

# Digitalisering i staten: Når produktorganisering møter utviklingsprosjekter

Torstein Nesheim

SNF





## **SNF-rapport nr. 01/26**

### **Digitalisering i staten: Når produktorganisering møter utviklingsprosjekter**

**Torstein Nesheim**

SNF-prosjekt nr. 10129  
Samspill mellom prosjekt- og produktorganisering i statlige virksomheter

Arbeidsrapport skrevet for Concept-programmet v/NTNU

**SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS  
BERGEN, APRIL 2026**

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor ([www.kopinor.no](http://www.kopinor.no))  
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-491-1104-6 (online)

ISSN 2704-0399 (online)

## **FORORD**

Dette arbeidet er sluttrapporten fra prosjektet 'Samspill mellom prosjekt- og produktorganisering i statlige virksomheter', som SNF har utført for Concept, NTNU.

Vi vil takke:

Gro Holst Volden (kontaktperson, Concept) for godt samarbeid i hele prosjektperioden.

Medlemmene i referansegruppen for gode innspill og kommentarer: Nils O.E. Olsson (Concept), Erik L. Valestrand (Concept), Frode Arntsen (SIKT) og Dag Erik Johnsen (Digitaliseringsdirektoratet).

Erik Døving (Oslo Met) for kompetent kvalitetssikring.

Gjennomføringen av dette arbeid ville vært umulig uten bidrag fra kontaktpersoner og 48 intervjuobjekter i de seks etatene.

23. april 2026

Torstein Nesheim  
Prosjektleder SNF

## SAMMENDRAG

Denne rapporten tar for seg organisering og styring av digitalisering i statlige virksomheter, med vekt på samspillet mellom to hovedmodeller for digital utvikling: utviklingsprosjekter og smidig produktorganisering. Digitalisering har over tid fått økt strategisk betydning i staten, både som virkemiddel for effektivisering, bedre tjenester og økt brukerorientering, og som del av større samfunnsmessige ambisjoner om innovasjon og omstilling. Samtidig stiller digital utvikling nye krav til organisering, styring og finansiering.

Tradisjonelt har digital utvikling i staten i stor grad vært organisert gjennom midlertidige prosjekter, støttet av etablerte rammeverk som Statens prosjektmodell og Prosjektveiviseren. De siste årene har det imidlertid vokst fram en alternativ organisatorisk løsning i form av varig produktorganisering, basert på smidige arbeidsmåter, tverrfaglige team og kontinuerlig utvikling. Denne modellen legger vekt på langsiktig eierskap til digitale løsninger, tett samspill mellom utvikling og drift, og større autonomi for teamene.

Prosjekt vs. produkt angår finansiering, organisering og styring. Vi går i liten grad inn på finansiering i rapporten. Problemstillingen er dermed: Hvordan påvirker innføring av produktteam og -områder organisering og styring av digitalisering i staten? Dette omfatter både samspillet mellom produktorganisering og linjeorganisasjonen, og forholdet mellom produktorganisering og prosjektorganisering. Et sentralt anliggende er å forstå sameksistens mellom prosjekt- og produktlogikk, snarere enn å betrakte disse som gjensidig utelukkende alternativer. Vi har ikke vurdert de ulike formene normativt, eller analysert effekter av organisering og styring.

Studien er gjennomført som en kvalitativ, eksplorativ fler-case studie. Datainnsamlingen fant sted i perioden januar 2025–januar 2026, og bygger på dokumentanalyse og dybdeintervjuer. Først ble det gjennomført bakgrunnsintervjuer i 25 statlige etater for å kartlegge utbredelse av produktorganisering og erfaringer med samspill mellom prosjekter og produkter. På bakgrunn av dette ble seks etater valgt ut for nærmere analyse: Skatteetaten, Statens pensjonskasse, Politiet, Statens kartverk, Fiskeridirektoratet og Brønnøysundregistrene. Det ble gjennomført mellom 6 og 10 intervjuer i hver etat, totalt 46 kvalitative intervjuer, med informanter i ulike roller knyttet til linjeledelse, produktorganisering og prosjektstyring. Intervjuene ble transkribert og analysert tematisk. Analysen er analytisk og fortolkende, og tar sikte på å identifisere mønstre, variasjoner og samspill mellom organisatoriske prinsipper, snarere enn å teste hypoteser eller etablere kausale sammenhenger.

De viktigste funnene er:

1. Analysen viser at digital utvikling i statlige virksomheter i økende grad finner sted i et samspill mellom linjeorganisasjon, produktorganisering og prosjektorganisering. Det finnes ikke én dominerende eller ferdig etablert modell, men heller ulike kombinasjoner og overgangsformer som utvikler seg over tid.
2. Et hovedfunn er at produktorganisering har fått økt legitimitet og utbredelse i alle de seks virksomhetene. Innføringen har imidlertid i hovedsak skjedd gradvis, gjennom piloter, justeringer og pragmatiske tilpasninger, heller enn gjennom radikale reorganiseringer.
3. Produktorganisasjonen «møter» linjeorganisasjonen langs to hoveddimensjoner:

- Ressursdimensjonen, der ansatte allokeres fra linjeeenheter og IT-avdelinger til produktteam, ofte innenfor en ressurs–produkt-matrise der personalansvar ligger i linjen, mens det daglige arbeidet utføres i team.
- Oppgavedimensjonen, der produktteam leverer digitale løsninger som understøtter linjens kjerneoppgaver, ofte innen myndighetsutøvelse, kontroll og tjenesteyting.

I flere caser speiler produktområdene langt på vei linjestrukturen, noe som bidrar til å redusere konflikter og forenkle styring.

4. Etter hvert som produktorganisering blir mer utbredt, utvikler virksomhetene mer formaliserte rammeverk for denne organisasjonsformen. Skatteetaten trekkes fram som et eksempel, med et helhetlig rammeverk som skiller mellom prosjekter, produkter og eksperimentering, og som etablerer klare roller, styringsmekanismer og målstrukturer for produktområder og team.

5. Analysen identifiserer syv former for samspill mellom prosjekt- og produktorganisering. Disse formene spenner fra situasjoner der prosjekter gradvis utvikles til produkter, til hybride løsninger der smidig produktutvikling foregår innenfor rammene av prosjektfinansiering.

- A. Prosjektet blir over tid endret til et produkt, med tilhørende organisering.
- B. Prosjektet skaper produktet, som opprettes etter prosjektgjennomføring.
- C. Prosjektets løsninger overføres til eksisterende produktteam fortløpende.
- D. Produktteamet bidrar med leveranser i prosjektet.
- E. Prosjektet er en undermengde av et produkt.
- F. Det etableres et prosjekt når et tiltak krever samordning mellom enheter.
- G. Smidig produktutvikling i produktorganisasjonen kombineres med prosjektfinansiering.

Særlig interessant er den siste av de hybride løsningene (G) der produktorganisering kombineres med prosjektfinansiering innen Statens prosjektmodell, slik vi ser i Politiet, Statens pensjonskasse og Statens kartverk. Her blir produktteamene den primære utførende enheten i gjennomføringsfasen, mens prosjektmodellen fungerer som ramme for finansiering, legitimitet og overordnet styring.

6. Økt innslag av produktorganisering utfordrer etablerte forståelser av porteføljestyling, som tradisjonelt har vært rettet mot prosjekter. Når mye utvikling skjer gjennom kontinuerlig arbeid i produktteam, kan man ikke lenger sette likhetstegn mellom utvikling og prosjekt. Virksomhetene håndterer dette på ulike måter. Noen styrker prosjektporteføljestylingen samtidig som produktorganisering bygges ut, mens andre utvikler porteføljer som eksplisitt omfatter både prosjekter, produkter og eksperimentering.

7. Rapporten argumenterer for at det relative omfanget av prosjektorganisering i digitalisering vil avta over tid, til fordel for økt bruk av produktorganisering. Dette begrunnes blant annet med større gjennomslag for smidig produktenkning; læring og erfaringsutveksling på tvers av etater, samt mer modenhet i digitale løsninger, som reduserer behovet for store løft. Samtidig peker analysen på forhold som kan trekke i motsatt retning, blant annet knyttet til etablerte finansieringsmodeller, profesjonalisering av prosjektfaget og behov for kontroll i store, tverrsektorielle tiltak.

8. Avslutningsvis drøfter rapporten implikasjoner for Statens prosjektmodell. Analysen viser at det sentrale styringsdokumentet i noen caser i stor grad fungerer som et institusjonelt anker for finansiering og legitimitet, heller enn som et detaljert styringsverktøy for gjennomføring. Denne

hybriden av type G forutsetter betydelig oversettelse og pragmatisk tilpasning mellom prosjekt- og produktlogikken.

**INNHold**

1. Innledning.....	1
1.1 Digitalisering i staten .....	1
2. Litteraturoversikt og faglig tilnærming.....	5
2.1 Innledning.....	5
2.2 Tidligere arbeider i Concept-regi .....	5
2.3 Smidig utvikling og prosjekt- og produktorganisering .....	7
2.4 Analytisk rammeverk .....	12
3. Data og metode .....	15
3.1 Formål og forskningsdesign .....	15
3.2 Valg av cases.....	15
3.3 Fokus i datainnsamling og -analyse.....	16
3.4 Data: Intervjuer .....	16
3.5 Dokumenter .....	16
3.6 Analyse og bearbeiding av datamaterialet .....	17
4. Skatteetaten.....	18
4.1 Innledning.....	18
4.2 Produktorganisering.....	18
4.3 Prosjektene har vært viktigst for digital utvikling .....	21
4.4 Prosjekter har skapt produkter.....	22
4.5 Porteføljestyling: Programmer/prosjekter, produkter og eksperimentering .....	24
4.6 Framover: Mindre utvikling i prosjekter, mer i produkter .....	25
4.7 Sammendrag .....	26
5. Statens pensjonskasse .....	28
5.1 Innledning.....	28
5.2 Introduksjon av produktteam.....	28
5.3 Endringer i produkt- og linjeorganisasjon .....	29
5.4 Justering av styring i PRO 25 .....	31
5.5 Når tre prinsipper sameksisterer.....	35
5.6 Sammendrag .....	36
6. Politiet .....	37

6.1 Innledning.....	37
6.2 Digitalisering.....	37
6.3 Ny struktur i Politiets IT-tjenester .....	37
6.4 Produktområde med helhetlig finansiering: Fra hendelse til avgjort sak .....	40
6.5 Styring: Hvordan kombineres produktorganisering og prosjektfinansiering? .....	41
6.6 Ny satsing 2025.....	42
6.7 Sammendrag .....	43
7. Statens kartverk.....	44
7.1 Innledning.....	44
7.2 Divisjonene har hatt ulike utviklingsforløp .....	44
7.3 Etablering av det første produktteamet .....	44
7.4 Økt utbredelse av produktorganisering.....	45
7.5 Prosjekter i dagens organisasjon.....	47
7.6 Eiendomsdivisjonen: Mot produktorganisering med prosjektfinansiering.....	47
7.7 Nærmere om spenningen prosjekt - produkt.....	49
7.8 Sammendrag .....	50
8. Fiskeridirektoratet.....	51
8.1 Innledning.....	51
8.2 Saga: Fra prosjekt til produkt .....	51
8.3 Produktorganiseringen blir mer utbredt .....	52
8.4 Utviklingsprosjekter inngår som en del av produktteamet.....	53
8.5 Styrking av porteføljestyringen.....	55
8.6 Sammendrag .....	56
9. Brønnøysundregistrene .....	58
9.1 Innledning.....	58
9.2 Pilotteamet .....	58
9.3 Utvidelse av produktorganiseringen .....	58
9.4 Samspill med linjeorganisasjonen .....	59
9.5 Prosjektet leverer nye løsninger som overføres til (nye) produktteam .....	60
9.6 Andre former for samspill mellom prosjekt og produkt .....	62
9.7 Porteføljestyring .....	64
9.8 Sammendrag .....	65

10. Analyse på tvers av casene .....	66
10.1 Innledning.....	66
10.2 Produktorganisering og linjeorganisasjonen.....	66
10.3 Rammeverk for produktorganisering – eksemplet Skatteetaten .....	67
10.4 Samspill prosjekt og produkt .....	68
10.5 Porteføljestyling .....	70
10.6 Framtidsutsikter: Utviklingsprosjekter og produktorganisering .....	71
10.7 Framtidsutsikter: Finansiering og samspill mellom prosjekt og produkt .....	72
Referanser .....	76



# 1. Innledning

## 1.1 Digitalisering i staten

Digitalisering viser til prosessen med å konvertere informasjon, prosesser og tjenester fra analoge, fysiske former til digitale formater, ved bruk av teknologi for å effektivisere, automatisere og skape nye måter å jobbe på. Sentralt her er økt bruk av programvare (software) og maskiner (hardware) i samfunnet generelt, i organisasjoner og for individer. I organisasjoner har digital teknologi fått gradvis økt betydning (Snow, Fjeldstad & Langer, 2017; Iden, Danilova & Osmundsen, 2022). Dette skjer på mange måter, inkludert:

- at rene manuelle arbeidsprosesser blir redusert
- automatisering av arbeidsprosesser
- å skape nye produkter, tjenester og ytelser
- gjennom større avhengighet av digital teknologi for ansatte, ledere, brukere og kunder
- gjennom justeringer og endring i arbeidsmåter
- mer bruk av digital kommunikasjon
- bruk av kunstig intelligens

Norge har en nasjonal digitaliseringsstrategi. Ambisjonene er høye: «I 2030 er Norge verdens mest digitaliserte land, og vi har lykkes med den digitale omstillingen av samfunnet vårt. Digitaliseringen skal gi innbyggere en enklere og tryggere hverdag, gjøre næringslivet mer konkurransedyktig og forbedre offentlig sektor» (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024: 6). Digitalisering skal bl.a.:

- fremme datadelingen og utnytte mulighetene i data og datadrevet innovasjon
- utnytte mulighetene i kunstig intelligens
- sette fart på den grønne og digitale omstillingen
- fremme et omstillingsdyktig og innovativt næringsliv
- bevare tilliten, styrke inkluderingen og sikre hensynet til barn og unge

Digitalisering favner vidt og medfører utfordringer og muligheter for staten, kommunene, privat næringsliv og frivillige organisasjoner. I denne rapporten setter vi søkelyset på statlige etater og virksomheter. Her inngår organisasjoner som samlet har ulike mandater og formål; myndighets-utøvelse, tilsyn og kontroll, tjenesteyting, informasjon, forskning med mer. Selv om virksomhetene har ulike oppgaver og roller i samfunnet, har teknologisk utvikling i form av digitalisering vært et fellestrekk de siste tiårene (Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, 2024; Nesheim & Lekve, 2024b). Alle etater og virksomheter ønsker forbedringer, og mer effektive og brukerrettede ytelser. Et nøkkel-spørsmål blir da hvordan digitaliseringen kan styres og organiseres.

Det er flere grunner til at dette er et viktig spørsmål i staten. Det er stor oppmerksomhet om digitalisering, kostnadene kan være betydelige og digital utvikling krever finansiering. Det er videre en rekke potensielle muligheter og gevinster, selv om den strategiske betydningen av digital utvikling vil variere mellom etater og virksomheter. I tillegg kommer tre viktige forhold:

1. Alle organisasjoner i staten møter spørsmålet om organisering, styring og finansiering. Når digitalisering blir mer omfattende enn enkeltstående og mindre initiativer kommer dette på dagsorden både for etaten og det aktuelle eierdepartementet.

2. Det finnes i 2025 to hovedmodeller for organisering og styring av digital utvikling. Man kan starte et utviklingsprosjekt og trekke på veletablerte metoder og verktøy for prosjektstyring og -organisering. Dette støttes av Statens prosjektmodell (må benyttes for tiltak over 300 mill. N.kr, og særlig rettet mot tidlige faser i prosjektforløpet) og malverket i Prosjektveiviseren (som eies av Digitaliseringsdirektoratet). Her bygger man på en logikk der offentlig sektor allokterer investeringer basert på omfattende cost-benefit analyser i forkant (Ngereja & Jørgensen, 2025, Roksvaag, Øye & Rasmussen, 2026). Den store betydningen av prosjektmodellen kan forstås i lys av institusjonell teori, med vekt på innflytelse fra den regulative søylen (Nesheim & Lekve, 2024a). De siste 5-6 årene har det imidlertid vokst fram en alternativ organisatorisk løsning; varig produktorganisering basert på smidige arbeidsmåter. Sentralt her er at utvikling, vedlikehold, drift og forvaltning bør ivaretas av tverrfaglige produktteam, som har stor grad av autonomi, jobber iterativt og brukerrettet. Denne modellen har i stor grad vokst fram som en reaksjon på antatte svakheter ved prosjektlogikken, og kan forstås i lys av den kognitive søylen i institusjonell teori (Nesheim & Lekve, 2024a). De to modellene har i sin rene form ulike kjennetegn, og litteraturen antyder at det kan være spenninger og motsetninger mellom elementer knyttet til tidsperspektiv, finansiering, styring, detaljeringsgrad i spesifikasjoner, arbeidsmåter med mer (Nesheim, 2023; Nesheim & Lekve, 2024; Skelton & Pais, 2019).
3. Det er altså en faglig begrunnelse for å ta utgangspunkt i de to modellene. Å rette søkelyset mot disse og tilhørende rasjonaler er også i samsvar med den offentlige debatten om digitalisering av staten, arbeidet på ulike arenaer i Digitaliseringsdirektoratet, og «treffer» langt på vei situasjonsforståelsen hos informantene i denne undersøkelsen og våre tidligere studier (Nesheim & Lekve, 2024a, Nesheim, 2025).

I denne rapporten setter vi søkelyset på sameksistens mellom elementer fra de to modellene. Med sameksistens menes at en virksomhet har innslag av produktorganisering med tilhørende arbeidsmåter, og innslag av pågående utviklingsprosjekter med tilhørende metoder og verktøy, og at det er avhengighet mellom elementene fra de to logikkene. En slik sameksistens er i noen grad dokumentert i litteraturen (f.eks. Dingsøy, Bjørnson & Sporse, 2021, Nesheim, 2025). Det er imidlertid få (om noen) studier som har analysert sameksistens mellom «prosjekt» og «produkt» som sådan i dybden. Dette skyldes dels at produktorganisering er relativt «nytt» ved digital utvikling. En viktig faktor er også de faglige «brillene» og tilnærmingene som ligger til grunn, hvor «prosjekt» og «produkt» ikke analyseres som organisatoriske alternativer.

Man arbeider typisk innenfor et faglig prosjektparadigme, der spørsmålet ofte er om «smidig» og «waterfall» kan kombineres i en hybrid prosjektmodell. Deprosjektifisering av smidig utvikling er langt på vei blitt oversett i forskningen, både i privat og offentlig sektor (Nesheim, 2023; Nesheim, 2026). Smidig produktorganisering er altså kjent fra litteraturen, men betydningen av dette fenomenet er langt på vei underkommunisert både som faglig basert begrep og mht. utbredelse som empirisk fenomen.

Vår tilnærming gir et bedre faglig grunnlag for å analysere produktorganisering, og samspillet mellom elementer i prosjekt- og produktorganisering. Problemstillingen er:

*Hvordan påvirker innføring av produktteam og -områder med bruk av smidige arbeidsmåter organisering og styring av digitalisering?*

Her inngår:

- Innføring og bruk av produktorganisering for digital utvikling
- Hvordan disse endringene «møter» den etablerte linjeorganisasjonen, og
- Hvordan produktorganisering samspiller med prosjektorganisering

Det faglige bidraget er at vi empirisk vil avdekke, beskrive og analysere samspill mellom elementer fra produktmodellen og elementer fra prosjektmodellen. Dette vil være ny og unik kunnskap. Rapporten vil ha stor samfunnsmessig relevans gjennom analysen av hvordan (noe forenklet) «innføring av produktorganisering møter etablert prosjektlogikk for digital utvikling». Et viktig poeng er at studieobjektene her er dynamiske systemer som utvikles over tid, ikke etablerte, institusjonaliserte praksiser og praksiser for styring og organisering av digitalisering. Vi viser hvordan det i hovedsak ikke er en etablert «likevektstilstand», men at det heller finner sted et pågående samspill mellom ulike elementer, hvor utfallet av omfang og kombinasjoner av de to logikkene framover vanskelig kan forutsees. Dette gjelder både for enkeltetater og for staten totalt. Her skiller domenet «digitalisering» seg fra domener som bygg, anlegg, fysisk infrastruktur og sykehus, hvor prosjektlogikken (og Statens prosjektmodell) er veletablert. Det vil også her være rom for justeringer innen disse siste domenenene, men selve prosjektlogikken utfordres ikke.

Finansiering er et viktig aspekt ved digitalisering, og spenningen mellom finansiering av utvikling og drift hver for seg og alternative modeller (Ngerja & Jørgensen, 2025; Roksvaag, Øye & Rasmussen, 2026) er kjent fra litteraturen. I denne rapporten går vi ikke i dybden på dette aspektet, men behandler finansiering som en ramme for organisering.

Vi har lagt vekt på å studere etater som har faktiske erfaringer med samspillet «prosjekt» og «produkt», hvor beskrivelse og analyse kan ha stor verdi for andre etater, bidrar til forståelse av dette samspillet i staten og kan gi viktige innspill til metodeverktøy (Statens prosjektmodell, Prosjektveiviseren, mal for produktorganisering). Vi gjennomførte først et bakgrunnsintervju i totalt 25 etater. Digitalisering var på den strategiske dagsorden i nesten alle disse organisasjonene. De fleste har tatt i bruk produktteam eller tilsvarende, eller er positivt innstilt til dette virkemiddel. Seks etater ble studert nærmere:

- Skatteetaten
- Statens pensjonskasse
- Statens kartverk
- Brønnøysundregistrene
- Fiskeridirektoratet
- Politiet

Det kan videre påpekes:

De seks etatene er veletablerte organisasjoner, med tydelige mandater og etablerte strukturer og kulturer. Innføring av produktorganisering medfører derfor at man må forholde seg til eksisterende struktur, med en linjeorganisasjon og etablerte enheter. Dette skiller seg fra en situasjon hvor innføring av produktorganisering faller sammen med en mulighet for å bygge opp en helt ny organisasjon eller foreta en full reorganisering. SIKTs reorganisering i 2022 er et eksempel på den siste tilnærmingen.

Prosjekter kan være innebygget i en organisasjon på ulike måter (Lundin, 2016; Nesheim & Schou, 2024). De seks etatene er alle prosjektstøttede organisasjoner (PSO), heller enn prosjektbaserte organisasjoner (PBO). I en PSO blir aktivitetene i kjernevirksomheten typisk utført som løpende

operasjoner og drift, inkludert aktiviteter som er sesongbaserte eller følger et «årshjul». Saksbehandling vil ofte utgjøre viktige deler av kjernevirksomheten i disse etatene. Prosjekter blir her utført som tiltak for forbedring og utvikling i midlertidige enheter i virksomheten, ofte utenfor de operative enhetene. Dette vil inkludere digitale utviklingsprosjekter. I en PBO, derimot, vil brorparten av aktivitetene i kjernevirksomhetene bli utført som tidsavgrensede prosjekter, rettet mot en tidsavgrenset oppgave. Forskning og utbygging av infrastruktur er eksempler på slike oppgaver. I en rendyrket prosjektbasert organisasjon vil prosjektene utgjøre kjernevirksomheten, samtidig som prosjekter også benyttes som verktøy for utvikling og forbedring.

En pragmatisk avgrensing er knyttet til etatsfokus. Det kan være mange avhengighetsforhold mellom ulike etater og innslag av både tverretatlige utviklingsprosjekter og tverretatlige produkter.<sup>1</sup> For å forenkle studien er fokus rettet mot utviklingsprosjekter og produkter som primært treffer en etat, heller enn de tiltakene som går på tvers av organisasjoner.

---

<sup>1</sup> Denne problematikken er nå i fokus i Digitaliseringsdepartementet med flere initiativer, knyttet til livshendelser og nasjonalt veikart for digitalisering.

## 2. Litteraturoversikt og faglig tilnærming

### 2.1 Innledning

Vi går her først inn på tidligere arbeider utført av eller for Concept om organisering og styring av digitalisering (2.2). Deretter viser vi hvordan forskningen om digitalisering har hatt vekt på smidige prosjekter, og delvis oversett produktorganisering (som til gjengjeld er godt dekket i populærlitteraturen), og samspillet mellom prosjekt og produkt. Vi følger opp dette ved å gå gjennom hovedfunn i tidligere studier av produktorganisering i staten (2.3). I 2.4 gjør vi rede for det analytiske rammeverket for denne studien.

### 2.2 Tidligere arbeider i Concept-regi

Finne (2019) har analysert store IT-prosjekter, basert på erfaringene fra personer som har hatt nøkkelroller som prosjektledere eller representanter for prosjekteiere. Erfaringene er samlet og bearbeidet gjennom tilrettelagte arbeidsseminarer. I oppsummeringen heter det bl.a.:

«Diskusjonen av en lang rekke temaer knyttet til prosjektenes størrelse, varighet og kompleksitet viser at kompleksiteten i seg selv øker risikoen for betydelige overskridelser. Driverne bak kompleksiteten igjen er en blanding av betydelige investeringsetterlep på IKT-siden (det er mye å ta igjen) og tendenser til å hekte på flere oppgaver når et stort prosjekt først står i utsikt til å få finansiering. Økt kompleksitet og varighet på sin side gjør det vanskeligere å lykkes med en klassisk fossefallstiltærming som gjennomføringsstrategi. Det vil alltid oppstå behov for mange endringer underveis, og den manglende fleksibiliteten kan bety store ringvirkninger for hver endring som gjøres. Hvordan håndtere foreldelse av teknologiske løsninger som er valgt lenge før prosjektstart, er ett av disse problemene. En oppdeling av prosjektene slik at hvert av dem blir mer enhetlig, kan være en nyttig strategi».

Rapporten kommer ikke inn på produktorganisering som sådan.

En annen rapport tar for seg nyttestyring i digitaliseringsprosjekter (Berg, Holgeid, Jørgensen & Volden (2021)). Man går her inn på:

- Hvordan gjennomføres identifisering, planlegging, realisering og måling av nytte?
- Hvilke sammenhenger finnes mellom hvordan nyttestyring gjennomføres og grad av suksess i å realisere nytte?
- Hva er evidensbaserte tiltak for å få til bedre nyttestyring?

Et avsnitt i rapporten tar for seg nyttestyring knyttet til kontinuerlig utvikling i to cases, som (underforstått) er knyttet til produktteam. Ingen av organisasjonene hadde gjort noen helhetlig, dokumentert evaluering av hvor godt disse klarte å realisere nytte med denne organisasjonsformen. Vurderingene til de som ble intervjuet tyder på at de hadde velfungerende nyttestyringsprosesser, men også at det var rom for forbedringer. Et forbedringsforslag er tydeligere prioriteringer fra produktområdeledelse, og mer fokus på nytteeffekter fra toppledergruppe.

Dingsøyr mfl. (2021) analyserer gjennomføringsfasen for store digitaliseringsprosjekter. Dette er prosjekter hvor programvareutvikling er den sentrale komponenten. Prosjekter betyr at de ikke er faste team som driver kontinuerlig tjenesteutvikling, men en midlertidig prosjektorganisasjon. Fokus rettes mot utfordringer i andre generasjons programvareutvikling.

Et separat poeng er at autonome tverrfaglige team fikk større betydning i et av prosjektene. I konklusjonen indikeres det noen erfaringer med slike team:

- Kontinuerlige leveranser fører til en annen type læring om bruk av produktet enn det som var mulig med sjeldne leveranser.
- Autonome team som har både forretnings- og teknisk kompetanse oppfattes å ha en rekke positive effekter som bedre evne til å håndtere endringer da prioriteringer og arbeid med behov, løsning og utvikling gjøres av teamet.
- Forskere understreker viktigheten av fokus på fremdrift mot hovedmål, læring gjennom å starte med et «minimumsprodukt» og at behov- og kravarbeid er en omfattende jobb som krever betydelig innsats.
- En ny viktig arena ved innføring av kontinuerlige leveranser var «go/no go»-møtene for å bestemme om ny funksjonalitet skulle settes i produksjon.

Analysen av caset antyder dermed hvordan prosjekt- og produktteam kan sameksistere, her ved at flere team med stort innslag av autonomi over tid får en viktigere rolle i prosjektet. Rapporten går imidlertid ikke i dybden på dette samspillet.

Jørgensen mfl. (2024) tar for seg smidig oppstart i IT-utvikling. Viktige spørsmål er hva som gjøres i oppstartsfasen av smidig IT-utvikling av nye produkter og tjenester, og hvilke sammenhenger det er mellom det som gjøres i oppstartsfasen og utfall av IT-utviklingen. En avgrensing er dermed at: «Dette utelukker typisk IT-utvikling der det allerede finnes et produkt eller tjeneste, med eksisterende utviklingsteam, som skal videreutvikles eller forvaltes, og underveis styring i smidig-utvikling, f.eks. planlegging av neste sprint» (side 28).

Rapporten har mange viktige innsikter, og vi vil bare kort gå inn på noen av disse. De tre viktigste årsakene til prosjektproblemer som kunne tilbakeføres til oppstartsfasen var opplevd å være i) for lite arbeid med å forstå kompleksitet og konsekvenser, ii) manglende forankring, involvering og dialog med involverte aktører, og iii) for lite tid til kompetanseutvikling/oppstart uten ressurser med tilstrekkelig kompetanse. Det skilles mellom fire typer av oppstartfaser; tradisjonell, tilpasset tradisjonell, inkrementell og kontinuerlig, med ulikheter knyttet til planlegging og finansieringsmodell. Ofte vil det være innslag av både produktteam og prosjektorganisering. Basert på kvalitative intervjuer kommer det fram at det ofte oppleves utfordringer i dette samspillet, inkludert finansiering, arbeidsflyt og tidsperspektiv.

Landmark (2025) diskuterer forholdet mellom Statens prosjektmodell, som vektlegger plan, kontroll og ansvarliggjøring – og smidig metodikk, som bygger på iterasjon, fleksibilitet og læring. Det pekes på at dette er to ulike perspektiver som eventuelt må forenes hvis en søker smidig gjennomføring av et digitaliseringsprosjekt. Hovedutfordringen i å få til denne balansen er knyttet til at modellen fungerer både som prosjektmodell (primært for tidligfase) og en finansieringsmodell, mens smidig er primært en arbeidsmetodikk. Rapporten drøfter i liten grad produktorganisering som alternativ til prosjektorganisering.

Dette betyr at produktorganisering, produktteam og kontinuerlig utvikling i forbindelse med digitalisering er analysert i tidligere Concept-rapporter, men i begrenset grad – naturlig nok, ettersom

Concepts forskningsfelt er prosjekter. Rapportene dokumenterer også at utviklingsprosjekter og produktteam sameksisterer og kan være avhengige av hverandre, men i liten grad går inn på dette samspillet som sådan. Jørgensen mfl. (2024) går mest i dybden på dette, samtidig som det her er a) en avgrensning til oppstartfasen av smidig utvikling, hvor b) det som ligger innenfor eksisterende produktteam ikke omfattes.

## 2.3 Smidig utvikling og prosjekt- og produktorganisering

De siste tyve årene har det vært en omfattende forskning om smidig produktutvikling. Studiet av organisering og styring av digitalisering har primært vært rettet mot prosjekter, enten eksplisitt eller implisitt. Produktorganisering kan her være omtalt, men dette blir typisk analysert a) innen rammen av smidige eller hybride prosjekter, i kontrast til waterfall-prosjekter; b) som et av flere elementer som inngår i digitalisering, c) eller med fokus på smidige arbeidsmåter, hvor organisering som sådan nedtones. Nesheim (2025) oppsummerer denne forskningen slik:

### Agile projects

The agile way of working has had a profound influence on software development (Dyba and Dingsøy, 2009) and as a generic management idea beyond the software domain (Madsen, 2020). Software development research has (implicitly or explicitly) emphasised agile a project logic. The evolving practices of cross-disciplinary interaction, iterations, customer collaboration and incremental change contrast with Waterfall projects, which are characterised by excessive formalisation and specifications. However, a project logic still dominates within agile approaches and research on agile software organisations and methods has to a large extent analysed the benefits and challenges of Agile projects, typically contrasting them with Waterfall projects (Foss and Klein, 20221 ; Conforto et al., 2014; Dybå and Dingsøy 2009; Felipe et al., 2016; Hobbs and Petit, 2017; Serrador and Pinto, 2015). Studies on agile teams have tended to assume that software development proceeds according to a project logic and a project mindset, generally failing to address the permanence and stability dimensions (Grass, Backmann and Hoegl, 2021; Gren, Torkar and Feldt, 2017; Przybilla, Wieser and Krcmar, 2019; Vishnubhotla, Mendes and Lundberg, 2017). This organisational logic mirrors the ambidexterity approach based on the notion that existing organisations need to combine exploitation (efficiency and fine-tuning) with exploration (creativity and innovation) (O'Reilly and Tushman, 2016; Raisch and Birkinshaw, 2008). These two sets of activities differ and require different mindsets, goals, leadership and competencies. Software development is usually handled by time-bound, autonomous teams that ideally follow agile practices and share an agile mindset. These units are disbanded upon completion of the development project (Hobbs and Petit, 2017; Kelly, 2018; Puranam and Clement, 2018; Serrador and Pinto, 2015).

Basert på Nesheim (2023, 2025), Nesheim og Lekve (2024a), samt nyere populærlitteratur (Skelton & Pais, 2019; Cagan, 2020) tar vi her en annen tilnærming: Utgangspunktet er to ulike organisatoriske løsninger for digitalisering: Utviklingsprosjektet og produktorganisering. Dette kan forklares ved å ta utgangspunkt i begrepet smidighet, eller agilitet, som er viktig for å forstå digitalt basert innovasjon og utvikling. Opprinnelsen er et sett med normer, og anbefalte arbeidsformer, metoder og roller for programvareutvikling. En viktig milepæl er det smidige manifestet fra 2001. Prinsippene er her:

- Individuer og interaksjoner framfor verktøy og prosesser.
- Levende programvare framfor omfattende dokumentasjon.
- Samarbeid med kunden framfor fokus på forhandlinger.
- Respondere på endring framfor å følge en plan.

Disse momentene, og tilhørende metoder og verktøy har hatt stor betydning for begge de organisatoriske løsningene; prosjekter og produktteam. De fire prinsippene rettet seg mot antatt rigiditet og overdreven formalisme i styring, planlegging og utførelse av utviklingsprosjekter. Den modellen man er kritisk til blir gjerne omtalt som «Waterfall» eller tradisjonell produktstyring, hvor det

legges vekt på klart adskilte faser i et prosjektforløp. *Det smidige manifestet har påvirket måten man jobber i prosjekter*, i retning av større vekt på iterasjoner og fleksibilitet i gjennomføringen. I norsk statlig kontekst er arbeidene til Berg mfl. (2021) og Jørgensen mfl. (2024), samt Jørgensen (2024) Magma artikkel om smidige oppstart av IT-utvikling viktige bidrag til å forstå dette.

Den andre effekten av manifestet er at det over tid er blitt *mer vanlig med organisering i tverrfaglige varige team rettet mot produkter eller andre domener*. Her beveger man seg altså bort fra utviklingsprosjekter. Det er flere argumenter mot prosjektlogikken:

- Prosjektenes midlertidige karakterer hindrer utvikling av tillit og samhold i teamet.
- Det skarpe skillet mellom utvikling og drift bidrar videre til manglende eierskap til løsninger og gjør det svært vanskelig å gjøre justeringer og tilpasninger over tid.
- Detaljerte spesifikasjoner og omfattende styring og kontroll hemmer dessuten ofte teamets evne til å utvikle gode løsninger.

Som et alternativ fremheves en modell basert på flere tverrfaglige stabile team som tar ansvar for utvikling, vedlikehold og drift, og som arbeider med stor grad av autonomi. Her trekker man gjerne inn antatte suksesshistorier som Spotify, Netflix, Amazon og ING. Produktteamene er blitt fremmet gjennom bøker, blogger, videoer og «suksesshistorier». Det kan dermed synes som en ny «smidig ortodoksi» - i kontrast til prosjektlogikken - er i ferd med å vokse frem i konsulentmiljøer og i populærlitteraturen.

**Tabell 2.1: Organisatoriske løsninger for digitalisering**

	<b>Utviklingsprosjektet</b>	<b>Produktteamet</b>
Aktiviteter	Utvikling i prosjektet, drift og vedlikehold i linjen	Utvikling, kontinuerlig forbedring, vedlikehold, drift
Tidsperspektiv	Tidsbegrenset	Langsiktig, knyttet til produktets/domenets varighet
Team: Allokering av personell	Eget team for hvert prosjekt som oppløses ved prosjektslutt	Stabilt medlemskap over tid (blant ansatte)
Motiver for allokering av personell	Fremmer fleksibilitet og «matcher» prosjektbehov med spisskompetanse	Fremmer tillit, relasjoner i teamet og domenekunnskap
Finansiering	Separat finansiering av utvikling (prosjektet) og drift	Finansiering av produktteam, som inkluderer både utvikling og drift
Styring	Stor grad av formell styring	Mindre grad av formell styring
Faser	Distinkte faser	Kontinuerlige iterasjoner og løpende drift
Påvirkning fra det smidige manifestet	Mindre «waterfall» og større innslag av smidig utvikling	Overgang til varige produktteam

Tabell 2.1 gir en oversikt over forskjellene mellom de to logikkene. Vi omtaler dette som et prosjekt eller et produkt. Avhengig av størrelse og omfang kan det også være et programnivå (med flere prosjekter) og et produktområdenivå (med flere produktteam). Et viktig poeng er at vi ikke analyserer prosjekt vs. smidig, men prosjekt vs. produkt. Det er en stor faglitteratur på smidige innslag i prosjekter, og hybrid prosjektledelse som kombinerer waterfall og smidig. Grad av smidighet kan altså variere mellom prosjekter. Smidige arbeidsmåter inngår også i forståelsen som ligger til grunn i Statens

prosjektmodell: «Digitaliseringsprosjekter gjennomføres som regel etter smidige utviklingsprinsipper». I motsetning til disse tilnærmingene som legger vekt på smidig i prosjekt-sammenheng, analyserer vi her også produktorganisering med smidige arbeidsmåter.

**Produktteam i statlige etater**

Forfatteren har tidligere gjort en undersøkelse av ni statlige etater som har innført (ulike grader av) produktorganisering (Nesheim & Lekve, 2024a; Nesheim, 2024b). Vi har også studert dette i Skatteetaten (Nesheim, 2025). Figuren nedenfor antyder at produktorganisering har utbredelse i staten utover disse ni etatene (se ytre sirkel i figur 2.1).



Kilde: Terje Heen, 2024

**Figur 2.1: Smidig produktorganisering i Staten: Deltakere i nettverk**

## Empiriske funn

Nesheim og Lekve (2024b) viser at digital teknologi og digitale prosesser er av stor betydning, og er en del av kjernevirksomheten i alle de ni etatene. Man har et ønske om økt internalisering (gjennom egne ansatte) av digital kompetanse, og mindre innslag av utviklingsprosjekter enn tidligere. Denne virkelighetsforståelsen legger grunnlaget for innføring av produktteam (og -områder), som er et alternativ til digitalisering gjennom utviklingsprosjekter. Innføringen i de ni etatene avspeiler de trekkene som vektlegges i populærlitteraturen; a) langsiktige team knyttes til et varig domene eller produkt, b) man arbeider med utvikling, kontinuerlig forbedring, vedlikehold og drift, c) tverrfaglighet hvor IT-kompetanse kombineres med fagkompetanse fra operative kjerneenheter, d) vektlegging av stabilt medlemskap i teamet, e) bruk av innleide konsulenter som supplement til ansatte i teamet, f) intensjon om stor grad av selvstyre i teamet, g) arbeidet preges av iterasjoner heller enn lineære prosesser, h) bruk av agile roller og arbeidsmåter. I de fleste etatene er det 7-10 produktteam, mens noen etater har klart færre eller flere (20+ i Skatteetaten). Det er forskjeller mellom tempo i innføring, selve produktstrukturen (hvilke domener teamene jobber mot), og samspill mellom produktteamene (-områdene) og øvrig organisasjon.

Produktteam skiller seg klart fra organisering i prosjekter, og de anbefalinger som ligger i en prosjektlogikk. I halvparten av etatene var innføringen også *begrunnet* med antatte svakheter ved prosjektlogikken. Et argument er knyttet til egenskaper ved digital teknologi. Styringsverktøy som passer for en ny bro, en ny vei eller en bygning, er ikke tilpasset digitalisering. I motsetning til store fysiske investeringer kan programvare lett endres og justere<sup>2</sup>s, og det er korte iterasjoner mellom plan og handling. Heller enn å bruke lang tid på å utvikle «ferdige» løsninger, kan man lansere prototyper som kan forbedres over tid. Denne observasjonen er i samsvar med et sentralt teoretisk resonnement i situasjonsteori (Nesheim, 2026): Organisering og arbeidsmåter (her: smidige arbeidsmåter i varige team) bør avspeile teknologi (her: programvare, som er svært fleksibel).

Flere peker også på det store innslaget av formalisering og spesifikasjoner, og rigiditeten når man benytter en fasebasert prosjektmodell. Et tredje argument handler om fragmentering, og særlig skillet mellom utvikling og drift. Flere beskriver dette som organisatoriske «siloeer», med manglende helhetlig ansvar, ulike virkelighetsforståelser, innslag av uenigheter, svakt samspill og utfordringer i overlevering av ferdige prosjekter. Disse utfordringene er opplevd å være i særlig grad til stede, i de tilfellene prosjektene utføres som entrepriser av eksterne konsulentbedrifter (Nesheim & Lekve, 2024b).

I andre etater var overgangen til produktteam mer pragmatisk begrunnet, med et mindre innslag av motsetninger til prosjektmodellene og større åpenhet for samspill og sameksistens mellom «produkter» og «prosjekter». Intervjuer i alle etater fremhevet utenlandske forbilder, samt «Team Topologies» (Skelton & Pais, 2019 og Cagan, 2020). Mange henviste til NAV som et vellykket forbilde for bruken av produktteam i staten. Mange etater hadde rekruttert ledere og nøkkelpersoner fra NAV, noe som bidrar til å styrke produkt-tilnærmingen til digitalisering. I noen tilfeller ble nye toppledere og en ny ledergruppe viktige katalysatorer for bruken av produktteam (Nesheim & Lekve, 2024b).

I privat sektor betegner et produkt et gode for kunden, typisk en vare eller en tjeneste som blir omsatt på et marked. I staten vil mange «ytelser» være kontroll, myndighetsutøvelse, informasjon og fellesgoder, hvor det ikke finnes betalende kunder. Eksempler på dette er «skattemeldingen», «eksport-

---

<sup>2</sup> Strukturen i IT-arkitekturen kan ikke endres like lett.

tillatelsen», «tinglysningen», «uføretrygden», «informasjonstjenesten». Med et unntak betegnes ytelsene som produkter. Begrunnelsen er dels at dette er et etablert begrep knyttet til metoder presentert i bøker og kjent fra eksterne forbilder, dels at dette skal signalisere brukernærhet, autonomi og fokus på et konkret domene i teamene (Nesheim & Lekve, 2024b).

Produktorganiseringen skal ideelt sett avspeile det eksterne markedet, slik at hvert team kan levere et sett med ytelser rettet mot en kunde- eller brukergruppe. SIKT-Kunnskapssektorens tjenesteleverandør, en ny virksomhet som er «skrudd sammen» etter sammenslåing av flere etater, var i 2022 faktisk organisert etter dette prinsippet. Her var hver divisjon organisert som en matrise, basert på produktgrupper (som består av flere team) og seksjoner som ivaretar personalansvaret<sup>3</sup>.

I andre statlige etater kommer produktorganiseringen i tillegg til linjeorganisasjonen og som et ekstra «lag» av organisering i en etablert virksomhet. Her kan produktorganisering bidra til økt kompleksitet, og vil heller ikke alltid være synlig i organisasjonskartet. For å forstå dette må man først avklare selve produktorganiseringen, og de ulike domener som teamene rettes mot. Det neste spørsmålet er hvor teamets medarbeidere kommer fra. Vi finner to kilder til menneskelige ressurser til teamene: IT-avdelingen og linjeenhetene hvor fagpersonene innen kjernevirksomhetene er plassert. Det typiske er at personalansvaret er plassert i disse ressursenhetene og ikke i teamene, og at man jobber primært (på fulltid eller i en mindre stillingsprosent) i et team. Her har vi altså en matrise av produkt og menneskelige ressurser. I tillegg kommer noen eksterne konsulenter til teamene (Nesheim & Lekve, 2024b).

På «output» -siden er spørsmålet hvilke ytelser teamet leverer, og hvilke linjeenheter som nyter godt av dette. De fleste produktteamene leverer IT-baserte verktøy og applikasjoner som linjeenhetene bygger på i sine arbeidsprosesser mot eksterne brukere. Linjeenhetene er dermed koplet til produktteamene på to måter; gjennom allokering av ansatte *til* teamene, og som mottakere *av* det arbeidet som utføres i teamene (Nesheim & Lekve, 2024b).

Ideelt sett skal produktteamene ha stor autonomi, for å legge til rette for kreativitet, samarbeid og tverrfaglig, brukerorientert oppgaveløsning innen et domene man har unik kunnskap om. Vektlegging av selvstyre i produktteamene kommer klart til uttrykk i intervjuer i alle etater. Samtidig vil det være ønsker om strategisk retning og styring og felles forståelse av rammer og målsetninger, samt avhengigheter mellom teamene. Det vil også være særlige utfordringer i en oppstartfase, og mellom teammedlemmer med ulik erfaring med å jobbe med smidige arbeidsmåter. Vi finner stor variasjon mellom etatene når det gjelder reelt selvstyre. Et eksempel er en linjeleder som utøver sterk styring over et produktteam. Begrunnelsen er at enheten er ansvarlig for en sentral og kompleks ytelse i etaten. Ytelsen prioriteres politisk, og det kommer hyppige endringer fra departementet, noe som krever tett oppfølging fra linjeleder i etaten mot teamet. Et annet eksempel er en etat som ikke har en overordnet felles ramme eller styringsmodell for teamene. Her overlater man til de respektive produktteam og aktuelle linjeenheter å finne gode lokale løsninger for styring og samordning. I og med at vi i undersøkelsen har informasjon fra en tidlig fase i styring av produktteam, kan det framover forventes justeringer av dette basert på prøving og feiling over tid (Nesheim & Lekve, 2024b).

Et viktig poeng er at man ikke finner en rendyrket produktmodell. Det er ofte innslag av prosjektfinansiering, og noen av intervjuobjektene opplever at tradisjonelle finansierings- og styringsmodeller

---

<sup>3</sup> SIKT har senere endret organisasjonsstrukturen.

legger begrensninger på arbeidet med digitalisering. Et tilsvarende funn kommer fram i masteroppgaven til Hellebust, Karlsen, Pedersen og Reisæter (2023): Dagens rammer for finansiering og styring, og da spesielt Statens prosjektmodell oppleves av mange å være lite egnet.

Nesheim og Lekve (2025b) forholder seg til produktorganisering som alternativ til utviklingsprosjekter, og tar for seg framveksten av førstnevnte. I løpet av datainnsamlingen kom det fram at man (typisk) har innslag av begge de to organisatoriske løsningene, men dette samspillet ble ikke beskrevet eller analysert som sådan. I en studie av Skatteetaten (Nesheim, 2025) ble produktorganiseringen sett i lys av andre prinsipper for organisering; prosessorientering, linjeorganisasjonen, IT-enheter og utviklingsprosjekter. Det kommer fram at etaten oppfattes som kompetent når det gjelder gjennomføring av utviklingsprosjekter. Gradvis innføring av produktorganisering og samspill med prosjekter ble fremhevet. Samtidig pekes det på noen spenninger knyttet til «møtet» mellom ulike arbeidsmåter, blant annet knyttet til konkurranse om ressurser.

## 2.4 Analytisk rammeverk<sup>4</sup>

I analysen tar vi utgangspunkt i et organisasjonsfaglig perspektiv. Vi ønsker å kaste lys over nye, og relativt lite studerte, utfordringer ved smidige arbeidsmåter, produktorientering og digitalisering. Vi legger her til grunn at det ikke er en avklart ferdig modell eller en «balansert» likevektstilstand når det gjelder organisering og styring av digitalisering i den norske staten. Dette trekker i retning av å studere de aktuelle fenomenene som prosesser og samspill over tid.

Før innføring av produktorganisering kan situasjonen forenklet beskrives slik: Det operative arbeidet ble utført i enheter i linjeorganisasjonen. Digital utvikling finner sted i egne separate utviklingsprosjekter, eller inkrementelt (for mindre initiativer) knyttet til linjeorganisasjonen. Der det er etablert digitale utviklingsprosjekter kan virksomheten beskrives som en prosjektstøttet organisasjon (PBO).

Når produktorientering og produktorganisering med smidige arbeidsmåter blir aktuelt, forrykkes balansen i den prosjektstøttede organisasjonen. En mulighet er en full reorganisering av virksomheten, eksemplifisert av SIKT i 2023, som etter en fusjon kunne designe strukturen fra grunnen. Det typiske er imidlertid at gradvis innføring av produktteam og -områder «treffer» en etablert virksomhet, med institusjonaliserte oppgaver, struktur, arbeidsmåter og organisasjonsstruktur. Nesheim og Lekve (2024b) har vist avhengigheten mellom den nye produktorganisasjon og etablert linjeorganisasjon langs to dimensjoner:

- de menneskelige ressursene og særlig spørsmålet om plassering av personalansvaret, og
- oppgavedimensjonen, særlig hvordan utvikling og vedlikehold av applikasjoner og verktøy kan nyttiggjøres av linjeorganisasjonen.

Samtidig bygger introduksjon av smidig produktorganisering (delvis) på en kritikk av utviklingsprosjekter, og er også et alternativ til sistnevnte. Produktorganisering etablerer dermed et nytt dynamisk element i virksomhetene som involverer, og ofte utfordrer, både eksisterende linjeorganisasjon og prosjekt (og program) som modell for digital utvikling.

---

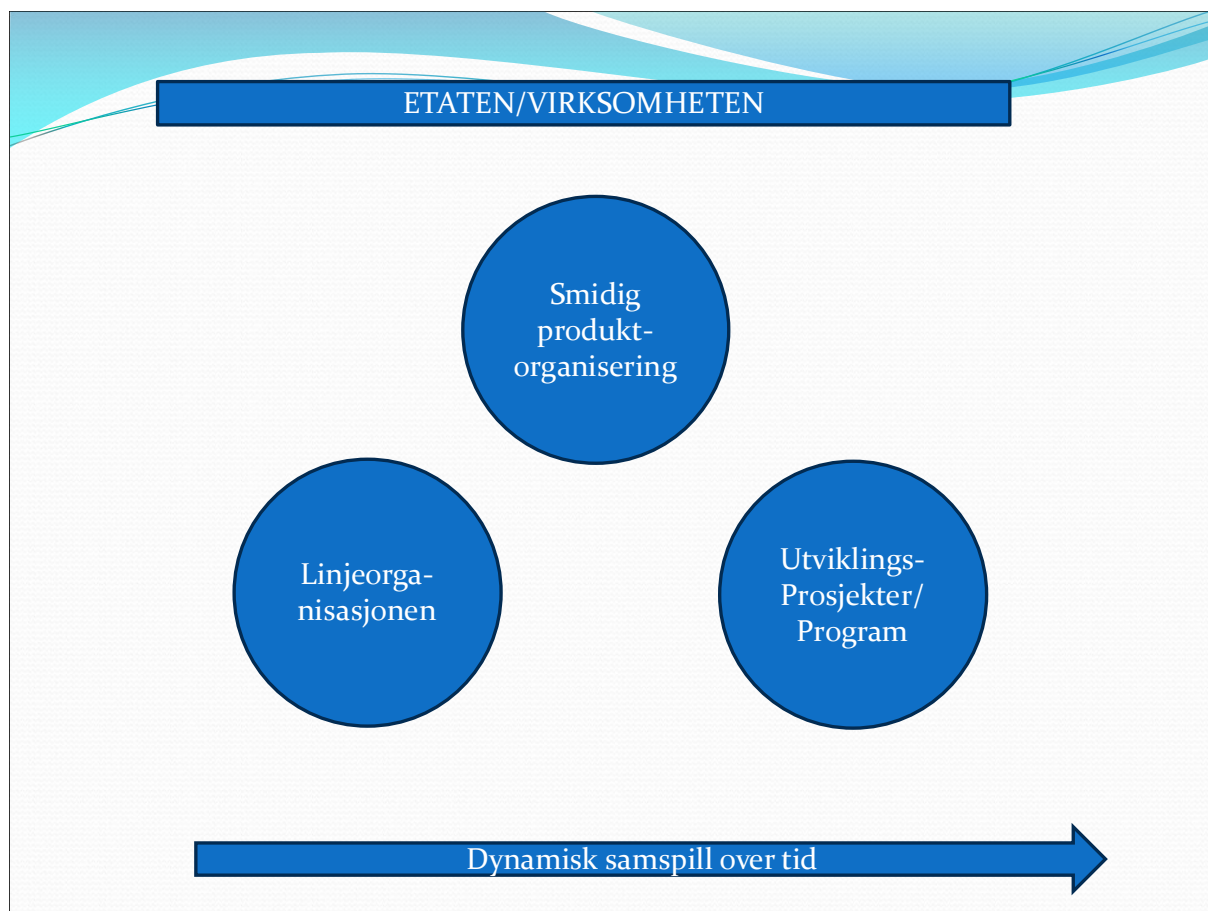
<sup>4</sup> Det faglige grunnlaget for dette rammeverket er a) en generisk organisasjonsfaglig tilnærming, b) tidligere analyser (Nesheim & Lekve, 2024a; Nesheim & Lekve, 2024b; Nesheim, 2023; Nesheim, 2025) og c) elementer fra en prosessorientert tilnærming. Her betraktes organisasjoner og deres egenskaper som noe som kontinuerlig blir til gjennom aktørers handlinger, samhandling og fortolkning (Van de Ven & Poole, 1995).

Dette er pågående endringer hvor det ikke er etablert en ny balanse eller «likevekt» mellom de tre prinsippene. For å fange opp dette bør prosessene av handling, samhandling og samspill forstås over tid. Tre ulike prinsipper eller sett med mekanismer er involvert i dette samspillet; linjeorganisasjonen, produktorganisasjonen og utviklingsprosjektene. Hver av de tre vil ha ulik dynamikk, forstått som ulike forløp over tid, og de er ikke uavhengige, men påvirker hverandre gjensidig.

Linjeorganisasjonen som betegner virksomhetens hovedstruktur med enheter på ulike hierarkiske nivåer og med horisontal differensiering (eksempel: avdeling – seksjon -gruppe), hvor arbeidet innenfor etatens mandat og oppgaver utføres. Linjeorganisasjonen kan være stabil over tid, men kan også endres. Det kan finne sted større eller mindre reorganiseringer, som svar på nye utfordringer, nye prioriteringer og/eller som tilpassing til økt produktorganisering.

Produktorganisering kan innføres gradvis og inkrementelt, (eller med større endringer) og med innslag av klargjøring og formalisering. Organisering vil gjerne være knyttet til nivåene team og område.

Et utviklingsprosjekt vil per definisjon ha en annen dynamikk og tidsforløp enn linje- og produktorganisering. Dette er knyttet til tidsavgrensning av arbeidet, den midlertidige organisasjonen (som er undermengde av en del av en varig struktur), formell faseinndeling, krav til styring og kontroll i ulike faser, samt de konkrete utfordringene som oppstår i prosjektets tidsforløp. Rammeverket er illustrert i figur 2.2.



Figur 2.2: Analytisk rammeverk

I analysen går vi særlig inn på samspillet mellom linje- og produktorganisering, og mellom produktorganisering og utviklingsprosjekter.

Dette samspillet finner sted i virksomheter som er plassert i, er påvirket av og forholder seg til omgivelser. Her inngår strategi, aktører og etablerte ideer for organisering og styring av digitalisering. De viktigste elementene i omgivelsene for statlige etater og virksomheter er jf. figur 2.3):

- Nasjonal digitaliseringsstrategi, 2024.
- Eierdepartement, med politiske prioriteringer og praksiser for eierstyring.
- Digitaliseringsdirektoratet som har en rolle når det gjelder samordning, møteplasser og kunnskapsdeling for digitalisering.
- Prosjekt som institusjonalisert organisatorisk løsning for digitalisering, konkretisert ved Statens prosjektmodell og Prosjektveiviseren.
- Smidig produktorganisering som organisatorisk løsning for digitalisering, konkretisert i bøker, blogger og «forbilder» i staten (NAV) og i privat sektor.



**Figur 2.3: Digitalisering: Organisasjon og omgivelser**

## 3. Data og metode

### 3.1 Formål og forskningsdesign

Studien er gjennomført i perioden januar 2025 – januar 2026. Siktemålet har vært å framskaffe ny kunnskap om samspillet mellom elementer i prosjektmodellen og elementer i prosjektmodellen. Det finnes altså lite forskning om dette temaet. Vi legger til grunn og anvender etablerte prinsipper for metode og forskningsdesign i dette arbeidet (Easterby-Smith, Thorpe, Jackson & Jaspersen, 2026). For å øke det kunnskapsmessige bidraget fra studien, er caser hvor man har flere års erfaringer med dette samspillet prioritert. Vi har gjennomført en multi-casestudie (Yin, 2018) som er eksplorerende og beskrivende. Dette medfører et fokus på å framskaffe ny kunnskap om ulike aspekter ved organisering og styring av digitalisering.

Datamessig bygger vi dels på formelle dokumenter, og dels på intervjuer med personer som har hatt ulike roller i de aktuelle digitaliseringstiltakene. Bruken av kvalitative intervjuer for å studere et lite utforsket fenomen er anbefalt for å fange opp situasjonsforståelser, meninger og holdninger som kan gi en grundig kunnskap om fenomenet. Dette åpner for subjektive betraktninger og opplevelser fra intervjuobjektene. Disse vil gjerne legge vekt på ulike aspekter ved et fenomen, og kan ha ulike og til dels motstridende meninger og holdninger. For å få fram dette benytter vi illustrasjoner i form av sitater fra intervjuene.

Disse valgene betyr at vi ikke kan etablere eller teste årsakssammenhenger på en systematisk måte. Det medfører også at vi ikke kan generalisere fra de seks casene vi har studert til etater og virksomheter i staten totalt. Bidraget ligger dermed primært i identifisering, beskrivelse og analyse av nye aspekter ved organisering og styring av digitalisering. Denne kunnskapen vil både ha selvstendig kunnskapsmessig verdi, og kan være et grunnlag for framtidige studier. Funnene vil ha relevans for et viktig område i politikk og forvaltning.

### 3.2 Valg av cases

Utgangspunktet ved starten av prosjektet var vår kunnskap om 10 etater fra datainnsamling i 2022 og 2023 (Nesheim & Lekve, 2025b; Nesheim, 2025), samt informasjon fra internett og samtaler i vårt nettverk relatert til digitalisering i statlige etater. For å gi et bedre grunnlag for å velge ut cases, ble det vinteren 2025 gjort intervjuer i totalt 25 etater og virksomheter. Det ble i hovedsak gjort et intervju i hver organisasjon. Ut fra den samlede informasjonen vi da etablerte, ble det valgt ut syv cases for nærmere analyse. Hovedkriteriene var mengden av erfaringer og antatt potensial for å framskaffe ny kunnskap om problemstillingen. Underveis viste det seg at vi ikke fikk tilstrekkelige data fra et av disse sju casene, som da ble tatt ut av undersøkelsen. De seks etatene er:

- Skatteetaten
- Statens pensjonskasse
- Politiet
- Statens kartverk
- Fiskeridirektoratet
- Brønnøysundregistrene

### 3.3 Fokus i datainnsamling og -analyse

Det aktuelle samspillet mellom «prosjekter» og «produkter» har funnet sted over flere år i de aktuelle etatene. I denne perioden har det også funnet sted en rekke endringer og det er tatt en rekke initiativer, bl.a. knyttet til de årlige tildelingsbrevene fra aktuelle departementer. Etatene er også til dels komplekse mht. organisering, kompetanser og oppgaver. Gitt rammene i vårt oppdrag er det begrenset hvor detaljert vi kan gå til verks i beskrivelsen av disse kontekstuelle forholdene for styring og organisering av digitalisering, inkludert hvordan dette har utviklet seg over tid. I praksis betyr dette at vi i forløpet av undersøkelsen har tatt løpende skjønsmessige valg knyttet til a) hva som er viktige sider ved samspillet i den aktuelle etaten, og b) hvilke aspekter ved kontekst og bakgrunn er mest relevant for dette samspillet. For hver case reflekteres disse valgene i caseanalysene i kapitlene 4-9.

### 3.4 Data: Intervjuer

Med tanke på kunnskapsstatus og betydningen av kontekstuell forståelse (knyttet til hver case) er kvalitative intervjuer godt egnet. Dette gir mulighet for dybdebeskrivelser og forståelse, med utgangspunkt i det som kommer frem i intervjuene. Etter at kontaktperson og avtale om datainnsamling var klar, ba vi om å intervju 6-8 personer i hver organisasjon. Vi ønsket intervjuobjekter med ulike roller på ledelsesnivå (knyttet til produktorganisasjon, linjeorganisering og prosjektstyring), som (helst) hadde erfaringer med innføring av produktorganisering og medfølgende samspill med utviklingsprosjekter. Kontaktpersonene i respektive etater valgte deretter ut konkrete personer, og sendte kontaktinformasjon til oss.

Intervjuene hadde en varighet fra 40 til 60 minutter. Det ble tatt opptak, og hvert intervju ble automatisk transkribert. Referatene ble deretter justert etter gjennomhøring. Tabellen under gir en oversikt over intervjuene.

**Tabell 3.1: Oversikt over intervjuene**

Skatteetaten	10
Statens pensjonskasse	6
Politiet	8
Statens kartverk	8
Fiskeridirektoratet	8
Brønnøysundregistrene	8
Sum	48

### 3.5 Dokumenter

Vi har gått gjennom informasjon fra etatenes nettsider, som årsmeldinger og tildelingsbrev. Vi ba også kontaktpersonene om dokumentasjon, som oversikt over produktorganisasjonen, oversikter over prosjekter, aktuelle rapporter med mer. Vi mottok noe dokumentasjon, men det var varierende mellom etatene.

### 3.6 Analyse og bearbeiding av datamaterialet

Datagrunnlaget fra etatene er altså intervjureferater og dokumentasjon. I analysen av dette tok vi utgangspunkt i intervjuene. Referatene ble kodet (basert på etablerte framgangsmåter, se Saldana, 2016) under fem temaer:

- Bakgrunn og kontekst
- Produktorganisering
- Produktorganisering vs. linjeorganisasjonen
- Utviklingsprosjekter
- Samspill produktorganisering – utviklingsprosjekter

Under hver av disse temaene identifiserte vi deltema og undertema på to nivåer. Den formelle dokumentasjonen ble deretter knyttet til denne intervjubaserte datastrukturen. I utarbeidelsen av hver case analyse tok vi utgangspunkt i de fem temaene. Det ble gjort noen tilpasninger for å få fram hovedtrekk ved og det unike ved hvert av de casene. Utkast til caseanalyse ble sendt til kontaktperson for hver etat. Det ble etter dette gjort mindre justeringer av forfatter. Alle intervjuobjekter har fått anledning til å lese gjennom og korrigere egne sitater.

## 4. Skatteetaten

### 4.1 Innledning

Skatteetaten er underlagt Finansdepartementet, og har ansvaret for et oppdatert folkeregister, og at skatter og avgifter blir fastsatt og innbetalt på riktig måte. Etaten har ca. 7.000 ansatte. Virksomheten er organisert i et direktorat og fem landsdekkende divisjoner; Informasjonsforvaltning, Brukerdialog, Innsats, Innkreving og IT<sup>5</sup>. Denne hovedstrukturen avløste en regional organisering fra 2019.

Etaten har de siste årene hatt flere store digitaliseringsprogrammer/-prosjekter, knyttet til Folkeregisteret, digital skattemelding, merverdiområdet og innkreving. Det er i «møtet» mellom disse store løftene og en fremvoksende produktorganisering at man særlig kan forstå styring og organisering av digitaliseringen i etaten.

### 4.2 Produktorganisering

Nesheim (2025) har beskrevet framveksten av produktorganisering fra 2019 til og med 2022. Det ble først igangsatt et prosessinitiativ med vekt på identifisering, beskrivelse, forenkling, samordning og ledelse av arbeidsprosessene i etaten. Noe senere ble det etablert et produktinitiativ, med fokus på avklaring av produkter i virksomheten. Disse to initiativene ble senere slått sammen og omtalt som PPL (Produkt- og prosessledelse).

Man etablerte 26 produktledere, en ikke-hierarkisk rolle som skulle være ansvarlig for samordning av et produkt og tilhørende prosesser på tvers av linjeorganisasjonen. Eksempler på produkter er skattemeldingen, ulike typer skatter og utvidet kontroll. Produktene ble gruppert sammen i fem produktområder. Produktlederen etablerte typisk et team med personell fra linjen; fra kjerne-divisjonene, IT og jus. Teamene var bevisst ikke omtalt som produktteam for å signalisere en lavere grad av myndighet og autonomi. Innflytelsen for produktlederen var begrenset både av avhengigheten av linjen og av at IT-kompetanse leverer til teamet heller enn å være deltakere i teamet (Nesheim, 2025).

Produktleders team er den viktigste operative arenaen i produktstrukturen og er en horisontal sekundærstruktur i etaten. Det er etablert en produktstruktur med flere nivåer, hvor ledere på ulike nivåer i linjen også har en rolle i produktstrukturen. Nesheim (2025) beskriver dette som en ubalansert matrise, hvor linjen har større innflytelse enn produktstrukturen.

Sett fra produktleders synspunkt er det utfordrende å ha liten myndighet over ansatte og budsjetter. Teamets formelle rolle er ofte avgrenset til å gi innspill til og påvirke beslutninger som blir tatt i formelle arenaer utenfor teamet. Samspeillet med linjen beskrives også delvis som preget av tvetydighet. Det er forskjell i modenhet og påvirkning mellom de ulike teamene, men over tid (fram til desember 2022) er tendensen at produktleders team øker sin innflytelse vs. linjelederne (Nesheim, 2025).

Et intervjuobjekt peker på at det hadde vært flere initiativer, men:

... det var oppstartsproblemer fordi tematikken og tilnærmingen ...ikke fikk tilstrekkelig oppslutning ...og mange initiativer stranda (SK 2).

---

<sup>5</sup> Strukturen bli justert i januar 2026. Dette er ikke inkludert i analysen.

I ettertid beskrives produktorganiseringen i denne fasen som i stor grad frikoplet fra linjen og utviklingsprosjektene:

...det ble i realiteten gjort uten at man koplet innsatsfaktorene til produktene.....en måte å tenke produktorientering som lå litt på siden av det som skjedde i forhold til linje og i forhold til utvikling (SK 5).

Etter hvert vokste det fram en situasjonsforståelse av at styringen ikke var ideell. Problem lå i en klassisk lineær forvaltningskultur, sier et intervjuobjekt:

Styringslinjer som skal følge en matrisestruktur eller produkter som skal gå på tvers. Da får man ulike styringssignaler, uklar ressursbruk, ulik prioritering, ulike budsjetter....kamp om ressurser og resultater hele veien...splitting av ressurser mellom linje og produkter (SK 2).

I produktorganisasjonen måtte man forholde seg til dobbel rapportering:

Det er jo doble styringsakser, ikke sant...Få dette til å svinge på en effektiv måte så man ikke må rapportere dobbelt...Hvem er det man rapporterer til, er det linjeaksen eller produktaksen, og hvordan stokker vi beina ikke sant ...når du rapporterer på tvers av mange linjer.. de skal egentlig rapportere til meg i produktaksen, men de har veldig lyst å rapportere til sine avdelingsdirektører og da det linjeveien... vi har ikke vært tydelig på hvordan det skal være (SK 8)

Over tid er ressursene blitt knyttet tettere opp mot produktene. Man er på vei mot å tildele mer ressurser til de aktuelle produktområder og -team. Et intervjuobjekt sier:

De får ansvar for utvikling, drift og forvaltning av systemene, de får rammer slik at de kan få til det beste for produktet...For produktleder som tidligere ikke hadde noen myndighet og ikke egne utviklingsteam, så innebærer den nye modellen at du har folk som du kan styre (SK 1).

Denne endringen antas å styrke produktdimensjonen både mot linjen i IT og mot linjen i de øvrige divisjonene. IT-kompetansen vil nå i større grad jobbe innen et produktteam og styrt av produktleder, sammenlignet med tidligere. Enhetsledere i IT-divisjonen og øvrige divisjoner får justert sine oppgaver mot kompetanseutvikling og allokering av personell, med et mindre innslag av innflytelse på hva det jobbes med og hvordan man jobber.

Man har også jobbet for å tydeliggjøre styringen av arbeidet i produktaksen:

Vi jobbet ut produktstrategier som gjorde at produktdimensjonen skulle bli tydeligere enn den har vært tidligere. Det arbeidet har blitt utvidet, sånn at man nå har målbilder og veikart for i hvert fall IT utviklingen på hvert av produktene (SK 3).

Etaten er stor og kompleks, og det er krevende å få til en felles forståelse av hva produktorientering innebærer. Det pekes på at man:

Ikke har noe eget støttesystem....har ikke noen produktlederskole eller tilsvarende ...vi skal dra dette videre...men det er behov for noe som ...sikrer en høyere grad av ensartethet i forståelse, begrepsbruk og kompetanse (SK 3).

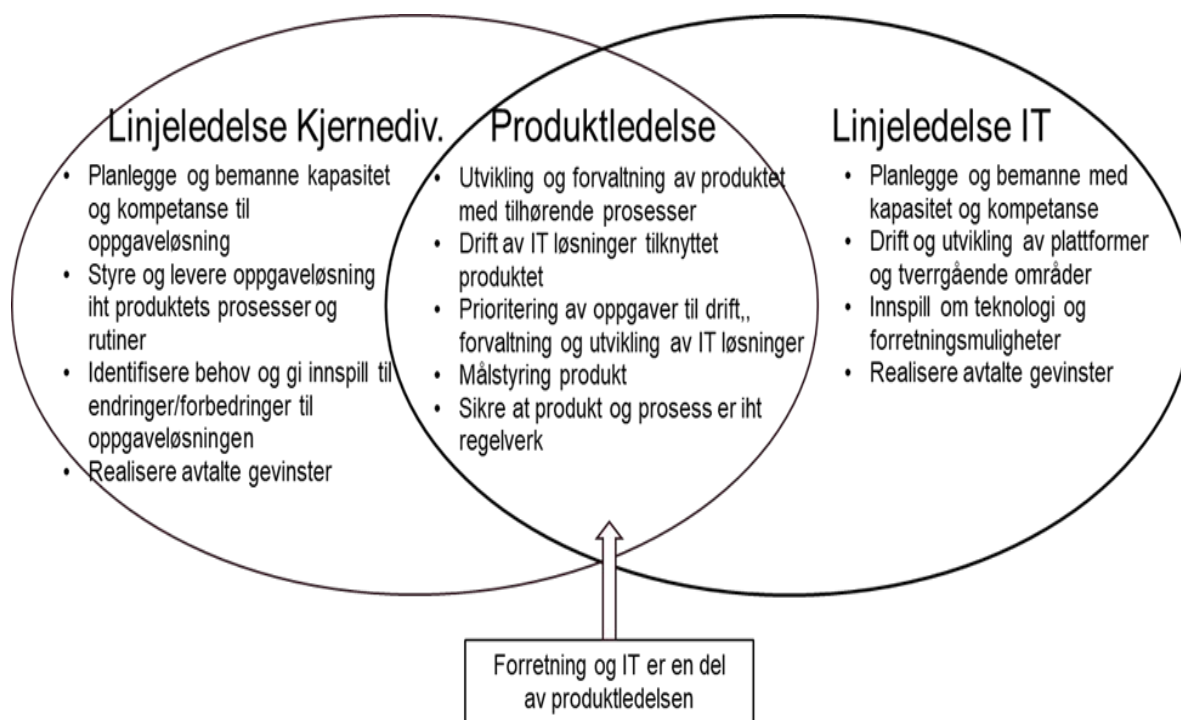
I et nytt dokument fra etaten (november 2025) beskrives produktorientering helhetlig. Her tar man utgangspunkt i fem målsetninger:

- Brukerorientering
- Ansvar og myndighet: Tydelig eierskap for produktet gjennom hele livsløpet.
- Smidighet og endringsevne
- Effektiv ressursbruk med færre overlappinger om mindre fragmentering
- Helhet og samarbeid mellom IT og fag.

Man har i dag disse produktområdene:

- Opplysninger
- Skatt
- Avgift
- Innkreving
- Forsterket innsats
- Interne produkter

Figuren nedenfor viser rollefordelingen mellom produktleder, linjen i de fire kjernedivisjonene og linjen i IT. Her framgår det at produktledelsen er ansvarlig for drift og utvikling av produktet, inkludert drift av IT-løsningene. Dette avspeiler et ønske om større innflytelse for produktleder, samt mer hensiktsmessig samspill med de «to linjene» i etaten.



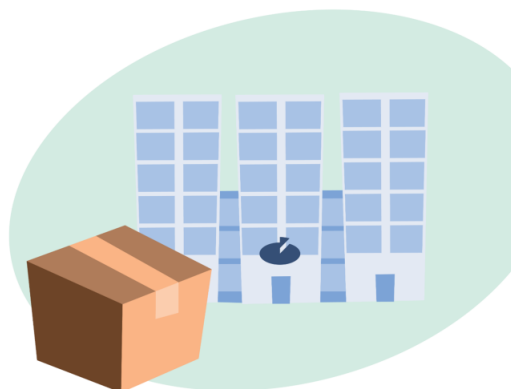
**Figur 4.1: Rollefordeling**

Figuren under viser de viktigste mekanismene for produktstyring. Vi merker oss at eiermøte, målbilde, veikart og virkningsanalyse som viktige sider ved denne styringen.



## Mekanismer for produktene

- Produktet/produktområdet må ha:
  - et etablert **produktmål**
  - et **veikart** som er løpende omforent og avstemt mellom forretning og IT
  - en etablert **virkningsanalyse** basert på veikartet og løpende følge opp effektene
  - gjennomføre **eiermøter** som styringsarena for produktet
  - være bemannet med de **obligatoriske rollene** og de **nødvendige rollene** som trengs for å kunne utvikle produktet
  - følges opp gjennom **strategisk gjennomgang** (ledet av porteføljefunksjonen)
  - **Produktorganisasjonen må kontinuerlig måle og forbedre seg** i ht **modenhetsanalysen**
    - Dette innebærer god styring av produktet, god utøvelse av rollene, hvordan tverrfaglig samhandling og at riktige møteplasser finnes og fungerer, at det arbeides godt med; produktkø/prioriteringer, brukeropplevelse, kommunikasjon, opplæring samt hvordan de sikrer at avtalte effekter blir realisert. Og ikke minst pleier kulturen i produktorganisasjonen.



**Figur 4.2: Mekanismer for produktene**

Ansatte involvert i produktområdene blir nå mer tydelig organisert i en matrise, med en personalleder i linjen, mens man jobber primært i et produktteam. Ressursene følger nå primært produktene, og ikke linjen som tidligere. Dette medfører en endring for en rekke linjeledere som mister mye av sin tradisjonelle makt og innflytelse. Man bidrar til utvikling og allokering av ansettelse, men mister typisk innflytelse over både folkene og utviklingen av de aktuelle produktene de jobber med.

I et avsnitt nedenfor, ses dette i lys av helhetlig porteføljestyling i etaten.

### 4.3 Prosjektene har vært viktigst for digital utvikling

Ovenfor har vi vist hvordan produktorientering og -organisering har fått økt betydning i etaten. Forenklet styrkes produktorganiseringen over tid, i relasjon til linjeorganisasjonen i kjernedivisjonene og IT-divisjonen. Vi trekker nå inn prosjektene for digital utvikling. Et hovedtrekk er at digitalisering i etaten hittil i stor grad har funnet sted i programmer og prosjekter, hvor produktdimensjonen har hatt mindre betydning. Produkter og produktteam kan i noen grad forstås som utfall av prosjektene, som blir opprettet i slutfasen av, eller etter at, prosjektarbeidet er ferdig. Satt på spissen: «Først prosjekter, så produkter» betegner digital utvikling i Skatteetaten.

Man har fra 2020 hatt en rekke store programmer og prosjekter:

- Modernisering av folkeregisteret. Målet var å forbedre datakvalitet, automatisere saksbehandling og legge til rette for bedre deling av informasjon mellom private og offentlige aktører. Registeret er bygget på en ny teknisk plattform og gir raskere tjenester til innbyggerne.
- Sirius, ny digital skattemelding for personer og næringsliv (avsluttet). Hovedformålet var forenkling og forbedring av skattemeldingen tilpasset typen bruker og en dialog basert på hva etaten vet om brukeren. På saksbehandlingssiden var hovedformålet økt automatisering, og en ny og bedre måte å innrette kontrollarbeidet. Prosjektet fikk digitaliseringsprisen i 2024.

- MEMO, moderniseringsprosjekt for merverdiområdet (avsluttet). Her inngår ny mva. melding fra 2022 som bygger på mva. standarden og gir mer detaljerte data enn tidligere. Målet er bl.a. å legge til rette for system-til-system innsending fra regnskapssystemer
- Fremtidens innkreving (2022-2029). Formålet er å gjøre innkreving av offentlige krav enklere, mer effektiv og brukervennlig. Berører også flere etater.

Etaten har dermed hatt et stort volum på digitaliseringsprosjekter. Man har også et stort miljø når det gjelder intern kompetanse. Både internt og eksternt oppfattes det at etaten har et sterkt fagmiljø på utviklingsprosjekter. Man har ikke, oss bekjent, hatt «prosjektfiaskoer» eller store overskridelser på programmer eller prosjekter.

Et intervjuobjekt legger vekt på følgende kompetanser:

Vi har et spesialisert kompetanse (internt), vi har et miljø som driver forretningsutvikling...egentlig. Hvordan skal etatens forvaltningsmodell endres?...Vi har endringsledelse...it arkitekter...det prosessmessige...automatisk test og testledelse... prosjektledelse...utviklere (SK 5).

En annen peker på noen viktige suksessfaktorer:

Vi har altså et relativt stort miljø, det er jo en styrke i seg selv. Man har bevisst satset på å ha interne prosjektledere...Nøkkelrollene i prosjektet er interne...felles utviklingsmetodikk som benyttes på tvers av prosjektene ... klare styringsformer...hvordan de skal settes opp med styringsgrupper, fagråd ...porteføljestyringen...at alle vet hvilke «gater» de skal gjennom... hvor de skal henvende seg (SK 6).

## 4.4 Prosjekter har skapt produkter

Prosjektene har ofte bidratt til å skape nye produkter. Når et nytt produkt er modent, går det typisk ut av prosjektet og over i en forvaltningsorganisasjon, der et nyopprettet produktteam får en viktig rolle. Produktorganisasjonen har typisk blitt opprettet etter at løsningene er ferdige, eller i slutfasen av prosjektet, og har dermed hatt liten innflytelse på prosjektarbeidet.

Et eksempel er Folkeregisteret. Her ble det gjennomført et stort prosjekt som bidro til en fornyelse og stor endring i enheten. Når arbeidet var ferdig, skapte man langt på vei et helt nytt produkt som ble delt opp i underprosesser eller delprodukter.

Produktteamene oppstår etter at prosjektet er ferdig...Hvordan skulle man forvalte det nye moderniserte registeret...Man bestemte seg for å prøve å bli produktorientert (SK 8).

Det nye med Folkeregisteret er a) betegnelsen produkt (erstatte tjenester), b) inndeling og undermengder av produktet, samt c) en ny varig produktorganisasjon som skal ivareta både drift og videreutvikling. Her kombineres grunnfinansiering til å drifte og forvalte, og andre midler til utviklingsarbeid. Det nye produktet (med tilhørende organisering) springer ut av arbeidsmåtene på prosjektet, inkludert måten man jobber med eksterne brukere og samarbeidspartnere på. En viktig mekanisme for styring er et veikart for hvordan man skal prioritere og utvikle seg på årsbasis. Produktlederen var på plass i mai 2021. Et viktig poeng er at dette både var et utfall av det aktuelle prosjektet Folkeregisteret, og påvirket av det samtidige arbeidet med produktorganisering i hele etaten.

I prosjektet om skattemeldingen skapte man ikke et nytt produkt, men heller nye løsninger innenfor et kjent domene som kan forstås og omtales som et produkt. Her fører overleveringen fra prosjektet til nye løsninger og arbeidsprosesser for saksbehandling. Etter hvert som produktet ble slutført, ble det bygget opp en produktorganisasjon. Denne har i liten grad lagt premisser for utviklingen av skattemeldingen, eller påvirket arbeidet underveis i prosjektet. To intervjuobjekter uttaler:

Det var ikke noen sterk styring eller involvering fra produktorganiseringen ...det gikk like mye linjevei...Man hadde ikke på det tidspunktet bygget opp noen produktleders team som hadde noen klar rolle og innflytelse (SK 6).

Nei, bare i fagrådet....de har ikke vært inne i prosjektet, og det tror jeg er en svakhet. ...Det hadde vært en fordel om produkt (organiseringen) hadde vært på plass når prosjektet startet...Da hadde vi hatt en linje som hadde evnet å være mere «på» og forstå hvordan man kan være en god kravstiller. (SK 4).

Styringsgruppen og fagrådet er viktige arealer for prosjektet. Intervjuobjektet peker på at brukerne i linjen kan ha ulike innfallsvinkler til prioriteringer, og at dette ikke ble samordnet av en representant for produktdimensjonen. Man opplever likevel stor grad av suksess i prosjektet, ut fra at man klarte å involvere relevante personer internt og fikk til et godt samarbeid med eksterne interessenter og systemleverandører.

Produktteamene er derimot viktige for implementering. Produktområder og -team skal nå ha ansvar for løpende forbedring og utvikling, i tillegg til drift og forvaltning. Det vil (i liten grad) være rom for prosjekter som supplement for produktdimensjonen.

Her har kontinuitet av personell i overgangen vært vektlagt. En nøkkelperson sier:

Her har jeg vært knallhard på en ting. Det var at alle som skal være med å videreutvikle, skal ha vært med på prosjektet. ...hvis du bruker tiden din i et prosjekt hvor du ikke skal være med etterpå så er det ikke bra ...motivasjon er viktig fordi det du lager nå, skal du være med å videreutvikle etterpå... hvis du skal leve med det etterpå er det kjempeviktig at ...det blir minst mulig vedlikehold...så vi bygde opp den organisasjonen som skulle ta det videre...og vi tok bort prosjektriggen i stedet for å overleve (SK 4).

Flere av intervjuobjektene legger vekt på dette. Det er ikke store problemer med «handover» i etaten ut fra den informasjonen som gis. Et eksempel:

For når vi gjør et prosjekt er det miljøene i forvaltningorganisasjonen som bemanner oppgavene. Det er ikke sånn at vi har et prosjekt og så overleveres det til noen som skal ta imot. De som tar imot og skal leve med (det), er med å skape det (SK 4).

Det kan også være ulike hensyn mht. menneskelige ressurser. De ansatte kan ha ulike preferanser for å jobbe i prosjekt vs. produkt. Et intervjuobjekt sier:

Noen trives veldig godt med den dynamikken og det tempoet og det å levere (i prosjekter), mens det ofte er en annen type mennesker som trives godt i en forvaltningssetting hvor tempoet vanligvis går litt ned (SK 7).

I prosjektet Fremtidens innkreving har det per desember 2025 i liten grad vært overført operative løsninger. Her er det i utgangspunktet etablert to produkter med tilhørende organisering. Imidlertid

har man en utfordring ved at det ikke er gitt hva som vil vise seg å være hensiktsmessige produkter for å motta løsningene når de er ferdige. Dette har sammenheng med at det er et stort, komplekst prosjekt som involverer mange enheter fra linjeaksen. Når det er usikkerhet mht. «mottakende» domener og enheter er det:

... ikke nok «mat» til å teste produktorienteringen...samtidig som vi har behov for å vite om (produkt-) inndelingen er riktig eller ikke...så vi er i en sånn limbosituasjon...vi jobber nå sammen med forretning for å lage det på riktig nivå...overbevise dem om at kan være fornuftig med en annen inndeling som gjør at man får det riktige fokuset (SK 3).

Det har vært en stor diskusjon...hvilke produkter skal vi ha framover...det er folk som er mye mer innovative, har løftet blikket, mye større evne til å se nye muligheter...her kommer det en helt ny produktorganisasjon (SK 5).

Samtidig jobber de eksisterende seks produktene med de gamle løsningene til de «kan skrus av». Man har dermed de gamle løsningene der man jobber idag, det pågående programmet, samt produktorganiserigen som skal ta imot leveransene fra programmet.

## 4.5 Porteføljestyling: Programmer/prosjekter, produkter og eksperimentering

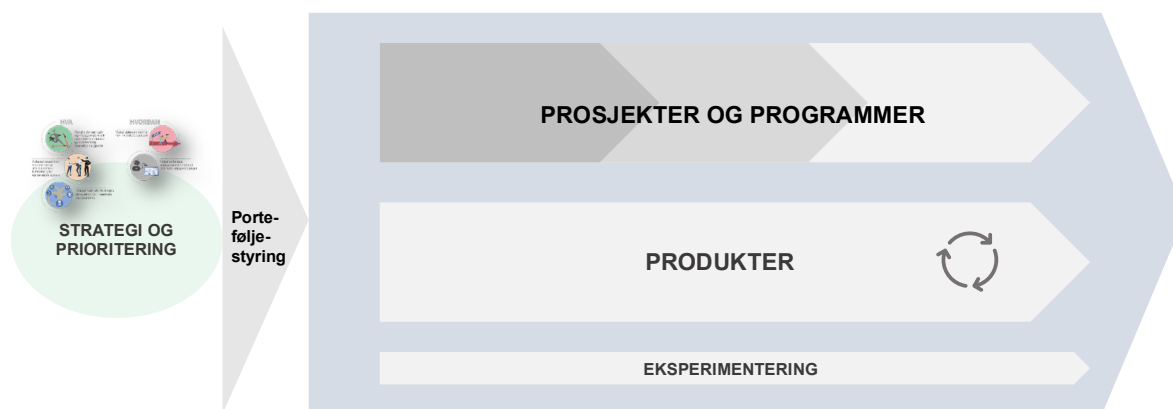
Porteføljestyling har tidligere vært rettet mot prioritering og styring av utviklingsprosjekter og -programmer. Man har fra nå etablert en formell overbygning for tre typer av utviklingstiltak; prosjekter/programmer, produkter og eksperimentering. Det sentrale organet er porteføljestyret som skal behandle alle de tre formene. Man beskriver dette som forskjellige leveransmodeller for utvikling, med ulike verktøy og mekanismer for styring og gjennomføring.

Porteføljestylingen av prosjekter skal viderføres som tidligere, med en fasemodell med tilhørende beslutningspunkter og oppfølgingsregime. Når det gjelder produkter, «åpnes (det) for å rammetildele utviklingsmidler og ressurser ...basert på et overordnet beslutningsgrunnlag med fokus på realisering av strategi og effekter» (side 2). Her vil det være årlig tildeling. Rammen vil erstatte dagens tjenesteramme for de aktuelle produktene. Viktige elementer i styringen er eiermøte, målbilde, veikart og virkningsanalyse.

Porteføljestyret kan også avsette kapasitet til eksperimentering, som utforskning av KI. Her vil det være mindre formalkrav til beslutningsunderlag og virkningsanalyse.



## Helhetlig prioritering, ulike leveransemodeller



**Figur 4.3: Porteføljestyling, tre leveransemodeller**

Bakgrunnen for den nye modellen er den økte produktorienteringen i etaten. Etter hvert vokste det fram en erkjennelse av at:

...det er jo de samme utviklingsmidlene som skulle fordeles, uavhengig om det skjer gjennom prosjekter eller produkter. Så vi begynte jo å jobbe med dette i ... etablere type mekanismer som gjorde at man kunne behandle produkter og prosjekter i parallell (SK 6).

Dette startet med Folkeregisteret, men man la vekt på at:

...vi antok at dette kommer til å gripe mer om seg, så vi måtte legge om prosessene våre sånn at vi kan håndtere dette på en best mulig måte (SK 6)

Sett fra produktdimensjonen medfører disse endringene a) at produktene og produktorganisasjonen blir tildelt midler direkte, og at b) utvikling gjennom produkter og prosjekter blir sett i sammenheng.

Et intervjuobjekt peker på at dette gir tydelige rammer og for produktene, samtidig som man får større handlefrihet mht. hvordan målene blir oppnådd:

Så har man etablert dette med målbilder og veikart i tillegg til å sette ressursmessige rammer. Når man bidrar til etatens måloppnåelse, må man bli enige om hva de faktisk skal levere på...og så gir de et større handlingsrom i forhold til hvordan de løser oppgavene sine (SK 5).

### 4.6 Framover: Mindre utvikling i prosjekter, mer i produkter

Framover antas det at mer av utviklingsarbeidet vil finne sted i produktområdene. I et dokument fra 2025 heter det: «Det er en dreining mot at mer av utviklingen foregår innenfor produktene. Men etaten vil fremdeles ha en andel rene prosjekter ved siden av produktene» (Internt dokument). Når man «dreier deler av...porteføljen fra å ha et fokus på hvert enkelt prosjekt, til å opprette produktporteføljer og sikre oppfølging av initiativer som ikke er organisert som prosjekter» (Internt dokument), krever det en god balanse mellom autonomi og helhetlig styring av produktene, heter det.

Denne endringen antas å gjelde for områder som springer ut av store prosjekter (omtalt over), men også områder der det *ikke* har vært gjennomført slike store løft. To eksempler er produktene særavgifter og eiendom. For sistnevnte:

... (har) det hele tiden pågått en rekke ulike utviklingstiltak som gjerne har vært organisert som små prosjekter. Fra nyttår i fjor så ble det da organisert som et produkt. ...Og så... blir det tildelt utviklingskapasitet og på bakgrunn av et målbilde og veikart. Ja da løfter du all utvikling innenfor rammene av dette produktet, sånn at det er fag og IT som sitter sammen og styrer den utviklingen innenfor de tildelte rammene (SK 6).

Der det har vært gjort store løft kan viderutviklingen av løsningene finne sted i produktområdene. Andelen prosjekter for mindre utviklingstiltak antas samlet å gå ned. Prosjekter vil fremdeles være aktuelt for større løft:

De store moderniseringene altså, når du må skrive om løsningen helt. ...det må man med jevne mellomrom...Vil fortsatt kreve prosjekter. Du kan nok øke intervallet litt men ...Jeg tror at produktorganisering kan sørge for riktige rammer og forlenge systemenes levetid (SK 4).

Videreutvikling skjer (i produktene), så vil nye behov bli løst der, sånn at det blir ingen prosjekter...altså når ting er et produkt tar vi det ikke tilbake til prosjektene når det gjelder sånn mellomstore oppgaver...Det er mye produktområdene fikser selv, altså mindre endringer og konkrete ting..men når det er større endringer som krever nytenkning og helt andre måter å jobbe på så er prosjektene en god måte (å jobbe på) (SK 5).

Samtidig er det mange usikre momenter ved overgangen prosjekt – produkt. Det har funnet sted store endringer i både situasjonsforståelse knyttet til digital utvikling, og formelle mekanismer ved finansiering, styring og organisering. Framdrift, kompetanse og innslag smidig «mindset» varierer også mellom enheter og roller i organisasjonen. Et intervjuobjekt uttrykker:

Jeg er veldig usikker...det kommer an på hvor fort denne produktmodellen modnes...man har brukt mye energi på å prøve å få det til å fungere innen den etatsmodellen man har...man kan miste målene av syne? Hvorfor gjør vi dette?...Det er jo store rigg i sving, har vært det i årevis for å prøve å få produkter til å fungere i Skatteetaten (SK 7)

Når man har tverrsektorielle utviklingstiltak, trekker det i retning av å benytte prosjekter. Når flere departementer er involvert i styring og flere etater jobber operativt, er det også enklest å benytte det etablerte prosjektformatet, heter det. Samtidig antas det at prosjekter vil være viktige der mange produkter er involvert. Det vil trolig være flere endringstiltak som går på tvers av produktene, og her kan samordningen ivaretas gjennom prosjekter. Selve arbeidet utføres i produktene, og legges inn under et prosjekt som bidrar til samordning av de enkelte delene. Et eksempel på dette er et prosjekt som skal sanere datavarehuset i etaten. Her skal man ikke utvikle de nye dataproduktene som sådan, men heller å bidra til forståelse av hvilke dataprodukter som skal utvikles i den nye data- og analyseplattformen. Her skal prosjektet bistå og koordinere produktområdene.

## 4.7 Sammendrag

Kapittel 4 analyserer samspillet mellom prosjektorganisering og produktorganisering i arbeidet med digitalisering, i Skatteetaten. Man har en lang tradisjon for store og vellykkede digitaliseringsprogrammer og -prosjekter, blant annet knyttet til Folkeregisteret, skattemeldingen og innkreving.

Prosjektmodellen har historisk vært den dominerende organisatoriske løsningen, og digital utvikling har i stor grad funnet sted gjennom midlertidige prosjektorganisasjoner med sterke styringsformer og høy intern kompetanse.

Produktorganisering ble introdusert gradvis, først gjennom initiativene innen prosess- og produktledelse. Den tidlige produktorganiseringen hadde begrenset myndighet, svake koblinger til linjen og liten innflytelse over IT-ressurser og budsjetter. Produktleders rolle var i hovedsak koordinerende, og produktstrukturene fungerte i stor grad som en sekundær, horisontal struktur ved siden av linjeorganisasjonen og prosjektene. Over tid ble dette vurdert som lite hensiktsmessig, og etaten har senere styrket produktorganiseringen gjennom tydeligere ansvar for utvikling, drift og forvaltning innen produktområdene.

Prosjektene har i praksis vært den primære arenaen for digital innovasjon, og nye produkter har ofte vokst fram som resultater av store prosjekter, for deretter å bli overtatt av produktorganisasjonen. Denne sekvensielle logikken – «først prosjekt, så produkt» – preger fortsatt mange deler av etaten. Samtidig har porteføljestyringen blitt justert for å håndtere både prosjekter, produkter og eksperimentering som parallelle leveransemodeller.

Kapittelet viser at Skatteetaten beveger seg mot en situasjon der mer utvikling skjer innen produkter og færre i prosjekter, men hvor prosjekter fortsatt vurderes som nødvendige for større moderniseringer, tverrsektorielle tiltak og komplekse endringer. Samspillet mellom prosjekt og produkt framstår som dynamisk og under utvikling, uten en stabil likevekt mellom de to logikkene.

## 5. Statens pensjonskasse

### 5.1 Innledning

Statens pensjonskasse (SPK) er en forvaltningsbedrift, som er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. SPK leverer pensjon, forsikring og boliglån til ansatte i staten, skoleverket og virksomheter som har en tilknytning til offentlig sektor. SPK har ca. 450 ansatte. Virksomheten er i dag organisert i tre tjenesteavdelinger; alderspensjon, lån og helse, og virksomhet og eier; i tillegg til en rekke stabs- og støtteenheter.

Tjenestene man leverer, og arbeidsutførelsen i SPK er i stor grad basert på digitale arbeidsprosesser. Man har gjennomført en rekke digitaliseringsprogrammer/-prosjekter, inkludert det pågående PRO 25 programmet om nytt regelverk for statlig tjenestepensjon.

### 5.2 Introduksjon av produktteam

Man var i SPK relativt tidlig ute med teambaserte arbeidsmåter og samspill mellom IT-drift og utvikling. Forvaltning, drift og videreutvikling kunne dermed finne sted i de samme teamene. Disse fikk etter hvert også ansvaret for kontinuerlige produksjonssettinger og testing. Man opplevde likevel at teamene fungerte ut fra en bestiller-utfører modell hvor de interne kundene dels var (flere) prosjekter og dels andre enheter i organisasjonen. Tidsmessig er man da rundt 2020, samtidig som planleggingen av fase 2 i PRO 25 fant sted.

Et intervjuobjekt beskriver situasjonen på dette tidspunktet:

Vi ville ut av denne bestiller – leverandørmodellen og få....team som tar et varig ansvar over tid og jobbe utforskende...selv om vi skal ha et nytt regelverk, er det noe vi skal drive med i sikkert 100 år til (SPK 4).

Ønsket var dels knyttet til skepsis til måten man jobbet prosjektbasert på:

Det var en ganske sterk drivkraft at man opplevde prosjektstrukturen som rigid...veldig detaljfokusert... veldig aktivitets- og tiltaksbasert...det var en veldig sterk motivasjon til å begynne med tror jeg (SPK 6).

Det var også eksterne drivkrefter for produktorganiseringen. Andre etater blir pekt på som en viktig inspirasjonskilde. Samtidig blir det pekt på at man ikke ville «slippe teamene helt fri»:

...her har det vært mye mer styrt i forhold til at man har hatt en gjennomgående arkitektur, man har hatt en felles styring og felles prioritering, så sånn sett har man ikke sluppet pendelen helt ut til fullt autonome team (SPK 1).

Disse drivkreftene utløste en overgang til produktteam, som jobbet mot varige digitale domener. Formelt beskrives dette først som prosessbaserte forretningsstøtteteam, «med ansvar for drift, forvaltning og utvikling, hvor sistnevnte ble koordinert av ulike prosjekter» (internt dokument). Fra januar 2022 fant det sted en endring til:

«produktområder og produktteam med et helhetlig ansvar for all utvikling. SPKs produktorganisasjon består av produktområder, produktteam, støtteteam og fagområder. Produktområdene og teamene fikk et helhetlig ansvar for hele livsløpet til alle digitale produkter og

tjenester som ligger innen deres respektive områder. Dette innebærer ansvar for både utforskende arbeid og leveranser, samt forvaltning og drift av løsninger i produksjon» (internt dokument).

Eksempler på produktområder på dette tidspunktet er saksbehandling og betjeningsløsninger. Disse produktområdene har dels vært finansiert av øremerkede prosjektbevilgninger, dels av driftsmidler, med typisk over 50 % på førstnevnte. På produktområdenivå har man hatt to ledere. Bakgrunnen var at man ville ha med både teknologisk og «forretnings»-kompetanse, og typisk en fra hver av de to sidene av organisasjonen.

Medlemmene i produktteamene inngår i en matrise, hvor man (typisk) arbeider fulltid i et team, samtidig som man har sin personalleder i en annen enhet, og oftest i avdelingen for Teknologi og utvikling. Et viktig argument for denne matrisen er at det er lettere å få til skalerbarhet og numerisk fleksibilitet, sammenlignet med en situasjon der personalansvaret lå i selve teamene. Strukturen antas også å bidra til tilhørighet og kompetanseutvikling innen den ansattes spesifikke fagmiljø.

Når det gjelder konsulentandelen, anslås denne til ca. 30 % for produktorganisasjonen totalt.

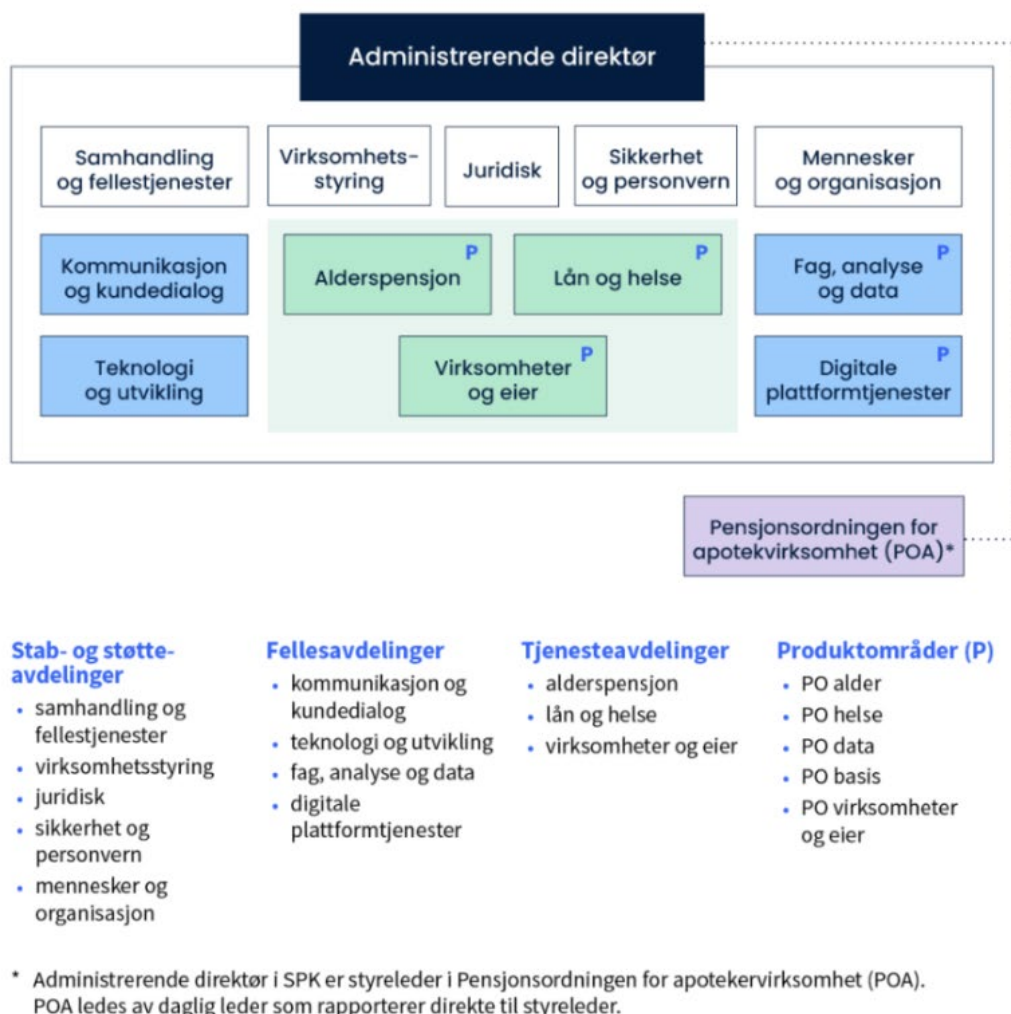
### 5.3 Endringer i produkt- og linjeorganisasjon

Etter 2022 har det funnet sted endringer både i a) produktorganiseringen, b) linjestrukturen og c) relasjonen mellom produktorganiseringen og linjen. Først ble produktstrukturen justert. Informantene beskriver den nye strukturen som tydeligere, og man fikk pensjon og betjening som to produktområder. Det ble diskutert om man samtidig også skulle reorganisere linjeorganisasjonen, men kom fram til at dette ikke var hensiktsmessig:

Vi landet på at det steget ble rett og slett for stort. ..pluss at vi var litt engstelig for å miste verdikjedeforståelsen og eierskapet i linjen da (SPK 6).

Endringene i selve linjeorganisasjonen ble deretter gjennomført i 2023. Man er nå organisert i tre tjenesteavdelinger, slik det framgår av figuren nedenfor.

- Alderspensjon
- Lån og helse
- Virksomheter og eier



**Figur 5.1: Organisasjonsstruktur**

SPK gikk med dette bort fra en funksjonsbasert hovedstruktur. Det ble fremhevet at i den gamle strukturen var det ingen enheter som hadde et direkte eierskap til verdikjeden for (særlig) ytelser som alderspensjon. Man la derfor vekt på de ulike tjenestene (som trekker i retning av organisering etter formål), framfor stordrifts- og standardiseringsgevinster (som trekker i retning av organisering etter funksjon) ved utforming av ny struktur. Et intervjuobjekt beskriver de aktuelle tjenestene slik:

Uføre og etterlatte (knyttet til lån og helse) oppfører seg egentlig mer som risikoprodukter da, så det er ganske annerledes enn en pensjonsytelse som folk gjerne planlegger for i lang tid...mens de andre er (rettet mot) uforutsette ting som sykdom og skade og den type ting...så hvis du skal være brukerorientert så må de tjenestene du trenger å bygge være annerledes, mens vi tidligere hadde bygd systemer utenfra en stordriftstanke (SPK 6).

Gitt denne nye strukturen, var spørsmålet hvordan (de justerte) produktområdene skulle koples til de nye avdelingene. Her skiller man nå mellom produktområder som reflekterer de tre tjeneste-

avdelingene der produktansvaret er plassert i avdelingene, og to produktområder som går på tvers av avdelingene. De fem produktområdene er:

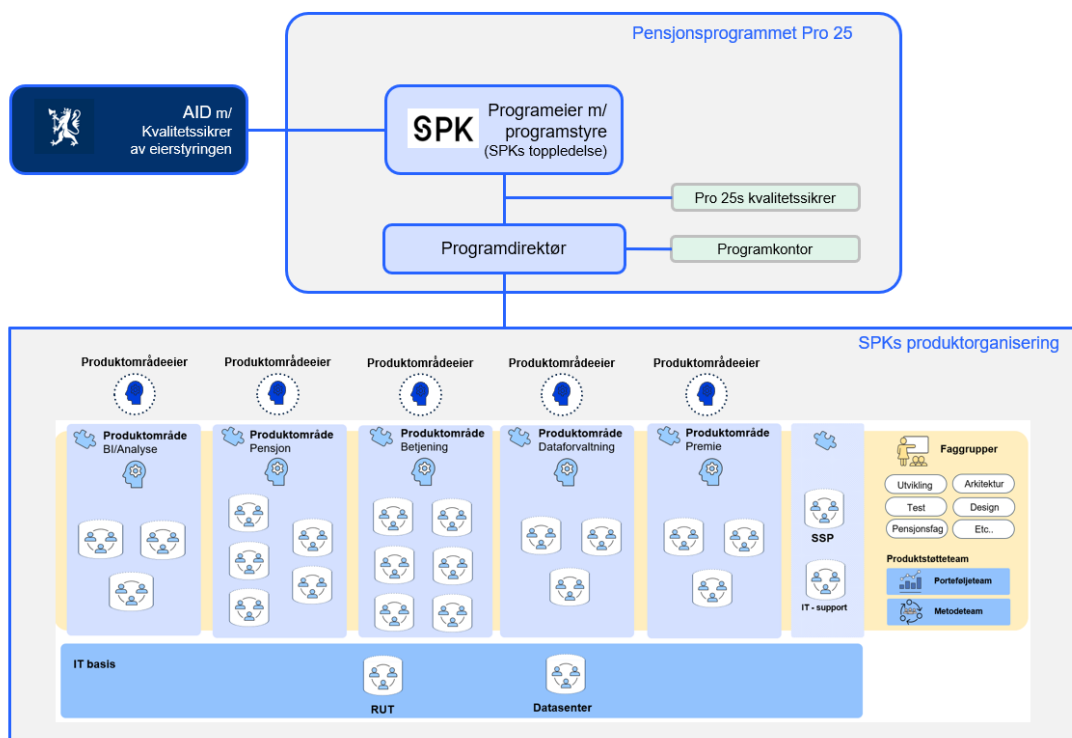
- Alderspensjon
- Helse
- Virksomheter og eier
- Data
- Basis

De to siste områdene dekker løsninger og noen applikasjoner som er felles for tjenesteavdelingene, og vanskelig å dele opp pga. arkitekturen. Det er knyttet til saksbehandlingsløsningen, dataforvaltning, tilgjengeliggjøring av data med mer. Man får dermed en produktorganisering som dels speiler hovedstrukturen (som er basert på tjenester) og dels dekker felles løsninger for disse tjenestene. En antatt fordel med den nye organiseringen er at de digitale produktområdene og manuell saksbehandling for alderspensjon, med tilhørende budsjetter og rapportering, ligger under samme avdelingsdirektør.

## 5.4 Justering av styring i PRO 25

Arbeidet i mange av produktteamene har siden oppstart i stor grad funnet sted innen en prosjekt-finansiert struktur, i hovedsak i PRO 25. Produktteamene har også ansvar for innføring og mottak av løsningene som ble utviklet. Sluttrapporten for fase 1 i PRO 25 peker på at «den læringsbaserte arbeidsformen med tverrfaglige team og kontinuerlige leveranser har sikret fleksibilitet i løsningsvalg og brukerrettede løsninger» (internt dokument).

Figuren nedenfor viser strukturen i Pro 2025 første halvdel av 2023. Her går det fram at gjennomføringen av programmet i hovedsak finner sted i produktorganisasjonen.



Figur 5.2: Organisering av Pro 25

Samtidig arbeider teamene også med drift og vedlikehold, med annen finansiering. Etter hvert som produktteamene ble mer autonome, framkom det tydelige spenninger mellom prosjekt- og produktlogikkene:

Det ble drakamper ...det var en forventning om at man skulle få mer autonomi. ...Det var prosjektbasert, så det var absolutt et visst spenningsforhold der...det var jo noen unntak, men i det store og hele var det jo prosjektstyrt.... Det var spesielt...Du har et styringsmiddel som var prosjektorientert, og så hadde du en teamstruktur som hadde en forventning om mer autonomi (SPK 6).

Jeg er jo klar over at det er to verdener som møtes...som kolliderer og ikke passer helt sammen (SPK 4).

Styringen foregikk innen prosjektets rammer. Det fant sted en endring etter fase 2 av PRO 25. Man la nå stor vekt på å få til en mer hensiktsmessig styring, som var mer tilpasset en smidig produkttankegang. Selv om rammene i prinsippet var de samme i fase 3, ble det gjort endringer i det sentrale styringsdokumentet for PRO 25. Dette åpner for et bedre samspill mellom rammene i dette dokumentet og gjennomføringen av utviklingsarbeidet i produktteamet.

Intervjuobjektene legger vekt på ulike aspekter ved styringen når prosjekt og produkt «møtes» på denne måten. En side av dette er måten man faktisk jobber innen en prosjektlogikk. Flere intervjuobjekter peker på at man søker å jobbe pragmatisk innen dette rammeverket:

(Sett fra departementets side) er det viktig hvordan man jobber med framdrift og ikke minst leveranser hvor man ikke lengre leverer på aktiviteter, men i henhold til oppnådde mål (SPK 1).

Vi gikk veldig langt i å ikke estimere hva som skulle bygges...men knyttet dette opp mot måloppnåelsen direkte, og da har vi også grunnlaget for å kunne endre måten vi fulgte opp teamene på (SPK 6).

Man understreker at fokus ble bevisst endret i retning av det som skal gi verdi for brukerne, heller enn å bygge løsninger som liten grad blir tatt i bruk i praksis. Dette medfører en omstilling, sammenlignet med en typisk prosjekttilnærming. Man er ute etter:

..behovene...eksperimentere...og finne ut hva som løser de behovene på best mulig måte uten å bygge en masse ting også...det er en stor overgang ...nytt mindset...mye prototyper, mer brukerintervjuer og mye mer samspill og diskusjoner.. Vi må bruke mer tid på innsiktsarbeidet (SPK 3).

I tidlig fase av programmet var det stor vekt på tid, kostnad og kvalitet, og fokus på leveranser. Over tid har det funnet sted endringer i måten man utformer målene man jobber mot på. Dette påvirker også de tidlige fasene i arbeidet. Dette blir fremhevet av flere. En sier:

De målene som det skal jobbes etter er veldig gjennomarbeidet i vårt tilfelle... jeg tror mange undervurderer hvor vanskelig det er å faktisk finne gode målformuleringer. Det går ofte veldig fort, mens vi brukte lang tid på å formulere målene ...Målene er knyttet til hvilken effekt du vil oppnå (SPK 6).

Da vi skrev satsingsforslaget for fase 3, jobbet vi med konsept og at det var mål vi skulle rapportere på...Vi var vel en av de første som greide å få inn i Statens prosjektmodell at det var mål og målnedbrytingen vi skulle jobbe etter (SPK 3).

Sluttrapporten for fase 2 (2024) vektlegger følgende læringspunkter:

- Mål og effekt for brukerne som styrende prinsipp
- Sterkere involvering av sluttbrukere
- Behov for en mer smidig styringsmodell

Et hovedpunkt i denne rapporten er at «overgangen til en mer lærende og utforskende arbeidsform utfordret deler av styringsmodellen i programmet» (internt dokument). Man ønsket ikke å låse handlingsrommet i tidlig fase. Det oppleves som uheldig å utforme løsninger i detalj for tidlig eller planlegge med bestemte leveranser. Det heter videre:

Overgangen til en mer produktorganisert arbeidsform ble gjort for å skape mer kontinuitet og varighet i utviklingsarbeidet. Hypotesen var at stabile team, som over tid eier og videreutvikler et produkt eller en tjeneste, er best rustet til å håndtere endringer og nye behov. I fase 2 fikk vi testet og justert denne arbeidsformen....levrte andre løsninger enn først planlagt...tett samarbeid med brukerne (førte til) enklere og bedre løsninger...enkelte planlagte leveranser (var) faktisk ikke nødvendige (internt dokument).

Et viktig fokusområde er at medlemmene i SPK kan ta opplyste valg om egen pensjon. Dette er fremhevet i det sentrale styringsdokumentet for fase 3. Andre effektmål er knyttet til forutsigbarhet for medlemmene og opplyste medlemsvirksomheter. Disse målene knyttes til konkrete tilstander som reduksjon av antall manuelt beregnede prognoser skal ned, andel av pilotbrukerne tar ut pensjon selvbetjent (80 %), andel automatiserte pensjonsuttak (90 %).

Målarbeid skal gjøres mer løpende gjennom året slik at den gjenværende årlige budsjettprosessen er enklere og mer overordnet. Det oppfattes som viktig å følge opp rapporteringskrav knyttet til programmet, samtidig som man ikke binder opp produktteamene i for detaljerte krav til aktiviteter. Som et intervjuobjekt sier:

...finne balansen mellom de som ikke vil ha noen ting (av kontroll), til de som vil ha full kontroll, og finne metoder på hvordan man kan ha tilstrekkelig god kontroll og er trygge på at dette er godt nok (SPK 1).

Styringen og rapporteringen knyttet til prosjektlogikken i gjennomføringsfasen berører i liten grad teamene som sådan. På teamnivå jobber man etter en «kø», og merker lite til prosjektstyringen som sådan. Et produktteam er dermed «skjermet» fra de føringer som springer ut av tradisjonell prosjektstyring. Budsjettet for et produktteam kan være delt mellom øremerkede prosjektmidler og driftsmidler. Man har gått bort fra timeføring etter type finansiering (prosjekt og drift), og er derfor «skjermet» fra avveininger knyttet til de ulike kilder for finansiering. Dette håndteres av produktområdelederne:

(Finansieringen) er delt og synlig, men teamet forholder seg veldig lite til det i hverdagen... svært, svært sjeldent... (Produktområdelederne) har et møte med teamene: Hvordan skal vi gjøre dette? Hva skal vi oppnå? Dette tertialet... Hvilke mål skal vi jobbe etter? (SPK 2).

Denne styringen «oversetter» dermed mellom de kravene som er knyttet til ulik finansiering, altså mellom produktorganisering og prosjektstyring. Det som angår programmet og de ulike kildene for finansiering ivaretas av produktområdeledere og et operativt porteføljeteam:

Vi har et årshjul og så kjører de en mål- og budsjettprosess som andre gjør. Alle produktområdene kommer med sine ting...Alt løftes opp til det operative porteføljeteamet som setter opp en plan som legges frem for toppledergruppen til beslutning (SPK 1).

De som produktområdeledere måtte jo oversette mye mellom hva teamene gjør og hva vi skal rapportere på videre til Arbeids- og inkluderingsdepartementet (SPK 2).

Over tid har man lagt ned noen prosjekter i programmet og tatt ut noen prosjektledere. Det er også mindre ressurser knyttet til programledelse i 2025 enn tidligere. Det er et lite programkontor til støtte for programledelsen. Ingen av de ansatte på dette kontoret jobber heltid med programmet. Programstyringen er dermed blitt mindre detaljert og omfangsrikt enn tidligere:

...er redusert fordi den er erstattet med noe, altså det at man ikke sitter og styrer fra programleder på samme måten (SPK 1).

...vi har mer ansvar i team og produktområder...og så har vi beholdt et tynt programkontor, som holder litt i tøylene knyttet til styringsmekanismene (SPK 4).

Dette er endringer som har funnet sted over tid. Det er flere interessenter som over tid har gått mot en felles situasjonsforståelse. Et intervjuobjekt fremhever:

Det er jo ikke helt opplagt hvilke mekanismer man bør slutte med og hvilke man bør beholde...Vi har beholdt en del klassiske prosjektstyringsverktøy...Vi har (bl.a) cost performance for å måle om budsjettammen holder i forhold til satsingen. ... Vi har et godt samarbeid....Så er det noen gnisninger...Vi er sikkert (fremdeles) lite grann uenig om hvilke styringsmekanismer man bør beholde (SPK 4).

Satt på spissen kan man betrakte programmet PRO 25 som en finansieringskilde:

(Teamene) forholder seg i veldig liten grad til at det finnes et program der det finnes øremerkede midler, bortsett fra at de får noen mål da som er knyttet opp til programmet...Så er program og prosjekt bare en finansieringskilde (SPK 2).

Det er en felles oppfatning av intervjuobjektene at man har hatt en god dialog med AID. Man fremhever at det er omfattende kontakt og felles forståelse mellom virksomhet og departement. En typisk beskrivelse er:

Veldig bra styringsdialog...nesten som en overordnet styringsgruppe...de vet mye mer reelt om hva som skjer enn hos mange andre etater...tett eierstyring som gjør at de er involvert når SPK gjør sånne endringer, så informeres de...de lar SPK styre de tingene de ønsker å styre selv, men de er likevel tett på (SPK 6).

Det blir også trukket fram positive aspekter ved kvalitetssikringen, inkludert de personene som AID benytter:

Disse kvalitetssikrerne er jo svært dyktige..har bidratt til styrket styring på en del områder... Det er viktig å bruke god tid på hva man ønsker å oppnå...konstruktive diskusjoner og diskusjoner

om detaljeringsnivået ... jeg vil absolutt ikke si at kvalitetssikring bare er slitsomt og tar lang tid...har gitt verdi spesielt på å lage gode mål og få planer på et rett nivå (SPK 4).

## 5.5 Når tre prinsipper sameksisterer

Hever vi blikket, finnes det omtalte digitale utviklingsarbeidet i Statens pensjonskasse sted innen rammen av *tre* ulike prinsipper for organisering og styring; linjeorganisasjonen, produktorganisasjonen og programmet/prosjektet. Dette betyr at kompleksiteten er høy, med tilhørende høye krav til samordning. Intervjuobjektene peker på at dette forenkles ved at produktstrukturen i 2025 (langt på vei) speiler linjeorganisasjonen, slik at avdelingsleder for pensjon samler de to dimensjonene. Imidlertid er også en rekke produktteam utenfor produktområdet Alderspensjon med i PRO 25.

For å ivareta samordningen er det også opprettet en midlertidig koordineringsgruppe for leveransene i fase 3 av programmet. Her deltar representanter fra produktområdene, linjeledere i berørte avdelinger og fra enhet for virksomhetsstyring. Programleder er også en nøkkelperson, knyttet til selve program og prosjektstyring. Her oppleves det samsvar og god dialog med avdelingsleder:

....(personen) som er programleder er jo en av dem som er mest ivrig...og er veldig positiv til bevegelsen mot produktorientering...Vi har et veldig tett samarbeid og felles forståelse og ambisjon. Så vi klarer å balansere. Det vil jeg si. Altså at vi kan ivareta formelle krav til rapportering (i PRO 25)..og ha en veldig tett dialog på det (SPK 6).

Over tid kan man finne endringer i makt og påvirkning, til fordel for linjen. Dette er knyttet til at produktorganiseringen i 2025 langt på vei er knyttet til linjeorganisasjonen, og endring i innhold og omfang av prosjektstyring. Et intervjuobjekt peker i denne forbindelse på:

Man tar ut (program-) rapporteringen man trenger, istedenfor at (programmet) var førende og linjen satt på siden. Nå er det linjen som er hovedstyrken, og så sitter programmet med et veldig tynt programlag (SPK 1).

Med den innretningen PRO 25 har, blir leder for avdeling alderspensjon sentral. I og med at det er regelverket for alderspensjon som er endret, blir dette utviklingsarbeidet særlig viktig for denne avdelingen. Avdelingsleder er representert i viktige arenaer for programstyring. Et intervjuobjekt peker på en fordel med dette:

(Nå) er det litt ryddigere hvem som kan ta beslutninger og hvor man kan gå...Nå er (Avdelingsleder) sjef begge veier, så det er veldig lett å få til da...At ansvaret for alder ligger et sted og ikke er spredd på mange, selv om det er flere som leverer inn. I og med at (Pensjon) er en så stor del av programmet (SPK 2).

De tre dimensjonene produkt, linje og program (prosjekt) bidrar til kompleksitet. Endret struktur og overlappende ansvar (se over) har gjort dette lettere å håndtere, slik det oppfattes av våre intervjuobjekter. Et intervjuobjekt peker på at:

Styringen av utviklingsarbeidet og styringen av virksomheten, det sammenfaller jo i stor grad etter hvert. Og når skillet mellom det digitale og det forretningsmessige viskes ut, når man setter miljøene sammen, så er det mange oppsider (SPK 4)

I tillegg pekes det på god dialog som en suksessfaktor:

Vi har et felles ønske at vi skal få det til uten å konkurrere så veldig mye...det er maks en etasje mellom oss, så vi er veldig åpne i dialog på hva vi trenger og hvorfor vi trenger det...Vi har mange diskusjoner...Hvor detaljert må vi faktisk være... Flesteparten av oss er ganske pragmatiske og skjønner at det er flere behov vi må dekke (SPK 6).

Det kommer fram ulike oppfatninger om prosjektstyring. På den ene siden pekes det på at man over tid har tatt et oppgjør med prosjekttankegangen, for å få gjennomslag for produktorienteringen. Her vektlegges altså spenningen mellom de motstridende elementene i de to modellene. Når det gjelder dagens situasjon, legger mange vekt på at det er viktig å ha en pragmatisk holdning til Statens prosjektmodell. Et slikt «mindset» har gjort det lettere å få til gode løsninger og tilpassinger mellom til dels motstridende hensyn, heter det. Et intervjuobjekt uttrykker:

Vi fant en måte å få det til å fungere på fordi vi tror jo ikke på at man kan gå bort fra finansieringsmodellen til staten ...man må ha forutsigbarhet i finansiering og bevilgningene og den type ting...akseptere at de rammene er der, og så finne en måte å jobbe produktorientert og smidig (SPK 6).

## 5.6 Sammendrag

Kapittel 5 beskriver hvordan Statens pensjonskasse har utviklet en sameksistens mellom linjeorganisasjon, produktorganisering og program-/prosjektstyring. Digitalisering er tett integrert i kjernevirksomheten, og spesielt regelverksendringer innen tjenstepensjon har vært en sentral drivkraft for utviklingsarbeidet. Overgangen til produktorganisering var dels begrunnet i misnøye med rigid prosjektstyring, og dels inspirert av erfaringer fra andre statlige etater.

Produktteamene ble etablert som varige enheter med helhetlig ansvar for utvikling, drift og forvaltning, organisert i en ressurs-/produktmatrise. Samtidig har disse teamene i stor grad arbeidet innen rammene av det store programmet PRO 25, som følger Statens prosjektmodell. Dette har skapt tydelige spenninger mellom forventninger om autonomi i produktteamene og krav til kontroll, rapportering og planlegging i programstyringen.

Over tid har SPK justert styringen av PRO 25 i retning av større vekt på mål og effekter, mindre detaljert styring og mer rom for læring og utforskning. Programmet har i økende grad fungert som en finansierings- og legitimeringsramme, mens det operative utviklingsarbeidet skjer i produktorganisasjonen. Produktområdedelere har fått en nøkkelrolle i å "oversette" mellom ulike styringskrav og arbeidsmåter.

Kapittelet viser hvordan strukturelle endringer i linjeorganisasjonen – særlig organisering etter tjenester – har bidratt til å redusere kompleksiteten i samspillet mellom produkt, linje og program. Samtidig er det fortsatt behov for pragmatiske løsninger, tett dialog og tillit mellom aktørene. SPK fremstår som et tydelig eksempel på en hybridløsning der produktorganisering og prosjektfinansiering kan kombineres.

## 6. Politiet

### 6.1 Innledning

Politidirektoratet er den øverste ledelsen i politiet i Norge. Direktoratet er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet skal lede, styre, organisere og utvikle politiet, analysere kriminalitet, samordne ressurser og utvikle metoder, ledelse og kompetanse. Politiets organisasjon bygger på to typer av avdelinger:

- Politidistrikter hvor det blir utført en stor bredde av politioppgaver. Dette er geografisk baserte enheter for generelt politiarbeid. Distriktene er oppdelt i tjenestesteder.
- Særorganer som håndterer spesialiserte politioppgaver, inkludert Kripos, Økokrim, Utrykningspolitiet og Politiets utlendingsenhet.

I tillegg kommer felles tjenesteenheter, inkludert Politiets IKT-tjenester (PiT). PiT skal ivareta den digitale infrastrukturen for politidistrikter og særorganer, og sørge for utvikling, vedlikehold og drift av datasystemer og -nettverk. Det er totalt nesten 20.000 ansatte i Politiet.

### 6.2 Digitalisering

Utvikling og fornyelse av digitale verktøy og applikasjoner er i 2025 sentrale i direktoratets strategi. Digitalisering har over tid hatt stor oppmerksomhet, dels knyttet til muligheter og utfordringer ved IKT, og dels knyttet til midler og satsing på digitalisering vs. andre prioriteringer og utviklingstiltak. I en rapport fra Riksrevisjonen fra høsten 2023 heter det bl.a.:

Det er kritikkverdig at Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratets styring av digitaliseringsarbeidet i politiet har vært lite langsiktig og preget av kortsiktige prioriteringer. Manglende digitalisering av sentrale fagsystemer for straffesaksbehandling og arbeidstidsplanlegging har ført til høy teknisk gjeld, lite effektiv ressursbruk og lite brukervennlige løsninger. (Riksrevisjonen, 2023).

En rapport fra Deloitte (2025) har også kritiske merknader til digitalisering i politiet. Et hovedfunn her er at mangfoldet av kompetanse og kultur ikke spiller godt nok sammen. Det er et innslag av kamp om prioriteringer, knyttet til dimensjoner som drift vs. utvikling, teknologifag vs. forvaltningsfag vs. politifag. Noe av denne kritikken følges opp av Politidirektørens faglige råd i 2025. Det anbefales et teknologisk løft, etablering av en ny digital grunnmur for utvikling av verktøy og utvidet samarbeid i justissektoren.

Disse tre rapportene viser den strategiske betydningen av digitalisering for Politiet. Ut fra formål og fokus i denne rapporten, legger vi her vekt på tre aspekter:

- Ny struktur i Politiets IT-tjenester
- Produktområdet «Fra hendelse til avsluttet sak»
- Prosjektstyring møter produktområde

### 6.3 Ny struktur i Politiets IT-tjenester

I 2022 var Politiets IT-tjenester (PiT) en avdeling med 700 medarbeidere. Man jobbet enkelt sagt med drift av IT-systemer og utvikling av IT-systemer for politidistriktene og særorganene. Driften var

finansiert gjennom avdelingens interne budsjett, mens utvikling eller investering i ny teknologi krevde bevilgninger fra porteføljebudsjettet. Dersom investeringen var på over tre hundre millioner kroner, måtte man følge Statens prosjektmodell. Prosjektene har tidligere delvis hatt et stort innslag av kjøp av tjenester og bruk av eksterne konsulenter.

Avdelingen var før 2022 organisert som et tradisjonelt hierarki, prosjektene fulgte typisk en fossefalls-tilnærming, og det var et klart skille mellom drift og utvikling. På initiativ fra ny avdelingsdirektør ble en ny organisasjonsstruktur iverksatt fra januar 2023. Bakgrunnen for endringen var dels kritikk av svakheter ved eksisterende struktur og kultur, dels inspirasjon fra ideene om smidig programvare-utvikling og produktteam fra andre etater, og fra privat sektor. Svakheterne som ble trukket fram var:

- Problemer med overlevering fra ferdige prosjekter til implementering i linjen
- Rigiditet og manglende endringsevne
- Liten forståelse av behovet for kontinuerlig utvikling
- Liten brukerorientering

Det fant deretter sted en radikal reorganisering av PiT basert på en kombinasjon av to prinsipper for gruppering av enheter; etter oppgaver i form av leveranseområder og etter menneskelige ressurser i form av kompetanseområder. Den nye strukturen er en matriseorganisasjon: Man har sin personalleder i et kompetanseområde, og blir imidlertid allokert til et leveranseområde hvor selve arbeidet utføres som del av et tverrfaglig team.

Ressurssiden er delt inn i tre kompetanseområder:

- Teknologitjenester; design, utvikling, arkitektur, data og analyse, test og testdata, smidig-coaching og kontinuerlig forbedring.
- Utvikling, design og data; infrastruktur og drift, teknisk applikasjonsansvar, samband, team, prosjekt- og oppdragsledelse, behovsrådgivning og leveranseoppfølging, brukerservice og regional IT.
- Sikkerhet og beredskap; forebyggende sikkerhet, cybersikkerhet og overvåking, og beredskap.

På oppgavesiden skilles det mellom seks leveranseområder:

- Identitet
- Kunnskap
- Hendelse
- Reaksjon
- Plattform
- Produktivitet

Identifisering av disse leveranseområdene bygger på en produkttankegang, hvor det er identifisert seks domener basert på ulike dimensjoner. Man ønsket imidlertid ikke å benytte produktbegrepet i denne første fasen. Dette avspeiler at området ble betraktet som for umodent til å omtales som et produktområde. Et intervjuobjekt sier om dette:

Det var jo litt denne styring og økonomibiten da...men også et bevisst valg for å si at vi ikke var ekte produktteam eller produktområder...det var ganske umodent (POL 6).

Ut fra flere kilder (Weih & Bergmann, 2023; diverse episoder av DigiTalt podkasten til Politiet og våre intervjuer) legges det stor vekt på et «mindset» av produktorientering i denne fasen. Sentralt i denne

orienteringen er at arbeidet i mest mulig grad skal utføres i tverrfaglige team, der det er stor grad av autonomi, vekt på brukerorientering og smidige arbeidsmåter. Samtidig pekes det på en rekke utfordringer knyttet til tradisjonell hierarkisk styring, eksisterende kultur og tradisjoner, nye roller, ny kompetanse samt kompleksiteten i Politiets samlede organisasjon.

Vi legger her vekt på samspillet mellom drift og utvikling, og mellom produkt- og prosjektlogikken. Et viktig utgangspunkt er at arbeidet i leveranseområdene er finansiert av interne driftsmidler. Utvikling og nye investeringer innen et gitt område krever derimot egne bevilgninger i form av prosjektmidler fra direktoratet. Dette medfører et samspill mellom drift og utvikling, som har mange dimensjoner. Et første poeng er at denne finansieringen utgjør en «minimumsløsning» for drift innen leveranseområdene. Et av intervjuobjektene sier:

Det er basert på drift av allerede eksisterende løsninger som finnes fra før...det er en minimumsfinansiering bare for å holde lysene på....holde sikker og effektiv drift på de løsningene ...da har man veldig lite kapasitet for å gjøre noe mer (POL 7).

For leveranseområdene krever utviklingsarbeid prosjektmidler og øremerkede midler:

Ønsker man å gjøre noe mer, er man avhengig av å få tilført midler gjennom prosjekter, enten fra departementet, fra andre samarbeidspartnere eller gjennom utviklingsporteføljen (P 7).

Disse prosjektene utfører arbeid typisk rettet mot et leveranseområde, og tilfører området nye ressurser. Man benytter ofte eksterne konsulenter innen prosjektets levetid. Dette kan både være utviklere og prosjektledere. På den andre siden oppleves dette samspillet å ha utfordringer hvor man kombinerer to logikker. Leder for et leveranseområde vil måtte forholde seg til prosjektstyring:

Da må jeg forholde meg til prosjektstyringsmodeller, lage alt det der med styringsdokumenter, sette opp en styringsgruppe for akkurat de til tiltakene, ha en prosjektgruppe, få inn en prosjektleder og alt det der (POL 7).

Utviklingsarbeidet kan bidra til at to ulike interessenter og arbeidsmåter «møtes»:

(Når prosjektet starter opp) begynner utfordringene vil jeg si...hvis ikke prosjektet er lagt opp i samsvar med eierne ... Prosjektene blir målt på tid, kost og omfang, og ofte er definert for to år siden, og behovet (kan komme i) sterk kontrast til det leveranseteamene ser ... ...Prosjektfinansiering av nye behov ... er uproblematisk dersom implementeringen av disse innlemmes i en helhetlig strategi for (produkt)området. Det innebærer blant annet at man har et felles eierstyre som eier prioriteringene for området, ikke flere ulike interessenter som stiller motstridende krav til produktteamene. Der vi lykkes med dette, er der prosjekt og linje jobber helhetlig sammen med langsiktige bærekraftige strategier og løsninger (POL 1).

I motsatt tilfelle, hvor prosjektene har jobbet isolert med sine leveranser og tatt snarveier for å komme raskest mulig i mål, kan det etableres produkter som har teknisk gjeld, i liten grad fremmer virksomhetens behov og ikke bidrar til effektivisering av arbeidsprosesser.

Sett fra leveranseområdene sin side opplever man ofte mangel på forutsigbarhet. Dette bidrar også til at man ofte benytter eksterne konsulenter innen prosjektets levetid. Prosjekter bidrar med ekstra kompetanse og ressurser, men når prosjektet er ferdig kan det mangle ressurser til videre utvikling.

Disse opplevde spenningene kan forstås ut fra at den løsningen med «supplerende prosjekter innen leveranseområder» er relativt ny, samtidig som erfaringer og kultur spiller inn. Flere av intervjuobjektene trekker inn tradisjoner for sterk hierarkisk styring og negative erfaringer med digitalisering. Et av intervjuobjektene peker på Justisdepartementet:

Det er en del detaljstyring fra departementet... (dette kommer fra) kulturen i departementet...og historiske grunner at man ikke har fått den verdien av finansiering tidligere (POL 1).

De vurderingene som kommer til uttrykk i intervjuene (og en rekke episoder i podkasten DigiTalt) peker i retning av en felles situasjonsforståelse i store deler av PiT. Samtidig møtte disse ideene motstand og skepsis fra andre interessenter i Politiet. Et intervjuobjekt beskriver dette slik:

Stor spenning mellom styringsmiljøet vårt og IT miljøet i denne metodikken. ...Jeg tenker at det er en grøft på begge sider av veien....det er for løst på den ene siden og for stramt på den andre...ulike styringskultur....Man har innslag av den klassiske leveransekulturen....og så har du den nye kulturen, den mer produktorienterte kulturen. ... du får en bestilling og så skal du levere på den bestillingen der og da...men den andre har en mer utforskende og mer interessert i de som skal bruke tjenestene (POL 8).

En sentral person fra «produksiden» peker på at logikkene er forskjellige:

I produktlogikken tenker man ....å ta et utgangspunkt i ett problem som man må løse, og så må man finne ut nødvendige løsninger sammen med brukere, altså at man jobber litt og litt om både for utforske problemet om også å løse det...på prosjekt så har man predefinert både problemer i større grad ... og løsningen og en frist på når dette skal leveres, og når dette skal avsluttes ... og de to mekanismene passer ikke sammen (POL 7).

## 6.4 Produktområde med helhetlig finansiering: Fra hendelse til avgjort sak

De som fremmer produktorientering framhevet at den aktuelle løsningen ikke var ideell, og at det finnes et alternativ med sterkere produktorganisering og -orientering. Dette har man lagt mye tid i å påvirke, og også fått gjennomslag for i toppledelsen, slik vi tolker intervjuene. I løpet av 2023 ble det som en prøveordning (pilot) opprettet et nytt programområde «Fra hendelse til avgjort sak». Området ble gjort til en fast løsning i løpet av 2024. I 2025 blir programområdet 100 % finansiert av utviklingsmidler. Finansieringen skal dekke alle kostnader til utvikling, drift, vedlikehold og forbedringer. Det er ingen separate prosjekter som arbeider innenfor produktområdets domene.

I programområdet finner utviklingen sted gjennom kontinuerlig forbedring og hyppig produksjonssetting, i tillegg til at man skal ivareta sikker og effektiv drift. Man jobber på tvers av to etablerte domener; det politioperative og straffesak. Man tar sikte på å utvikle gode løsninger langs den nye verdikjeden «Fra hendelse til avgjort sak». Samtidig skal løsningene for de to eksisterende domenene avvikles over tid. Nivået av finansiering vil variere over tid, men det er lagt inn premisser om langsiktig finansiering av produktområdet.

Leder for dette produktområdet rapporterer i 2025 direkte til politidirektøren. Dette skiller seg derfor fra løsningen over, der man kombinerte leveranseområder med supplerende prosjekter. Det sentrale

dokumentet for styring er nå resultatavtaler for produktteamene og produktområdet «Fra hendelse til avgjort sak» som helhet.

Samlet utgjør dette en ny struktur for styring og organisering av digital utvikling: Innenfor rammen av etablert modell for finansiering av utviklingstiltak (Statens prosjektmodell), gis produktområdene og -teamene et helhetlig ansvar for utvikling og drift i gjennomføringsfasen, basert på smidige arbeidsmåter og smidig styring. Produktorganisering i gjennomføringen kombineres derfor eksplisitt med prosjektfinansiering, og basert på det sentrale styringsdokumentet fra forprosjektfasen, innen området «Fra hendelse til avsluttet sak».

Vi tolker dette som et stort gjennomslag for produktmodellen, riktignok innenfor etablerte rammer for prosjektfinansiering og -styring. Fra intervjuene og andre kilder (Deloitte, 2025) vet vi at dette har funnet sted i en kontekst av mange interessenter, med motstand og motforestillinger. Intervjuene gir grundige beskrivelser av antatte svakheter med prosjektlogikken, og antatte fortrinn ved en produktorganisering. Av fordeler fremheves lang levetid for et produktområde, hyppige endringer i regelverk, teknologi og kriminalitet, viktigheten av kontinuerlig forbedring og utvikling, domeneforståelse og kontinuitet i team, bruker orientering og -kunnskap, samt mer fokusert og tilpasset styring. Her er noen eksempler på denne forståelsen:

Innen produkttankegangen har man mulighet til å gi langt lavere finansiering...(fordi) vi jobber stegvis over tid etter hvert som verdiene leverer, noe som igjen gir deg muligheten til å stoppe eller ende kurs underveis i mye større grad enn en prosjektplan....tanke settet fra begynnelsen er rett og slett at du leverer mindre biter, men har en stor tanke der fremme...sånn at vi hele tiden har den feedback loopen, sånn at man hele tiden forstår tilstanden av eget arbeid og hvilken verdi det gir til brukeren da (POL 6).

Vi har kontinuerlige produktteam som jobber med noe som skal være permanent. Det er ikke noe kortvarige team som er finansiert gjennom prosjektmidler, som skal levere noen tiltak, som så overføres til linjen. De har et ende-til-ende ansvar...De skal ikke overføre ansvaret til noen andre...Vi skal videreutvikle disse løsningene så lenge det er behov for dem (POL 7).

## 6.5 Styring: Hvordan kombineres produktorganisering og prosjektfinansiering?

Den nye løsningen er altså en kombinasjon mellom smidige arbeidsmåter i en produktorganisering på den ene siden, og prosjektfinansiering og krav til styring på den andre siden. Denne beskrivelsen, samt hensynet til å få til en god balanse mellom prosjekt- og produktlogikken fremheves av flere. Et viktig spørsmål er da hvordan styringen håndteres. På den ene siden finner vi:

- Konseptvalgutredning i samsvar med Statens prosjektmodell.
- Digitalisering inngår som flere elementer i Politiets investeringer. Her inngår også etterlevelse av nye lover og regler, og internasjonale forpliktelser og oppdrag.
- Beslutninger om prioriteringer, inkludert midler til det aktuelle produktområdet blir tatt i Porteføljestyret i Politiet.

Dette betyr at beslutninger om digitalisering blir tatt i et eget porteføljestyre i samsvar med etablert praksis for porteføljestyling i staten. Styringen finner sted innenfor rammen av prosjektmodellen.

Her har vi ....et rigid oppfølgingsystem som i praksis handler om styring for å sikre at en får tilstrekkelig kvalitet og resultat (POL 8).

Samtidig er denne finansieringen rettet mot en produktorganisasjon, dvs. det varige produktområdet «Fra hendelse til konkret sak», og ikke mot en midlertidig prosjektorganisasjon med prosjektgrupper og -team. Utførelse og gjennomføring finner altså sted i produktenheter i organisasjonen. Av intervjuene framgår det også at styringen har innslag som er kjent fra produktmodellen. Produktområdet har egen eiergruppe, og denne eiergruppen gis et oppdrag fra politidirektøren. Oppdraget styres gjennom resultatavtaler og evaluering av måloppnåelse. Målene det styres på, og prioriteringer bygger på dialog mellom flere aktører i produktorganisasjonen. Dette gir grunnlag for en utarbeiding av en produktstrategi, med aktiviteter og tidsplanlegging, hvor eiergruppen spiller en viktig rolle. I styringen vises det til OKR («Objectives and Key Results») rammeverket, en metode for mål- og resultatstyring som intenderer å gi teamene retning og autonomi. Man søker også å benytte «tight-loose-tight» prinsippet, som kombinerer:

- Klare mål
- Stor grad av autonomi i oppgaveutførelsen
- Tett oppfølging av kvalitet og utfall.

Man tilpasser seg også prosjektstyringen ved at produktområdet setter opp mål for et helt år:

...som vi følger opp, det er en mekanisme som vi ikke har hatt (innen produktområdet) som vi har prøvd å tilpasse den ordinære virksomhetsstyringen i Politiet (POL 7).

Andre intervjuobjekter peker på at man er i en fase der prinsipper og metoder for styring av alle typer av investeringer er under utvikling. Man ønsker en felles investeringsmodell som kan benyttes for alle gjennomføringsformer, hvor organisering i et produktområde er et alternativ. Fra POD pekes det bl.a. på:

Vi har lyst til å styre mer på effekt enn på tiltak...da trenger vi gode måleparametre.....(det aktuelle produktområdet) hva er de viktigste prioriteringene der og hvor mye penger håper vi å få ut av det og når? (POL 5).

For resultatavtalene pekes det på at:

Vi skal jobbe produktorientert på flere områder, men samtidig vil vi ha prosjekter og programmer...holde overblikk og sikre helhet...det handler om virksomhetsutvikling i stort, balanse mellom utvikling og evne til absorpsjon, og mellom økonomi og utvikling...kun produkt blir feil, kun prosjekt blir feil, kun program blir feil...du må ha en eller annen form for styring i offentlig virksomhet (POL 8).

## 6.6 Ny satsing 2025

Høsten 2025 ble det kjent at Politiet planlegger en stor digital satsing. Det er gjennomført en konseptvalgutredning, og det blir nå startet et forprosjekt, i samsvar med Statens prosjektmodell. Arbeidet blir beskrevet som en «full ommøblering», og skal bidra til oppgradering av «infrastruktur, applikasjonsplattformer, dataplattformer, utvikleropplevelse og sikkerhetsløsninger» (Digi, 5.11.25).

Vi har ikke gått inn på det konkrete innholdet i denne satsingen i intervjuene. Det kan imidlertid forventes at man a) bygger videre på de konkrete løsningene som er utviklet i produktområdet «Fra

hendelse til avgjort sak», b) vil trekke på en produktorientering, samt erfaring med organisering og styring av dette produktområdet, også i denne satsingen.

## 6.7 Sammendrag

Kapittel 6 analyserer digitalisering og organisering i Politiet, med særlig vekt på Politiets IT-tjenester (PiT) og framveksten av produktorienterte løsninger innenfor rammene av prosjektfinansiering. Digitalisering er strategisk kritisk for politiet, noe som understrekes av gjentatt ekstern kritikk av lav endringsevne, høy teknisk gjeld og fragmentert styring.

PiT gjennomførte i 2023 en omfattende reorganisering basert på tverrfaglige team og leveranseområder, inspirert av smidig produktorganisering, men uten å bruke produktbegrepet eksplisitt i en tidlig fase. Leveranseområdene har ansvar for drift, mens utvikling i stor grad har vært avhengig av prosjektfinansiering. Dette har skapt spenninger, blant annet knyttet til prioriteringer, forutsigbarhet og ulike styringslogikker.

Et viktig vendepunkt er etableringen av produktområdet «Fra hendelse til avgjort sak», som fra 2024 ble gitt helhetlig finansiering for både utvikling og drift. Dette området representerer et tydelig gjennomslag for produktmodellen innenfor Politiets etablerte rammer for prosjektfinansiering. Utviklingen skjer her gjennom kontinuerlige leveranser i varige team, mens styringen kombinerer prosjektmodellens krav til legitimitet og kontroll med produktmodellens prinsipper om autonomi, brukerorientering og læring.

Kapittelet viser hvordan Politiet aktivt arbeider med hybride styringsformer, der produktorganisering integreres i prosjektfinansierte tiltak. Samtidig er det motstand og kulturelle spenninger internt i organisasjonen. Politiet illustrerer dermed både potensialet og utfordringene ved å kombinere produktorganisering og prosjektlogikk i en stor, hierarkisk og samfunnskritisk organisasjon.

## 7. Statens kartverk

### 7.1 Innledning

Statens kartverk samler inn, systematiserer, forvalter og videreformidler offentlig geografisk informasjon. Dette inkluderer:

- Digitale kart: Kartverket produserer og forvalter nasjonale digitale kartserier
- Tinglysning av fast eiendom
- Eiendomsinformasjon: Kartverket drifter de nasjonale registrene for offentlig eiendomsinformasjon (matrikkelen og grunnboken) og er sentral matrikkelmyndighet
- Standarder, som nasjonale standarder for kart og geografisk informasjon
- Posisjonstjenester

Kartverket er lokalisert i Hønefoss og har 820 ansatte. Det er fire divisjoner:

- Geodesidivisjonen
- Landdivisjonen
- Sjødivisjonen
- Eiendomsdivisjonen

I tillegg kommer enheter for virksomhetsstyring, IT, og region- og samfunnskontakt.

### 7.2 Divisjonene har hatt ulike utviklingsforløp

Et hovedtrekk ved digitaliseringen er at divisjonene dels har hatt ulike utviklingsforløp. Eiendomsdivisjonen har typisk vært først ute når det gjelder digitalisering. Dette beskrives slik:

I Kartverket har vi styrt og organisert oss etter divisjon, vi har altså i liten grad hatt en felles helhetlig portefølje for Kartverket...vi har valgt å dele det...slik at det er større grad av diversifisering per divisjon (KV 1).

Det er flere grunner til dette mønsteret, inkludert at ideene om smidighet og produktteam først fikk fotfeste i denne divisjonen. Man har også fått finansiert flere satsinger over statsbudsjettet her, sammenlignet med de andre divisjonene. Et intervjuobjekt peker på:

Vi er veldig avhengige av satsingsforslag for å få nødvendig finansiering til virkelig å kjøre tung utvikling, så de ulike divisjonene har pga. ulik finansiering forskjellige forutsetninger for å bygge opp sin egen produktorganisasjon (KV 4).

Produktorganisasjonen er altså delvis finansiert av satsingene på digital utvikling, der eiendomsdivisjonen har vært involvert i en stor andel av disse.

I 2026 er det planer om å etablere en ny styringsmodell og større vekt på strategisk porteføljestyring for Kartverket som en helhet.

### 7.3 Etablering av det første produktteamet

Det første teamet som ble opprettet ca. 2019 var knyttet til grunnbok og tinglysningsprosessen, som er en del av kjernevirksomheten i Eiendomsdivisjonen. Tre år før teamet ble opprettet, hadde man avsluttet et stort digitaliseringsprosjekt innen elektronisk tinglysning. Etter at prosjektet var avsluttet,

opplevde man uklarhet om hvordan man skulle forvalte dette videre. Et intervjuobjekt beskriver dette slik:

Man hadde ikke prosjekt, men man hadde ikke noe annet heller. Man hadde noen mennesker som blant annet meg da som på et eller annet vis skulle forvalte dette videre. ...det var litt vanskelig å skjønne hvordan det fungerte (KV 2).

På dette tidspunktet var flere i organisasjonen kjent med ideene knyttet til smidige produktteam. Dette ble i den konkrete situasjonen sett på som en løsning på den situasjonen som er beskrevet i sitatet over. Man opprettet deretter et produktteam:

Vi var egentlig alene i en «boble», det var ingen produktorganisasjon, ingenting rundt på en måte. ...Man «snuste» på denne måten å organisere på, og så hadde de en god kandidat både med produktet og med mennesker som var klar til å gå i gang.... Nå prøver vi dette.... Håndplukket personer, både tekniske personer og fagpersoner...og sa at nå kan dere være et produktteam (KV 2).

Deltakerne opplevde arbeidet i det nye teamet positivt. Ideene om brukerorientering, autonomi og arbeidsmåter kunne nå bli forsøkt satt ut i praksis:

Jeg synes det var en stor forbedring fra det som hadde vært ...og hadde null problemer med at vi nå kan ta styringen...for det var flere her som hadde tanker...og det føltes at vi kom godt i gang med det vi mente absolutt burde gjøres (KV 2).

Innføringen av det første produktteamet var en utfordring, både for selve teamet og den tilstøtende organisasjonen. Et intervjuobjekt sier:

Det var en kjempe kulturreise...vi brukte nesten et år på å få teamet opp å gå...å lære måten det handlet om å jobbe på...Og så handlet det om organisasjonen på utsiden...det var en kulturendring i å få organisasjonen til å forstå at det ikke er linjen som er ansvaret for løsningen. Men det er teamet som skal ta ansvaret (KV 3).

## 7.4 Økt utbredelse av produktorganisering

I Kartverket er produktteam og produktorientering blitt innført gradvis. I årsmeldingen for 2021 heter det:

Det er en trend i samfunnet at man ser etter mer smidige metoder å jobbe på tvers for å utvikle gode brukersentriske tjenester. Dette påvirker også Kartverket. I 2021 er det derfor etablert flere produktteam på tvers av organisasjonsenhetene. Team- og smidigtankegangen er noe vi ser vokser frem også i fagområder innen styrings- og støttefunksjoner (Årsmelding 2021).

I 2022 ble dette videreutviklet:

I 2022 har vi fortsatt på vår digitale endringsreise, blant annet gjennom å utvikle en smidig produktorganisasjon med produktteam, plattformteam og støttende team. En slik endringsreise handler om å utvikle en smidig kultur, og et smidig tankesett som skal bidra til å forbedre og forenkle arbeidsprosesser. Ved utgangen av 2022 har Kartverket etablert produktteam i land-, sjø- og eiendomsdivisjonen (Årsmelding, 2022).

Det er linjeorganisasjonen i divisjonene som legger premissene sammen med produktområdelederne. Divisjonene eier sine produkter og tjenester, og er langt på vei styrende for hvilke behov fellesfunksjoner inkludert IT skal prioritere og levere på.

Drivkreftene bak utvidet produktorganisering var sammensatte. De var dels knyttet til ideer fra smidigmanifestet, dels knyttet til konkrete utfordringer i de enkelte divisjonene. Et intervjuobjekt beskriver rasjonalet slik:

...få til høyere endringsevne og etterleve brukerkrav, skape verdi raskere var egentlig utgangspunktet...i tillegg til at vi trengte plattformstøtte for faktisk å realisere kontinuerlige leveranser...og legge til rette for modernisering av en del eldre «legacy» løsninger (KV 3).

Flere intervjuobjekter peker også på ansettelsen av ny toppleder som en viktig støttespiller for produktorganiseringen.

I 2025 består produktorganisasjonen av:

- Eiendomsdivisjonen: Fire produktområder; matrikkelen, eiendomsregisteret, tinglysing og innsikt. Dette utgjør totalt ni team.
- Geodesi: Her har man et produktområde (posisjonstjenester). Man har både produktteam og team som jobber med forvaltning i virksomheten.
- Landdivisjonen: To produktområder; kartprodukter og tjenester. Totalt er det tre team.
- Sjødivisjonen: Et produktområde, Hydrografisk informasjonssystem med tre produktteam.
- IT divisjonen: Et produktområde (teknisk plattform) med fire produktteam.

Produktorganiseringen inngår i en matrise, hvor medlemmene har sin personalleder i linjen (enten i IT eller i en fagdivisjon). Man utfører arbeidet i et tverrfaglig team, der den ansatte i hovedsak deltar på heltid. Det er også et relativt stort innslag av eksterne konsulenter; ca. 100 i 2025.

Det er linjen i divisjonene som legger premissene for produktteamene sammen med produktområdelederne. Divisjonene eier sine produkter og tjenester og er også langt på vei styrende også for hvilke behov fellesfunksjoner inkludert IT skal prioritere og levere på. Hvert produktområde og -team er knyttet til en divisjon, og det er ingen produktområder som går på tvers av divisjonene. Det er interne forskjeller i produktorganiseringen mellom divisjonene. Dette er dels knyttet til pragmatiske organisatoriske løsninger, som at det bare trengs et produktområde der man har flere produktteam som er avhengig av hverandre. Da har man typisk en produktområdeleder som styrer og koordinerer løsningen, og en teknisk områdeleder som skal sørge for god arkitektur på tvers av de ulike løsningene. I Eiendomsdivisjonen har man fire fulltids produktområdeledere, mens slike heltidsroller er mindre utbredt i andre divisjoner. En av de andre divisjonene, derimot:

...har fortsatt en og del som står utenfor, så da har vi litt av kartverket som jobber i en produktrigg og så en del som står utenfor da (KV 7).

Det er viktige forskjeller i modenhet mellom divisjonene. Det er enighet om at Eiendomsdivisjonen er kommet lengst i produktorientering og bruk av smidige arbeidsmåter.

Dette arbeidet krever felles situasjonsforståelse. En peker på en typisk utfordring i tidlig fase:

‘Det å tenke i produkt og livssyklus...’men det angår ikke oss. Det er ikke en del av oss, vi jobber med andre ting’...Så de handler om å tegne opp den reisen....forståelse for ...dem som har behov for oss og som gjør at vi går på jobb (KV 4).

En produkteier opplever at med den økte formaliseringen er det blitt mindre autonomi i teamet over tid:

Slik situasjonen er nå, er det litt ovenfra og ned...Jeg synes vi er blitt langt mindre autonome enn vi var tidligere. Det henger sammen med at det settes veldig mange føringer....Det føles som dette har skjedd etter at produktorganiseringen har blitt mer systematisk (KV 2).

Flere trekker fram dilemmaet knyttet mellom autonomi i produktteamet og styring fra linjen. Det oppleves som utfordrende å finne denne balansen. En peker på at:

Så lenge man har en tradisjonell linjestruktur og en produktorganisasjon så er det viktig å klare å løsrive de fra hverandre på eierskap til leveranse, sånn at man ikke får «overstyring» (KV 7).

## 7.5 Prosjekter i dagens organisasjon

Kartverket har gjennomført flere digitaliseringsprosjekter. Her har man ofte bruk innleide konsulenter. Man har derfor hatt få interne prosjektledere tilgjengelig, og i liten grad hatt et sterkt fagmiljø på prosjektledelse.

De siste årene har Kartverket fått bevilget øremerkede midler til flere digitaliseringsprosjekter. Ut fra størrelsen på disse prosjektene har disse gått gjennom obligatorisk konseptvalgutredning og kvalitetssikringsprosess knyttet til Statens prosjektmodell. I selve gjennomføringen av satsingene knyttes beslutninger og premisser fra disse fasene, inkludert det sentrale styringsdokumentet sammen med arbeidsutførelse som helt eller delvis finner sted i produktområder og produktteam. Her jobber ansatte og konsulenter sammen.

Et slikt samspill mellom prosjektfinansiering/-styring og produktorganisering er aktuelt i flere divisjoner. Det er ikke etablert et felles rammeverk i Kartverket for hvordan dette samspillet skal håndteres. To intervjuobjekter sier om dette:

Ja, det er noe (overlapping)...men det er ikke en utpreget måte (å gjøre dette på). Det er ikke en mal på hvordan vi gjør det... jeg tenker ikke at det er veldig satt i system da...Jeg kunne ønske meg det...med litt mer helhetlig prioritering...men divisjonene styrer dette litt for seg selv...Vi har ikke noe prosjektkontor eller porteføljestyling på helhetlig nivå (KV 3).

Man har ikke noen enhetlig modell for det...og det er en ulempe da (KV 7).

## 7.6 Eiendomsdivisjonen: Mot produktorganisering med prosjektfinansiering

Eiendomsdivisjonen har vært gjennom en organisasjonsutviklingsprosess med flere elementer. Et viktig aspekt er at produktorganisasjonen er gitt et mandat fra linjeledelsen, og spesifikt fra tjenesteeierne for matrikkel og tinglysing. Et intervjuobjekt peker på at produktorganisasjonen skal ha en viss autonomi i relasjon til linjen, samtidig som linjen gir retning til produktutviklingen. Når utviklingsarbeidet er knyttet til en tredje dimensjon, prosjekt (med prosjektfinansiering og krav til styring) kan

det være store utfordringer ved samordning. I en slik kompleks struktur vil relasjonene være viktige. Dette beskrives slik av et intervjuobjekt:

Når dette fungerer kjempebra hos oss ...altså vi stoler på hverandre. Vi har tillit til hverandre. ... Det er måten det blir gjort på. Det er at folk har jobbet godt sammen og så har de fått ting til å virke. Ikke nødvendigvis en styringsform. (KV 4).

Vi har noen prosjektteam som ikke er en del av produktorganisasjonen direkte, men indirekte, fordi de har en delleveranse inn ... to års finansiering så setter vi opp et toårs (prosjekt) leveranse...og så sørger vi for at de har en god kopling mot produktområdet (KV 4).

Innen denne divisjonen har man langt på vei søkt å integrere store prosjektfinansierte initiativer med produktorganisasjonen. Dette medfører at arbeidet i hovedsak blir utført i de aktuelle produktteamene. Et eksempel er satsingen på sikkerhet som utgjør nesten 100 millioner på under to år. Sett fra Eiendomsdivisjonens side var det viktig at gjennomføringen:

... ikke skulle være et prosjekt på utsiden av linjen, og så pakket opp og så pakket ned og så bare forsvant det. Så vi har hatt et fokus på et lite kjerneteam i prosjektet, og så forsøker vi å distribuere oppgaver og uttak inn i produktorganisasjonen + linje .....Den øremerkede kapasiteten går dermed inn i den etablerte produktorganisasjonen, slik at vi absorberer de millionene inn i etablerte (team) (KV 4).

Noe av kapasiteten benyttes også i linjeorganisasjonen. De øremerkede midlene bidrar til sikkerhetsarbeid, dataplattform og sikkerhetsarbeid. I den aktuelle divisjonen er det lagt vekt på å redusere selve prosjektteamet. Mesteparten av utviklingsarbeidet blir derfor utført innen den etablerte produktorganisasjonen, pluss i linjeaktiviteter.

Det framheves at effekten av utviklingsarbeidet ikke skal være avgrenset til den aktuelle divisjonen eller det som inngår i prosjektmandatet:

... viktig at vi setter et stort fotavtrykk. ... når prosjektet er ferdig skal Kartverket sitte igjen med masse verdi utover det å levere prosjektspesifikke oppgaver (KV 4).

Samtidig har man prøvd å redusere omfanget og detaljeringsgraden av styringen av selve gjennomføringen. Øremerket finansiering av digital utvikling medfører styringsdialog med departementet. Man beskriver denne dialogen på en positiv måte:

Vi har fått en utrolig god dialog....Departementet er interessert i det samme som oss, at vi skal lykkes og at vi har et samarbeid... ..Departementet er løsningsorientert og smidig... Det betyr ikke at vi (i dag) har mindre krav på oss, men vi har nå en fleksibilitet. Tildelingsbrevne er nå mer rundt formulert. (KV 4).

De fast ansatte finansieres typisk av lønnsmidler, mens konsulentene finansieres av prosjektmidler. Utviklingsarbeidet som utføres knyttes til produktorganisasjonen heller enn til midlertidige prosjektenheter. Finansieringsmodellen utløser krav til styring med utgangspunkt i en prosjektlogikk. Slik dette oppleves fra Eiendomsdivisjonen kan prosjekt- og produktlogikken kombineres:

Jeg ser egentlig ikke den store forskjellen. Jeg har fått et oppdrag fra departementet ...jeg er enig med oppdraget. Så sier departementet: Løs det på den måten dere mener er

hensiktsmessige... (og de) aksepterer det, selv om det er smidig styring ...Vi har denne fleksibiliteten innenfor malverket, og det må vi operere på (KV4).

Her betraktes føringene fra prosjektfinansiering/-styring og prinsippene fra produktorganisering som forenlige, ut fra gjensidige tilpasninger ut fra en smidig og fleksibel tilnærming.

Det vil her fortsatt være noen spenninger knyttet til prosjekt- vs. produktstyring. Slik dette er organisert i Eiendomsdivisjonen er samme person i hovedsak ansvarlig for både produktorganiseringen og prosjektoppfølgningen fra Kartverkets side. Dette forenkler samordningen. Vedkommende uttrykker:

Nå skal det sies at jeg styrer både prosjekter og produkter, så det gjør det litt lettere... Selv om logikken er litt forskjellig, mange interesser osv., så gjør det samordningen mye lettere. (KV 4).

Samtidig vil det være variasjon i tilnærming til prosjekter i virksomheten. Når flere divisjoner skal samordne sine bidrag til et prosjekt blir det mer kompleks, bl.a. pga. at man styrer prosjekter ulikt:

I de tilfeller vi har prosjekt fra andre deler av organisasjonen, og de ønsker at vi skal være med...du har en annen tilnærming...ja det kan jo skape litt krøll... mange vil kvie seg litt for å være med i andre prosjekter utenfor Eiendomsdivisjonen (KV 4).

## 7.7 Nærmere om spenningen prosjekt - produkt

Flere intervjuobjekter peker på at prosjekter er forskjellige, og kan løses organisatorisk på ulik måte alt etter størrelse, teknologi, tilgang på ressurser og digital modenhet i den aktuelle delen av virksomheten. Konkret nevnes det at kjøp av hyllevarer kan løses i prosjekter, uten langsiktig produktforvaltning. Videre: Hvis man har en kompetent prosjektleder på et område kan dette også trekke i retning av å benytte et tradisjonelt prosjekt.

Mange peker på utfordringen knyttet til avhengigheten prosjekt og produkt. En beskriver dette «møtet» slik:

Man ønsker å myndiggjøre produktorganisasjonen, midler følger en linjestruktur og en oppfølging som fortsatt er basert på prosjektmodellen,...og få det til å smelte sammen med at teamene skal være ansvarlige (KV 7).

Fra beskrivelsen over (Eiendomsdivisjonen) ser vi at føringene fra prosjektstyring og prinsippene fra produktorganisering, her oppfattes å kunne forenes ut fra gjensidige tilpasninger ut fra en smidig og fleksibel tilnærming. Man ønsker at det som er finansiert gjennom prosjekter (og tilhørende krav i statens prosjektmodell) skal løses ut fra en produkttilnærming. Dette medfører nedskalering av prosjektkontor og enkeltstående prosjektaktiviteter. Samtidig krever dette en profesjonalisering av organisasjonen i retning av produktorientering, der man i dag oppfattes som for avhengig av enkeltpersoner.

Alle er ikke enig i denne beskrivelsen. Andre legger større vekt på betydningen av motsetningene mellom disse to logikkene. Et aspekt er hvordan de to tilnærmingene kan forenes:

Satsingen på øremerkede midler i staten...den rapporteringen ligger på en måte over (produktorganiseringen)... så det er et oversettelseslag som gjør at det blir mer komplisert (KV 7).

Antall involverte personer har også betydning. En peker på:

Det blir mange som skal ha eierskap til prosessen da, med mindre man plasserer de som skal lede produktorganiseringen i lederroller i prosjektriggen...(ellers) får du fort veldig mange som skal koordinere og ha ansvar og eierskap (KV 7)

Et annet intervjuobjekt legger vekt på mer grunnleggende spenninger når et prosjekt «møter» et produktområde/-team:

Man blir jo sittende med en mystisk oversettelse mellom at man har viklet seg inn i en prosjektmodell og en rapportering og alt skal være på plass, og så prøver man å bygge om det som er under panseret ikke sant? Få opp en produktorganisasjon og tenke kontinuerlig videreutvikling...gjøre de viktigste til enhver tid ... sjekke brukerverdi og alle de tingene der. Og så skal man liksom sitte i bakkant og ha et slags gammeldags prosjektkontor og styringsgrupper og rapportere oppover (KV 6).

Et spesifikt problem her er at det ofte vil være slik at nye satsinger kan initieres uten særlig involvering fra produkteier eller -leder. Dette oppleves som uheldig av denne informanten. Utgangspunktet kan være forslag fra ledere eller bidrag fra eksterne konsulenter.

## 7.8 Sammendrag

Kapittel 7 beskriver hvordan Statens kartverk gradvis har utviklet produktorganisering innen digitalisering, med betydelige variasjoner mellom divisjonene. Produktorientering oppsto først i Eiendomsdivisjonen, som hadde tidlig digital modenhet og tilgang til øremerkede midler. Her ble produktteam etablert som svar på uklar ansvarssituasjon etter avsluttede prosjekter og behov for kontinuerlig utvikling av samfunnskritiske løsninger.

Produktorganisering har etter hvert fått større utbredelse i hele virksomheten, men med ulik modenhet, ulik grad av autonomi og forskjellig tilknytning til linjeorganisasjonen. Produktteamene inngår i en matrise, der personalansvar ligger i linjen, mens arbeidet utføres i tverrfaglige team. Divisjonene eier i hovedsak sine produkter, og det finnes få produktområder som går på tvers av divisjoner.

Prosjektfinansiering spiller fortsatt en viktig rolle, særlig for større satsinger som krever bevilgninger over statsbudsjettet og følger Statens prosjektmodell. I flere tilfeller utføres prosjektfinansiert utvikling i produktteamene, noe som stiller store krav til samordning, tillit og rolleavklaring. Kartverket mangler i stor grad et helhetlig rammeverk for dette samspillet, og praksis varierer mellom divisjoner og enkeltpersoner.

Eiendomsdivisjonen trekkes fram som et eksempel der prosjekt- og produktlogikk i stor grad er integrert gjennom pragmatiske løsninger, redusert prosjektapparat og sterk vekt på langsiktig verdiskaping. Samtidig viser kapittelet at spenningen mellom autonomi i produktteam og styring fra linje og prosjekt vedvarer, men håndteres løpende gjennom relasjoner, erfaring og tilpasninger.

## 8. Fiskeridirektoratet

### 8.1 Innledning

Fiskeridirektoratet er et rådgivende og utøvende organ innen fiskeri- og havbruksforvaltning, underlagt Nærings- og fiskeridepartementet. Hovedkontoret er i Bergen, og man har ca. 440 ansatte. Etter en omorganisering i 2023, er kjernevirksomheter organisert etter to hovedoppgaver:

- Forvaltningsdivisjonen skal løse sentrale direktoratsfunksjoner knyttet til areal og miljø, tildeling av løyver innen akvakultur og regulering av fiskeriene. Løpende oppdatering og utvikling av kartløsninger, register, statistikk og analyse skal støtte opp under dette.
- Tilsyns- og kontrolldivisjonen, som jobber mot å sikre høsting av marine ressurser i samsvar med nasjonale og internasjonale reguleringer og en akvakulturnæring som driver i tråd med fastsatte krav.

I tillegg kommer bl.a. en klagesaksenhet, IT-avdelingen, styringsavdelingen og kommunikasjonsavdelingen.

Over tid er digitalisering blitt prioritert sterkere i samråd med Nærings- og fiskeridepartementet. Dette har skjedd samtidig som man gradvis går bort fra en bestiller-utfører logikk, får flere egne IT-ansatte, reduserer konsulentandelen og jobber mer produktorientert i direktoratet.

### 8.2 Saga: Fra prosjekt til produkt

Saga er et digitalt sett med tilsyns- og kontrollverktøy som brukes til oppslag, registrering av kontroll, samt gjennomføring av tilsyn og oppfølging av fritidsfiskere og næringsaktører. Verktøyene dekker både akvakultur og fiskerier, og er særlig rettet mot å effektivisere arbeidsprosessene rundt tilsyn og kontroll, og å gjøre registrene mer tilgjengelige.

Arbeidet med dette verktøyet startet som et utviklingsprosjekt i 2015. Et intervjuobjekt beskriver et grundig forarbeid:

Det ble startet som et prosjekt med en anbudsrunde. Og veldig spesifisert...Det var vel 40-50 siders spesifikasjon...Vi gjorde masse krav arbeid først...hva som skulle inngå og hva det skulle dekke...Det jobbet vi med i flere år (FI 5).

Et eksternt konsulentfirma var en viktig leverandør av tjenester i den første fasen. Man bidro med prosessedelse, arkitektur, systemutvikling, design og UX, test- og testledelse. I løpet av prosjektforløpet ble forståelsen av løsningene endret. Gradvis vokste det fram en oppfatning at de aktuelle verktøyene kunne betraktes som et sett med produkter med lang levetid og behov for kontinuerlig utvikling, heller enn et ferdig verktøy som skulle leveres til en sluttdato for et utviklingsprosjekt. Denne justeringen handlet både om behovet for utvidelse og forbedring av verktøyet, justeringer i forhold til endringer i regelverk, økt fokus på brukerne, samt nye samarbeidsflater med andre prosesser. Erkjennelsen vokste fram fra det operative nivået i virksomheten:

Vi bygde på med flere kontroller etter hvert... Det viktigste som skjedde var at vi gikk vekk fra kravspesifikasjon. Det var nok den største overgangen der. Det ble et produkt i stedet for et prosjekt...Vi hadde en smidig tilnærming til dette. Vi trengte ikke lengre henge oss opp i kravspesifikasjonen, men kunne levere et produkt som brukerne var fornøyd med (FI 5).

Denne endringen fant sted gradvis, samtidig som IT-avdelingen over tid ble mer teamorientert (framfor individorientert), og antall eksterne konsulenter ble redusert. Man ble litt færre folk på teamet etter hvert. Det som før var et prosjektstyre for Saga ble nå omgjort til et produktstyre, som skal bestemme de langsiktige prioriteringene innen det aktuelle domenet.

Et intervjuobjekt beskriver domenet for Saga slik:

Det er et ganske omfattende system. Det mest omfattende system vi har i direktoratet, fordi det er rett og slett en plattform der vi utfører kontroll og tilsyn... vi forvalter våre sjekklister spørsmål og kravpunkt gjennom integrasjon med lovdata... så er det også et oppslagsverk for de fleste faglige kildene våre som samler inn... så er det var veldig heldekkende... (FI 2).

Fra 2020 har teamet hatt fra 6 til 10 deltakere, alle på full tid. I 2025 er to av disse eksterne. Intensjonen er at teamet skal ha en 60-40 fordeling mellom drift og utvikling. Arbeidsmåten beskrives som iterativ og brukerorientert:

Produkteier... beskriver brukernes behov, formidler det til teamet og oppretter oppgaver... sjekke de nye funksjonene og organiserer superbrukerne som skal teste fra de ulike kontorene... tilbakemeldinger og feilrettinger fordi vi må rett og slett filtrere ut hva som blir feil... står for prioriteringer av hvilke oppgaver som må prioriteres framover (FI 2).

Sagateamet var nok det første teamet som jobbet veldig strukturert etter smidig metode og sprinter og leveranseløp og den type ting (FI 4).

En viktig arena for Saga-teamet er et månedlig styringsgruppemøte bestående av produkteier, IT-direktør, en fra utviklingsseksjonen og divisjonsleder fra kontroll og tilsyn.

En periode var det to team, et for fiskeri og et for akvakultur. Erfaringen var at man ofte løste sakene på ulike måter, og det var også noe kamp om ressurser mellom de to teamene. I 2023 ble dette endret, og Saga fikk en felles produkteier som favner begge teamene.

### 8.3 Produktorganiseringen blir mer utbredt

Over tid ble det etablert flere produktteam i direktoratet. Den nye IT-direktøren var en viktig drivkraft for dette arbeidet. Teamene ble etablert som varige enheter med ansvar for utvikling og drift. Teamene er tverrfaglig sammensatt og har fått økt bemanning over tid, med en større andel ansatte. I 2025 er det syv team:

- Min side
- Saga: Tilsyn og kontroll
- Akvakultur: Tildeling
- Akvakultur: Drift
- Fiskeriaktivitet
- Fiskeriregister
- Digitale plattformer

Teamene består hovedsakelig av ansatte fra IT-avdelingen, mens produkteiere kommer fra fag-avdelingene. Dette medfører at de ansatte medarbeiderne inngår i en matrise, hvor personaleleder typisk

er seksjonssjef, mens man i det daglige arbeider i et produktteam. Totalt omfatter disse teamene ca. 40 ansatte og ca. 12 innleide.

Hvert produktteam ledes av en produkteier. Totalt er det ca. 25 produkter, noe som medfører at hvert team har ansvar for flere produkter. Teamorganiseringen avløser en situasjon med mer individualisert og uformelt ansvar:

Før var det sånn at man visste hvem som var på IT-avdelingen og gikk og spurte etter forskjellige ting man ønsket seg (FI 4).

Hensynet til brukerne var ikke innarbeidet i denne fasen:

...mye IT-utvikling fram til da handlet om en litt introvert holdning...hva var det vi trengte av digitale system for å gjøre en god jobb, og så kom på en måte brukerperspektivet i etterkant (FI 6).

Den nye produktorganiseringen avspeiler en modningsprosess i organisasjonen. Et intervjuobjekt sier:

Organisasjonen har blitt mer moden ...på hvordan en driver utvikling. Vedlikehold og drift av et system var gjerne litt neglisjert i starten når det var veldig prosjektorientert. ... Etter hvert som du utvikler kommer det nye muligheter ... og kanskje nye mål som er viktigere enn det som står i kravspesifikasjonen som du har satt ned tidligere (FI 5).

Å jobbe i produktteam som har «ende til ende» ansvar krever et annet «mindset».

Du får jobbe med noe varig...vi blir sittende å forvalte applikasjonene... her tar folk mer ansvar ...Det blir sånne babyer for alle sammen (FI 3).

Produktteamene forholder seg til produkteiere som er en del av linjeorganisasjonen. Et intervjuobjekt peker på at det kan være mange produkter (og -eiere) knyttet til et produktteam. Dette gjør samordningen i et team utfordrende. Et intervjuobjekt sier:

De kjenner produktene ... men man har veldig lett for å gå i detalj på mye...får ikke med seg ...det med å tenke langsiktig, hente inn nyansene fra marked ...det blir veldig innadventd... behovene går i bena på hverandre...De ulike produkteierne og teamlederne er ikke informert om det de andre holder på med alltid (FI 6).

Finansieringen av et team kan ha ulike kilder, inkludert ordinært driftsbudsjett, midler til kontroll, midler til fiskeriforskning, midler til søknadsportal med mer.

Samordning og styring mellom produktteamene skjer i felles koordineringsmøte på IT-avdelingen hver 14. dag. Hovedfokus i denne møterekken er risiko og blokkeringer, og synkronisering på tvers av team. Dermed kan man sikre involvering og koordinering på tvers av seksjoner på IT-avdelingen.

## 8.4 Utviklingsprosjekter inngår som en del av produktteamet

Direktoratet har altså etablert en produktorganisering med en rekke produktteam. Ofte vil det være egne utviklingsprosjekter innenfor et domene for et produktteam. Selve arbeidet i prosjektet vil bli utført av medlemmer i det aktuelle produktteamet.

Det vil her oppstå nye behov og ønsker om utvikling. Initiativet kan komme fra endringer i lover og forskrifter, innspill fra brukere eller initiativ fra ledelsen. Et viktig spørsmål blir da om det skal opprettes

et eget prosjekt, eller om utviklingen skal ivaretas som del av det løpende arbeidet i produktteamet. Forhold som taler i retning av et eget prosjekt er a) at det har konsekvenser for flere produktteam, og b) er av en viss størrelse.

Eksempel på det første er:

(Utviklingsarbeid) innebærer veldig ofte et eller annet på «Min side»...og ofte Kontroll og tilsyn teamet som skal følge opp disse tingene...veldig ofte flere enn et team (FI 3).

En produkteier beskriver situasjonen slik:

Vi har jo på en måte hele veien en liste med ting som vi ønsker å gjøre i (produktteamet). Vi har (også) en liste med nye prosjektplaner liggende...så tar vi da det som er viktigst på enhver tid, og så begynner vi (eventuelt) på et nytt prosjekt etter at det er avsluttet (FI 5).

En fordel med et prosjekt er at de har et tydelig fokus, blir prioritert, og man har en egen prosjektleder som sørger for framdrift «der det skal leveres på tid og penger slik at resultatene blir som det er forklart til porteføljestyret» (FI 6).

En produkteier sier at det kan være vanlig med tre-fire slike prosjekter årlig knyttet til produktteamet. Prosjektet har egen prosjektleder, som i noen tilfeller kan være ekstern. Deltakerne i prosjektet er medlemmene i det aktuelle produktteamet, ofte supplert med innleide utviklere. Et intervjuobjekt peker på positive sider med å ha en ekstern prosjektleder:

Det blir en uavhengig tredjepart på en måte som ikke er IT og ikke fag...Det er sånn upartisk på en måte ...Vi kjører et stort prosjekt så da skal du ha noen erfarne der, og de finnes ikke alltid hos oss (FI 3)

Roller som prosjektleder er å «lede prosjekter, og få det i havn på avtalt tid, kostnad, omfang og kvalitet», mens en produkteier har ansvar for å følge og videreutvikle et produkt. Forholdet mellom disse rollene er definert slik: «Prosjektlederen skal ha et overordnet koordineringsansvar for prosjektet og skal overlate dialogen med underteamet og prioriteringen av produktkøen til produkteier» (Internt dokument). Det kan være ulike utfordringer i dette samspillet. Grensene mellom de to rollene er ikke alltid like klare. Et intervjuobjekt sier om dette:

(Ofte) kan produkteier være en miks av produkteier og prosjektleder...det er litt sånn glidende overgang og den er jo litt krevende...har ikke helt knekt dem koden, og de kan være krevende for den som har to hatter på seg (FI 8).

En annen spenning er at et prosjekt som virkemiddel har en egentynge som ikke alltid er forent med de prioriteringer man ønsker sett fra produktteamets side. Et intervjuobjekt peker på følgende:

... nå er det dette som er viktig og innenfor prosjektkonteksten så prioriterer man ting. Men i virkeligheten må man se litt større på det. Her (i produktteamet) har vi masse ting som vi ikke jobber med, kanskje noe av det er viktigere enn det som skjer i prosjektet...Så blir egentlig prosjektet for omfattende... man prioriterer kanskje bra innad i prosjektet, men ikke mot andre ting i (produkt) porteføljen (FI 3).

Inntrykket fra intervjuene er at man søker å legge en smidig produktlogikk til grunn også for prosjektene. Et eksempel er:

Det varierer jo litt ...men prøver alltid begrense det så mye som mulig, fordi mindre prosjekter er mer smidige. Og da har vi flere kontrollpunkter om å stoppe det hvis det ikke fungerer eller det blir for kostbart, så vi prøver alltid å kutte ned i så mange mulige biter som mulig ...dette er det dere får hvert fall inntil videre fordi vi har møtt på en utfordring eller resten av leveransen ikke har like stor verdi, og det blir for kostbart, og man må prioritere andre ting. Det er alltid har prioritering, så det har skjedd at vi har vært halvveis inn i et prosjekt, og så satt det på vent. De har fått en del funksjoner, men de må vente på resten fordi det er noe annet viktigere som har kommet opp og må prioriteres framfor (FI 2).

## 8.5 Styrking av porteføljestyringen

Samtidig med den nye linjeorganiseringen i 2023 ble porteføljestyringen styrket. Det ble også opprettet et porteføljestyre og et prosjektkontor. Forarbeidet ble utført av en arbeidsgruppe. Her tok man for seg:

Hvor mange prosjekter har egentlig direktoratet? Hva er det de gjør på? Hvilket team tilhører de? Hva er det de skal prøve å oppnå? Hva er produktet? Altså få litt sånn helhetsblikk. Så intervjuet vi seksjonsledere, teamledere, produkteiere for å høre hva som funker og hva som var litt utfordrende med dagens organisering (FI 1).

Man hentet inn erfaringer fra andre etater som hadde innført porteføljestyre, og som dekket ulike måter å organisere sine digitaliseringsprosjekter. Man bygget også på maler fra offentlig sektor, Prosjektveiviseren og Prince2-modellen.

Samlet utgjør dette et økt fokus på valg av digitale utviklingsprosjekter og oppfølging av disse. Noe av bakgrunnen var å gi toppledelsen god informasjon, tilstrekkelig dokumentasjon av alternativene og et bedre beslutningsgrunnlag. Man ønsket å:

- Sikre at ledelsen får felles oversikt over pågående satsinger
- Styre ressursene der det er mest hensiktsmessig
- Sikre at pågående satsinger er i tråd med strategi for ledelsen.

Prosjektkontoret skal forberede saker, støtte de som leder igangsatte prosjekter og utrede nye digitaliseringskonsepter på oppdrag fra porteføljestyret. Det er 5-6 medlemmer som representerer tverrfaglig kompetanse, og som deltar med ca. 10 % av et årsverk hver. Samtidig ble de tidligere styringsgruppene for pågående digitaliseringsprosjekter lagt ned.

Maler og metodikk skal følge Prosjektveiviserens faser og beslutningspunkter for hver fase. Når det gjelder valg av prosjekter, er det utarbeidet en prioriteringsmodell i tre faser:

- Sjekkliste; inkludert om det er en ekstern føring i tildelingsbrev, om det er ny- eller videreutvikling, om det krever regelverksendringer og tidshorisont.
- Kriterier; verdi for eksterne brukere, verdi for ansatte, omdømme for direktoratet, mulighet for gjenbruk av løsninger, risiko og bidrag til strategiske mål.
- Samlet helhetlig vurdering, hvor nytte og gevinst vurderes opp mot kostnader.

Mange av prosjektene initieres i produktteamene. En teamleder peker på at behovet typisk oppstår i et team, som presiserer og beskriver aktuelle prosjekter, inkludert kostnader og behov for ekstra

ressurser. Porteføljestyret behandler så saken, vedtar (eventuelt) et prosjekt, og tilfører ekstra ressurser.

Over tid er det blitt en større grad av formalisering av disse prosessene. Det er også lagt vekt på klargjøring av roller og mandat, i prosjektene, produktorganisasjonen og linjen.

Ved å styrke styringen av prosjekter, kan behov og prioriteringer i direktoratet bedre sees i lys av tilgjengelig utviklingskapasitet. Tidligere har det vært en tendens til at mange beslutninger ble tatt lengre nede i linjen:

Det var ... noen som var bedre til å argumentere, og da fikk de kanskje prioritert sine ting først selv om ikke (tiltaket) var mer kritisk enn andre...Før var det nesten litt sånn hvem du kjente og hvem som svarte (FI 2).

Det var litt både vakuum og kaos i prioriteringer av prosjekter (FI 6).

En peker på at det har vært et innslag av pendelsvingninger når det gjelder prosjekt og produkt.

Før min tid var det meste prosjekt ... og så gikk man mer og mer, og kanskje for langt i retning av produkt og alle skulle ha et produkt der alt var levende alltid, selv om det kanskje ikke er det, og så har man de siste årene forsøkt seg på å skille mellom dem (FI 3).

Det kan også være en balansegang mellom formalisering av prosessene for prosjektene og verdien av tidsbruken. Et intervjuobjekt uttrykker:

(Det kan være) en skikkelig omvei uten (å tilføre) ekstra verdi .. det kan være et symptom på at de prosjektene som er spilt inn er altfor detaljerte og små istedenfor store strategiske valg... jeg tror ikke de som styrer og er direktører helt føler at de er verdt tiden å sitte der (FI 4).

## 8.6 Sammendrag

Kapittel 8 analyserer hvordan Fiskeridirektoratet har beveget seg fra prosjektbasert digital utvikling mot mer utbredt produktorganisering. Overgangen illustreres særlig gjennom utviklingen av Saga, et omfattende digitalt verktøy for tilsyn og kontroll. Saga startet som et tradisjonelt prosjekt med detaljerte kravspesifikasjoner og tung styring, men utviklet seg gradvis til å bli et varig produkt med kontinuerlig utvikling og smidige arbeidsmåter.

Denne overgangen ble drevet fram av operative behov, endringer i regelverk, økt brukerorientering og erfaringer med begrensningene i prosjektlogikken. Etter hvert ble produktteam etablert som stabile enheter med ansvar for både drift og videreutvikling, og produktstyre erstattet prosjektstyring. Denne erfaringen la grunnlaget for en bredere innføring av produktteam i direktoratet.

I 2025 har direktoratet flere produktteam som arbeider tett med fagavdelingene gjennom en ressurs-/produktmatrise. Utviklingsprosjekter eksisterer fortsatt, men arbeidet i prosjektene utføres i stor grad av produktteamene. Prosjekter benyttes særlig der tiltak er store, berører flere team eller krever særskilt prioritering og finansiering.

For å håndtere økt kompleksitet har direktoratet styrket porteføljestyringen gjennom etablering av porteføljestyre og prosjektkontor. Kapittelet viser hvordan organisasjonen søker balanse mellom produkt- og prosjektlogikk, og hvordan pendelsvingninger mellom disse har vært en del av utviklings-

forløpet. Produktorganisering framstår som et viktig virkemiddel for kontinuerlig forbedring, men krever tydelig prioritering, rolleavklaring og koordinering for å fungere over tid.

## 9. Brønnøysundregistrene

### 9.1 Innledning

Brønnøysundregistrene er en etat underlagt Nærings- og fiskeridepartementet som forvalter 17 register på oppdrag fra ni departementer. Man er ansvarlig for bl.a. Enhetsregisteret, Foretaksregisteret og Løsøreregisteret.

Etaten er organisert i tre avdelinger:

- Registerforvaltning, som blant annet har ansvaret for forvaltningen av registrene
- Forretningsutvikling, som blant annet utvikler eksisterende og nye tjenester innen register og tjenester bygget på registerdata eller i kobling med andres data.
- Informasjonsteknologi, som først og fremst sørger for stabil og sikker drift av virksomhetens digitale løsninger, og bidrar i utvikling av nye løsninger

I tillegg kommer to støttefunksjoner. Etaten har 460 ansatte.

### 9.2 Pilotteamet

Etaten fikk det første produktteamet i 2019. Dette blir omtalt som et pilotteam, og var rettet mot såkalt digital brukerfront og løsninger for tilgjengeliggjøring av data for brukerne. På dette tidspunktet nærmet man seg den første leveransen fra det store prosjektet BRSys; løsøreregisteret. Man hadde ikke noen fungerende løsning for tilgjengeliggjøring. Samtidig lå dette utenfor rammene for det aktuelle prosjektet. Produktteamet var basert på en erkjennelse av at tilgjengeliggjøring av register kom til å være en løpende oppgave («fra vugge til grav»), som krevde drift, vedlikehold og utvikling over tid. Dette gav også et signal om en ny måte å jobbe med utvikling på:

Toppledelsen var enig i at dette over tid er en bedre måte å tilnærme seg digitale utviklingsløp på enn den måten man har gjort det på nå (BR 1).

Et annet intervjuobjekt har en annen vektlegging og peker på at man hadde jobbet tverrfaglig i team i flere år, uten at det ble omtalt som produktorganisering:

Vi har jobbet med sammensatte team...samhandlingen mellom IT, juss og saksbehandling har vært viktig hele tiden...(men før) var det mer flytting i forhold til de folkene man hadde. Ikke alltid ressursene var til stede når man trengte de, fordi de var opptatt med andre ting (BR 7).

Det første teamet hadde medlemmer fra de tre avdelingene, og både ledere og vanlig ansatte. Etableringen av denne piloten var utfordrende. Et intervjuobjekt peker på at det var en del prøving og feiling, og at:

Kort fortalt så var...styringsstrukturen rundt dette ...stor og tungrodd...det var altfor mange involvert og uklart hvor mye man kunne jobbe etter de prinsippene (BR 1).

### 9.3 Utvidelse av produktorganiseringen

Etter noen års erfaring med dette teamet begynte man i 2022 å jobbe mer overordnet med denne organiseringen. Overlevering av løsninger i prosjektet var en utfordring (mer utfyllende om dette

nedenfor). Det ble også lagt vekt på preferanser i arbeidsmarkedet. Man oppfattet at det var en forventning hos kandidater for ansettelse om å få jobbe innfor en smidig produktorganisering.

Viktige spørsmål i utredningen var:

Vi jobbet fram et utkast til hvordan produktteam skulle se ut, altså den riggen...Hvordan helheten i dette skulle være...Vi jobbet lenge med rollebeskrivelser...Hvilke ledelses- og styringsprinsipper skulle legges til grunn?...Hva krever dette av mellomlederrollen? (BR 1).

Etter hvert som man jobbet med denne utredningen, kom det fram en avventende holdning hos en del i organisasjonen. Dette handlet ikke minst om konsekvenser for de som var mellomledere:

Hvor stort handlingsrom disse produktene og områdelederne skulle ha...hva blir min rolle (som mellomleder) når de faglige beslutningene flyttes ut i produktområdene? Skal jeg bare holde på med folk jeg da, være en sånn «manpower» (BR 1).

Det pekes også på at endringen berører prosjektene og virksomhetsstyringen i etaten, og dette skapte usikkerhet:

Prosjektlederne hos oss...tilsynelatende så var de positive. Men likevel pløyde vi videre mye godt etter den samme logikken....(BR 1)

...dra med seg den gamle prosjektmentaliteten, dette dreiet seg ikke om et navneskifte hvor du tar et prosjekt og så kaller det et produktområde (BR 8).

det dukket opp motstand i virksomhetsstyring...hvem skal ha budsjettstyringsmyndighet...hvordan skal det henge sammen med virksomhetsplanene...de er jo ingen som har kontroll lenger...dette blir bare «rør» (BR 1).

Produktorganiseringen inngår i en ressurs-/produktmatrise. En ansatt vil typisk jobbe på fulltid innen et produktområde, samtidig som man har sin personalleder i en av avdelingene. Man benytter også en del innleide konsulenter.

Høsten 2025 finner det sted et arbeid om mulig ny sammensetning av produktområder. Produktområdene er knyttet til ulike typer av domener (register, funksjoner mm.) og det kan være alternative måter å «pakke» produktområdene på:

Det pågår et arbeid som kalles «byplanlegging», ...lage et kart i forhold til hvor mange produktområder har vi og hvilke produkt hører hjemme hvor (BR 7).

## 9.4 Samspill med linjeorganisasjonen

Linjeorganisasjonen har ansvaret for registrene, og det er egne roller som registertjenesteeiere i avdeling for registerforvaltning. Samtidig er det produktområdene som skal ta seg av drift, forvaltning og utvikling av de digitale løsningene som støtter de aktuelle registrene. Dette samspillet mellom produktorganisasjonen og registereier kan være utfordrende. På den ene siden har man linjeorganisasjonen og det man ønsker å få gjort, samt styring med og samordning med produktområdet. På den andre siden forventes det at produktteam og -områder skal jobbe autonomt i samsvar med smidige prinsipper. Dette forholdet er ikke avklart:

Hvor selvstendig kan man være? Hvordan skal ... en linjeorganisasjon...fungere i lag med en produktorganisasjon? Her opplever jeg at det mangler en del på registerområdet (BR 4).

Registertjenesteeierne har gjerne innarbeidede måter å utøve sitt driftsansvar og faglige ansvar på. Dette er en kjent rolle med etablerte arbeidsmåter. Her kan det være både muligheter og utfordringer i relasjonen til produktområdene:

... evne til å kunne se at det er andre måter å gjøre ting på som likevel kan ivareta oppdraget, regelverket og rettssikkerheten ...der kan man få en del gnisninger (BR 4),

Intervjuobjektet fra linjen opplever dette annerledes. Eiermøtet er viktig for styringen av produktområdene. Her beskriver man:

Det er jo sånn tight – loose – tight. Vi jobber ut fra de prinsippene, og eiermøtet er den første «tighten», når man legger veikart...det gjelder å ...»synke» virksomhetsplan og tiltak som ligger i linja med veikart i produktteamene...Det var litt trøblete i starten... men nå har vi fått en god dialog...det er ikke andre tiltak i linja enn det som er i produktkøen (BR 7).

Et intervjuobjekt peker på manglende felles forståelse, noe som er utfordrende for samordning og felles utvikling av virksomheten:

Noen grupperinger har tenkt nytt og innovativt....og andre grupperinger som ikke er helt på det nivået, men som holder igjen...Jeg føler ikke at alle er på samme banehalvdel som før ... Man er ikke nødvendigvis god i å forstå hverandre ... greier man ikke å kommunisere, og da får man motsetninger i stedet for å jobbe i samme retning, da får man gjerne parallelle prosesser....både dårlig ressursutnyttelse og dårlig kapasitetsutnyttelse (BR 4).

I den framtidige gjennomgangen av produktorganiseringen og en mulig ny linjeorganisering etter 2026 blir dette forholdet mellom registertjenesteeierne og produktområdene sannsynligvis et tema. Her inngår både spørsmålet om et tydelig eierskap til registrene og en hensiktsmessig relasjon til produktområdene.

## 9.5 Prosjektet leverer nye løsninger som overføres til (nye) produktteam

Det sentrale prosjektet for Brønnøysundregistrene de siste årene har vært BRSys. Formålet med prosjektet BRSys er å utvikle og innføre en felles, moderne og sikker systemplattform. Her skal man samle, effektivisere og digitalisere driften av Brønnøysundregistrenes 17 nasjonale registre, legge til rette for automatisert informasjonsdeling mellom offentlig og privat sektor, og styrke datakvalitet, sikkerhet, personvern og tilgjengelighet i norsk forvaltningsdata. Prosjektet ble startet opp i 2017 og antas å bli sluttført i 2028.

De fleste produktområder og -team i BR har sitt utgangspunkt i digitale løsninger som er utviklet i BRSys prosjektet. Mens den initiale utviklingen har funnet sted i dette store prosjektet, blir drift, forvaltning og videreutvikling ivaretatt innen en produktorganisering. De aktuelle produktområder og -team kan være knyttet til ulike typer av domener (et eller flere register, en funksjon eller den teknologiske plattformen).

Denne overgangen mellom BRSys-prosjektet og produkter er viktig av to grunner. For det første er det nøkkelen til å forstå samspillet mellom prosjekt- og produktorganisering i etaten. For det andre er det enighet i virksomheten om at eksistensen av en «mottakende» produktorganisering som jobber med kontinuerlig forbedring, drift og forvaltning, er av stor betydning. Et alternativ hvor løsningene hadde blitt overført til en utførende tradisjonell linjeorganisasjon blir entydig oppfattet som mindre hensiktsmessig. Et intervjuobjekt sier om dette:

Det hadde vært mye vanskeligere der du har en (tradisjonell) leveranse... det blir på en måte oppfattet som endelig...da skal det kvalitetssikres opp og ned...mens når vi ser at det er behov for å justere så gjør vi det...(BR 5).

Et viktig spørsmål var altså hvordan et domene ( gjerne omtalt som et produkt) skal forvaltes og holdes ved like etter at den initiale utviklingen var fullført. Man satset på at etter hvert som *deler av* prosjektet ble fullført, ble deler av dette overført til et produktområde:

...I stedet for å beholde, drift, forvaltning og vedlikehold inne i prosjektet til de andre delene kom ...vi terminerte vi på et vis en del og leverte den til... (BR 1).

Et eksempel er løsrøreregisteret:

Vi bytter ut systemene...og løsrøreregisteret var først ute, så det jobber vi med i noen år, og fra en dag til den neste ble (del) prosjektet et produktteam, så alle dem som hadde jobbet i (del) prosjektet ble mer eller mindre tatt inn i produktteamet. Både utviklere og forretningspersoner (BR 2).

Tidsaspektet for opprettelse av produktområder eller -team er avgjørende og her var det mange muligheter. Man kunne valgt å opprette produktområder når prosjektet starter, slik at prosjektet leverer på bestilling til et produktområde. Man har imidlertid valgt en «motsatt» løsning, der:

...vi kjøper prosjektene, og så oppretter vi (produktområdene) etter hvert som prosjektene leverer (BR 1).

Kontinuitet i personell ble understreket av mange. Mens man tidligere jobbet i prosjektet, fulgte man nå ofte produktet i en annen konstellasjon; et produktområde. Her er det flere mekanismer, inkludert domenekunnskapen i produktområdet. Det er en klar oppfatning av at man kan overlevere en digital løsning, men ikke overlevere den kunnskapen som er opparbeidet over tid i prosjektarbeidet. Konkret peker et intervjuobjekt på:

(For utviklere) ... altså du kjenner kodebasen. Du vet hvordan den er bygget opp...det er lettere å gjøre endringer og feilsøke....det er svært nyttig at de som har skrevet koden og skrevet brukerhistoriene også forvalter det videre (BR 5).

Et moment er at et langsiktig «mindset» bidrar til at man også tenker annerledes i prosjektet:

Du får kontinuitet i overleveringen...men også at det påvirker sluttproduktet, når at du skal drifte og forvalte det selv så har du litt andre forventninger enn hvis du bare skal avslutte (BR 5).

Selv om det ikke alltid var opprettet et formelt produktområde før prosjektleveransen var ferdig, ble det oppfattet som viktig at man hadde en ide eller «mindset» om produktet under prosjektarbeidet. Et intervjuobjekt peker på at:

Det er en slags ide om et produktområde...ikke etablert et formelt produktområde... men vi har et sett med ressurser som i dag jobber både med prosjektleveransene og som håndterer drift og forvaltning og utvikling av andre (relaterte) tjenester (BR 5).

Det er dermed også variasjon i den formelle overgangen til produktområdet/-teamet. Fellestrekket er at kontinuiteten av personell antas å bidra til bedre løsninger og bedre oppfølging og justeringer av disse. Imidlertid: I en organisasjon med knappe ressurser og mange aktuelle anvendelsesområder, kan dette ikke alltid realiseres. En illustrasjon er: Ut fra etatens prioriteringer endte *et* produktområde opp med liten kontinuitet på de menneskelige ressursene. Da måtte man ty til:

...låne litt ressurser som hadde vært med på å utvikle produktene...til kompetanseutvikling...overføre domeneforståelse... så begynte vi med enkle oppgaver som hjalp oss til å øke forståelsen på spesielt utviklersiden...er jo kompliserte systemer som krever litt tid til å bli kjent med (BR 6).

Samtidig kan det være forskjeller i preferanser hos medarbeiderne. Mens noen av disse ønsket primært å jobbe med utvikling i prosjektsammenheng, hadde andre en preferanse for å følge produktet over tid.

Overgangen fra prosjekt til produkt er også et møte mellom to ulike arbeidsmåter og tankesett. Et intervjuobjekt sier om dette:

Utfordringene var vel at vi gikk over fra å være et prosjektteam den ene dagen til å være et produktteam den neste, og ingen av oss hadde tid til å tenke gjennom: Skal vi ha noen andre strukturer, skal vi gjøre ting på andre måter? ...Vi har ikke hatt tid, så jeg skulle ønske man hadde tid til dette før man ble et produktteam (BR 2).

## 9.6 Andre former for samspill mellom prosjekt og produkt

Vi har ovenfor beskrevet den viktigste koplingen mellom prosjekter og produkter, der produktorganiseringen mottar digitale prosjektleveranser, for videre drift, vedlikehold og utvikling i et produktområde. Her er det som regel også et samsvar med finansiering, hvor prosjektenhetene får midler fra øremerket (prosjekt)finansiering, mens produktområder og -team blir finansiert fra de ordinære driftsrammene i virksomheten.

Det er også andre avhengigheter mellom de to formene for organisering. For det første kan et produktområde levere til et prosjekt, hvor denne leveransen utgjør en del av produktområdets aktiviteter. Leveransen vil da typisk ha en egen (prosjekt) finansiering. Et eksempel kan være en leveranse fra produktområde for fellesmoduler til et delprosjekt innen BRSys. Et annet kan være at produktområdet tinglysing gjør en utviklingsoppgave utenfor domenet for området. Bakgrunnen for slike leveranser er typisk at det aktuelle delprosjektet er prioritert, og et produktområde har relevante fagressurser. Konsekvensen er at andre aktuelle oppgaver innen produktteamet blir nedprioritert. Et eksempel er:

Når andre ting kommer, så måtte videreutviklingen (av produktet) settes på vent da, så kan du si at den tekniske gjelden øker jo (BR7).

For ledere på område/team nivå som er involvert i både produkt- og prosjektarbeid, medfører dette rapportering langs to dimensjoner. Et intervjuobjekt peker på:

Det er i større grad rapportering på mer detaljer i prosjekter enn på produktteam....rapportere i deres backlog i tillegg til vår egen...hadde vært mindre administrasjon hvis vi ikke hadde trengt å forholde oss til den prosjektlogikken (BR 6).

Den autonomien blir jo kanskje litt mer begrenset, sånn at man må inn og styre i detalj (i prosjekter) (BR 7)

Et nytt domene, brukervennlige registertjenester, er finansiert som et vanlig prosjekt, men skal organiseres som i to produktområder. Dette er dermed en ny konstellasjon med en samtidig kombinasjon av elementer fra prosjekt- og produktmodellen. Dette beskrives nærmere slik:

De er organisert som produktkø på lik linje som for produkter, men de er finansiert som prosjekt og de har rapportering som prosjekt (BR 6).

Her er man inne på en mer grunnleggende endring i forholdet prosjekt-produkt. Noen intervjuobjekter trekker fram at arbeidet innen det store prosjektet BRSys delvis går for sent og ikke har ført til optimale løsninger. Samtidig er det en erkjennelse av at det er utfordringer knyttet til hvordan man innhenter data på en god måte, samt tilgjengeliggjør disse. For de gjenstående registrene i prosjektet ønsker man derfor at produktområdet Virksomhet overtar arbeidet *tidligere* i utviklingsforløpet enn for de andre registrene:

Vi rigger nå om rest BRSys. ... legges inn i et produktområde som skal ha ansvar for drift, forvaltning og vedlikehold av det som er på lufta, og ha ansvar for å utvikle det som skal utvikles i BRSys...Vi får bedre utnyttelse av ressursene hvis de får en produktkø og forholder seg til drift, forvaltning av løsninger i lag med det som skal utvikles...Vi rigger et produktområde som skal ta over... siste del av utviklingen. Det er fortsatt seint i prosessen (men) det vil være betydelig utvikling (BR 8).

Man får da en ny konstellasjon av produkt og prosjekt. Prosjektet blir en bestiller-organisasjon, og produktområdet skal levere til prosjektet. Dette er altså en ny modell for BR. Fra prosjektmiljøet har det vært noe skepsis til å flytte denne delen av utviklingsarbeidet. Her opplever man det som risikofyllt å gjøre dette på en ny måte. Å endre organiseringen av det øremerkede utviklingsarbeidet må også «selges» inn til departementet. Her pekes det på:

De kjører oss ordentlig når vi ikke leverer som vi skal...men våre erfaringer er...at disse prosjektene i liten grad lar seg realisere. (Departementet) kommer neppe til å nekte oss (den nye organiseringen)...om det bare er (i samsvar med det sentrale styringsdokumentet , så er de «happy» med hvordan vi organiserer dette...Det er en del av dialogen vi ønsker å ha...for å myke opp tankegangen rundt disse lange prosjektløpene (BR 8).

Vi har ovenfor beskrevet flere aspekter ved den tidsmessige avhengigheten mellom prosjekter og produkter. På lengre sikt antas produktorganisering og -orientering å ha konsekvenser for omfanget av utviklingsprosjekter i etaten. Man vil trolig gradvis gå bort fra sekvensielle tidsforløp hvor perioder med stabilitet følges av endring (i utviklingsprosjekter), som i neste omgang følges av stabilitet. Produkt-

organisering oppfattes å bidra til kontinuerlig (heller en stegvis) utvikling, som vil redusere behovet for og betydningen av prosjekter på lengre sikt. Denne persepsjonen om fremtiden bygger langt på vei på en felles forståelse av fortrinn ved produktorganisering og smidige arbeidsmåter hos intervjuobjektene. Dette uttrykkes slik:

De fleste registre kommer til å bli definert som produkter...organisert i produktteam...bemannet slik at de kan moderniseres og videreutvikles...man finner nye og lure måter å løse dagens problemer og nye problemer på ...Så slipper man å komme om 10-15 år og be om masse penger for å drive et stort moderniseringsprosjekt. At man heller har små inkrementelle forbedringer kontinuerlig (BR 6).

## 9.7 Porteføljestyring

BR har i flere år hatt et porteføljestyre. Før innføring av produktorganisering var arbeidet rettet mot utviklings- og endringsprosjekter, hvor BRSys i kraft av sin størrelse var sentralt. Ved utvidelse av produktorganiseringen, skal porteføljestyret dekke både prosjekter og produktområder. Man opplever at man er i en tidlig fase i denne justeringen. Nå søker man å samordne styring av prosjekter gjennom etablerte maler og verktøy, og styring av produktområder med fokus på veikart. Et intervjuobjekt peker på:

Det er en portefølje av prosjekter, men det er også ...produktområdene er også involvert. Altså vi er jo i en tidlig fase... (Produktområdene) kompliserer jo, vi har vel ikke funnet formen, og vi vet vel ikke hvordan vi skal gjøre ting enda (BF 3).

Et aspekt handler om direkte avhengighet mellom prosjekt og produktområdet. I noen tilfeller gjøres deler av arbeidet i prosjektet i et produktområde. Her blir prioritering av ressurser viktig:

Da må vi ha en prioritering i prosjektporteføljen...Det er viktig at vi får ressursfordelingen riktig.... De felles modulene gjøres i et produktområde og så får de bestillinger fra enten prosjekt eller et annet produktområde...et produktområde må forholde seg til prosjektporteføljen sin prioritering (BR 3).

Sett fra et produktområde sin side betyr dette at veikartet med aktiviteter og ressurser må samordnes internt i området, samt med linjeorganisasjonen og med porteføljestyret. Her er det altså tre dimensjoner av organisering, som beskriver dette slik i forbindelse med budsjettprosessen.:

...altså når vi jobber med budsjett og vi jobber med veikart og det så er det jo noen faste stoppunkter. Selvfølgelig linker til virksomhetsstyringsprosessene ...så er det en møteserie rett og slett ... med ressurseiere (også)...Hensynet til produktområde og hensyn til et aktuelt prosjekt er en viktig del av diskusjonen i porteføljen.. (I produktområdene) utarbeides et årlig veikart, som brytes ned i kvartalsvis. Ansvar for ligger på programområdeleder og går derfra opp i eiergruppen til produktområde. Når de er fornøyd, så tar de seg en sving innom porteføljerådet. Sånn at den totale porteføljen som også inneholder veikartene til produktområdene harmoniseres. ....Og da kan det hende at det blir sendt ned igjen. ... en ny runde der..så ressurssettes veikartene gjennom budsjettprosessen der det er toppledelsen som til slutt vedtar budsjettet (BR 8).

## 9.8 Sammendrag

Kapittel 9 analyserer innføring og videreutvikling av produktorganisering i Brønnøysundregistrene, i tett samspill med det omfattende prosjektet BRSys. Produktorganisering ble først testet gjennom et pilotteam i 2019, etablert som respons på manglende løsninger for tilgjengeliggjøring av registerdata og behov for varig ansvar utover prosjektleveranser.

Erfaringene fra piloten, kombinert med utfordringer knyttet til prosjektleveranser, rekruttering og utviklingskapasitet, førte til en bredere satsing på produktorganisering fra 2022. Produktområdene inngår i en matriseorganisasjon, der personalansvar ligger i linjen, mens produktteamene har ansvar for drift, forvaltning og videreutvikling av digitale løsninger.

Samspeillet med linjeorganisasjonen, særlig rollen som registertjenesteeier, framstår som krevende. Det er uklare grenser for autonomi, myndighet og styring, og det eksisterer ulike virkelighetsforståelser mellom fagmiljøer og produktorganisasjon. Eiermøter og veikart er sentrale mekanismer for samordning, men felles forståelse er fortsatt under utvikling.

BRsys-prosjektet har vært den viktigste kilden til nye digitale løsninger, som etter hvert overføres til produktområdene. Overgangen fra prosjekt til produkt vektlegger kontinuitet i personell og langsiktig ansvar, men skjer ofte sent i utviklingsforløpet. Kapittelet viser også nye former for samspill, der produktområder leverer til prosjekter, eller der prosjektfinansierte tiltak organiseres som produktområder.

Brønnøysundregistrene illustrerer et dynamisk og komplekst samspill mellom prosjekt og produkt, der produktorganisering gradvis gir føringer for framtidig organisering av digitalisering, men fortsatt møter betydelige strukturelle og kulturelle utfordringer.

## 10. Analyse på tvers av casene

### 10.1 Innledning

Vi har analysert seks virksomheter i staten. I dette kapitlet går vi inn på funn og sammenhenger på tvers av casene. I 10.2 beskrives produktorganisering og samspill med linjeorganisasjonen. I 10.3 beskrives et konkret rammeverk for produktorganisering, mens porteføljestyling behandles i 10.4. Ulike former for samspill mellom prosjekt og produkt blir beskrevet i 10.5. Deretter rettes blikket framover. I 10.6 argumenteres det for at det relative omfang av prosjektorganisering de neste årene vil bli redusert, mens 10.7 tar for seg aktuelle spørsmål for prosjektlogikken og Statens prosjektmodell.

### 10.2 Produktorganisering og linjeorganisasjonen

Ideen om smidig produktorganisering viser til at digitalisering finner sted ved bruk av varige, tverrfaglige produktteam (og eventuelt produktområder), som har ansvar for utvikling, vedlikehold og forvaltning, hvor det er stort innslag av smidige arbeidsmåter, iterasjoner, det jobbes brukerorientert og teamet har stor grad av autonomi. Denne ideen eller «organisasjonsoppskriften» er sentral i de seks virksomhetene. I alle seks casene har man over tid fått et større innslag av produktorientering og -organisering. Her inngår økt aksept for smidig produktorganisering som virkemiddel, mer utbredelse av produktorganisering i form av produktteam og -områder, og økt innflytelse for denne måten å jobbe med digitalisering på. Dette støtter opp om og forsterker funnene i tidligere undersøkelser (Nesheim & Lekve, 2024a; Nesheim, 2025).

Økt produktorganisering har funnet sted som en gradvis prosess over tid, heller enn som en «Big bang» implementering av en ny måte å organisere og jobbe med digital utvikling på. Dette faller i tid sammen med mindre bruk av konsulenter. Måten denne prosessen konkret har funnet sted på varierer. Noen aspekter ved dette er:

- En gradvis erkjennelse av at det prosjektet man jobber med heller kan forstås som et varig domene som krever kontinuerlig utvikling og egner seg for produktorganisering (Fiskeridirektoratet).
- Man starter opp med et første produktteam, gjerne omtalt som pilotteam. Den konkrete bakgrunnen for dette teamet kan være ulikt. Over tid for denne måten å jobbe på større utbredelse (flere caser).
- Man jobber over tid mer på tvers av drift og utvikling, og mer teambasert. Teamet og arbeidsmåter blir etter hvert knyttet til et varig domene og forstås som produktteam (flere caser).
- Bruken av betegnelsen leveranseområder heller enn produktområder, gitt at dette var produktområdet «light», med begrenset autonomi, innflytelse og ressurser til utvikling (Politiet).
- Bruken av betegnelsen «produktleders team», for å unngå å utfordre linjeorganisasjonens myndighet (Skatteetaten).

Produktorganisasjonen består av et sett med produktteam og -områder. Grunnlaget for disse enhetene og prinsipper for gruppering kan variere. Noen domener avspeiler etatens «output» til brukerne; som dels er goder, dels er knyttet til kontroll og myndighetsutøvelse. Noen er «interne produkter» rettet mot tjenester eller avdelinger, eller en funksjon i virksomheten. Andre er produktområder og -team er knyttet til felles plattformer og digital infrastruktur, som støtter hele virksomheten.

Ved gradvis innføring av produktorganisering «møter» man hovedstrukturen eller linjeorganisasjonen. En mulighet er å at det byr seg en anledning til full gjennomgang og redesign av virksomheten basert på prinsippene i smidig produktorganisering (Nesheim & Lekve, 2024a og de Smet, 2018). I våre seks cases har dette ikke vært tilfelle, men SPK gjennomførte en (mindre radikal) strukturendring i 2023. Fellestrekk ved samspillet produkt- og linjeorganisasjon er:

- En ressursdimensjon, hvor ansatte blir allokert fra IT-enheter og enheter i kjernevirksomheten til produktteam. Her er det stort innslag av en «ny» type matriseorganisasjon, en ressurs/produktmatrise. Den ansatte har her sin personalleder i en seksjon eller avdeling, og blir allokert til et produktområde, eller team, hvor man utfører selve arbeidet.
- En oppgavedimensjon hvor arbeidet i produktdimensjonen bidrar med applikasjoner og verktøy til avdelingene i kjernevirksomheten. Her er spørsmålet a) om og i hvilken grad produktorganiseringen speiler linjeorganisasjonen, og b) hvordan linjeorganisasjonen påvirker arbeidet i produktdimensjonen, gjennom ulike arenaer og styringsmekanismer.

Dette bekrefter funnene i Nesheim og Lekve (2024b).

I de seks casene finner vi at man har organisert seg på ulike måter, noe som kan forstås ut fra virksomhetens karakter og prioriteringer. Politiet består av en kombinasjon av geografisk baserte enheter for politiarbeid vidt definert, og spesialiserte enheter som Kripos og Økokrim. Her er felleseheten PiT en viktig aktør i digitaliseringen. I SPK, Kartverket, Fiskeridirektoratet og Brønnøysundregistrene er man primært organisert etter formål/tjenester. I SPK og Kartverket speiler produktområdene langt på vei avdelingene i linjeorganisasjonen, og dette er delvis tilfelle også i Fiskeridirektoratet og Brønnøysundregistrene. Skatteetaten kombinerer organisering etter formål/tjenester (Folkeregisteret) og faser i verdikjeden<sup>6</sup>. Brukerdialog, Innsats og Innkreving. Utenom Folkeregisteret dekker flere produktområder og -team mer enn en divisjon. I alle casene, legger denne linjeorganisasjonen rammer for samspill med produktorganisasjonen, og for styring av produktområder og team.

### 10.3 Rammeverk for produktorganisering – eksemplet Skatteetaten

Etter hvert som produktorganiseringen får større innflytelse, er det etablert formelle dokumenter om dette. Vi vil her framheve retningslinjene i Skatteetaten, som skal dekke hele etaten og er resultat av et grundig arbeid over flere år<sup>7</sup>. Det skilles først mellom tre modeller for utviklingsarbeidet; prosjekter, produkter og eksperimentering. Et dokument fra etaten beskrives produktorientering helhetlig. Viktige elementer er:

---

<sup>6</sup> Fra 1.1.2026 justeres strukturen med en divisjon for Person og en for Næring; altså basert på gruppering etter målgruppe.

<sup>7</sup> Dette kan forstås som et felles rammeverk med avklaringer og retningslinjer, med en langsiktig tidshorison. For ordens skyld: Når vi framhever dette rammeverket fra Skatteetaten, ligger det ingen sammenlignende vurdering med andre etater bak.

- Fem målsetninger for produktorientering
- Produktorganiseringen med produktområder og -team
- Rollefordelingen mellom produktleder, linjen i de fire kjerne-divisjonene og linjen i IT
- Mekanismer: Eiermøte, målbilde, veikart og virkningsanalyse
- Ansatte involvert i produktområdene blir nå mer tydelig organisert i en matrise, med en personalleder i linjen, mens man jobber primært i et produktteam.

## 10.4 Samspill prosjekt og produkt

I «før-situasjonen» fant digital utvikling typisk sted i prosjekter (ofte med et stort innslag av konsulentoppdrag), der løsninger og applikasjoner etter prosjektslutt ble overført til og iverksatt i linjeorganisasjonen. Dette er i samsvar med bildet av en prosjektstøttet organisasjon, der digitaliseringsprosjekter bidrar til å utvikle organisasjonen. Innføring av produktorganisering endrer dette mønsteret. Undersøkelsen avdekker at det er viktige innslag av, og samspill mellom, elementer fra prosjektmodellen<sup>8</sup> og produktmodellen i hver av de seks casene. Vi finner ulike typer avhengigheter og sameksistens mellom disse. Ut fra våre analyser kan syv former beskrives.

I hver av disse formene vil linjeorganisasjonen ha betydning og innflytelse. Dette kan være knyttet til allokering av ressurser, «mottak» av ytelser og verktøy, eller indirekte påvirkning gjennom prinsipper for gruppering. Hvordan linjeorganisasjonen påvirker «produkt-prosjekt»-spillet kan imidlertid variere innen hver av disse formene. De syv formene beskrives derfor utelukkende gjennom forbindelsene mellom «prosjekt» og «produkt». De syv formene er:

A. Prosjektet blir over tid endret til et produkt, med tilhørende organisering.

Her starter man med et utviklingsprosjekt rettet mot å forbedre de digitale løsningene innen et avgrenset domene. Over tid oppstår det gradvis en erkjennelse av at de aktuelle verktøyene er et sett med del-produkter med lang levetid og behov for kontinuerlig utvikling, heller enn ferdige løsninger som kan leveres innen en sluttdato. Det blir opprettet produktteam, og man finner (nye) former for finansiering av dette. Saga i Fiskeridirektoratet er et eksempel på dette.

B. Prosjektet skaper produktet, som opprettes etter prosjektgjennomføring.

Utviklingsarbeidet blir utført i et prosjekt/program, hvor det er midlertidige enheter, prosjektfinansiering og -styring. Når utviklingsarbeidet er ferdig (eller i slutfasen), overføres løsningene til et eller flere nyopprettede team. Her vil produktteamene dermed ha liten innflytelse på de initiale løsningene, men overtar ansvaret for videreutvikling, vedlikehold og drift. En nøkkelfaktor ved denne overleveringen vil være kontinuitet på personalsiden, at de som skal jobbe i produktteamet var aktive bidragsytere i utviklingsprosjektet.

C. Prosjektets løsninger overføres til eksisterende produktteam fortløpende.

Utviklingsarbeidet blir utført i et prosjekt/program, hvor det er midlertidige enheter, prosjektfinansiering og -styring. Forskjellen fra (B) over, er at det finnes produktteam og at løsninger overføres fortløpende heller enn ved slutføring av prosjektet. Et ytterpunkt er at det finnes en produktorganisasjon fra starten av utviklingsprosjektet. Desto tidligere et produktteam blir opprettet, jo større

---

<sup>8</sup> I noen tilfeller vil det være et programnivå, som altså er summen av et sett med prosjekter. For å forenkle framstillingen benyttes i hovedsak prosjektbegrepet.

mulighet for innflytelse. I disse løsningene vil prosjekt- og produktorganisasjonen eksistere samtidig. Her vil det være stor avhengighet og tilhørende krav til felles forståelse, dialog og samordning mellom prosjektet og produktorganisasjonen.

Det vil her være «mellomformer» mellom (B) og (C) alt etter når det opprettes roller og enheter for produktdimensjonen.

D. Et produktteam bidrar med leveranser i prosjektet.

I likhet med (B) og (C) er det her prosjektet som er dominerende. Noe av arbeidet utføres på bestilling av et eller flere produktteam. Bakgrunnen kan være ulik, fra at man ønsker bidrag fra et team som jobber innen prosjektets domene, til at et produktteam har relevant kompetanse eller ledig kapasitet på det aktuelle tidspunktet. Sett fra produksiden kan dette i noen tilfeller være tvetydig. Noen produktteam leverer løsninger på et område hvor man senere skal ha et langsiktig ansvar for vedlikehold og drift. For andre team vil en konsekvens være at andre oppgaver må nedprioriteres til fordel for prosjektets behov.

E. Prosjektet er en undermengde av et produkt.

Her vil man ha den motsatte situasjonen av (D). Det er etablert en produktorganisasjon. Noe av utviklingsarbeidet finner sted løpende i produktteamet eller -området, men i noen tilfeller etableres det et prosjekt innen produktets domene. Et nøkkelspørsmål er hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å opprette et prosjekt. I gjennomføringsperioden gjelder det å finne gode mekanismer for samordning mellom produktet og prosjektet. En mulighet er at en produktleder også er prosjektleder, alternativt at det blir utnevnt en egen prosjektleder.

Skillet mellom D og E viser til om prosjektet eller produkter er toneangivende, og hvem som leverer til hvem. Her kan det være ulike tolkninger og justeringer over tid.

F. Det etableres et prosjekt når et tiltak krever samordning mellom enheter.

Prosjektet vil her berøre flere produktområder, avdelinger eller etater. Samordning på tvers av hierarkiet er typisk mer krevende enn samordning internt i enhet. Et prosjekt gir en (ofte) velkjent ramme for organisering og styring, synliggjør strategisk prioritering og formaliserer tilgang på menneskelige ressurser. Dette trekker i retning av prosjekt- eller enn produktorganisering.

G. Smidig produktutvikling i produktorganisasjonen med prosjektfinansiering.

Her er utviklingstiltaket finansiert gjennom Statens prosjektmodell med tilhørende krav til utredning og kvalitetssikring, styring og kontroll fra eierdepartementet, samtidig som utviklingen i stor grad finner sted i produktteam som jobber brukerorientert, med hyppige iterasjoner og stor grad av autonomi. Dette er en særlig interessant form for samspill av to grunner. For det første vil ikke en av logikkene per definisjon være dominerende, som i formene over. Enkelt sagt er prosjektlogikken styrende i tidlige faser, mens gjennomføringen finner sted i en produktorganisasjon. Produktorganisasjonen kan også påvirke arbeidet i prosjektfasene knyttet til KS1 og KS2. I gjennomføringsfasen kombineres produktmodellen med krav til styring med opprinnelse i prosjektmodellen og tradisjonell styring fra eierdepartementet. Det sentrale styringsdokumentet er i mindre grad et detaljert styringsverktøy for gjennomføring, og i større grad et institusjonelt forankret knyttet til legitimitet, finansiering og overordnet retning. For det andre vil det være stor avhengighet, med tilhørende potensiale for spenninger mellom «prosjekt» og «produkt».

Vi finner empirisk støtte for denne hybriden i Politiet (produktområdet «Fra hendelse til avgjort sak»), Statens pensjonskasse (POL 25, fase 3) og Statens kartverk (Eiendomsdivisjonen). Fire viktige likhets-trekk mellom disse casene er:

- Den aktuelle formen er et resultat av økt betydning og innflytelse av smidig produktorganisering over tid. Her har det vært bevisst påvirkning og aktiv dialog fra produktentusiastenes side, som dels har møtt motstand fra styringsmiljøene.
- Framvekst av aktiviteter knyttet til en «buffer-funksjon» mellom de to logikkene. Her inngår å «oversette» mellom innarbeidede krav til styring på den ene siden, og hensynet til å la produktteamet jobbe med smidige arbeidsmåter på den andre siden. Denne funksjonen kan ivaretas av ulike konkrete roller som produktområdeleder eller en leder for forretningsutvikling i en divisjon.
- Evne til å håndtere relasjoner med mange interessenter var viktige for veien mot denne hybride løsningen, samt håndteringen av denne i dag.
- God dialog med eierdepartementet (en slik opplevelse finner vi i de tre virksomhetene).

Økt innflytelse for produktlogikken følger imidlertid av forskjeller i forløp og prosesser over tid. I Statens pensjonskasse avspeiler den hybride løsningen justeringer i organisering og styring av et stort program over tid. Den hybride løsningen etableres i en sen fase av programmet som en følge av gradvis økt innflytelse fra produktorganiseringen. I Politiet er forløperen leveranseområder og *et* pilotområde, hvor sistnevnte oppnår felles finansiering av utvikling og drift. Her går man på to år fra minimumsfinansiering av produkter til langt på vei gjennomslag for produktmodellens ønskede krav til styring («Produkt først»). I Statens kartverk har det funnet sted en gradvis utvikling av samspeillet mellom de to logikkene i en divisjon.

En annen forskjell er finansieringen. Det aktuelle området i Politiet blir finansiert fra en kilde som dekker både drift og utvikling, noe som forenkler styringslinjene. Produktteamene i SPK jobber med separate midler til programarbeid og drift, noe som i hovedsak samordnes på produktområdenivå. Den aktuelle divisjonen i Kartverket har også både drifts- og prosjektfinansiering, og må derfor forholde seg til to styringslogikker.

## 10.5 Porteføljestyling

Vi har i rapporten vist innflytelse fra smidig produktorganisering og hvordan «prosjekt» og «produkt» eksisterer side-ved-side i organisasjonen. Som en følge av dette endres både premissene for, og innholdet i porteføljestyling. I «før»-situasjonen var dette entydig knyttet til porteføljen av prosjekter og/eller programmer. Virksomheten var typisk en prosjektstøttet organisasjon, der digital utvikling fant sted i separate midlertidige enheter, som ble styrt gjennom metoder og mekanismer fra «verktøykassen» i prosjektfaget.

Premissen er dermed at porteføljestyling er styring av utviklingsprosjekter. Når mye digital utvikling finner sted i produktteam og -områder endres dette. Det kan ikke lengre settes likhetstegn mellom endring og utvikling på den ene siden, og prosjekt som organisatorisk løsning på den andre siden. Faglig sett vil dermed temaet «Porteføljestyling av digitaliseringsprosjekter» utfordres. Satt på spissen: Summen av digitaliseringsinitiativer er ikke lengre summen av digitaliseringsprosjekter. Dette trekker i retning av endring i grunnleggende antakelser, hvor etablerte begreper delvis mister forklaringskraft, grunnet framvekst av nye empiriske løsninger.

Virksomhetene må nå forholde seg til spørsmålet «hvordan skal utviklingstiltakene styres?», heller enn «hvordan skal utviklingsprosjektene styres?». Over tid ser vi at virksomhetene i denne studien delvis har et nytt «mindset» og en ny tilnærming til dette. Dette håndteres på ulike måter:

- Fiskeridirektoratet har styrket innsatsen mot prioritering av og styring av prosjekter, gjennom oppretting av et porteføljestyre og et prosjektkontor. Denne intenderte profesjonaliseringen av prosjektstyring har funnet sted samtidig som det er stort innslag av produktorganisering, hvor mye av utviklingen finner sted.
- Skatteetaten skiller mellom tre modeller for utvikling; prosjekter, produkter og eksperimentering. Den samlede porteføljen av utviklingstiltak dekker disse tre modellene. Porteføljestyringen skal se alle tiltak i sammenheng. Det er også utviklet separate modeller for hver av de tre modellene.
- Politiet har et porteføljestyre hvor alle investeringer og store prioriteringer behandles, inkludert digitalisering (og produktområdet «Fra hendelse til avgjort sak»).
- I Brønnøysund-registrene er det en pågående prosess der porteføljestyret skal utvide sitt domene utover prosjekter, til også å omfatte utvikling som finner sted i produktorganisasjonen.
- I Kartverket og SPK finner styringen av utviklingsporteføljen i liten grad sted i et eget porteføljestyre. Her benyttes primært andre arenaer for samordnet styring av digital utvikling.

De seks virksomhetene har dermed valgt ulike løsninger for styring av utviklingstiltak, i en situasjon der man arbeider innen både prosjekter og produktenheter. Samtidig må det tas høyde for at dette er prosesser under utvikling i ulike stadier mellom virksomhetene.

## 10.6 Framtidsutsikter: Utviklingsprosjekter og produktorganisering

I 10.4 beskriver vi syv former for samspill mellom de to modellene. Her vil vi omtale *antatt fordeling* av de to måtene å organisere digital utvikling på i staten *framover*. Vår hypotese er at økt innslag av produktorganisering vil redusere det relative omfanget av prosjektorganisering i digital utvikling i staten. Det vil være usikkerhet om omfang og tidsforløp av denne antatte endringen, både for staten totalt og i de enkelte etater og virksomheter. For ordens skyld: Det ligger her ingen synspunkter om dette er en hensiktsmessig utvikling. Påstanden er ikke normativ.

Den empiriske analysen i de seks casene peker på følgende drivkrefter for økt relativ betydning av produktorganisering framover:

- Virkelighetsforståelsen knyttet til smidig produktorganisering, med tilhørende verktøy og kompetanse, har fått større gjennomslag over tid i statlige etater.
- Det er en omfattende utveksling av erfaringer, med fokus på smidig produktorganisering på flere arenaer mellom statlige etater. Dette inkluderer nettverk for smidig produktutvikling i offentlig sektor og innlegg på LinkedIn.
- Digitaliseringsdirektoratet er en viktig aktør som gir råd og tilbyr arenaer for erfaringsutveksling om digitalisering. I tillegg til dialog knyttet til Prosjektveiviseren legges det større vekt på produktorganisering. Digitaliseringsdirektoratet har nå publisert et sett med anbefalinger om produktorganisering og -utvikling.
- Ut fra vår analyse peker noen etater på en god dialog med aktuelt eierdepartement. Man kan ikke generalisere fra disse observasjonene til staten som helhet, men dette kan indikere forståelse for en skjønnsmessig og mer «smidig» tilnærming til styringsdimensjonen.

- I etatene er det gjennomført mange store løft innen digitalisering. Det vil selvsagt oppstå nye behov framover, men i noen etater er deler av potensialet av digital utvikling tatt ut.
- Det er gjort store løft i mange prosjekter, organisert i og utført av midlertidige enheter. Man ser for seg at videre kontinuerlig utvikling, vedlikehold og drift deretter blir utført i produktorganisasjoner. Dette vil medføre at behovet for framtidige løft i form av prosjekter blir redusert.
- Det er også i noen etater gjort store løft med prosjektfinansiering, hvor mesteparten av arbeidet er utført av produktorganisasjonen. Innen disse domenene er produktorienteringen allerede etablert, og dette bidrar enda sterkere til framtidig reduksjon av organisering av utvikling i prosjekter.
- I andre tilfeller overtar produktområder og -team ansvaret for utvikling, uten at det på forhånd er blitt gjennomført større løft i form av prosjekter. Dette vil etablere et ansvar for utvikling før det er etablert prosjekter.

Disse åtte faktorene er empirisk baserte, og trekker alle i samme retning. Samtidig kan det være forhold som kan svekke betydningen av produktorganisering. Her inngår:

- Statens prosjektmodell og Prosjektveiviseren har bidratt til innarbeidede virkelighetsforståelser, arbeidsmåter og praksiser i digitalisering. Man opplever kontroll og styring, på politisk nivå, og internt i departementer, etater og virksomheter. Dette er faktorer som kan trekke i motsatt retning.
- Prosjektstyring- og ledelse er en etablert profesjon, med potensielt stor egyptyngde og innflytelse.
- Fremveksten av produktorganisering bygger delvis på kritikk av prosjektlogikken og har ofte vunnet fram trass i motstand fra styrings- og prosjektmiljøene. Framtidige (mulige) fiaskoer og uheldige konsekvenser som kan føres tilbake til smidig produktorganisering kan svekke argumentene for denne organisatoriske løsningen. Hvis man får «produktfiaskoer», og dårligere resultater av denne måten å jobbe på kan denne utviklingen gå i en annen retning.
- Økt produktorganisering oppleves av noen aktører å fordre andre former for finansiering enn det som ligger til grunn for «store satsinger» innen en prosjektlogikk. Imidlertid: Hvis praksiser for finansiering vanskelig lar seg endre, vil dette bremse økt utbredelse av produktorganisering.
- Mange utviklingstiltak er i sin natur tverr-sektorielle eller har konsekvenser for flere enn en etat. Her vil det være vanskeligere å etablere og vedlikeholde en produktlogikk over tid.
- Nye krav til sikkerhet, totalforsvar, KI og uforutsette utfordringer kan fremme slike tverr-sektorielle tiltak, der produktorganisering oppfattes som mindre egnet.

Vi har empirisk støtte for faktorene som fremmer produktorganisering. Den andre faktorene peker på forhold som trekker i motsatt retning. Vår vurdering er derfor at summen av de første faktorene veier tyngre enn den siste gruppen av faktorer. Dette trekker i retning av en hypotese om mer produktorganisering og mindre prosjektorganisering av digitale utviklingstiltak i årene framover.

## 10.7 Framtidsutsikter: Finansiering og samspill mellom prosjekt og produkt

Innholdet i denne rapporten kan være relevant for prosjektlogikken generelt og Statens prosjektmodell spesielt, langs flere dimensjoner. Vår hypotese er altså at det vil bli relativt mer bruk av produkt-

organisering og mindre bruk av prosjektorganisering over tid i digital utvikling. Dette kan være aktuelt for staten totalt og for hver enkelt etat. Dette er en hypotese om fremtiden, med tilhørende usikkerhet. Det ligger ingen normativ vurdering (f.eks. «Dette er gunstig») i denne hypotesen.

Og: En mulig endring i omfang av midlertidig organisering *medfører ikke i seg selv* endring i de andre aspektene i prosjektlogikken, som finansiering og krav til styring og kontroll. I mange tilfeller «treffer» heller ikke digitale utviklingstiltak Statens prosjektmodell, pga. at omfanget av utviklingstiltakene er mindre enn terskelverdien 300 mill. kr.

Kjernen i Statens prosjektmodell er krav til konseptvalgutredning (KVU) og kvalitetssikring av forprosjektet (KS2). Det er ingen krav til gjennomføringsfasen som sådan i denne modellen. Samtidig vil innholdet i KS1 og KS2 legge føringer for å påvirke arbeidsmåter og styring i gjennomføringsfasen. For det første er detaljeringsgrad, ressursbruk og tid i disse fasene av betydning. For det andre inngår særlig «Det sentrale styringsdokumentet» som et viktig grunnlag for oppfølging og kontroll av eierdepartement og etat. Valgene som reflekteres i dette styringsdokumentet, inkludert detaljeringsgrad, fleksibilitet i spesifikasjoner, fokus, konkrete målsetninger og milepæler vil påvirke arbeidet i gjennomføringsfasen. Jørgensen (2024) sannsynliggjør at dette også kan påvirke utfallet: «Kravspesifikasjoner og planlegging med mindre grad av detaljering og som muliggjør større fleksibilitet i gjennomføringen, gir i gjennomsnitt, men ikke alltid, bedre gjennomføring av smidig IT-utvikling» (side 84).

Det er viktig å forstå hvordan arbeidsmåter og organisering i gjennomføringsfasen forstås innen denne modellen. I det sentrale styringsdokumentet (i fase 2) omtales prosjektmål (som del av «overordnede rammer»), prosjektstrategi og prosjektstyringsbasis som nøkkelementer (Finansdepartementet, 2025). Her legges dermed et prosjekt-«mindset» til grunn for fasene etter KS2, altså for gjennomføringen.

Det framgår videre for retningslinjene for Statens prosjektmodell at digitaliseringsprosjekter ofte gjennomføres etter smidige metodikk og produktorganisering (Finansdepartementet, 2020, 2025). Samtidig pekes det på at digitaliseringstiltak ofte ikke etableres som organisatorisk klart avgrensede prosjekter: «De kan oppstå og opptre delvis som del av løpende virksomhetsutvikling eller som tiltak i et helhetlig program» (Finansdepartementet 2025: 21).

Vi har vist hvordan produktorganisering faktisk kombineres med prosjektfinansiering i Statens prosjektmodell. Produktorganisering med smidige arbeidsmåter benyttes i gjennomføringsfasen. Ut fra vår analyse vil det sentrale styringsdokumentet fungere mindre som et detaljerende styringsverktøy for gjennomføring, og mer som et institusjonelt anker som sikrer legitimitet, finansiering og overordnet retning. Gjennomføringen i produktteam/-områder ser ut til å kreve samtidig betydelig oversettelse, frikobling og pragmatisk tolkning for å muliggjøre brukerorientert.

I forlengelsen av dette kommer følgende: En veletablert produktorganisasjon vil ikke bare være sentral i gjennomføringsfasen. Avhengig av tidspunktet for etablering av produktorganisasjonen, vil aktører og virkelighetsforståelser knyttet til produktet kunne øve innflytelse i på konseptutvikling (fram til KS1) og forprosjektet (fram til KS2). Innflytelsen vil vær knyttet til aktører i ulike produktroller, deres deltakelse i aktuelle fora og arenaer, samt påvirkning av virkelighetsforståelse fra et produktutgangspunkt.

Roller knyttet til produktet kan dermed påvirke tidligfase for et tiltak innen Statens prosjektmodell. Denne innflytelsen vil variere mellom etater og mellom digitaliseringstiltak. Samlet viser dette hvordan

elementer fra Statens prosjektmodell og en framvoksende produktorganisering kan påvirke hverandre gjensidig: Føringer knyttet til krav i førstnevnte legger rammer for gjennomføring innen en produktorganisasjon, samtidig som produktorientering og -organisering kan påvirke innhold og arbeidsmåte i tidlige faser av digitaliseringstiltaket.

Vi kan også peke på noen mekanismer som kan legge et press på bruk av prosjektlogikken for digitalisering i staten generelt, og ikke knyttet til Statens prosjektmodell spesifikt. Et aktuelt forløp er at digitalt utviklingsarbeid i større grad vil finne sted innen varige produktområder og -team (se 10.5 over). Her vil det være gjennomslag for ideene bak smidig produktorganisering hos nøkkelaktører, noe som både angår oppstart av endringsinitiativer, gjennomføring, samt forståelsen av tidsforløpet i digital utvikling. Det er kjent at det ofte kan være et ønske om større basisfinansiering av produktorganisasjonen (som også inkluderer utvikling). Dette har kommet til uttrykk både i den offentlige debatten om digitalisering (Nesheim & Lekve, 2024), i analysen i Jørgensen (2024), samt i diskusjoner og rapporter fra ledernetverket SKATE i offentlig sektor. Det er mulig med alternativer som mer stegvis finansiering, iterativt arbeid med spesifikke utviklingstiltak, innslag av eksperimentering og andre alternativer for finansiering (jf. Ngereja & Jørgensen, 2025; Roksvaag mfl. 2026). På den annen side: Prosjektlogikken er godt forankret i staten, og aktører som eierdepartementene kan ha en annen tilnærming til dette.

For tiltak over terskelverdien på 300 mill. kr kan et mulig forløp være økt innslag av produktorganisering, kombinert med finansiering innen Statens prosjektmodell. Etablerte rammer for planlegging, finansiering og styring av digitalisering (knyttet til KS1 i og KS2) er institusjonalisert, og godt forankret i politiske prosesser, i departementene og etatene. For store tiltak vil det derfor være lite realistisk å styre unna dette. En hypotese er dermed økt utbredelse av produktorganisering i gjennomføringsfasen, innenfor prosjektfinansiering med tilhørende rammer for prosjektstyring.

I rapporten har vi beskrevet tre empiriske tilfeller av produktorganisering med prosjektfinansiering innen Statens prosjektmodell, som er en hybrid løsning som kombinerer elementer av de to logikkene. Et viktig spørsmål er om dette viser seg å være hensiktsmessige og varige løsninger over tid, eller en midlertidig «overgangsform». Vi kan peke på ulike mekanismer her. For det første legger mange intervjuobjekter vekt på at denne hybridene så langt er en god løsning, der man håndterer elementer fra begge logikkene. Det pekes på at man har god oppfølging og dialog mellom relevante aktører internt og mellom etat og aktuelt eierdepartementet. Forløp og konkret mønster i samspillet varierer, og må forstås ut fra kontekstuelle forhold i de tre virksomhetene. To nøkkelfaktorer er imidlertid evnen til å «oversette» mellom prosjekt- og produktlogikken, og ha gode tillitsfulle relasjoner mellom involverte aktører.

Ut fra analysen over kan vi også peke på to ulike motforestillinger mot denne hybride løsningen. For det første er noen av informantene skeptiske til prosjektmodellen og det de oppfatter som tilhørende rasjonale og virkelighetsforståelse. Tids- og ressursbruk i tidligfase, og faktisk styring i gjennomføringsfasen oppfattes delvis som symbolsk og unødvendig, som har liten substansiell verdi og primært bidrar til å sikre legitimitet i forhold til anbefalt modell. Over tid bør man derfor finne bedre løsninger på finansiering og styring av digitalisering, heter det.

Det er også innslag av en «motsatt skepsis» til de aktuelle hybridene: Det er fare for lav grad av kontroll og styring. I mange av etatene har prosjekt- og styringsmiljøene vært på defensiven, som en følge av innflytelse fra eksterne forbilder, «smidigentusiaster» og utbredelse av produktorganisering (se også

Nesheim & Lekve, 2024a). Det kan være underliggende skepsis til rendyrket produktorganisering i disse fagmiljøene, som kan komme til uttrykk, særlig hvis man framover ikke oppnår de resultater som forestilles. Tradisjoner og praksiser i etatenes eierdepartementer kan også spille inn. Dette kan forsterkes hvis sentrale aktører knyttet til Statens prosjektmodell opplever at planlegging, kontroll og styring justeres i en lite hensiktsmessig retning.

Et annet spørsmål er andelen av digitaliseringstiltak som overstiger terskelen for Statens prosjektmodell. Når mer av digital utvikling finner sted gjennom kontinuerlig utvikling og justering i varige produktteam, vil vi anta at det blir færre større satsinger enn det ellers ville blitt. Effekten av økt innslag av produktorganisering over tid vil dermed redusere andelen av digitaliseringstiltak som faller inn under Statens prosjektmodell.

For utvikling som i utgangspunktet krever lavere kostnader enn terskelverdien for Statens prosjektmodell kan det også forventes endringer. Her vil det i utgangspunktet også være innslag av prosjektfinansiering og -styring, med utgangspunkt i Prosjektveiviseren og spesifikke tiltak (eksempel Stimulab, Medfinansieringsordningen). Når gjennomføringen helt eller delvis finner sted i en produktorganisering, vil man også her finne et samspill mellom prosjektfinansiering og produktorganisering. Uten å kommentere de spesifikke ordningene, vil vi anta at økt produktorganisering og tilhørende argumenter for produktlogikken, vil trekke i retning av høyere basisfinansiering (som dekker både drift og utvikling) for produktteam og områder. Vi vil anta at det også i større grad åpnes for mer stegvis finansiering av digitale utviklingstiltak.

For å oppsummere: Vi har her pekt på ulike mekanismer når det gjelder fremtidig produktorganisering og prosjektfinansiering/-styring av digitaliseringstiltak. Dette er mekanismer som springer ut av et komplekst bilde av interesser, med aktører med ulike roller, arbeidsområder og situasjonsforståelser. Ut fra dette kan vi presise spørsmål og formulere hypoteser om mulige framtidige utviklingstrekk<sup>9</sup>. Fire hypoteser er:

- Det vil over tid være økt innslag av hybride løsninger for digitaliseringstiltak over terskelverdien for Statens prosjektmodell.
- Disse hybride løsningene kan være ustabile mellomformer.
- Det vil over tid være en mindre andel av digitaliseringstiltak som overstiger terskelverdien for Statens prosjektmodell
- Det vil over tid være større innslag av a) høyere basisfinansiering for produktteam og b) mer stegvis finansiering av digitaliseringstiltak, for tiltak under terskelverdien for Statens prosjektmodell.

---

<sup>9</sup> Dette er altså prediksjoner om fremtiden, ikke påstander om hva som er ønsket utvikling.

## Referanser

- Beck, K., Beedle, M., van Bennekum, A., Cockburn, A., Fowler, M., Grenning, J., Highsmith, J.A., Jeffries, R., Kern, J., Marick, B., Martin, R., Mellor, S., Schwaberm, K., Sutherland, J. & Thomas, D. (2001). Manifesto for agile software development. <http://agilemanifesto.org>. Accessed March 25, 2023.
- Berg, H., Holgeid, K., Jørgensen, M. & Volden, G. H. (2021). Hvordan lykkes med digitalisering. En undersøkelse av nyttestyring i IT-prosjekter i offentlig sektor. Concept-rapport, nr. 64.
- Bergman, E. & Ha, G.A. (2003). Smidig organisering i offentlig sektor med sterkt kontrollerte retningslinjer og krav. Et kvalitativt casestudie om smidig organisering i Politiets IT-enhet. Masteroppgave, Norges Handelshøyskole.
- Cagan, M. (2020). *Empowered: Ordinary people, extraordinary products*. John Wiley & Sons.
- de Smet, A. (2018). The agile manager: Who manages in an agile organization (and what exactly do they do)? *McKinsey Quarterly* July:1–6.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (2024). Fremtidens digitale Norge. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030. Rapport.
- Dingsøy, T., Bjørnson, F. O. & Sporse, T. T. (2021). Organisering av digitaliseringsprosjekter. Concept, NTNU.
- Finansdepartementet (2020). Digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell. Veileder.
- Finansdepartementet (2025). Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. Rundskriv, 21.november 2025.
- Finne, H. (2019). Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter: eksperters erfaringer og vurderinger. Concept rapport, nr. 56.
- Hellebust, C.A., Karlsen, M.A., Pedersen, H. & Reisæter, H.L. (2023). Er rammene for finansiering og styring av digital tjenesteutvikling begrensende for verdiskaping i offentlig sektor? Masteroppgave, Norges Handelshøyskole.
- Iden, J., Danilova, K. & Osmundsen, T. (2022). *Digitaliseringsledelse*. Fagbokforlaget.
- Jørgensen, M., Hannay, J., Lassenius, C., Ngereja, B. & Patón-Romero, J. D. (2024). Effektiv oppstart av smidig IT-utvikling. Concept-rapport, nr. 78.
- Jørgensen, M. (2024). Smidigere oppstart av smidig IT-utvikling i offentlig sektor. *Magma*, 27(1).
- Landmark, A.D. (2025). Smidig i Statens prosjektmodell. Sintef, rapport 01024.
- Lundin, R. A. (2016). Project society: paths and challenges. *Project Management Journal*, 47(4), 7-15.
- Nesheim, T. (2023). Deprojectification of agile: The new orthodoxy of long-term product teams. *Irish Journal of Management*, 42(2), 160-173.
- Nesheim, T. (2025). The structuring of a (semi) agile-based organization: product orientation in a state agency. *Management Research Review*, 48(2), 287-306.

- Nesheim, T. & Lekve, I. (2024b). Kampen om digitaliseringen: utviklingsprosjekt eller produktorganisering? *Stat & Styring*, (2), 80-86.
- Nesheim, T. & Schou, P. K. (2024). Where projects and non-projects coexist in the core challenges for frontline managers. *International Journal of Managing Projects in Business*, 17(4-5), 686-705.
- Nesheim, T. (2026). Beware of tunnel vision: Mechanism of deprojectification in organization. Forthcoming in *International Journal of Project Organisation and Management*.
- Ngereja, B. & Jørgensen, M. (2025). An overview of the use of alternative funding and contracting approaches relevant for agile software development: A systematic review of real-life experiences. *Journal of Systems and Software*, 112680. <https://doi.org/10.1016/j.jss.2025.112680>
- Riksrevisjonen (2023). Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering i politiet. Dokument 3:7 (2023–2024).
- Roksvaag, K., Øye, S.B. & Rasmussen, I. (2026). Samfunnsøkonomisk analyse av endret modell for tidligfasefinansiering av offentlige digitaliseringsprosjekter. Rapport.
- Saldana, J. (2013). *The coding manual for qualitative researchers*. Sage, L.A.
- Skelton, M. & Pais, M. (2019). Team topologies. *IT Revolution*, Portland, OR
- Snow, C. C., Fjeldstad, Ø. D. & Langer, A. M. (2017). Designing the digital organization. *Journal of Organization Design*, 6(1), 7.
- Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. (1995). Explaining development and change in organizations. *Academy of management review*, 20(3), 510-540.
- Yin, R.K. (2018). *Case study research: Design and methods*. Sage, Thousand Oaks, CA.

Denne rapporten analyserer organisering og styring av digitalisering i statlige etater, med særlig vekt på samspillet mellom utviklingsprosjekter og smidig produktorganisering. Studien bygger på en kvalitativ fler-casestudie av seks statlige etater og kombinerer dokumentanalyse med 48 dybdeintervjuer. Funnene viser at digital utvikling i økende grad skjer i hybride løsninger der prosjekter, produkter og linjeorganisasjon sameksisterer. Produktorganisering har fått økt utbredelse og legitimitet, men er i hovedsak innført gradvis og pragmatisk. Rapporten identifiserer flere former for samspill mellom prosjekt- og produktlogikk.

# SNF



**Samfunns- og næringslivsforskning AS**

Centre for Applied Research at NHH

Helleveien 30  
NO-5045 Bergen  
Norway

P +47 55 95 95 00

E [snf@snf.no](mailto:snf@snf.no)

W [snf.no](http://snf.no)