellom smidige metoder og statens prosjektmodell og at spenningen mellom fleksibilitet og kontroll er grunnleggende. På den ene siden løfter debatten frem behovet for raskere læring, kontinuerlig gevinstrealisering og mer iterative arbeidsformer; på den andre siden kritiseres man for å fastholde en uheldig og utdatert logikk som søker å sikre forutsigbarhet, kostnadskontroll og ansvarliggjøring gjennom detaljerte faser og omfattende kvalitetssikring. Dette skaper en spenning der både finansiering, styring og politisk kontroll utfordres.

Kritikken mot Statens prosjektmodell favner bredt, og spenner fra grunnleggende spørsmål om styring og ansvar til mer tekniske eller retoriske poenger. Flere innspill peker på reelle utfordringer ved styring av digitaliseringsprosjekter, men andre berører forhold som enten ligger utenfor modellens virkeområde, eller kanskje bygger på en feil forståelse av hva SPM faktisk er og gjør.

- Tidligfase og læring: kritikken om at tidligfase kan bli for tung og planstyrt, har substans.
- Trinnvis finansiering: forslagene her peker i retning på et behov for en annerledes kobling mellom styringsmodell og innovativt utviklingsarbeid. Det er utydelig i hvilken grad det er modellen eller den tradisjonelle praktiseringen rundt *store* samlede prosjekter heller enn å forsøke å kvalifisere opp små. Altså er det modellen eller praktiseringen som bør endres?

Andre poenger er kanskje noe overgeneralisert:

- Flere innlegg omtaler digitalisering som en homogen prosjektform. Som vi har diskutert tidligere er dette en forenkling og nært et falskt dilemma som vi har diskutert tidligere at variasjonen innad i digitaliseringsprosjekter er stor nok til at skillet mellom digitalisering og andre prosjekter som begrunnelse for en egen logikk ikke nødvendigvis står seg.
- En del av innleggene kritiserer også offentlig sektor nesten som en motsetning til smidighet. Påstanden – satt på spissen – «offentlig sektor ikke kan jobbe smidig» er for bred. Det eksisterer produktteam og iterativ utvikling innenfor offentlige rammer – både i prosjekt og

i drift og forvaltning. Kritikken overser her den institusjonelle læringen som allerede har skjedd.

Mer misvisende er dog:

- Gjennomføringsfasen påvirkes u hensiktsmessig av kvalitetssikringsordningen i tidligfase. Diskusjonen som retter seg veldig konkret inn mot gjennomføringsfasen kan til tider være vanskelig å logisk følge helt tilbake til statens prosjektmodell, som om modellen dikterer prosjektets operasjonelle arbeidsform. Det gjør den ikke – SPM avsluttes i realiteten ved beslutning om gjennomføring (KS2). Selve prosjektgjennomføringen ligger under virksomhetens egen metodikk og kan være smidig, fossefallsbasert eller hybrid. Kritikken som tillegger SPM styringsansvar i denne fasen er noe feilaktig. Prosjektet står fritt til å gjennomføre, i tråd med godkjente planer. Koker eventuelt kritikken ned til at tidligfase tar for lang tid?
- SPM som anti-smidig metode: SPM er ingen metode for prosjektgjennomføring, men et beslutnings- og kvalitetssikringsregime. Å kritisere den for å være «ufleksibel i sprintplanlegging» blir derfor mer en kategorifeil.
- Illusjon av kontroll: Påstanden om at modellen «skaper illusjon av kontroll» treffer best dersom SPM tolkes som et praktisk styringssystem. Som rammeverk for investeringsbeslutninger er kontrollaspektet snarere en forutsetning for demokratisk ansvarlighet – ikke en feil. Kontroll eller eventuelt illusjonen av kontroll i gjennomføringsfasen skapes jo eventuelt av den styringen man har valgt og eventuelt utvikler mellom prosjekt og prosjekteier.

I de videre kapitlene går vi derfor dypere inn i hvordan denne spenningen faktisk kommer til uttrykk i praksis. Kapittel 4 analyserer hvordan smidighet beskrives og håndteres innenfor Statens prosjektmodell, både som ideal og virkelighet, mens kapittel 5 tar for seg samspillet og hvordan SPM imøtekommer (eller ikke) smidige egenskaper, og hvilken rolle aktører som kvalitetssikrere og departementer spiller i modningen og styringen av prosjektene. På den måten danner dette kapitlet et nødvendig bakteppe for de mer fortolkende og analytiske drøftingene som følger. I begge kapitlene har vi funnet det mest rasjonelt å bruke dokumentdata som utgangspunkt for analysene, og intervjudata som supplement der de sistnevnte bød på viktige nyanseringer. Dette har vi gjort fordi intervjuene i høy grad var samstemte med det vi hadde funnet i dokumentene. Egne kapitler basert på intervjuene ville derfor i høy grad ha ført til betydelige gjentak i fremstillingen.

5 Smidig i SPM: ideal og virkelighet

Et sentralt spørsmål i denne rapporten er jo hvordan digitaliseringsprosjekter gjennomføres i Statens prosjektmodell, da spesifikt samspillet mellom Statens prosjektmodell og smidig metodikk og relaterte praksiser. Selv om både retningslinjer og veiledere langt på vei er metodikk-agnostisk, er det interessant å se hvordan smidig praktiseres i møte med kvalitetssikringsordningen og departementenes styringslogikk.

En av de viktige praksisene i statens prosjektmodell er kvalitetssikringsordningen. I dette kapitlet går vi derfor nærmere inn på idealene fra dokumentasjon, veiledere og krav, og forsøker å holde den opp mot den virkelighet som den trer frem i kvalitetssikringsrapporter, evalueringer og intervjuer med praktikere. Mens IT-prosjekter går «over budget, over time, under benefits, over and over again» (Flyvbjerg, 2011), skal kvalitetssikringsordningen bidra til å få mer kontroll. Gitt at det beviselig praktiseres *smidig* i store statlige investeringsprosjekter, hvor kan vi se spor av rollen til kvalitetssikrerne i modningen av smidige initiativ innen SPM? I hvilken grad gir kvalitetssikrerne råd på gjennomføringsstrategi og styring av prosjektet? Og hvordan *praktiseres* denne styringen? (*studiens forskningsspørsmål 3 og 4*).

Gjennomgangen tar utgangspunkt i åpne kvalitetssikringsrapporter etter 2010, med særlig oppmerksomhet på de tilfellene hvor smidig metodikk er eksplisitt nevnt. Vi ser på hvordan smidig innpasses i SPMs strukturer, hvordan begreper som “trinnvis” og “stegvis” brukes i praksis, og hvordan kvalitetssikringsaktørene posisjonerer seg mellom statens behov for kontroll og prosjektenes behov for fleksibilitet.

5.1 Smidige digitale prosjekter i Statens prosjektmodell?

I forhold til det reduserte innslagspunktet for kvalitetssikring for digitaliseringsprosjekter, så er det 8 av prosjektene etter 2019 hvor det pekes på et konsept og kvalitetssikrer anbefaler et styringsmål, i snitt et styringsmål (P50) på 2,25 milliarder (da har vi fjernet det største og minste og regnet frem til 2025-kroner). Altså klart over terskelverdi, slik at økningen i antall ikke nødvendigvis skal tilskrives endringen i terskelverdien, kanskje heller et økt behov for digitaliseringsprosjekter og kanskje især modernisering av eldre systemer.

Det er til sammen 12 prosjekter som har gått gjennom KS1 etter 2019, hvorav 4 eksplisitt nevner smidig eller smidig relatert metodikk (Se vedlegg B, for liste over prosjekter). Utvalget er for lite til statistiske betraktninger, men selv om man ser bort i fra prosjekter med større grad av innkjøp enn utvikling (togradio f.eks.), så er det også mer tradisjonelle moderniseringsprosjekter hvor kvalitetssikrer ikke drøfter smidig.

Hvis vi ser på listen over KS2 så er det, litt etter hvordan man teller delprosjekter, også 12 prosjekter hvor samtlige omtaler smidig og smidigrelaterte problemstillinger (herunder også relaterte prinsipper som design-to-cost).

Hvis vi så ser nærmere på hvordan og *hvilke* råd de eksterne kvalitetssikrerne (EKS) gir ved de to kvalitetssikrings-milepælene KS1 og KS2, så finner vi at i det store så er smidige tilnærminger til utvikling det helt klart dominerende der det omtales. Av EKS ofte gjengitt som i språk som «*forstudien legger til grunn ...*» eller «*utreder beskriver smidig metodikk...*», hvor EKS uten unntak støtter valg av metode. Her som en helt konkret kommentar på valg av metodikk (merk at rapporten er fra 2012, altså relativt sett kort etter de første store erfaringene):

Forstudien legger til grunn at prosjektet skal gjennomføres som et prosjekt i egen regi, der gjennomføringen baseres på RUP¹⁶ eller smidige metoder. I de senere årene har smidige metoder vunnet stadig større terreng, og det er vår vurdering at smidig utvikling er å anbefale i dette prosjektet. Det finnes relevante erfaringer i offentlig sektor på gjennomførte prosjekter der smidige metoder er benyttet og som Brønnøysundregistrene bør sikre erfaringsutveksling med.

(KS1 Saksbehandlingssystem tilpasset eBR – senere BRsys, vår uthevelse)

Etter hvert, i større grad også innbakt med råd om å få til nettopp en harmonisering mot de strukturelle kravene i statens prosjektmodell:

EKS er enig i at smidig gjennomføringsmodell er godt egnet for den type arbeid som modernisering av IT-løsningene i utlendingsforvaltningen er. Det er imidlertid viktig at denne arbeidsformen settes inn i en styringsmessig kontekst som er i tråd med den statlige måten å styre investeringsprosjekter/-tiltak på, slik at også de premissene som legges for statens satsning på dette lett kan følges opp.

(KS1 Modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen, vår uthevelse)

Her sier jo EKS implisitt også at det er en mistilpasning, eller kanskje sågar en motstrid, mellom prinsippene i smidig, og premissene som ligger til grunn i «den statlige måten å styre investeringsprosjekter/-tiltak på». Samtidig, modereres denne tolkningen også i at man understreker at man ikke klarer å engasjere prosjekteier tilstrekkelig – eller at prosjekteier blir sittende for fjernt fra nettopp den læringsløyfen som smidig har til hensikt å skape mellom realisert og planlagt virkelighet:

Til slutt vil EKS understreke betydningen av å ha sterk styring underveis i prosjektet, og at det tilrettelegges for en dialog og beslutningspunkter mellom prosjekt og prosjekteier langt utover de minimumskrav som følger av prosjektmodell. Det er dessverre en kjensgjerning at en del større IKT-prosjekter ikke lykkes godt nok, og for en del av disse hadde man hatt en bedre mulighet til å rette kursen dersom man på et tidligere tidspunkt hadde vært klar over og tatt styring på problemområder. EKS forventer at selv med vesentlige

¹⁶ Rational Unified Process, en iterativ utviklingsmodell som er eldre enn smidig.

reduksjoner i omfang er dette prosjektet av en slik størrelse og lengde at det vil være beste praksis å kunne ivareta re-planlegging og justeringer underveis i prosjektløpet. (KS1 Modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen, vår uthevelse)

Råd om *sterk styring* eller lignende ordlyd, er et veldig vanlig råd fra kvalitetssikrerne, og er et råd som kan være litt paradoksalt i forhold til en gjennomføringsmetodikk som i det små legger opp til høy grad av selvstyre (innenfor en streng nytte-drevet styringslogikk).

Der hvor utreder beskriver den type prioriteringslogikk som smidig skal støtte («behov og nyttestyring»), så påpeker også EKS at man til en viss grad er «struktur-lojale» gjennom å utarbeide en kuttliste selv om EKS tilslutter seg den smidige tilnærmingen (som da eksplisitt *ikke* har en kuttliste, underforstått at man prioriterer det til enhver tid gjenstående arbeidet med høyest nytte frem til rammen er brukt):

*Det er utarbeidet en kuttliste som fremgår av Sentralt styringsdokument. Prosjektet fremhever at det innenfor smidig prosjektgjennomføring i hovedsak er ønskelig å styre etter behovskjø og kost/nyttevurderinger, fremfor en satt kuttliste. Med bakgrunn i anbefaling om å smidig gjennomføring med løpende testing og aktiv nyttestyring støtter EKS denne tilnærmingen. **Et viktig prinsipp innenfor smidig utvikling er at prosjektet kontinuerlig vurderer hvilke funksjonaliteter som skal prioriteres. Potensielle kuttmuligheter fastsettes derav ikke på forhånd, slik tradisjonelle kuttlistene legger opp til. I henhold til statens prosjektmodell er det i forprosjektet likevel utarbeidet en potensiell kuttliste for prosjektet som gjengis nedenfor***

(KS2 Brukervennlige registertjenester, vår uthevelse)

Det stemmer godt med våre informanter, som også uttrykker at det oppleves som om at man til tider produserer prosjekt-relatert dokumentasjon for å tilfredsstille en logikk, mens man samtidig gjør de øvelser som må til for å tilfredsstille en parallell logikk.

5.2 Semantikk og pragmatikk: Trinnvis, Stegvis og Smidig

I dokumentasjonen som produseres til kvalitetssikringen er man også opptatt av å levere prosjekter i flere sekvenser eller etapper – nettopp for å redusere risiko ved at alle resultater samles opp og leveres i én stor leveranse (såkalt «big bang»-gjennomføringer¹⁷). Her benytte begrepene «trinnvisutvikling», «stegvise leveranser». Smidig utvikling beskrives jo sågar som en

¹⁷ Big bang leveranser i programvare betyr at det endelige komplette løsningen leveres samlet - og at man ikke tar i bruk deler av løsningen før alle deler er ferdig.

«trinnvismetodikk», hvor mellomleveranser (som f.eks. «MVP- minimum viable product»¹⁸) er konsepter som også brukes utenfor rene programvareprosjekter.

Her er det dog mye språklig upresisjon, hvor man i så godt som alle prosjekter har en eller annen planlagt sekvensiell nedbryting av prosjektet (f.eks. i en prosjektnedbrytningsstruktur) – så er det jo nettopp inkrementelle leveranser med iterativ utvikling og kontinuerlig justering av plan som er kjernen i *smidig utvikling* – men da koblet med en ganske streng nytteprioritering; og her møtes jo også to logikker, hvor plan-drevne utviklingsprosjekter har tid og kostnad som variable, vil smidige prosjekter som hovedtrekk være motsatt – altså at omfanget er variabelt mens tid og kostnad ansees som fast.

I moderne praktiseringer av smidig, og kanskje i enda større grad i produktorganisering, så peker man ut en produkteier som i rollen i teamet skal bekle omfangsstyring, kontinuerlig prioritering av produktkø og sikre verdimaksimering (Kadenic et al., 2023).

Prosjektet har i tilleggsvurderingen blitt bedt om å ta stilling til hensiktsmessigheten av en trinnvis gjennomføring av tiltaket. De konkluderer med: «En slik tilnærming anses som hensiktsmessig. Blant annet vil videre teknologiutvikling og dialogen med markedet kunne gi informasjon staten bør ta hensyn til i endelig og detaljert utforming av løsningen, men som likevel ligger innenfor det anbefalte konseptets rammer.»

*Dette er også i tråd med vår vurdering og anbefaling. Vi vil her utdype dette noe. **Tiltakets størrelse og innretning gir god grunn til å iverksette en trinnvis og smidig tilnærming. Vi mener det er viktig å unngå en fossefallstilnærming, der tilgjengelig informasjon i 2023 i stor grad legges til grunn for nødnettjenestene frem til 2030. Videre synes en programorganisering å være hensiktsmessig for å iverksette tiltak der leveranser skal planlegges og styres fortløpende opp mot en ønsket utviklingsretning.** (KS1 Supplerende analyse Nødnett, vår uthevelse)*

Her ligger det jo også spørsmål om i hvilken grad *prosjekteier*-rollene og *produkteier*-rollene egentlig koordineres (og om det er mulig). Nettopp en del av kutt av lav-prioritetsfunksjonalitet, eller justering av krav for å holde seg innenfor tid og kost – vil jo være sentrale virkemidler for en produkteier, men på et tidspunkt også nærme seg den type prioritering og bruk av f.eks. virkemiddel som «kuttliste» som mer typisk tilhører diskusjonen mellom prosjekteier og prosjektledelse.

Smidig prosjektgjennomføring innenfor statens prosjektmodell innebærer at prosjektet henter ut så mye nytte som mulig til lavest mulig kostnad, innenfor de kostnadsrammene

¹⁸ Et minimum viable product (MVP) – er et konsept ofte brukt i flere smidig praksiser, som refererer til den enkleste versjonen av et produkt eller tjeneste som lar deg teste en idé med reelle brukere og dermed samle læring med minimal ressursbruk.

som er gitt. Da det i statens prosjektmodell skal gis en fastsatt kostnadsramme for prosjektet innebærer dette at prosjektet kan jobbe smidig innenfor anbefalt ramme, men har ikke mulighet til å gå utover selve rammene, selv om tiltakene er vurdert å ha en positiv netto nytteeffekt. Prosjektet må også evne å finne tilstrekkelig kvalitet/funksjonalitet som utløser gevinstene, og ikke gjøre mer enn nødvendig før de vurderer om det er hensiktsmessig å realisere andre gevinster.

(KS2 Brukervennlige registertjenester, vår uthevelse)

Det understrekes også fra EKS et behov for utprøving av minimumsløsninger for å få begrep om hvilke gevinster som er oppnådd før man eventuelt forplikter mer utviklingsressurser – utover det som forprosjektet beskriver:

Det forutsettes en smidig gjennomføringsmetodikk av prosjektet. I den forbindelse er det særs viktig at man nyttestyrer prosjektet løpende i gjennomføring gjennom utprøving og testing av minimumsløsninger (MVP). Gevinstene må i den sammenheng måles/evalueres underveis, slik at prosjektet tidlig avdekker om oppnådd funksjonalitet i løsningene bidrar til å realisere ønsket gevinst. I enkelte tilfeller kan det eksempelvis tenkes at gevinsten oppnås ved ett lavere nivå av funksjonalitet/brukervennlighet enn antatt i omfangsbeskrivelsen/kostnadskalkylen. For å unngå å bruke tid på å videreutvikle funksjonalitet som allerede har bidratt til oppnåelse av gevinst, er det viktig at prosjektet er konsekvente i nyttestyringen underveis. Prosjektet må med andre ord legge opp til løpende testing og utprøving av minimumsløsninger, samt kontinuerlige og hyppigere målinger av gevinstene enn det som foreligger i gevinstrealiseringsplanen per dags dato.
(KS2 Brukervennlige registertjenester, vår uthevelse)

Minimumsløsninger, og trinnvis ibruktakelse nevnes av flere som viktige verdiøkende tiltak. Vi ser også utprøvingsaktivitet (i retning av en «utprøvingsinstruks» om man vil) også beskrives:

*Modenhetsutfordringen ift. Å avgrense fremtidige prosesser synes å skulle adresseres i forprosjektet gjennom **planlegging av småskala løsninger/piloter, innovativ tjenestedesign og smidig utvikling.** [...]*

*Teknologivalg skal ikke gjøres for tidlig, **ny teknologi skal piloteres der det er hensiktsmessig, og anerkjente verktøy må benyttes i tråd med arkitekturprinsipper***

(KS1 Skatteetatens utredning om ny innkreivingsløsning for etaten, vår uthevelse)

Det man derimot ikke ser så mye av, er utvikling av styringsmekanismer for prosjekteier (f.eks. via finansiering) som kobler nettopp denne nyttestyringen med en reell mulighet til å styre omfanget. Sånn sett kan man si at *trinnvis* i hovedsak handler om *realisering*, mens *stegvis* ofte henspiller til finansieringen. Det informantene sier er at man innenfor rimelighetens grenser ønsker å unngå stegvis finansiering, fordi man mener transaksjonskostnadene blir for store – f.eks. ved krav til

supplerende analyser og kvalitetssikring, og ikke minst «turen om Stortinget» som det beskrives. Sånn sett kan man jo si at pragmatismen strekker seg til fleksibilitet i finansieringen, gjennom en forutsigbarhet for en total bevilgning, samtidig som nyttestyringen da egentlig ikke handler om å muliggjøre et forbruk *mindre* enn originalt forutsett. Det er derimot ikke så mange eksempler på at man konkluderer at nytten er oppnådd før rammen er oppnådd. En gjennomgang av 25 IT-prosjekter i offentlig sektor (med ulike finansieringskilde) viste at mange prosjekter bruker nytteplaner primært for å få finansiering, ikke som aktivt styringsverktøy – og at målbarhet og realisme på nyttesiden gjennomgående er en svakhet (Berg et al., 2021).

I de seneste KS2-rapportene så beskrives også design-to-cost som prinsipp (som også kan tolkes som en innskriving av smidig også i finansieringen – nettopp å styre utelukkende på nytte under fast kostnad), men vi har ikke hatt informanter eller prosjekter med design-to-cost som eksplisitte styringsprinsipper. Det fremstår sånn sett som et fornuftig kostnadsgrep, men løser ikke den iboende estimeringsutfordringen med at det er sterke insentiver for å sikre et betydelig investeringsløft for å gi et godt handlerom for smidig utvikling.

5.2.1 Alternative finansieringsformer?

Som noen av kritikerne påpekte i forrige kapittel, så vil man kunne være mer i tråd med smidigprinsipper hvis man hadde frikoblet utviklingsarbeidet fra finansierings- og prosjektlogikken. Dette er råd som vi også ser EKS gir i noen av moderniseringsprosjektene:

*Videre anbefaler EKS at departementet på sikt legger drifts- og budsjettmessig til rette for at **videreutvikling av løsningen etter endt Basismodernisering kan gjøres gradvis gjennom smidig utvikling fremfor som omfattende investeringsløft**. Dette er, i utgangspunktet, en mer hensiktsmessig, bærekraftig og kostnadseffektiv måte å drive frem utvikling på IKT-området og også ønsket utvikling fra utlendingsforvaltningens side.*

(KS1 Modernisering av IKT i utlendingsforvaltningen, vår uthevelse)

Samtidig så ser de fleste innenfor forvaltningen også utfordringen med at prioritering av penger er det viktigste virkemiddelet for styring over statens investeringer. Som en av informantene påpekte, utsatt for forslaget om «kan man ikke øke grunnfinansieringen og så kan alt gå på drift?» hvorpå hen påpekte utfordringen med at man da avskjærer mye av muligheten til høy marginalnytte ved å flytte penger fra ett tiltak til et annet på tvers av etater. Premisset som følger, er at denne prioriteringen må tas på et høyere nivå enn i hvert enkelt smidige prosjekt.

5.3 Beskrivelser av ideal og virkelighet i etterevalueringer

Det er få etterevalueringer av prosjekter (i Concept-regi), som problematiserer eller belyser disse problemstillingene (se vedlegg B for opplisting). Kanskje noe overraskende så omtales nettopp arbeidsmetodikk primært implisitt, om i det hele tatt i de åtte rapportene over som omhandler prosjekter med større innslag av IKT, hvorav bare to eksplisitt trekker opp læringspunkter ved smidig gjennomføring.

Et unntak hvor metodikk trekkes frem, er PERFORM-prosjektet (etterevaluert i Ulstein mfl. (2015)). Her beskrives det at prosjektet «at en effektivt kan anvende en smidig arbeidsmetodikk, men det krever vilje og evne for å finne den rette tilpasningen», hvor fem hovedleveranser ble brutt ned i en rekke mindre leveranser tilpasset Statens Pensjonskasses årshjul – med fokus på å dekke de riktige behovene med hyppige og brukernære leveranser. Smidig gjennomføring ble jo også noe som langt på vei definerte ettermålet til PERFORM – som et eksempel på tidlig «stor-skala smidig i staten»¹⁹.

PERFORM benyttes jo også som eksempler på hvordan SPM kan «flekse» for å gjennomføre smidig, men her er det jo vesentlig å påpeke at en del av denne fleksibiliteten hører til unntaket for prosjekter innen statens prosjektmodell; det ble ikke gjennomført KVV/KS1, og PERFORM gjennomgikk tre KS2 (2008, 2009, 2010). Det siste er jo et veldig høyt tall for ett prosjekt, men ble ansett som nødvendig gitt den høye usikkerheten i prosjektet. Her ville kanskje andre prosjekter ha blitt utfordret i forprosjekt til usikkerheten var mer akseptabel, mens PERFORM «tjuvstartet» på prosjektet. Samtidig skriver evaluatorene «Smidig er bare halve svaret. Uten ledelse og kontroll hadde det ikke gått så bra» (Ulstein et al., 2015, s. 57) og beskriver en veldig tett styringsmessig oppfølging, men understreker også at styringsgruppe og eierdepartement «hadde kompetanse til å vurdere hva som ble produsert og hvorfor».

I Evaluering av LOS-programmet i Forsvaret sitt Logistikkprosjekt (2020) så kommenterer man «Anskaffelsen burde vært delt i mindre deler og **man burde valgt mer** smidig gjennomføring for å redusere risiko.» (vår uthevelse), uten at det er kvalifisert utover at kontraktsstrategien med en stor ene-leverandør ikke virket – og at det motsatte ville ha gitt bedre resultat.

I etterevalueringen av Autosys kjøretøy (Lervåg et al., 2023), så trekkes nettopp slike mindre delleveranser og «vekt på smidig gjennomføring og gevinstrealisering underveis» frem som en suksessfaktor. Her tilskrives også noe av dette «føringer fra ekstern kvalitetssikring (KS2)». Dette er et prosjekt som overordnet benyttet PRINCE2, men med smidig tillegg (PRINCE2 agile). Videre trekkes også produkteierrollens funksjon i prioritering og at den har en «oversetterrolle» mellom prosjektets nytteberegninger og effektmål, og *prosjektarbeidets* prioritering av rekkefølger og nytte (Lervåg et al., 2023, s. 37).

I evalueringen av BRsys («Et digitaliseringssprang i skrittvis fart» (Finne et al., 2024)), så beskrives et prosjekt som nok er mer tro til prosjektmodellen enn PERFORM, med de prosesser som innskrives av den, men gjennomfører noe mer *hybrid* med smidige og produktorienterte arbeidsmetodikker, men innenfor noe som til tider kan virke som akkurat smidig fossefall som av kritikerne beskrives som denne «dinosauren på krykker».

¹⁹ Det finnes en rekke vitenskapelige publikasjoner og rapporter som beskriver hvordan PERFORM jobbet.

BRsys praktiserte nettopp at kost ligger fast, men at man er fleksibel på omfang²⁰; og at man prioriterte noe av det viktigste først (leveransen av Løsreregisteret). Det litt paradoksale, er at når man da i praksis hadde hentet ut den største gevinsten tidlig, og at prosjektet dermed samfunnsøkonomisk «gikk i pluss», til tross for en betydelig merkostnad på den leveransen sammenliknet med plan, så må man jo gjøre en vurdering på prosjektets øvrige mål (de resterende 16 registrene) som da hadde marginal eller til og med negativ kost-nytte. Fremdriftsstyringen i BRsys viser derimot kanskje en del av mistilpasningen som nettopp er «smidig fossefall», hvor produktkøen ikke nødvendigvis kunne taktes i tråd med prosjekteiers ønsker. Vi ser at den stereotype fossefalls-reaksjonen på forsinkelser («tapt-tid tas igjen senere»), spiste opp effekten av eventuell kontinuerlig planlegging og forbedring av estimater.

Disse to «ytterpunktene» viser jo at konteksten antageligvis er avgjørende for i hvilken grad smidig *virker*, men også hvor stort rommet *og behovet* for prosjektspesifikk instansiering av prosjektstyringen er for å oppnå effektiv drift. Behovet for balanse mellom fleksibilitet og kontroll må finnes i hvert enkelt prosjekt, men også at modellen ikke er *til hinder* for smidighet hvis man tolker den fleksibelt. *Hvis* man bruker handlingsrommet som finnes (delprosjekter, opsjoner, kost/nytteprioriteringer, kvalitetssikringsordningen), så er det fullt mulig å realisere nytteorientert smidig styring – men ikke nødvendigvis enkelt.

Gjennomgangen viser at smidig metodikk i økende grad også vises i kvalitetssikringsordningen, og kanskje i økende grad anerkjennes av kvalitetssikrerne. Kanskje mest i formen av at slik jobbes det i programvareutvikling, så mye som et reelt valg om utviklingsmetodikk. Samtidig fremstår det som en vedvarende spenning mellom idealene i styringslogikk og virkelighet. Kvalitetssikrerne peker ofte på smidig som egnet tilnærming for et initiativ, men understreker samtidig behovet for tett styring og struktur. Dette er på et nivå litt paradoksalt i en selvstyringslogikk, men samtidig helt åpenbart at selvstyrte team også må styres på et eller annet nivå. Rådene retter seg oftere mot *dette* laget, heller enn inn i detaljene i gjennomføringsmodell – utover at man bekrefter at smidig regnes som «beste praksis».

I praksis fremtrer det et bilde av en modell som forsøker å forene to logikker, en strukturert og forutsigbar prosjektmodell (med klare beslutningspunkter og beslutningsnivåer) som møter en iterativ og mer læringsorientert utviklingsmetodikk. I møtet blir det en nødvendig tilpasning mellom parallelle styringsregimer der dokumentasjonskrav og kuttlistor lever side om side med smidige prinsipper som backlogger og minimum viable products. I det neste kapitlet vil vi gå nærmere inn på de dilemmaer og diskusjoner som trer frem når interesseavveiningene møtes.

²⁰ Ordspillet «sprang i skrittvis fart», henspiller til at prosjektet hadde betydelige produktivitetsutfordringer.

6 Samspillet mellom statens prosjektmodell og smidige metoder

Vi har gjennom denne studien avdekket noen dilemmaer eller interesseavveininger mellom en overordnet prosjektmodell (SPM) og nærmere detaljene i hvordan styre utviklingsarbeid («smidig») i vårt datamateriale. Disse dilemmaene er av ulike art, men ikke nødvendigvis noen «ekte» dilemma, i forståelsen et tvangsdilemma hvor alternativene utelukker hverandre. Heller mer i form av doble argumenter, hvor standpunkt både kan angripes og forsvares.

6.1 Hva er det substansielle i kritikken fra «smidig» i SPM?

6.1.1 Varighet på tidligfase

En tilbakevendende kritikk av SPM er at «det tar for lang tid fra idé til gjennomføring». Som en av informantene uttrykte det, så tar fasen frem til gjennomføring 2-2,5 år, og så tar det 3-4 år å gjøre ferdig prosjektet – for en totaltid på 5-6 år. Isolert sett er mange tilbøyelig til å være enig i at 2 år til planlegging av prosjekt er lenge (argumentene er frykt for teknologisk utdatert/irrelevans). Det ble også påpekt at sett at man gjorde det på halv tid, altså 1 år – så er det jo begrenset hvor mye det endrer bildet opp imot totaltiden – og også reelt sett hvor mye teknologi endrer seg på det året. Tilsvarende som Jørgensen mfl. (2024) beskriver så er det eksempler fra informantene på at man har forsøkt å kjøre faser i parallell – eller med veldig tett integrasjon mellom ekstern kvalitetssikrer og utreder – og reelt sett kan oppnå ned mot 1 år fra idé til gjennomføring. I vår mening beskrives det da god, men ikke nødvendigvis reelt sett veldig *smidig* planlegging. Effekten er uansett redusert tidsbruk.

Hvis man snur spørsmålet til «hvor fort *bør* det gå?» Så er det åpenbart ikke noe fasit-svar, men det som er åpenbart er at *noe* tidsbruk er nødvendig for å sikre et beslutningsunderlag for å treffe gode beslutninger. Det er flere som påpeker at tiden kan drives opp ved at utreder ikke har tilstrekkelig *kunnskap og erfaring i hvordan man skal utrede problemstillingen hensiktsmessig* og derfor bruker lengre tid enn hva et mer erfarent utredningsmiljø ville ha gjort. Andre påpeker at det *produseres mer dokumentasjon og arbeid enn strengt nødvendig* (altså fallende marginal nytte ved mer utredning), som for såvidt også er nært beslektet kunnskap og erfaring. Med noen unntak, så er det ikke så mange etater som har hatt *flere* digitaliseringsinitiativ gjennom ekstern kvalitetssikring, og enda færre som også har fullført flere prosjekter.

Den litt uløste problemstillingen i dette er også at tidligfase skal lede frem til et *beslutningsunderlag*, ikke en løsning. Arbeidet skal lede frem til en beslutning på «*om* man skal investere og i *hva*», hvis man jobber smidig med utvikling mot en løsning blir beslutningen i ytterste fall redusert til kun *om* man skal investere. Per definisjon er store statlige investeringer, tiltak som søker finansiering over statsbudsjett. Tidsplan må derfor forholde seg til Stortingets og regjeringens årshjul, og et satsingsforslag som «bommer» på tidsfristene her, vil fort få lang kalendertid «i straff». Dette er jo en arvet usmidighet i *finansieringsmodellen* Statens Prosjektmodell, og man kan diskutere i hvilken grad ventetid eventuelt må være uvirksom – men det domineres også noe av i hvilken grad man kan gjøre forberedende arbeider uten noe sted «å sende regningen».

Opplevelsen er i sum at dette *kan* bli en veldig usmidig prosess, men de store årsakene til tidsbruk er ikke upåvirkelig. Samtidig, i dette dilemmaet så ligger det jo at investeringsinitiativ, i stat eller privat, må prioriteres opp mot ressursknapphet, og **prioritering *må* ta tid**.

I den tidligste fasen så virker bruken av begrepet smidig å handle mer om ordbokens betydning i forståelsen smidig «som har lett for å tilpasses», heller enn *smidige* prinsipper som en arbeidsmetodikk. Kritikken av tidsbruk i tidligfase er sånn sett ikke ulik andre initiativer hvor det er etterspørsel etter løsningen.

6.1.2 Utviklingsarbeid i tidligfase – en underutnyttet kilde?

Flere av kritikerne som vi beskrev i kapittelet om diskusjonen rundt smidig i SPM, etterlyser ulike former for tidlig utprøving, pilotering og utviklingsaktiviteter som kan gi læring før man går videre i prosjektløpet (sågar også en utprøvingsinstruks eller utredningsinstruksens mal). Poenget deres er at usikkerhet om behov, teknologivalg og arbeidsprosesser ofte reduseres mer effektivt gjennom å prøve ut noe i liten skala, enn gjennom omfattende utredninger og papirbaserte analyser. Dette gjelder særlig i digitaliseringsprosjekter, hvor det å teste eller validere brukerbehov eller tekniske løsninger tidlig kan spare både kostnader og risiko senere.

Overgangen til mer produktorienterte organiseringer i offentlig sektor²¹ reduserer skillet mellom prosjekt og forvaltning. Interne ressurser er i større grad knyttet til kontinuerlig utvikling og forbedring, heller enn til avgrensede prosjekter. I slike settinger blir utviklingsarbeid i form av f.eks. kontinuerlig integrasjon og kontinuerlig leveranse (CI/CD) en naturlig del av det som tradisjonelt har vært forvaltning, drift og vedlikehold (FDV). Sånn sett burde det strukturelt ligge til rette for at utviklingsarbeid benyttes strategisk i tidligfase og utredning av konsepter.

Gitt disse forutsetningene kunne man se for seg at man faktisk får det beste av to verdener; styrt prosjektgjennomføring etter statens prosjektmodell, og produktorganisert virksomhetsstyring hvor utvikling og læring skjer kontinuerlig. Likevel ser vi at i praksis er konseptutredningene dominert av fokus på utredninger, alternativanalyser og samfunnsøkonomiske vurderinger. Den eventuelle læringen og utprøvingen er ikke like synlig som kilde til kunnskap i tidligfase.

Sporene av utviklingsarbeid ser vi kanskje mest som en integrert del i å understøtte estimeringsøvelser, hvor flere benytter de strukturene de har for FDV-finansiert utvikling for å estimere nyutvikling. Pilotering og prototyping som en del av tidligfase har vi ikke fått beskrevet eller sett eksplisitt dokumentasjon av. Sånn sett er kanskje spørsmålet om kvalitetssikringsordningen bør stille formkrav til estimeringen av programvare for å eventuelt sikre de eksterne kvalitetssikrerne mer standardisert tilgang på vurderingsgrunnlag (denne diskusjonen plukkes opp igjen i avsnitt 6.3.2). Spesielt inn mot behov for estimerer og kvalitetssikring av estimeringsmetodikk, hadde nok dette vært en måte å synliggjøre prosessen slik at kvalitetssikrer i

²¹ Som mye annet, dette er ikke en organisering særegen for offentlig sektor, men finnes like sterkt i privat sektor.

større grad kan følge logikken bak estimeringen og hvor parametere og nøkkeltall kommer fra – og i hvilken grad de kan sies å virke valide og robuste.

I diskusjonen har man til tider også etterlyst at digitalisering burde finansieres mer som «Forskning og utvikling», i vår forståelse som at det er ment som penger med høy risikoaksept og svake krav til gevinstrealisering. Her kan det jo bemerkes (riktignok fra forskningssektoren) at størrelsen på finansieringen av FoU og investeringsprosjekter er to veldig forskjellige størrelser, men kanskje mer saklig, at hovedkritikken *mot* FoU-prosjekter nettopp er denne «pilot-syken» hvor mange gode løsninger blir demonstrert i begrenset form – men det ikke finnes finansiering til «å bredde» løsningen til noe som kan gå over i forvaltning og drift. Dermed faller initiativet til jorden etter at prosjektet er over. Dette gjenstår jo som et uløst problem, hvor investeringsbeslutninger i SPM følges med også et behov i fremtidig forvaltning av løsning, noe FoU ikke har. Andre peker mot andre lands eksempler på ulike trinnvise finansieringsmodeller, spesifikt 10x Investments i USA og «Utmaningsdriven innovation» i Sverige (Skate, 2021). I disse finansieringsmodellene deles forløpet inn i fire faser: undersøkelse, oppdagelse, utvikling og skalering, hvor man tar stilling til finansiering i overgangene mellom fasene. Det er verdt å merke seg at 10x investments (som er et amerikansk program) er i størrelsesorden 20.000 timer i året, altså et initiativ med budsjett i 20-40 millioner kroner. Utmaningsdreven innovation er per 2025 nedlagt.

6.1.3 «Fail slow vs fail fast»: minimumsløsninger

Et av hovedargumentene ved smidig er at gjennom forsert pilotering og testing av minimumsløsninger, så vil man kunne falsifisere behov og løsninger tidligere – og dermed raskere kunne blinke seg inn på mål. Diskusjonen om «fail [small and] fast» versus «fail [large and] slow» synliggjør en spenning mellom logikken i smidig utviklingsarbeid og logikken i statens prosjektmodell. På den ene siden har vi argumentert for at det brukes for mye tid i tidligfase, med tunge utredninger og omfattende prosesser, samtidig som det er *for lite* faktisk utviklingsarbeid i tidligfase som kan gi praktisk læring. På den andre siden er det en realitet at FDV-midler sjelden strekker til for å gjøre de store løftene. Når det er snakk om store statlige investeringer, er det ofte modernisering av sentrale systemer eller livssyklusoppgraderinger som en del av det prosjektutløsende behovet – og dette er tiltak som av natur vanskelig lar seg pilotere på en enkel måte.

Det er derfor en logisk spenning mellom ønsket om mer utprøving og det faktiske omfanget av tiltakene. Smidig logikk fungerer godt når man kan bryte opp arbeidet i mindre deler, teste og justere underveis. Har man derimot definert et behov for en større modernisering med mange avhengighetsforhold mellom deløsningene, er det grenser for hvor mye av dette som kan gjøres i små iterasjoner. Risikoen og bindingene i beslutningene blir nødvendigvis større, og behovet for en mer grundig tidligfaseutredning vil da vedvare.

I diskusjonen i media pekes det også på mange eksempler som *ikke* er under statens prosjektmodell som et argument for hvorfor statens prosjektmodell «kun er egnet til å sørge for initiativ feiler sent

og dyrt» (Milde, 2022b). At IT-prosjekter feiler på en eller flere prosjektdimensjoner, både med og uten smidige metoder, i offentlig og privat sektor, er kjent – så spørsmålet må i så fall være om statens prosjektmodell i seg selv *øker* risikoen. Det er fortsatt en påstand uten særlig empirisk belegg.

Dermed er det ikke gitt at smidig og statens prosjektmodell skal eller kan henge helt sammen. Hvis man tar perspektivet at Smidig handler mer om virkemidler knyttet til styring, arbeidsdeling og lokal autonomi på lavere nivåer i organisasjonen for å oppnå kontroll, mens statens prosjektmodell handler om å sikre styring og finansiering av de store investeringene fra toppen ned – så betyr dette i praksis at man må finne en balanse: legge til rette for mer utprøving og utviklingsarbeid der det er mulig og hensiktsmessig, men samtidig akseptere at store statlige moderniseringsprosjekter aldri fullt ut kan organiseres etter «fail fast»-logikk. Kanskje viktigere, hvis det stemmer at det finnes to perspektiver, så vil det også finnes en overgangssone et sted imellom hvor den ene logikken (fordelaktig *bør*) dominerer den andre.

6.2 Hvordan imøtekommer SPM egenskapene til smidige prosjekter?

Er det slik at to «logikker» eller perspektiver står imot hverandre, og er det mulig å forene dem?

Flere peker på et behov for *sterk styring* i digitaliseringsprosjekter, samtidig som etterevalueringen av f.eks. BRsys kanskje peker mer i retning av en liten «maktesløshet» i forhold til handlingsalternativer for styring i rollen som prosjekteier når prosjektet erfarer at oppgavene er betydelig mer sammensatte og løsningene blir betydelig mer omfattende enn prosjektplanen tilsier (Finne et al., 2024). Smidig som metode er i utgangspunktet en ekstrem tett kobling mellom «gjøring og erfaring» for at man skal kunne benytte erfaringen til å tilpasse videre fremdrift. I denne sløyfen sitter ikke prosjekteier, og *bør* nok heller ikke sitte der. Et ubesvart spørsmål er hvordan en slik sterk styring skal operasjonaliseres.

Dette rådet gjentas også av kvalitetssikrerne hvor «*denne arbeidsformen [smidig] settes inn i en styringsmessig kontekst som er i tråd med den statlige måten å styre investeringsprosjekter/-tiltak på, slik at også de premissene som legges for statens satsning på dette lett kan følges opp*». Altså, er det to styringslogikker som ikke fullt ut griper inn i hverandre?

En av etatene vi snakket med hadde også (positiv) erfaring med å operasjonalisere dette gjennom en uformell dialog, men da på et nivå og innenfor et felles fagområde hvor det ga mening å opprette en slik dialog, hvor man kunne demonstrere løsninger og piloter for departementet – i parallell med den formelle prosjektdialogen – for å bygge «forståelse og tillit».

Her også, bygger man en parallell dialog som i bedre varetar en del smidig prinsipper rundt kjørende kode og tidlig demonstrasjon av løsninger for tidlig tilbakemelding. Altså at man ivaretar smidige prinsipper «i tråd med den statlige måten å styre på», selv om det ikke nødvendigvis betyr *i stedet for*, men *i tillegg til*.

6.3 Hva er rollen til kvalitetssikrerne i modningen av smidige initiativ innen SPM?

6.3.1 I hvilken grad gir kvalitetssikrerne råd på gjennomføringsstrategi og styring av prosjektet?

Gjennomgangen av kvalitetssikringsrapportene viser at kvalitetssikrerne i betydelig grad gir råd knyttet til gjennomføringsstrategi og styring, ofte eksplisitt med henvisning til smidige metoder. I mange tilfeller gjentas råd om «sterk styring» og «klar forankring av metodikk» på en måte som kan fremstå som mimetiske – altså at de ligner mer på tidligere råd enn at de er spesifikt fundert i den aktuelle institusjonens logikk og særpreg. Eksempler på dette finner vi i flere KS1- og KS2-rapporter, hvor smidig fremheves som «godt egnet» uten at det gjøres en grundig drøfting av hvordan dette skal tilpasses prosjekteierens kontekst eller modenhet.

Det er samtidig tydelig at kvalitetssikrernes råd for digitale prosjekter skiller seg fra råd i byggeprosjekter. I bygg- og anlegg kan man i større grad basere seg på standardisert kunnskap, entreprisemodeller og erfaringstall, mens digitale prosjekter ofte drives av virksomhetenes egen utviklingskapasitet. Dermed blir institusjonslogikken mer fremtredende: kvalitetssikrer må forholde seg til hvordan organisasjonen selv planlegger å lede og styre utviklingsarbeidet, snarere enn å vurdere en ekstern leverandørs prosjektgjennomføring. Dette gjør vurderingene mer komplekse og kontekstavhengige. Realismen i gevinstsiden er jo også sterkt knyttet virksomheten(es) evne til å gjennomføre tilstrekkelig endringsarbeid som i mindre grad belyses i veiledningsmateriellet for tidligfase, og som strengt tatt også er krevende å bedømme gitt at løsningen er under detaljering. Man kan således si at *ja det gis råd*, men kanskje mer kompromisser snarere enn egentlige tilpasninger til hvert enkelt prosjekts egenart.

6.3.2 Er det særlige utfordringer med å kvalitetssikre prosjektgrunnlaget i smidige prosjekter?

Våre informanter, og dokumentasjonen i form av rapporter, synes å peke på at prosjektgrunnlaget i digitaliseringsprosjekter skiller seg på noen punkter fra de øvrige (her forstått i hovedsak som bygg og samferdsel), men ikke at det nødvendigvis innebærer større utfordringer. Utgangspunktet er det samme, man vurderer kostnadsestimat, tidsplan og om forventninger om nytte/kost er realistisk. Det er naturlig nok diskusjoner om metodebruk, metodefeil og påstander om at motparten (fra begge hold) misforstår metoden. Dette forstår vi ikke som spesielt for hverken digitalisering eller smidig, men heller knyttet til samfunnsøkonomisk vurdering og hvilke premisser en skal legge til grunn.

Det som trekkes frem som særlige forhold ved smidige prosjekter, er heller at man i større og større grad baserer seg på en høyere andel av virksomhetens egen utviklingskapasitet enn tidligere, og innleide utfyller tiltakets behov for å kortsiktig øke kapasitet, og eventuelt noe spisskompetanse, heller enn at man leier inn en utviklingsorganisasjon. Det har ført til at man i større grad også må prøve å forstå organisasjonens modenhet ikke bare for å styre prosjektet, men også kompetanse, kapasitet og evne til å utvikle løsningen. Ekstern kvalitetssikrers vurdering av kostnader og tidsbruk blir derfor tettere koblet til organisasjonens egne forutsetninger samt at usikkerheten i estimatene påvirkes i større grad av intern gjennomføringsevne enn av eksterne forhold som f.eks. enhetspris.

I tillegg er det selvfølgelig også metodiske forskjeller mellom å estimere programvareutvikling og fysisk byggeri, som følger av løsningsens natur. Det virker å være en opplevelse av at man i større grad er prisgitt utreders egne inngangsverdier og vurderinger i estimeringen. Referansetall for utviklingskostnad (f.eks. parametrisk estimering – hvor man estimerer ren utviklingstid og så skalerer opp til prosjekttid) og forvaltningskostnad (ulike andre parametriske metoder for tilsvarende) har ikke nødvendigvis like robuste og åpne kilder for sammenligningsgrunnlag. Ikke bare det, for å kunne velge beste estimeringsmodell, men rett og slett mangel på modeller som har erfaringsdata for de systemer som bygges i dag. I Finne (2019) framholder erfarne prosjektledere at etater som vurderer eksterne tilbud på store oppgaver, bør legge stor vekt på den estimeringsmodellen som etaten har størst tiltro til (for de eksterne bruker sine egne proprietære modeller).

Sammenholdt med at produktiviteten i utvikling varierer *betydelig* mellom team, organisasjon og teknologivalg – så er det å vurdere kvaliteten på inngangsverdiene – og ikke minst muligheten til å gjøre en reell selvstendig vurdering – mer begrenset enn for et byggeri. Oppgaven blir i mindre grad å etterprøve «mengdeberegninger», men større grad teste realismen i rammen, organisasjonens modenhet, og sammenhengen mellom ramme, tiltak og effekt – men da mer i en rimelighetsbetraktning i forhold til den økonomiske rammen heller enn en alternativ (avkreftende) beregning.

Dette blir jo særlig krevende der hvor det benyttes smidige rammer av typen «design-to-cost» estimeringsmetoder. Da er jo spørsmålet i hovedsak mer scenarioanalyser og skjønnsutøvelse om det er realistisk at den beskrevne funksjonaliteten kan utvikles innenfor den foreslåtte kostnaden og om planen rundt troverdig kan prioritere underveis dersom rammene presses. I manko på bransjenormer, referanseprosjekter og erfaringsdata, så blir dette en krevende øvelse hvor det også kan være krevende å få til et konstruktivt samarbeid med utreder hvis man ikke er enige om virkelighetsforståelsen. Det er også derfor mer fokus på prosess og styringsmodell, og i mindre grad de tekniske elementene – samtidig er kost og usikkerhetsanalysen gitt stor plass i kvalitetsordningen.

I intervjuene så etterlyser etat mer konstruktiv dialog med kvalitetssikrer for å heve kvalitet eller unngå misforståelser/konflikter over metodebruk/metodefeil og andre korrigerbare diskusjoner (eksempelene som ble gitt var diskusjoner *etter* Notat 1), og et ønske om en konstruktiv og kvalitetshevende dialog heller enn en kvalitetskontroll.

6.4 Departementets eierrolle og eierstyring innen SPM og smidig gjennomførte prosjekter, hvordan har dette vært praktisert?

Departementets eierrolle innebærer et behov for å ivareta demokratisk kontroll, ansvarlig bruk av midler og et overordnet strategisk perspektiv. Det er kanskje også her den tilstrekkelige *distansen* og overblikket for å vurdere marginal nytte av videre arbeid. Samtidig møter denne styringslogikken

prosjekter som i økende grad baserer seg på smidige metoder, hvor verdiskaping skjer gjennom korte iterasjoner, løpende prioriteringer og kontinuerlig læring.

Her er det en iboende spenning mellom «top-down» eierstyring og «bottom-up» (smidig) prosjektgjennomføring. På den ene siden krever departementene robuste beslutningsgrunnlag, tydelige kostnadsrammer og en dokumentasjon som muliggjør sammenligning på *tvers* av prosjekter. På den andre siden peker både kvalitetssikrere og prosjekter på at departementenes behov for struktur og kontroll ofte kan uheldig **forsterke** en «smidig fossefallslogikk», hvor fleksibiliteten reduseres og planstyringen får forrang over læring underveis.

Det er åpenbart, og enkelt å slå fast at praktiseringen av eierrollen har variert mellom de ulike prosjektene og departementene. I noen tilfeller har departementene åpnet for dialog, pilotering og løpende demonstrasjoner, noe som gir prosjektene rom for å kombinere smidig utvikling med de formelle styringskravene. I andre tilfeller beskrives styringen som strukturlojal og lite tilpasset moderne(?) digitaliseringsprosjekters særpreg. Samtidig påpekes det at det er klart to forskjellige roller, og at departementets overordnede ansvar (demokratisk kontroll, ansvarlig bruk, osv.) ikke er like enkelt å ivareta hvis man går ned i detaljene. Samtidig kan man fra prosjektets side virke rigid fordi man blir fjern fra styringsprinsippene i smidige prosjekter.

Et gjennomgående trekk i kvalitetssikringsrapportene er at kvalitetssikrerne anbefaler «sterk styring» underveis i prosjektene. Dette reflekterer et departementalt behov for å være tett på, men kan samtidig oppfattes som paradoksalt i møte med en metodikk som bygger på høy grad av autonomi og kontinuerlig nyttestyring. Hvordan «sterk styring» skal operasjonaliseres i en smidig kontekst, fremstår derfor som et uløst dilemma. Som et konkret råd fra denne analysen vil jo være at man etablerer en utveksling av erfaringer rundt nettopp denne variasjonen (og effekten av) for å skape en arena hvor personer med et oppfølgingsansvar i departementene nettopp kan lære av hverandre over tid.

Departementets eierrolle i smidige prosjekter kan synes å kreve en nyansering av styringspraksis. Det handler ikke om å redusere kravene til kontroll eller ansvarlighet, men om å utforme en eierstyring som balanserer behovet for overordnet forutsigbarhet med prosjektenes behov for fleksibilitet. Dette kan innebære at departementene i større grad bør åpne for iterative beslutningsprosesser, verdidrevet rapportering og tettere dialog, slik at styringslogikken bedre speiler den dynamikken som kjennetegner smidige digitaliseringsprosjekter.

7 Avsluttende tanker om «en dinosaur på krykker»

Når man går inn i det enkelte prosjekt og konkrete utfordringer, så fremstår en del av praktiseringen av SPM som uhensiktsmessig. Som vi har sett så har den også noe «strukturlojalitet» som kanskje direkte er uhensiktsmessig. Samtidig så er modellen som en normativ prosjektmodell ganske lett på absolutte formkrav. I operasjonaliseringen kan et departement og etat kunne lage seg en relativt smidig prosjektgjennomføring, *med trykk på kan*. For man *kan* også operasjonalisere det som et smidig fossefall, med trykk på fossefall og doble styringslogikker. De eksterne kvalitetssikrerne kan være en potensiell utfordring, hvor deres forståelse av kvalitetssikringsoppdragets forventning og krav kan forsterke fossefallslogikken. Informantene har eksempler på begge ekstremer.

Samtidig er det i det større perspektivet sånn at Statens behov, kanskje særlig i kontrollpunktene KS1/KS2 og i styring av finansieringen, ikke ivaretas av smidig alene. Her ligger det jo en nøtt, for innenfor smidig utviklingsmetodikk så blir premisset for prosjektet at det skal utvikles og tilpasses programvare. Det er satt på spissen en snarvei gjennom mulighetsstudie og alternativanalysen, hvor utfallet kan være programvare, andre ganger helt andre virkemidler (f.eks. regelverksjustering). Noen ganger er det riktige valget å ikke utvikle noe i det hele tatt. Digitaliseringsprosjekter inneholder i økende grad også modernisering av eksisterende system(er), så ofte er konseptene langt på vei gitt av eksisterende systemer. Likevel – i det sektorovergripende i digitalisering er det ikke gitt at den konstellasjonen som kjenner på det direkte behovet (for en oppdatert utgave av eget system) vil se mulighetene for alternative veier til løsning om man går rett i programvareutvikling. Utredningsinstruksen, ideal eller ei, stiller overordnet en del krav uavhengig om tiltaket faller inn under statens prosjektmodell eller ikke.

Det siste poenget vårt er at SPM er både en prosjektgjennomførings- og en finansieringsstyringsmodell. Smidig er bare den første. Så argumentet for å «skrote» SPM fordi det medfører uhensiktsmessigheter, *løser ikke behovet for styring av finansiering*. Dette er ikke et statlig investeringsproblem, dette er et *smidig*-problem, hvor alle som vurderer og styrer utvikling kjenner på de samme problemene – hvilke initiativ skal vi satse på og hvordan skal vi styre de? Om det skal hete «business case», utløsende problem, eller prosjektinitiativ er egentlig underordnet. Når initiativene blir dyre nok har alle virksomheter en eller annen form for nytte-kost-vurdering, og en måte å styre finansieringen på (ikke minst som prosjekteiers siste kontrollmekanisme – en nødbrems).

SPM har blitt beskrevet som «en dinosaur på krykker», som vi forstår som at den oppleves både utdatert og litt skrøpelig. Samtidig er det den beste vi har. Gjennom dette arbeidet har vi ikke sett skisser til løsninger som fullt ut løser de hensynene som Statens prosjektmodell dekker. *Krokodillene* er en av dagens arter som minner mest om dinosaurene, effektive og allsidige dyr. I sentralamerikanske myter, bærer krokodillene jorden på ryggen – de kan temmes, men kan også gi mareritt. Statens prosjektmodell for de mest smidige er kanskje nettopp en slik paradoksal skapning?

8 Referanseliste

- Berg, H., Holgeid, K., Jørgensen, M., & Volden, G. H. (2021). *Hvordan lykkes med digitalisering? En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor* (No. 64; Concept-rapport). Forskningsprogrammet Concept.
- Boehm, B. (1986). A spiral model of software development and enhancement. *SIGSOFT Softw. Eng. Notes*, 11(4), 14–24. <https://doi.org/10.1145/12944.12948>
- Boehm, B. (2006). A view of 20th and 21st century software engineering. *Proceedings of the 28th International Conference on Software Engineering*, 12–29. <https://doi.org/10.1145/1134285.1134288>
- Brooks. (1987). No Silver Bullet Essence and Accidents of Software Engineering. *Computer*, 20(4), 10–19. <https://doi.org/10.1109/MC.1987.1663532>
- Brooks, F. P. (1991). *The mythical man-month: Essays on software engineering* (Repr). Addison-Wesley.
- Cao, L., Mohan, K., Ramesh, B., & Sarkar, S. (2013). Adapting funding processes for agile IT projects: An empirical investigation. *European Journal of Information Systems*, 22(2), 191–205. <https://doi.org/10.1057/ejis.2012.9>
- Clements, B. S. (2023, juni 28). *Prosjektveiviseren – en tidsriktig prosjektmodell i offentlig sektor*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-prosjektveiviseren-en-tidsriktig-prosjektmodell-i-offentlig-sektor/533432>
- Cooper, R. G., & Sommer, A. F. (2016). Agile-Stage-Gate: New idea-to-launch method for manufactured new products is faster, more responsive. *Industrial Marketing Management*, 59, 167–180. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2016.10.006>
- Danielsen, F. (2023, februar 21). *Vi må finansiere offentlige prosjekter smidigere*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-vi-ma-finansiere-offentlige-prosjekter-smidigere/525899>
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2024, februar 9). *Digitaliseringsrundskrivet* [Rundskriv]. Regjeringen.no; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id3025117/>
- Dingsøy, T., Bjørnson, F. O., & Spørsem, T. (2021). *Organisering av digitaliseringsprosjekter* (Nos. 2021–1; Concept arbeidsrapport). Forskningsprogrammet Concept.
- Donati, S. A. (2023a, mai 18). *Hva er galt med statens prosjektmodell?* Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-hva-er-galt-med-statens-prosjektmodell/531105>
- Donati, S. A. (2023b, juni 21). *Oppgrader prosjektveiviseren!* Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-oppgader-prosjektveiviseren/532836>
- Donati, S. A. (2023c, august 24). *Smidig styring gir god kontroll på pengene*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-smidig-styring-gir-god-kontroll-pa-pengene/535738>
- Finansdepartementet. (2019). *R108/19: Statens prosjektmodell—Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten* (No. R-2019-108). <https://lovdata.no/pro/#document/RDEPO/rundskriv/r-2019-108>
- Finansdepartementet. (2023, august 4). *Endringer i statens prosjektmodell* [Redaksjonellartikkel]. Regjeringen.no; [regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/endringer-i-statens-prosjektmodell/id2632848/](https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/endringer-i-statens-prosjektmodell/id2632848/)
- Finne, H. (2019). *Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter Eksperters erfaringer og vurderinger* (No. 56; Concept-rapport). Forskningsprogrammet Concept.
- Finne, H., Landmark, A. D., & Halvorsen, T. (2024). *Et digitaliseringssprang i skrittvis fart: Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt* (No. 2024:01533). SINTEF AS.
- Flyvbjerg, B. (2011). *Over Budget, Over Time, Over and Over Again*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199563142.003.0014>
- Gjessing, M. (2024, desember 10). *Vi trenger en utprøvningsinstruks*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-vi-trenger-en-utprøvningsinstruks/553437>

- Gorman, C. (2020, desember 21). – *Det går ikke an å jobbe smidig i gjennomføringsfasen til et fossefallsprosjekt*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-det-gar-ikke-an-a-jobbe-smidig-i-gjennomforingsfasen-til-et-vannfallsprosjekt/504671>
- Grønning, O., & Milde, Y. (2021, august 5). *Større statlige digitaliseringsprosjekter bør finansieres som forskning og utvikling*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-storre-statlige-digitaliseringsprosjekter-bor-finansieres-som-forskning-og-utvikling/512302>
- Haraldsen, A. (2019). Norges digitale fortrinn. *Stat & Styring*, 29(2), 36–38. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2019-02-13>
- Heeager, L. T., & Nielsen, P. A. (2020). Meshing agile and plan-driven development in safety-critical software: A case study. *Empirical Software Engineering*, 25(2), 1035–1062. <https://doi.org/10.1007/s10664-020-09804-z>
- Johansen, A., Eik-Andresen, P., Dypvik Landmark, A., Ekambaram, A., & Rolstadås, A. (2016). Value of Uncertainty: The Lost Opportunities in Large Projects. *Administrative Sciences*, 6(3), 11. <https://doi.org/10.3390/admsci6030011>
- Johansen, P. (2023, mars 7). *Debatten om finansiering og styring av IT i offentlig sektor må tas, og det haster!* Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-debatten-om-finansiering-og-styring-av-it-i-offentlig-sektor-ma-tas-og-det-haster/527383>
- Jones, C. (2008). *Applied Software Measurement* (3rd ed). McGraw-Hill Professional Publishing.
- Jørgensen, M., Hannay, J., Lassenius, C., Ngereja, B., & Patón-Romero, J. D. (2024). *Effektiv oppstart av smidig IT-utvikling* (No. 78; Concept-rapport).
- Kadenic, M. D., De Jesus Pacheco, D. A., Koumaditis, K., Tjørnehøj, G., & Tambo, T. (2023). Investigating the role of Product Owner in Scrum teams: Differentiation between organisational and individual impacts and opportunities. *Journal of Systems and Software*, 206, 111841. <https://doi.org/10.1016/j.jss.2023.111841>
- Kazagic, S. (2022, november 29). *Er smidig utvikling i offentlig sektor liv laga?* Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-er-smidig-utvikling-i-offentlig-sektor-liv-laga/523994>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, juni 11). *En digital offentlig sektor* [Plan]. Regjeringen.no; regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- Lervåg, L.-E., Finne, H., Bertelsen, D. E., & Venæs, J. (2023). *Etterevaluering av prosjektet Autosys kjøretøy* (No. 2022:01311). SINTEF AS.
- Mayer, T., & Recker, J. (2025). Managing Finances in Scaled Agile Transformations: Insights from A Case Study of a German Automotive Manufacturer. *Project Management Journal*, 56(2), 267–283. <https://doi.org/10.1177/87569728241270569>
- Milde, Y. (2021, september 16). *Hvilket blir det første smidige partiet?* Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-hvilket-blir-det-forste-smidige-partiet/513447>
- Milde, Y. (2022a, september 9). – *Først når kode bremser politikken, forstår politikerne verdien av smidighet*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-forst-nar-kode-bremser-politikken-forstar-politikerne-verdien-av-smidighet-br/522010>
- Milde, Y. (2022b, desember 6). *Ja, smidighet i større offentlige IT-initiativ er liv laga*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-ja-smidighet-i-storre-offentlige-it-initiativ-er-liv-laga/524184>
- Milde, Y. (2023a, januar 26). – *Statens prosjektmodell er en fossil på krykker*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-statens-prosjektmodell-er-en-fossil-pa-krykker/525311>
- Milde, Y. (2023b, juni 30). *Direktørens illusjon av kontroll*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-direktorens-illusjon-av-kontroll/533586>
- Nesheim, T. (2023). Deprojectification of agile: The new orthodoxy of long-term product teams. *The Irish Journal of Management*, 42(2), 160–173. <https://doi.org/10.2478/ijm-2023-0010>
- Nesheim, T. (2024). The structuring of a (semi) agile-based organization: Product orientation in a state agency. *Management Research Review*. <https://doi.org/10.1108/MRR-05-2024-0390>

- Nesheim, T., & Lekve, I. (2024). Kampen om digitaliseringen: Utviklingsprosjekt eller produktorganisering? *Stat & Styring*, 34(2), 80–86. <https://doi.org/10.18261/stat.34.2.3>
- Petersen, J. (2023, februar 27). *Produktutvikling må også styres og koordineres*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-produktutvikling-ma-ogsa-styres-og-koordineres/526735>
- Ryeng, K. (2023, februar 27). *Statens modell bygger på feil antagelser*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-statens-modell-bygger-pa-feil-antagelser/526700>
- Samset, K., & Volden, G. H. (2013). *Statens prosjektmodell. Bedre kostnadsstyring. Erfaringer med de første investeringstiltakene som har vært gjennom ekstern kvalitetssikring* (No. 35; Concept-rapport). Concept-programmet.
- Sieja, A., Markley, K., Pell, J., Gonzalez, C., Redig, B., Kneeland, P., & Lin, C.-T. (2019). Optimization Sprints: Improving Clinician Satisfaction and Teamwork by Rapidly Reducing Electronic Health Record Burden. *Mayo Clinic Proceedings*, 94(5), 793–802. <https://doi.org/10.1016/j.mayocp.2018.08.036>
- Skate. (2021, desember 9). *Skates råd til KMD om tverrsektoriell styring og svarbrev fra statsråden | Digdir*. <https://www.digdir.no/skate/skates-rad-til-kmd-om-tverrsektoriell-styring-og-svarbrev-fra-statsraden/3254>
- Soleglad, E. (2023, mai 25). *Mange vil jobbe smartere, men tør ikke slippe taket*. Digi.no. <https://www.digi.no/artikler/debatt-mange-vil-jobbe-smartere-men-tor-ikke-slippe-taket/531245>
- Stålhane, T., & Myklebust, T. (2016). The Agile Safety Case. I A. Skavhaug, J. Guiochet, E. Schoitsch, & F. Bitsch (Red.), *Computer Safety, Reliability, and Security* (Bd. 9923, s. 5–16). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-45480-1_1
- Stålhane, T., Myklebust, T., & Hanssen, G. (2012). The application of Safe Scrum to IEC 61508 certifiable software. *11th International Probabilistic Safety Assessment and Management Conference and the Annual European Safety and Reliability Conference*, 8, 6052–6061.
- Sutorius, S. (2022, august 24). *Ber om mer fleksibel finansiering og mindre detaljstyring av offentlig IT* [Intervju]. <https://www.digi.no/artikler/ber-om-mer-fleksibel-finansiering-og-mindre-detaljstyring-av-offentlig-it/521659>
- Tobisch, F., Weigelt, K., Philipp, P., & Matthes, F. (2024). Investigating Effort Estimation in a Large-Scale Agile ERP Transformation Program. I D. Šmite, E. Guerra, X. Wang, M. Marchesi, & P. Gregory (Red.), *Agile Processes in Software Engineering and Extreme Programming* (Bd. 512, s. 70–86). Springer Nature Switzerland. https://doi.org/10.1007/978-3-031-61154-4_5
- Ulstein, H., Gierløff, C. W., Seeberg, A. R., & Holstad, B. (2015). *Evaluering av PERFORM-prosjektet* (No. 37/2015). Menon Business Economics, Vivento.
- Vierlboeck, M., Gövert, K., Trauer, J., & Lindemann, U. (2019). Budgeting for Agile Product Development. *Proceedings of the Design Society: International Conference on Engineering Design*, 1(1), 2169–2178. <https://doi.org/10.1017/dsi.2019.223>
- Welde, M., Volden, G. H., & Bukkesteyn, I. (2021). *Evaluering av statlige byggeprosjekter. En oppsummering av syv etterevalueringer* (Nos. 2021–2; Concept arbeidsrapport).
- Øyum, L., Ravn, J., Landmark, A., & Nilssen, T. (2024). *Demokrati i arbeidslivet: Medvirkningen, ledelsen, teknologien, organiseringen* (2. utgave.). Fagbokforlaget. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_pliktmonografi_000035399

A Begrepsliste

Den følgende begrepslisten er en klargjøring av sentrale begreper i rapporten.

Begrep	Forklaring
Design to cost (DTC)	Et styringsprinsipp for (i denne sammenhengen) utviklingsarbeid som eksplisitt kobler kostnadsrammen med teknisk og funksjonelle valg. Her holder man kostnad som en styrende parameter på lik linje med funksjon og ytelse, og designer løsningen (og initiativets innhold) etter kostnadsrammen. Som en motsetning til mer tradisjonelt hvor man designer løsningen som et ledd i å estimere kostnaden.
Digitalisering	Digitalisering er <i>bruken</i> av teknologi til å endre, forbedre eller skape nye prosesser, tjenester, produkter <i>eller organisasjonsformer</i> . Det er altså større enn en ren innføring av teknologi, hvor fokus er egentlig på hvordan dette endrer verdiskapingsmodi.
Digitaliseringsprosjekt	Prosjekter hvor design, utvikling og bruk av informasjons og kommunikasjonsteknologier er sentralt for å oppnå ønsket samfunnsmessig effekt. Et prosjekt som har til hensikt å gjøre digitalisering. Et digitaliseringsprosjekt vil typisk være et bredt endringsprosjekt med IKT-komponent. Hvis IKT-komponenten også skal utvikles, så vil det også innebære systemutvikling
Forvaltning, Drift og Vedlikehold (FDV)	Et begrep overført fra bygg og anlegg, men som skal omfatte alle aktiviteter som sikrer at et system fungerer som planlagt gjennom hele livsløp fra ibruktakelse til avhendelse.
Finansieringsmodell	En finansieringsmodell angir hvordan midler tildeles til ulike aktiviteter, f.eks. gjennom prosjektfinsiering, rammefinansiering, m.v.
Forprosjektfase	Fasen som starter med konseptvalg, så skal forprosjektet skal utarbeide styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet. Avsluttes med en ny ekstern kvalitetssikring, KS2
Fossefall	Et prinsipper for prosjektgjennomføring hvor man går gjennom en fasedelt utviklingsprosess. Et steg av gangen, i utgangspunktet med et krav om at foregående fase er ferdigstilt før neste påbegynnes. Brukes også som antitesen til smidig, og på samme måte ofte upresist definert hvilke praksis og faser som inngår i en fossefallsmetodikk utover at det ikke er smidig.
Gevinstrealisering	Gevinstrealisering er prosessen der planlagte gevinster (nyttevirkninger) fra et prosjekt eller tiltak faktisk oppnås, måles og noen ganger dokumenteres etter gjennomføring.
Gjennomføring	Fasen hvor tiltak utføres, som den siste fasen i statens prosjektmodell <i>etter</i> at investeringsbeslutning i Stortinget.
Hybride metoder	Kombinasjon av prinsipper for smidige metoder og tradisjonelle fossefall/ fasemetoder. Et samlebegrep for at praktisering av metoder ofte er lokalt tilpassede og få reelt sett praktiserer idealene fullt ut.
Informasjons og kommunikasjonsteknologi (IKT)	Informasjons og kommunikasjonsteknologi. Inkluderer primært data, nettverk og algoritmer samt maskinvare som anvender dette. Dette er de mest sentrale teknologiske elementene i et digitaliseringsprosjekt. For de fleste formål synonymt med informasjonsteknologi (IT).
Konfigurasjonstung programvare	Programvare hvor produktet fra leverandør har (veldig) høy grad av fleksibilitet, slik at det samme produktet kan tilpasses mange ulike kunder og ulike behov. Typiske eksempler er planlegging og logistikkssystemer (ERP) eller pasientjournalssystemer. Innføring av slike systemer handler mer om tilpasning av et eksisterende produkt enn utvikling av et nytt. Motsats til

	skreddersøm, hvor man i utgangspunktet skal ha en fordel i gjenbruk av løsninger med ulempen at tilpasningen ikke nødvendigvis blir 100% med kundens behov.
Konseptfase	Konseptfasen i statens prosjektmodell er en fase for å avklare behov og vurdere ulike konsepter for å løse et samfunnsbehov, med mål om å utarbeide et beslutningsgrunnlag for det beste konseptet. Avsluttes med en eksternkvalitetssikring av arbeidet kalt KS1
Kvalitetssikring 1 (KS1)	Ekstern kvalitetssikring av arbeid i konseptvalgutredning, nødvendig for å gå videre til forprosjekt
Kvalitetssikring 2 (KS2)	Ekstern kvalitetssikring av arbeid i forprosjektfase, nødvendig for å gå videre til gjennomføring
Minimum viable product (MVP)	Den enkleste versjonen av et produkt eller tjeneste som lar deg teste en idé med reelle brukere og dermed samle læring med minimal ressursbruk.
Nyttestyring	Nyttestyring er en systematisk tilnærming for å planlegge, følge opp og realisere den forventede nytten av et tiltak, slik at investeringer faktisk gir ønskede effekter for brukere, virksomhet og samfunn. Tett knyttet til gevinstrealisering som vil være aktiviteten for som avdekker om nyttevirksomheter oppnås (og i hvilken grad). Dette vil være styringssignaler for nyttestyring.
PRINCE2®	Internasjonal standard for prosjektledelse. Prosessbasert tilnærming til prosjektledelse, der du gjennomfører en strukturert serie aktiviteter for å nå et klart definert mål. Prosessene inkluderer faser som ligner på statens prosjektstyringsmodell.
Produktorientering	Produktorientering betyr at en organisasjon organiserer arbeidet sitt rundt varige produkter i stedet for midlertidige prosjekter. Regnes delvis som en naturlig videreutvikling av Scrum til en varig organisering utover prosjekt.
Produktteam	Et produktteam er et tverrfaglig team som har ansvar for å utvikle, drifte og videreutvikle et produkt — vanligvis varig over tid, som en motsats til prosjektorganiserings mer midlertidige karakter.
Prosjektmodell	En standardisert måte å planlegge, styre og gjennomføre prosjekter på i en organisasjon.
Prosjektveiviseren	Digitaliseringsdirektoratets veiviser for digitaliseringsprosjekt. Flere iterasjoner
SCRUM	Scrum er et rammeverk for smidig utvikling. I utgangspunktet for IT-utvikling, men brukes også i dag av andre typer utvikling- og innovasjonsarbeid. Det er i essens en struktur for å organisere arbeid i små tverrfaglige team som jobber i tidsavgrensede enheter (sprinter på typisk 2-4 uker).
Skreddersydd programvare	Dette er programvare utviklet for én kunde med ett behov. Her er det liten grad mulig å gjenbruke løsninger på tvers av kunder, men med «perfekt» passform med kundens behov.
Smidige metoder	Prinsipper for systemutvikling basert på iterativ modell for systemutvikling med stor grad av fleksibilitet.
Stage-gate	Stage-Gate er en strukturert prosjektprinsipp der arbeidet deles inn i faser (stages) atskilt av beslutningspunkter (gates), hvor man vurderer om prosjektet skal fortsette, justeres eller avsluttes.
Statens prosjektmodell (SPM)	Krav til metodikk og kvalitet når store statlige investeringsprosjekter skal utredes. Definerer en fasemodell frem til gjennomføring med beslutningsporter.
Stegvis finansiering	Et finansieringsprinsipp hvor pengene følger av opptjent verdi eller leveranser, altså at et initiativ ikke fullt ut finansieres fra start, men videre finansiering avhenger av resultater underveis. Ofte tenkt som finansieringsekvivalenter av trinnvis <i>leveranse</i> .

Systemutvikling eller utvikling av IKT-systemer	Dette innebærer at man designer, bygger og vedlikeholder digitale løsninger som skal støtte eller muliggjør arbeid, beslutninger og samhandling mellom brukere. Slike systemer består av programvare (altså algoritmer som beskriver hvordan datamaskinen skal oppføre seg), databaser (strukturer for lagring av data og informasjon), samt nettverksfunksjonalitet for å utveksle data og informasjon mellom ulike systemer. Noen systemer involverer også brukergrensesnitt for informasjonsbehandling.
Trinnvis leveranser	Et utviklingsprosjekt med delleveranser, gjerne minimumsløsninger, underveis slik at løsningen kan taes i bruk etterhvert som hver enkelt trinn blir ferdig. Det skal gi tidligere nytte.
Trinnvis utvikling	Trinnvis utvikling betyr at et system eller en løsning bygges ut i flere påfølgende trinn, der hvert trinn gir en ferdig og brukbar del av helheten. Hvert trinn kan evalueres og videreutvikles før neste påbegynnes.

B Oversikt over prosjekter

KS1 (20 prosjekter)	KS2 (17 prosjekter)
• Modernisering av IKT i NAV (2011) • Arkivverkets håndtering av arkivtilvekst og digitaliseringsutfordringer (2011) • Fremtidige IKT-systemer til støtte for straffesaksbehandlingen i politi- og påtalemyndigheten (2012) • Saksbehandlingssystem tilpasset ebr (2012) • Fornyelse av TVIST-systemene (2013) • Ny personidentifikator i folkeregisteret (2015) • Elektronisk kommunikasjon i nordområdene (2017) • Nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste én innbygger – én journal (2018) <i>Justert innslagspunkt for digitalisering i 2019</i> • Brukervennlige registertjenester (2020) • Skatteetatens utredning om ny innkrevingsløsning for etaten (2020) • Nettdekning langs jernbanen (2021) • Modernisering av IKT i Utlendingsforvaltningen (2022) • Supplerende analyse av «Tilleggsvurderinger knyttet til ny nød- og beredskapskommunikasjon» (2023), («Blålys i mobilnettene» som denne supplerer er unntatt offentlighet, vår anm.) • Veibruksavgift og bompenger trinn 1 (2023) ◦ Veibruksavgift og bompenger – Føringer for forprosjekt (2023) • Nasjonal skyttjeneste (2023) • Modernisering av utbetalingsområdet i Nav (2024) • Modernisering av pensjons- og uføreområdet i Nav (2024) • «Fremtidig togkommunikasjonssystem for jernbane» (2024) • Bedre utnyttelse av ERTMS – automatisk togfremføring (ATO) (2024) • Fremtidig tollbehandling (2024)	• PERFORM-prosjektet i SPK (2009) ◦ PERFORM-prosjektet i SPK – 2010 Revisjon (2010) • EFFEKT-programmet (2010) • Moderniserings-programmet av IKT i NAV - Prosjekt 1 (2012) • Ny IKT-løsning for Departementene (2014) • ARKIVVERKETS SENTRALDEPOT OG NORSK HELSEARKIV PÅ TYNSET (2014) <i>Justert innslagspunkt for digitalisering i 2019</i> • Prosjekt 3 Modernisering av IKT i NAV (2018) • Helseanalyseplattformen (2019) • AKSON: HELHETLIG SAMHANDLING OG FELLES KOMMUNAL JOURNAL (2020) • Fremtidens innkreving - Program og Steg 1 (2021) ◦ Fremtidens innkreving ved Steg 2 (2024) • Brukervennlige registertjenester (2022) • FLERE I ARBEID – ENKLERE, RASKERE, BEDRE (P4) (2021) • «Felles IKT-tjenester for departementsfellesskapene» (2022) ◦ Kontrollpunkt 1 av Felles IKT-tjenester for departementfellesskapet (2023) ◦ Supplerende analyse, Kontrollpunkt 2 av Felles IKT-tjenester for departementfellesskapet (2024) • Steg 2 Helhetlig samhandling (2022) • Interoperabilitet (IO) Kvalitetssikring av styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ (2022) ◦ IKT-forpliktelser Schengen, SIS Recast – Politiet (2021) ◦ Visum Informasjonssystem (VIS Recast) og Europeisk daktyloskopisk register (Eurodac Recast) Supplerende analyse (2022) ◦ Schengen IKT-systemene – Vurdering av organisering i departement og etatene Supplerende analyse (2022) ◦ Schengen IKT-systemene – Samlet usikkerhetsanalyse på tvers av prosjekter Supplerende kvalitetssikring (2022) ◦ NASJONAL IMPLEMENTERING AV ENTRY/EXIT SYSTEM (2020) ◦ SCHENGEN IKT-FORPLIKTELSE I UDI Kvalitetssikring av styringsunderlag og

(uthevet omtaler eksplisitt smidig)

kostnadsoverslag for valgt prosjekalternativ
(2021)

- **Modernisering av Altinn (2023)**
- **Modernisering av Altinn (2024)**
- **Opplyste pensjonsvalg – innføring av ny offentlig tjenestepensjon (2023)**

(uthevet omtaler eksplisitt smidig)

Ettrevalueringer av IKT-tunge prosjekter i Concept-regi

- NAV IKT Basis (2014)
- **Evaluering av PERFORM-prosjektet (2015)**
- Evaluering av EFFEKT-Programmet (2019)
- Ettrevaluering av Jernbaneverkets utbygging av togradiosystemet GSM-R (201)
- **Evaluering av LOS-programmet i Forsvaret sitt Logistikkprosjekt (2020)**
- Ettrevaluering av TETRA-Nødnettprosjektet (2021)
- **Ettrevaluering av prosjektet Autosys kjøretøy (2022)**
- **Evaluering av Brønnøysundregistrenes BRsys-prosjekt (2024)**

(uthevet omtaler eksplisitt smidig)

C Intervjuguide

Introduksjon:

Kan du fortelle litt om din profesjonelle bakgrunn?
Har du erfaring med ledelse av IT-prosjekter i privat og/eller offentlige sektor?
Har du erfaring fra tidligfase i store IT-prosjekter?

Rolle i prosjekter:

Erfaring med smidig-organisert arbeid?

Har du erfaring med eierstyring/ansvar for økonomiske forhold/styring?
Hvis ja, er det vanskeligere å tenke seg en smidig-tilnærming?
Hvorfor? Produkt/prosjekt-organisering?

Kartleggingsspørsmål:

Hvordan ser du på behovet for struktur og styring i tidligfasen av prosjekter?
- Hvordan forstår du behovet for kontroll og styring i tidligfasen av prosjekter?
Hva mener du er den største utfordringen i en tidligfase av store prosjekter?
- Hvilke utfordringer gjør seg gjeldende i tidligfasen av store prosjekter

Statens prosjektmodell:

Hvilken erfaring har du med SPM?
Hvordan opplever du krav og ramme i SPM?
- Med tanke på beslutningsstøtte
- Utvikling av riktig produkt, organisering (rapportering, hierarki, etc), økonomi, tid etc.
Hva tenker du om SPM og dens fordeler? (skaper klarhet; styring; forutsigbarhet)
Finnes det situasjoner der SPM skaper mer ulemper?
- Alternativt: (begrenset fleksibilitet; innovasjon?)
- Mandat, utredning: Erfaringer knyttet til målformuleringer?
o Opereres det med resultatmål?
o Er disse forenelig med smidig/SPM?

Smidig organisering:

Hva er dine erfaringer knyttet til prosjektorganisering i prosjekter med smidig tilnærming?
Hvordan har du opplevd smidige metoder i de tidlige fasene (mandat, utredning, konseptualisering, kvu , KS1, «forprosjekt», KS2)?
Hvordan håndteres krav og mål i smidige prosesser når de ikke er tydelige definerte?

Ser du noen utfordringer med smidige metoder i tidligfasen? (f.eks. i store, komplekse prosjekter?)
Hvordan kan man ivareta oversikt i komplekse prosjekter med smidige metoder?
Erfaring med kontroll og styring i smidigprosjekter utenfor SPM?
Brukerinvolvering: Hvordan håndteres og sikres at alle interessenters/aktørers behov er ivaretatt i smidig prosess?

Smidig vs. SPM/debatten

Kjenner til debatten som har vært?
Hvordan hadde du beskrevet innholdet i den?

Kan SPM og smidig kombineres?
Kan smidige metoder imøtekomme krav til kontroll og styring i store prosjekter?