

A photograph of children playing in a fountain. Two boys in the foreground are seen from behind, wearing backpacks (one green, one blue) and splashing water. A girl is visible behind them. The scene is bright and sunny, with trees in the background.

IT I PRAKSIS 2019

STRATEGI, LEDELSE, TRENDER OG
ERFARINGER I NORSKE VIRKSOMHETER

RAMBOLL

VISMA

IKT NORGE

IT i praksis 2019

12. årgang

© Rambøll Management Consulting AS

Redaksjon:

Morten Skodbo, Lars van Marion, Ane Hallan Kløvrud, Odd Ingebretsen, Rune Dypdalen, Iris Maria Makridis, Lars Loftaas, Petter Vifladd, Cathrine West, Espen Trømborg, Philip Nur, Henrik Andersen, Helene Lindeman, Tonje Kristiansen Sandnes, Ole Andreas Sørhuus v/
Rambøll Management Consulting.

Utgitt av:

Rambøll Management Consulting AS

Postboks 427 Skøyen

0213 Oslo

Telefon +47 22 52 59 03

www.ramboll-management.no

Gjengivelse av undersøkelsen er tillatt, så fremt Rambøll Management Consulting angis som kilde.

FORORD

Rambøll Management Consulting har for tolvte gang gleden av å presentere effekter av og utfordringer ved bruk av informasjonsteknologi hos de 500 største private og offentlig virksomhetene i Norge.

IT i praksis 2019 har vi valgt å gjøre et dypdykk i Norsk offentlig sektor. Rapporten er fokusert på digitalisering i statlige og kommunale virksomheter og søker å gi en status på hvor langt offentlig sektor har kommet i å utnytte digital og innovativ tjenesteutvikling og skape en bærekraftig offentlig sektor.

Gjennom rapportens beskrivelser av nå-situasjonen, utfordringer og beste praksis i norske virksomheter mener vi rapporten er et verdifullt verktøy for kvalitetssikring av dagens og fremtidens IT-strategiske beslutninger. Konkrete eksempler fra rapporten kan benyttes til å sette IT og digitalisering på dagsordenen hos toppledelsen og skape forståelse for betydningen og rekkevidden av IT i hele organisasjonen. *IT i praksis* kan bidra i den løpende debatten om digitalisering, både på virksomhetsnivå og i samfunnet som helhet.

Undersøkelsen er gjennomført fra februar til april 2018 blant øverste IT-ansvarlige (IT-direktører, IT-sjefer, CIO osv.) og øverste virksomhetsledere (adm. direktører, direktører, rådmenn osv.). *IT i praksis* omfatter også en omnibusundersøkelse gjennomført av Ipsos MMI blant et representativt utvalg av den norske befolkning.

IT i praksis er den mest omfattende undersøkelsen av sitt slag i Norge, og har oppnådd høy legitimitet blant beslutningstakere både på fag og IT-siden. *IT i praksis* gir mulighet til å sette modenheten til egen virksomhet i perspektiv, og til å følge med i ledelsen og bruken av IT.

Undersøkelsen er gjennomført av Rambøll Management Consulting i samarbeid med IKT-Norge, Visma, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Den norske dataforeningen. Rambøll Management Consulting ønsker å takke for sparring og støtte gjennom hele prosessen. Årets undersøkelse er også støttet av NTNU.

Rambøll Management Consulting bærer ansvaret for spørreskjemaenes utforming, gjennomføringen av undersøkelsen og rapportens vurderinger og konklusjoner. Vi mottar gjerne dine synspunkter, kommentarer og idéer knyttet til rapporten. Dette anser vi som verdifullt i arbeidet med å videreutvikle både metode- og datagrunnlag for undersøkelsen og rapporten.

Ta gjerne kontakt for å få en utdypende kommentar til temaene i *IT i praksis 2019*. Rambøll bidrar gjerne med konkrete forslag til hvordan rapporten kan brukes som et verktøy i kartleggingen av din virksomhets digitale modenhet og bruk av IT, og til å identifisere potensial og innsatsområder i arbeidet med digitalisering og innovasjon.

God fornøyelse med *IT i praksis 2019 – Digitaliseringsrapporten*.

Morten Skodbo, Direktør
Rambøll Management Consulting

Morten.skodbo@ramboll.com
@ITipraksis

INNHold

Forord	3
Digitaliseringens rolle i å skape en bærekraftig offentlig sektor	6
Strategiske utfordringer	10
Norges digitale tilstand – Status for digitaliseringen i offentlig sektor	23
IT i praksis 2019	
Rambølls digitale modenhetsmodell	27
Tjenestetrappa	35
Stategiske tilnærming til digitalisering	51
Innbyggerundersøkelsen	77
Brukerinvolvering i offentlige virksomheter	88
Samarbeid for bedre sammenheng	98
Gjenbruk, deling og orden i eget hus	112
Brønnøysundregistrene – felles datakatalog og api-katalog	118
Brukeren i sentrum hos byfogden	124
Innovasjon i offentlig sektor	131
Teknologiske trender	145
Metode og datagrunnlag	153
Teamet bak IT i praksis 2019	156

«Offentlig sektor har hovedrollen i utviklingen av et bærekraftig samfunn.»

DIGITALISERINGENS ROLLE I Å SKAPE EN BÆREKRAFTIG OFFENTLIG SEKTOR

Offentlig sektor har hovedrollen i utviklingen av et bærekraftig Norge. Det gjelder både som beslutningstaker, rammesetter og tjenesteleverandør, men også som en sterk pådriver og fasilitator for nytenkning. Digitalisering og innovasjon er nøkkelredskaper, men en forutsetning for å lykkes er å utnytte hverandres kompetanser og kapasitet.

«**Bærekraft**» handler om mer enn å redusere utslipp av klimagasser. FNs 17 bærekraftsmål og 169 delmål er forankret i en felles handlingsplan som skal bidra til å løse, store og komplekse samfunnsutfordringer fram mot år 2030.

Bærekraftsmålene rommer både miljømessige, økonomiske og sosiale forhold, og handler om at samfunnet som helhet skal bære framtidige generasjoner. Globale trender som urbanisering, befolkningsvekst og en aldrende befolkning er alle tilsvarende lokale utfordringer. Felles for alle målene er offentlig sektors rolle som samfunnsplanlegger og som drivkraft for å få til endring. Derfor må det også tenkes nytt om hvordan offentlig sektor forvalter samfunnsoppdraget knyttet til bærekraft, hvordan den organiseres og hvordan tjenester utvikles og tilbys.

Digitalisering blir et nøkkelredskap for å skape den positive utviklingen vi trenger.¹ Det er imidlertid ikke et entydig bilde av hvordan vi bør utnytte teknologi og digitale verktøy for å skape bærekraft. Tilgjengelige ressurser må anvendes mer effektivt og «smartere» enn det som gjøres i dag.

Når samfunnsmålene endres må også det etableres en felles problemforståelse blant aktørene, og nye samarbeid må oppstå for å håndtere dette. Det gjelder ikke bare samarbeid på tvers av sektorer, men også samarbeid mellom offentlig sektor, privat næringsliv, academia og sivilsamfunnet. Data er en driver for godt samarbeid når det deles og gjenbrukes på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Dette igjen krever gode finansieringsløsninger og digitaliseringsvennlige reguleringer.

IT i praksis 2019 søker å gi en status på hvor langt offentlig sektor har kommet i å utnytte digital og innovativ tjenesteutvikling for å skape en bærekraftig offentlig sektor.

Bærekraftbegrepet i offentlig sektor

Bærekraft i offentlig sektor favner bredt. I denne rapporten har vi valgt å fokusere på hvordan offentlig sektor bør jobbe med digitalisering for å bedre sin utnyttelse av ressurser, og dermed bidra til bærekraft. Bedre utnyttelse av det offentlige ressurser og en offentlig sektor som bidrar til sivilsamfunnet er direkte koblet til flere av bærekraftsmålene.

IT i praksis har plukket ut enkelte av FNs 17 bærekraftsmål som vi mener vil adresseres gjennom digitalisering og bedre ressursutnyttelse.



Bærekraftsmål 3 - God helse og velvære

Selv om norsk helsevesen er godt sammenliknet med flere andre land, vil behovet for helse- og

¹ Meld. St. 29 (2016-2017). Perspektivmeldingen 2017

velferdstjenester øke samtidig som vi får relativt færre i arbeidsdyktig alder. Framskrivninger fra SSB estimerer at innen år 2060 må én av tre arbeidstakere jobbe i helsesektoren dersom vi skal tilby samme nivå av tjenester som i dag. At dette skjer er samtidig lite sannsynlig. Utviklingen av helse og omsorgstjenester er slik sett ikke bærekraftig uten at vi tar noen større grep. Digitalisering og utnytting av ny teknologi blir helt avgjørende i arbeidet med å skape bærekraftige helse- og omsorgstjenester i Norge.

Bærekraftsmål 9 - Industri, innovasjon og infrastruktur og

Bærekraftsmål 11 - Bærekraftige byer og samfunn

Investeringer i innovasjon og infrastruktur er viktige drivere for verdiskaping. Bedre utnyttelse av felles og hverandres ressurser er her en nøkkelfaktor.

Bærekraftsmålet om innovasjon og infrastruktur er særlig aktuelt ettersom stadig flere flytter innover mot tettbygde strøk, både globalt og nasjonalt. Om lag 90 prosent av Norges befolkning bor i store, mellomstore eller små byregioner. Økt innbyggertetthet i disse områdene stiller større krav til infrastruktur - og medfører en rekke utfordringer som økt behov for transportløsninger og mer forurensning. Vekst i byregionene betyr imidlertid også en integrasjon av ressurser og kompetansemiljøer og byene kan skape kraftsentre for innovasjon. Dette krever på sin side en utviklet infrastruktur for å utvikle og rulle ut nye løsninger.

Bærekraftsmål 16 - Fred, rettferdighet og sterke institusjoner

Bærekraftsmålet omhandler blant annet arbeid for å redusere kriminalitet og korrupsjon, øke transparens i samfunnet og sikre lik tilgang til rettsvesenet. For dette bærekraftsmålet er det særlig ett trusselbilde som er sentralt i dagens teknologiintensive samfunn: trusselen mot cybersikkerheten. Internett er en uunnværlig ressurs som samfunnet er avhengig av. Men med avhengighet til en infrastruktur blir også risikoen knyttet til denne større. En viktig oppgave for offentlige virksomheter er blant annet å forstå de juridiske implikasjonene av sikkerhetsrisikoen i sine virksomheter. Det er også vesentlig å sikre at virksomheten etterlever reglene i det nye personversreglementet. En forutsetning for å kunne sikre personvern og håndtering av risiko er imidlertid at virksomhetene har *kontroll og oversikt over data* som de sitter på til enhver tid.

Bærekraftsmål 17 - Samarbeid for å nå målene

Mål 17 er opprinnelig tiltenkt en global kontekst, med et stort fokus på utviklingssamarbeid mellom land i nord og i sør. Det fokuserer på sterke partnerskap, mellom offentlige myndigheter, næringsliv og sivilsamfunnet, og globale finansieringsmekanismer for å nå de øvrige målene.

Vi mener at dette målet er relevant også for en norsk, lokal kontekst. Samarbeid mellom aktører i ulike og tilsvarende forvaltningsnivåer, mot næringsliv og mot sivilsamfunn er en forutsetning for at vi skal nå måle om å digitalisere norsk offentlig sektor. Deling og gjenbruk av løsninger eller data er en annen måte offentlig sektor kan utnytte sine ressurser bedre, enten det er i samarbeid med andre offentlige myndigheter, næringslivet eller sivilsamfunnet.

Digitalisering og utnyttelse av teknologi står sentralt

For å nå målsetningen om en utnyttelse av det offentliges ressurser slik at bærekraftsmålene kan nås, har vi funnet **fem strategiske områder** norske offentlige virksomheter må jobbe med innen digitalisering.

Digitalisering og innovasjon i offentlig sektor



For å bidra til bærekraftsmålene må det offentlige finne nye, mer effektive måter å utføre sine tjenester og prosesser. Gjennom digitalisering kan disse forenkles, eller de kan del- eller hel-automatiseres. Riktig bruk av disse virkemidlene vil kunne føre til mindre avvik og høyere effektivitet. Hovedområdet omhandler bruken av ny teknologi som legger til rette for offentlig sektors arbeid innen de øvrige fem områdene.

I norsk offentlig sektor har stortingsmeldingen *Digital agenda* gitt føringene for digitaliseringen av forvaltningen. Det har likevel meldt seg et behov for en mer operativ tilnærming til digitalisering av offentlig sektor. I regjeringsplattformen påpeker også regjeringen å ville utvikle en egen strategi for digitalisering av offentlig sektor for å tydeliggjøre mål og ambisjoner.

Innenfor **automatisering og robotisering (1)** har det etter hvert blitt mer og mer bruk av RPA-teknologi i offentlig virksomheter. Dette har gitt gode gevinster, men anses som et steg på veien mot bruk av kunstig intelligens (KI). KI anses for å stort potensiale når det kommer til digital transformasjon av offentlige sektor, og regjeringen har derfor en strategi for kunstig intelligens under utvikling.

Videre må offentlig sektor arbeide med **samarbeid og deling (2)** når den skal digitalisere og innovere. Samhandling og informasjonsutveksling gir informasjon til rett tid og kan benyttes å effektivisere prosesser. Deling og gjenbruk av ressurser, det være seg løsninger, data eller kompetanse er en av de måtene offentlig sektor kan øke sin ressursutnyttelse.

Samarbeid og deling og gjenbruk av data er begreper som går igjen både i Digital agenda og i påfølgende digitaliseringsrundskriv. Sistnevnte er tydelig på kravene til informasjonsforvaltning og på at informasjon skal gjenbrukes der det er mulig. Samarbeid blir nevnt som et middel for å imøtekomme andre krav og prioriteringer som gjenbruk og å sette brukeren i sentrum. Det er absolutt samarbeidsutfordringer i dagens offentlige sektor. En digitaliseringsstrategi for offentlig sektor bør legge til rette for etablering av samarbeid mellom virksomheter i og utenfor egen sektor og utfordre etablert sektorlogikk.

Samtidig må digitalisering og innovasjon i offentlig sektor prioritere **brukerorientering (3)**. En side av dette er å sikre at tjenestene som skal utvikles holder god kvalitet. En annen side handler funksjonen til de offentlige tjenestene. Dersom dårlig brukervennlighet fører til at tjenestene ikke benyttes vil de heller ikke ha den sosiale effekten de er tiltenkt. Et siste poeng er at godt utformede tjenester brukes mer riktig av innbyggerne, noe som igjen fører til mindre belastning på den instansen som forvalter tjenesten. *Brukeren i sentrum* er et av de fem prinsippene i stortingsmeldingen Digital agenda og er fulgt opp i påfølgende digitaliseringsrundskriv. Gjennom flere år har *IT i praksis* allikevel vist at dette er et område med et stort forbedringspotensial.

Offentlige virksomheter må arbeide aktivt med **innovasjon (4)** både på tjenesteytings-nivå, og på samarbeidsnivået. Å arbeide med innovasjon handler om å lage nye løsninger som skaper verdi i og utenfor virksomheten. Offentlige virksomheter trenger ikke å skape alt selv – de bør gjenbruke og tilpasse der de kan. For å få til dette bør offentlige virksomheter se ut over grenene av egen organisasjon, og utnytte kompetanse, løsninger og idéer som finnes i privat sektor, academia og i sivilsamfunnet for øvrig. Gjennom en slik tilnærming kan offentlig sektor sikre en bedre ressursutnyttelse av det offentliges midler, samtidig som det bidrar til verdiskaping i andre sektorer.

Til sist må offentlig sektor arbeide med å endre **kompetanse og kultur (5)** for endring. Digitaliseringen har vært knyttet til en høy endringstakt, og stadig skiftende, og tiltagende, krav til kompetanse. Offentlige virksomheter må ha erkjent dette skiftet og stadig arbeide med styringen av kompetansen virksomheten har, behøver og vil behøve. Vi ser stadig at tilgangen til riktig kompetanse holder virksomheter tilbake i arbeidet med digitalisering. For å bidra til bærekraftsmålene må det offentlige finne nye, mer effektive måter å utføre sine tjenester og prosesser. Gjennom digitalisering kan disse forenkles, eller de kan del- eller hel-automatiseres. Riktig bruk av disse virkemidlene vil kunne føre til mindre avvik og høyere effektivitet. Hovedområdet omhandler bruken av ny teknologi som legger til rette for offentlig sektors arbeid innen de øvrige fem områdene.

Strategiske utfordringer i arbeidet med de fem kritiske områdene

Årets *IT i praksis* fremhever fire strategiske utfordringer som går i dybden på utfordrende forhold knyttet til de fem strategiske områdene norsk offentlig sektor må jobbe med innen digitalisering:

1. **Utvikling av sammenhengende, tverrgående publikumstjenester** – som blant annet adresserer målene om brukerorientering og samarbeid
2. **Utnytte fellesløsninger og utvikle plattformer for digital transformasjon** – hvor deling er en avgjørende faktor
3. **Offentlige toppledere må utnytte sitt handlingsrom for digitalisering og innovasjon**
4. **God implementering av RPA-teknologi**, som forutsetning for arbeid med kunstig intelligens - som adresserer mål om økt automatisering og robotisering

STRATEGISKE UTORDRINGER

SAMMENHENGENDE PUBLIKUMSTJENESTER

Digital agenda for Norge har satt fokus på arbeidet med å sette å brukeren i sentrum gjennom helhetlige og sammenhengende tjenester. Gjennom digitaliseringsrundskrivene har emnet stadig fått fornyet aktualitet. Sammen med forventninger til forvaltningen om gjenbruk og deling av informasjon bør dette kombineres til brukerorienterte tjenester som knytter seg til innbyggernes livshendelser.

Kravet om gjenbruk og deling av informasjon mellom forvaltningsorganer baserer seg på prinsippet om at offentlige virksomheter ikke skal spørre brukeren på nytt om forhold det allerede er opplyst om, ofte omtalt som «kun en gang». Når disse prinsippene er fulgt av forvaltningen vil det gi gevinster både for forvaltningen, innbyggerne og privat næringsliv.

Det følger av fellesføringene at offentlige virksomheter må samarbeide for å nå dette målbildet. I denne artikkelen vil vi diskutere et utvalg sentrale utfordringer vi har blitt kjent med i arbeidet med slike prosjekter.

Om tverrgående digitaliseringssamarbeid

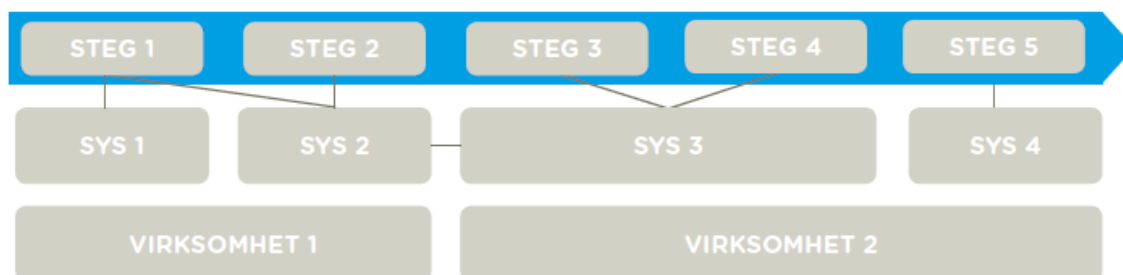
Vi deler tverrgående samarbeid inn i to overordnede grupper. Den ene angår de sammenhengende publikumstjenestene og den andre dreier seg om det som foregår internt eller mellom virksomheter og ikke er synlig for publikum. Sistnevnte dreier seg for eksempel om samarbeid for felles IT-infrastruktur, utvikling og bruk av felleskomponenter, utveksling av IT-faglig kompetanse, samarbeid om ansvarsforhold eller finansiering, eller informasjonssikkerhet.

Tverrsektorielle samarbeid om sammenhengende publikumstjenester er samarbeid som har til hensikt å utvikle publikumstjenester med sømløs integrasjon mot andre tjenester. Et begrep som ofte brukes for dette er tjenestekjeder.

En tjenestekjede vil typisk fungere slik at bruken av en tjeneste medfører økt effektivitet i bruken av en annen tjeneste. Eksempler på tjenestekjeder kan være data som deles mellom virksomhetene eller arbeidsprosesser som automatisk starter en annen prosess i samme eller i en annen virksomhet.



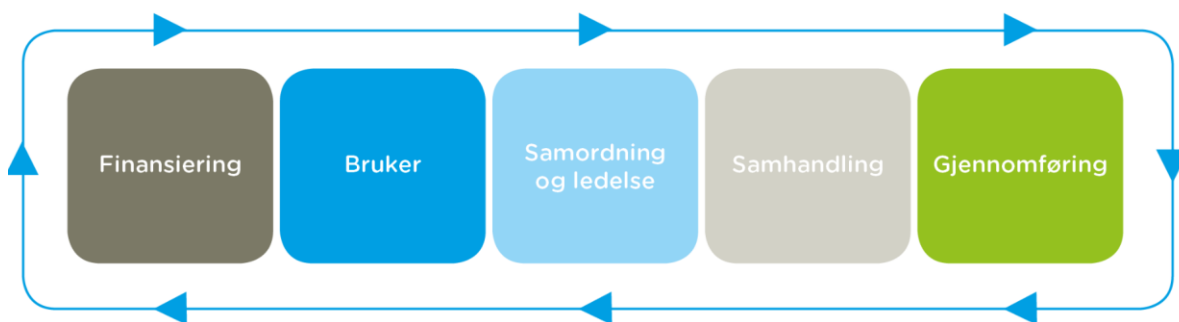
TJENESTEKJEDE



I *IT i praksis* har vi i flere år omtalt behovet for avanserte eller proaktive offentlige tjenester. Dette er eksempler på tjenester som er integrert mot andre tjenester eller registre. Eksempler på sammenhengende tjenester i utvikling er samarbeidet om digital førerrettsforvaltning og utviklingen av tjenester knyttet til håndtering av dødsbo etter utstedelse av skifte- eller uskifteattest.

Utfordringer

Det har etter hvert blitt åpenbart at for å komme videre med digitalisering av norske kommunale og statlige virksomheter kreves det samordning og samhandling på tvers av fagsiloer og organisatoriske skiller. Dette arbeidet medfører egne særskilte utfordringer. Gjennom flere prosjekter knyttet til sammenhengende tjenester har vi observert et utvalg utfordringer som går igjen på tvers av virksomheter og prosjekter. I den videre artikkelen vil drøfte de mest fremtredende av disse.



Finansieringsutfordringene

Finansieringen av sammenhengende tjenester er en av mest sentrale utfordringene samarbeidende virksomheter vil møte på. Ofte er det fordi gevinster og kostnadene for utvikling, drift eller forvaltning er skjevfordelte.

Bakgrunnen for at dette er en utfordring er at måten tildelingene gis de enkelte virksomheter. Er samarbeidet *tverrsektorielt* blir utfordringen enda mer aktuell. De konvensjonelle tildelingsmekanismene, fra departement til virksomhet, gjør det vanskelig å tenke stort og helhetlig på tvers av virksomheter. Større prosjekter kan bli øremerke midler over statsbudsjettet, men disse prosjektene er også gjerne svært krevende i kraft av sin størrelse.

En annen side av denne utfordringen er at finansieringsmodellene ofte er ulike på tvers av sektorene. Der en sektor kan ha til praksis å gebyrfinansiere sine tjenester vil ikke dette

nødvendigvis være naturlig for en sektor som baserer seg på bevilgninger. Problemstillingen blir da å avklare hvordan man sammen skal finansiere investeringer i tjenestene.

Skal vi i framtiden oppnå målet om å sette brukeren i sentrum bør det etableres nye og forenklede finansieringsformer for tverrsektorielle digitaliseringsinitiativer.

Brukerutfordringen

Det er ikke nødvendigvis selve brukeren som er utfordringen, men heller det å kunne forene seg om felles syn på viktige forhold som gjelder brukeren. Dette kan typisk være en utfordring der en sektor har andre prinsipper for behandling av brukere enn en annen sektor. Et eksempel på en slik utfordring er der tillitsbaserte systemer møter en systemtenkning i større grad basert på verifikasjon og kontroll. Utfordringene i disse tilfellene går gjerne begge veier. For en virksomhet vil det være utfordrende å gå med på at ens brukere skal underlegges et kontrollregime, mens det for en annen virksomhet kan samarbeide innebære en svekkelse av et kontrollregime.

Samordning-/ledelsesutfordringen

Et samarbeid på tvers av sektorer vil kreve en evne til å samordne på strategisk nivå. Til tross for eksplisitt uttrykte politiske ønsker om utvikling av tverrsektorielle samarbeid og tjenester mangler det fortsatt en kultur for å drive fram slike samarbeid. Det kan hevdes det mangler en skikkelig «marsjordre» til forvaltningen for å starte systematisk arbeid for å løse opp i siloutfordringene. I årets kartlegging av blant IT-ansvarlige i offentlig sektor sier 41 prosent at mangelfull sentral styring og koordinering er en hovedutfordring for langsiktige tverrsektorielle utviklingstiltak. Samtidig er det bare 6 prosent som oppfatter detaljstyring fra overordnet forvaltningsorgan som en slik utfordring.

Tverrgående digitaliseringsprosjekter er prosjekter som krever bred forankring og felles forståelse av behov. Vi ser at arbeidet med tverrgående digitaliseringstiltak gjerne nedprioriteres i møte med virksomhetenes resultatmål.

Samhandlingsutfordringene

Andre utfordringer ligger i virksomhetenes evne til å samhandle for å frembringe endringer og nye løsninger. Utfordringene ligger i å få de ulike funksjonene i samarbeidende virksomheter til å snakke sammen. Dette arbeidet vil involvere tekniske funksjoner, fagside og ledelse fra de enkelte virksomhetene. Det er mange utfordringer som kan oppstå i samarbeid mellom disse funksjonene.

Samarbeid kan bli ressurskrevende er når en virksomhet ikke har nødvendig kompetanse som skal til for å gjennomføre prosjektet eller tar sin del av utviklingen av løsningen. Organisering og styring i offentlig sektor har som formål først og fremst å etablere kompetanse og strukturer for å løse eget, avgrenset ansvarsområde. I mindre grad planlegges det ut i fra hvordan en kan komplettere hverandre.

Utfordringer knyttet til samhandling mellom virksomheter kan også være tekniske. En slik utfordring er den manglende graden av samkjøring av infrastruktur. Over lengre tid har offentlige virksomheter modernisert sine løsninger, noen ganger med henblikk på samarbeid innen egen sektor, men sjeldent med tanke på åpenhet mot øvrig offentlig sektor.

En annen kilde til utfordringer for samhandling gjelder ledelsenes involvering og prioritering av samarbeidet. I slike samarbeider vil det være en fordel med både involvering av ledelse og et mandat til å involvere og kommunisere direkte med gitte funksjoner i hverandres virksomheter. En tilsvarende utfordring gjelder kunnskap om og forståelse av andre sektorer. Det mangler felles semantikk på tvers av sektorer. Felles semantikk betyr blant annet en felles forståelse av sentrale

begreper i informasjonsutvekslingen mellom innbyggere, næringsliv og det offentlige. Et eksempel er hvordan begrepet inntekt kan ha ulik betydning i to ulike offentlige virksomheter. Dette gjør det krevende å utveksle informasjon mellom de to virksomhetene og fører til dårlige sluttbrukertjenester.

Gjennomføringsutfordringene

Virksomheter som skal inngå i samarbeid om utvikling og innføring av samarbeidsløsninger vil også møte på utfordringer knyttet til selve den praktiske gjennomføringen av samarbeidet.

I gjennomføringen av et samarbeidsprosjekt eller -program vil man kunne møte flere av de klassiske utfordringer knyttet til gjennomføring av prosjekter eller programmer. Ofte vil man knytte disse til å levere på enten tid, kost eller kvalitet. Evne til å innføre prosjektleveranser på en vellykket måte og realisere gevinster er trinn i endringsarbeidet som har vist seg å by på utfordringer for offentlige virksomheter.

En særskilt utfordring vi har blitt kjent med er den hvor samarbeidsaktører ikke kan enes i spørsmål om for eksempel prioriteringer eller løsningsvalg. En løsning på slike utfordringer er å skaffe en uavhengig tredjepart som kan bidra med å belyse spørsmål og stille som en nøytral, uavhengig part i utredningsarbeid.

Hvordan komme videre med tverrgående utviklingssamarbeid?

Punktene diskutert i denne strategiske utfordringen utgjør ikke en komplett oversikt over hva som må adresseres i slike samarbeid, men er basert på utfordringer vi har erfart som fremtredende på en rekke områder. Et av de viktigste innsiktene er knyttet til vellykket samarbeid er å sette brukere og innbyggerne i sentrum for all utvikling. Konkrete behov knytte til konkrete livssituasjoner vil nesten alltid gi en god pekepinn på hvor det vil være mest å hente på samarbeid og samhandling.

For samhandling mellom virksomheter kan det være nyttig å benytte et felles rammeverk. Det norske arkitekturrammeverket for samhandling ble lansert av Difi høsten 2018. Der er samhandlingsområdene delt inn i det juridiske, tekniske, semantiske og organisatoriske områder, og rammeverket favner bredt når det gjelder samhandling. Slik vil det også være nyttig for flere.

Læringspunkter:



Avklar finansiering av utvikling, drift og forvaltning i forkant



Få brukeren til å beskrive sine behov, ikke ta utgangspunkt i hvordan virksomheten selv ser brukerens behov



Fokuser på sluttproduktet i gjennomføringsfasen. Ikke lås blikket på kortsiktige leveranser underveis



Jobb med samhandling innen juridiske, organisatoriske, semantiske og teknologiske områder

PLATTFORMER FOR DIGITAL TRANSFORMASJON

Begrepet «e-forvaltning» har i stor grad vært knyttet til å forbedre prosesser og tjenester gjennom digitale løsninger. Tradisjonelt har dette foregått ved at virksomheter innenfor hver sektor har bygget egne løsninger – noe som har ført til et enormt antall ulike IT-systemer, både på statlig og kommunalt nivå. Ikke bare er disse ulike systemene vanskelig å utvikle for møte nye behov, men integrasjonen mellom dem krever omfattende ressurser. For å bedre tilrettelegging for en helhetlig digital forvaltning og innovative løsninger, bør det offentlige utvikle og utnytte felleskomponentenes digitale plattformer.

Økosystemene rundt felleskomponentene bør utnyttes bedre

Norge skårer gjennomgående høyt på ulike internasjonale rangeringer over digitaliseringen av offentlig sektor, og det skjer en rekke gode initiativer som er med på å drive utviklingen videre. Norge er likevel et godt stykke unna ambisjonene om å sette brukeren i sentrum, tilby digitalt førstevalg og tilrettelegge for gjenbruk av informasjon. OECDs gjennomgang av digitalisering i offentlig sektor i Norge gjør lignende betraktninger. Norge har kommet langt, men utfordringen er å gå fra e-forvaltning drevet av enkeltløsninger til en helhetlig digital forvaltning.

Problemstillingen har vært kjent i lang tid, og sentrale myndigheter har iverksatt tiltak for å sikre bedre samordning i forvaltningen. Etablering av nasjonale felleskomponentene og stimulering av åpne offentlig data er eksempler på to initiativer som kan bidra i den digitale transformasjonen av offentlig sektor. Likevel er det lite som tilsier at potensiale ved offentlige data og felleskomponentene er godt nok utnyttet i dag. I Difis kunnskapsgrunnlag for økt tilgjengeliggjøring av offentlige data² heter det: «Verdier skapes først når data blir tatt i bruk. [...] Et fungerende økosystem er avgjørende for innovasjon, og offentlige virksomheter må også se «eksterne» som viktige dataleverandører. Offentlig sektor må være utadvendt - en kan ikke forvente at aktuelle brukere ser potensialet eller finner dataene uten aktiv formidling fra forvaltningens side».

En strategisk utfordring for Norge er å få til en bedre utnyttelse av økosystemene rundt felleskomponentene for utvikling av felles plattformer for innovasjon og samhandling.

Plattformer bidrar til bedre utnyttelse av data og stimulerer til tjenesteutvikling og samarbeid

Norge har i dag allerede en av verdens ledende digitale forvaltningsplattformer i Altinn³. Altinn er en felleskomponent som har utviklet seg fra å være en portal for innrapportering og dialog med næringslivet, til å bli en plattform for utvikling av tjenester. Tjenestetilbudet er modulbasert og kan relativt enkelt utvides ved å bygge nye moduler. Plattformen til Altinn muliggjør at eksterne aktører utnytter plattformens produkttilbud. Dette har ført til at over 400 programvareprodukter er tilpasset Altinn, inkludert skybaserte produkter⁴. Altinn eksemplifiserer en plattformtilnærming til digital transformasjon av offentlig sektor.

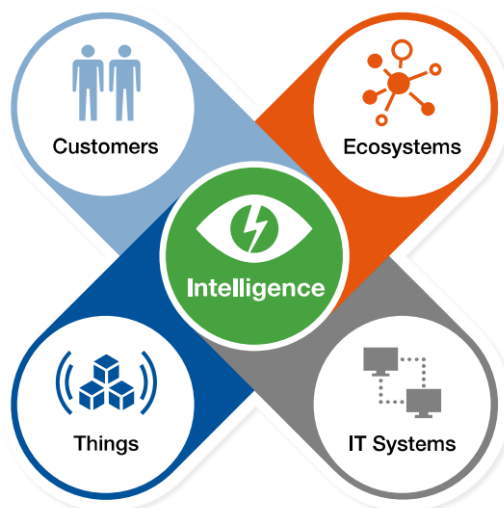
² Difi,

³ Neville Cannon, 2018. Digital Government Platforms & Future Challenges. Gartner. Hentet fra: https://altinnett.brreg.no/Global/Altinndagen%202018/Cannon_Digital%20Government%20Platforms.pdf

⁴ Bygstad og D'Silva 2017. *En strategisk mulighet for Norge*. Stat & styring 27 (01), 58-61.

Digitale plattformer er spesielt nyttige for utnyttelsen av offentlige data og utviklingen av nye tjenester. Det muliggjør at flere nye offentlige virksomheter både kan ta i bruk eksisterende funksjonalitet, og skape nye tjenester. Det fører til en mer effektiv samhandling i offentlig sektor; mellom stat og kommune, og på tvers av sektorene. Videre skaper denne samhandlingen et felles og enklere grensesnitt for bedriftene som igjen kan stimulere til bedre samarbeid mellom bedrifter og forvaltningen. På denne måten skaper slike plattformer verdi for flere aktører⁵.

Digital Government Technology Platform, Gartner 2018



Det samme argumentet gjelder for «smarte byer». Kommuner og tettsteder som ønsker å bli smarte, vil tjene godt på også å slippe til eksterne ressurser og innovasjonskraft for å utvikle tjenester. Smarte byer vil være helt avhengig av gode plattformer. Med unntak av Altinn mangler det i dag en strategi eller politikk for utviklingen av et levende økosystem rundt eksisterende felleskomponenter.

«Government as a Platform» – staten som tilrettelegger for et levende økosystem

Staten bør vurdere å utvikle flere lignende økosystemer for å drive den digitale transformasjonen i offentlig sektor. Vi må også ha en mer helhetlig tilnærming til hele den digitale transformasjonen. Fragmenteringen av ansvaret for felleskomponentene Altinn (Brønnøysundregistrene), ID-porten (Difi), Matrikkelen (Statens Kartverk), Folkeregisteret (Skatteetaten) og Enhetsregisteret (Brønnøysundregistrene) er eksempler hvor dette er en utfordring i dag. Flyttingen av Altinn til Difi kan ses som et uttrykk for en erkjennelse om at det har vært en slik utfordring. Det blir spennende å se om dette fører til etablering av en mer helhetlig forvaltning og utvikling av fellesløsninger.

Plattformtankegangen har også inspirert til en tilnærming som kan tjene dette formålet. Denne tilnærmingen blir ofte kalt «Government as a Platform» (GaaP). Dette innebærer en ny visjon for en digital offentlig sektor; en felles infrastruktur av delte digitale systemer, teknologi og prosesser hvor det er enkelt å utvikle gode brukerorienterte offentlige tjenester⁶.

⁶ Government as a Platform, 2018. *From theory to practice: Government as a Platform 3 years on and 200 services later*. Hentet fra: <https://governmentasaplatform.blog.gov.uk/2018/03/12/3-years-on/>

En slik tilnærming innebærer at offentlig sektor ikke lenger kan fortsette med å utvikle frittstående digitale tjenester. Offentlige tjenester må inngå i en felles plattform og en felles nasjonal informasjonsinfrastruktur⁷. Tim O'Reilly, som lanserte begrepet «Government as a Platform», skrev at stater har ansvar for å behandle informasjonen som produseres av og for innbyggerne som en nasjonal ressurs⁸. Dette innebærer at staten først og fremst ser på seg selv som en forvalter og tilrettelegger for digital utvikling, og ikke nødvendigvis den som utvikler tjenester selv.

Digital transformasjon gjennom en slik offentlig digital plattform handler ikke bare om bedre bruk av teknologi, men om en ny organisasjonsmodell og en bedre måte å organisere offentlig tjenesteproduksjon. Plattformen gjør det mulig å skape økosystem bestående av statlige aktører, ikke-statlige organisasjoner, bedrifter, innbyggere, foreninger og enkeltpersoner som støtter produksjonstilgang til data, tjenester og innhold gjennom samspill med forvaltningen.

Læringspunkter:



Det må utarbeides en overordnet strategi for utviklingen av et levende økosystem rundt felleskomponenter



Staten kan ikke lenger utvikle frittstående digitale tjenester, men må inngå som en del av en felles nasjonal infrastruktur



Staten må først og fremst forvalte og tilrettelegge for digital utvikling, ikke nødvendigvis utvikle tjenestene selv

⁷ Bendik Bygstad og Francis D'Silva, 2015. Government as a platform: a historical and architectural analysis. Vol 23 No 1: NOKOBIT 2015.

⁸ Tim O'Reilly, 2011. Government as a Platform. Innovations: Technology, Governance, Globalization. 6 (1), Winter 2011.

TOPPLEDERS HANDLINGSROM FOR DIGITALISERING OG INNOVASJON

Ledere i offentlig sektor har lenge trukket frem detaljstyring som et hinder for nødvendig forvaltnings- og tjenesteutvikling. De siste fem årene har regjeringen gitt lederne mer handlingsrom, samtidig som det etterlyses mer innovasjon og digitalisering. Offentlige toppledere må tenke nytt om sine virksomhets- og samarbeidsmodeller.

Tidligere problem: For mye detaljstyring, begrenset handlingsrom for lederne

Offentlig sektor har lenge blitt kritisert for å være for detaljstyrt. I granskningsrapporten etter 22. juli ble detaljeringsgraden i etatsstyringen pekt på som en viktig forklaring på manglende gjennomføringskraft og resultatorientering. I kjølvannet av rapporten har det blitt gjort flere grundige analyser av forvaltningens utfordringer. Analysene viser at statlige ledere har opplevd begrensninger i det de opplever som sitt handlingsrom.

Eksplisitte politiske krav til effektivisering, tjenesteinnovasjon og brukerfokus har tydeliggjort behovet for endring og utvikling i forvaltningen. Men de fleste offentlige virksomheter og kommuner har opplevd at også kompleksiteten og endringstakten i samfunnet har økt, samtidig som en rettsliggjøring av stadig flere områder har utvidet offentlig sektors ansvarsområder.

Det har gjennom en rekke offentlige utredninger og strategier vært identifisert behov for nytenkning og innovasjon som går på tvers av tradisjonelle fagområder. For å få til innovasjon har det blitt pekt på nødvendigheten av at virksomheter på alle forvaltningsnivåer evner å utnytte digitale verktøy og lykkes med samordning og samskapning. Offentlige ledere har med rette etterspurt frihet og handlingsrom til å prioritere annerledes for å finne nye organisasjons- og leveransemodeller som i størst mulig grad bidrar til oppnåelse av samfunns mål.

Løsning: Gi mer handlingsrom gjennom mindre detaljstyring og tydeligere mål- og resultatstyring

Regjeringen har de siste årene tatt noen viktige grep for å etablere en mer overordnet styringsdialog. I perioden 2012-2015 har for eksempel antallet styringskrav blitt redusert med 24 prosent⁹. Departementene har altså relativt samvittighetsfullt snudd i retning økt grad av mål- og resultatstyring fremfor detaljstyring av sine underliggende virksomheter. Gjennom blant annet KMDs program for bedre styring og ledelse er det gjennomført en rekke kompetansetiltak både for departementer og direktorater knyttet til styring og digitalisering. Det framstår som det er bred enighet om at en i vurdering av måloppnåelse i større grad skal se på bruker- og samfunns effekter enn hva som er gjort tidligere.

Utfordring: Offentlig forvaltning bruker ikke handlingsrommet i tilstrekkelig grad til å utvikle seg og innovere tjeneste- og organisasjonsformer

Til tross for en mer målorientert styringsform, har det skjedd en relativt beskjeden utvikling av offentlig sektor. Oppgavene løses i stor grad som før, gjennom de samme organisasjonene og av de samme fagmiljøene. Som blant annet *IT i praksis* i flere år har vist, er digitalisering fortsatt i stor grad et spørsmål om å forbedre eksisterende arbeidsformer. «Sektoriseringen» er ikke mindre dominerende som utgangspunkt når en samfunnsutfordring skal løses. Selv om gode eksempler finnes, er samarbeid mellom offentlige virksomheter om en integrert tjenesteproduksjon fortsatt på et anekdotisk nivå. Dermed er det rimelig å stille spørsmål ved om topplederne har fulgt opp og utnyttet mulighetene som medfølger sitt nye handlingsrom.

⁹ Kjærvik, J., & Askim, J. (2015): *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*

En utfordring for toppledere av statlige virksomheter har vært at økt styringsmessig handlingsrom har vært fulgt av strammere økonomisk handlingsrom. Og som nevnt øker forventningen blant både politikere og brukere til tjenestene. Toppledere forventes å få mer ut av mindre, noe som lett leder til et ensidig fokus på effektivisering og optimalisering av allerede eksisterende prosesser. Det innebærer digitalisering av tjenesteportefølje, men stimulerer i liten grad til mer radikal innovasjon.

Manglende digitalisering og innovasjon kan også indikere at det ikke nødvendigvis er graden av detaljering i styringen som er problemet, men at det like gjerne kan være hvordan målene og resultatene formuleres. Det har for eksempel blitt diskutert i hvilken grad resultatstyring medfører at virksomheter vektlegger kortsiktige resultater i egen virksomhet som er enkle å måle og som kan hentes ut i løpet av et budsjettår, heller enn langsiktige, tverrsektorielle gevinster som kan tas ut ulike steder og over flere år.

Veien videre: Skape en innovasjonskultur i offentlig sektor som verdsetter måloppnåelse gjennom samskaping

Digitalisering og brukerinvolvering har stor endringskraft, og vil sammen kunne gi offentlig sektor det innovasjonsløftet den trenger. Men for å få til det må det etableres både en innovasjonskultur og en ny forståelse av hva som er hensiktsmessige styringsprinsipper.

Toppleder må, samtidig som den daglige driften ivaretas, kontinuerlig utforske hvilke nye måter samfunnsoppdragene kan løses på. Innovasjon fremmes av en mentalitet som aksepterer prøving og feiling, og det kan være utfordrende for en offentlig sektor som skal forvalte fellesskapet midler og innbyggernes rettigheter. Men dette er ikke tilstrekkelige argumenter for å la være å eksperimentere. Kreative prosesser kan understøttes av virksomhetens struktur, men da må den være åpen for å endres.

Samtidig ligger mye av innovasjonspotensialet ved digitalisering i å tilby brukerrettede tjenester på tvers av organisatoriske inndelinger av oppgaver. En slik samskaping må følges av styringsmekanismer som oppfordrer til det. Samstyring som styringsprinsipp legger til grunn at de enkelte organisasjonenes/virksomhetenes mulighet til å utforme og iverksette effektive tiltak alene er blitt redusert som følge av en tiltagende fragmentering og kompleksitet. Inter-organisatorisk samarbeid med andre offentlige virksomheter, private bedrifter eller frivillige organisasjoner er blitt nødvendig for å løse oppgavene¹⁰. Samstyringsprinsippet øker styringskompleksiteten, men vil over tid gi mer hensiktsmessig leveranse av offentlige tjenester. Også regjeringen og departementer må derfor akseptere og tilpasse seg til at en kultur for innovasjon innebærer nye styringsformer.

Læringspunkter:



Ledere må utforske og utnytte sitt handlingsrom for å redusere sektortangegang og tilrettelegge for mer langsiktig måloppnåelse og gevinstrealisering



Topplederne må våge og utforske og innovere i større grad, samtidig som styringsmekanismene må understøtte denne måten å utvikle tjenestene på



Politikerne og departementene bør etablere styringsformer som gir aksept for og fasiliterer en sterkere innovasjonskultur

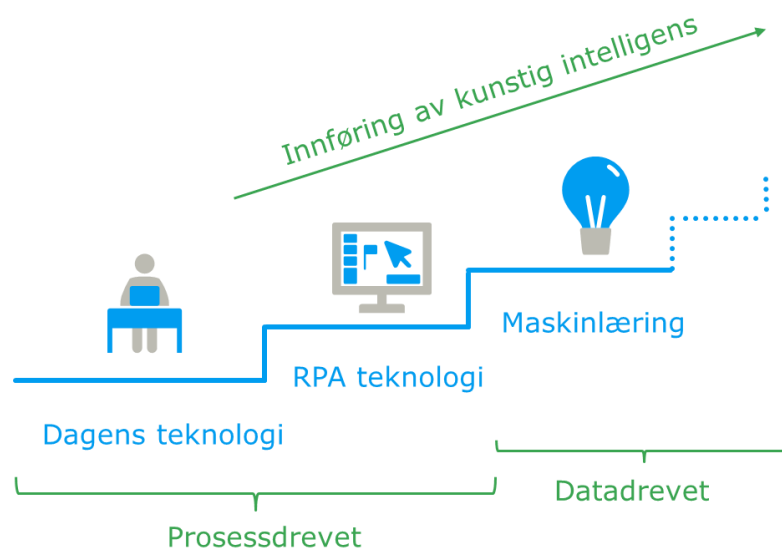
¹⁰ A.K. Tennås Holmen (2016) Endrede styringsregimer = endring i lederroller

ROBOTENE INNTAR ARBEIDSLIVET – HVORDAN LYKKES MED OVERGANGEN?

Tidlig 2019 ble det klart at regjeringen starter arbeidet med å utforme en nasjonal strategi for kunstig intelligens. Potensialet er stort. Bruk av kunstig intelligens kan bidra i løsningen av samfunnsutfordringer, verdiskaping i næringslivet og i utviklingen av bedre offentlige tjenester. Kunstig intelligens kan overta oppgaver som tidligere har blitt løst av mennesker, og bistå virksomheter med å analysere data, ta beslutninger og kommunisere med kunder og ansatte. Gevinstene er mange, men hvordan bør man gå fram for å lykkes?

Kunstig intelligens i vekst

Utviklingen av kunstig intelligens er drevet fram av tilgangen på store mengder data, kraftige regneressurser og utvikling av stadig bedre algoritmer. At en teknologi er «intelligent» innebærer at datasystemer er i stand til å løse oppgaver på egenhånd (de er autonome) og lære av egne erfaringer (de er adaptive og tilpasser seg). Gjennom å lære seg sammenhenger, regler og strategier fra erfaringer i datasett, kan maskiner overta komplekse oppgaver og beslutninger som tidligere var forbeholdt mennesker. Dette kan blant annet bidra til å frigjøre menneskelige ressurser til mer verdiskapende aktiviteter, redusere saksbehandlingstid, ta bedre beslutninger og øke kundetilfredshet.



De fleste virksomheter er derimot fortsatt i en startfase i innføring av kunstig intelligens, hvor man har startet å eksperimentere med mindre intelligente teknologier. En slik teknologi er Robotic Process Automation (RPA). Dette er en teknologi som har mulighet til å løse oppgaver på egen hånd (autonomi), men som ikke evner å lære av egne erfaringer og utvikle seg på egenhånd (adaptiv). RPA gjør oppgaver på samme måte som et menneske ville gjort dem, gjennom å anvende brukergrensesnitt og følge et sett med forhåndsbestemte regler. Det er dermed et godt alternativ for automatisering av manuelt, håndterte prosesser som ikke krever menneskelige vurderinger, og hvor det samtidig er kostbart å integrere systemer for å automatisere prosessene. Eksempler på prosesser som har vist seg godt egnet for RPA kan være:

- Godkjenning av reiseregninger
- Opprettelse av leverandører
- Ordrehåndtering

RPA-teknologi er rimelig og forholdsvis enkelt å ta i bruk. Dette gjør at virksomheter som anvender teknologien kan vise til konkrete gevinster relativt raskt. Det gir også virksomhetene mulighet til å eksperimentere og bli vant med «digitale medarbeidere», og kan legge grunnlaget for å ta i bruk mer «intelligent» teknologi senere.

Hvordan lykkes med implementering av RPA-teknologi

Flere virksomheter sliter derimot med å hente ut det fulle potensialet av RPA, noe som kan vanskeliggjøre innføring av mer intelligent teknologi senere. Innføring av RPA handler ikke kun om teknologi, men er en endringsprosess hvor arbeidsoppgavene til virksomhetens ansatte ofte endres fra rutinepregede oppgaver, til mer verdiskapende og meningsfulle aktiviteter. For å lykkes med innføring av RPA er det viktig at virksomheter tenker på følgende:

- Strategisk forankring. Å ta i bruk RPA er en strategisk beslutning og må være en del av virksomhetens digitaliseringsstrategi. Vellykket endring krever at ledelsen forstår og støtter beslutningen om å ta i bruk RPA.
- Tydelig kommunikasjon. Ledelsen må være tydelige på hensikten med å ta i bruk RPA og hva det innebærer av endring. Når begrepene automatisering og effektivisering nevnes blir ofte nedbemanning et tema. I mange tilfeller er det berettiget, men studier viser at nedbemanning i de fleste tilfeller verken er målet eller utfallet ved innføring av RPA - teknologi. RPA handler om å frigjøre ressurser fra standardiserte og rutinepregede oppgaver, til mer verdiskapende aktiviteter. Tydelig kommunikasjon av formålet med endringen er viktig for å snu endringsmotstand til endringsvilje.
- Planlegg for og kommuniser kortsiktige gevinster. Planlegg for, synliggjør og kommuniser konkrete gevinster så raskt som mulig. Dette vil bidra til å redusere motstand og skepsis til RPA – og samtidig gjøre fremtidig innføring av mer intelligent automatiseringsteknologi enklere.
- Involver brukere hele veien – fra å identifisere prosesser til implementering. Dette bidrar til å skape forankring og eierskap blant brukerne.
- Identifiser og prioriter prosesser. Begynn arbeidet med å identifisere prosesser med potensial for automatisering. Tenk på prosesser som i dag innebærer høy grad av manuelt, rutinepreget arbeid. Start med å prioritere 1-2 mindre kompliserte prosesser hvor gevinstpotensialet ved automatisering er stort. Gjennomfør dette som piloter for å få erfaring og for å vise til forbedringer.

Ta utgangspunkt i arbeidsprosesser

Flere virksomheter sliter med å hente ut det fulle gevinstpotensialet ved å ta i bruk RPA teknologi, noe som skyldes at virksomheter ofte ender opp med å automatisere eksisterende arbeidsprosesser slik de gjennomføres i dag, istedenfor å se på muligheten for å gjøre ting på nye og bedre måter. Arbeidet bør snarere legges opp til å se på endringen som en mulighet for å forbedre eksisterende prosesser. Identifiser og prioriter prosessene.

- Eksisterende arbeidsprosesser kan være unødvendig komplekse i utgangspunktet, hvor flere steg kan fjernes før RPA-teknologi tas i bruk. Samtidig kan RPA gjøre det mulig å legge til verdiskapende steg i prosessen, som det tidligere ikke har vært ressurser til å gjennomføre.
- Videre forvaltning, drift og vedlikehold. RPA krever vedlikehold. Når virksomhetens systemer oppdateres eller endres, må også RPA oppdateres. Tenk nøye gjennom hva det krever av ressurser og kompetanse. RPA må også implementeres innen grensene som IT setter, noe som

gjelder områder som sikkerhet, sporbarhet (audit trail) og tilgangsstyring (du deler ikke din id/passord med en robot).

Læringspunkter:



Strategisk forankring sikrer at ledelsen har eierskap til endringen.



Kommuniser tydelig ovenfor de som berøres hensikten med endringen og hva den vil innebære



Planlegg og kommuniser kortsiktige gevinster



Involver brukere gjennom hele endringen



Identifiser eksisterende arbeidsprosesser og utnytt mulighetene av RPA til å forbedre prosessene



Lag en rigg for å forvalte, drifte og vedlikeholde endringen

**«Den største jobben ligger fremdeles foran
OSS.»**

NORGES DIGITALE TILSTAND - STATUS FOR DIGITALISERINGEN I OFFENTLIG SEKTOR

Digitaliseringen av det norske samfunnet har kommet langt sammenlignet med andre land i Europa. EUs DESI¹¹-indeks måler EU-landene på digital infrastruktur, i hvilken grad næringslivet tar i bruk digital teknologi, bruken av offentlige digitale tjenester, teknologikompetanse og bruk av teknologi og internett-tjenester i samfunnet. I 2018 rangeres Norge som nummer fem i Europa etter Danmark, Sverige, Finland og Nederland. I 2017 ble Norge rangert som nummer to, kun slått av Danmark.

Forskjellene mellom de fem høyest rangerte landene er imidlertid små, og Norge er fortsatt blant de ledende landene i Europa på digitalisering, selv om utviklingen går raskere hos våre naboland. For at Norge skal kunne beholde plassen blant Europas digitale foregangsland må digitaliseringstakten sannsynligvis økes.

Men i et bærekraftperspektiv er ikke internasjonale rangeringer som DESI-indeksen det mest relevante referansepunktet. Skal vi lykkes med å benytte digitalisering av offentlig sektor som en drivkraft for å oppnå bærekraftsmålene, må vi måle oss opp mot det potensialet som ligger på de ulike områdene og ikke hva våre naboland har fått til.

Ambisjonene for digitalisering av offentlig sektor er i hvert fall høye. Stortinget ga ved behandlingen av Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge* sin tilslutning til målsettingen om å fullføre og å styrke det digitale førstevalget. Digitalt førstevalg innebærer at forvaltningen så langt som mulig er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggerne. Målsettingen er å lage så gode digitale løsninger at de aller fleste ønsker å benytte disse.

I dette perspektivet er det da interessant å se hvor langt vi i Norge har kommet på tre sentrale dimensjoner:

1. Den digitale grunnmuren i offentlige virksomheter. Det vil si hvorvidt offentlige virksomheter har en struktur og styring som understøtter digitaliseringsarbeidet, og om strategi og planer på digitaliseringsområdet er fremtidsrettet og helhetlig.
2. Det generelle tjenestenivået som tilbys innbyggere og næringsliv.
3. Innbyggernes preferanser og opplevelse av offentlige tjenester. Er de digitale tjeneste som tilbys så gode at de aller fleste ønsker å benytte disse?

¹¹ EU-kommisjonen (2018): The Digital Economy and Society Index



Den digitale modenhetsmodellen

Rambøll har utarbeidet Digital Readiness Index, som er en modenhetsmodell knyttet til virksomheters generelle evne og kapasitet til digitalisering. Modenhetsmodellen er bygget opp rundt 5 temaer som går på tvers av 18 dimensjoner hvor virksomhetene rangeres på en skal fra 1-5. Modellen tar for seg på graden av strategisk tilpasning, koordinering av innsatser, forankring preget av læringsvilje og innsikt, og understøttelse av organisatorisk implementering. Den digitale modenhetsmodellen integrerer sentrale kritiske strategiske og taktiske temaer knyttet til å det å gjøre virksomheten digital. Resultatet er en sammenhengende modell som synliggjør hva som skal til for å skape bærekraftig digitalisering av virksomhetene i praksis.

Økt digital modenhet krever målrettet, langsiktig arbeid og lederfokus. Endring tar tid. Om vi sammenlikner tall fra 2018 og 2019 undersøkelsen ser vi at endringen i digital modenhet overordnet sett ikke har endret seg stort.

Offentlige virksomheter må forholde seg til at de skal levere kjernetjenestene mer effektivt og smidig framover. Derfor er det gledelig å se at offentlige virksomheter har økt sin modenhet fra 2,9 i 2018 til 3,0 i 2019 og skårer dermed likt som privat sektor på modenhetsindeksen. Det kan tyde på at den innsatsen som er lagt ned i offentlig sektor den senere tid når det gjelder digitalisering begynner å gjøre seg gjeldende.

Vi ser imidlertid at det er større forskjeller mellom virksomhetene i offentlig enn i privat sektor. Det ser vi ved at det er en større spredning mellom best og worst practice i offentlig sektor. Ulikheter i utfordringsbildet for offentlige virksomheter kan forklare noe av denne forskjellen.

Tjenestetrappa

IT i praksis tar utgangspunkt i en **tjenestetrapp** som rangerer digitale tjenester fra enkle informasjonstjenester til proaktive tjenester. Digitalt førstevalg representerer et minstekrav som tilsvarer «individuell tjeneste». *IT i praksis* spør IT-ledere i statlige og kommunale virksomheter om hvordan de vil beskrive hvordan virksomheten i hovedsak leverer sine tjenester.

Gjennom 13 år har *IT i praksis* vist at det blir stadig flere statlige virksomheter og kommuner som tilbyr hovedvekten av sine digitale tjenester på en måte som gjør de til reelle alternativ for manuelle tjenester. Men *IT i praksis 2019* viser at det fortsatt er mindre avanserte digitale løsninger som dominerer offentlig sektors tjenestetilbud. Digitaliseringen av offentlig sektor fortsetter i et stødig tempo, men det er fremdeles få virksomheter som leverer avanserte digitale tjenester.

Virksomhetene peker i stor grad på eksterne faktorer som hindre for å komme videre til et mer avansert tjenestenivå: manglende standardløsninger, manglende bistand fra sentrale myndigheter og manglende

politisk forankring/prioritering. Blant de som har lengst vei å gå, pekes det på interne faktorer som manglende kompetanse i egen virksomhet og manglende støtte fra ledelse.

Både blant statlige virksomheter og kommuner er avstanden fra de som har kommet lengst i å levere digitale løsninger og de som har kommet kort i ferd med å bli stor. Spesielt for kommunal sektor kan dette være problematisk. En bærekraftig utvikling av offentlig forvaltning forutsetter at innbyggere og næringsliv over hele landet skal kunne forvente gode og effektive offentlige tjenester, og at ikke forskjellene mellom aktørene blir for store.

Innbyggerundersøkelsen

IT i praksis 2019 presenterer resultater fra en omfattende innbyggerundersøkelse sendt ut til et representativt panel på 1000 innbyggere. Resultatene viser at innbyggere generelt foretrekker digitale kommunikasjonskanaler i sin kontakt med det offentlige. Men - ved behov for veiledning eller svar på en henvendelse eller en pågående sak, eller om de ikke forstår eller er uenige i en avgjørelse fra det offentlige, så synker andelen som foretrekker digital selvbetjening mens de analoge preferanser øker. I saker som betyr mye for innbyggerne foretrekker de fleste å kontakte det offentlige gjennom personlig fremmøte.

Skal offentlig sektor etterleve politiske føringer, om at selvbetjeningsløsninger skal være så gode alternativer til manuelle tjenester at innbyggerne skal foretrekke å bruke dem, så må virksomhetene få opp farten i sin digitale tjenesteutvikling.

Ut fra disse tre indikatorene virker konklusjonen klar: vi må jobbe videre med å etablere den organisatoriske grunnmuren i våre virksomheter for å digitalisere norsk offentlig sektor. Dette er en forutsetning for å få det løftet vi trenger på tjenestesiden og at vi foretrekker disse fremfor de tradisjonelle tjenesteytingskanalene.



RAMBØLLS DIGITALE MODENHETSMODELL

Rambøll har utarbeidet en digital modenhetsmodell, «Digital Readiness Index» (DRI). Indeksen sier noe om virksomhetens generelle evne og kapasitet til å utnytte dagens muligheter på digitaliseringsområdet. Modellen er basert på beste praksis metodikk, sparring med toppledere, og lang erfaring med organisatoriske modenhetsvurderinger, så vel som omfattende studier av relevant forskning. Modellen bygger på den mest omfattende undersøkelsen av digitaliseringsarbeidet i Danmark – *IT i praksis Danmark*, og ble lansert i *IT i praksis* her i Norge i 2018.

Modenhetsmodellen integrerer strategiske og taktiske temaer knyttet til det å gjøre virksomheten digital. Resultatet er en sammenhengende modell som synliggjør hva som skal til for å skape bærekraftig digitalisering av virksomhetene i praksis. Den digitale modenhetsmodellen er bygget opp rundt 5 temaer som Rambøll har identifisert som avgjørende for at virksomhetene skal lykkes med digitaliseringen.

Indeksen benytter et vektet gjennomsnitt for å balansere svar fra organisasjoner av forskjellig størrelse. Vi har benyttet en relativ skala fra 1 til 5, med 3 som gjennomsnitt, da det ikke finnes objektive mål for topp- eller bunn-prestasjon på området.

For hvert nøkkeltall har vi laget en best practice og worst practice-gruppe. Disse er basert på virksomhetenes evne til å nå sine tilsiktede mål og realisere de forventede gevinstene. Til sammen representerer disse gruppene de 25 prosent som per i dag har best og dårligst plassering i Rambølls digitale modenhetsmodell.

Rammeverket kan brukes til benchmarking, både på nasjonalt nivå og på sektor/bransjenivå, hvor enkelte virksomheter måles mot hverandre, eller mot relevante grupperinger.

Hvert område som undersøkes, helt ned til de enkelte virksomhet, gir et samlet tall som viser gjennomsnittet av deres digitale modenhet på området. Dette ene tallet kan igjen fordeles ned på 5 temaer, med 18 underliggende dimensjoner.

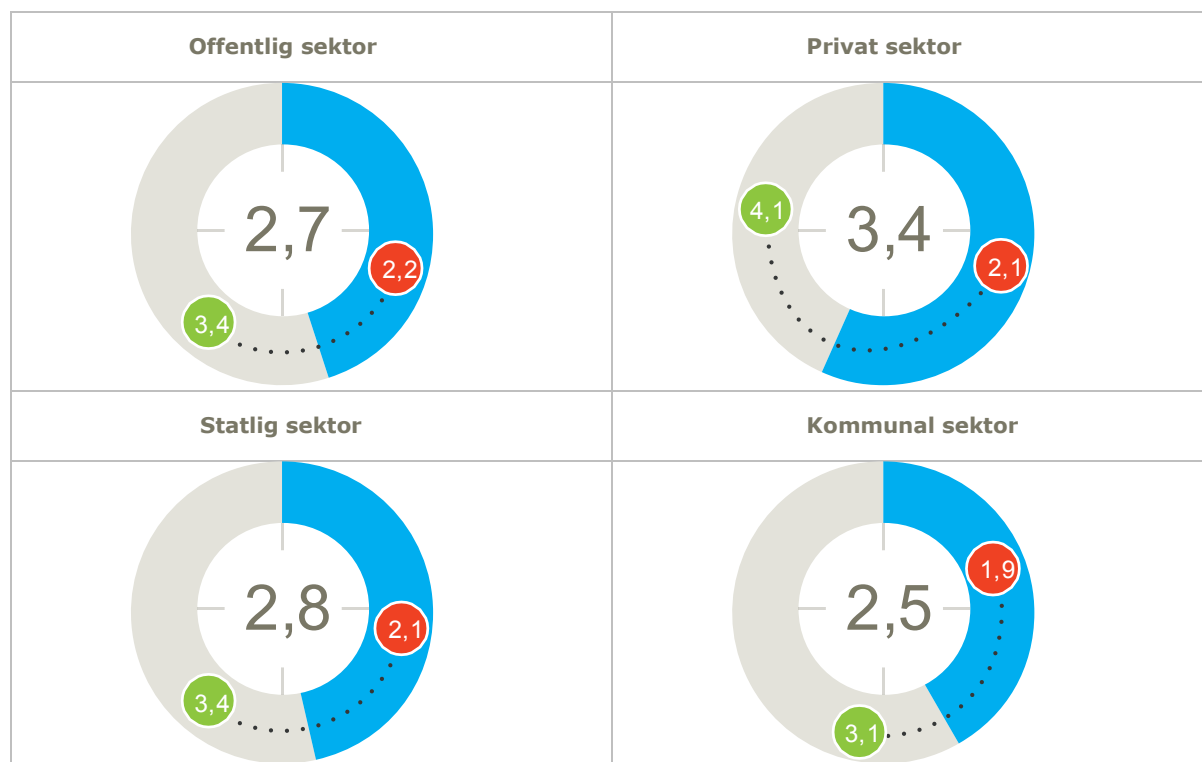
Offentlig bak privat sektor på digital modenhet

Økt digital modenhet krever målrettet, langsiktig arbeid og lederfokus. Endring tar tid. Om vi sammenlikner tall fra 2018 og 2019 undersøkelsen ser vi at endringen i digital modenhet overordnet sett ikke har endret seg stort.

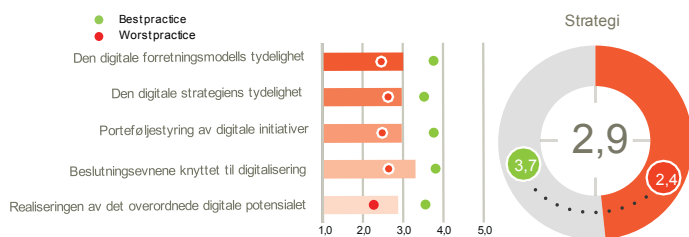
Offentlige virksomheter må forholde seg til at de skal levere kjernetjenestene mer effektivt og smidig fremover. Derfor er det et tankekors at offentlige virksomheter har redusert sin modenhetsskår fra 2,9 i 2018 til 2,7 i 2019- og skårer dermed 0,2 poeng lavere enn året før, hvis vi ser alle områder samlet.

Det er samtidig større variasjon mellom virksomhetene i privat sektor når det kommer til hva slags forretning de driver. Mens en kommune opplever mer av det samme utfordringsbildet som en annen kommune, og to statlige virksomheter ofte har en rekke fellestrekk, er variasjonene større mellom private virksomheter når det kommer til deres kjernevirksomhet.

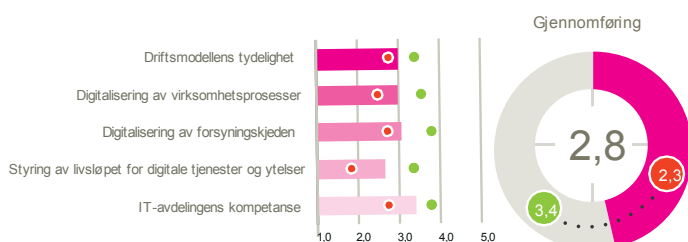
Overordnet modenhet i 2019



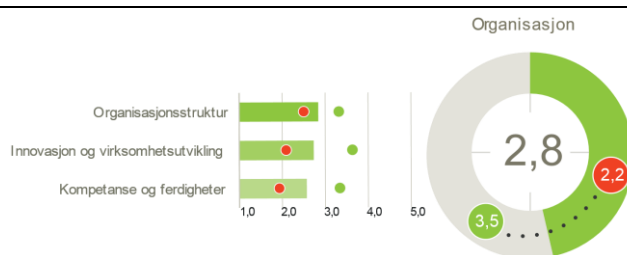
Tall fra modenhetsmodell for offentlig sektor 2019



Den digitale modenheten på strategiområdet adresserer virksomhetenes forståelse for de digitale delene av forretningsmodellen og mulighetene for verdiskapning for innbyggere, næringsliv og samfunnet. Videre viser den hvor tydelig virksomhetenes digitale strategi og hvor god porteføljestyringen av digitale initiativer er. Modellen viser også virksomhetenes evne til å treffe gode beslutninger knyttet til digitalisering og hvorvidt de klarer å realisere de digitale målsetningene i strategien.

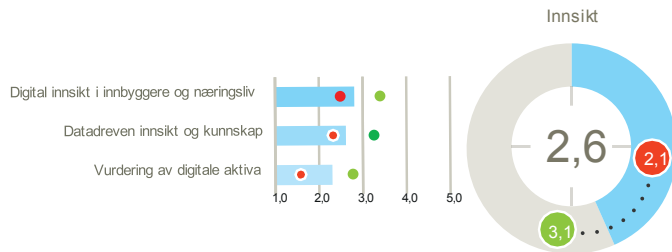


Området gjennomføring består av elementer som driftsmodellens tydelighet, digitalisering av virksomhetsprosesser og digitalisering av forsyningskjeden mot samarbeidspartnere, leverandører, innbyggere, næringsliv, etc. I tillegg omhandler dette området styring av livsløpet for digitale tjenester, det vil si fra behovet for en tjeneste oppstår, til det utvikles og tas i bruk, og IT-avdelingens kompetanse til å understøtte virksomhetens digitale mål.



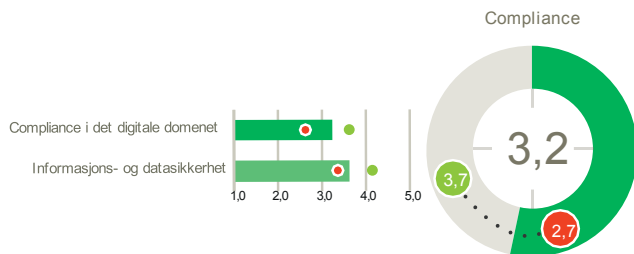
Å effektivt realisere digitale forretningsmål krever at man plasserer et ansvar for å utforme, implementere og etterleve retningslinjer og prinsipper i organisasjonen. Det handler også om å skape en kultur og holdninger som understøtter den digitale innovasjonen og forretningsutviklingen. Et annet sentralt element er tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter hos medarbeiderne i virksomheten for å understøtte og drive den ønskede digitaliseringen.

I et informasjonssamfunn blir data og informasjon om kunder og brukere stadig mer sentralt for å skape verdi. Innsikt i bruksmønstre, bevegelsesmønstre og preferanser er viktig for å skape gode tjenester og produkter. Å forstå hva som skjer, og hvorfor, er en klar forutsetning for å skape verdi gjennom digitalisering.



Den digitale modenheten på *innsikt* består av tre elementer: *Digital innsikt i innbyggere og næringsliv* handler om hvordan virksomhetene tar i bruk innsikt i borgernes og næringslivets perspektiver, og hvordan disse involveres. *Datadreven innsikt og kunnskap* handler om hvordan virksomhetens verktøy brukes for å eksponere og analysere data som gir virksomheten nødvendig informasjon og innsikt til å agere. *Vurdering av digitale eiendeler* handler om hvordan virksomheten verdsetter informasjon om innbyggere og næringslivets adferd, preferanser og behov.

Etterlevelse av formelle krav knyttet til personopplysningsloven og forvaltningsloven legger grunnlaget for gjennomsiktighet og ansvarlighet, samt for den tillit og legitimitet offentlige virksomheter er avhengige av. Det beskytter også virksomhetene mot kostnader som kommer som følge av brudd på informasjonssikkerhet og personvern. Overholdelse av regelverk kan imidlertid også oppleves som en barriere for digitalisering.



IT i praksis har skilt ut to emner på området compliance; evnen til å etterleve og dokumentere at man overholder lover, regler og standarder, samt i hvor stor utstrekning virksomheten er tilstrekkelig rustet til å beskytte sine data, både internt og i ekstern kommunikasjon.

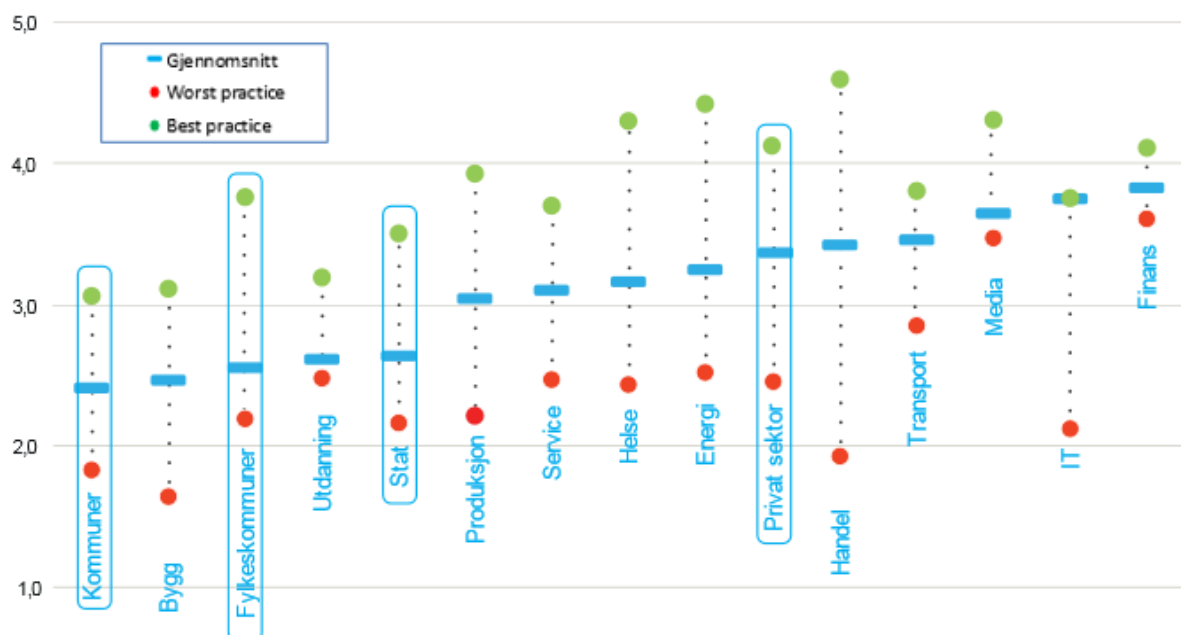
Offentlig digital modenhet fordelt på bransje og sektor

Når vi går inn i ulike bransjer, ser vi at finans skårer høyest i oversikten over hvilke bransjer som er mest modne. Det er ikke så overraskende med tanke på at denne bransjen på enkelte områder er enklere å digitalisere enn øvrige bransjer, med transaksjonstunge prosesser.

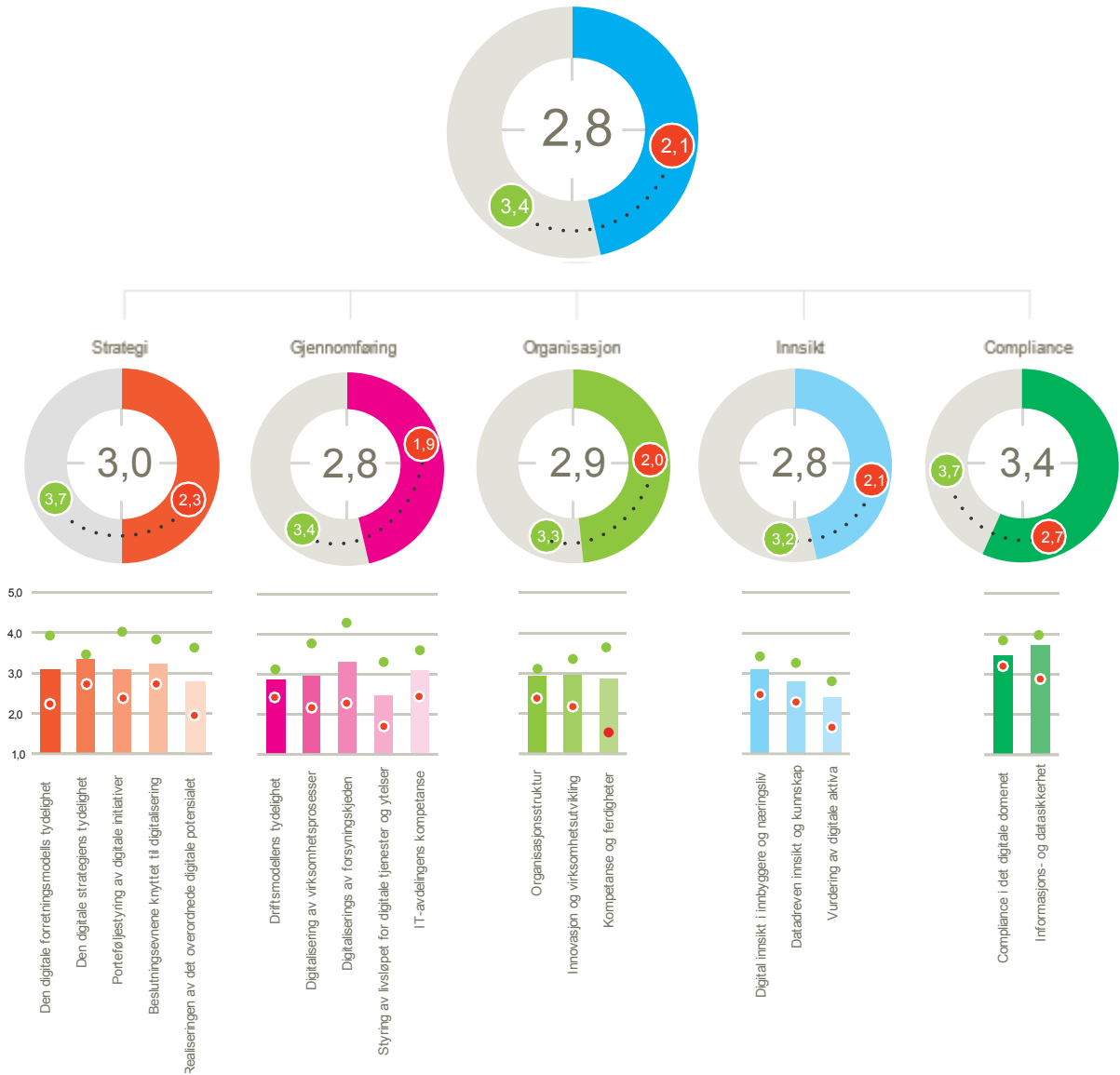
Ikke overraskende er finans tett fulgt av IT-bransjen, og media. Bransjer med i mange tilfeller økt kompleksitet og bredere spekter knyttet til sine tjenester som bygg og service kommer noe svakere ut.

Kommunene og fylkeskommunene henger i størst grad etter på sin digitale modenhet, mens fylkeskommune og stat ligger foran om vi ser de offentlige aktørene. Selv om enkelte i hver sektor trekker opp, særlig i blant fylkeskommunene er det enkelte som ligger langt foran, har man en jobb å gjøre for å løfte gjennomsnittet i kommunal og statlig sektor.

Modenhetsmodell fordelt på bransjer og sektorer 2019



Statlig sektor

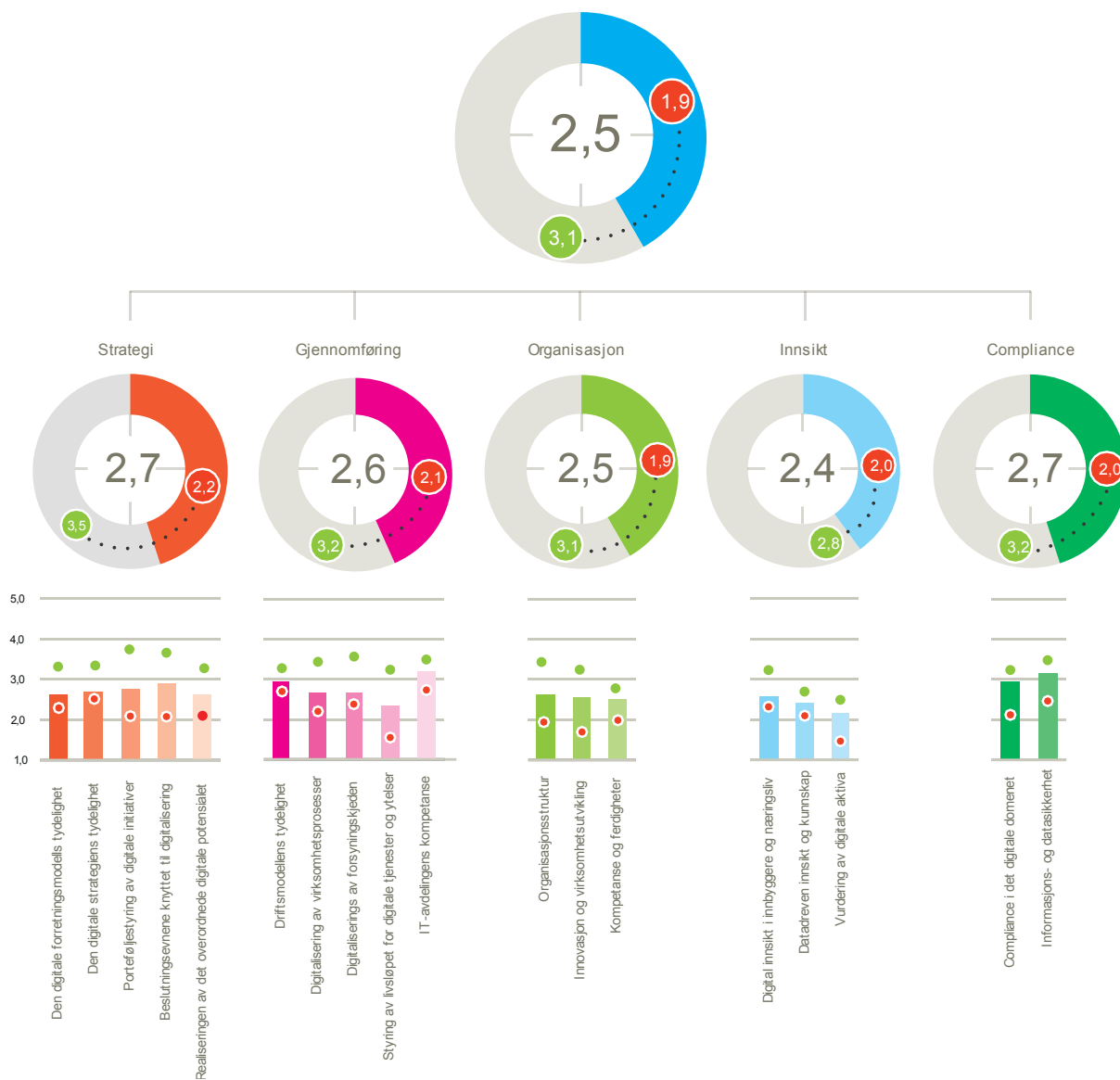


Digital modenhet i statlig sektor.

IT i praksis 2019 viser at den digitale modenheten på innsikt er lav og er det området hvor offentlige og private virksomheter skårer dårligst. Offentlig sektor er noe mindre moden enn private virksomheter, og i størst grad gjelder dette datadreven innsikt.

Statlig sektor ligger noe foran kommunal sektor på modenhet. Det er særlig store ulikheter på strategi, organisasjon, innsikt og compliance.

Kommunal sektor



Modenhet i kommunal sektor

Kommunal sektor ligger et stykke bak de andre sektorområdene i Rambølls modenhetsmodell. Enkelte områder scorer spesielt lavt, særlig livsløpsstyring av digitale tjenester og ytelser og verdisetting av digitale aktiva.



TJENESTETRAPPA

IT i praksis har i flere år presentert **tjenestetrappa**, som et mål på hvor langt offentlige virksomheter har kommet i digitaliseringen og tilpasningen av sine tjenester. Tjenestetrappa har fire trinn som rangerer digitale tjenester fra enkle informasjonstjenester til proaktive tjenester. Digitalt førstevalg representerer et minstekrav som tilsvarer «individuell tjeneste», altså andre trinn i tjenestetrappa.

Rangeringen er basert på selvrapportering fra statlige og kommunale IT-ledere om hvilket trinn hoveddelen av deres tjenester tilbys på.

Trinn 1 kalles **generelle tjenester**, og består eksempelvis av søke- og informasjonstjenester. Tjenestene på dette trinnet er ikke individuelt tilpassede. De kan være integrerte med bakenforliggende støttesystemer, men det er ikke et krav.

Trinn 2 er **individuelle tjenester**, og omfatter enkle, individrettede tjenester som bruker informasjon om innbyggeren eller bedriften som virksomheten har tilgjengelig, og er integrerte med interne fagsystem.

På trinn 3 leverer man **avanserte individuelle tjenester**, som inkluderer tjenester som benytter seg av informasjon som flere offentlige virksomheter allerede har om brukeren. Søknader utfylt på forhånd med informasjon fra ulike andre offentlige virksomheter er et eksempel.

Trinn 4 er **proaktive tjenester** og omfatter tjenester hvor innbyggeren eller bedriften ikke trenger å gjøre noe som helst for å motta tjenester, fordi det offentlige vet når behovet for tjenesten oppstår.

IT i praksis 2019 viser at den positive utviklingen vi har sett tidligere år, med en forflytning fra trinn 1 til trinn 2, fortsetter i år. Samtidig ser vi en stagnering opp mot trinn 3. Få offentlige virksomheter tilbyr avanserte, individuelle tjenester ovenfor sine brukergrupper.

Kommunene spesielt sliter med å nå de høyeste nivåene på tjenestetrappa, og de fleste tilbyr hovedvekten av sine tjenester som enkle, individuelle tjenester. De statlige virksomhetene har en større spredning enn kommunene på de tre nederste trinnene i tjenestetrappa, men også her ser vi en tydelig stagnering i forflytningen oppover i trappa.

Totalt sett er det få offentlige virksomheter som utnytter data fra andre offentlige virksomheter for å skape avanserte, tilpassede tjenester - sett opp mot potensialet.

De primære utfordringene for å klatre oppover tjenestetrappa ligger i manglende kapasitet og kompetanse, mens støtte fra ledelsen ikke oppleves som en stor utfordring. Videre ser vi variasjoner i hvilke utfordringer man møter på hvert trinn i tjenestetrappa, hvor manglende bistand fra sentrale myndigheter, samt lite tilpassede lover og regler virker hemmende for forflytning mot de øverste trappetrinnene

«Digitaliseringen øker, men offentlig sektor stagnerer i utviklingen av avanserte, digitale tjenester.»

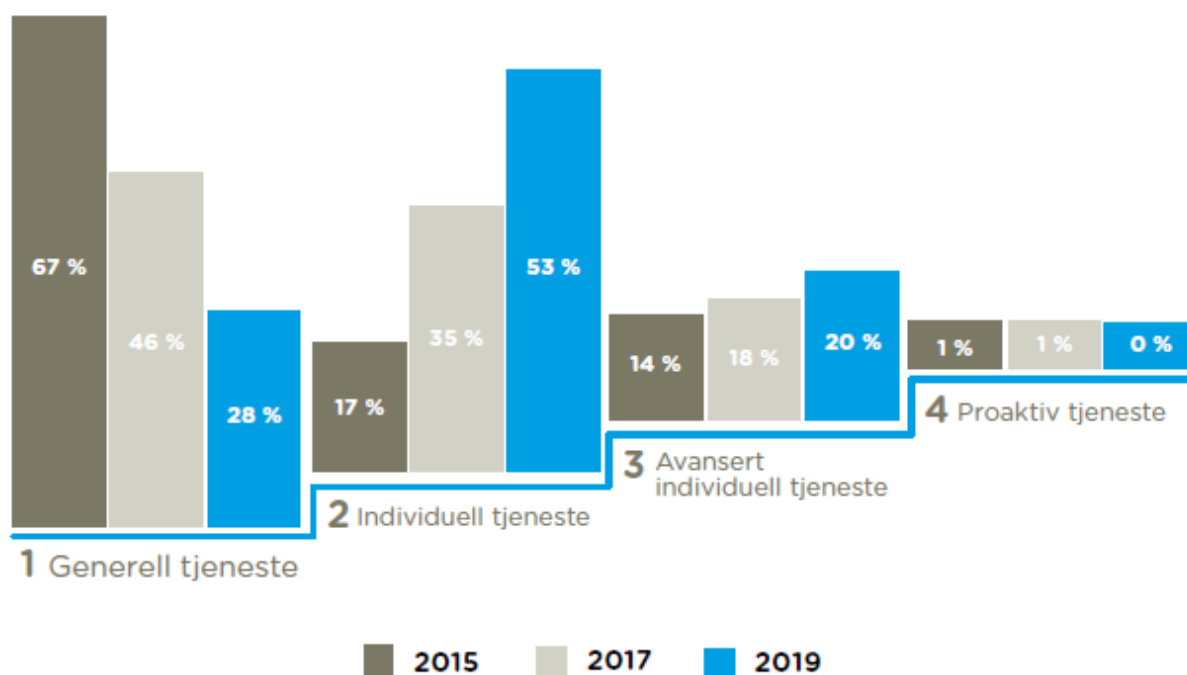
Løftet fra generelle til individuelle tjenester fortsetter – stagnasjon i utviklingen av avanserte tjenester

Forrige års *IT i praksis* viste et kraftig løft, spesielt i kommunal sektor, fra virksomheter og kommuner som plasserte seg på trinn 1 til trinn 2. *IT i praksis 2019* viser at denne utviklingen fortsetter. Færre leverer sine tjenester på trinn 1, og flere på trinn 2.

Det er også en svak oppgang i virksomheter som i hovedsak leverer tjenester på trinn 3 – som *avanserte individuelle tjenester*. Samtidig er det ingen av de offentlige virksomhetene som har besvart undersøkelsen som leverer hoveddelen av sine tjenester på trinn 4.

IT i praksis sier ikke noe om utviklingen av enkelttjenester, de statlige virksomhetene og kommunene svarer på hvor hoveddelen av tjenestene befinner seg. Det kan derfor ikke utelukkes at sentrale løsninger utvikles på trinn 3. Likevel sier dataene at den helhetlige utviklingen av offentlig sektor i retning av sammenhengende tjenester lar vente på seg. Digitaliseringspolitikken er tydelig på at gjenbruk av det offentlig sektor allerede vet om deg skal ligge til grunn for utvikling av tjenester. Og det er absolutt ingen teknologiske hindre. Tvert imot skal de siste års utvikling av standardiserte APIer i prinsippet gjøre terskelen for å utvikle slike sammenhengende tjenester lavere.

Hvilket av alternativene under beskriver best hvordan hoveddelen av virksomhetens tjenester tilbys i dag? (IT-ledere, offentlig sektor)

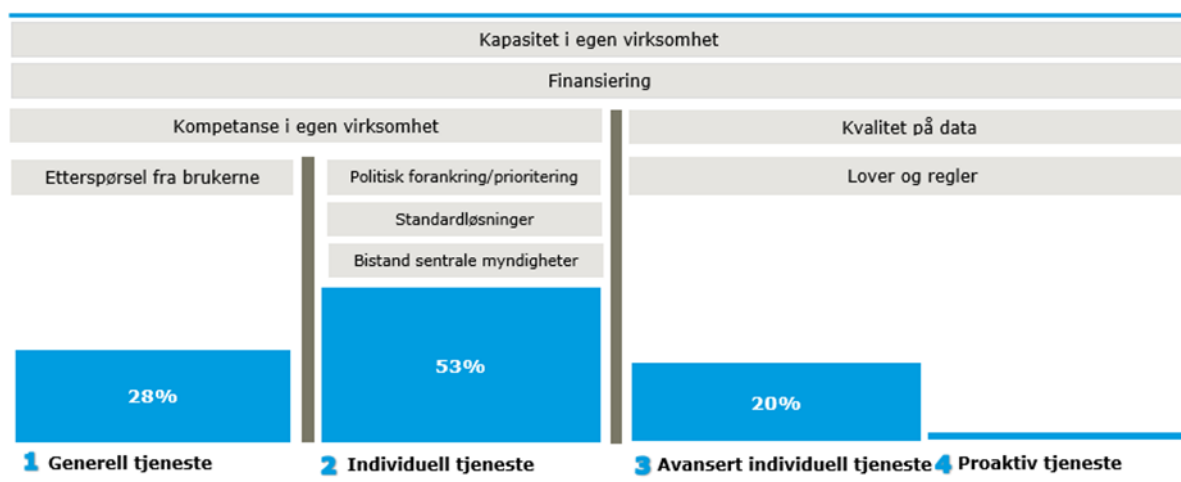


Ulike barrierer for å nå de forskjellige trinnene på tjenestetrappa

Når vi spør IT-ledere i offentlige virksomheter om hvilke begrensninger som hindrer virksomhetens tjenestetilbud i å komme på et høyere trinn i tjenestetrappa oppgir alle, uavhengig av nivå i tjenestetrappa, at *kapasitet i egen virksomhet* er den største utfordringen. Rundt 90 prosent angir at dette er en årsak til at man ikke kommer høyere i tjenestetrappa. Tallet er noe lavere for virksomheter på trinn 3 (83 prosent).

Manglende finansiering er en utfordring for mer enn halvparten av alle offentlige virksomheter. Dette funnet underbygges av kilder i forvaltningen selv. Dagens finansieringsmodeller, hevdes det, er ikke hensiktsmessige, og budsjettprosessen er ikke tilpasset digitaliseringstiltak og prosjekt.¹²

Begrensninger avhengig av hvor i tjenestetrappa man befinner seg (IT-ledere, offentlig sektor)



Opplevde hindringer endrer seg noe med hvor i tjenestetrappa virksomheten befinner seg. Henholdsvis 76 og 70 prosent av IT-ledere på trinn 1 og 2 i tjenestetrappa svarer at *mangel på kompetanse* er en utfordring, mens 42 prosent av virksomhetene på trinn 3 sier det samme. Kompetanseutfordringene vil også drøftes senere i rapporten.

Trinn 2 har større utfordringer med eksterne faktorer enn trinn 3. *Manglende standardløsninger* er en barriere for 66 prosent av virksomhetene på trinn 2 i tjenestetrappa, mens 46 prosent på trinn 3 opplever denne barrieren.

Også verdt å merke seg er at 50 prosent av virksomhetene på trinn 2 trekker fram *manglende bistand fra sentrale myndigheter* (eksemplifisert gjennom Difi, Altinn, DFØ og KS) som en utfordring for å komme videre med å utvikle mer avanserte tjenester. Tatt i betraktning at alle disse har som mandat blant annet å bistå stat og kommune med å utvikle brukerrettede og effektive digitale løsninger, kan det vanskelig sies at dagens innretning av disse sentrale myndighetene på digitaliseringsområdet har vært spesielt suksessfull. 2019-tallene fra *IT i praksis* vil uansett utgjøre et nullpunkt for effekter ved den planlagte flyttingen av ansvarsområder mellom Difi, Altinn og DFØ – og ved etableringen av et rent digitaliseringsdirektorat. For 2020 og utover bør ambisjonen være at manglende bistand av denne typen ikke utgjør et vesentlig hinder mer. Men også *manglende politisk forankring* hemmer virksomhetene: Henholdsvis 35 prosent på trinn 1 og 47 prosent på trinn 2 mener at dette er et hinder for å komme på et høyere nivå i tjenestetrappa.

¹² Riksrevisjonens (2018): Riksrevisjonens administrative rapport nr. 1 2018

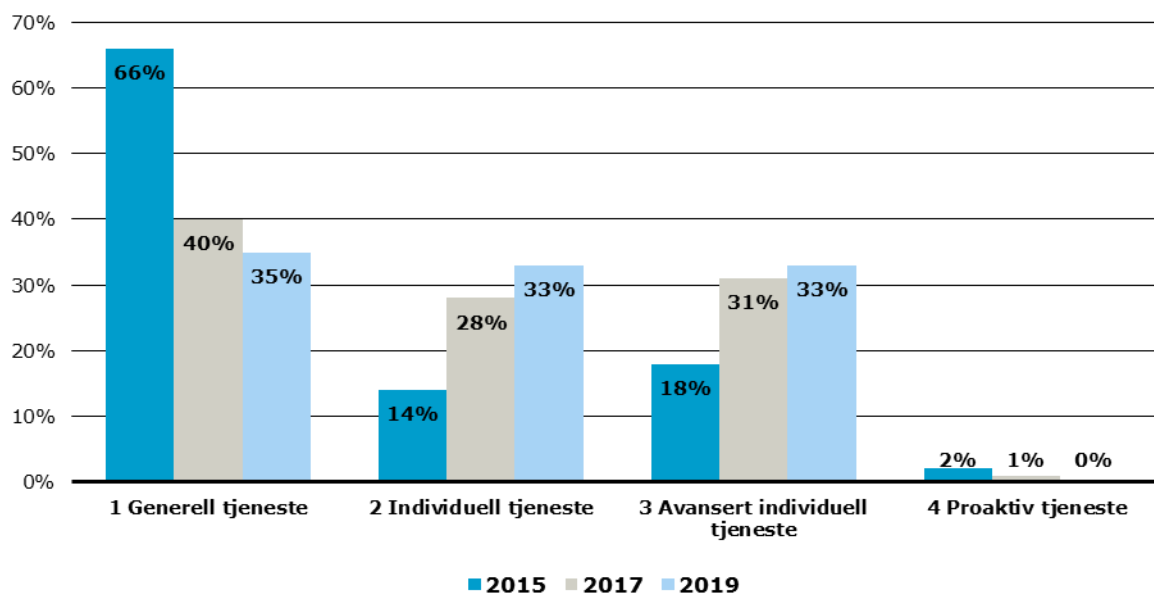
Statlige virksomheter og kommuner på trinn 3 har større utfordringer med bruken av data. De peker i større grad på *manglende kvalitet på data* og at *lover og regler ikke legger til rette for samhandling* enn virksomhetene på trinn 2. 50 prosent av virksomhetene på trinn 3 melder at *kvalitet på data* er en utfordring, mot 39 prosent av virksomhetene på trinn 2. 54 prosent av IT-ledere i virksomheter på trinn 3 har utfordringer med lover og regler, mens dette gjelder 44 prosent av virksomhetene på trinn 2.

Staten – like god som den er dårlig

De statlige virksomhetene fordeler seg jevnt over de tre første trinnene i tjenestetrappa. På den ene siden leverer staten imponerende, ved at 33 prosent oppgir at de leverer hoveddelen av sine tjenester som avanserte individuelle tjenester. Det kan virke som om en stor andel av statlige virksomhetene har 'knekt koden' for hvordan komme til dette nivået. Men på den annen side er det svært mange statlige virksomheter som ikke har knekt denne koden, eller ikke har interesse av å gjøre det. 35 prosent av de statlige virksomhetene leverer sine tjenester på trinn 1 og 33 prosent leverer sine tjenester på trinn 2 i tjenestetrappa.

Årsakene til denne spredningen kan være flere, men en nylig rapport utarbeidet av Difi og DFØ i fellesskap¹³ viser at det er store variasjoner i hvor aktive departementene er i å etterspørre fornyelse og omstilling, og at sektorprinsippet hemmer omstilling på tvers av sektorene. Ønsket om å unngå feil kan også hemme vilje og evne til å ta nødvendig risiko for å få til omstilling og nyskaping.

Hvilket av alternativene beskriver best hvordan hoveddelen av virksomhetens tjenester tilbys i dag? (IT-ledere, statlige virksomheter)



..men den digitale utviklingen er preget av status quo

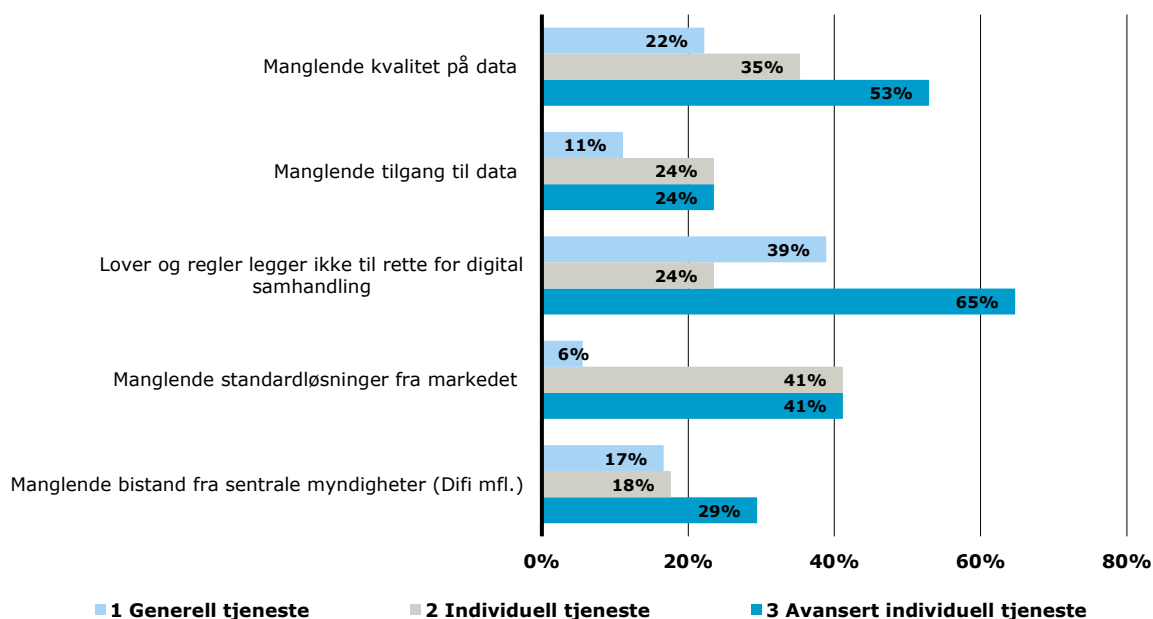
Det er en marginal utvikling i tjenestetrappa for statlige virksomheter. Det kan virke som om tidligere tiltak knyttet til klargjøring av Difis rolle som premissgiver og pådriver, etablering av medfinansieringsordningen og Digitaliseringsrådet ikke har hatt en vesentlig effekt på tjenestenivå. Når det kommer til stykket er det den enkelte sektor, det enkelte departement og den enkelte underliggende virksomhet som har ansvaret for å arbeide slik at de politiske målene på IKT-området blir realisert.

¹³ Difi, DFØ (2019): Difi-rapport 2019:3 Departementene i førersetet for omstilling?

De tre største hindringene for videre utvikling i statlige virksomheter samlet sett er manglende kapasitet (85 prosent) og kompetanse i egen virksomhet (52 prosent) og manglende finansiering (52 prosent). Det er med andre ord ikke eksterne forhold som i hovedsak begrenser de statlige virksomhetene.

Et mer nyansert bilde kommer fram når vi ser på hvilke begrensninger de statlige virksomhetene opplever i de ulike trinnene i tjenestetrappa.

Opplever du at følgende begrensninger hindrer virksomhetens tjenestetilbud i å komme på et høyere nivå på tjenestetrappa? (IT-ledere, statlige virksomheter)



De sentrale myndigheter må sannsynligvis mer på banen for at vi skal få en økning i statlige virksomheter som leverer proaktive tjenester. 65 prosent av de statlige virksomhetene som leverer hoveddelen av sine tjenester som avanserte individuelle tjenester oppgir tilrettelegging av lover og regler som et hinder for digital samhandling, mens 24 prosent av IT-lederne i virksomheter på nivået under opplever det samme. Virksomhetene som har kommet lengst i tjenestetrappa opplever også i større grad manglende bistand fra sentrale myndigheter som en utfordring.

Trinn 3 i tjenestetrappen karakteriseres av at tjenestene gjenbraker data og prosesser fra andre deler av offentlig sektor. Det er slik sett ikke overraskende at jo høyere opp i tjenestetrappa man kommer, desto større er utfordringene med kvalitet på og tilgang til data. Samtidig understreker det behovet for en bedre informasjonsforvaltning.

Manglende standardløsninger fra markedet er en større utfordring på trinn 3 enn på de lavere nivåene. Det kan tyde på at markedet ikke klarer å følge opp behovene til statlige virksomheter på dette nivået. Kun 6 prosent av virksomheter som leverer hoveddelen av sine tjenester som generelle tjenester opplever manglende standardløsninger som en utfordring.

Virksomheter som leverer hoveddelen av sine tjenester som generelle tjenester har større utfordringer med *manglende etterspørsel fra brukerne* og med *lover og regler* enn virksomheter på trinn 2. For en del statlige virksomheter er brukergrunnlaget relativt smalt, eller det er ikke nevneverdig interaksjon mellom virksomheten og brukergruppene. Det kan sannsynliggjøre at det for noen statlige virksomheter ikke alltid er praktisk eller regningsvarende å utvikle digitale løsninger.

Lover og regler som ikke legger til rette for digitale prosesser derimot er en gjentakende problemstilling i alle deler av forvaltningen, og som dukker opp i flere andre sammenhenger. Selv om det kan hevdes at offentlige virksomheter ikke alltid er gode nok til å utnytte handlingsrommet som finnes i eksisterende regelverk, er det en kjensgjerning at mye regelverk er laget i en tid før digitalisering, automatisering og kunstig intelligens var en naturlig del av offentlig tjensteproduksjon og myndighetsutøvelse. Dermed vil krav til saksbehandling og kommunikasjon kunne være motvirkende til digitale løsninger. Det samme gjelder noen av de juridiske rammevilkårene. Dette var blant annet et av utgangspunktene for forvaltningslovutvalget og arkivlovutvalget, som begge har lagt fram forslag til nytt lovverk vinteren 2019.

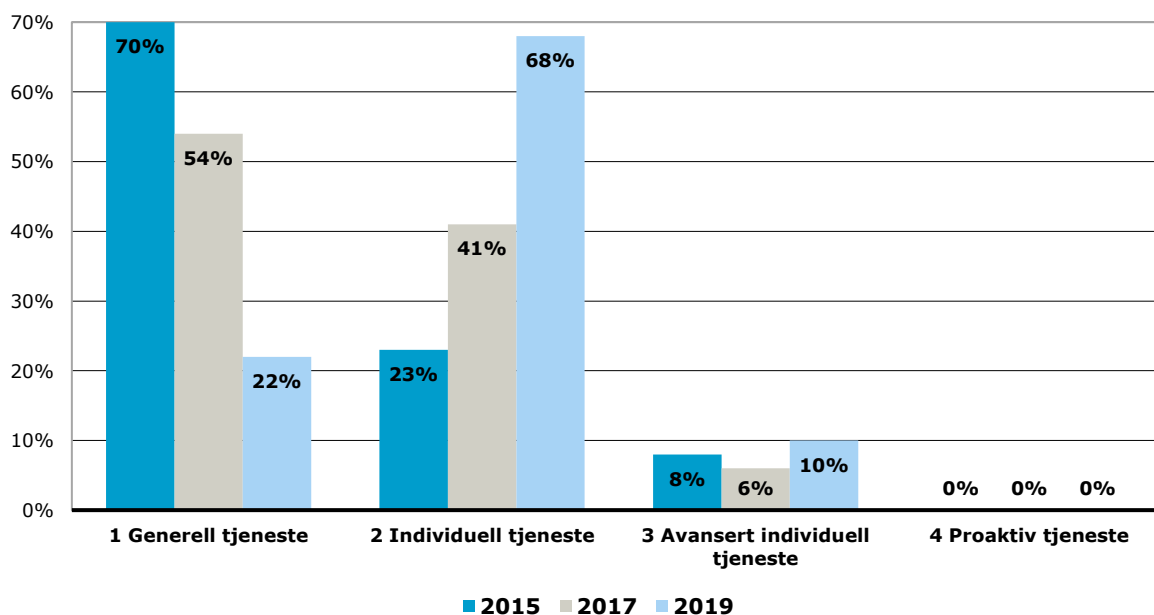
Færre kommuner leverer tjenester på det laveste nivået i tjenestetrappa

De fleste offentlige tjenester som benyttes av innbyggere og næringsliv er kommunale tjenester. Dette betyr at økt digitalisering i kommuner og fylkeskommuner er et av suksesskriteriene for om Norge skal nå sine mål for digitalisering.

Virksomheter i statlig og kommunal sektor fordeler seg ikke likt i tjenestetrappa. Mens de statlige virksomhetene fordeler seg jevnt på de tre første trinnene i tjenestetrappa, leverer 68 prosent av kommunene hoveddelen av sine tjenester på trinn 2, som individuelle tjenester.

Til forskjell fra statlige virksomheter ser vi markante bevegelser oppover tjenestetrappa for kommunene og fylkeskommunene om vi sammenlikner med tall fra foregående år. Det er nå færre kommuner som leverer hoveddelen av sine tjenester som generelle tjenester enn statlige virksomheter. 22 prosent av kommunene leverer hoveddelen av sine tjenester som generelle tjenester, mens det tilsvarende tallet for de statlige virksomhetene er 35 prosent. Det er kun 8 prosent av fylkeskommunene som leverer hoveddelen av sine tjenester som generelle tjenester i 2019. Det er imidlertid verdt å merke seg at vi har få respondenter fra fylkeskommuner å ta utgangspunkt i, slik at hver besvarelse gir store utslag.

Hvilket av alternativene under beskriver best hvordan hoveddelen av virksomhetens tjenester tilbys i dag? (IT-leder, kommuner og fylkeskommuner)



...men få kommuner har nådd de øverste trinnene og leverer avanserte, tilpassede tjenester

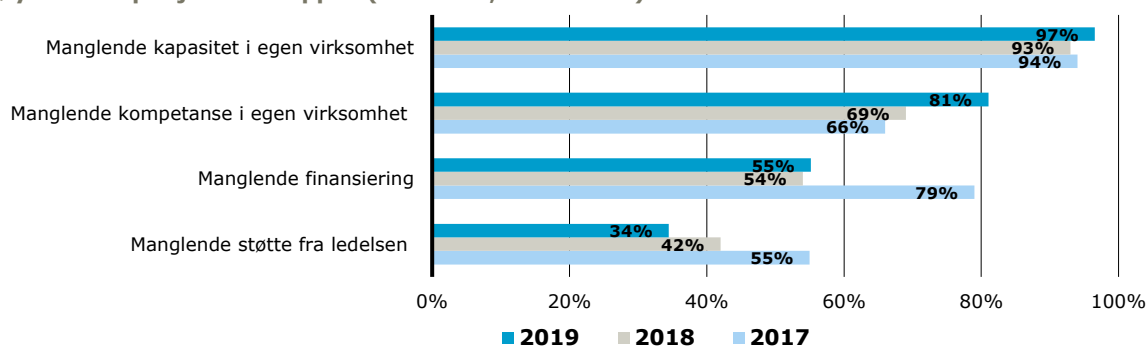
Det er et uttalt mål i KS' digitaliseringsstrategi at tjenester skal kunne tilbys som såkalte «push-tjenester». Det vil si tjenester der innbyggeren ikke trenger å gjøre noe for å motta tjenesten, fordi kommunen vet når innbyggeren har behov for tjenesten og tildeler denne automatisk. Til tross for dette er det ingen kommuner som leverer hoveddelen av sine tjenester som proaktive tjenester. Det er allikevel grunn til å tro at, kommunens brede spekter av tjenester tatt i betraktning, dette ikke er rimelig å forvente.

Et mer nyansert bilde kommer fram når vi ser på de ulike sektorene. Oppvekst og utdanning har samlet sett de mest avanserte tjenestene. 4 prosent av kommunalsjefene innen Oppvekst og utdanning oppgir at hoveddelen av deres tjenester leveres som proaktive tjenester, 18 prosent at de leveres som avansert individuelle tjenester, mens kun 19 prosent oppgir at de leverer hoveddelen av sine tjenester som generelle tjenester. Området har de siste årene vært gjenstand for en rekke nasjonale initiativ innen utvikling av fellesløsninger, noe som kan være med på å forklare dette. Dette er også et område hvor det er et relativt rikt utvalg av standardløsninger.

Kommunene har tradisjonelt sett vært bak statlige virksomheter når det gjelder å tilby avanserte individuelle tjenester. Den samme tendensen ser vi også i 2019. Kun 10 prosent av kommunene svarer at de leverer hoveddelen av sine tjenester som avansert individuelle tjenester, mot 33 prosent av de statlige virksomhetene.

Utilstrekkelig kapasitet og kompetanse gjør digitaliseringsarbeidet krevende i mange kommuner. Det er en økende tendens fra de foregående årene, og IT i praksis 2019 viser at hele 95 prosent av IT-lederne i kommunene har svart at kapasitet i egen virksomhet er en barriere som hindrer videre utvikling av tjenestene. 81 prosent svarer at kompetanse i egen virksomhet oppleves som en barriere.

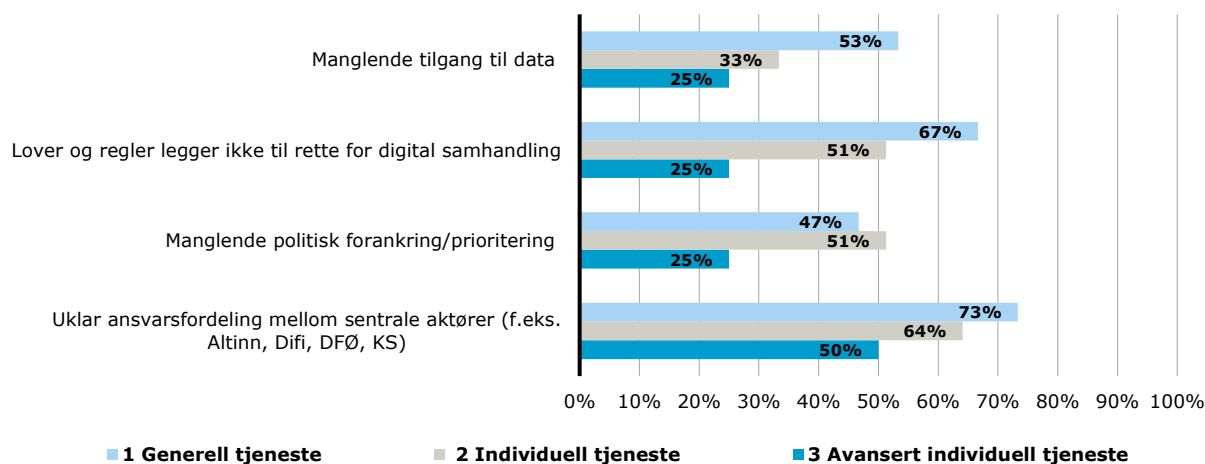
Opplever du at følgende begrensninger hindrer virksomhetens tjenestetilbud i å komme på et høyere nivå på tjenestetrappa? (IT-ledere, kommuner)



Samtidig er det færre som opplever *manglende finansiering* og *støtte fra ledelsen* som en utfordring sammenliknet med tidligere. Det kan tyde på at ledere i kommunal sektor har tatt innover seg viktigheten av digitalisering for de kommunale tjenestene. Ingen av kommunene som leverer hovedvekten av sine tjenester på trinn 3 opplever manglende støtte fra ledelsen som en utfordring.

Man skulle tro at reduksjon i disse to faktorene medførte en forbedring av kapasiteten og kompetanse i virksomheten, men det kan tyde på at det er en utfordring å omgjøre evne og vilje til praksis.

Opplever du at følgende begrensninger hindrer virksomhetens tjenestetilbud i å komme på et høyere nivå på tjenestetrappa? (IT-ledere, kommuner)



Kommuner på de forskjellige trinnene på tjenestetrappa melder om ulike utfordringer, og de kommunene som er kommet lengst har mindre utfordringer med forhold som *tilgang til data, lover og regler, manglende politisk forankring og ansvarsfordelingen mellom sentrale aktører*.

Dette bildet korrelerer med det vi ser på forskjellen mellom større og mindre kommuner. De større kommunene leverer i større grad mer avanserte, digitale tjenester enn de mindre. 39 prosent av de små kommunene leverer sine tjenester som generelle tjenester, mot henholdsvis 10 og 20 prosent av de mellomstore og store kommunene. 70 prosent av de største kommunene opplever en større utfordring med at lover og regler ikke legger til rette for digital samhandling, mot 50 prosent av de små kommunene. Det er også flere store kommuner (80 prosent) som peker på at ansvarsfordeling mellom sentrale aktører er uklar, samt at de har manglende tilgang til data (50 prosent).

«Det realiseres flere gevinster på de øverste trinnene i tjenestetrappa.»

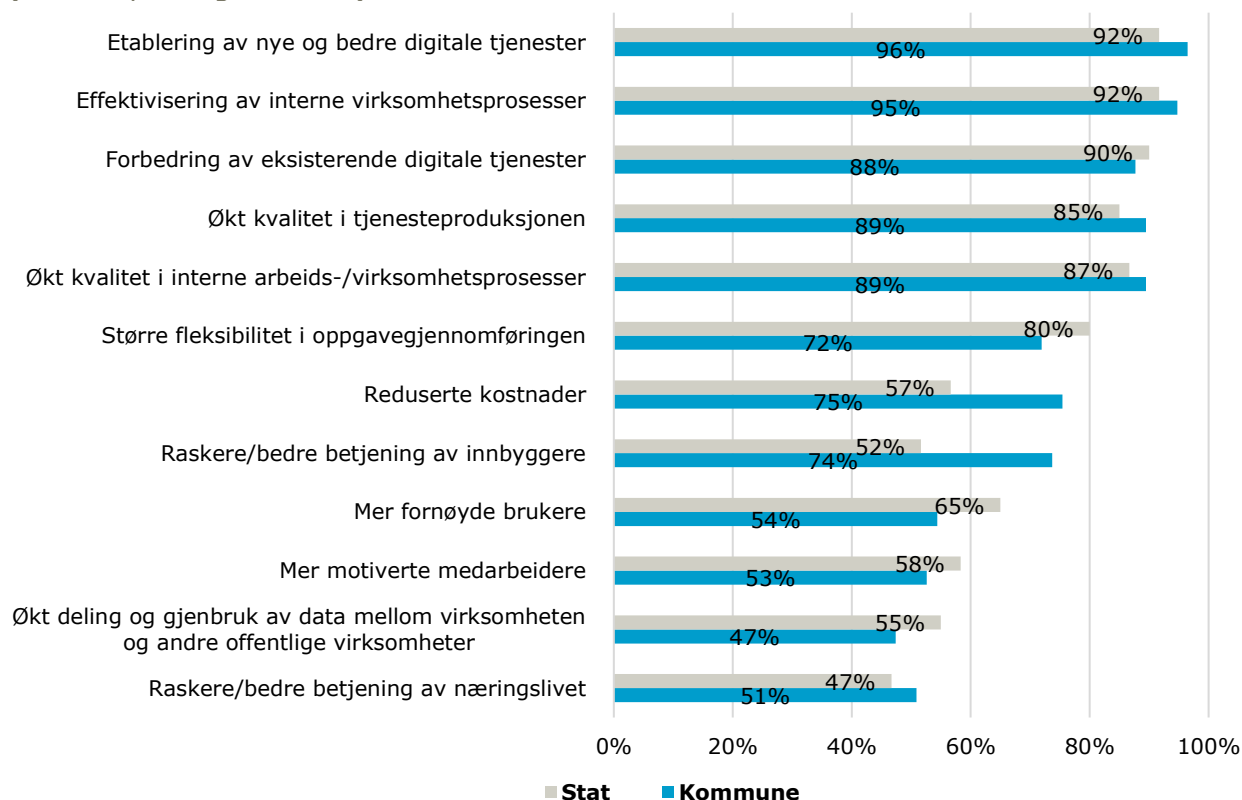
Gevinster oppnås gjennom digitalisering

Dersom digitalisering skal gi verdi for offentlige virksomheter, må de evne å hente ut gevinster av digitale investeringer og tiltak. Ikke alle gevinster for offentlig digitalisering er enkle å måle og rapportere på, som økt kvalitet i tjenestene. Likevel vil statlige og kommunale IT-lederes oppfatning av gevinster av digitalisering gi oss en viktig pekepinn på verdien av digital investering. Gevinster omhandler fordeler eller positive effekter som er oppnådd gjennom digitale investeringer og tiltak.

Stat og kommune oppgir generelt å ha oppnådd gevinster av digitalisering. De største gevinstene av digitalisering er *etablering av nye og bedre digitale tjenester, effektivisering av interne virksomhetsprosesser, forbedring av eksisterende tjenester, økt kvalitet i interne arbeids-/virksomhetsprosesser* og *i tjenesteproduksjon*. Disse oppgis som gevinster av 85-92 prosent av IT-lederne i stat og kommune.

Gevinstene som i minst grad oppleves som oppnådd gjennom digitalisering er *enkler å få oversikt over virksomhetens økosystem, raskere/bedre betjening av næringslivet*, hvor under halvparten av IT-ledere i stat og kommune sier de har oppnådd slike gevinster av digitalisering. Like over ligger *økt deling og gjenbruk av data mellom virksomheten og andre offentlige virksomheter*, som oppleves som gevinster av 47 prosent i kommunene og 55 prosent i stat, samt *bedre samarbeid med aktører*, opplevd av 54-55 prosent i kommune og stat.

Har virksomheten oppnådd følgende gevinster som følge av digitalisering? (IT-ledere, stat og kommune)

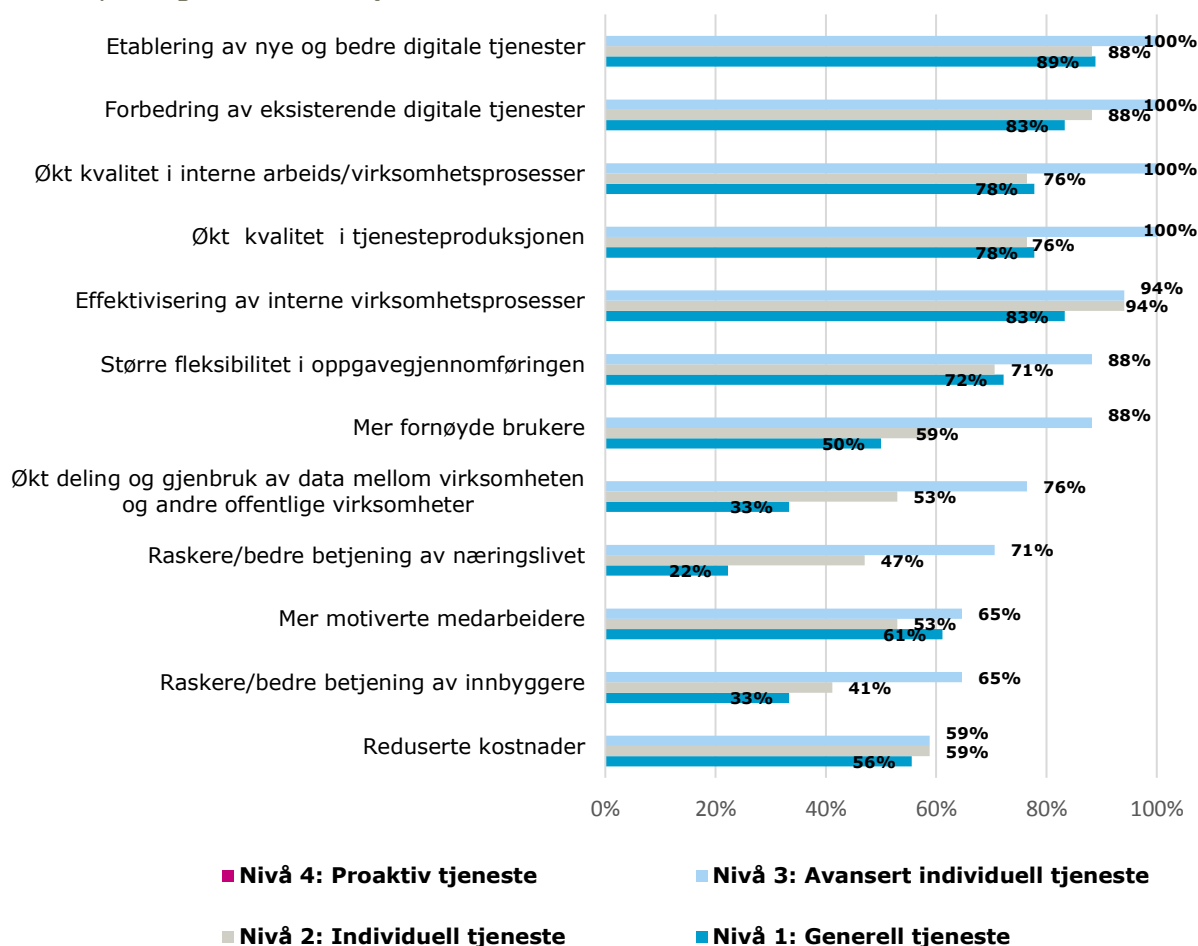


Det er interessant å se hvorvidt virksomheter som lykkes i sin digitale tjenesteutvikling rapporterer om ulike gevinster. Vi har derfor krysset spørsmålet om gevinster med spørsmålet om hvilket nivå på tjenestetrappa hoveddelen av virksomhetens tjenester befinner seg¹⁴.

Generelt for **stat** ser vi at det rapporteres om flere gevinster jo høyere opp i tjenestetrappa de befinner seg. De største forskjellene mellom trinn 3 og de lavere nivåene ser vi for *raskere/bedre betjening av innbyggere og næringsliv, større fleksibilitet i oppgavegjennomføringen, økt kvalitet i tjenesteproduksjonen og i interne arbeids- og virksomhetsprosesser og mer fornøyde brukere*. Det samme gjelder for *økt deling og gjenbruk av data mellom virksomheten og andre offentlige virksomheter*.

Utviklingen av avanserte individuelle tjenester, hvor virksomhetene anvender andre virksomheters data for å skape helhetlige tjenester for bruker, gir dermed både kostnads- og kvalitetsgevinster for statlige virksomheter.

Har virksomheten oppnådd følgende gevinster som følge av digitalisering? Krysset med Hvilket alternativ beskriver best hvordan hoveddelen av virksomhetens tjenester tilbys i dag? (IT-ledere, statlige virksomheter)



Også i **kommunene** rapporteres flere gevinster jo høyere opp i tjenestetrappa de befinner seg. Trinn 3 oppgir særlig effektivisering i tjenestene i større grad enn de lavere nivåene, i form av *raskere/bedre betjening av innbyggere og næringsliv og reduserte kostnader*.

«Felleskomponentene brukes og oppleves som nytteverdige.»

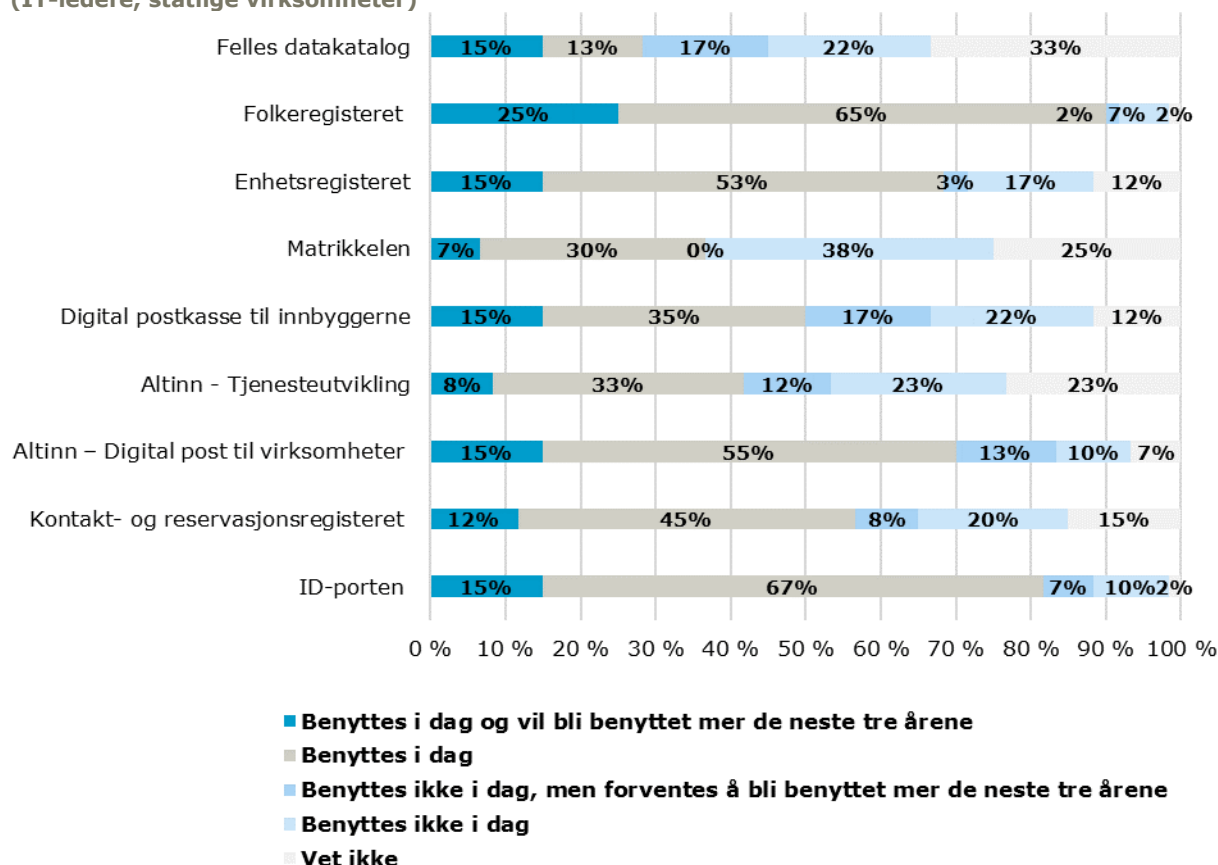
Felleskomponenter som motor for tjenesteutvikling i offentlig sektor

Siden midten av 2000-tallet har utvikling og bruk av felleskomponenter vært et bærende element i de nasjonale digitaliseringsstrategiene. Som tidligere *IT i praksis*-utgivelser har påpekt har dette vært et svært vellykket grep, i den forstand at adopsjonen av felleskomponentene har vært høy, og at virksomhetene og kommunene har sett stor nytte i disse.

I 2019 er det lite som tyder på endring: Bruken av nasjonale felleskomponenter er fortsatt høy.

Benytter virksomheten følgende ressurser, og forventes det økt bruk framover?

(IT-ledere, statlige virksomheter)



Som vi også så i fjorårets *IT i praksis*, blir bruken av ID-porten viktigere og viktigere, noe som er forståelig med tanke på hvordan flere og flere virksomheter flytter seg fra trinn 1 til trinn 2 i tjenestetrappa. En individuell tjeneste krever at brukeren identifiserer seg.

Imidlertid er utviklingstrekkene for en av felleskomponenter verdt å merke seg: *Felles datakatalog* er den minst brukte felleskomponenten. Samtidig er det også den som øker mest. Felles datakatalog ble etablert på slutten av 2017, som et oppslagsverk med nasjonal oversikt over hvor viktige data ligger. Bak løsningen står Brønnøysundregistrene/Altinn og Difi i fellesskap. Felles datakatalog er ingen nasjonal felleskomponent, i den forstand at den er identifisert som det i *Digital Agenda for Norge*. Like fullt er den bestilt av Skate¹⁵, og fyller nasjonale mål knyttet til utvikling av sammenhengende tjenester. 22% av virksomhetene svarer at de hverken benytter den eller har planer om det, noe som er et tegn på at sentrale politiske budskap knyttet til innovasjon og digitalisering ikke har nådd helt fram til alle deler av offentlig sektor.

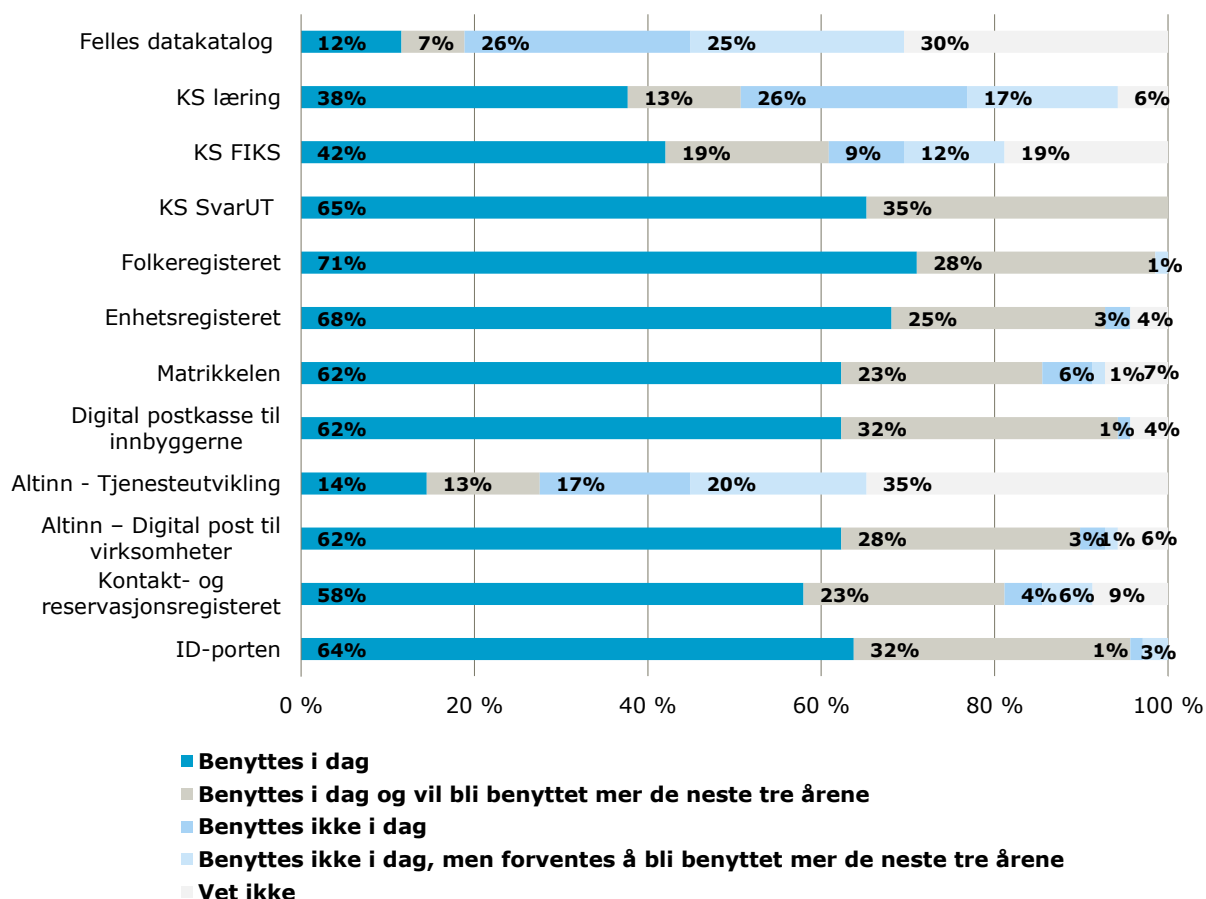
¹⁵ Skate er et strategisk samarbeidsråd og et rådgivende organ bestående av direktører i ni statlige virksomheter, samt to topplederrepresentanter fra kommunesektoren. Medlemmene er oppnevnt av Kommunal og Moderniseringsdepartementet, og Skate skal bidra til digitalisering i offentlig sektor blir samordnet og gir gevinster for innbyggere, næringsliv og forvaltningen.

Og selv om den samlede bruken av felleskomponentene er høy, innebærer svarene ikke nødvendigvis at felleskomponentene brukes til alle formål og tjenester de kunne være egnet for. I tillegg representerer alle de grå søylene et potensial. Når vi spør hva som er de største utfordringene virksomhetene og kommunene for mer bruk av felleskomponenter, svare 50 prosent *manglende kapasitet* og 34 prosent *manglende kompetanse*. Men verdt å merke seg er at 31 prosent svarer at *manglende koordinering mellom felleskomponentforvalterne* (Difi, Brønnøysundregistrene, Karverket og Skatteetaten) er et hinder for mer bruk av felleskomponenter.

KS SvarUT viser at kommunal sektor trenger egne løsninger

Kommunene har over tid vært flittige brukere av nasjonale løsninger som tilbys. De bruker selvfølgelig alle fellesløsningene de *må* bruke, som registerkomponentene Folkeregisteret, Enhetsregisteret og Matrikkelen. Men det er bemerkelsesverdig i hvor stor grad de benytter seg av de funksjonelle felleskomponentene, og spesielt de som tilbys skreddersydd for kommunene. KS har gjennom sin SvarUT-løsning for distribusjon av digital post og meldinger fra de kommunale systemene nådd alle kommunene som har besvart IT i praksis. Også KS FIKS-plattformen har en høy bruk.

Benytter virksomheten følgende ressurser, og forventes det økt bruk framover? (IT-ledere, kommunal sektor)



Samtidig viser resultatene fra kommunal sektor at det er i kommunal sektor vi finner det største potensialet for økt bruk av både Altinn og Felles datakatalog.



STRATEGISK TILNÆRMING TIL DIGITALISERING

I flere år har *IT i praksis* vist viktigheten av å ha en strategisk tilnærming til digitaliseringsarbeidet. Blant annet har det blitt pekt på som viktig å ha en strategi for digitalisering, som samler virksomhetsområder og synliggjør hvordan digitalisering kan bidra til å nå strategiske mål, samt etterlevelse av virksomhetenes samfunnsansvar. En god forankring i toppledelsen har videre blitt ansett som vesentlig for å lykkes i å etablere og realisere strategien.

Ut fra hva øverste virksomhetsleder rapporterer, viser *IT i praksis 2019* variasjoner i hvor strategisk og systematisk offentlige virksomheter arbeider med digitalisering. Blant annet har små kommuner i mindre grad enn større kommuner forankret sitt digitaliseringsarbeid i en egen strategi og jobber mer ad-hoc-basert. I tillegg ser vi at jo mer systematisk og strategisk arbeidet er med digitalisering, desto høyere befinner offentlige virksomheter seg på tjenestetrappa.

IT i praksis viser at virksomhetene generelt opplever tydelige nasjonale digitaliseringsmål og at de også har et handlingsrom til å etterleve dem. Å koble egne strategiske virksomhetsmål til de nasjonale målsettinger for digitalisering, er viktig for å sikre etterlevelse av samfunnsoppdraget i offentlige virksomheter. Samtidig har virksomhetene utfordringer for å nå sine egne strategiske mål gjennom digitalisering. Hovedutfordringen ligger i evnen til omstilling og gevinstrealisering.

Men hvordan kan offentlige virksomheter bedre sin gjennomføringsevne og realisere gevinster? Vi ser et mønster av at virksomheter med manglende evne til gevinstrealisering også har utfordringer på to andre områder: De opplever mangel på relevant kompetanse, og har en organisasjonskultur som i liten grad tilrettelegger for digital virksomhetsutvikling. Fenomenet er særlig gjeldende for kommunene. Arbeid med forhold som kultur og kompetanse blir derfor viktig for å heve digitaliseringstakten, særlig i kommunal sektor.

Manglende kompetanse har i flere år blitt vurdert som en hovedutfordring for digitalisering og i år har vi gått dypere inn i denne problematikken. *Endringskompetanse* oppleves som den klart mest mangelfulle digitale kompetansen i offentlige virksomheter, rangert over både grunnleggende og avanserte digitale ferdigheter. *Kapasitetsmangel* utgjør den største barrieren i arbeidet med digital kompetanseheving, som ofte er ad hoc-basert. Samtidig oppgir over halvparten av offentlige IT-ledere at *mangel på motivasjon blant ansatte* er en barriere for kompetansehevingsarbeidet. Funnene antyder at en endringsvillig organisasjonskultur er en grunnkomponent i digitaliseringsarbeidet, med betydning også for digital kompetanseheving.

Siste del av kapitlet omhandler virksomhetenes strategiske prioritering. I år vektet brukerservice over interne kostnader. Over tid ser vi imidlertid at pendelen svinger fra intern til ekstern prioritering og vise versa, noe som kan henge sammen med politiske føringer. *IT i praksis* viser også at de som lykkes best med digitalisering vektlegger både interne og eksterne hensyn i sin strategiske prioritering.

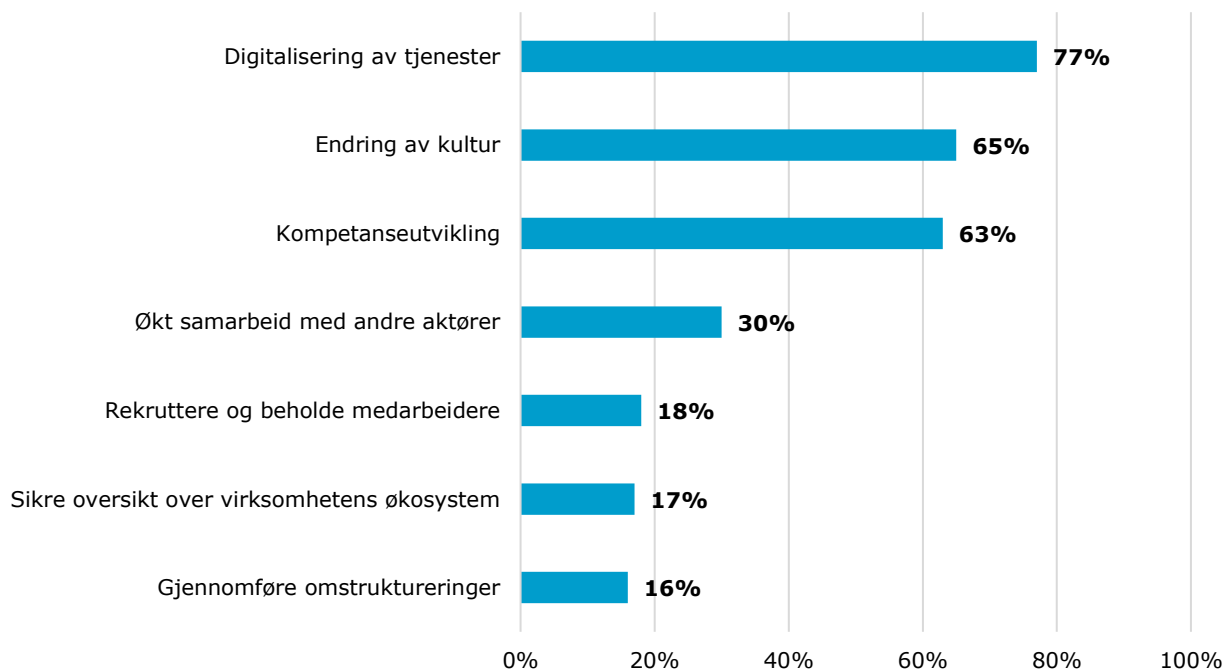
«Digitalisering som viktigste driver.»

Digitalisering er viktigste middel for å nå strategiske mål

Digitalisering er sjeldent et mål i seg selv, men et middel for å sikre verdiskaping. For offentlige virksomheter skal det være et verktøy for å nå strategiske virksomhetsmål og bidra til å realisere samfunns mål, i lys av samfunnsansvaret. Digitalisering må dermed sees i et helhetlig perspektiv som tar høyde for gevinster for både organisasjon, brukere og samfunnet for øvrig.

Samtidig er det flere tiltak enn digitalisering som kan bidra til å nå disse målsettingene. *Digitalisering av tjenester* anses likevel som det viktigste tiltaket for å realisere strategiske mål.

Hvilke av følgende tiltak mener du er viktigst for å realisere virksomhetens strategiske målsettinger? (Virksomhetsledere og IT-ledere, offentlig sektor)

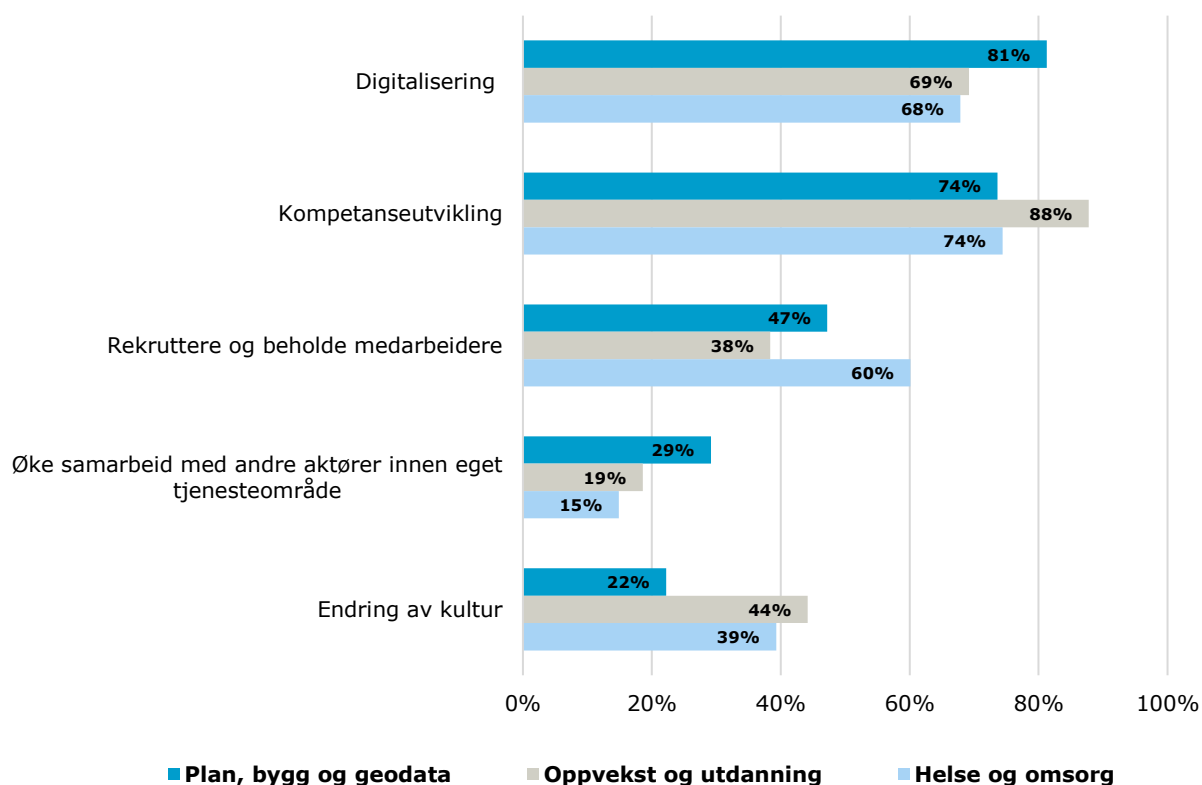


77 prosent av offentlige virksomhetsledere rangerer dette tiltaket høyest, fullt av endring av kultur og kompetanseutvikling, som vektlegges høyest av 65 og 63 prosent. Deretter er det en margin på over tretti prosent ned til de som mener «økt samarbeid med andre aktører» er det viktigste tiltaket

Kommunene er sammensatte – med et variert utfordringsbilde

Det er ingen merkbare forskjeller mellom statlige og kommunale virksomhetsledere i vurderingen av tiltak for å nå strategiske mål. Ut fra besvarelsene i de tre kommunale dypdykkene, ser vi imidlertid at tiltakene rangeres noe annerledes i tjenesteområdene i kommunene, sammenliknet med det generelle kommunenivået. Det er også variasjoner mellom tjenesteområdene i hvilke tiltak de opplever som de viktigste.

Hvilke av følgende tiltak mener du er viktigst for å realisere kommunens strategiske målsettinger for kommunale tjenester på følgende områder? (Kommunalsjefer)

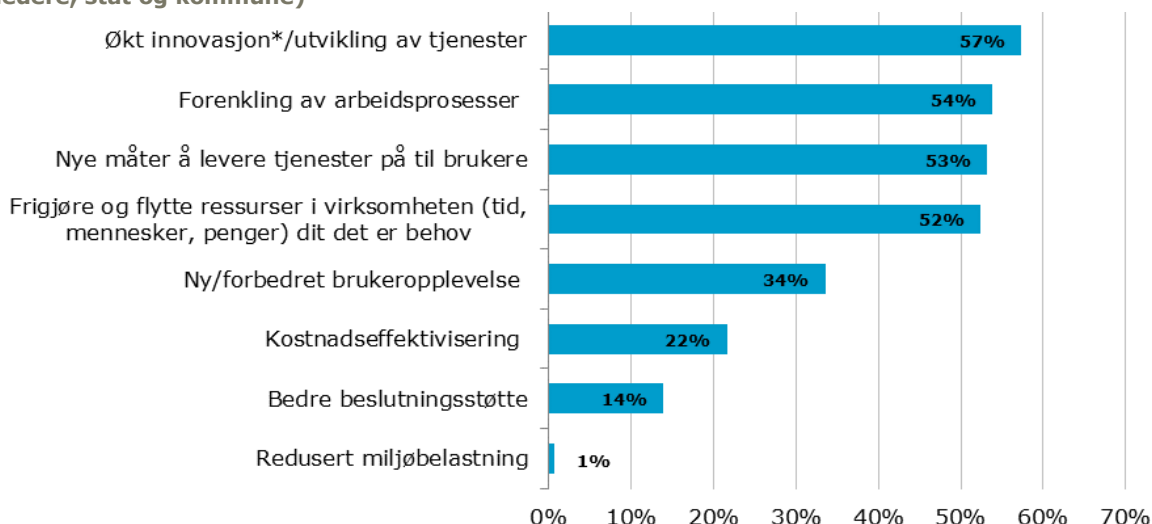


- *Rekruttere og beholde medarbeidere* rangeres høyere i tjenesteområdene enn i det generelle nivået i kommunen. 18 prosent på generelt nivå vurderer dette som det viktigste tiltaket, mot 60 prosent i helse- og omsorg.
- *Endring av kultur* rangeres lavere i tjenesteområdene sammenliknet med det generelle nivået i kommunene, og lavest plan, bygg og geodataområdet. 22 prosent i dette området, 39 prosent i helse og omsorg og 44 prosent i oppvekst og utdanning rangerer tiltaket høyest - mot 65 prosent på generelt nivå.
- En større andel i plan, bygg og geodataområdet mener *digitalisering* er det viktigste tiltaket, sammenliknet med de to andre tjenesteområdene.
- *Kompetanseutvikling* oppleves som viktigst i større grad i helse og omsorgsområdet, enn i de to andre tjenesteområdene.

Digitalisering kan bidra til realisering av en rekke strategiske virksomhetsmål

Digitalisering anses dermed generelt som det viktigste tiltaket for å nå offentlige virksomheters strategiske virksomhetsmål. Figuren under gir uttrykk for offentlige IT-lederes vurdering av hvilke områder digitalisering kan bidra til å nå virksomhetsmål – henholdsvis mål forankret i strategi.

På hvilke av følgende områder kan digitalisering bidra til å realisere virksomhetens strategi? (IT-ledere, stat og kommune)



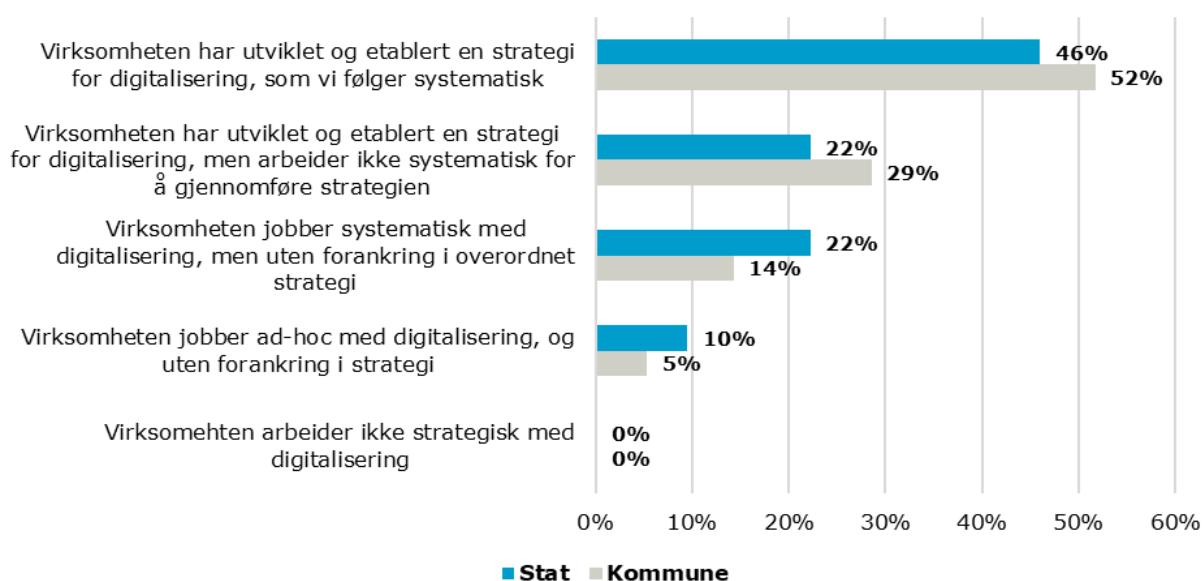
Økt innovasjon/utvikling av tjenester, forenkling av arbeidsprosesser, nye måter å levere tjenester på, samt å frigjøre og flytte ressurser i virksomheten oppleveres som de mest sentrale områdene hvor digitalisering kan bidra for å nå strategiske mål. Dette er gode nyheter dersom vi ønsker oss en offentlig sektor som utnytter fellesressurser på en god måte gjennom digitalisering.

Det er verdt å merke seg at omtrent ingen mener digitalisering kan bidra til *reduert miljøbelastning*.

Virksomhetene jobber strategisk med digitalisering, med i varierende grad systematisk for å gjennomføre digital strategi

Digitalisering oppgis å være blant de viktigste tiltakene for å nå strategiske målsettinger. Men hvor strategisk arbeider virksomhetene med digitalisering? *IT i praksis 2019* viser at statlige og kommunale virksomheter i stor grad har forankret arbeidet med digitalisering i en strategi. Samtidig er graden av systematikk i det strategiske arbeidet varierende.

Hvilken påstand beskriver best din virksomhets strategiske tilnærming til digitalisering? (Virksomhetsledere, stat og kommune)

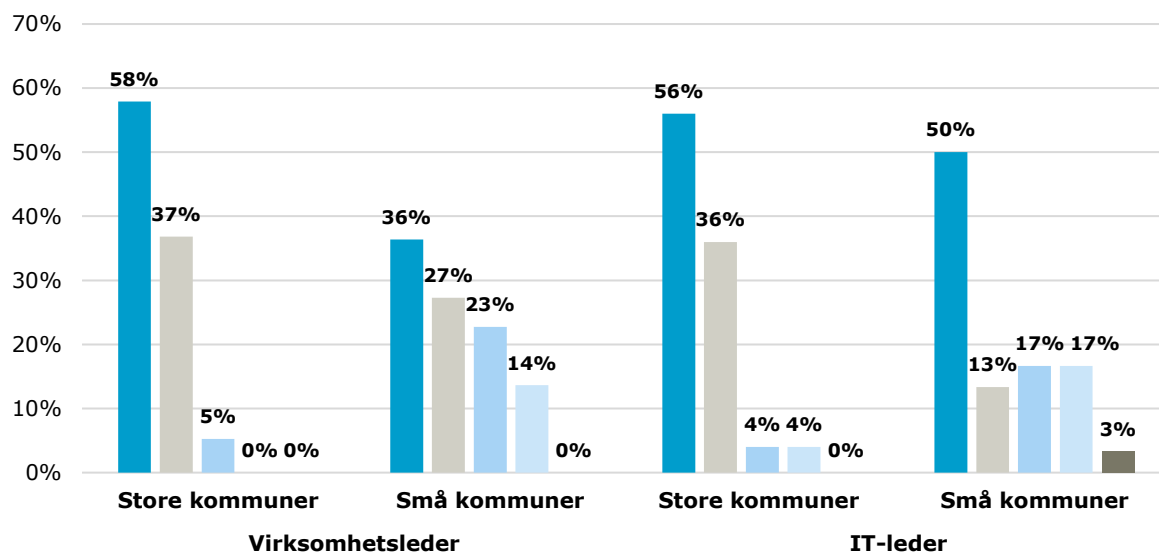


Om lag halvparten av statlige og kommunale virksomhetsledere har utviklet og etablert en strategi for digitalisering, og følger denne systematisk. 5-10 prosent oppgir å arbeide ad-hoc med digitalisering, uten forankring i strategi.

Små kommuner jobber mindre strategisk med digitalisering

De store kommunene har i større grad enn de små utviklet og etablert en strategi for digitalisering. Samtidig er det flere små enn store som både arbeider systematisk med digitalisering, uten strategiforankring – og ad-hoc arbeid med digitalisering, uten strategiforankring.

**Hvilken påstand beskriver best din virksomhets strategiske tilnærming til digitalisering?
(Virksomhetsledere og IT-ledere, kommuner)**



- Virksomheten har utviklet og etablert en strategi for digitalisering, som vi følger systematisk
- Virksomheten har utviklet og etablert en strategi for digitalisering, men arbeider ikke systematisk for å gjennomføre strategien
- Virksomheten jobber systematisk med digitalisering, men uten forankring i overordnet strategi
- Virksomheten jobber ad-hoc med digitalisering, uten forankring i strategi
- Virksomheten arbeider ikke strategisk med digitalisering

En tolkning er at arbeidet med digitalisering i mindre grad er koblet på virksomhetsleders (strategiske) agenda i små kommuner, sammenliknet med de store. Dette argumentet kan knyttes til funn om tjenestetrappa, hvor 46 prosent av de små kommunene opplevde utfordringer med lederforankring for å nå høyere trinn i trappa – mot 20 prosent av de store. Manglende lederforankring kan gjøre at digitaliseringsarbeidet blir mer operativt og/eller mindre systematisk med en tydelig strategisk retning.

Tolkningen holder seg når vi ser besvarelsene fra virksomhets- og IT-lederne opp mot hverandre. I de store kommunene er de relativt samstemte om hvor strategisk og systematisk digitaliseringsarbeidet er, mens variasjonen er større i de små kommunene. Avstanden mellom virksomhetsleder og IT-leder, som sitter tett på digitaliseringsarbeidet, er dermed større i sistnevnte.

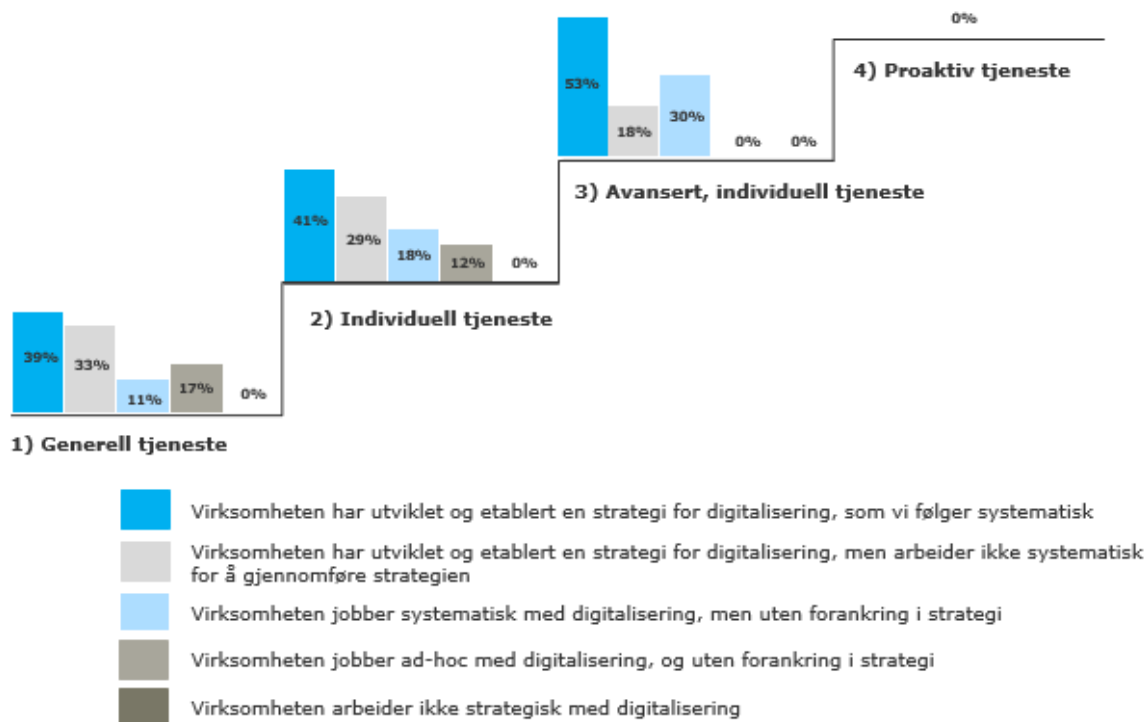
«Det handler om implementering.»

De beste virksomhetene arbeider systematisk med implementering av digital strategi

En krysning av spørsmålet om strategisk tilnærming, med hvor i tjenestetrappa virksomhetene opplever å være, viser at de arbeider mer strategisk og systematisk med digitalisering for hvert høyere trinn.

Krysning mellom a) Hvilket alternativ beskriver best hvordan hoveddelen av virksomhetens tjenester tilbys i dag? og b) Hvilken påstand beskriver best din virksomhets strategiske tilnærming til digitalisering?

(IT-ledere, statlige virksomheter)



Blant statlige virksomheter på laveste trinn arbeider 39 prosent systematisk med digitalisering og med forankring i en strategi. Andelen øker for hvert høyere trinn, til 53 prosent på trinn 3.

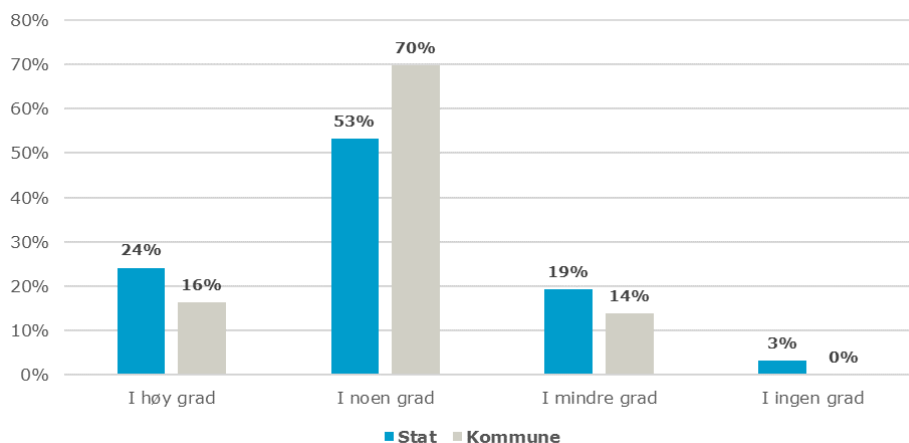
Det motsatte ser vi for virksomheter som har en strategi for digitalisering, men som *ikke* arbeider systematisk med å gjennomføre den. Her reduseres andelen for hvert høyere trinn i tjenestetrappa. Dette er særlig tydelig for statlige virksomheter, hvor andelen reduseres fra 33 prosent på nivå 1 til 18 prosent på nivå 3.

For de statlige øker samtidig andelen som jobber systematisk med digitalisering, men *uten* forankring i overordnet strategi, for hvert høyere trinn, med 17 prosent fra trinn 1 til trinn 3. Dette viser at virksomhetene har utfordringer når det kommer til strategigjennomføring. Det er ikke tilstrekkelig å ha en strategi for digitalisering – aktiv og systematisk innsats kreves for å implementere og realisere strategien.

Stat og kommune har et handlingsrom for å nå nasjonale mål

I årets *IT i praksis* har vi spurt øverste virksomhetsleder i stat og kommune hvorvidt de opplever at overordnet instans setter tydelige mål for digitalisering, samt hvilket handlingsrom de har for å etterleve de nasjonale målsettingene. Generelt er virksomhetsledere i stat og kommune enige om at det settes tydelige nasjonale mål for digitalisering.

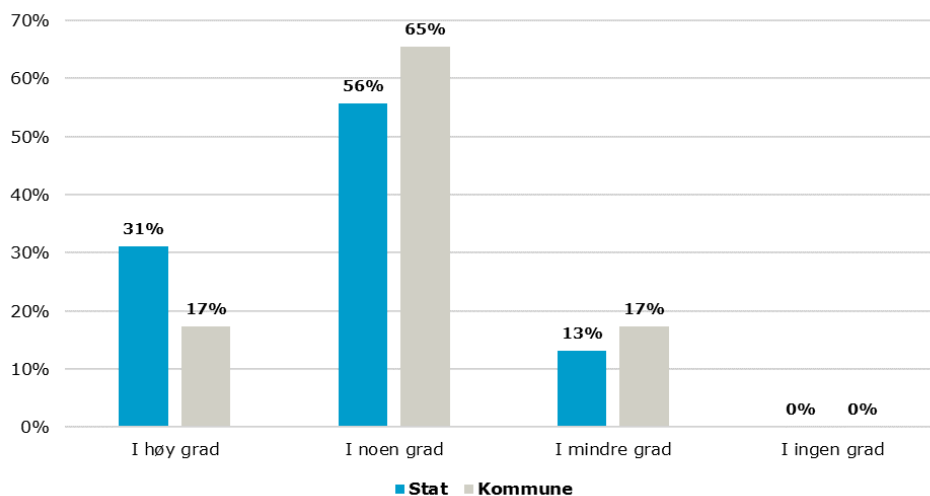
I hvilken grad opplever du som virksomhetsleder at overordnet instans setter tydelige mål knyttet til digitalisering? (Virksomhetsledere, stat og kommune)



Blant virksomhetsledere opplever 86 prosent i kommunene og 77 prosent i stat at overordnet instans i høy grad eller i noen grad setter tydelige mål knyttet til digitalisering. De fleste av disse oppgir i noen grad, ved henholdsvis 70 prosent i kommunene og over halvparten i stat. Det er nærmest ingen som mener at det overhodet ikke settes tydelig mål.

Videre viser svarene av virksomhetsledere i både stat og kommune opplever et handlingsrom til å etterleve nasjonale mål for digitalisering. 87 prosent i stat og 81 prosent i kommunene oppgir at de i høy grad eller i noen grad har dette.

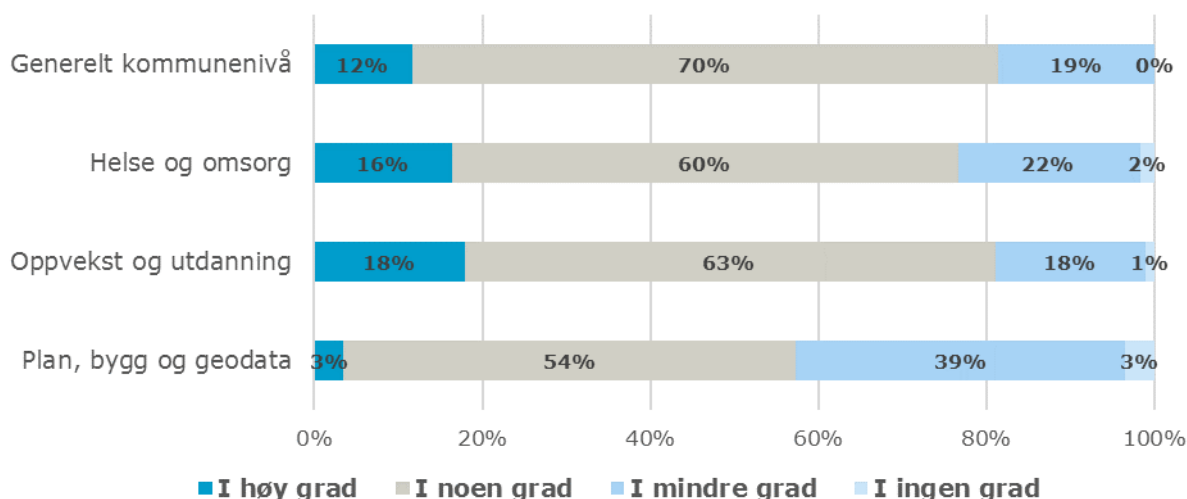
I hvilken grad opplever du som virksomhetsleder å ha et tilstrekkelig handlingsrom til å etterleve mål i tildelingsbrev knyttet til digitalisering? (Virksomhetsledere, stat og kommune)



Kommunalsjefene i de tre dypdykksområdene har også fått spørsmål om deres handlingsrom til å etterleve nasjonale mål for digitalisering på sitt tjenesteområde. Sammenliknet med det generelle nivået i kommunen, svarer kommunalsjefene for oppvekst og utdanning og helse og omsorg relativt likt som IT-leder på generelt kommunenivå.

I hvilken grad opplever du å ha et tilstrekkelig handlingsrom til å etterleve nasjonale mål for digitalisering av kommunale tjenester på følgende områder?

(Kommunalsjefer, tjenesteområder og IT-leder, generelt kommunenivå)



Kommunalsjefene for plan-, bygg- og geodataområdet opplever imidlertid å ha et mindre handlingsrom til å etterleve nasjonale målsettinger enn det generelle nivået. For dette tjenesteområdet opplever om lag halvparten at de har et handlingsrom, mot 64 prosent på generelt nivå. Samtidig er de kun 3 prosent som *i høy grad* opplever dette.

Til tross for at enkelte tjenesteområder opplever noen utfordringer, er totalbildet likevel at både stat og kommune opplever å ha et handlingsrom til å etterleve nasjonale mål for digitalisering – som oppfattes som tydelige.

Spørsmålet er da hvorfor flere virksomheter likevel ikke virker å etterleve nasjonale målsettinger. Eksempelvis er det fremdeles kun 10 prosent av kommunene som leverer hoveddelen av sine tjenester på trinn 3 i tjenestetrappa. Det innebærer at de ikke tar i bruk data fra andre offentlige virksomheter for å skape bedre og mer sammenhengende tjenester for innbyggerne. Å sette «bruker i sentrum» for tjenesteutviklingen, som er et av hovedmålene for IKT-politikken i lys av *Digital Agenda*, bør nettopp innebære å skape sømløse og sammenhengende brukertjenester på tvers av virksomhetsgrenser.

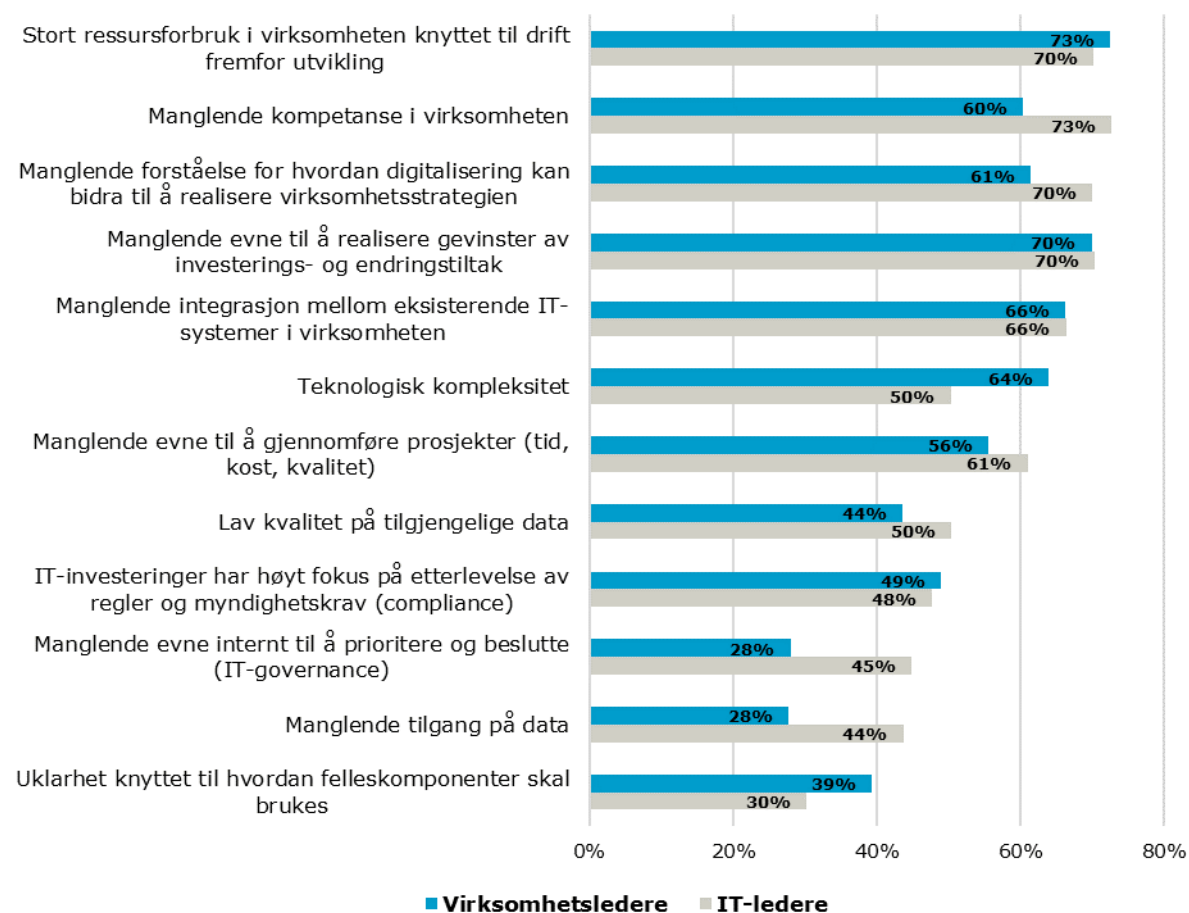
«De som sliter med gevinstrealisering har ofte manglende digital kompetanse og en svak endringskultur.»

Omstillingsevne og gevinstrealisering er hovedutfordringer

Et sentralt spørsmål i denne sammenhengen er hvilke barrierer virksomhetene møter på i realiseringen av strategiske mål med digitalisering som middel. *IT i praksis* har i år stilt virksomhetsledere og IT-ledere i stat og kommune dette spørsmålet. Vi ser ingen store forskjeller mellom besvarelsene i stat og kommune.

Det er kun marginale forskjeller mellom virksomhets- og IT-ledernes oppfatning av barrierer.

Opplever du følgende barrierer for å realisere virksomhetens strategiske målsettinger gjennom digitalisering? (Virksomhetsledere og IT-ledere, offentlig sektor)



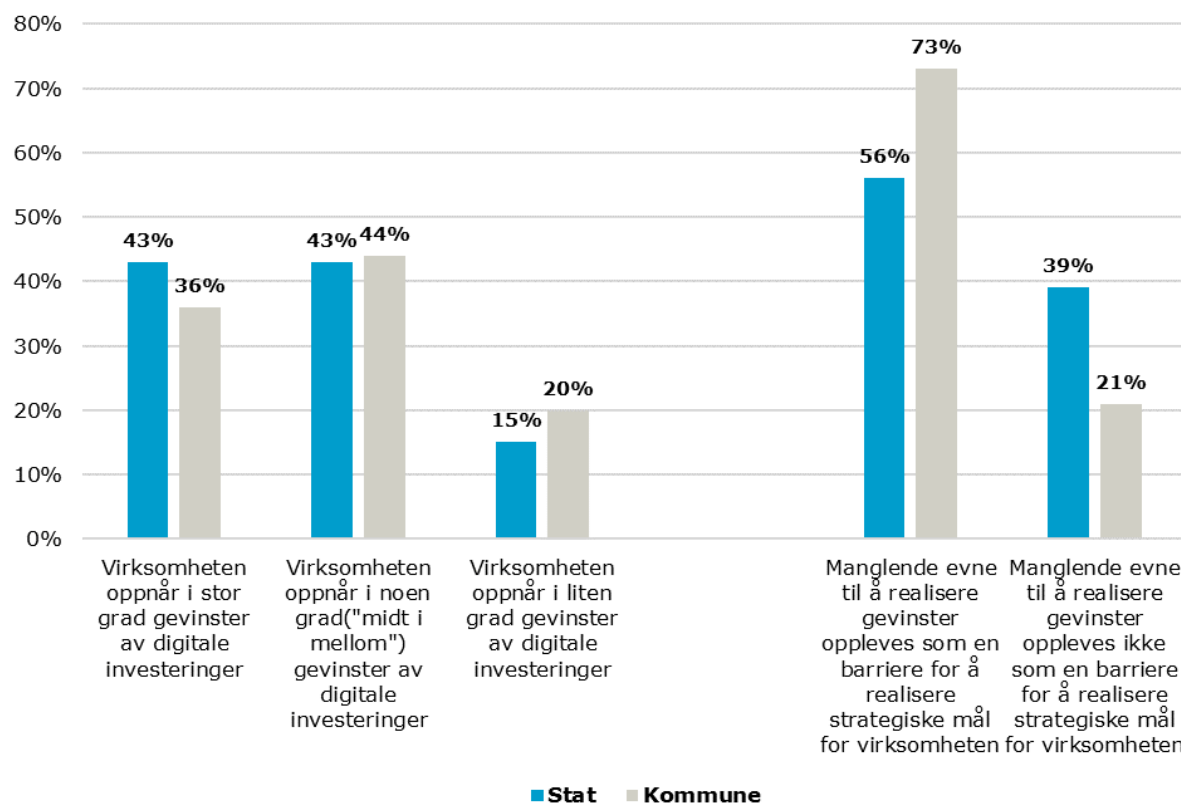
Statlige og kommunale virksomhetsledere mener ressursforbruk knyttet til drift framfor utvikling, manglende evne til å realisere gevinster av investerings- og endringstiltak, manglende forståelse for hvordan digitalisering kan bidra til å realisere virksomhetsstrategien og manglende kompetanse er de største barrierene. Henholdsvis 71, 64, 61 og 59 prosent av virksomhetslederne mener disse barrierene er et hinder for å nå strategiske mål.

IT-ledere er relativt enige med virksomhetslederne, men 68 prosent opplever også at manglende samspill og kommunikasjon mellom enhetene i virksomheten er en slik barriere.

Manglende samsvar mellom vedtatte prosjekter og virksomhetsstrategi er den minst tydelige barrieren for å nå strategiske mål gjennom digitalisering. 15 prosent av virksomhetslederne og 24 prosent av IT-lederne oppgir at dette er en barriere. Manglende evne til å prioritere og beslutte (IT governance) er heller ikke en tydelig barriere, selv om en større andel IT-ledere (44 prosent) enn virksomhetsledere (28 prosent) mener dette.

En helhetlig tolkning av svarene antyder at det ikke er de strategiske rammene som er de største barrierene for realisering av strategiske virksomhetsmål, herunder barrierer knyttet til bl.a. finansiering, strategi og mål, prosjekt- og porteføljestyling og IT-governance. Til en viss grad er det heller ikke teknologiske utfordringer, som datatilgang og datakvalitet, som oppleves som de største barrierene.

Hovedutfordringene ligger i vår evne til å gjennomføre vellykkede endringer og ta ut gevinstene av endringene. Utfordringer med å realisere gevinster av digitalisering er også noe det rapporteres om gjennom flere andre spørsmål i *IT i praksis*:



Organisasjonskultur, kompetanse og innsikt må tilpasses arbeidet med digitalisering

Gevinstrealisering er systematisk arbeid for å identifisere, planlegge, realisere, utnytte og evaluere gevinster. Evnen til å realisere gevinster er avgjørende for at digitalisering skal gi verdi for offentlige virksomheter, noe som er spesielt viktig i en tid med politisk fokus om å redusere kostnader – for å skape en mer bærekraftig sektor.

At offentlige virksomheter opplever utfordringer med å realisere gevinster, gitt figurene over, er ingen nyhet i *IT i praksis*-sammenheng. Utfordringer med gevinstrealisering har vært synlig også i tidligere år, og i 2018 så vi at offentlige virksomheter i stor grad, og mer enn de private, særlig sliter med å hente ut økonomiske gevinster av digitalisering. Manglende kompetanse, kultur og prosesser for gevinstrealisering ble videre rapportert som de største barrierene blant de offentlige virksomhetene.¹⁶

Disse trendene har vi utforsket i årets *IT i praksis*, og ser at de i stor grad fremdeles er gjeldende. Videre er fenomenet hovedsakelig gjeldende i kommunene, selv om de til en viss grad også gjelder

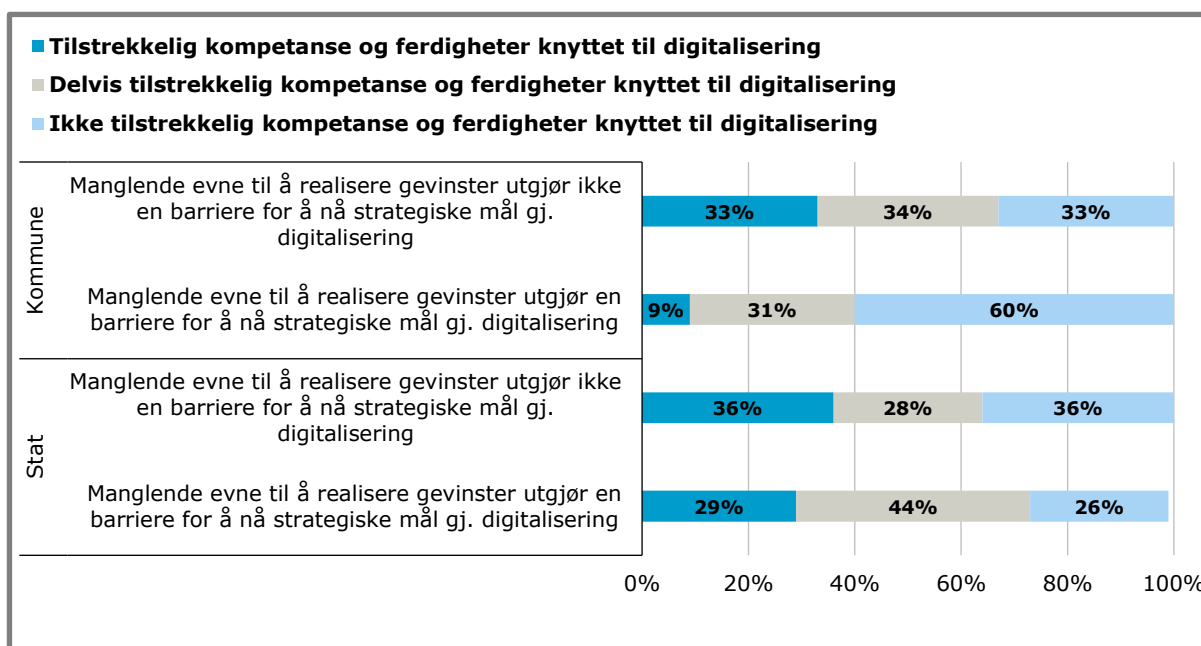
¹⁶ Rambøll Management Consulting (2018): *IT i praksis 2018 – Strategi, ledelse, trender og erfaringer i norske virksomheter*

for statlige virksomheter. Det ser vi når vi krysser spørsmål om gevinstrealisering med spørsmål knyttet til følgende områder:

- 1) kompetanse og ferdigheter knyttet til digitalisering
- 2) organisasjonskultur

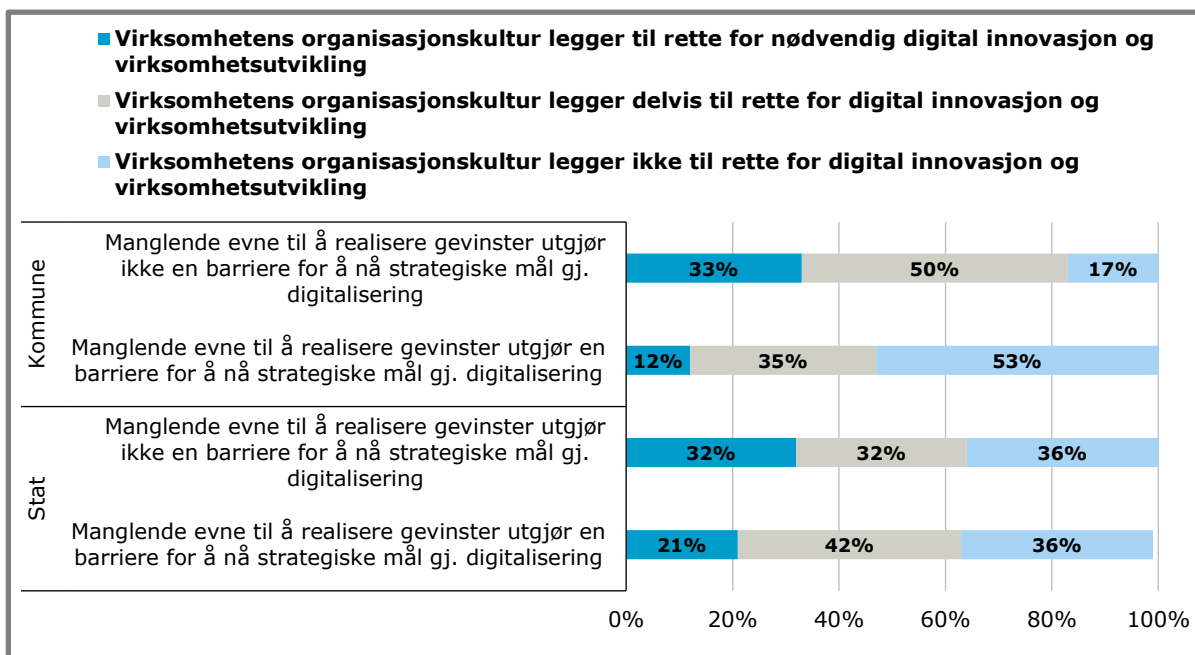
Offentlige IT-ledere i kommuner og delvis i stat som opplever *manglende evne til å realisere gevinster av investerings og endringstiltak*, skårer lavere enn virksomheter som ikke opplever dette på disse to områdene.

1) utfordringer med gevinstrealisering versus – kompetanse



Når det gjelder evne til å realisere gevinster versus kompetanse, ser vi at hypotesen om sammenheng hovedsakelig er gjeldende for kommunene. Figuren over viser at kommuner som opplever manglende evne til gevinstrealisering opplever i stor grad også manglende kompetanse og ferdigheter knyttet til digitalisering. 9 prosent av de som opplever manglende evne til å realisere gevinster sier de ikke har tilstrekkelig kompetanse og ferdigheter knyttet til digitalisering. 33 prosent av de som *ikke* oppgir manglende evne til gevinstrealisering sier det samme.

2) Utfordringer med gevinstrealisering versus – organisasjonskultur



At manglende evne til gevinstrealisering henger sammen med en manglende endringskultur gjelder også særlig for kommunene, og til en viss grad for stat. Nærmere 40 prosent flere av kommuner som rapporterer om manglende evne til gevinstrealisering rapporterer om en organisasjonskultur som ikke tilrettelegger for digital innovasjon og virksomhetsutvikling – sett opp mot de som ikke oppgir utfordringer med gevinstrealisering.

Blant statlige virksomheter rapporterer 21 prosent av de som opplever manglende evne til gevinstrealisering at organisasjonskulturen tilrettelegger for digital innovasjon og virksomhetsutvikling. 32 prosent av de som *ikke* opplever manglende evne til gevinstrealisering rapporterer om det samme.

IT i praksis 2019 viser dermed at trendene knyttet til gevinstrealisering fremdeles er gjeldende for offentlige virksomheter – men i hovedsak for kommunene. Men hvordan kan offentlige virksomheter arbeide for å heve nivået på 1) kompetanse og 2) organisasjonskultur?

En proaktiv endringsledelse har stor betydning for å lykkes med dette arbeidet. Ledere bør samtidig tilnærme seg områdene på forskjellig måte, etter som de i på ulike måter griper inn i endringsprosesser.

Endring av organisasjonskultur er for eksempel ofte tidkrevende, og arbeid med disse størrelsene må derfor inngå i et langsiktig endringsarbeid.

Kompetanse kan på sin side oppleves som noe mer håndfast enn kultur og forståelse. Selv om også kompetanseheving bør inngå i et langsiktig og strategisk endringsarbeid, kan det være enklere å innrette gode og «raske» kompetansehevingstiltak. Forutsetningen er at virksomheten er klar over hvilke typer kompetanse som allerede finnes i virksomheten og hvilke som er mangelfulle og krever fokus.

«Det er utfordrende å endre etablert praksis i lys av digital utvikling.»

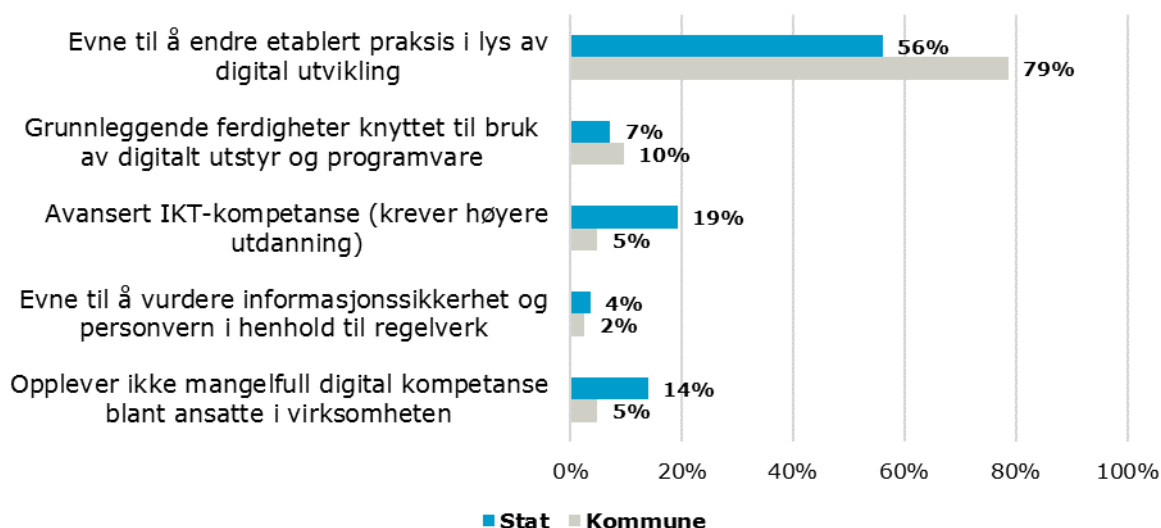
Endringskompetanse er den mest mangelfulle digitale kompetansen

IT i praksis har i flere år vist at manglende kompetanse er en barriere for å lykkes med digitalisering. I foregående avsnitt har vi sett at kompetanse er en kritisk faktor i arbeidet med å øke gjennomføringsevnen og realisere gevinster.

I år har vi gått nærmere inn på spørsmål knyttet til digital kompetanse. Virksomhets- og IT-lederne har fått spørsmål om hvilke digitale kompetanser som er mest mangelfulle, hvordan de arbeider med å heve ansattes digitale kompetanse, og hvilke utfordringer de opplever i dette arbeidet.

Spørsmålet om hvilke digitale kompetanser virksomhetslederne og IT-lederne opplever som de mest mangelfulle er stilt som et prioriteringsspørsmål. Svarene gir derfor uttrykk for hvilken kompetanse som oppleves mest mangelfull, uten å utelukke opplevde mangler i øvrige digitale kompetanser.

Hvilken av de følgende digitale kompetansene oppleves som mest mangelfull blant ansatte i virksomheten? (Virksomhetsledere, stat og kommune)



De fleste virksomhetsledere oppgir endringskompetanse, eller *evnen til å endre praksis i lys av digital utvikling*, som den mest mangelfulle digitale kompetansen blant sine medarbeidere.

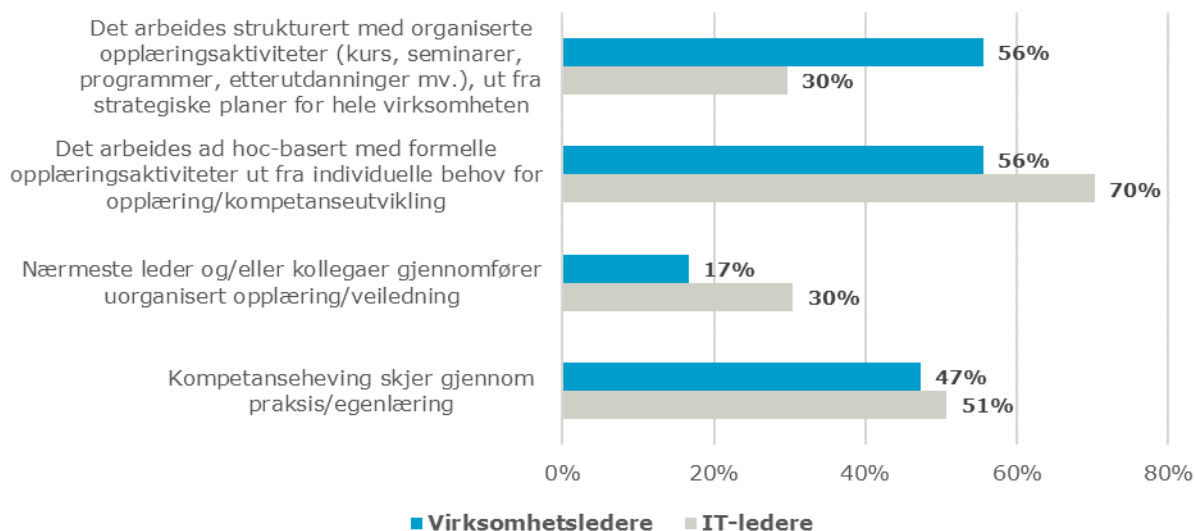
Blant virksomhetsledere oppgir nærmere 60 prosent i stat og nærmere 80 prosent i kommunene at endringskompetansen er den mest mangelfulle digitale kompetansen blant medarbeiderne.

19 prosent av virksomhetslederne, mener videre at *avansert digital kompetanse* er mest mangelfull.

IT-ledere mener virksomheten jobber mest ad hoc med digital kompetanseheving

Virksomhetsledere i både stat og kommune mener virksomheten arbeider strukturert med opplæringsaktiviteter. Nærmere 60 prosent oppgir dette.

Hvordan arbeides det for å heve den digitale kompetansen i virksomheten ? Sett ett eller flere kryss (Virksomhetsledere og IT-ledere, stat og kommune)



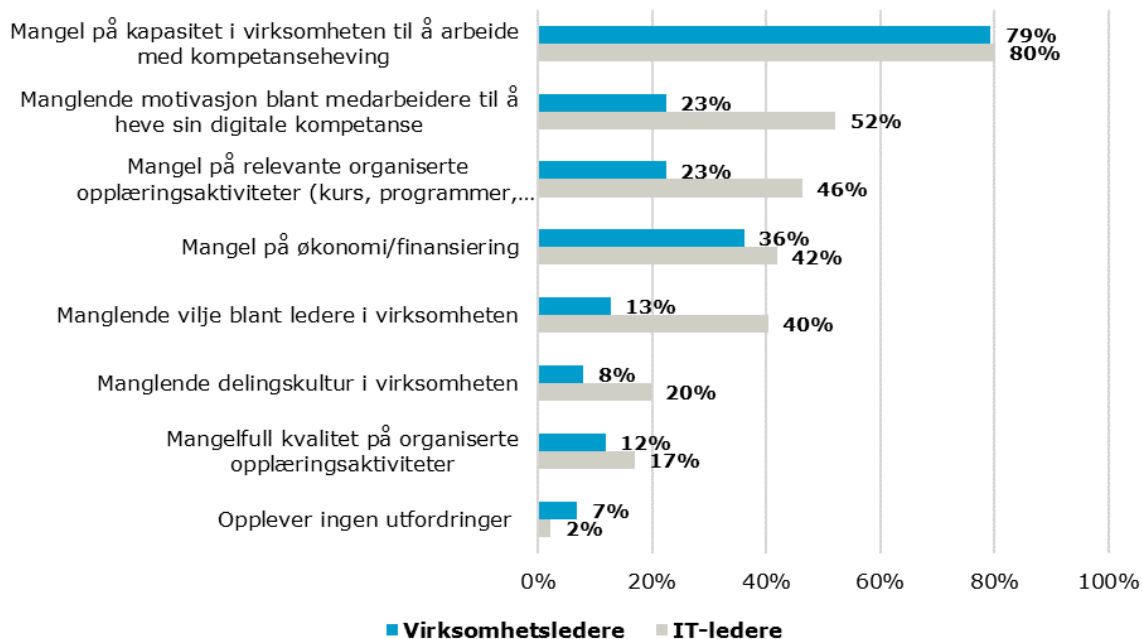
Spørsmålet er også stilt til IT-lederne i offentlige virksomheter, og vi ser en forskjell mellom virksomhets- og IT-ledernes besvarelser. Blant IT-lederne oppgir 30 at det arbeides strukturert med organiserte opplæringsaktiviteter, altså om lag halvparten så mange som blant virksomhetslederne. IT-lederne mener virksomheten heller arbeider mer ad-hoc med formelle opplæringsaktiviteter, ut fra individuelle behov for opplæring/kompetanseheving. 70 prosent av IT-lederne og 56 prosent av virksomhetslederne oppgir dette.

Hvorvidt det er virksomhets- eller IT-ledernes besvarelser gir det mest riktige bildet av arbeidet med digital kompetanse, avhenger av forhold som hvilke roller som har det strategiske og operasjonelle ansvaret for kompetanseutvikling. Samtidig sitter ofte IT-ledere tettere på det daglige arbeidet med kompetanseutvikling på IT- og digitaliseringsområdet enn øverste virksomhetsleder. Deres besvarelser knyttet til digital kompetanseutvikling kan dermed ofte gi et bedre bilde av hvordan arbeidet skjer i praksis. Dette tilsier i så fall at ad-hoc basert kompetansearbeid er framtrødende i offentlige virksomheter, mer enn det virksomhetslederne gir uttrykk for.

Manglende endringskultur - en barriere for digital kompetanseheving blant ansatte

På spørsmål om utfordringer i arbeidet med å heve medarbeidernes digitale kompetanse, er *mangel på kapasitet i virksomheten* den største opplevde utfordringen. 8 av 10 virksomhets- og IT-ledere mener dette er en barriere for å heve digital kompetanse blant medarbeidere.

Hvilke av følgende utfordringer oppleves som de største for arbeidet med å heve medarbeidernes digitale kompetanse? (Virksomhetsledere og IT-ledere, stat og kommune)



Virksomhetsledere mener *mangel på økonomi/finansiering* utgjør den nest største barrieren, henholdsvis 36 prosent. Også IT-lederne rangerer mangel på økonomi/finansiering relativt høyt, men *manglende motivasjon blant medarbeidere til å heve sin digitale kompetanse*, og *mangel på relevante opplæringsaktiviteter* rangeres høyere.

Over halvparten av offentlige IT-ledere oppgir *manglende motivasjon blant medarbeiderne til å heve sin digitale kompetanse* som en barriere for å heve deres digitale kompetanse. 23 prosent av virksomhetslederne oppgir det samme.

Også her kan vi spørre oss om det er virksomhets- eller IT-ledere som tegner det mest riktige bildet. Følger vi argumentasjonen ovenfor, sitter IT-lederne på et godt bilde av arbeid med kompetanseutvikling i det daglige. Manglende vilje til å endre egen kompetanse en slik sett en relativt stor barriere for å heve offentlige ansattes digitale kompetanse.

Endringsledelse en nøkkelfaktor

For dette arbeidet, som for gevinstrealisering, er totalinntrykket at det er noen dypere strukturelle elementer som griper inn og skaper utfordringer for gjennomføring. Manglende *vilje* til å endre praksis signaliserer en organisasjonskultur som i liten grad støtter opp om endring. Svak endringskultur kan også være en forklaring på at ansatte mangler *motivasjon* til å heve sin digitale kompetanse - i tråd med endringsbehov.

Samtidig er det for enkelt «skyldte på» organisasjonskulturen for at resultater eller effekter av digitale investeringer og -tiltak uteblir. Offentlige ledere har en viktig oppgave i å vise vei og sørge for at de ansatte innser nødvendigheten av endringer gjennom digitale verktøy. Å skape en endringskultur handler i stor grad om å håndtere usikkerhet og motstand gjennom å skape en forståelse av hvorfor og hvordan. Involvering, tid og tålmodighet er nøkkelfaktorer i dette arbeidet og endringsledelse må foregå kontinuerlig og parallelt med investeringer og endringstiltak. Medarbeiderdeltakelse er viktig for at de ansatte skal følge seg som viktige ressurser i endringsprosessene, og det må tilrettelegges for at deres ideer løftes fram i et miljø som våger å teste dem ut. Det øker sannsynligheten for å skape endringsmotiverte medarbeidere som jobber for å endre praksis, og som er villige til å heve sin digitale kompetanse når endringene krever det.

**«De som lykkes best med digitalisering
vektlegger både brukerservice og interne
kostnader i sin strategiske prioritering.»**

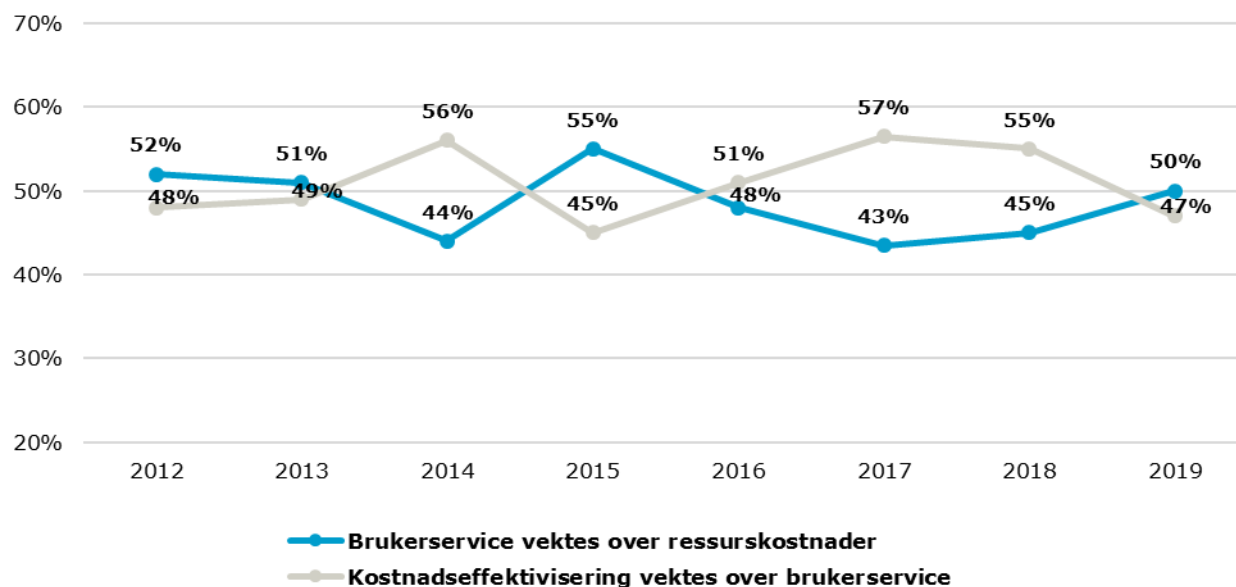
INTERN VERSUS EKSTERN STRATEGISK ORIENTERING

Brukerservice vektlegges over interne kostnader i strategisk prioritering

IT i praksis har over flere år stilt offentlige virksomhetsledere og IT-ledere spørsmål knyttet til hva som er utgangspunktet for utvikling av selvbetjeningsløsninger. Virksomhetsledere har i stor grad hatt en balansert vektlegging av ønsket verdi for brukere, og for effektivisering av interne prosesser. Det har vi sett ettersom vi annethvert år har hatt en prioritering av det ene målet framfor det andre. I fjor så vi imidlertid at interne prosesser for første gang ble prioritert høyere enn brukerservice for andre år på rad.

I 2019 vektlegges brukerservice over kostnadseffektivisering i statlige og kommunale virksomhetsledernes strategiske prioritering. 47 prosent av respondentene oppgir at de prioriterer denne typen ekstern orientering framfor kostnadseffektivisering.

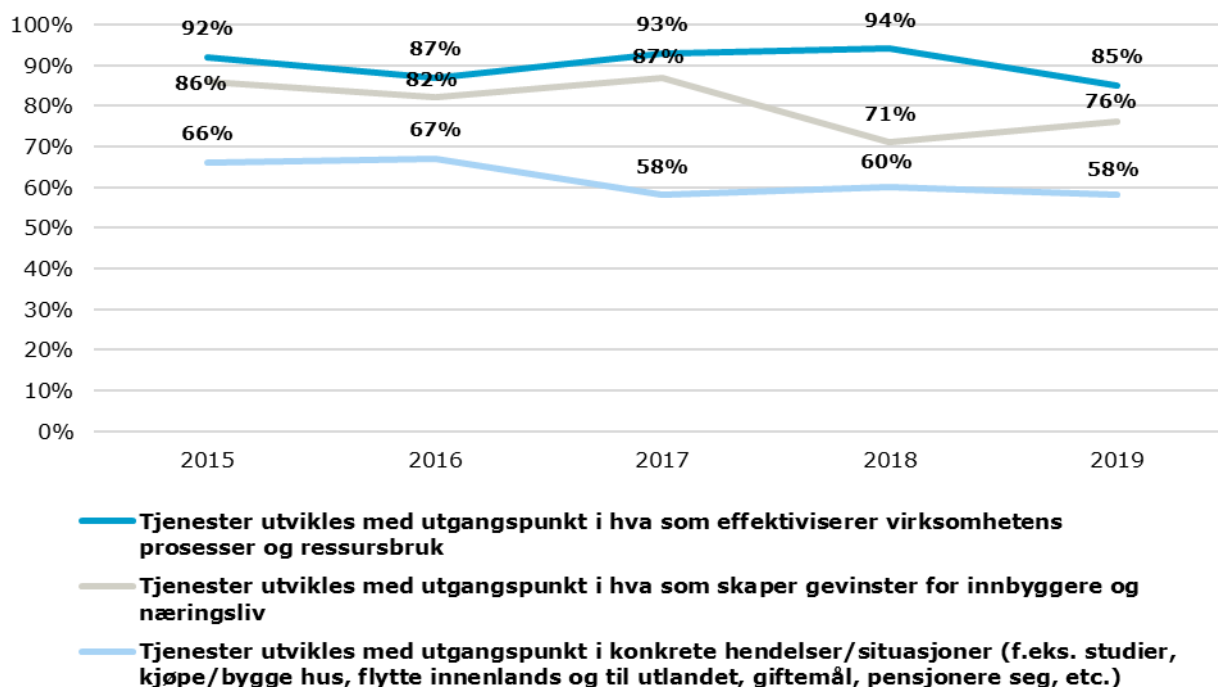
Hvilken påstand beskriver best virksomhetens strategiske prioritering? (Virksomhetsledere, stat og kommune)



En relativt jevn fordeling mellom intern og ekstern orientering ser vi også ut fra IT-lederes rapportering knyttet til utgangspunktet for utviklingen av digitale selvbetjeningsløsninger. Figuren under viser summen av respondenter som oppgir at utgangspunktet for utviklingen i høy eller noen grad er effektivisering av interne prosesser og ressursbruk, gevinster for innbyggere/næringsliv og konkrete hendelser eller situasjoner.

Over tid viser tallene at interne kostnader og innbygger/næringslivsorientering vektet høyere enn situasjoner. Forholdet mellom interne kostnader og orienteringen mot innbyggere og næringsliv har gått i et vekselforhold, hvor interne kostnader har blitt vektet høyest flere år på rad. Dette er også tilfellet for årets tall, men marginen mellom de to er betydelig lavere enn fjoråret, med 9 prosent.

I hvilken grad er følgende påstander om utvikling av digitale selvbetjeningsløsninger gjeldende for virksomheten? (IT-ledere, stat og kommune)



Politiske føringer er styrende for den strategiske prioriteringen

I *IT i praksis 2018* vurderte vi at vektlegging av interne kostnader framfor brukerservice kunne henge sammen med regjeringens satsing og virkemiddelbruk. I flere år har virkemiddelbruken gitt et tydelig signal om at regjeringen ønsker mer lønnsomme prosjekter og effektiv bruk av forvaltningsressurser.

Regjeringens satsing og virkemiddelbruk kan være en forklaring på at pendelen har dreid seg i retning brukerne, som innebærer innbyggere og næringsliv. Det er flere faktorer som ligger bak forklaringen:

- Regjeringen har styrket satsingen på tjenestedesign i offentlig sektor, og økt bevilgningene til Stimulab med 10 millioner. I 2019 får prosjekter som anvender designtilnærming i utviklingen av brukersentrerte offentlige tjenester, bevilget 20 millioner kroner av statsbudsjettet gjennom ordningen. Stimulab stiller blant annet krav til bruk av prosessmodellen «den triple diamanten», hvor en innledende diagnosefase skal sikre en kartlegging av reelle brukerbehov, før utvikling av løsning.¹⁷
- I motsetning til tidligere år, stiller Digitaliseringsrundskrivet 2019 eksplisitte krav til virksomhetene for å nå det første hovedmålet for digitaliseringspolitikken – å sette brukeren i sentrum. Det kreves at virksomhetene praktiserer brukerrettet informasjon og kommunikasjon, og har et klart og godt språk – i all tjenesteutvikling. Som i 2018, anbefales bruk av tjenestedesign og annen metodikk som sikrer at tjenestene oppfyller brukernes behov, og at virksomheter med delte ansvarsområder samarbeider om å skape et helhetlig tjenestetilbud for brukerne.¹⁸
- Strengere krav til universell utforming, som en form for ekstern orientering mot bruker - henholdsvis «design for alle» eller livsløpsstandarder. EUs webdirektiv om universell utforming av offentlige nettsteder og mobilapplikasjoner blir en del av norsk rett og vi være gjeldende for virksomheter fra 1.7.2020. Det medfører flere nye og strengere krav, for eksempel til tilbakemeldingsfunksjon og synstolkning.

¹⁷ Difi (2019): Vår metode – den triple diamanten. Hentet fra, <https://www.difi.no/stimulab/var-metode-den-triple-diamanten>

¹⁸ KMD (2018): Digitaliseringsrundskrivet 2019

- Arbeidet med en ny Stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor er under utarbeidelse. Hensikten bak å forsterke arbeidet med å øke innovasjonsevnen, -takten og -omfanget i offentlig sektor, er nettopp å utvikle gode tjenester til innbyggere og brukere.¹⁹

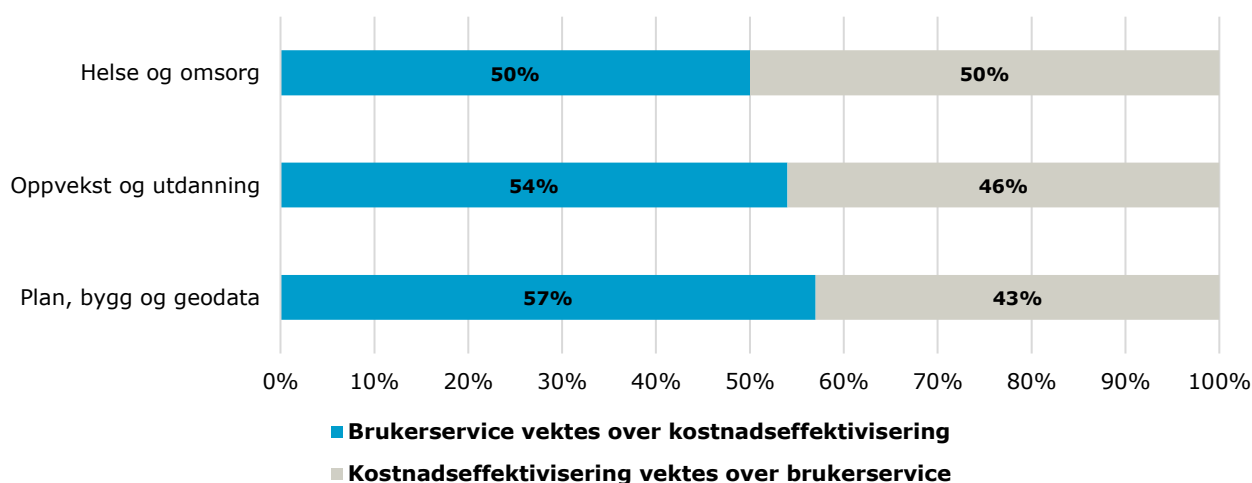
Samtidig er målet med Stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor også å få til «god bruk av samfunnsressurser». Dette eksemplifiserer på mange måter todelingen i politiske føringer. Brukerservice og kostnadseffektivisering omtales ofte i samme setning, og utgjør to faktorer som begge bidrar til at innbyggerne får *tillit* til offentlige tjenester.²⁰ Høy grad av tillit er videre en forutsetning for at forvaltningen kan drives effektivt, og er et mål på hvordan offentlig sektor lykkes.²¹ Parallelt med virkemidler som fremmer en brukersentrert offentlig tjenesteutvikling, er det derfor sterke politiske signaler og virkemidler som skal sikre en effektiv tjenesteutvikling. Medfinansieringsordningen skal eksempelvis sikre gjennomføring av flere lønnsomme små og mellomstore digitaliseringsprosjekter, og har i 2019 fått en ramme på 127, 2 millioner kroner. Ordningen stiller krav om at halvparten av netto gevinst internt for søkervirksomheten skal realiseres ved reduksjon av framtidige budsjetttrammer.²²

Langtidsbildet viser en todeling

Ser vi på utviklingen til spørsmålet om strategisk prioritering over tid, har vi også sett at offentlige virksomheter i stor grad er todelte i sin strategiske prioritering. I 2019 er også differansen mellom andelen virksomheter som prioriterer brukerservice over kostnadseffektivisering lavere enn tidligere år.

Små forskjeller gjelder også i de tre kommunale tjenesteområdene som årets *IT i praksis* gjør dypdykk i. Kommunalsjefene for samtlige av tjenesteområdene deler seg cirka på midten i spørsmålet om intern versus ekstern strategisk prioritering.

Hvilken påstand beskriver best virksomhetens strategiske prioritering på følgende områder? (Kommunalsjefer)



¹⁹ KMD (2018): Innovasjon i offentlig sektor. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/innovasjon-i-offentlig-sektor/id2610542/>

²⁰ Ibid

²¹ KMD (2018): Åpenhet og tillit. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/apenhet-og-tillit/id2612413/>

²² Difi (2019): Medfinansieringsordning for digitaliseringsprosjekt

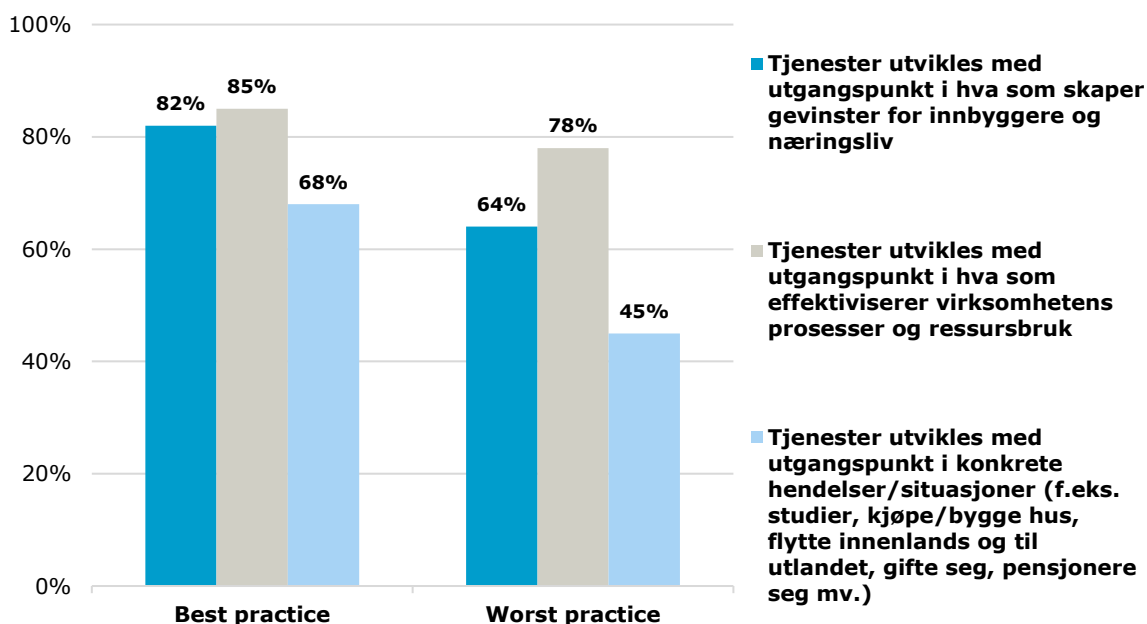
De beste håndterer både eksterne og interne hensyn

Selv om *IT i praksis* ber respondenter i stat og kommune om å rangere interne og eksterne hensyn og målsetninger, er det i praksis mulig å prioritere både brukerservice og kostnadseffektivisering i ett strategisk digitaliseringsarbeid. Et viktig spørsmål er derfor om virksomheter som vektlegger en av de to effektmålene – intern eller ekstern gevinstorientering – lykkes bedre enn virksomheter som vektlegger det andre effektmålet i å oppnå gevinster av digitalisering. I år som i fjor har vi derfor sammenliknet spørsmålet til IT-lederne, om utgangspunktet for utvikling av digitale selvbetjeningsløsninger, med fordelingen av beste praksis-virksomhetene i *IT i praksis*. Nytt i år er at vi også har fordelt beste praksis-virksomhetene på dette spørsmålet isolert for stat og kommune.

Når vi ser på beste praksis-virksomhetenes svar på spørsmål om strategisk prioritering, er nettopp vektlegging av interne og eksterne hensyn samtidig noe som kjennetegner disse. Beste praksis-virksomhetene, altså de som oppnår flest resultater av digitalisering, er de som i høy grad eller noen grad utvikler sine digitale selvbetjeningsløsninger med utgangspunkt både i gevinstene for innbyggere og næringsliv – og i effektivisering av interne prosesser og ressursbruk. Det er også relativt mange som i tillegg utvikler tjenestene med utgangspunkt i konkrete hendelser/situasjoner.

Blant verste praksis-virksomhetene er fordelingen mellom de tre hensynene mer spredt enn blant beste praksis-virksomhetene. De fleste vektlegger interne prosesser og ressurser i sin strategiske prioritering.

Hvilken påstand beskriver best virksomhetens strategiske prioritering på følgende områder? (IT-ledere, stat og kommune – beste praksis)





INNBYGGERUNDERSØKELSEN

Siden 2001 har *IT i praksis* inneholdt en innbyggerundersøkelse rettet mot et representativt utvalg av norske innbyggere. Respondentene har svart på spørsmål om hvilke digitale eller analoge kommunikasjonskanaler de bruker, og foretrekker å bruke i kontakten med det offentlige.

Årets innbyggerundersøkelse er utvidet og omfatter flere dimensjoner. Innbyggerne har blant annet rapportert om sin foretrukne kommunikasjonskanal i konkrete situasjoner, samt erfaringer og holdninger knyttet til deling og gjenbruk av *deres* data mellom offentlige virksomheter.

Innbyggerne er generelt positive til digitale kommunikasjonskanaler. Det ser vi ut fra hva de oppgir som foretrukken kommunikasjonskanal *vanligvis*, eller når de skal gjøre enklere operasjoner som å innhente fakta eller sende søknader. Ved behov for veiledning eller svar på konkrete henvendelser, eksempelvis fordi innbyggerne er uenige i eller ikke forstår en avgjørelse fra det offentlige, ønskes imidlertid menneskelig kontakt i større grad. Dersom en sak betyr mye for innbyggerne, er det fysisk oppmøte de fleste foretrekker. Fordelt på alder ser vi – kanskje overraskende – at gruppen 16-24 år i mindre grad foretrekker elektronisk selvbetjening enn øvrige aldersgrupper. Disse foretrekker i større enn de eldre å kommunisere via telefon og chat.







I tillegg til menneskelig kontakt i konkrete situasjoner, er innbyggerne opptatt av skjønn og fleksibilitet i saksbehandlingen. Det er blant annet viktigere for innbyggere at de kan bli hørt og behandlet med respekt. Dette vurderes som viktigere enn likebehandling og at det tas spesielle hensyn.

IT i praksis har også de senere årene vist at innbyggerne i stor grad foretrekker å levere og motta informasjon med offentlig sektor gjennom digitale framfor analoge kanaler. Andelen innbyggere som foretrekker å kommunisere med det offentlige gjennom elektronisk selvbetjening har vært gradvis økende.

De norske innbyggerne er generelt sett fremdeles positive til digitale tjenester. I 2019 er det 67 prosent av innbyggerne som *vanligvis* foretrekker å kommunisere med offentlig sektor gjennom digitale kanaler.

I tillegg til svarkategoriene fra tidligere år, er de digitale svarkategoriene i 2019 også fordelt på chat og videomøte. Som tidligere år foretrekker den største gruppen av respondenter å kommunisere gjennom elektronisk selvbetjening, ved henholdsvis 37 prosent.

Kanalpreferanser, innbyggere

		2019	2016	2012
Fysisk fremmøte		7%	11%	24%
Telefon		22%	13%	26%
Brev		1%	11%	3%
E-post		22%	27%	25%
Digital selvbetjening		37%	35%	19%
Chat		7%	NA	NA

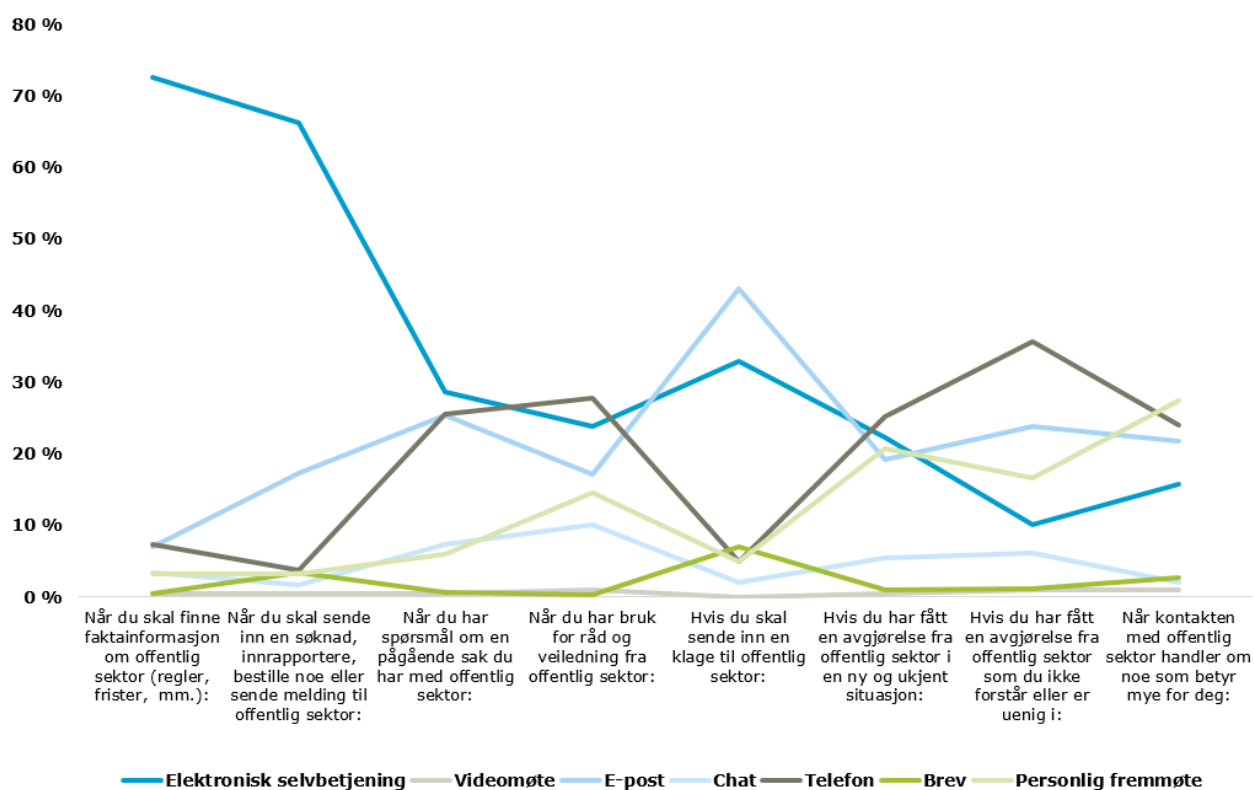
**«Vi må effektivisere der vi kan,
for å gi menneskelig kontakt
der det trengs.»**

I IT i praksis 2019 har innbyggerne i tillegg gitt opplysninger om foretrukken kommunikasjonskanal ved konkrete situasjoner i kontakten med det offentlige. Vi ser at foretrukken kanal i stor grad henger sammen med hvorvidt innbyggerne har behov for konkrete svar på sine spørsmål og hvilken betydning saken har for dem.

På de mer «enkle» tjenestene, og i enveis-kommunikasjon med det offentlige, foretrekker de fleste elektronisk selvbetjening. 73 og 66 prosent av innbyggerne foretrekker å anvende elektronisk selvbetjening når de skal finne fakta om offentlig sektor, eller sende inn en søknad, innrapportere, bestille noe eller sende melding til offentlig sektor. For ren innhenting av informasjon foretrekker syv prosent telefon og ingen brev, og for enveis kommunikasjon foretrekker fire prosent telefon og tre prosent brev eller personlig fram møte.

Dersom kontakten omhandler mer komplekse situasjoner hvor innbygger har behov for råd, veiledning eller svar på spørsmål og innsigelser, og i saker som betyr mye for innbygger, fordeler preferansene seg annerledes. For disse situasjonene ser vi en markant økning i analoge kanaler sammenliknet med de enkle tjenestene.

For eksempel er det 32 prosent flere som foretrekker å kommunisere via telefon når de har mottatt en avgjørelse som de ikke forstår eller er uenige i, sammenliknet med situasjoner der de skal sende inn en melding, søknad eller bestille noe fra det offentlige (enveis-kommunikasjon). Når kontakten omhandler noe som betyr mye for innbygger foretrekker de fleste personlig fram møte.



Yngre innbyggere vil helst chatte

Vi ser at alder gir store utslag på hvilke kommunikasjonsmidler man ønsker å benytte seg av for å komme i kontakt med det offentlige. Samlet ser vi at den yngste aldersgruppen er generelt mer skeptisk til bruk av elektronisk selvbetjening og telefon enn de andre aldersgruppene, og mer positive til chat som kommunikasjonsmiddel.

På spørsmål om hva man vanligvis foretrekker å bruke i kommunikasjon er de mellom 25-39 år og 40-49 år mest positive til bruk av elektronisk selvbetjening med henholdsvis 43 prosent og 49 prosent. Blant aldersgruppen 16-24 år er det derimot kun 20 prosent som foretrekker dette. De to yngste aldersgruppene er negative til personlig oppmøte. Det er kun fire prosent og fem prosent som foretrekker dette, mot 10 prosent for aldersgruppen 40-49 år. De to yngste aldersgruppene foretrekker chat i større grad, 15 prosent i aldersgruppen 16-24 prosent og 11 prosent i aldersgruppen 25-39 år. Kun én prosent over 60 år foretrekker denne kanalen.

Når man skal **finne faktainformasjon** foretrekker aldersgruppen 16-24 år i mindre grad elektronisk selvbetjening og i større grad telefon og chat enn de eldre aldersgruppene. Ingen over 60 år foretrekker chat som en kanal til å finne faktainformasjon. Ingen mellom 16-24 år foretrekker personlig oppmøte, mens fem prosent av de mellom 40-49 år gjør det.

Ved innsending av søknad eller innrapportere/sende noe til offentlig sektor foretrekker også her de yngre i mindre grad enn de eldre elektronisk selvbetjening. 50 prosent av dem fra 16-24 år rapporterer at dette er den foretrukne metoden, mot 79 prosent av de mellom 40-49 år. Igjen ser vi at telefon er foretrukket i større grad for de mellom 16-24 år.

Ved behov for råd og veiledning foretrekker aldersgruppen 16-24 år chat i større grad enn de andre aldersgruppene (24 prosent). Denne aldersgruppen ønsker i mindre grad å benytte elektronisk selvbetjening (14 prosent), personlig fram møte (8 prosent) og telefon (19 prosent) enn de andre aldersgruppene. Aldersgruppene 50-59 år og 60+ år er mindre interessert i chat enn de andre aldersgruppene i denne situasjonen.

Har man **fått en avgjørelse fra offentlig sektor** som man ikke forstår eller er uenig i, skiller aldersgruppen 16-24 seg ut med at de foretrekker chat (14 prosent) i større grad enn de andre gruppene, og telefon (24 prosent) i mindre grad. Aldersgruppen 50-59 år foretrekker telefon (43 prosent) i størst grad av alle aldersgruppene, og epost (17 prosent) i minst grad av alle aldersgruppene.

Det er ikke overraskende at på spørsmål om man skal kontakte offentlig sektor om noe som betyr mye for deg blir tallene lavere; kun 10 prosent av de fra 16-24 år ønsker å benytte elektronisk selvbetjening, mot 22 prosent for de fra 25-39 år. Heller ikke de over 60+ år ønsker å benytte elektronisk selvbetjening.

Litt overraskende er det at når man kontakter offentlig **sektor i en ny og ukjent situasjon** foretrekker aldersgruppen 16-24 i mindre grad enn de andre aldersgruppene å benytte elektronisk selvbetjening (16 prosent) og telefon (19 prosent). Aldersgruppene 25-39 år og 40-49 år foretrekker elektronisk selvbetjening i større grad enn de andre aldersgruppene, mens aldersgruppen 60+ år er mer positive til telefon (31 prosent) og epost (24 prosent) enn de andre aldersgruppene.

Større preferanse for selvbetjeningsløsninger blant høyt utdannede

Når vi sjekker besvarelsen innen kanalpreferanser mot utdanningsnivå, ser vi at de med høyest utdanning foretrekker å kommunisere via elektronisk selvbetjening i samtlige av våre situasjoner, mens de med de lavere utdanning foretrekker tradisjonelle kanaler som telefon. De med lavere utdanningsnivå er generelt mer positive til personlig fram møte og chat som kommunikasjonskanal. Bortsett fra når man har fått en avgjørelse man ikke forstår eller er enig i; her fordeler tallene seg noe ukarakteristisk, og de med lavest utdanning foretrekker i størst grad elektronisk selvbetjening og i minst grad telefon.

Tallene viser at de med grunn-/ungdomsskole i størst grad ønsker å kommunisere via telefon (36 prosent) og minst via elektronisk selvbetjening (13 prosent). Gruppen med høyest utdanning (universitet/høyskole 5 år+) foretrekker elektronisk selvbetjening (47 prosent) i størst grad av alle

utdanningsnivåene. De med høyest utdanning er også minst tilbøyelig til å benytte personlig frammøte (3 prosent) og chat (3 prosent).

Ulike holdninger blant landsdelene

Borgere i hovedstaden foretrekker i mindre grad (15 prosent) enn de andre landsdelene telefon som kommunikasjonsmiddel, mens de i Nord-Norge foretrekker dette i størst grad (32 prosent).

Har man bruk for **råd og veiledning** foretrekker folk fra nord i større grad enn andre landsdeler elektronisk selvbetjening (35 prosent) og personlig frammøte (24 prosent), mens de i mindre grad foretrekker chat (2 prosent). Vestlandet foretrekker chat i størst grad av de ulike landsdelene (14 prosent).

Om du har fått en avgjørelse du **ikke er enig i eller ikke forstår** skiller Oslo og Østlandet seg ut ved at de i minst grad foretrekker personlig frammøte (henholdsvis 9 og 13 prosent). Vestlandet ønsker i større grad enn de andre (21 prosent) personlig frammøte.

Når man skal ha kontakt med offentlig sektor **i en ny og ukjent situasjon** ønsker folk fra Oslo og Østlandet i mindre grad (hhv. 15 prosent og 16 prosent) personlig oppmøte, mens Vestlandet og Nord-Norge foretrekker dette i større grad enn de andre landsdelene (hhv. 29 prosent og 30 prosent).

Generelle trekk

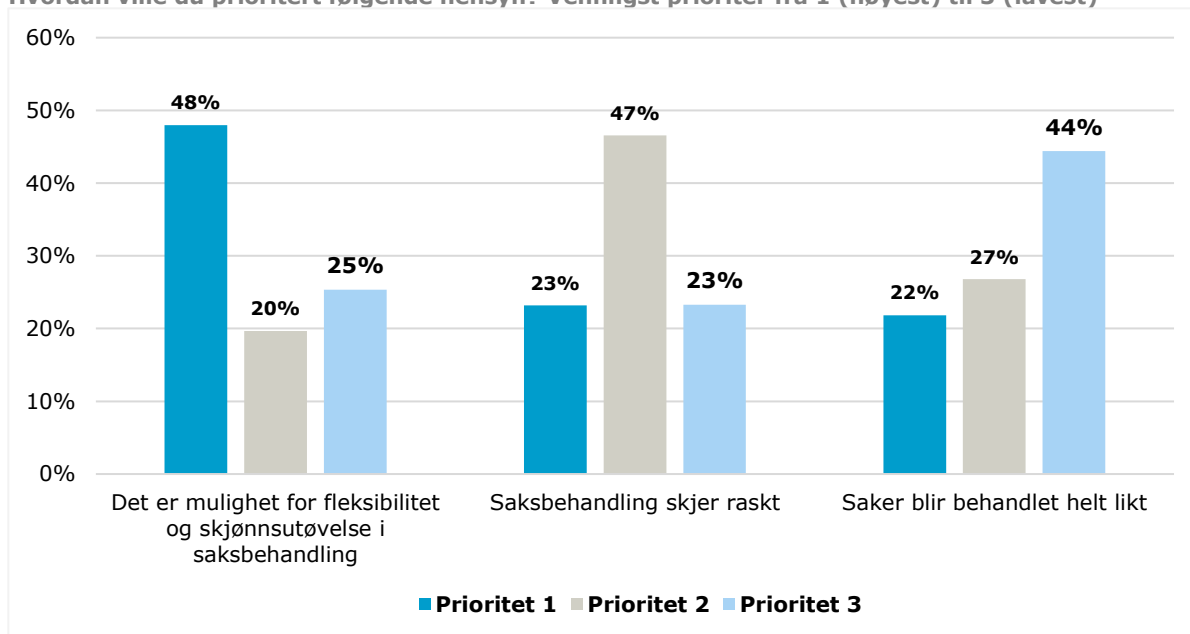
At innbygger ønsker personlig kontakt med offentlig sektor, i konkrete situasjoner, er et bilde som styrkes av besvarelsene fra andre deler av innbyggerundersøkelsen. Innbygger er for eksempel i stor grad enig i påstanden om at det er «greit at man i *utgangspunktet* betjener seg selv på nettet, når man har behov for en tjeneste fra offentlig sektor». 55 prosent av befolkningen er noe eller helt enige i denne påstanden, mens bare 18 prosent er noe eller helt uenige. For påstanden om at «det er greit at kommunikasjonen med det offentlige blir 100 prosent digital», ser vi imidlertid en bevegelse mot skepsis eller uenighet blant innbyggerne. Halvparten er enige i denne påstanden, mot 26 prosent uenige.

Samtidig er 63 prosent av befolkningen uenige i påstanden om at det er «greit at man ikke kan forvente å kunne snakke med personen som har avgjort saken din». 57 prosent av befolkningen er uenige i påstanden om at det er «greit at avgjørelser i offentlig sektor treffes av automatiserte systemer, uten menneskelig involvering».

Innbyggerne vil prioritere fleksibilitet og skjønnsutøvelse

Vi har spurt innbyggerne om hva de synes er viktig når de skal møte det offentlige. En stor del av innbyggernes møter med det offentlige skjer i forbindelse med saksbehandling av søknader. Når det offentlige utformer sine tjenester kan det skje med en avveining mellom hensyn som likebehandling, effektivitet og kort saksbehandlingstid, og skjønnsutøvelse og fleksibilitet.

Hvordan ville du prioritert følgende hensyn? Vennligst prioriter fra 1 (høyest) til 3 (lavest)



Figuren over viser at innbyggerne er ganske overensstemte om hvordan disse hensynene prioriteres. Mulighet for fleksibilitet og skjønnsutøvelse vurderes som det viktigste hensynet av nærmere 50 prosent av befolkningen.

På tilsvarende spørsmål er det noe variasjon med alderen. 55 prosent av innbyggerne over 50 år plasserer fleksibilitet og skjønnsutøvelse som førsteprioritet, mens det samme gjelder for 29 prosent av innbyggerne i aldersgruppen 16-24, og 45 prosent i aldersgruppen 25-39 år. For likebehandling og effektivitet ser vi motsatte sammenheng. Større andeler av de yngre aldersgruppene plasserer disse hensynene som førsteprioritet enn innbyggere i de eldre aldersgruppene.

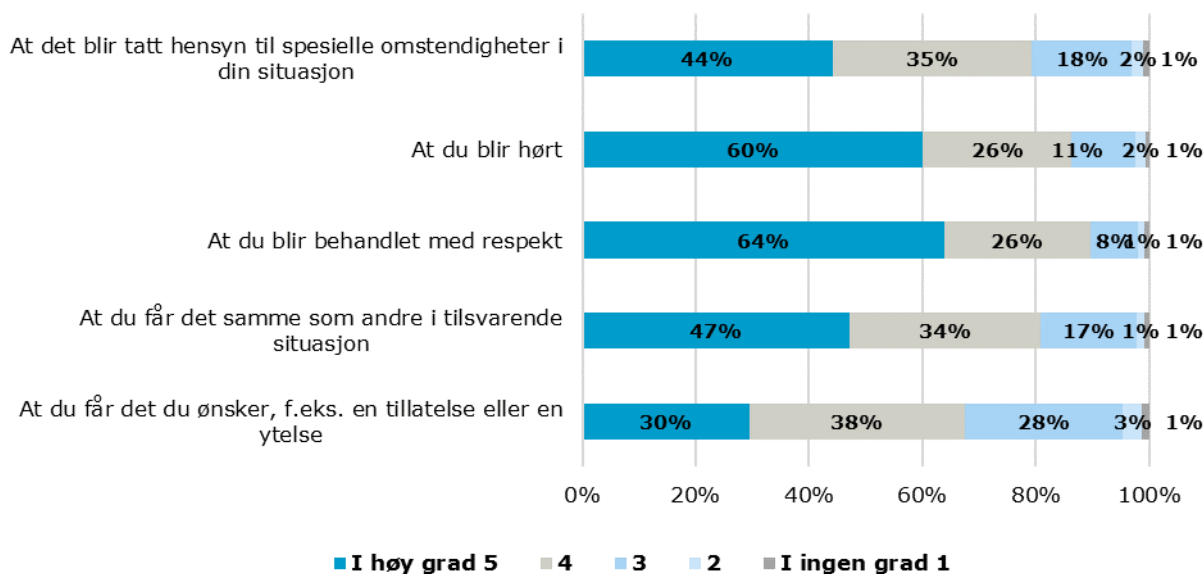
Landsdel har også noe effekt på dette spørsmålet. Vi ser at blant innbyggere fra Oslo prioriterer 41 prosent fleksibilitet og skjønnsutøvelse høyest, mens det gjelder for henholdsvis 58 og 59 prosent av innbyggere Midt-Norge og Nord-Norge.

Innbyggere fra Oslo og Østlandet prioriterer derimot rask saksbehandling høyere enn øvrige landsdeler. 31 prosent av Oslo-borgere og 26 prosent av øvrige østlendinger prioriterer dette høyest, mens dette gjelder for 12 og 16 prosent av innbyggere i Midt-Norge og nordlendinger respektivt.

Innbyggere vil først og fremst bli behandlet med respekt

Vi har også spurt innbyggerne om hva de anser som rettferdig behandling i møte med offentlige myndigheter. Fra figuren under ser vi at det å bli behandlet med respekt og det å bli hørt i høyest grad blir ansett som en del av rettferdig behandling, med henholdsvis 64 og 60 prosent av innbyggerne som svarer dette. At det blir tatt hensyn til spesielle omstendigheter i innbyggerens situasjon, eller at innbyggeren får det samme som andre i tilsvarende situasjon, blir vurdert på høyeste nivå av henholdsvis 44 og 47 prosent.

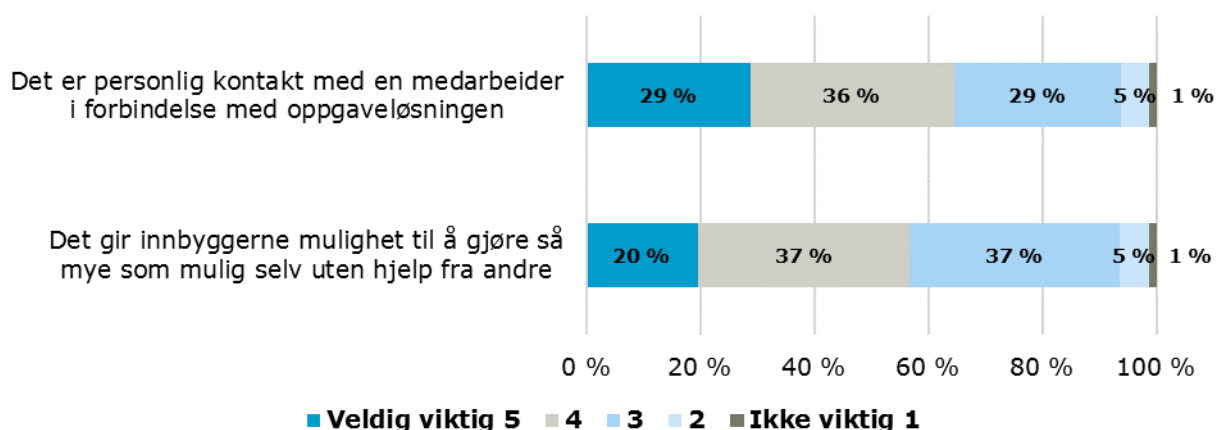
Når du har med myndighetene å gjøre, hva som anser du som rettferdig behandling?



Holdninger til velferdsteknologiens funksjon varierer med inntekt

Av figuren under ser vi at et flertall av innbyggerne synes det er viktig med personlig kontakt i forbindelse med oppgaveløsningen. 65 prosent synes det er viktig eller veldig viktig, mens 29 prosent stiller seg i verken-eller-kategorien. Ser vi på bakgrunnsvariablene på dette spørsmålet, fremkommer det at jo høyere aldersgruppen er, jo viktigere blir dette. Det er også noe variasjon med hensyn til landsdeler. Personer i Oslo plasserer seg for eksempel oftere i verken-eller-kategorien, og det er 52 prosent som synes dette er viktig eller veldig viktig, mot 60-70 prosent i øvrige landsdeler.

Velferdsteknologi kan brukes til ulike formål, hvor viktige syntes du disse formålene er?



Vi har også bedt respondentene vurdere hvor viktig det er for dem at velferdsteknologien gir innbyggerne mulighet til å gjøre så mye som mulig uten hjelp fra andre. Her ser vi at det å bidra til autonomi vurderes noe lavere enn det å sette den enkelte i kontakt med andre. 57 prosent synes det er viktig eller veldig viktig, mens 37 prosent stiller seg i verken-eller-kategorien. Det er interessant å se at dette vurderes som viktigere blant innbyggere i Oslo og Midt-Norge, enn blant innbyggere i de andre landsdelene.

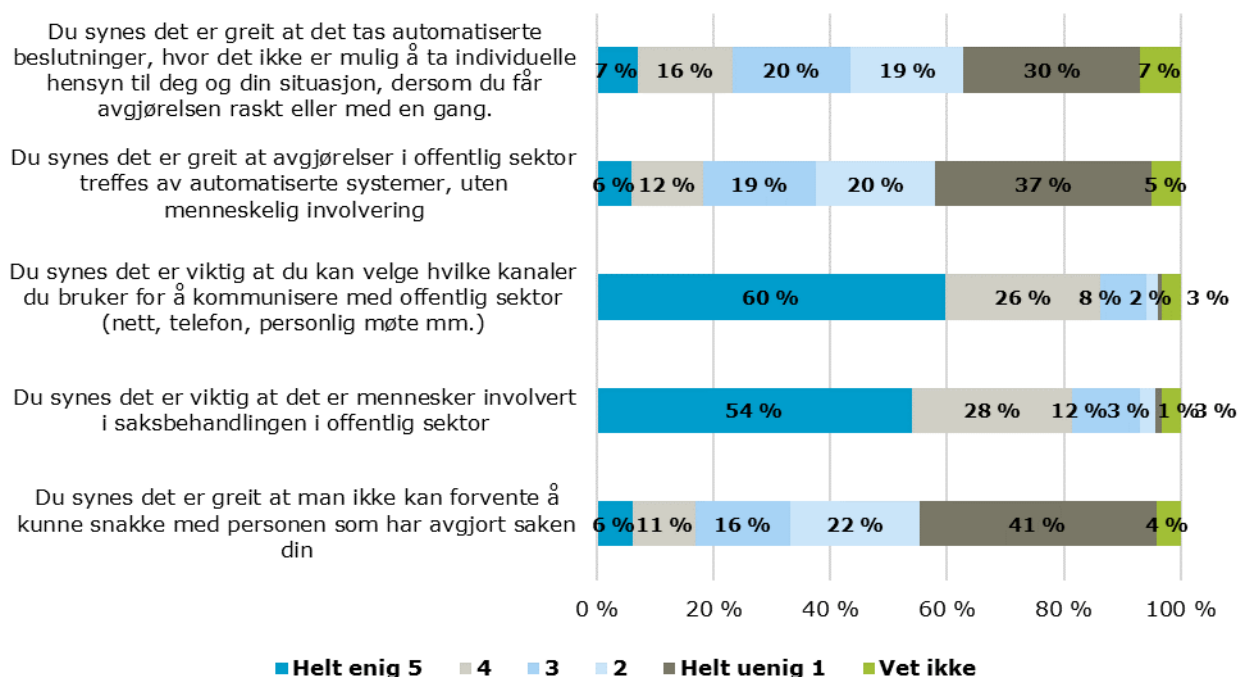
Det er også en effekt av husstandsinnkomst på dette spørsmålet. Blant husstander med mer enn 1 million samlet inntekt synes 76 prosent at det er viktig at velferdsteknologien setter personer i stand til å klare seg på egenhånd. Det er også 21 prosent som stiller seg midt på treet i dette spørsmålet, noe som er lavere for de øvrige inntektsgruppene som varierer mellom 34 og 40 prosent. Blant de øvrige inntektsgruppene varierer dette mellom 50 og 60 prosent for de som synes dette er viktig. Hvorvidt innbyggeren synes dette er viktig korrelerer altså med husstandsinnkomst.

Det er interessant å se at på spørsmålet om hvor viktig det er at velferdsteknologien kan sette en innbygger i kontakt med en medarbeider, så blir husstandsinnkomst motsatt korrelert. Funnene tyder på at innbyggere i husstander med høy inntekt mener at velferdsteknologi bør sette brukere i stand til å klare seg på egen hånd, mens innbyggere i husstander med lavere inntekt i høyere grad mener velferdsteknologi bør brukes til å sette brukere i kontakt med andre.

Menneskelig kontakt med offentlige myndigheter settes høyt

I *IT i praksis* har vi spurt innbyggerne flere spørsmål om hvordan de forholder seg til balansen mellom automatisering av saksbehandling og menneskelig deltakelse og evne til skjønnsutøvelse. Svarene vises i figuren under.

Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander?



Som vi ser av de to første spørsmålene, stiller respondentene seg generelt negative til beslutninger som treffes av automatiserte løsninger. 57 prosent er helt eller delvis uenige i at det er greit at avgjørelser i det offentlige tas av automatiserte systemer. 82 prosent er også helt eller delvis enige i at det er viktig at det er mennesker involvert i saksbehandlingen i offentlig sektor.

Innbyggerne er noe mer positive til automatiserte avgjørelser som kan gis raskt eller med én gang. Det er fortsatt 49 prosent som er helt eller delvis uenige i dette.

Det er også et par observasjoner som kan gjøres med henblikk på kommunikasjon med offentlig sektor blant disse spørsmålene. For det første sier hele 60 prosent seg enige i påstanden om at innbyggeren selv må kunne velge hvilken kanal som skal benyttes for å kommunisere med offentlig sektor. Dette innebærer at offentlige virksomheter må kunne tilby et utvalg av kanaler for å kommunisere gjennom. Totalt 63 prosent er også uenig i påstanden om at det er greit at man ikke skal kunne snakke med personen som har avgjort ens sak.



POTENSIAL FOR MER BRUKERINVOLVERING

Innbyggerundersøkelsen i *IT i praksis* viser at digitale selvbetjeningsløsninger ikke alltid er det beste alternativet – sett fra innbyggernes øyne. Dersom det offentlige skal ta hensyn til innbyggernes perspektiv i utviklingen av digitale tjenester, er det imidlertid avgjørende at de involveres i prosessene. Men hvor gode er egentlig virksomhetene på å involvere innbyggere og andre brukere i den digitale tjenesteutviklingen?

Det har blitt en stadig økende forventning om at offentlige virksomheter skal orientere sine tjenester mot brukernes²³ faktiske behov og situasjon. «Brukeren i sentrum» er ett av hovedmålene for IKT-politikken. Videre stilles det krav om universell utforming av digitale tjenester, og regjeringen anbefaler tjenstedesign og annen metodikk for brukerorientering og -testing.

Kartlegginger viser imidlertid at det offentlige tjenestetilbudet har et godt stykke fram til arbeidet med brukerinvolvering virkelig begynner å monne. *Oversikt over digitaliseringstiltak i staten, Status 2018* fant eksempelvis at orienteringen oftest rettes mot interne brukere (ansatte), framfor eksterne (sluttbrukere). Dette hang sammen med et funn om at tiltakene oftest har til formål å effektivisere interne prosesser.²⁴

Årets *IT i praksis* viser at offentlige virksomheter involverer brukerne direkte eller indirekte. Statlige virksomheter er bedre på å involvere brukere i alle faser av digital tjenesteutvikling, sammenliknet med kommune og fylkeskommune. Samtidig ser kommune og fylkeskommune i større grad enn statlige virksomheter et potensial i det å øke graden av brukerinvolvering og digitalisering av innbyggerorienterte tjenester.

Vi ser et forbedringspotensial for brukerinvolvering i alle sektorer. En betydelig andel offentlige virksomheter involverer ikke brukere i planleggingsfasen av utviklingsløpet. Det øker risikoen for ikke å fange opp reelle brukerbehov, som ikke er knyttet til et tenkt behov eller en konkret tjeneste. Å sette brukeren i sentrum for tjenesteutviklingen kan bli vanskelig dersom brukerbehovene ikke tas hensyn til allerede fra start. Videre er det en betydelig andel som ikke utnytter digitale løsninger for brukerinnsikt og involvering. Kapasitetsutfordringer er den største oppgitte barrieren for brukerorientering, spesielt for kommunene. Gode, digitale løsninger kan imidlertid bidra til å gjøre virksomhetene bedre på brukerorientering, samtidig som ressursbelastningen holdes nede.

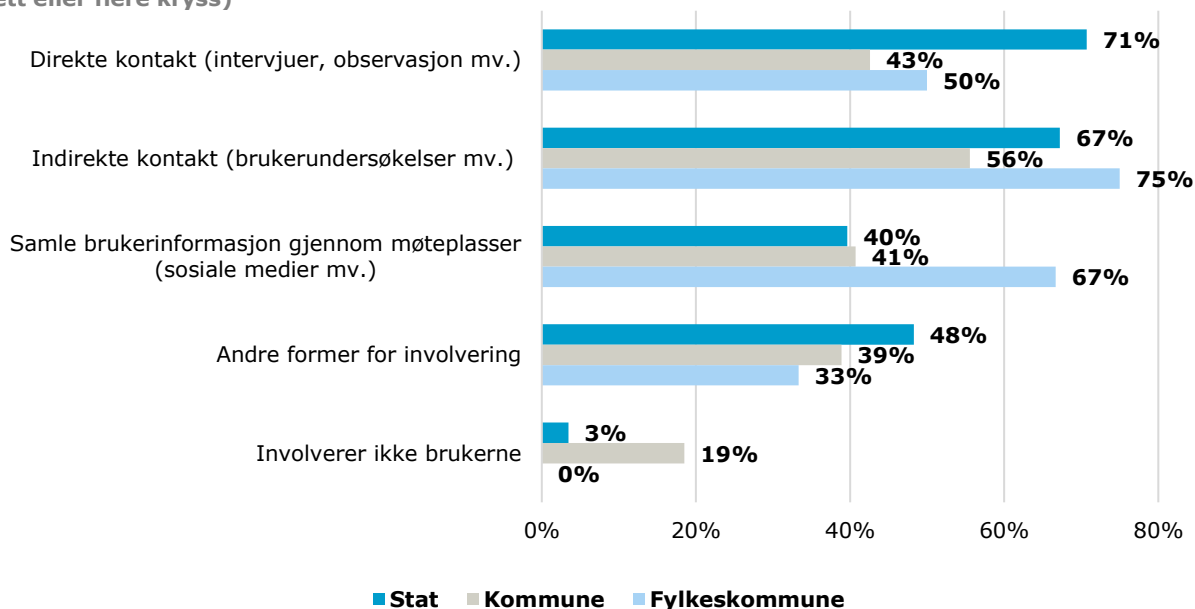
²³ Brukerbegrepet er vidt definert, og referer til alle som enten benytter seg av offentlige tjenester eller som på en eller annen måte berøres av beslutninger om tjenester. Foruten innbyggere, både som tjenestemottakere og pårørende, kan brukere også være privat næringsliv mv.

²⁴ Difi (2019): *Oversikt over digitaliseringstiltak i staten. Status 2018*

Virksomhetene involverer brukerne i en eller annen form

De fleste offentlige virksomheter involverer sine brukere på en eller annen måte i den digitale tjenesteutviklingen.

På hvilke måter involverer virksomheten brukerne i virksomhetens digitale tjenesteutvikling? (Sett ett eller flere kryss)



Statlige virksomheter involverer sine brukere mest, mens kommunene er de som i minst grad involverer. 19 prosent av kommunene oppgir ikke å involvere brukerne overhodet.

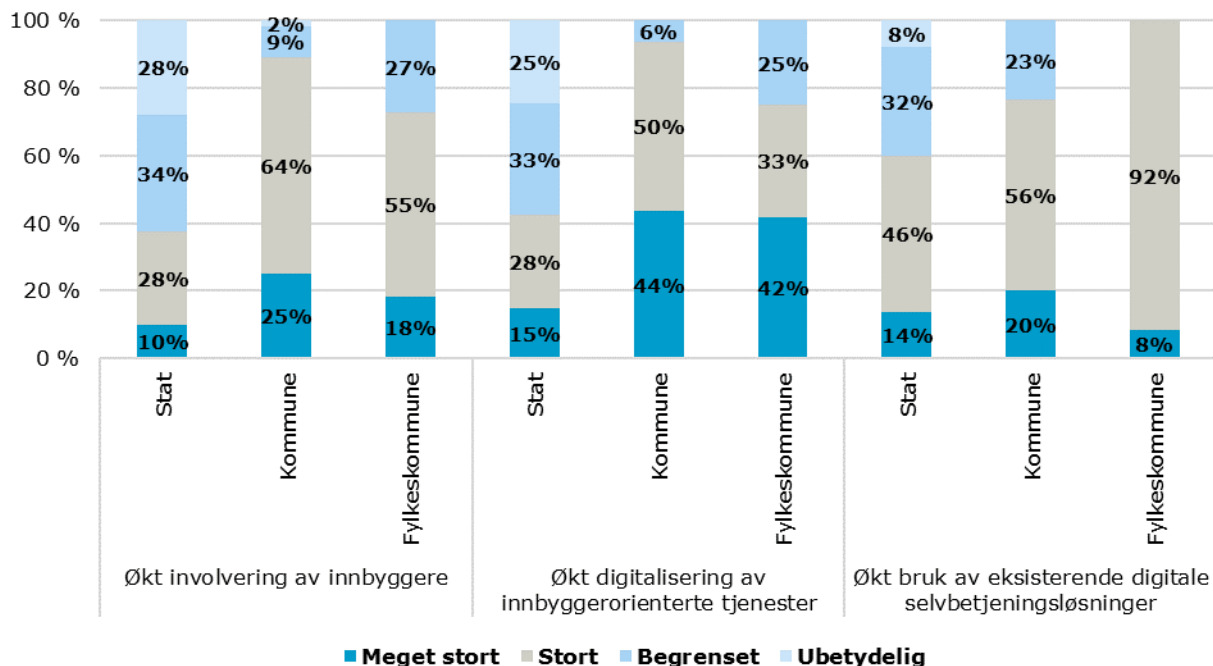
Statlige virksomheter involverer i størst grad direkte, gjennom intervjuer, observasjoner eller lignende. Om lag 70 prosent oppgir dette, mot under halvparten av kommunene og fylkeskommunene. Alle virksomhetene involverer i stor grad indirekte, gjennom eksempelvis brukerundersøkelser.

Kommuner og fylkeskommuner ser størst potensial i å involvere brukere og digitalisere innbyggerorienterte tjenester

Det er forskjeller mellom statlige virksomheter, kommuner og fylkeskommuners svar på innbyggerorienterte spørsmål i *IT i praksis*. Blant annet er det færre virksomhetsledere i kommunene og i fylkeskommunene som ser et meget stort potensial i økt involvering av innbyggere, sammenliknet med potensialet for økt digitalisering av innbyggerorienterte tjenester.

Det er en mer jevn fordeling blant virksomhetsledere i statlig sektor på tvers av de fire svarkategoriene. Dette kan henge sammen med at statlige virksomheter gjerne har smalere oppgaveporteføljer enn kommunene, som leverer innbyggernære tjenester på flere områder. Brukerorientering kan være mindre aktuelt for enkelte av de statlige tjenestene/virksomhetene, med en smalere oppgaveportefølje og også ofte brukerguppe.

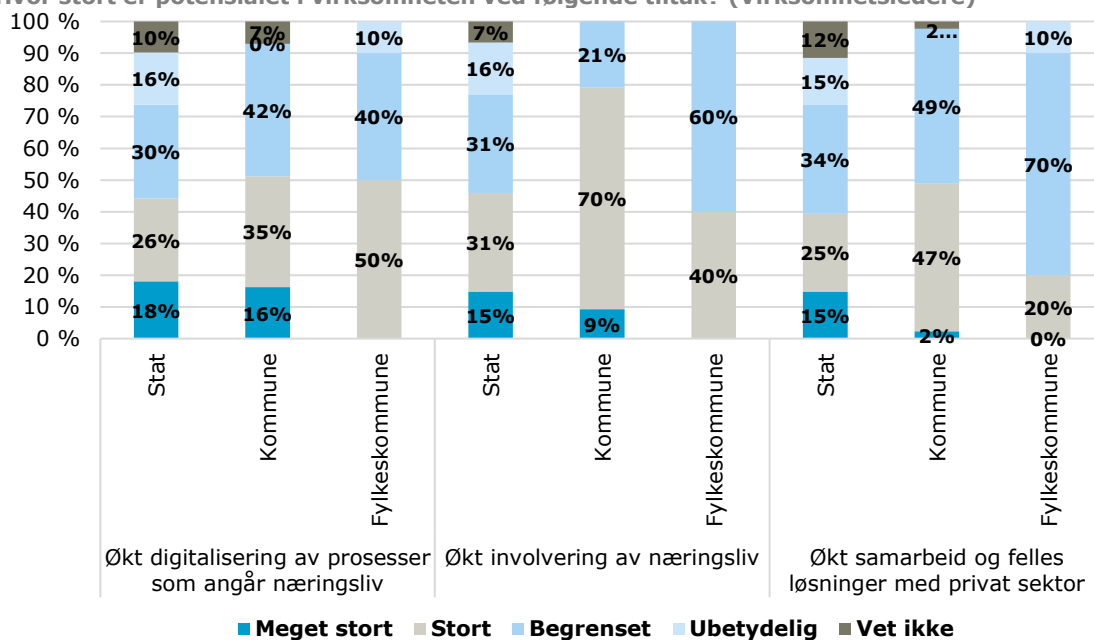
Hvor stort er potensialet i virksomheten ved følgende tiltak?



Kommunene ser et stort potensial for økt involvering av næringslivet

Brukerbegrepet er vidt definert, og referer til alle som enten benytter seg av offentlige tjenester eller som på en eller annen måte berøres av beslutninger om tjenester, eksempelvis privat næringsliv. I *IT i praksis* har vi spurt virksomhetslederne i offentlig sektor om hvordan de vurderer potensialet for samhandling med privat sektor. Det gjelder digitalisering av prosesser som angår næringsliv, økt involvering og felles løsninger med sektoren.

Hvor stort er potensialet i virksomheten ved følgende tiltak? (Virksomhetsledere)

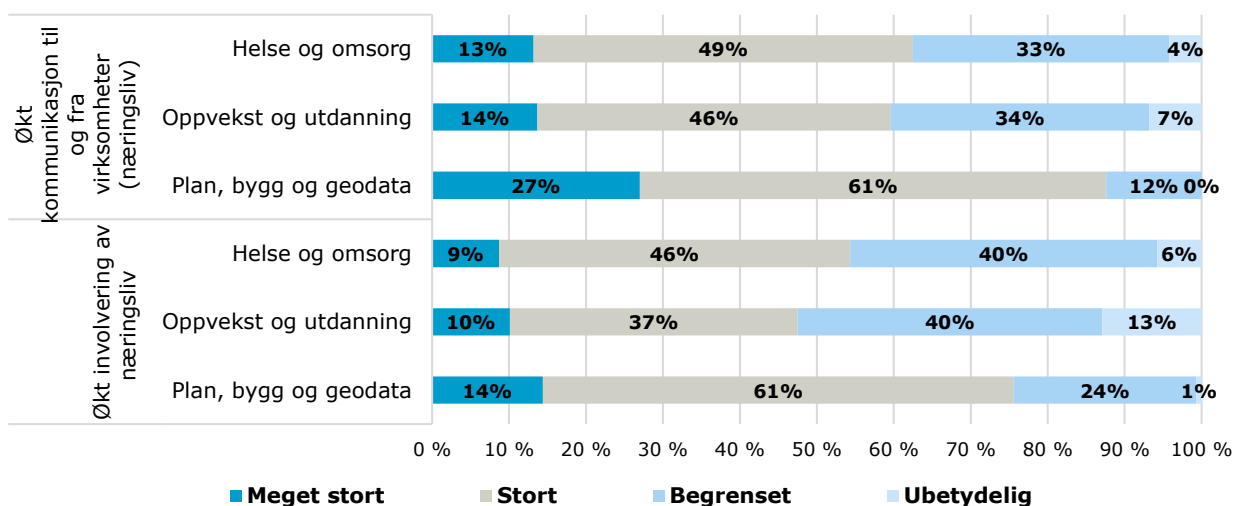


80 prosent av virksomhetslederne ser et meget stort eller stort potensial i økt involvering av næringslivet, mens cirka halvparten ser potensialet i økt samarbeid med eller digitalisering av prosesser som angår næringslivet.

Statlige virksomheter fordeler seg jevnere enn kommuner og fylkeskommuner i alle tiltakene, og det er i stat vi finner de som ligger i både ubetydelig, så vel som meget stort-kategoriene. Dette gjenspeiler antakelig den varierte oppgaveporteføljen i statlige virksomheter, hvor samhandling med privat næringsliv er mer relevant for enkelte oppgaver/statlige virksomheter enn for andre. Kommuner vil med sin brede portefølje ofte ha flere områder hvor samhandling med næringslivet er aktuelt.

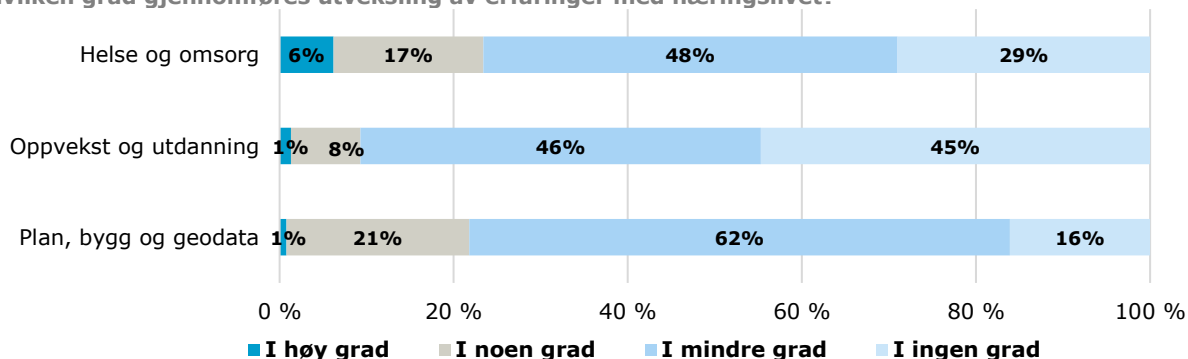
Kommunale tjenesteområder involverer næringslivet i ulik grad-

IT i praksis har, gjennom sine tall fra dypdykkene, fått innsikt i hvordan de ulike kommunale tjenesteområdene tilnærmer seg involvering og samhandling med næringslivet.



Det er plan-, bygg- og geodataområdet som i høyest grad ser potensialet ved både å øke involveringen av og kommunikasjonen til og fra privat næringsliv. Respondentene i sektorene helse og omsorg og oppvekst og utdanning ser i mindre grad dette potensialet.

I hvilken grad gjennomføres utveksling av erfaringer med næringslivet?



Når det gjelder erfaringsutveksling med næringslivet, er det helse og omsorg og plan-, bygg- og geodata som oftest oppgir at dette skjer i noen eller i høy grad. For plan-, bygg- og geodata er det 22 prosent som oppgir dette. Andelen er lav, tatt i betraktning de høye ambisjonene for involvering av næringsliv som dette området rapporterer om.

**«Ha med brukerne fra start for å
slutte å anta behov, men *vite* behov.»**

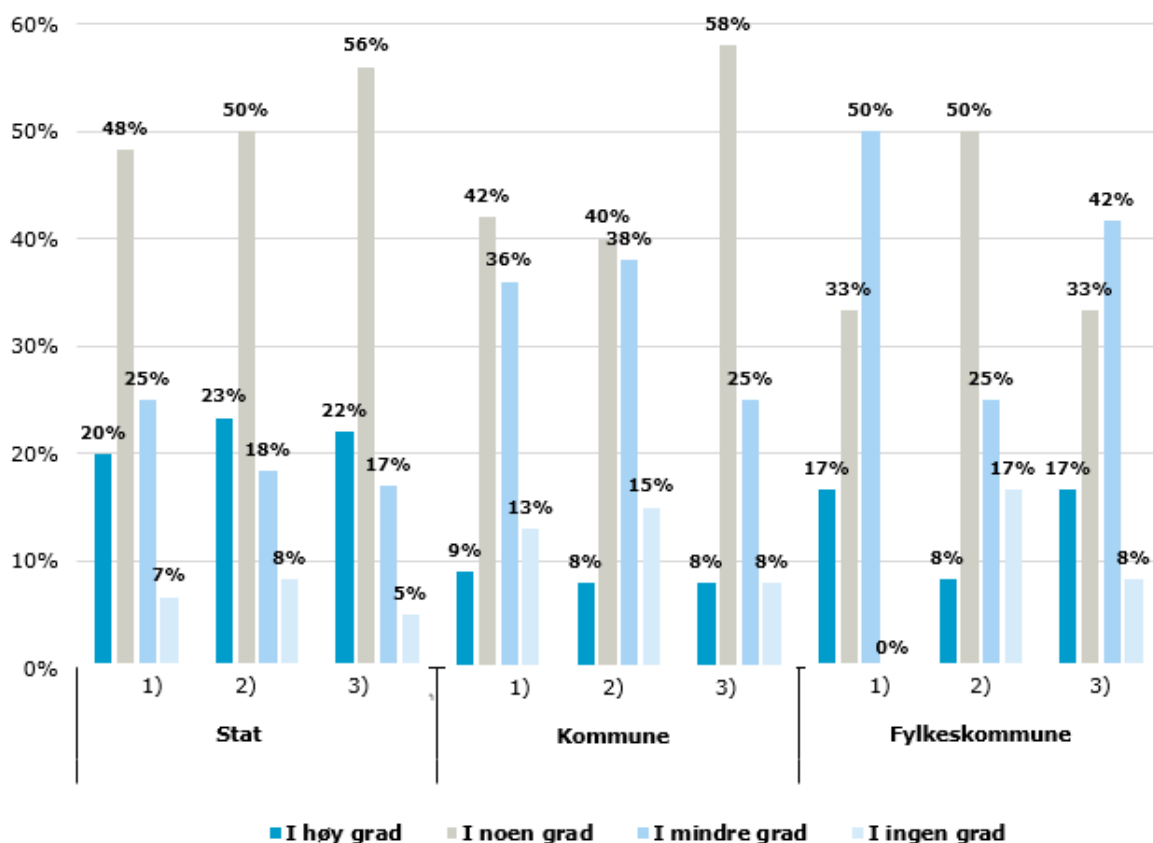
Åpen involvering fra start av utviklingsløpet er vesentlig

Dersom «reelle» brukerbehov skal være sentrum for digital tjenesteutvikling, må brukerne involveres tidlig og ofte nok til å kunne ha påvirkning på hele utviklingsløpet. Å involvere fra start, gjennom åpne spørsmål, kan bidra til å synliggjøre hva brukerne faktisk har behov for – uten at deres innspill låses til en konkret referanse. Dersom brukernes perspektiver relateres til en konkret tjeneste som er under utvikling, eller som er ferdig utviklet, er det en risiko for at de *egentlige* brukerbehovene ikke synliggjøres.

Vi har derfor spurt offentlige IT-ledere om graden av brukerinvolvering i de ulike fasene av den digitale tjenesteutviklingen:

- 1) planlegging av utvikling, som i idéutvikling og analyser
- 2) i selve utviklingen, som i utvikling og testing underveis, og
- 3) i oppfølgingen av utviklede tjenester, som i brukertilfredshetsundersøkelser og videreutvikling

I hvilken grad involveres brukerne i følgende steg i virksomhetens digitale tjenesteutvikling? (Sett et kryss per steg)



- I høy grad ■ I noen grad ■ I mindre grad ■ I ingen grad
- 1) I planlegging av tjenesteutvikling (idéutvikling, gjennomføre analyse, beslutte utvikling)
 - 2) I selv utvikling av tjenesten (klargjøre for tjenesteutvikling, utvikle tjeneste, teste mv.)
 - 3) I tjenesteoppfølgingen (gjennom tilbakemeldinger/feedback på tjeneste mv.)

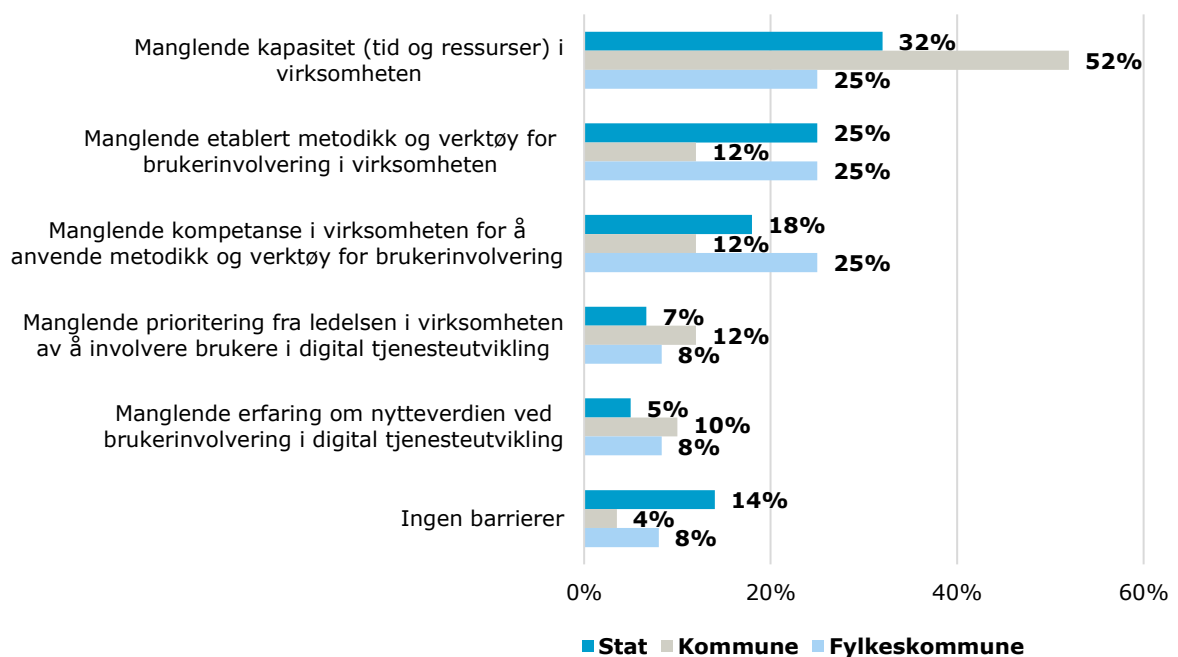
Statlige virksomheter er de beste til å involvere brukerne i alle utviklingsfaser. Forskjellene, sett opp mot kommunene og fylkeskommunene, er særlig store for de tidligste fasene av utviklingsløpet. Nærmere 70 prosent av statlige virksomheter involverer brukere i høy eller noen grad i planleggings- og utviklingsfasen. Det samme gjelder for godt under halvparten av kommunene og 50-58 prosent av fylkeskommunene.

Til tross for at stat er bedre på tidlig involvering enn kommune og fylkeskommune, er det likevel 32 prosent som i liten eller ingen grad involverer fra start i planleggingsfasen. For stat som for kommune, er involveringen størst i tjenesteoppfølgingen. Vi ser dermed et potensial for mer tidlig involvering, i alle sektorer.

Manglende kapasitet, metodikk og kompetanse er barrierer for brukerinvolvering

IT-ledere i offentlig sektor har rapportert om opplevde hovedbarrierer for brukerinvolvering. Spørsmålet er stilt som et ettvalgsspørsmål, som gir en pekepinn på rangeringen av opplevde barrierer.

Hvilken av de følgende barrierene oppleves som den største for å involvere brukere i virksomhetens digitale tjenesteutvikling? (Sett ett kryss)



Manglende kapasitet i virksomheten utgjør generelt den største barrieren blant alle respondentgrupper, mens *manglende erfaring om nytteverdi for bruker* og *manglende prioritering fra ledelsen* i liten grad oppleves som den største barrieren. Det er imidlertid variasjon mellom stat, kommune og fylkeskommune på dette spørsmålet.

I kommunene er manglende kapasitet (tid og ressurser) den tydeligste utfordringen. Nærmere halvparten oppgir at dette er den største barrieren for brukerinvolvering, med en margin på 36 prosent til manglende metodikk, kompetanse og prioritering som rangeres nest høyest. Også i stat er mangel på kapasitet den største opplevde barrieren – av 30 prosent av virksomhetene. Marginen ned til nest største opplevde barrieren, manglende etablert metodikk, utgjør imidlertid kun 7 prosent. Fylkeskommunene er jevnt fordelt på manglende kapasitet, kompetanse og etablert metodikk – som 25 prosent mener er de største barrierene.

«Bedre utnyttelse av digitale løsninger for brukerinvolvering kan imøtekomme kapasitetsutfordringer for økt involvering.»»

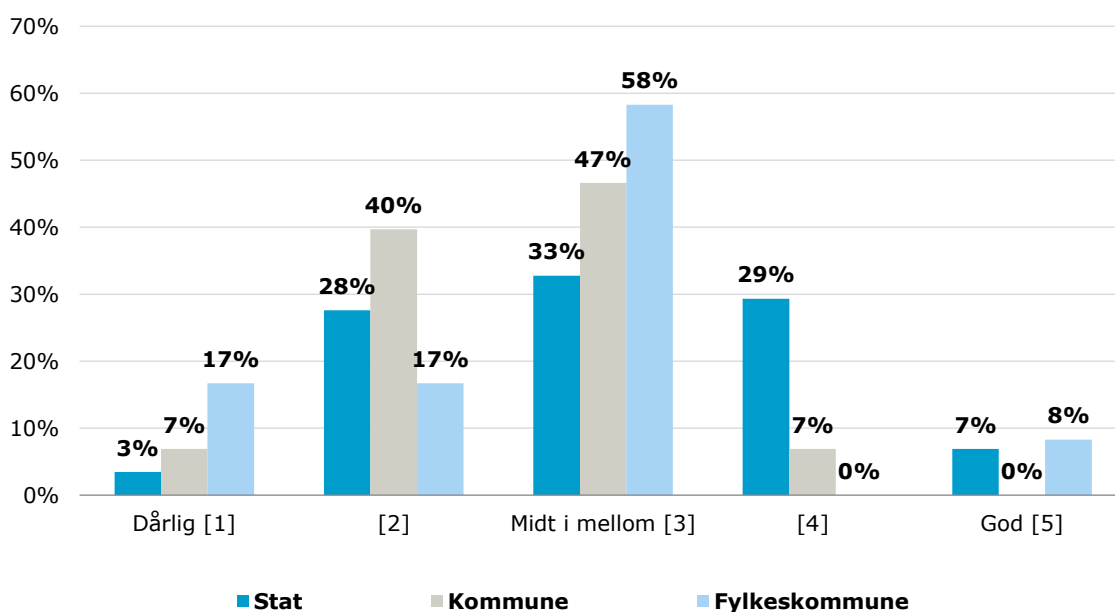
Digitale løsninger for brukerinvolvering kan dempe barrierene

Egnet metodikk og verktøy for brukerinvolvering bidrar ikke bare til å fange opp behov, men kan også bidra i styring og effektivisering av involveringsprosesser. Egnet metodikk og verktøy kan dermed dempe ressursbelastning og kapasitetsutfordringer, særlig når metoder og verktøy er digitale. Et spørsmål i den Digitale modenhetsmodellen i *IT i praksis* går nettopp på offentlige virksomheters evne til å utnytte digitale løsninger for brukerinnsikt og involvering.

De fleste offentlige virksomhetene oppgir å ha hverken god eller dårlig evne til å utnytte digitale løsninger for brukerinnsikt og involvering, herunder 58 prosent av virksomhetene i stat, 47 prosent i kommunene og 33 prosent i fylkeskommunene. Blant kommuner og fylkeskommuner har de øvrige hovedsakelig en dårlig eller noe dårlig evne til å utnytte digitale løsninger for dette formålet. Kommune og fylkeskommune ligger dermed på den laveste delen av skalaen.

I stat er resultatene noe bedre, hvor i underkant av 40 prosent har en god eller relativt god evne til å utnytte digitale løsninger for brukerinnsikt og involvering. Likevel oppgir over 30 prosent hverken å ha god eller dårlig evne, samtidig som det er ca. like mange som har dårlig/noe dårlig evne, som de som har god/noe god evne. Selv om stat skårer bedre enn kommune og fylkeskommune, sprer de seg derfor jevnt rundt midten.

Hvordan er virksomhetens evne til å utnytte digitale løsninger for brukerinnsikt og involvering?



Totalbildet er dermed at offentlige virksomheter har en moderat eller liten evne til å utnytte digitale løsninger for brukerinnsikt og involvering og vi ser derfor et potensial for forbedring i alle sektorer. Dersom bruker skal settes i sentrum for digital tjenesteutvikling må brukere involveres inn allerede i planleggingsfasen – slik at deres behov kan bidra til å forme utviklingsløpet.

Virksomhetene opplever samtidig kapasitetsutfordringer knyttet til å øke graden av involvering. Samtidig er det et potensial for å øke bruken av digitale løsninger for brukerinvolvering, slik at reelle behov kan fanges opp på måter som ikke øker ressursbelastningen. Særlig for kommunene er dette gjeldende. Kapasitet oppleves som en utfordring for brukerinvolvering i størst grad av dem, samtidig som de er dårligere enn stat og fylkeskommune på å utnytte digitale løsninger for brukerinnsikt og involvering



SAMARBEID FOR BEDRE SAMMENHENG

Å utvikle integrerte løsninger på tvers av offentlige virksomheter er vesentlig dersom vi skal utnytte offentlige ressurser på en mer effektiv og bærekraftig måte framover.

Sammenhengende og helhetlige brukertjenester trekkes også fram som nøkkelen til å sette brukeren i sentrum – som en av hovedmålene for norsk IKT-politikk i *Digital agenda*. Brukeren oppfatter offentlig sektor som én, og er mer eller mindre likegyldig til hvordan offentlig sektor organiserer sine virksomheter.

IT i praksis viser imidlertid at norske innbyggerne opplever liten sammenheng mellom offentlige tjenester. Samtidig er innbyggerne positive til å la virksomheter gjenbruke informasjon om dem, dersom det skaper bedre sammenheng mellom tjenestene de mottar.

Men hva skal til for at virksomheter skal lykkes med å skape mer sammenhengende og effektive offentlige tjenester? Helt grunnleggende må arbeidet med digital transformasjon innebære prosesser som ikke kun fremmer interne virksomhetsinteresser. Digitalisering må sees i et større bilde av integrerte løsninger med andre offentlige virksomheter. Det krever gode og forpliktende samarbeid på tvers av sektorområder og forvaltningsnivåer, og mellom offentlige virksomheter og ikke-offentlige aktører. Å utnytte hverandres kompetanser, erfaringer og kapasitet er avgjørende for å skape de virkelig store gevinstene av digitaliseringen.

IT i praksis undersøker hvordan offentlige virksomheter samarbeider med andre offentlige virksomheter utenfor eget sektorområde, samt utfordringer for å lykkes med dette. Vi ser ulike opplevde utfordringer ut fra hvor modne virksomhetene er på tverrsektorielle samarbeid. Sterke profesjoner/fagmiljøer vokser blant annet fram som en utfordring jo mer modne de er. Samtidig antyder resultatene at offentlige virksomheter opplever et behov for sterkere sentral styring og koordinering for å etablere samarbeid på tvers av sektorgrensene.

Når det gjelder samarbeid med aktører utenfor offentlig sektor, ser vi at offentlige virksomheter ønsker å samarbeide med andre aktører. Samtidig er det et potensial, både for å økt samarbeid med privat næringsliv og akademia – og for å tettere integrasjon og dialog med markedet.

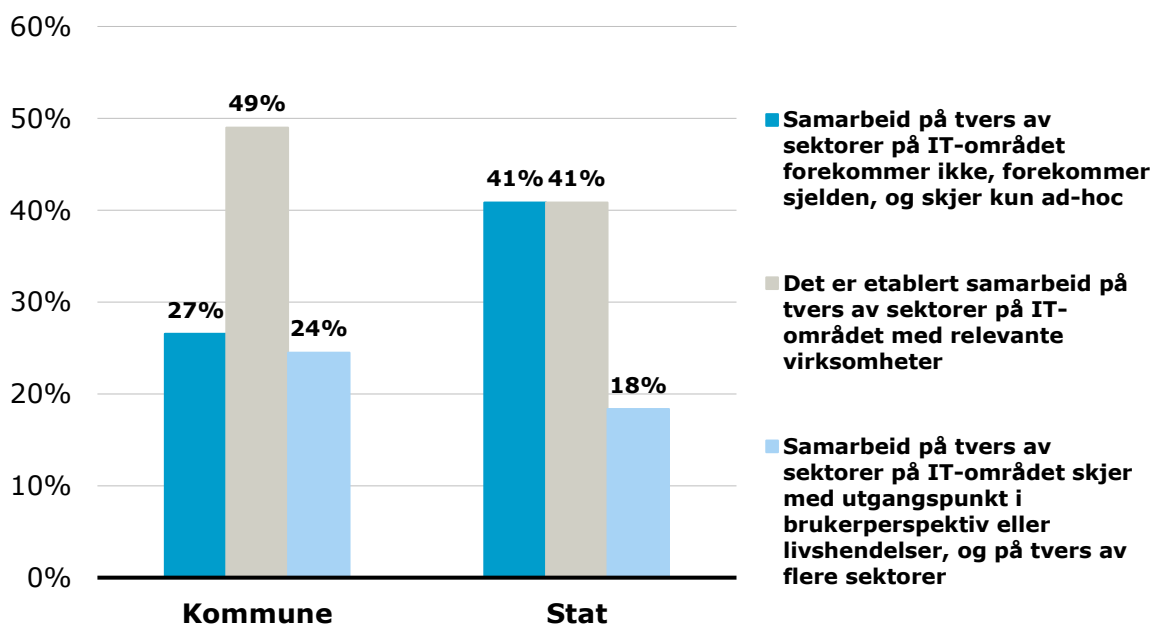
Samarbeidstrappa: et mål på modning i samarbeid

I årets *IT i praksis* introduserer vi et mål for hvordan offentlige virksomheter jobber med tverrsektorielle samarbeid: *samarbeidstrappa*. Her ordnes respondentene i undersøkelsen inn i en modenhetsskala med tre nivåer. Det laveste nivået kjennetegnes ved at virksomhetene ikke inngår i samarbeid på tvers av sektorområder, eller at det foregår sjeldent og på helt ad-hoc basis. I det andre nivået har virksomhetene tatt steget opp, og de har etablert samarbeider på tvers av sektorer med relevante virksomheter. Det siste nivået kjennetegnes av at tverrsektorielle samarbeid i tillegg skjer med utgangspunkt i brukerperspektiv og livshendelser.

It i praksis 2019 viser at kommunene i høyere grad har etablerte samarbeid og oftere oppgir å ta utgangspunkt i brukerperspektiv eller livshendelser.

Blant statlige virksomheter ser vi at en stor andel (41 prosent) oppgir at samarbeider forekommer sjeldent eller ikke i det hele tatt. Det er også en lavere andel som tar utgangspunkt i brukerperspektiv eller livshendelser (henholdsvis 24 mot 18 prosent for stat og kommune). At større andel av kommuner enn statlige virksomheter oppgir å ha etablert slike samarbeid kan ha sammenheng med en bredere oppgaveportefølje og at denne går på tvers av kommuner. Statlige virksomheter har derimot oftere eneansvar for oppgaver innen sine ansvarsområder.

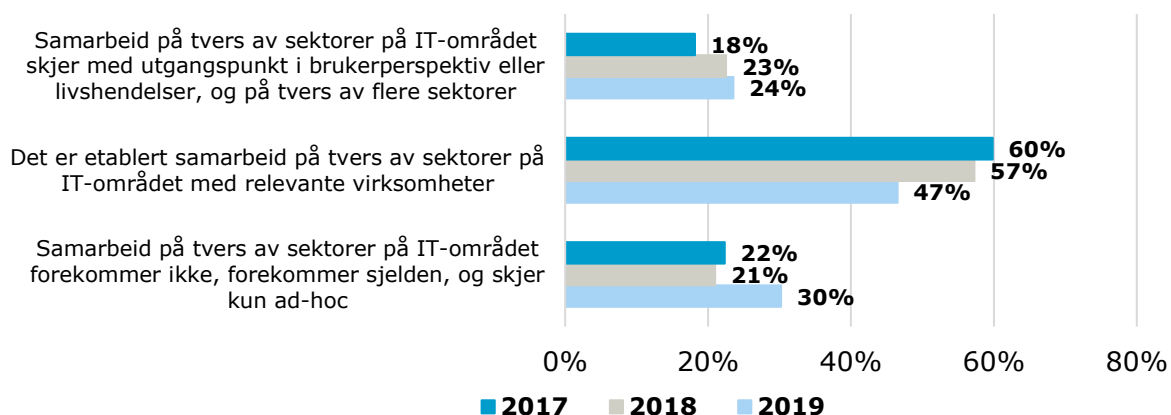
Hvilket utsagn beskriver best hvordan virksomheten arbeider for å realisere målene om økt tverrsektoriell samordning?



Spørsmålene knyttet til samarbeid er også stilt tidligere år. Sammenlignet med 2017/2018 har det vært noen mindre bevegelser blant respondentene i innrapportert modenhet. Tidsserien under viser at det er noen flere i år som svarer at tverrsektorielle samarbeider skjer, og det med utgangspunkt i brukerperspektiv eller livshendelser.

Imidlertid er det en økning på ti prosent blant de som oppgir at samarbeid ikke forekommer, eller at det er sjeldent og ad-hoc. Det er likevel en nedgang blant de som oppgir at det er etablert samarbeid på tvers av sektorer på IT-området.

Hvilket utsagn beskriver best hvordan virksomheten arbeider for å realisere målene om økt tverrsektoriell samordning?



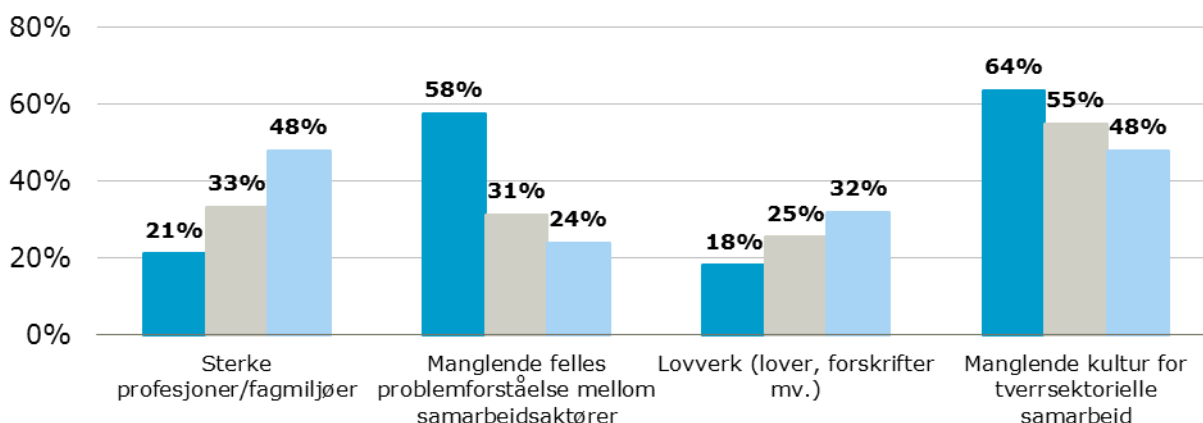
Dette kan tyde på at selv om enkelte aktører klarer å modne samarbeidet i retning av mer orientering mot brukere og livshendelser, så er det en betydelig andel som sliter med å etablere og utnytte slike samarbeid.

Sentrale utfordringer for samarbeid på tvers

Hvilke utfordringer opplever offentlige virksomheter for samarbeid på tvers av sektorområder? Vi ser at virksomheter som befinner seg på ulike trinn i samarbeidstrappa opplever ulike utfordringer knyttet til langsiktige tverrsektorielle samarbeid.

Hva oppleves som hovedutfordringer for langsiktige tverrsektorielle samarbeid innen digital tjenesteutvikling? (del 1)

- Samarbeid på tvers av sektorer på IT-området forekommer ikke, eller sjeldent og kun ad-hoc
- Det er etablert samarbeid på tvers av sektorer på IT-området med relevante virksomheter
- Samarbeid på tvers av sektorer på IT-området skjer med utgangspunkt i brukerperspektiv og livshendelser, og på tvers av flere sektorer



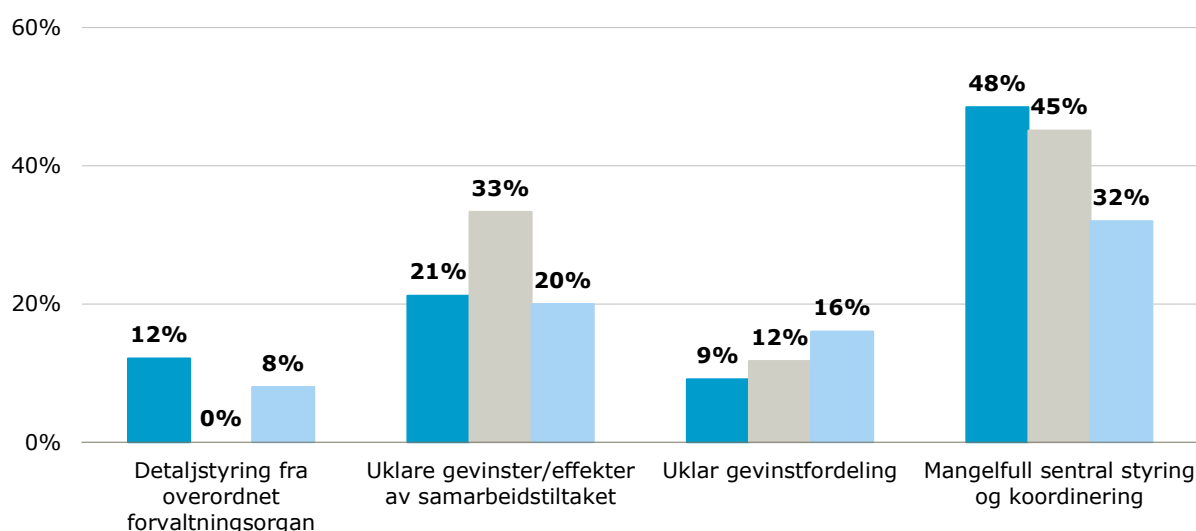
Utfordringen med *sterke profesjoner/fagmiljøer* tiltar for hvert høyere trinn i samarbeidstrappa, altså når modenheten i samarbeidet som virksomheten inngår i øker. Den antyder at når lederes oppmerksomhet om samarbeid og brukerorientering øker, vil de oftere møte motstand innad i egen virksomhet. Samarbeid og brukerorientering utfordrer nemlig etablerte måter å arbeide på. En annen utfordring virksomheter møter på er siloutfordringer, som både kan uttrykke profesjoner og fagmiljøers egenartede måter å arbeide på, samt hvordan organiseringen av offentlig sektor spiller inn.

Vi ser også at utfordringen *manglende kultur for tverrsektorielle samarbeid* avtar jo høyere virksomheten er i samarbeidstrappa. Isolert sett er det ikke overraskende at virksomheter som samarbeider tverrsektorielt har en bedre kultur for det, men det er interessant at denne utfordringen fortsatt er sterkt tilstede hos de øverst i trappa.

Utfordringen *manglende felles problemforståelse mellom samarbeidsaktører* er en utfordring som gjør seg gjeldende for aktørene på nederste trappetrinn. Utfordringen er også betydelig mindre for aktører på neste trinn, som antyder at dette er en av største barrierene for å *etablere samarbeider*, og dermed særlig viktig å arbeide med for å etablere samarbeid på tvers.

Hva oppleves som hovedutfordringer for langsiktige tverrsektorielle samarbeid innen digital tjenesteutvikling? (del 2)

- Samarbeid på tvers av sektorer på IT-området forekommer ikke, eller sjeldent og kun ad-hoc
- Det er etablert samarbeid på tvers av sektorer på IT-området med relevante virksomheter
- Samarbeid på tvers av sektorer på IT-området skjer med utgangspunkt i brukerperspektiv og livshendelser, og på tvers av flere sektorer



Når vi ser på del to av oversiktsbildet av hovedutfordringer for langsiktige tverrsektorielle samarbeid, ser vi at *uklare gevinster/effekter av samarbeidstiltaket* er mest gjeldende for de på det midterste nivået i samarbeidstrappa. Dette kan ha sammenheng at denne utfordringen virkelig slår inn først når samarbeid er etablert. Virksomheter på nivå tre har antagelig i større grad kommet over denne utfordringen, og jobbet bedre med gevinster og effekter av tiltakene. For virksomhetene på laveste nivået kan vi anta at mange ikke ennå står overfor denne utfordringen. Derimot ser vi at utfordringen *uklar gevinstfordeling* gjør seg mer gjeldende jo lenger opp virksomhetene er i trappa – altså for virksomheter som virkelig har begynt å samordne sine tjenester på tvers.

Mangelfull sentral styring og koordinering ses i stor grad som en utfordring for virksomheter på alle trappetrinn. Denne gjelder for 48 prosent av de som knapt inngår i noen samarbeider og for 45 prosent av de som har etablert samarbeid. Samtidig er det kun en liten andel IT-ledere i offentlige virksomheter som har valgt *detaljstyring fra overordnet forvaltningsorgan* som en hovedutfordring. Dette tyder på at det er rom for mer sentralt koordineringsarbeid for å fremme etablering av tverrsektorielle samarbeid.

Samarbeid med ikke-offentlige aktører

Som det foregående kapitlet viste, ser offentlige virksomheter et potensial i økt involvering og samarbeid med privat næringsliv. 80 prosent av offentlige virksomheter ser et meget stort eller stort potensial av økt involvering, og over halvparten i økt samarbeid med eller digitalisering av prosesser som angår næringslivet.

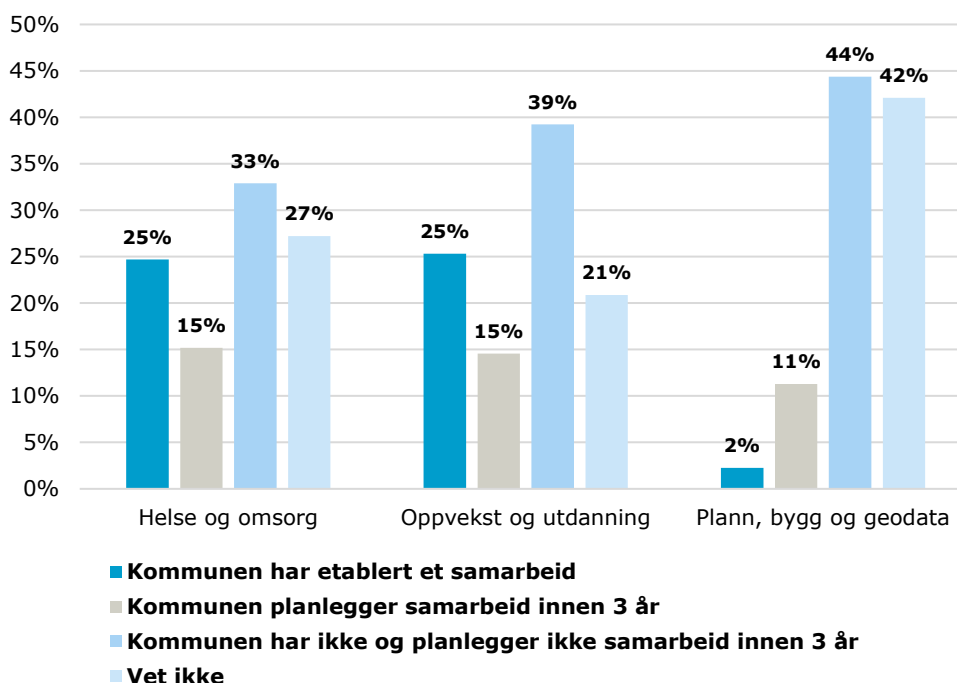
Når det gjelder samarbeid med forsknings- og utdanningsinstitusjoner, har *IT i praksis* i år spurt kommunalsjefene i dypdykksområdene om hvordan tjenesteområdene i kommunen forholder seg til samarbeid med academia, ettersom disse i stor grad har direkte tilknytning til profesjoner og fagmiljøer ved utdanningsinstitusjoner. Samarbeid med academia er viktig, blant annet for å innhente forskningskunnskap relatert til digital utvikling i tjenesteområdene, og for arbeidet med å utvikle relevant kompetanse for årene fremover.

Av de tre tjenesteområdene *IT i praksis* gjør dypdykk i, er samarbeid med academia mest utbredt på helse og omsorgsområdet og oppvekst- og utdanningsområdet, hvor om lag 40 prosent har eller planlegger etablering av samarbeid.

Plan, bygg og geodata er det området med minst samarbeid med academia, hvor om lag 1 av 10 har et slikt samarbeid eller planlegger å etablere det innen de tre nærmeste årene. Samtidig er det over en tredjedel som verken har eller planlegger samarbeid med academia innen helse og omsorg og oppvekst og utdanning, og en relativt stor andel svarer *vet ikke*.

Totalbildet viser et potensial for økt involvering og samarbeid mot FoU-miljøene i kommunale tjenesteområder.

Har kommunen etablert et samarbeid innen digital tjenesteutvikling* med academia på følgende områder? (Kommunalsjefer)



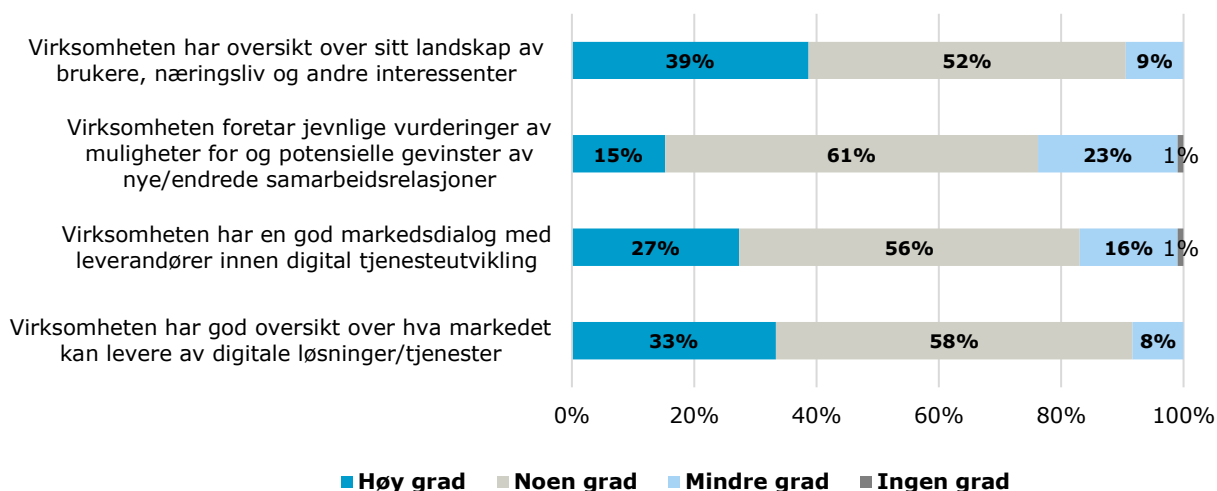
Virksomhetene har oversikt over sitt økosystem og god dialog med markedet – men fremdeles noe å jobbe med

For å få til gode samarbeid, er det vesentlig at offentlige virksomheter har oversikt over relevante samarbeidsaktører. *IT i praksis* viser at virksomhetene har relativt god oversikt over sitt økosystem, altså landskapet av brukere, næringsliv og andre interessenter – og foretar vurderinger av potensielle samarbeidsrelasjoner. De rapporterer også om å ha relativt god markedsdialog. Resultatene viser likevel potensial for forbedring på disse områdene.

9 av 10 virksomhetsledere opplever å ha en høy eller noen grad av oversikt over sitt økosystem og hva markedet kan levere av digitale tjenester/løsninger. Om lag 8 av 10 rapporterer om god markedsdialog med leverandører innen digital tjenesteutvikling, og at virksomheten foretar jevnlige vurderinger av muligheter for og potensielle gevinster av nye/endrede samarbeidsrelasjoner.

Overordnet er bildet slik sett positivt for digital tjenesteutvikling. Åpen markedsdialog i tidlige faser av anskaffelsesprosesser er blant annet viktig for å stimulere til utvikling gjennom offentlige innkjøp («innovative anskaffelser»)²⁵. Samtidig har Rambøll erfaring med at statlige og kommunale virksomheter i anskaffelsesprosessene ikke i tilstrekkelig grad utnytter innovasjonspotensialet i dialogen med markedet.²⁶

Potensial for forbedring ser vi også i *IT i praksis*, ut fra den relativt lave andelen som i *høy grad* opplever de følgende påstandene:



Dersom vi skiller stat og kommune på dette spørsmålet, ser vi at betydelig flere statlige virksomheter har *høy grad* av oversikt over sitt økosystem, sammenliknet med kommunene. 53 prosent i stat og 19 prosent i kommunene oppgir dette. Det er også noen flere statlige virksomheter som foretar jevnlige vurderinger rundt nye/endrede samarbeidsrelasjoner.

Når det gjelder markedsdialog er stat og kommune mer jevne, men under 30 prosent opplever av samtlige respondentgrupper opplever i *høy grad* å ha en god markedsdialog.

²⁵ Direktoratet for forvaltning og IKT (2019): *Innovative anskaffelser*. Hentet fra, <https://www.anskaffelser.no/innovasjon>

²⁶ Direktoratet for forvaltning og IKT (2019): *Modenhet i anskaffelser – hovedundersøkelse*. Av Rambøll Management Consulting. https://www.anskaffelser.no/sites/anskaffelser2/files/difi_modenhet_i_anskaffelser.pdf

Behov for tydeligere insentiver for samarbeid?

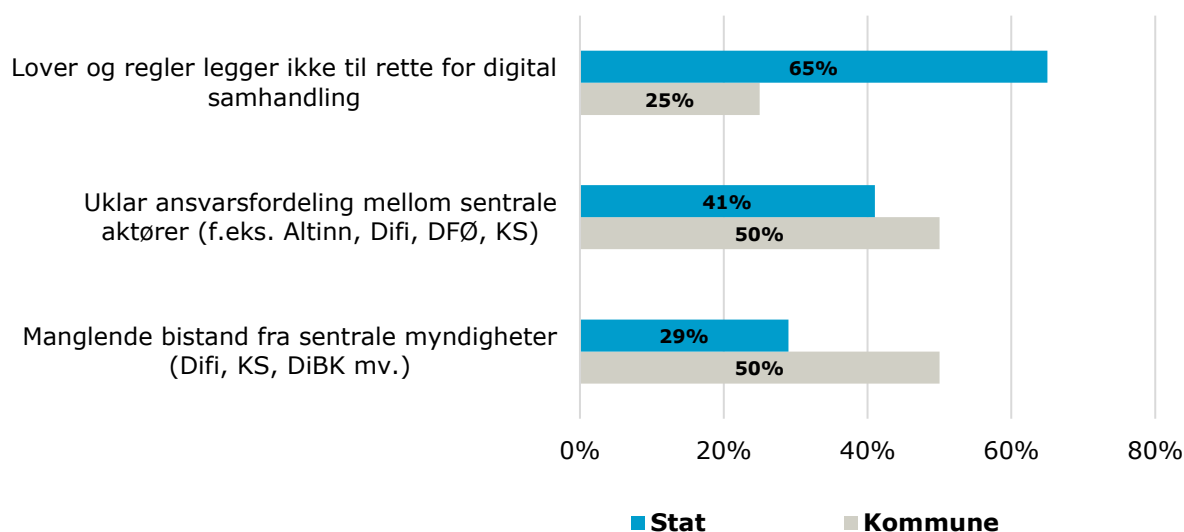
IT i praksis viser at både statlige og kommunale virksomheter ser verdien av samarbeid med andre aktører for å lykkes med digitaliseringsarbeidet. De ser også et potensial for å øke sitt samarbeid med andre aktører, samtidig som de i stor grad opplever å ha oversikt over potensielle samarbeidsaktører i sitt økosystem.

At 85 prosent av offentlige virksomheter *likevel* ser uutnyttede fordeler ved å øke samarbeid med andre offentlige virksomheter, antyder at noe forhindrer dem i faktisk å inngå samarbeid. Det samme kan vi si om samarbeid med privat næringsliv, hvor 43 prosent av de offentlige virksomhetene mener potensialet for økt samarbeid er stort – og 58 prosent oppgir stort potensial for økt involvering.

Her kan vi henvise til tidligere deler av rapporten om barrierer for samarbeid på tvers av sektorområder. Liknende barrierer vil vi kunne anta at gjelder for å inngå samarbeid også med andre miljøer, og/eller utvikle innovasjonspartnerskap.

IT i praksis viser eksempelvis at *manglende bistand fra sentrale myndigheter* er en barriere for å nå nivå tre på tjenestetrappa, der virksomhetene samordner sine systemer og tjenester. Det samme gjelder for ansvarsfordelingen mellom sentrale myndigheter. I tillegg oppgis lover og regler ikke å legge til rette for samhandling. Selv om offentlige virksomheter opplever å ha et handlingsrom til å etterleve nasjonale mål for digitalisering, kan det dermed være et behov for mer styring og/eller insentiver fra sentralt hold.

Hvilke barrierer opplever virksomheten for å komme på nivå 3 på tjenestetrappa?



Og dersom sentrale tiltak og insentiver bidrar til bedre samordning mellom offentlige virksomheter, er det grunn til å tro at strukturene også kan bidra til et økt omfang av større innovasjoner i det offentlige, hvilket vi kommer tilbake til i neste kapittel. Her vil det samtidig være viktig at det også skapes strukturer og intensiver som sørger for at aktører utenfor det offentlige involveres.

**«Smart by-bølgen
lar vente på seg.»**

Lærdom fra foregangskommunene drar Smart by-utviklingen

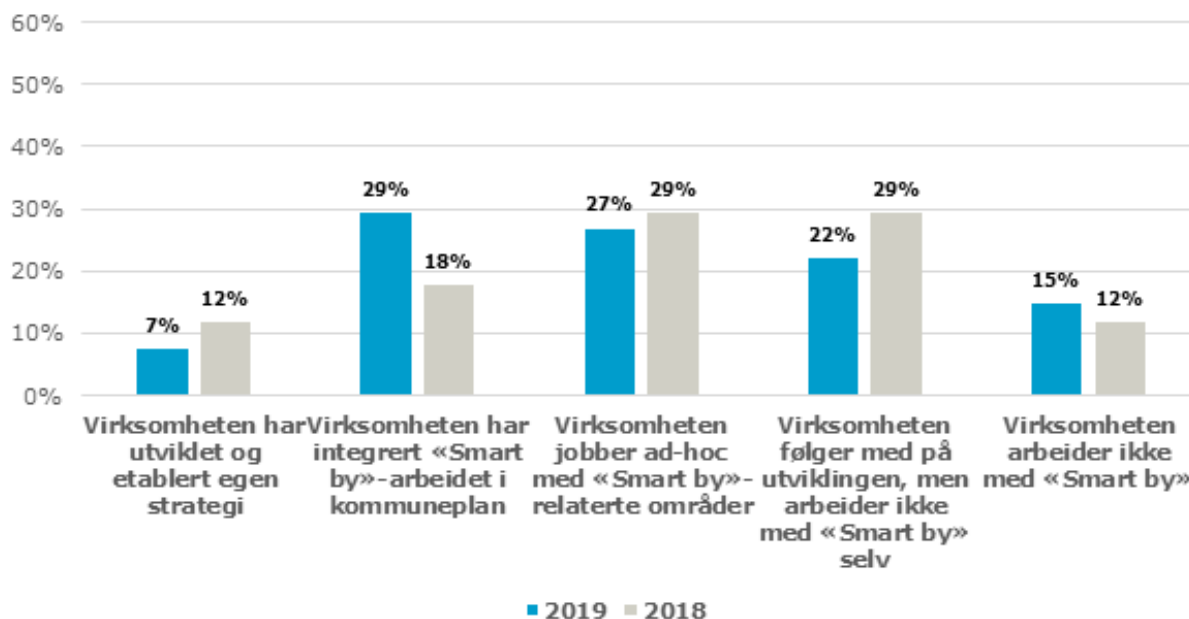
For andre år på rad har *IT i praksis* stilt rådmenn spørsmål om kommunenes arbeid med «Smarte byer». **Konseptet om Smarte byer uttrykker på mange måter nødvendigheten av samarbeid på tvers for å lykkes med å skape bærekraftige byer og bygder i Norge.**

Konseptet omhandler hvordan teknologi og datadeling kan bidra til å gjøre samfunn mer levedyktige, gjennom bedre utnyttelse av felles ressurser, økt produktivitet, forbedring av levekår for innbyggere og ved å redusere klimabelastning. Det kommer som en naturlig respons på de globale utfordringene, som urbanisering, klimaforandringer, demografiske endringer – og digitalisering.

På ett år ser vi ingen stor framgang i andelen norske kommuner som arbeider med Smarte byer. For eksempel er det noen færre kommuner i år som oppgir at de har utviklet og etablert en egen strategi for Smart by.

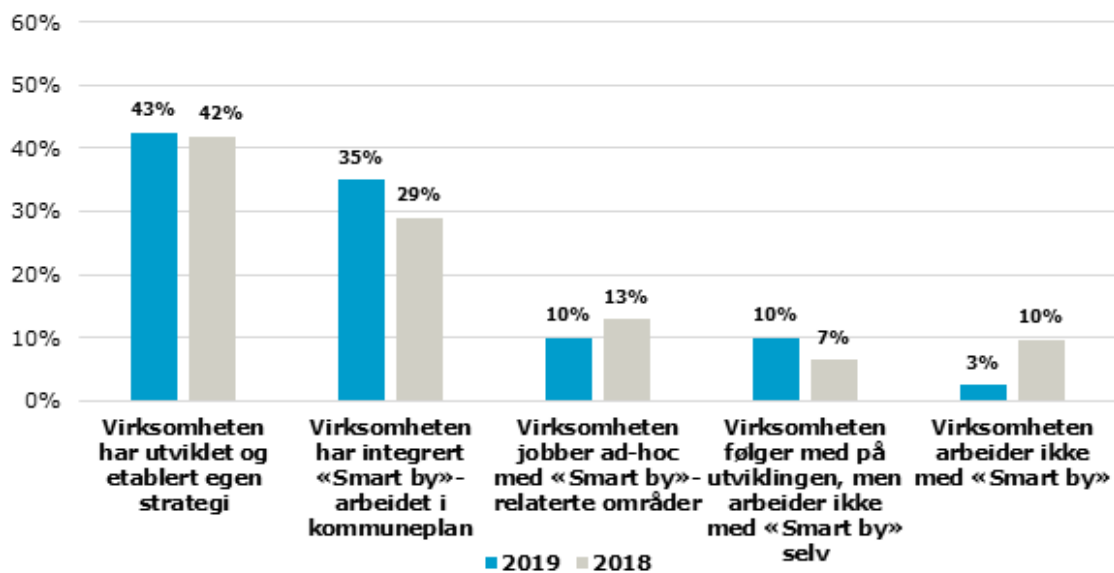
Årets *IT i praksis* har imidlertid vist at det gir lite verdi å utvikle strategier dersom det ikke arbeides systematisk for å gjennomføre dem. Å lykkes i arbeidet med Smarte byer krever nettopp en systematisk, strategisk og helhetlig satsing, som ikke utelukkende består av enkeltstående sektorinitiativer. Gledelig er det derfor å se at 11 prosent flere kommuner i år enn i fjor oppgir at de har integrert sitt arbeid med Smart by i en kommuneplan. Det er et viktig skritt på veien i utviklingen av byer og bygder som løser komplekse samfunnsutfordringer ved å koble sammen tjenesteområder.

Fremdeles arbeider likevel om lag 30 prosent ad hoc med enkeltstående Smart by-relaterte områder og over 40 prosent av kommunene arbeider ikke med Smart by. Det er dermed et potensial for å tenke smartere om utviklingen av tettstedsområder i kommune-Norge.



Det er tydelig at enkelte kommuner drar utviklingen på Smart by-området framover, mens andre sitter på gjerdet. To tredjedeler av de som ikke arbeider med Smart by i dag oppgir eksempelvis at de følger med på utviklingen i andre kommuner, uten å arbeide med konseptet selv. I tillegg ser framtidsbildet av det totale Smart by-arbeidet i kommunene betraktelig lysere ut enn dagens bilde. Figuren under viser at over 40 prosent av kommunene antar at de vil ha utviklet og etablert en egen strategi for Smart byer om tre år, noe som utgjør en økning på to tredjedeler fra dagens nivå. I et treårsperspektiv synker samtidig andelen som jobber ad hoc med enkeltstående Smart by-relaterte områder, eller som ikke arbeider med Smart by overhodet.

Det taler for at flere sikter på å utnytte lærdommen de får ved å følge med på utviklingen i egen satsing senere. Det viser også viktigheten av å etablere arenaer hvor denne lærdommen kan deles og spres på tvers av norske kommuner.





Oslo kommune

OSLO ORIGO – INNBYGGERFOKUS I OSLO KOMMUNESDIGITALISERINGSARBEID

Oslo kommune er en kompleks organisasjon med mer enn 50 forskjellige etater, bydeler og kommunale foretak som leverer et bredt spekter av tjenester til byens innbyggere. Arbeidet med digitalisering fram til nå har vært for fragmentert og mest internt fokusert, noe politikerne har ønsket å endre på.

I 2017 opprettet Oslo byråd derfor et tverrkommunalt initiativ, «Oslo Origo». Oslo Origo skal være pådriveren i kommunens helhetlige digitaliseringsarbeid gjennom å bidra til å sette en felles retning, ivareta et helhetlig innbyggerperspektiv og sørge for at Oslo kommune øker utviklingstakten for digitale innbyggertjenester. Gjennom etableringen av Oslo Origo bygger Oslo kommune opp et internt kompetansemiljø på digitalisering med egne ansatte innen systemutvikling, informasjonssikkerhet, produktutvikling, tjenstedesign og organisasjonsutvikling.

Oslo kommunes tjenester til innbyggerne skal være proaktive - og man skal sørge for at kommunen benytter allerede eksisterende data og innsikt til å levere bedre og mer effektive digitale innbyggertjenester. Innbyggeren skal motta tjenester han eller hun har krav på og behov for, uten å be om dem selv, eller å måtte kjenne til hvordan kommunen har valgt å organisere seg. Digitaliseringssatsingen til kommunen personifiseres gjennom historien om Tim, som beskriver en framtidvisjon om en proaktiv og sømløs kommune som bruker teknologi for å skape en bedre hverdag for innbyggerne.

For å realisere historien om Tim, arbeider Oslo kommune både med utvikling og endring av kommunens systemer. Underliggende ligger også en forståelse av at ny teknologi ikke er mye verdt uten at menneskene blir med på utviklingen. Derfor er også endring av arbeidsprosesser, kultur og organisasjon noe kommunen har et stort fokus på.

Deling av data som middel for innbyggerorienterte tjenester

Oslo kommune tilbyr et bredt spekter av tjenester gjennom alle sine virksomheter. Deling av data på tvers av kommunens 50+ virksomheter er et viktig virkemiddel for å skape sømløse tjenester på tvers av organisasjonen. Dette krever at kommunens over 300 fagsystemer kommuniserer bedre enn det de gjør i dag. Oslo Origo jobber derfor med å etablere en felles, selvbetjent tjenesteplattform for kommunens etater og virksomheter, der fellesløsninger og relevante data tilgjengeliggjøres. Arbeidet med å knytte sammen kommunens systemer er utfordrende. Begreper defineres forskjellig i ulike virksomheter, og det er også utfordringer knyttet til datakvalitet.

«Ett begrep kan jo tolkes på nitten forskjellige måter!».

Som en sentral del av tjenesteplattformen, utvikles det derfor en dataplattform for dataene og dataelementene fra f.eks. fagsystemer, sensorer og registre i Oslo kommune- med begrepsbeskrivelser. Arbeidet er omfattende, og gjøres stegvis - virksomhet for virksomhet.

Det er ikke Oslo Origo som skal utvikle alle nye digitale løsninger for kommunen. Det etableres en *selvbetjent* utviklerportal som er et samlingspunkt for alle som skal utvikle nye digitale tjenester for innbyggerne i Oslo; interne utviklere, innleide konsulenter eller næringslivet. I Utviklerportalen får man en tilgangsstyrt oversikt over fellesløsninger og retningslinjer for data og utvikling av digitale tjenester som allerede finnes i kommunen. «Byggeklosser» er tilgjengeliggjort via standardiserte APIer som kan gjenbrukes i utvikling av nye og bedre innbyggertjenester. Kommunen har laget en kort film som forklarer denne satsingen: <https://vimeo.com/316082645>

For at løsningene Oslo Origo utvikler kan skaleres - og for at man virkelig skal få fart på digitaliseringsarbeidet i kommunen - er det et mål at de fleste av tjenestene som utvikles skal være selvbetjente, enkle å bruke og lett tilgjengelige. En viktig forutsetning for å få dette til er at også kommunens øvrige virksomheter som skal ta i bruk løsningene, har nødvendig kompetanse. Det jobbes derfor aktivt med å løfte kompetansen knyttet til digitalisering i alle kommunens virksomheter.

Oslo Origo legger også til rette for mer eksperimentelle måter å jobbe fram nye kommunale tjenester på, noe som skjer i tett dialog med de innbyggerne som skal benytte tjenestene.

Oslonøkkelen – byen er åpen

Oslo kommune har utviklet Oslonøkkelen som er en digital nøkkel som gir deg som innbygger utvidet og enklere tilgang til flere av byens lokaler og tjenester via en app på mobiltelefonen.

I samarbeid med Renovasjonsetaten har Origo lansert Oslonøkkelen på en rekke gjenbruksstasjoner og minigjenbruksstasjoner noe som både sikrer tilgangskontroll og muligheten for meråpne løsninger for innbyggerne. Framover vil også meråpne biblioteker tilgjengeliggjøres av Deichman gjennom Oslonøkkelen.

Det arbeides med å utvide tilbudet på flere tjenester framover, blant annet på meråpne bydelslokaler, skoler og sykehjem. Etterhvert vil du finne et stadig bredere tjenestetilbud i Oslonøkkelen. Se en kort video om Oslonøkkelen her: <https://vimeo.com/324225264>

Topplederforankring er viktig

Digitalisering og digital tjenesteutvikling handler vel så mye om endring av arbeidsprosesser og samarbeidskultur, som bruk av ny teknologi. Det hjelper lite å utvikle gode digitale løsninger for innbyggerne hvis ikke kommunens ansatte er med på å ta de i bruk, eller har vilje til og rom for å endre praksis. Systematisk arbeid med kulturendring på tvers av kommunens virksomheter er derfor avgjørende. En sentral del av det Oslo Origo jobber med knytter seg derfor til kulturendring, endringsledelse, innføring av nye løsninger og generell digital modning. Oslo kommune jobber med å bygge nettverk og møteplasser der kunnskap og erfaringer kan deles på tvers av kommunens virksomheter, samt å etablere forskjellige programmer for kompetanseheving, blant annet rettet mot kommunens ledere.

God topplederforankring er viktig når det skal gjennomføres endringer i en stor og kompleks organisasjon som Oslo kommune. Hele virksomheten må dra lasset, men toppledelsen bør sette en tydelig retning før beslutningsmyndighet gis videre til tverrfaglige, autonome team, gjennom tillitsbasert styring og ledelse.

«Hvis topplerne ikke forstår viktigheten, så er det ikke så mange andre som får gjort så mye. Det er de som setter en retning og som er den fremste kulturbyggeren i en virksomhet».



Digitalisering handler om innbyggerfokus. Forståelse for digitalisering hos lederne krever at de vet hvordan det er å være innbygger i Oslo. Origo har derfor innført lederprogrammet «Digital leder», hvor lederne får oppleve dette gjennom å lære seg og praktisere metoder for innbyggerinvolvering. Innsikt i innbyggernes opplevelser skal få lederne til å erkjenne viktigheten av samarbeid mellom kommunens tjenester, for å skape en god og sømløs brukeropplevelse. I lederprogrammet lærer topplederne seg designtenkning gjennom en praktisk designsprint. Ut fra et konkret behov eller problem utvikles en prototype for testing, i tett dialog med innbygger.

Endrings- og læringskultur utvikles gjennom nettverk

Det er viktig å tilrettelegge for samarbeid på tvers av virksomheter. Origo arbeider derfor aktivt med å etablere nettverk og møteplasser på tvers av kommunens organisering. Det er opprettet et «Endringsagent-nettverk», som en motvekt til byråkratisk og fragmentert struktur. Topplederne i hver virksomhet utpeker en endringsagent hos seg som skal være en pådriver for endring. Endringsagentene samles i sektorvise nettverk, for erfarings- og kunnskapsutveksling. De er viktige for å skape en kultur for helhetlige og smidige løsninger.

Læringspunkter

- Digitalisering krever egne ansatte med spisskompetanse til å ta viktige strategiske veivalg.
- Innbyggerbehov må være i fokus i alt digitaliseringsarbeidet
- Ha god oversikt og kontroll over egne systemer og data
- Tenk helhetlig og langsiktig, men jobb smidig og bygg sten for sten.
- Jobb systematisk med digital kompetanseheving og kulturendring i hele organisasjonen, og involver menneskene som skal bruke løsningene
- Topplederforankring er helt essensielt



GJENBRUK, DELING OG ORDEN I EGET HUS

En forutsetning for å få til gode samarbeid om digitalisering av offentlig sektor, er utviklingen av digitale løsninger som legger til rette for deling og gjenbruk av informasjon.

Å utvikle løsninger for deling og gjenbruk stiller både krav til strategiske prioriteringer innen den enkelte sektor og virksomhet, og til operative sider av virksomhetene. Det er vesentlig at aktører som skal samarbeide har «orden i eget hus» - og deler sine data både med potensielle samarbeidspartnere og brukere.

«Orden i eget hus» er en sentral målsetting i arbeidet for å digitalisere offentlig sektor. Begrepet innebærer at virksomhetene har «oversikt over hvilke data den håndterer, hva dataene betyr, hva de skal brukes til, hvilke prosesser de inngår i, og hvem som skal bruke dem (informasjonsforvaltning). Det betyr også å ta stilling til hvilke data som kan gjøres tilgjengelig for gjenbruk i offentlig sektor, og videre bruk av privat sektor. Offentlige virksomheter må prioritere utveksling av informasjon som andre virksomheter har krav på» (Digitaliseringsrundskrivet 2018).

«Orden i eget hus» er nært knyttet til prinsippet om «kun en gang», som går ut på at offentlige virksomheter ikke skal spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Prinsippet omtales i Digitaliseringsrundskrivet for 2018 som et langsiktig mål og en av hovedprioriteringene i digitaliseringspolitikken.

Gjenbruk av allerede innregistrert informasjon bidrar til raskere saksgang og færre registreringspunkter, noe som er til gevinst for både brukeren og forvaltningen. En slik helhetlig informasjonsforvaltning kan lede til bedre og mer helhetlige brukeropplevelser, hvis den gjøres riktig – og ikke minst en mer effektiv utnyttelse av ressurser.

IT i praksis viser at offentlige virksomhetsledere anser gode data som et fortrinn. Virksomhetene har likevel en vei gå for fullt ut å realisere målsettinger om en god og effektiv informasjonsforvaltning. 4 av 10 virksomheter har god oversikt over egne data med beskrivelser av begreper, og tilsvarende andeler deler sine oversikter med andre offentlige virksomheter. Samtidig er manglende oversikt over andres data en hovedbarriere for gjenbruk av data i offentlig sektor. Innbyggerne er på sin side positive til at informasjon om dem deles, dersom det gir dem mer sammenhengende tjenester.

**«Virksomhetene har startet å rydde i huset,
men inviterer sjeldent til besøk.»**

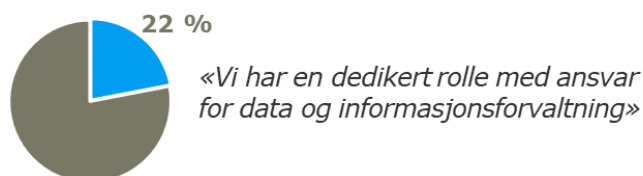
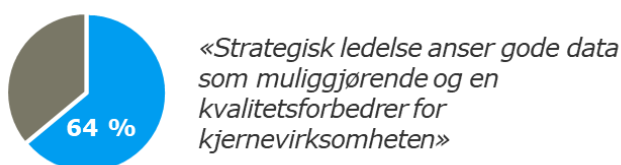
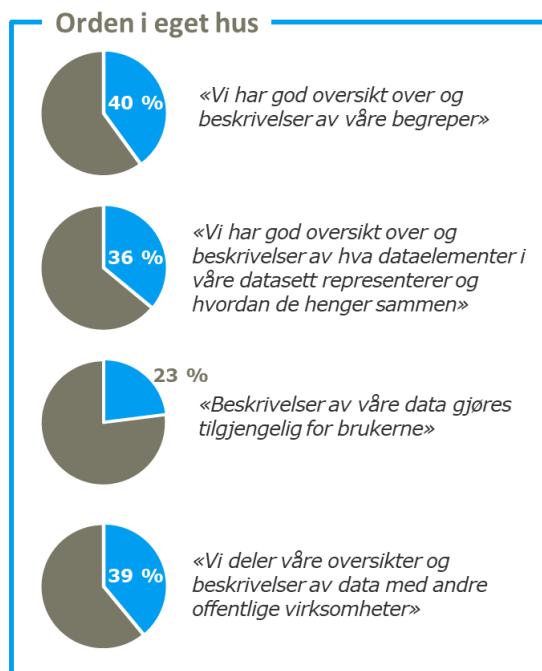
Fortsatt en vei å gå til orden i eget hus

Fra *IT i praksis 2019* ser vi likevel at offentlige myndigheter har en vei å gå i dette arbeidet. Under halvparten av IT-lederne i undersøkelsen, nærmere bestemt 40 prosent, oppgir at de har god oversikt over beskrivelser av virksomhetens begreper. De mer detaljerte beskrivelsene av datasettene og de enkelte dataelementene er det bare 36 prosent av virksomhetene som har. Store deler av offentlig sektor er dermed lite lagt til rette for deling mellom virksomheter. Det kan også være til hinder for kontinuiteten i informasjonsforvaltningen innad i den enkelte virksomhet.

Når det kommer til åpenheten om dataene ser vi at det bare er 23 prosent som deler beskrivelser av egne data for sine brukere og 39 prosent til andre offentlige virksomheter.

Samtidig svarer 65 prosent av IT-lederne bekreftende på hvorvidt deres strategiske ledelse anser gode data som et fortrinn for virksomheten. Kriteriene for orden i eget hus legger ikke bare til rette for deling av data og gjenbruk, men muliggjør også en mer aktiv informasjonsforvaltning internt i virksomheter.

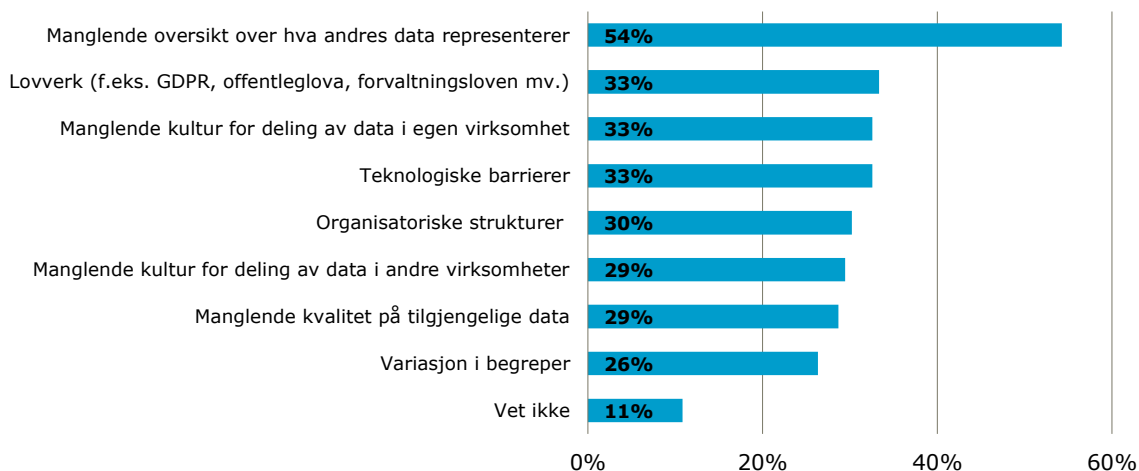
Dette viser at selv om ambisjonene er tilstede, så er det fortsatt litt igjen før offentlige virksomheter kan realisere en god og aktiv informasjonsforvaltning. Et sted å starte slikt arbeid er å dedikere en rolle med ansvar for data og informasjonsforvaltning i virksomheten – en *chief data officer*. Bare 22 prosent av våre respondenter oppgir å ha etablert en slik rolle.



Barrierer for gjenbruk av data

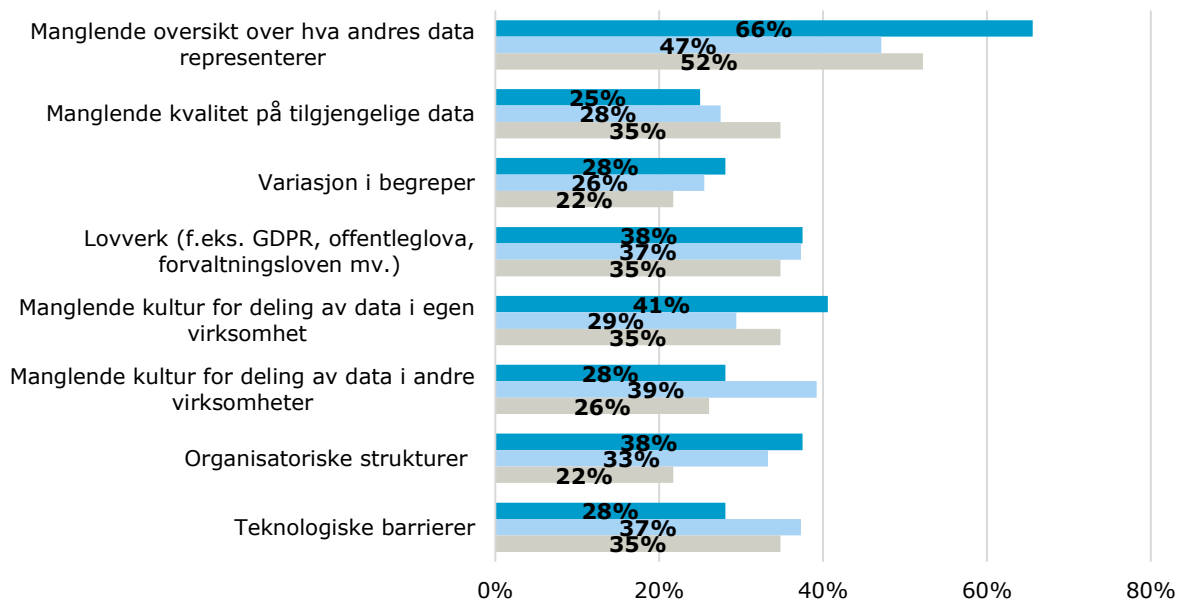
Godt over halvparten av IT-lederne mener manglende oversikt over hva andres data representerer, er en utfordring for å gjenbruke data fra andre offentlige virksomheter. Lovverk, manglende kultur for deling av data i egen virksomhet og teknologiske barrierer er andre hovedutfordringer som gjelder for respondentene i undersøkelsen.

Hvilke av følgende utfordringer opplever virksomheten for gjenbruk av data fra andre offentlige virksomheter? (Marker de tre viktigste)



Dersom vi fordeler besvarelsene utover nivåene i samarbeidstrappa, ser vi at den største utfordringen for virksomheter - uansett nivå - er manglende oversikt over hva andres data representerer. 66 prosent av virksomheter på det laveste nivået oppgir dette som en utfordring, mens det gjelder for 47 og 52 prosent blant nivå to- og nivå tre-virksomheter respektivt. Manglende kultur for deling av data i egen virksomhet og organisatoriske strukturer er utfordringer som også gjør seg gjeldende for virksomheter på det laveste nivået i samarbeidstrappa.

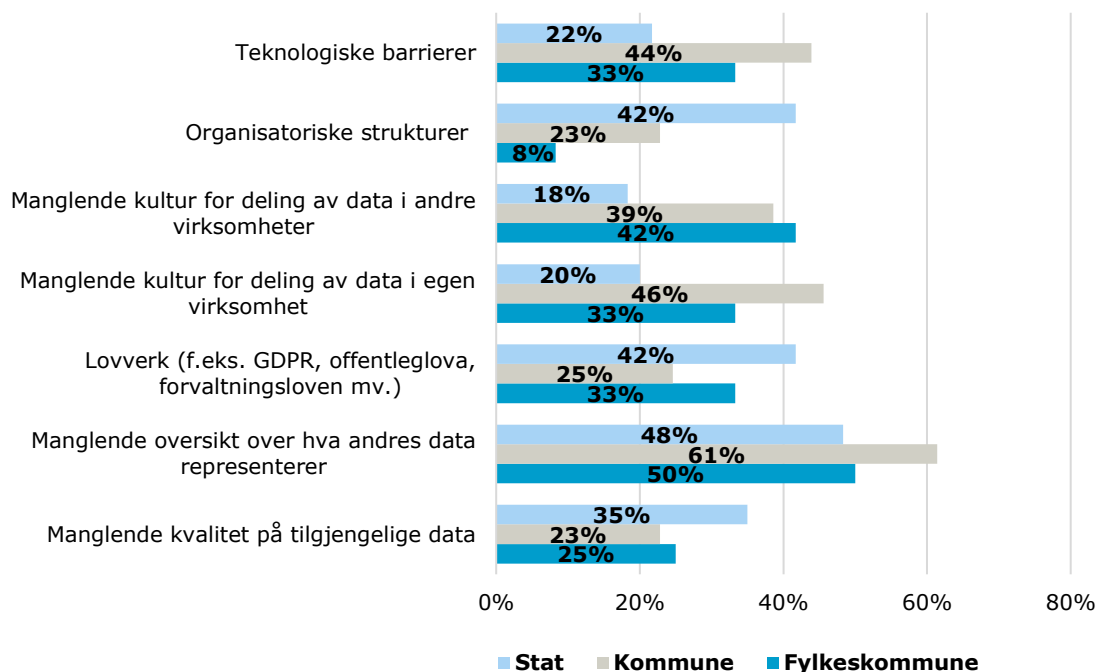
Hvilke av følgende utfordringer opplever virksomheten for gjenbruk av data fra andre offentlige virksomheter? (Marker de tre viktigste)



- Nivå 1: Samarbeid på tvers av sektorer på IT-området forekommer ikke, sjelden, eller skjer kun ad-hoc
- Nivå 2: Det er etablert samarbeid på tvers av sektorer på IT-området med relevante virksomheter
- Nivå 3: Samarbeid på tvers av sektorer på IT-området skjer med utgangspunkt i brukerperspektiv eller livshendelser, og på tvers av flere sektorer

Virksomheter på det mellomste nivået har i større grad enn de andre nivåene utfordringer med *manglende kultur for deling av data i andre virksomheter*, samtidig som de i mindre grad enn øvrige nivåer opplever manglende kultur for dette i *egen virksomhet*. De høyeste nivåene har lite utfordringer med *organisatoriske strukturer*, men det er flere som har utfordringer med *kvaliteten på tilgjengelige data*.

Hvilke av følgende utfordringer opplever virksomheten for gjenbruk av data fra andre offentlige virksomheter? (Marker de tre viktigste)



Manglende oversikt over hva andres data er den største barrieren både generelt, og også i hver av sektorene stat, kommune og fylkeskommune. Kommunene opplever i størst grad denne barrieren, ved henholdsvis 61 prosent mot om lag halvparten av kommunene og fylkeskommunene. I kommuner og fylkeskommuner er videre manglende kultur for deling, både i egen virksomhet og i andre virksomheter, en betydelig barriere. I stat er organisatoriske strukturer og manglende kvalitet på tilgjengelige data mer framtrødende som barrierer enn i kommunene og fylkeskommunene.

«Manglende oversikt over andres data er den største barrieren for gjenbruk.»

BRØNNØYSUNDREGISTRENE – FELLES DATAKATALOG OG API-KATALOG

Brønnøysundregistrene blir en av regjeringens viktigste aktører for forenkling i samfunnet, noe som vises i deres aktiviteter og satsinger. Et overordnet mål som Brønnøysund har jobbet med over lang tid er å sikre at innbyggere og næringsliv skal slippe å oppgi opplysninger til det offentlige mer enn en gang.

Felles datakatalog er utviklet av Brønnøysundregistrene i samarbeid med Difi og flere etater. Katalogen gir oversikt over data i offentlig sektor og legger grunnlag for at innbyggere og næringsliv kan melde opplysninger bare en gang. Datakatalogen legger til rette for at virksomheter kan finne og gjenbruke informasjon som allerede finnes. I Felles datakatalog kan du søke i innholdet for å finne ut om andre har de opplysningene du har behov for.

Felles datakatalog sikrer at kvaliteten på data er beskrevet, vi vet hva opplysningene betyr og vi bidrar til at data benyttes til rett formål.

Nå tar Brønnøysundregistrene neste steg på reisen ved å legge til rette for datautveksling gjennom API-prosjektet.

Om API-prosjektet

I februar 2019 diskuterte statsministerens digitaliseringsutvalg hvordan man kan gjenbruke data for å oppnå målsettingen om at innbyggere og næringsliv skal unngå å rapportere samme informasjon til det offentlige flere ganger. Dette gjør Brønnøysundregistrene mulig ved felles API-katalog som definerer grensesnittet til de data som kan deles, slik at virksomhetene kan få tilgang til data i sanntid.

Felles rammeverk (premissgivende)



Fjorårets , viste at arbeidet med digitalisering, effektivisering og bærekraftig utvikling forutsetter orden i eget hus. Det ble også pekt på at aktører som samarbeider ofte har en god oversikt over egne data og kan vise god orden i sine hus. Det innebærer å registrere datasett og beskrive sin egen informasjon på en måte som gjøre at andre kan utnytte informasjonen i sine arbeidsprosesser.

Det er flere prosjekter i offentlig sektor som utnytter mulighetene av orden i eget hus og felles API-katalog allerede. I det følgende beskrives kort to av disse:

Lånekassen – studielånet ditt i nettbanken

Saldovisning fra Lånekassen i nettbanken er et pilotprosjekt som har blitt til i samarbeid mellom Sbanken og Lånekassen. Felles datakatalog og API-katalogen har dannet bakteppet for utforsking av effekten av kunstig intelligens og maskinlæring, i arbeidet med å effektivisere og forbedre brukeropplevelsen.

Saldovisning går ut på at informasjon om dine conti i andre banker blir tilgjengelig i banken sin nettbank/app. På bakgrunn av pilotprosjektet deltar Lånekassen i et konseptarbeid via det privat-offentlige samarbeidet DSOP. Andre aktører, som Skatteetaten, deltar også i samarbeidet - der målsettingen er å rulle pilotprosjektet om salдовisning ut til alle banker.

Lånekassen har deltatt aktivt i arbeidet med felles datakatalog og API-katalog. Datasettet for piloten er dokumentert etter retningslinjer for "orden i eget hus" i Felles datakatalog og grensesnittet er dokumentert via felles API-katalog. Lånekassen peker på lett tilgang til informasjon, god og lik service til alle og gjenbruk av data – som grunner til å legge informasjon om datasettet og beskrivelsen ut i felles datakatalog.

Kontrollinformasjon (DSOP)

Prosjektet Kontrollinformasjon tar sikte på å etablere en heldigital løsning for oversendelse av kontoinformasjon fra bankene til etatene, i forbindelse med hjemmelsbasert kontrollvirksomhet. Målsettingen er at offentlige etater skal kunne hente kontoopplysninger fra bankene ved behov for kontroll, fortrinnsvis gjennom standardiserte API-er.

Læringspunkter:



Ta ansvar for at informasjonen du skal dele med andre er juridisk korrekt og forståelig med tydelige definisjoner.



Still tydeligere krav til offentlige myndigheter om hvordan de skal synliggjøre egne data



Utvikling drives av offentlig-private samarbeid (OPS) hvor gevinstene blir drivkraften



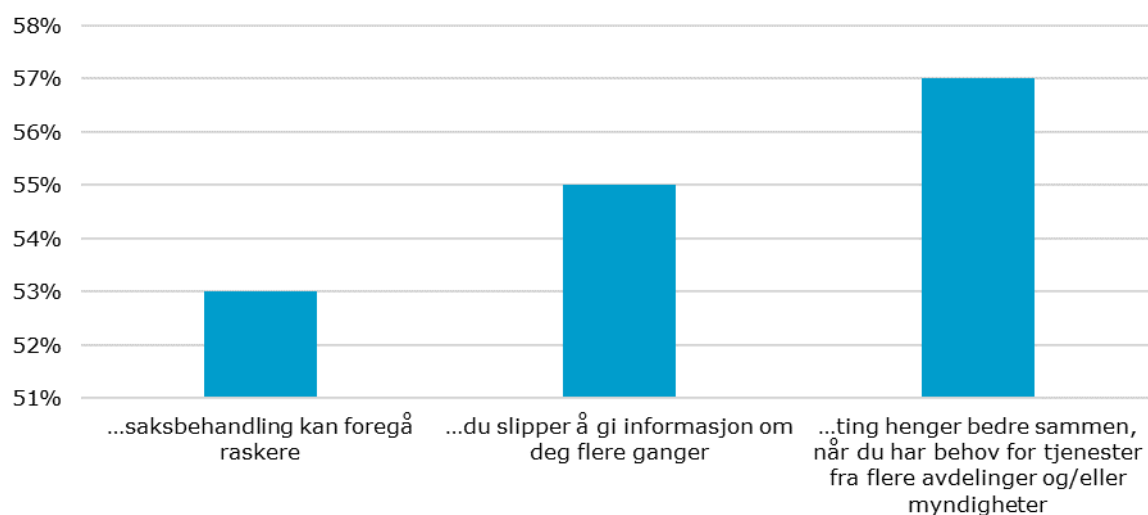
Utvikling av API og OPS-samarbeid viser at det er store muligheter for effektivisering og gevinster i både offentlig og privat sektor

«Innbyggerne er åpne for at informasjon om dem deles, hvis det gir dem mer sammenhengende tjenester.»

Innbyggerne ønsker sømløse tjenester

I *IT i praksis'* innbyggerundersøkelse spør vi innbyggere om deres holdninger til at det offentlige deler informasjon om dem seg imellom. Vi spør også om hvordan de stiller seg til dette, dersom nytteverdien av gjenbruk er raskere saksbehandling, bedre sammenheng mellom tjenester og at de slipper å gi det offentlige samme informasjon flere ganger.

Du synes det er greit at det offentlige deler informasjon om deg, dersom...



Som figuren viser er over halvparten av innbyggerne helt eller delvis enige til hver av påstandene om nyttevirkningene. Den tydeligste tilbakemeldingen fra innbyggerne viser samtidig sammenhengen mellom offentlige tjenester. Dersom gjenbruk av data bidrar til dette, er nærmere 60 prosent av innbyggerne villige til å dele sine data.

Dette funnet gir støtte til en offentlig digital tjenesteutvikling som sentrerer seg rundt livssituasjoner eller livshendelser. Det innebærer et helhetlig perspektiv hvor gjenbruket er gjort for å ivareta innbyggeren gjennom situasjon og gi bedre flyt mellom tjenestene.

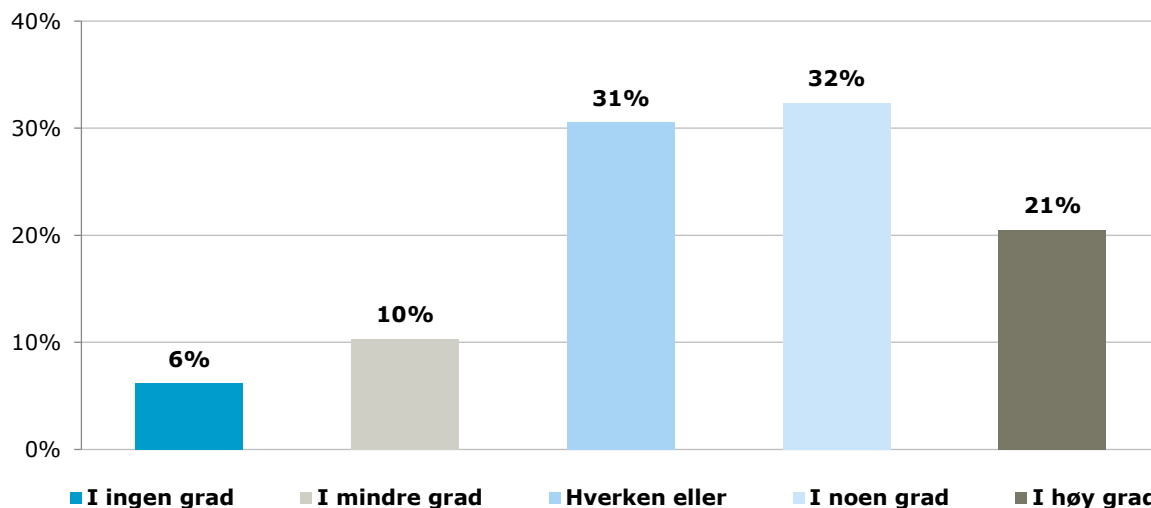
Alternativt kunne vi sett for oss en utvikling hvor virksomheter deler data om brukere for å gi isolert sett raskere saksbehandling eller færre oppmøtepunkter i ulike saksforhold hver for seg. Innbyggeren stiller seg positive til dette også, men vi ser altså at det er noe større oppslutning for gjenbruk av data der det gir effekt av bedre opplevd sammenheng mellom tjenester.

Innbyggere føler seg overlatt til seg selv

Innbyggers bruk av utvalgte offentlige tjenester sammenfaller gjerne med større eller mindre hendelser i livsløpet. Flytting, samliv, endring i arbeidsforhold eller endring i familieforhold er situasjoner som ofte ikke bare forutsetter bruk av én enkelt offentlig tjeneste, men gjerne flere. Disse tjenestene er ikke nødvendigvis integrert med hverandre i forvaltningen, men for innbyggeren får de en tilknytning ved at de sammenfaller for å løse en eller flere behov som har oppstått på grunn av en slik livshendelse.

For 2019 har *IT i praksis* undersøkt hvordan innbyggere som har måttet forholde seg til flere virksomheter i forbindelse med en livshendelse har oppfattet graden av støtte fra forvaltningen i å skape sammenheng og få overblikk i en slik situasjon. Av disse ser vi at 53 prosent av innbyggerne oppfatter at de i betydelig grad måtte skape denne sammenhengen selv. Kun 16 prosent opplevde at de ingen eller liten grad var overlatt til seg selv for å lage denne sammenhengen.

I hvor stor grad var du overlatt til deg selv å skape en sammenheng og et overblikk i situasjonen? (f.eks. finne ut av alle tjenester du hadde behov på og/eller rett på fra det offentlige)

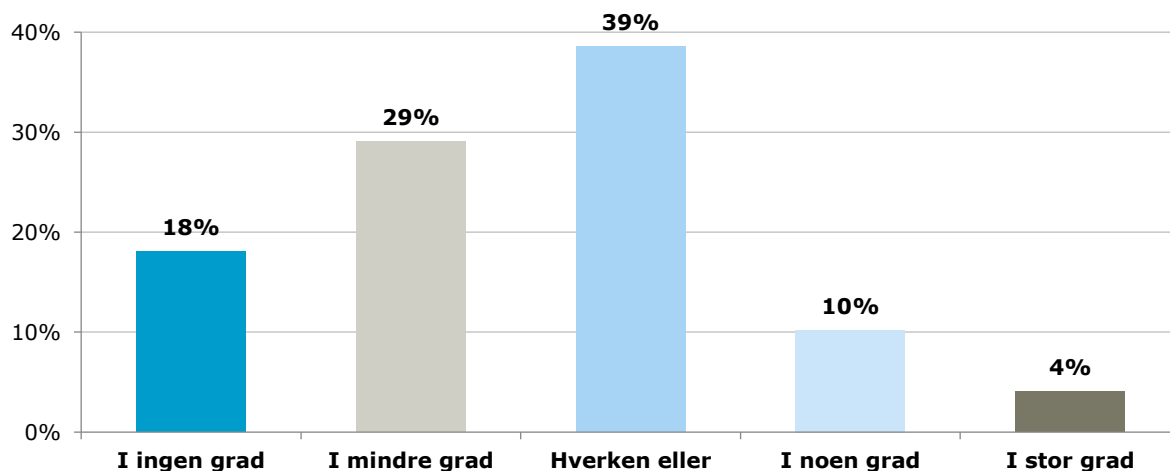


Samtidig som innbyggerne i stor grad følte seg overlatt til seg selv, sier 37 prosent at de i ingen eller i liten grad oppfattet at dette var lett, mens 22 prosent høy eller i noen grad oppfattet det som lett.

Liten opplevelse av sammenheng mellom offentlige tjenester

I situasjoner hvor brukerne må bruke flere forskjellige *selvbetjeningsløsninger* forventes det at det offentlige legger til rette og skaper en opplevelse av sammenheng mellom disse tjenestene. På spørsmålet om i hvilken grad innbyggerne opplevde noen sammenheng i bruken av flere selvbetjeningsløsninger, oppgir 47 prosent at de i liten eller ingen grad opplevde noen slik sammenheng. De som opplevde en slik sammenheng utgjorde 14 prosent av respondentene.

I hvor stor grad opplevde du at det var sammenheng mellom de forskjellige selvbetjeningsløsningene?

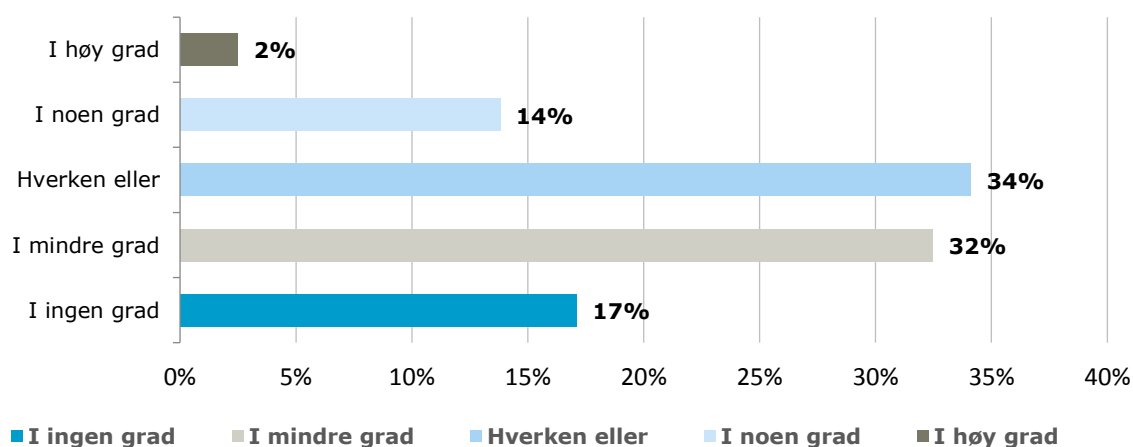


Stort potensiale for å gi bedre brukeropplevelser gjennom gjenbruk av informasjon

Det å kunne gjenbruke informasjon på tvers av forvaltningen er som det ble beskrevet i innledning av kapitlet både en strategisk målsetning i seg selv, og et sentralt virkemiddel i å skape sammenheng mellom tjenester. Ved bruk av en løst sammensatt kjede av tjenester blir slik informasjon registrert på ny. Samtidig finnes det allerede mye informasjon hos offentlige virksomheter som kunne blitt gjenbrukt for å gi bedre flyt i bruken av offentlige tjenester, bedre brukeropplevelser og tidsbesparelser for både forvaltning og publikum.

Vi har spurt innbyggere som har måttet bruke flere ulike offentlige tjenester i en situasjon i hvilken grad de opplevde at forvaltningen gjenbrakte informasjon som det offentlige hadde. 50 prosent opplevde at det var mindre til ingen grad av slik gjenbruk. 16 prosent opplevde at det var noen grad av slik gjenbruk, mens 34 prosent plasserte seg i «verken eller»-kategorien.

I hvor stor grad opplevde du at løsningene brukte data som det offentlige allerede hadde om deg og din situasjon, slik at du slapp å gi disse opplysningene?





BRUKEREN I SENTRUM HOS BYFOGDEN

Fellesføringene fra 2017 satte krav til utredning av digitaliseringsmuligheter og nye tjenestekjeder. Domstolene benyttet anledningen til å tenke nytt om en av sine mest grunnleggende oppgaver - skifte- og uskifteattest. Ved hjelp av innsikter som fantes blant de ansatte kunne domstolene forslå en moderne måte å håndtere et dødsbo med gevinster for brukere, forvaltning og samfunnet.

Det er ikke alltid åpenbart hvordan man skal tenke for å sette brukeren i sentrum når man er en helt vanlig saksbehandlende virksomhet. Som regel innretter man virksomheten slik at innbyggernes sak skal behandles så effektivt som mulig – og det er vel det innbyggeren ønsker, å få saken raskt ferdigbehandlet? Men hva om man drar dette litt lengre, og benytter digitalisering for å sette brukeren i sentrum for ikke bare ens egen oppgaveløsning?

Fellesføringene som startskudd

I 2017 kartla departementene mulighetene for digitalisering og mulige tjenestekjeder hvor informasjon kunne gjenbrukes på tvers av virksomheter. Dette ble utført sammen med departementenes underliggende virksomheter. Bakgrunnen for dette var fellesføringene for statlig sektor som ble gitt i Digitaliseringsrundskrivet for 2017 og formidlet gjennom tildelingsbrevene. Målet var innføring av digitalt førstevalg og at forvaltningen kun skulle registrere informasjon én gang.

Det er riktignok ikke lett for en enkelt virksomhet å identifisere tjenestekjeder på tvers av virksomheter. Dette gjorde at Justis- og beredskapsdepartementet lyste ut et forsknings- og utviklingsoppdrag (FoU) for å kartlegge mulighetene for digitalisering i deler av justissektoren med fokus på digitalt førstevalg for et utvalg av sine virksomheter. Oppdraget skulle blant annet kartlegge oppgaveløsning på tvers av virksomheter i justissektoren – og ut mot samfunnet for øvrig.

Byfogdens møte med pårørende

I Oslo er byfogdembetet spesialdomstolen som tar imot pårørende etter dødsfall og utsteder skifte- og uskifteattester slik at eiendeler i dødsboet kan fordeles. For å starte prosessen begjærer innbygger attesten skriftlig. Når begjæringen er ferdigbehandlet utsteder byfogden en skifteattest, eller en uskifteattest dersom boet ikke skal fordeles mellom flere arvinger.

Årlig utstedes over 3500 skriftlige attester for å gi pårørende tilgang til å disponere boet, eller for å bekrefte at det ikke er noe å fordele. Med et slikt volum er dette en av de mest omfattende sakstypene hos byfogden, og ikke en oppgave som byr på store utfordringer for de ansatte. For de pårørende stiller dette seg gjerne annerledes. De er gjerne førstegangsbrukere av skifte- eller uskifteattesten og har ofte mange spørsmål knyttet til både den og til de andre oppgavene som må løses for å rydde opp etter en persons liv. Følgelig bruker byfogden en stor del av sin tid på å veilede de pårørende om de vanligste stegene videre etter at attesten er utstedt.

Selve skifte- og uskifteattestene var moden for en oppdatering. På grunn av dens status omtalte ansatte i byfogden den som et «magisk dokument». Dokumentet satte innehaveren i kraft til å disponere over eiendeler som ellers ville vært utilgjengelig.

Sette den pårørende i sentrum

Med utgangspunkt i oppdraget bestilt av Justis- og beredskapsdepartementet ble det gjort en gjennomgang av utvalgte arbeidsprosesser i byfogdembetet. De kartlagte prosessene innen utstedelse av skifte- og uskifteattester gjorde at byfogdens ansatte sammen med



kartleggingsprosjektet kunne identifisere hvordan oppgaveløsningen kunne forbedres for å gi brukerne en bedre opplevelse i perioden etter et dødsfall, ofte i nær familie.

Byfogdens egne ansatte satt med verdifull innsikt i denne fasen. De hadde gjennom veiledningserfaring fått et omfattende innblikk i både brukernes behov og hvordan prosesser i andre virksomheter hang sammen med deres prosess. På bakgrunn av denne forståelsen kunne byfogdens ansatte og prosjektet tegne nye løsningsforslag. I disse ble de interne prosessene for skifte- og uskifteattester forbedret, og grensesnittet mot oppgavene pårørende skulle utføre etter at begjæringen var behandlet ble ivaretatt. Forslaget sa at oppgaver som «overdragelse av eiendom», «stenging av konti» eller «utbetaling av forsikringer» kunne gjøres uten den tradisjonelle skifte- eller uskifteattesten. Dette kunne også medføre store besparelser hos virksomhetene som i dag håndterer en skriftlig attest.

Kartleggingen viste at attesten var moden for modernisering. Men i stedet for å «sette strøm på papiret» og utstede denne som et elektronisk dokument, ble det forsøkt å tenke helt nytt om attesten. Attesten inneholdt flere informasjonselementer med noe ulik funksjon, avhengig av hvem som behandlet den. Elektronisk tilgjengeliggjøring av attestens elementer, med tilgangsstyring og et grensesnitt som både sikret informasjonen og ga hurtig tilgang, kunne modernisere tjenesten.

Mangefasettete gevinster

En slik løsning ville gitt et omfattende gevinstbilde, både for domstolene og samfunnet for øvrig. Nåsituasjonen ble kjennetegnet av at innbyggeren måtte bære byrden av å formidle attesten til virksomhetene. Slik var den enkelte pårørende «limet i forvaltningen» når et dødsbo skulle fordeles. Gjennom en elektronisk tilgjengeliggjøring av attestinformasjonen kunne informasjon gjenbrukes, og virksomheter som før var avhengige av den fysiske attesten ville kunne sy nye effektive, digitale prosesser på sin side. Samtidig kunne man åpne et innovasjonspotensial ved at informasjonen kunne gjenbrukes for helt nye type tjenester og tilbud. Forslaget ville gi gevinster i form av økt brukerorientering, økt informasjonssikkerhet, og store samfunnsmessige økonomiske gevinster. For domstolene selv ville dette innebære å frigjøre kapasitet fra fysisk utstedelse av attestene til fordel for bedre veiledning og ivaretagelse av de pårørende.

Ta utgangspunkt i livssituasjon

Det viktigste utgangspunktet for arbeidet med tjenestekjeder er å forstå situasjonen innbyggeren i er når han eller hun benytter tjenester. Da forstår man hvilke behov brukeren har og følgelig hvilke tjenester som er aktuelle. Deretter gjelder det å forstå hvilken informasjon som ens egen virksomhet har eller produserer som kan være nyttig for de øvrige virksomhetene. Her kan man finne at dersom man tilgjengeliggjør informasjonen på en ny og hensiktsmessig tilpasset måte vil den være nyttig for andre virksomheter. Samtidig gjelder det ikke å begrense seg til offentlige virksomheter. Informasjonen kan være nyttig for private virksomheter som banker og forsikringselskaper, og åpne opp for innovasjon og nyskaping.

Læringspunkter:



Utnytt brukerinnsikten som finnes blant ansatte med publikumskontakt.



Kartlegg aktører med oppgaver som tilstøter deres egne – offentlige så vel som private



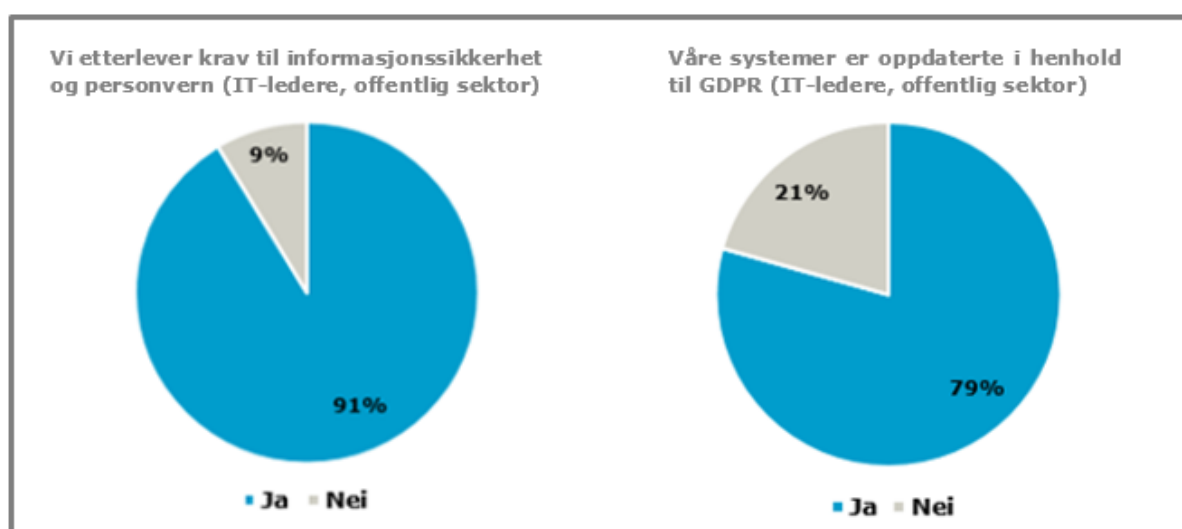
Tenk nytt om produktet av dagens prosesser. Hvordan kan informasjonen dere produserer struktureres annerledes for å være nyttige for andre virksomheter og bedrifter?

«Ikke i mål på sikkerhetsiden.»

Offentlige virksomheter etterlever informasjonssikkerhet og personvern

For å sikre innbyggeres tillit til offentlig forvaltning, er det avgjørende at forvaltningen etterlever krav til personvern og informasjonssikkerhet, herunder konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet. Lover og forskrifter definerer hva som er et nødvendig sikkerhetsnivå for informasjonssikkerhet og personvern, og kravene til personvern har blitt styrket ved gjennomføringen av GDPR. Sanksjonene for brudd på personvernlovgivningen har også blitt strengere, og regelbrudd medfører både store økonomiske konsekvenser – ved siden av tap av tillit i befolkningen.

IT i praksis har i år spurt IT-ledere i offentlig sektor om hvorvidt deres virksomheter etterlever dagens krav til informasjonssikkerhet og personvern. 9 av 10 IT-ledere oppgir at deres virksomheter etterlever disse kravene. 8 av 10 mener rapporterer også om at systemene i virksomheten er oppdaterte i henhold til GDPR.

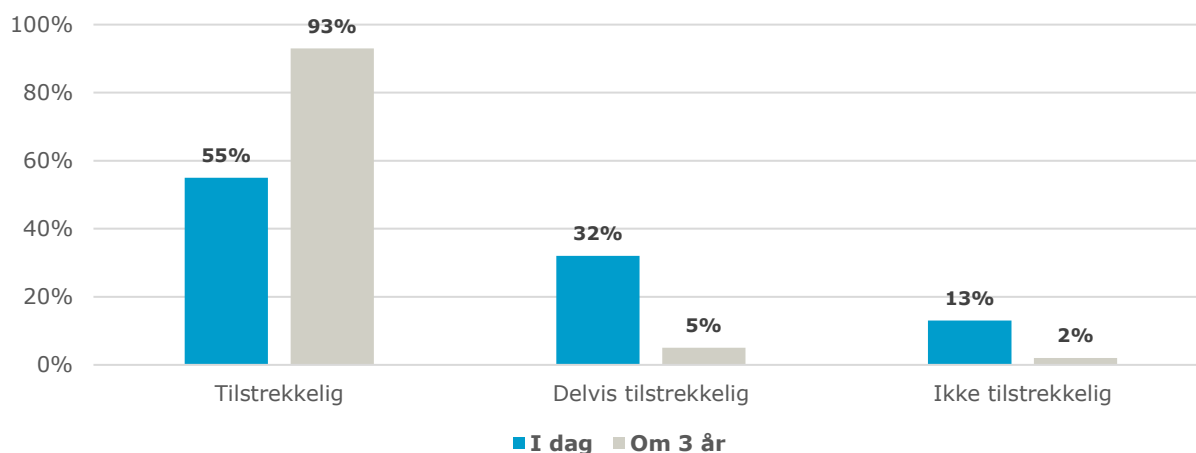


Gjennom Den digitale modenhetsmodellen har *IT-lederne* også oppgitt hvorvidt virksomhetenes informasjonssikkerhetspraksis, -evner og -verktøy er tilstrekkelige for å beskytte virksomheten mot digitale trusler. Spørsmålet er både stilt som en vurdering av dagens nivå, og av antatt nivå om tre år, og gir et nyansert bilde av virksomhetenes arbeid med informasjonssikkerhet.

Dersom vi sammenlikner svarene på dette spørsmålet mot svarene knyttet til figurene over, ser vi at offentlige virksomheter trolig har mer å jobbe med på informasjonssikkerhetsområdet, enn det figurene over gir uttrykk for. 32 prosent oppgir at dagens informasjonssikkerhetspraksis, -evner og -verktøy er delvis tilstrekkelige for å beskytte virksomheten mot digitale trusler, mens 13 prosent oppgir at denne praksisen, evnene og verktøyene ikke er tilstrekkelige for beskyttelse.

IT-lederne er imidlertid mer positive til fremtidsbildet for virksomhetenes håndtering av informasjonssikkerhet. 93 prosent mener deres informasjonssikkerhetspraksis, -evner og -verktøy vil være tilstrekkelige for å beskytte virksomheten mot digitale trusler om tre år.

Er virksomhetens informasjonssikkerhetspraksis, -evner og -verktøy tilstrekkelig til å beskytte virksomheten mot digitale trusler? (IT-ledere, offentlig sektor)



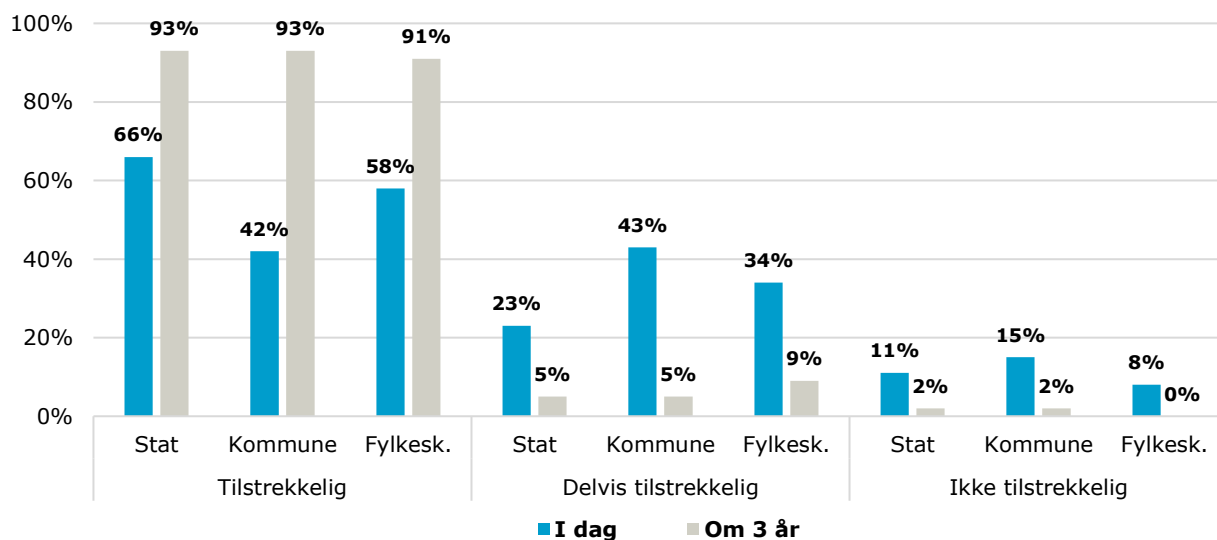
Statlige virksomheter er bedre på informasjonssikkerhet enn kommuner og fylkeskommuner

Dersom vi skiller dette modenhetsspørsmålet på stat, kommune og fylkeskommune, ser vi forskjeller mellom respondentgruppene for hvor langt de er kommet i sitt arbeid med informasjonssikkerhet.

Statlige virksomheter skårer bedre enn både kommuner og fylkeskommuner for status *i dag*, hvor kommunene skårer lavest av de tre gruppene. 43 prosent av kommunene oppgir at deres informasjonssikkerhetspraksis, -evner og -verktøy er *delvis* tilstrekkelig for å beskytte virksomheten mot digitale trusler. 15 prosent oppgir at dette *ikke* er tilstrekkelig for beskyttelse.

Stat, kommune og fylkeskommune er imidlertid relativt jevne når det kommer til fremtidsbildet, hvor over 90 prosent i samtlige grupper mener deres informasjonssikkerhetspraksis, -evner og -verktøy vil være tilstrekkelige for å beskytte virksomheten mot digitale trusler *om 3 år*.

Er virksomhetens informasjonssikkerhetspraksis, -evner og -verktøy tilstrekkelig til å beskytte virksomheten mot digitale trusler? (IT-ledere, offentlig sektor)

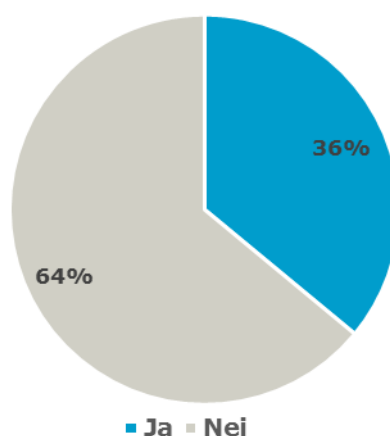


Selv om personvernforordningen legger opp til en vid bruk av personvernopplysninger, må offentlige virksomheter bruke personopplysningene med tilstrekkelig personvernsikkerhet og innunder rammen av taushetsplikt.

Et spørsmål som gjør seg gjeldende er hvorvidt personvernreglementet utfordrer offentlige virksomheter i deres digitale tjenesteutvikling, og oppleves om en barriere for å etablere avanserte individuelle digitale tjenester. De øverste trinnene på tjenestetrappa forutsetter eksempelvis at virksomhetene anvender data om innbyggerne for å utvikle gode, brukersentrerte tjenester, men dataene kan samtidig oppfattes å være beskyttet av krav til personvern.

IT i praksis viser at nærmere 40 prosent av offentlige IT-ledere mener personvern hensyn forhindrer virksomhetens tjenestetilbud i å komme på et høyere trinn på tjenestetrappa.

**Personvern hensyn forhindrer etablering av nye tjenester
(IT-ledere, offentlig sektor)**



IT-ledernes besvarelser på dette spørsmålet antyder et behov for mer informasjon og dialog rundt mulighetsrommet i personvernlovgivningen, i relasjon til offentlig digital tjenesteutvikling. Å øke kunnskapen omkring personvernregelverket blir ikke minst viktig for at virksomheter som holder tilbake data, som følge av usikkerhet og/eller mistolking av regelverket, likevel tilgjengeliggjør disse – slik at andre kan gjenbruke dem.



INNOVASJON I OFFENTLIG SEKTOR

IT i praksis har over femten år fulgt offentlige virksomheters utvikling av digitale arbeidsmetoder, samarbeid og tjenestemodeller. I 2017 passerte vi milepælen hvor mer enn halvparten av offentlige virksomheter tilbød hovedvekten av sine tjenester som digitale tjenester. I fjor hadde digitaliseringen skutt ytterligere fart.

Nå handler det ikke lenger bare om å digitalisere tjenestene. Skal offentlig sektor løse de store og komplekse utfordringene, og skape en bærekraftig sektor som utnytter felle ressurser, må virksomhetene våge å tenke nytt om organiserings-, samarbeids- og tjenestemodeller.

«Digitalisering må anvendes på en måte som tilrettelegger for økt verdiskaping og innovasjon og er en avgjørende faktor for å øke produktiviteten i offentlig sektor og næringslivet»²⁷.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet utarbeider i disse dager en stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor som skal ferdigstilles i 2020. Den nye innovasjonsmeldingen er grunnet i en politisk erkjennelse av at innovasjonsevnen og -takten i offentlig sektor må økes.

IT i praksis 2019 viser at offentlige virksomheter anser innovasjon som viktig for å nå strategiske målsettinger, og digitale midler står sentralt i innovasjonsarbeid. De fleste har forankret innovasjon i virksomhetsstrategien og opplever å ha et handlingsrom for å jobbe med digital utvikling. De større innovasjonene i offentlig sektor knyttes til samarbeid med andre ikke-offentlige aktører, som privat næringsliv, akademia og sivilsamfunnet.

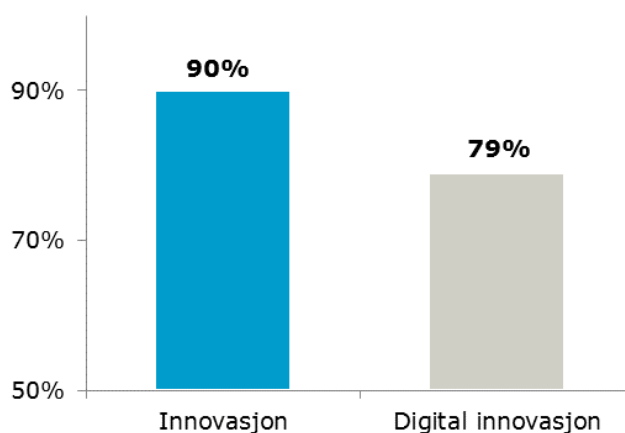
Samtidig har offentlige virksomheter store utfordringer med gjennomføring av innovasjonsarbeidet. I disse prosessene møter virksomheter på barrierer som i stor grad kan knyttes til manglende omstillingsevne i organisasjonen. 60 prosent av offentlige virksomhetsledere oppgir at deres organisasjonskultur er en utfordring for å lykkes med å skape innovasjon.

²⁷ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018): Statsbudsjettet 2019: Tidens største satsing på digitalisering

Innovasjon er på den strategiske agendaen

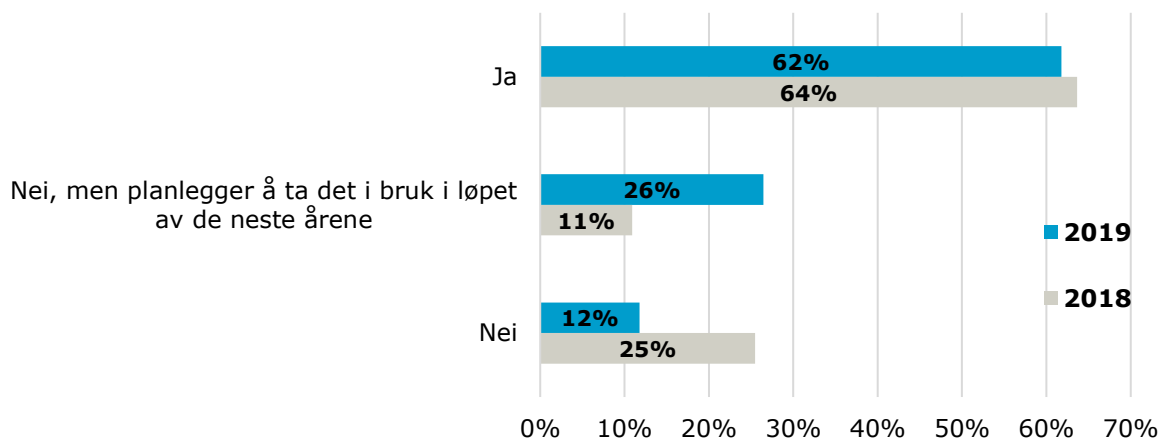
90 prosent av offentlige virksomheter rapporter om at innovasjon inngår i deres virksomhetsstrategi, og 79 prosent oppgir at digital innovasjon²⁸ inngår i strategien. Dette viser en tydelig strategisk satsning på målrettet og helhetlig innovasjonsarbeid i sektoren. Prosentandelen viser at innovasjon er på den strategiske agendaen, og at digital teknologi er et viktig element i det strategiske innovasjonsarbeidet.²⁹

Inngår innovasjon og digital innovasjon i virksomhetsstrategien? (Virksomhetsledere)



At innovasjon er på virksomhetsledernes agenda ser vi også av deres rapportering om bruk av innovasjonsmetodikk. Nærmere 60 prosent av virksomhetslederne oppgir at de har tatt i bruk metoder som bidrar til innovasjon, mens 23 prosent planlegger å ta dette i bruk de neste tre årene. Det er en svak økning siden 2018 i andelen som benytter innovasjonsmetodikk, men en betydelig økning i andelen som planlegger å ta i bruk innovasjonsmetodikk de nærmere årene.

Benytter virksomheten metoder som bidrar til innovasjon og/eller digital innovasjon (f.eks. tjenestedesignmetodikk)? (Virksomhetsledere)



Få har rutiner for å fange opp ny teknologi i markedet

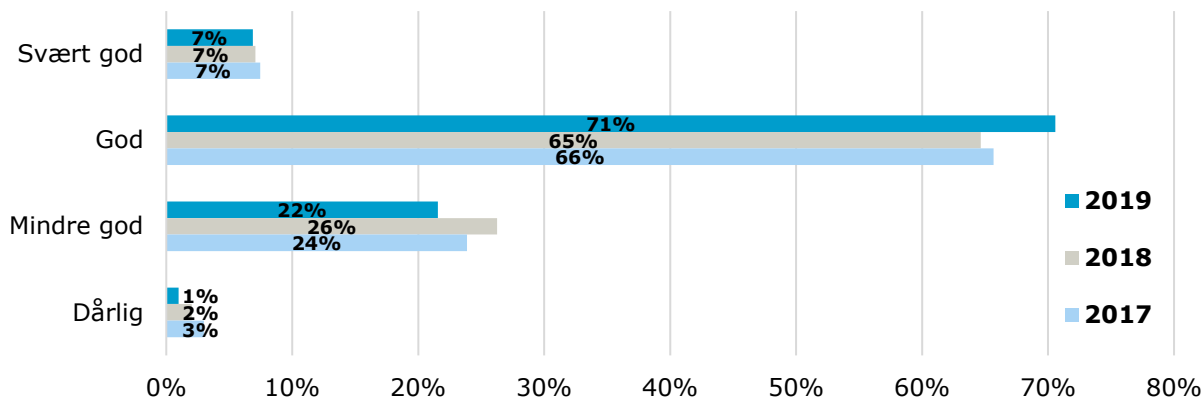
I tillegg til at innovasjon er på den strategiske agendaen i offentlige virksomheter, oppgir 71 prosent av virksomhetsledere at deres virksomheter er *gode* på å agere når ny teknologi som utfordrer deres produkter og tjenester tilgjengeliggjøres.

²⁸ Digital innovasjon er i denne undersøkelsen definert som «anvendelse av nye digitale teknologier, eller av kombinasjoner av eksisterende digitale teknologier, i utviklingen av nye eller forbedrede tjenester».

²⁹ I det følgende omtales innovasjon og digital innovasjon samlet.

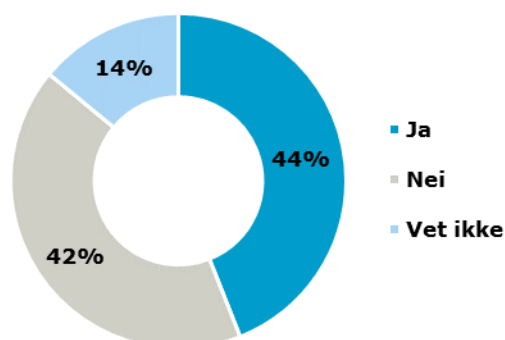
Samtidig ser vi at kun 7 prosent oppgir å være *svært gode* på dette. Dersom vi ser utviklingen i besvarelsene over tid, er det ingen betydelig utvikling. Denne stagneringen er noe overraskende med tanke på den politiske oppmerksomheten innovasjon har fått i de senere årene.

Hvor god synes du virksomheten din er på å agere når ny teknologi som utfordrer dine produkter og tjenester blir tilgjengelig? (Virksomhetsledere, offentlig sektor)



Det kan antas at flere virksomheter ville vært *svært gode* på å agere på ny teknologi dersom de hadde hatt rutiner for å fange opp dette. *IT i praksis* viser at det er omtrent like mange statlige og kommunale virksomheter som har rutiner for å fange opp ny teknologi, som de som ikke har det, mens 14 prosent ikke har oversikt over hvorvidt de har rutiner eller ikke.

Har dere rutiner for å fange opp ny teknologi som kan utfordre deres virksomhetsmodell? (Virksomhetsledere, stat og kommune)



Kompetanse, kultur og innovasjonsmetodikk er kritiske faktorer

I årets *IT i praksis* har vi spurt virksomhets- og IT-ledere i offentlige virksomheter hva de opplever som barrierer for å lykkes med innovasjon. Generelt ser vi en nedgang i opplevde barrierer, sammenliknet med 2018. Dette tyder på at virksomhetene har kommet godt i gang med sitt innovasjonsarbeid³⁰. Det er likevel noen tydelige opplevde utfordringer i arbeidet med innovasjon.

Henholdsvis 67 og 65 prosent mener *mangel på metodikk* og *mangel på kompetanse* utgjør en barriere for å lykkes med innovasjon. Når det gjelder metodikk, har vi tidligere i kapitlet vist at omtrent samme prosentandel oppgir å anvende metoder som bidrar til innovasjon. Dette kan tyde

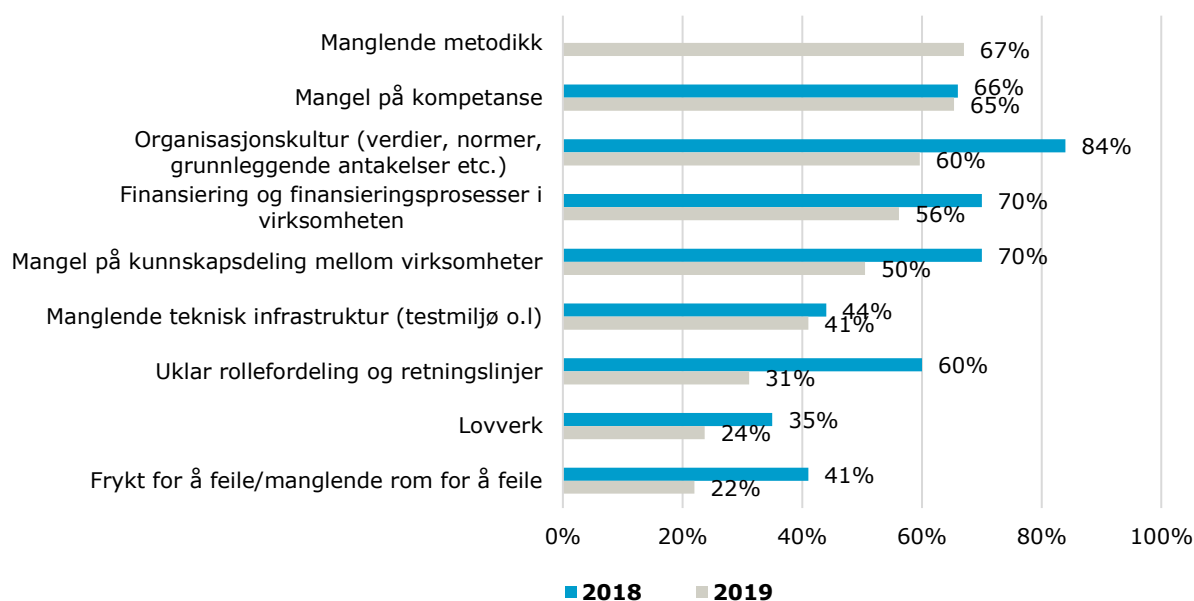
³⁰ 2018-besvarelsene ble gitt ved flervalg, hvor respondentene har oppgitt om de i høy, noen, mindre eller ingen grad opplever faktorene som hinder for innovasjon. Besvarelsene ble i praksis behandlet i 2018 som et flervalgsspørsmål med to svaralternativer, hvor de to høyeste og de to laveste alternativene ble slått sammen. Svaralternativene er derfor behandlet direkte som et flervalgsspørsmål med to svaralternativer i år, gjennom «ja» og «nei». Vi vurderer at 2018 og 2019-svarene kan sammenstilles, men metode kan ha betydning for variasjonen mellom svaralternativer for 2018 og 2019.

på et potensial for å øke innovasjonstakten med bedre utnyttelse av eksisterende metoder, eller gjennom andre metoder enn virksomhetene allerede har.

60 prosent av virksomhetsledere i stat og kommune oppgir at organisasjonskultur (verdier, normer, grunnleggende antakelser etc.) er en barriere for innovasjonsarbeidet. Selv om dette er en av de største barrierene, er dette en markant nedgang fra 2018. Det samme gjelder *Frykt for å feile*, som har en nedgang på 19 prosent fra fjoråret. Tallene antyder at offentlige virksomheter i større grad enn tidligere våger å ta risiko og teste ut nye løsninger.

Finansiering og finansieringsprosesser er fremdeles en utfordring for å lykkes med innovasjon i over halvparten av virksomhetene, og 50 prosent opplever mangelfull kunnskapsdeling mellom virksomheter som en utfordring for å lykkes med innovasjon.

Er følgende faktorer en utfordring for innovasjon i din virksomhet? (Virksomhetsledere)



Bedre utnyttelse av digitalt handlingsrom kan øke innovasjonstakten

Å øke innovasjonsevnen og -takten i det offentlige er et viktig politisk mål³¹. Som vist i figurene over, oppgir IT-ledere at innovasjon og tjenesteutvikling er et av de områdene hvor digitalisering i størst grad kan bidra til å nå strategiske mål. Spørsmålet som bør stilles er hvordan virksomhetene evner å gjennomføre strategiske mål om innovasjon, gjennom digitalisering.

I kapitlet om «strategisk tilnærming» har vi vist at offentlige virksomhetsledere mener overordnet instans setter tydelige mål for digitalisering, og at de har et tilstrekkelig handlingsrom for å etterleve disse. Samtidig har vi i dette kapitlet pekt på at bare 30 prosent av IT-ledere opplever at deres virksomhetsstrategi er klar på hvordan ny teknologi kan unyttes i dagens virksomhetsmodell, og at halvparten ikke har rutiner for å fange opp ny teknologi. Selv om viljen til digital innovasjon er høy, fremstår virksomhetene derfor som usikre når det kommer til *hvordan* de kan nyttiggjøre seg av de teknologiske mulighetene.

Kan handlingsrommet ha blitt *for* stort, uten tydelige nok føringer fra sentralt hold? Våre funn, sett opp mot Difi-notat 2018:5, kan tyde på dette. Sistnevnte konkluderte med at sterkere styring fra departementene kan gi mer rom for innovasjon.

³¹ KMD (2018): Statsbudsjettet 2019: Tidenes største satsing på digitalisering. Hentet fra, <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tidenes-storste-satsing-pa-digitalisering/id2614074/>

«Manglende kompetanse, kultur og metodikk er barrierer for innovasjon.»

BRUKERORIENTERING OG NYE ARBEIDSFORMER I NAV

I starten av 2020 lanserer Kommunal- og moderniseringsdepartementet en ny stortingsmelding om innovasjon i offentlig sektor. Som en del av forarbeidet til meldingen, er det gjennomført en strategisk framsynsprosess sammen med et bredt utvalg av offentlige virksomheter. Forsøket på å se inn i framtiden viste seg å være særlig vanskelig når det kommer til spørsmålet om hvordan offentlige virksomheter arbeider og organiserer seg i 2040. Et forslag til svar finner vi kanskje hos NAV.

NAV forvalter om lag en tredjedel av statsbudsjettet og har de siste årene satset tungt på digitalisering. Digitalisering må være en naturlig og integrert del av hele virksomhetens tjenesteutvikling. Dette påvirker virksomhetens arbeidsform og krever tverrfaglighet i utviklingen. De siste årene har NAV tatt flere sentrale grep for å legge til rette for digitalisering av tjenester. Dette inkluderer å:

1. Bygge interne kompetansemiljø,
2. Ta ansvar for hele verdikjeden,
3. Etablere nye arbeidsformer og en kultur basert på tillit, tverrfaglighet og autonomi, og å
4. Samle kapasitet rundt livshendelser.

Bygger interne kompetansemiljø

For å kunne ta eierskap til digital utvikling og bygge opp effektive team, er NAV avhengig av å ha rett kompetanse og nok kapasitet i utviklingsnære roller. De siste 2 årene har NAV rekruttert over 200 nye IT-eksperter, samtidig som de har lagt vekt på å bygge opp erfarne medarbeidere i organisasjonen. Dette sikrer at NAV har god kompetanse på ny teknologi, og erfaring og kunnskap om gamle løsninger i en periode hvor man må ha en fot i en ny, og en i en gammel verden.

Tar ansvar for hele verdikjeden

Hovedgrepet i den digitale transformasjonen i NAV er at organisasjonen går fra å være sterkt leverandørstyrt til at man overtar hele ansvaret selv. Dette er en stor endring som sammen med en kontinuerlig utvikling av organisasjonen, skaper et momentum for forandring. Ønsket om å ta det hele og fulle ansvaret for de digitale tjenestene er tydelig forankret i toppledelsen i organisasjonen. Et resultat av dette er at NAV, i stedet for å utvikle store IT-løsninger selv, kjøper hyllevare (SaaS) der markedet tilbyr det. Der hvor hyllevare ikke eksisterer, gjør NAV utviklingen selv. Dette er forankret i virksomhetens sourcing-strategi. Denne tilnærmingen gir organisasjonen en stor endringskraft, og ett av flere resultater er at NAV nå organiserer seg bort fra de store prosjektene, ved å «stykke opp elefanten i små biter» og satse på tverrfaglige team med mindre og hyppigere leveranser.

Etablere nye arbeidsformer og en kultur som gir handlingsrom

Team er den foretrukne arbeidsformen i NAV, og det legges ned stor innsats for å bygge opp sterke og tverrfaglige produktteam. Organisasjonsformen er inspirert av DevOps. Denne tankegangen er ikke revolusjonerende, men den er

forholdsvis ny i en offentlig sektor-kontekst. For at teamene skal kunne levere endringer hurtig, er det også nødvendig med en kultur som bygger på tillit – en kultur som gir handlingsrom og fleksibilitet. Denne fleksibiliteten åpner opp for nytenkning og innovasjon, hvor «behov» og «funksjon» er tydelig definert, mens «løsningen» er ukjent.

NAVs autonome teams består ofte av utviklere, designere, produkteier og techleads eller teamleads. Flere team har også team-coach og testere. Det er først når rett kompetanse er samlet i samme rom, at teamet får fart. De autonome produktteamene har ansvar for produktet og skal sikre at produktet er i kontinuerlig utvikling gjennom hele sin levetid.

Samler kapasitet rundt livshendelser

Etterhvert som produktteamene etableres, har NAV sett verdien av å samle produktteam som leverer tjenester innenfor samme område. For å skape bedre brukermøter knyttet til livshendelser har NAV besluttet å etablere produktområder.

Ved å organisere tjenestene etter hvordan de konsumeres, og ikke etter hvordan de produseres, tar NAV et viktig grep for å løse brukeres behov på tvers av dagens grenser i organisasjon og applikasjoner.

Læringspunkter:

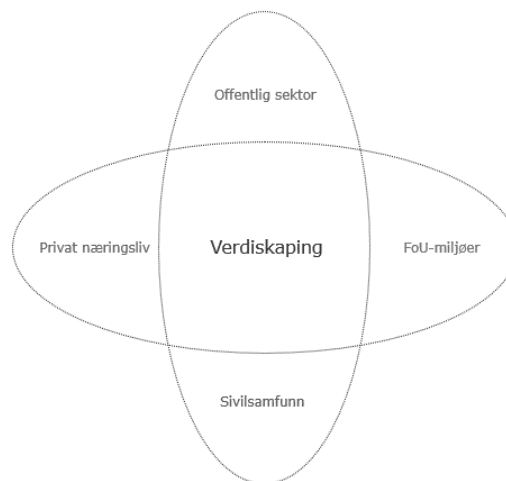
- Sikre god forankring i toppledergruppen, hvor toppledelsen er innforstått med ansvaret av endringene
- Fokuser på tjenester som gir verdi for brukerne. Det er i dialogen med brukerne at det meste av endringene skjer
- Sett sammen tverrfaglige team som er autonome og med stort handlingsrom
- Våg å ta sjanser og la teamene teste ut nye løsninger og konsepter. Lærdommen fra testing bør tas tilbake i organisasjonen
- Etabler en kultur som åpner for korte tilbakemeldingssøyfer ut mot sluttbruker og hyppige leveranser, som sikrer en kontinuerlig forbedring
- Ha interne ressurser i nøkkelroller, for å sikre ansvar for porteføljen og et aktivt eierskap til produkter som lages

Samarbeid med ikke-offentlige aktører – nøkkelen til de større innovasjonene

Samarbeid er et viktig premiss for å realisere potensialet i kunnskapsdeling og er vesentlig for å lykkes med innovasjon. Det handler om å identifisere, organisere, og overføre erfaringsbasert kunnskap. Studier viser at kunnskapsdeling mellom virksomheter styrker innovasjonsevnen³². Forskningsrådets strategi for innovasjon i offentlig sektor 2018–2023 påpeker et behov for mer omfattende innovasjoner, og at økt samarbeidet med andre ikke-offentlige aktører kan få fart på innovasjonsprosessene³³.

Dette er i tråd med Kvadrupel Helix-modell for åpen innovasjon, som antar at samskapning mellom offentlig sektor, privat næringsliv, FoU-miljøer og sivilsamfunnet er den mest effektive måten å heve innovasjonstakten i samfunnet på. Forskningsbasert kunnskap kan tas i bruk og utnyttes, man kan legge gode rammevilkår for verdiskaping med næringslivet og innbyggernes bidrag styrer utviklingen mot løsninger som treffer innbyggernes behov.³⁴

Kvadrupel Helix-modell for åpen innovasjon:



Samtidig som mer samarbeid kan øke innovasjonstakten i det offentlige, har dette kapitlet i *IT i praksis* vist at virksomheter i stat og kommune opplever manglende kapasitet og kompetanse til å utvikle innovative løsninger. Her kan vi anta at samarbeid med andre virksomheter kan medføre kunnskapsutveksling og bidra til å heve kompetansenivået. I tillegg vil ressursbruk på parallelle innovasjonsløp reduseres til fordel for en felles innsats.

Når det gjelder økt samarbeid med aktører *utenfor* det offentlige viser eksempelvis Den digitale modenhetsmodellen i *IT i praksis* at private virksomheter er mer modne på innovasjon enn de offentlige. Økt involvering av og samarbeid med privat næringsliv kan dermed være et middel for å utnytte private aktørers innovasjonskompetanse og heve innovasjonstakten også i det offentlige.

Offentlige virksomheter ønsker mer samarbeid med andre aktører

Førrige kapittel av *IT i praksis* viste at offentlige virksomheter selv ønsker å øke sitt samarbeid med andre aktører, særlig med andre offentlige virksomheter men også privat næringsliv. Offentlige virksomheter involverer brukere – men det er et potensial for økt involvering, bedring av involveringsprosessene og mer involvering på et tidligere stadium av utviklingen.

³² Lin, H-F. (2007). Knowledge sharing and firm innovation capability: An empirical study. *International Journal of Manpower*, 28(3/4), 315–332.

³³ Forskningsrådet (2018): *Innovasjon I offentlig sektor: Forskningsrådets strategi 2018-2023*

³⁴ Carayannis and Campbell (2010): *Triple helix, quadruple helix and quintuple helix and how do knowledge, innovation and the environment relate to each other? A proposed framework for a transdisciplinary analysis of sustainable development and social ecology.*

«Organisasjonskulturen må tilrettelegge for innovasjon og virksomhetsutvikling.»

TRYGGHET PÅ EN NY, INNOVATIV MÅTE

I april åpnet Værnesregionen landets første interkommunale responsenter for helse- og omsorgstjenester. «Værnes respons» gir sluttbrukerne økt trygghet og selvstendighet i hverdagen, mens kommunene og ansatte får mer tid til å levere gode helsetjenester for innbyggerne. Samarbeid, både mellom kommunene i Værnesregionen og med privat næringsliv i de innovative anskaffelsesprosessene, har vært en viktig suksessfaktor.

Værnesregionen har vært blant de synligste kommunale samarbeidene når det gjelder bruk av ny teknologi og satsning på digitalisering av helsetjenesten. Med åpningen av et felles responsenter viser regionen hvordan digitalisering av kommunale helse- og omsorgstjenester kan heve kvaliteten på håndteringen av utløste trygghetsalarmer, samtidig som arbeidsprosesser forenkles og de ansattes ressurser benyttes mer hensiktsmessig. Det interkommunale samarbeidet og responsenterets samlokalisering med andre helsetjenester legger også opp til robuste tjenester med høy grad av ressursutnyttelse.

Nye løsninger for bedre utnyttelse av kompetanse

Værnes Respons gir regionen et senter hvor hendelser, som utløste trygghetsalarmer, kan håndteres. Når alarmer går vil responsenteret øyeblikkelig få opp informasjon om brukeren, hentet fra elektronisk pasientjournal. Sammen med telefonkontakt med brukeren brukes denne informasjonen av ansatte på senteret til å vurdere riktig oppfølgingen av hendelsen. I dette steget vil det være sentralt å avklare om alarmer har blitt utløst av et uhell, og unngå at hjemmehjelpstjenesten får bomturer. Dersom det er nødvendig med uttrykning vil senteret også få vite hvilken ansatt som er nærmest og om vedkommende har tid og riktig kompetanse. Senteret vil deretter kunne registrere oppdraget og den ansatte vil motta detaljene på en mobiltelefon.

I en slik enhet har riktig kompetanse i alle ledd stor betydning. I prosessen over vil operatøren som typisk selv har helsefaglig bakgrunn, avklare årsak og vurdere om det er hjemmehjelpstjenesten, ambulansetjenesten, pårørende eller operatøren selv som er riktig type ressurs for å løse hendelsen.

Denne muligheten til å kombinere og utnytte hverandres ressurser og å løse hendelsen på lavest nødvendige nivå gir Værnesregionen store fortrinn innen effektivitet og brukervennlighet. Dersom en telefonsamtale er det som skal til for å avklare en falsk alarm eller for løse en mindre hendelse, vil det gi gevinster for både kommunen og for innbyggeren.

Helhetlig gjenbruk av informasjon

Værnesregionen har hele tiden vært klare på at tjenesten ville måtte bestå av innovative og moderne løsninger. Et viktig premiss var at løsningen skulle samle informasjon fra tilgjengelige kilder. Et verktøy som ga et godt informasjonstilfang, som lot operatørene registrere ny informasjon, og behandle og dele denne videre på sikkert vis, var nødvendig for at ambisjonen om å samle og drifte responsenteret skulle realiseres.

En utfordring var at dette verktøyet ikke eksisterte. Gjennom en innovativ anskaffelsesprosess med et eksplisitt krav om integrasjon med de elektroniske pasientjournalene kunne Værnesregionen følge hvordan leverandørene kom fram til sine løsninger. Dette ville kreve noe mer av Værnesregionen og deres samarbeidspartnere, men førte samtidig også til bedre tilpasning til deres behov. Alt i alt bidro dette til å sikre framtidrettede løsninger med stort potensiale.

Suksesskriterier

Værnesregionen selv lister flere suksesskriterier for at arbeidet deres har lyktes så godt. For det første trekker de fram samarbeidet med Kongsbergregionen og Tromsø kommune i anskaffesarbeidet. De lærte at gjennom samarbeid med eksterne fikk de mer tyngde, kompetanse og kapasitet. Dette gjorde også at et bredt utvalg av kompetanse, som helsefaglig-, innkjøpskompetanse og IT-kompetanse kunne delta i prosessene på relevante tidspunkt.

Et annet viktig punkt var å utrede og å forstå behovene i forkant av prosessen. Her måtte også brukerne involveres, og deres behov måtte utgjøre stammen i tjenesteutviklingen.

Ved slike organisasjonsendringer er det også viktig å jobbe med kultur og involvering av ansatte. Værnesregionen trekker fram løpende informasjon og inkludering underveis. Det er gjennom åpenhet til de som påvirkes av endringen at man kan klare å gjøre de trygge på endringene i arbeidsmåte.

Det er også viktig å lage løsninger som er framtidsrettede. I dag er Værnes Respons koblet til trygghetsalarmer, men i framtiden vil den kunne brukes med andre typer enheter i helse- og omsorgstjenesten.

Bedre ressursutnyttelse gjennom digitalisering

Værnes Respons er et tiltak som viser hvordan digitalisering kan føre til en bedre ressursutnyttelse og en bærekraftig offentlig sektor. Det er arbeidet innen alle hovedområdene *IT i praksis* omtaler i innledningskapittelet. Hovedområder vi mener offentlig sektor bør arbeide innen dersom den skal bli bærekraftig. Tjenester er digitaliserte for å lage forenklete og mer effektive prosesser og det er blitt anvendt en innovativ tilnærming for å realisere en nytte som tidligere kun var synlig på tegnebrettet. Responssenteret er også et godt eksempel på hvordan informasjon kan deles mellom sektorer og brukes på nye måter. Informasjonstilfanget understøtter også den kompetansedrevne tilnærmingen som gjør at Værnesregionen mer effektivt kan disponere sine ressurser. Til sist ser vi at tiltaket er brukersentrert og at det gjør at helse- og omsorgstjenestene er bedre tilpasset innbyggernes behov.

Læringspunkter:



Inngå samarbeid med andre kommuner eller IKS for å skaffe nødvendig kapasitet og kompetanse



Benytt innovative anskaffelsesprosesser hvor løsninger utvikles gjennom markedsdialog og samarbeid med næringslivet



Nytt tilfang av informasjon kan åpne opp for helt nye måter å løse oppgaver på – med bedre ressursutnyttelse for virksomhetene og bedre tjenestekvalitet for innbyggerne



Hvordan oppgaver løses på laveste nivå og med riktig kvalitet? Jobb med de ansatte for å finne ut hvordan deres kompetanser kan utnyttes bedre med nye løsninger

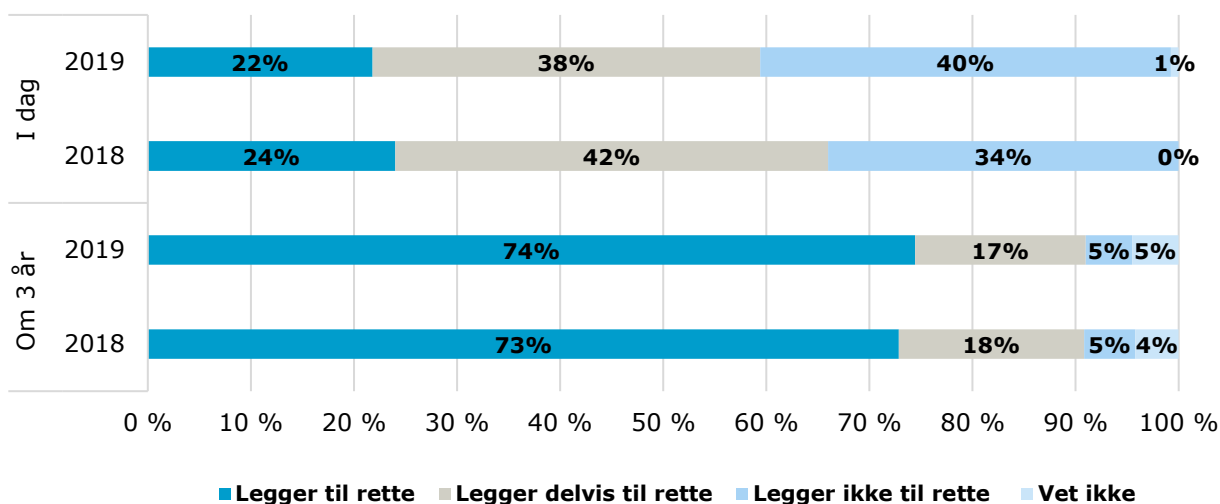
Kulturen i virksomheten må støtte opp om innovasjonsprosessene

Foruten manglende sentrale incentiver, kan det være kulturelle årsaker til at offentlige virksomheter ikke inngår samarbeid med andre aktører. *IT i praksis* har gjennom flere år dokumentert at de som lykkes med endringsledelse, og å skape en kultur for endring, også lykkes med å gjennomføre vellykkede omstillinger.

Innovasjon kan knyttes til ulike typer omstilling som krever ulik grad av kulturell endring. De større innovasjonene, som krever endring i organiserings-, samarbeids- og tjenestemodeller – vil ofte kreve en kulturendring.

I år som i fjor rapporterer offentlige IT-ledere om hvorvidt de har en organisasjonskultur som tilrettelegger for innovasjon og virksomhetsutvikling, eller ikke. Hele 40 prosent mener organisasjonskulturen *ikke* tilrettelegger for nødvendig digital innovasjon og virksomhetsutvikling. Dette er en økning på 6 prosent fra 2018. Kun 22 prosent opplever å ha en endringskultur i dag. Likevel mener 74 prosent at kulturen om tre år vil legge til rette for nødvendig digital innovasjon og virksomhetsutvikling

Legger virksomhetens organisasjonskultur til rette for nødvendig digital innovasjon og virksomhetsutvikling? (IT-ledere)



Flere offentlige virksomheter mener dermed kulturen er viktig for å lykkes med innovasjon, samtidig som store deler av virksomhetene ikke har en endringskultur.

Endring av kultur er komplekst og tidkrevende. Likevel ser vi at virksomheter som våger å gjøre en innsats for å skape en kultur som støtter nytenkning og nye samarbeidskonstellasjoner, også lykkes i å få fram innovative løsninger. Lånekassen er et eksempel på en virksomhet som bevisst har arbeidet med kulturel for å skape en moderne og innovativ organisasjon.

INNOVASJONSKULTUR UNDER EN STØTTENDE TOPPLEDELSE – EN SUKSESSOPPSKRIFT I LÅNEKASSEN

Maskinlæring doblet effektiviteten

I fjor gjennomførte Lånekassen en bokkontroll av 25 000 studenter som hadde oppgitt at de bodde borte fra foreldrene sine. Det er kun studenter som bor borte som kan få lån omgjort til stipend.

Lånekassen reduserte utvalget totalt fra tidligere 45 000 til 25 000 med forventningene om å ha lik effekt av kontroll på tross av et lavere utvalg. 15 000 ble plukket ut ved bruk av maskinlæring, mens en kontrollgruppe på 10 000 studenter ble plukket ut ved tilfeldig utvalg. Resultatene viste at maskinlæringsgruppen var dobbelt så effektiv som kontrollgruppen til å finne studenter som hadde oppgitt uriktige opplysninger om sin bostatus. 11,6 prosent i maskinlæringsgruppen, mot 5,5 prosent i kontrollgruppen, besto ikke kontrollen.

Og gevinstene? Færre studenter trengte å sende inn dokumentasjon på bostatus, noe som betyr bedre kundeservice. Videre ble det en betydelig reduksjon i manuell saksbehandling, som er effektivt for Lånekassen og staten. 38,4 millioner kroner ville feilaktig ha blitt gjort om til utdanningsstipend hvis Lånekassen ikke hadde gjennomført bokkontroll i 2018.

Innovasjon nødvendig i offentlig sektor

Lånekassens arbeid med kunstig intelligens er et resultat av en satsing på innovasjon og teknologi som springer ut av flere hold: 1) En sterk politisk vilje til digitalisering av offentlig sektor gjennom videreutvikling av datadrevet innovasjon og verdiskaping, samt bedre informasjonsforvaltning og samhandling. Innovasjon skal bidra til å effektivisere forvaltningen. 2) Stadig mer teknologisterke kunder som forventer sømløse tjenester tilgjengelige i foretrukne kanaler. Dette fordrer at offentlige og private aktører tenker nytt om utvikling av tjenester og tilbud.

Toppledelsen må sette rammene

Bevisstgjøringen rundt endringsbehov har blitt gjort på alle nivåer i Lånekassen, men toppledelsens erkjennelse har vært særlig viktig for å få til prioriteringer og utvikle nødvendige strukturelle og økonomiske rammer. «Orden i eget hus» var et prioritert område for Lånekassen før arbeidet med maskinlæring startet. Orden i eget hus betyr at virksomheten må ha oversikt over hvilke data virksomheten håndterer, hva de betyr, hvilke prosesser de inngår i og hvem som kan bruke de.

For to år siden samlet Lånekassen ulike fagområder innenfor produkteierskap i en egen utviklingsavdeling, og med det fikk også områdene forretningsutvikling og innovative arbeidsprosesser et løft. Dette arbeidet skjer i tett samarbeid mellom IT-avdelingen og utviklingsavdelingen, hvor også annen relevant kompetanse kobles inn.

Maskinlæring er en metode innen kunstig intelligens hvor modeller bygges for å gjenkjenne mønstre og relasjoner mellom forskjellige egenskaper i store datasett. Gjennom trening på et kjent erfaringsgrunnlag vil modellen kunne forutsi, med en viss sikkerhet, resultatet av nye tilfeller der utfallet ikke er kjent. Mønstrene finnes i komplekse kombinasjoner av mange forklaringsvariabler, som ikke er mulige å gjenfinne med manuell innsats.

I Lånekassens bokkontroll predikerte modellen sannsynligheten for at studenter hadde oppgitt feil bosted, basert på data fra tidligere bokkontroller. Maskinene i maskinlæringsgruppen kunne på den måten plukke ut studenter som hadde en høyere sannsynlighet for å ha gitt uriktige opplysninger om hvor de hadde bodd.

Tverrfaglige team samarbeider om både korte og langsiktige utviklingsprosjekter, og prøver hele tiden å utforske nye måter å samarbeide på. For eksempel gjøres det jevnlig designsprinter, hvor en prototype tegnes og testes i løpet av én arbeidsuke.

«En forutsetning for å kunne jobbe med kunstig intelligens er å ha solid datakvalitet og orden i eget hus»

Lånekassen er opptatt av sitt ansvar med å forvalte offentlige midler på en fornuftig måte. Virksomheten har valgt å prioritere midler til innovasjon for å effektivisere forvaltningen. Det settes fokus på å arbeide smartere og høste gevinster av synergier for å oppnå en større kostnadseffektivitet. Det vurderes for eksempel alltid hvordan kunnskap fra ett prosjekt kan anvendes i andre prosjekter, og det testes i det små og vurderes konsekvenser av tiltak før man satses på nye digitale løsninger. At toppledelsen har siste ord i beslutningen om å gå for satsing, uttrykker betydningen av deres eierskap til utviklingsprosessene. Høy risikoaversjon kan være en bremsekloss. Lånekassens ledergruppe har imidlertid et tankesett som spiller en god balanse mellom drift og utvikling.

Henter inspirasjon fra privat sektor

Lånekassen lar seg inspirere av private aktører innenfor banksektoren for å videreutvikle sine tjenester og levere på kundenes økende forventninger, og omtaler derfor studenter og elever som «kunder» framfor «brukere». Organiseringen i tverrfaglige team og eksperimentelle arbeidsmetoder i Lånekassen, er andre eksempler på hvordan de jobber for å levere optimalt til kundene.

Spredning av kunnskap og engasjerte medarbeidere bidrar til utvikling

Selv om topplederforankring og -eierskap er viktig, drives den digitale utviklingen og innovasjon av de operative enhetene i organisasjonen. Foruten satsing på arbeid i tverrfaglige team, fokuserer Lånekassen på å dele og spre kunnskap i hele organisasjonen. Kommunikasjonsmiljøet kobles på tidlig i prosjekter og har en viktig rolle for å skape engasjement og spre kunnskap, både eksternt og internt.

For at Lånekassen skal være oppdatert og med på den digitale utviklingen i det offentlige, jobbes det systematisk på et strategisk nivå, med deltagelse og bidrag i nettverk og arrangementer – som NOKIOS- og felles arbeidsgrupper som har betydning for samhandling nasjonalt og i sektoren.

Hovedkilden til å fange opp teknologitrender og muligheter ligger imidlertid ikke på strategisk nivå, men hos engasjementet til medarbeiderne. Deres genuine interesse for teknologi og utvikling er avgjørende for å drive den digitale utviklingen framover.

Læringspunkter:



Ha langsiktige mål og en dynamisk tilnærming til utvikling



Tidlig involvering av og forankring hos toppledelsen er viktig for å etablere nødvendige rammer og skape en innovasjonskultur



Kunnskap må kunne tas med videre ut av prosjektet og inn i andre, relevante sammenhenger



Å tidlig identifisere og adressere juridiske problemstillinger er vesentlig for å få effektive avklaringer



Solid datakvalitet og orden i eget hus er et viktig utgangspunkt



TEKNOLOGISKE TRENDER

Digitaliseringen har på bare et par tiår forandret premisene offentlig sektor opererer på. Stadig smartere teknologi åpner opp nye muligheter for både tjensteproduksjon og -levering, og for måten man arbeider og samhandler. På sikt vil teknologiske løsninger spille en sentral rolle i å videreutvikle forvaltningen til å levere effektive tjenester av høy kvalitet. Det gjenstår kun å se om virksomhetene evner å utnytte og ta i bruk mulighetene teknologien gir for å utnytte teknologien på en god måte.

Som resultatene av *IT i praksis 2019* viser, anses digitalisering som det viktigste tiltaket når strategiske målsettinger skal realiseres. Virksomhetene mener også at de er gode på å agere når ny teknologi som utfordrer virksomhetsmodellen blir tilgjengelig – samtidig som de i begrenset grad har rutiner for å fange opp teknologi. I tillegg melder utfordringer seg knyttet til kultur, kompetanse og samarbeid mellom aktører når teknologien skal utnyttes. Likevel er virksomhetene positive til at mye vil være på plass innen tre år. Står offentlig sektor nå overfor et teknologisk skifte?

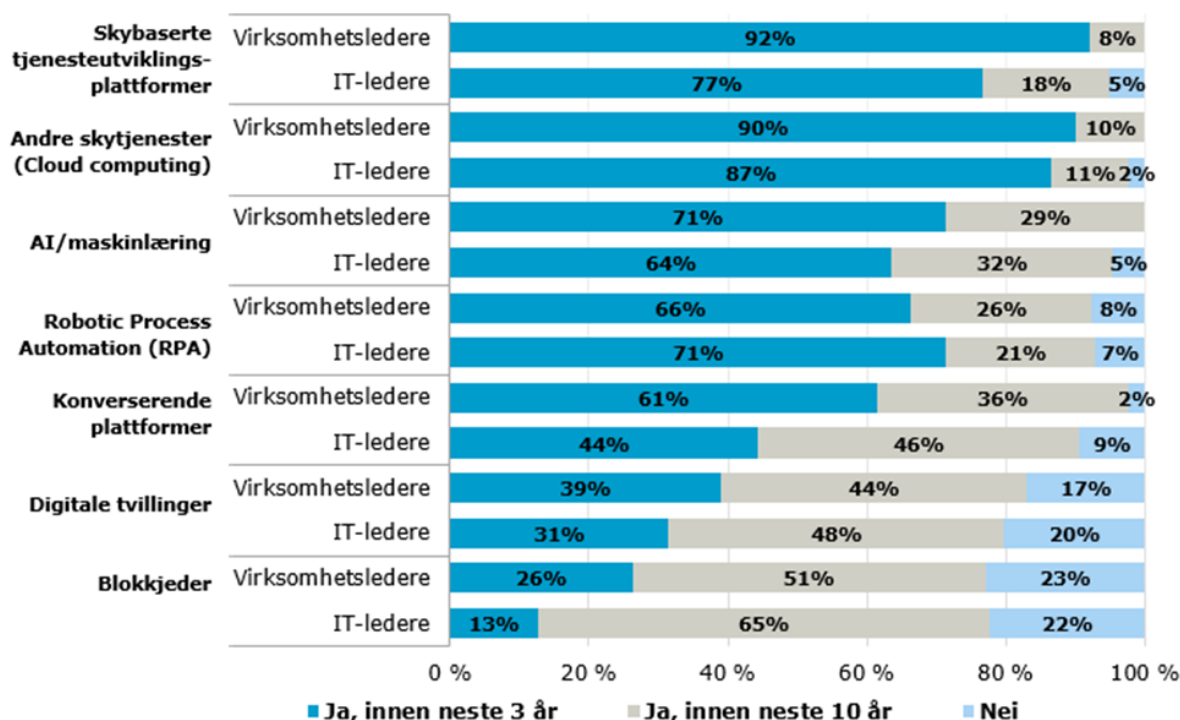
Tjenesteutviklingsplattformer, Cloud Computing og AI forventes å gi størst verdi for offentlig digital tjenesteutvikling framover

IT i praksis 2019 stiller for første gang spørsmål om hvilke teknologiske trender offentlige virksomhets- og IT-ledere tror vil ha betydning for hvordan virksomheter vil levere sine tjenester i årene framover.

Offentlige virksomhets- og IT-ledere tror at skybaserte tjenesteutviklingsplattformer og andre skytjenester vil ha størst påvirkning på tjenesteleveransene de neste 3 årene. Digitale plattformer kan beskrives som tekniske portaler for digital dialog og tjenesteutvikling. Plattformene kan utnyttes i virksomhetenes digitale tjenester mot brukerne og forenkle samhandling på tvers av offentlig sektor. Altinn er et eksempel på en statlig digital plattform som gir rom for både digital dialog mellom næringslivet og offentlige etater, og mulighet for å bygge tjenester på plattformen.

Over 60 prosent mener «Robotic Process Automation» (RPA) og AI/maskinlæring vil ha betydning innen tre år, og i et tiårsperspektiv mener virksomhetene at AI vil ha like stor betydning som skytjenester.

Tror du følgende nåværende teknologiske trender vil ha betydning for hvordan virksomheten vil levere sine tjenester innen de neste 3 eller 10 årene? (IT-ledere, stat og kommune)



Dersom vi skiller statlige og kommunale virksomhets- og IT-ledere fra hverandre, ser vi at stat og kommune har relativt like oppfatninger av hvilke teknologier som vil ha betydning i de kommende årene.

Forskjellene ser vi for teknologitrendene «konverserende plattformer», og «digitale tvillinger», hvor teknologiene vurderes å ha større betydning på kommunalt nivå. 60 prosent av kommunale virksomhetsledere mener konverserende plattformer vil ha betydning de neste tre årene, mot 44 prosent av statlige virksomhetsleder. For digitale tvillinger er fordelingen 33 prosent (kommuner) mot 16 prosent (statlige virksomheter).

Respondentene har fått følgende beskrivelser av teknologitrendene i IT i praksis:

AI/maskinlæring:

En gren innen kunstig intelligens som gjør datamaskiner i stand til å lære fra og utvikle atferd basert på empiriske data, gjennom statistiske og matematiske metoder, design og algoritmer. Egnet for håndtering av store datamengder i f.eks. beslutningsstøttesystemer.

Blokkjeder:

En desentralisert, delt database distribuerer og lagrer data i et nettverk av maskiner hvor hver maskin er lagt til i nettverket gjennom en partsavtale. Avtaler krypteres og valideres av nettverket før de tildeles digitale signaturer som forhindrer uvedkommende å få innsyn. Digitale signaturer kobles deretter sammen i en kjede av liknende avtaler og kan ikke endres eller tas ut når de er lagt inn. Teknologien er transparent, ved at alle transaksjoner er synlige for alle i blokkjeden, selv om innhold er kryptert. Teknologien anvendes til sikker utveksling av verdier, data og forpliktelser, uten mellomledd.

Digitale tvillinger:

Digitale kopier med all historisk og nåværende informasjon av fysiske objekter/prosesser/systemer. Muliggjør en detaljert digital gjengivelse av den virkelige verden for simulering, analyse og kontroll.

Robotic Process Automation (RPA):

Teknologi anvendt for å automatisere manuelle oppgaver i virksomheten som er antatt å kunne håndteres av maskiner framfor mennesker.

Konverserende plattformer:

Plattformer med toveis-kommunikasjon mellom menneskelige brukere og systemer gjennom konverserende grensesnitt. Spørsmål eller kommandoer fra brukere tas imot i plattformen som reagerer ved å utføre en funksjon (svare på henvendelse/kommando) eller etterspørre mer inndata fra bruker.

Skybaserte tjenesteutviklingsplattformer:

Skybaserte digitale plattformer utgjør kjernen i et økosystem. Offentlige aktører tilbyr plattformer og verktøy for tjenesteutvikling, informasjonsforvaltning og infrastruktur til tjenesteutviklere som utvikler sine digitale tjenester oppå tjenesteplattformen.

Andre skytjenester (Cloud computing):

En samlebetegnelse på alt fra dataprosessering og datalagring til programvare på servere gjort tilgjengelig fra eksterne servere tilknyttet internett.

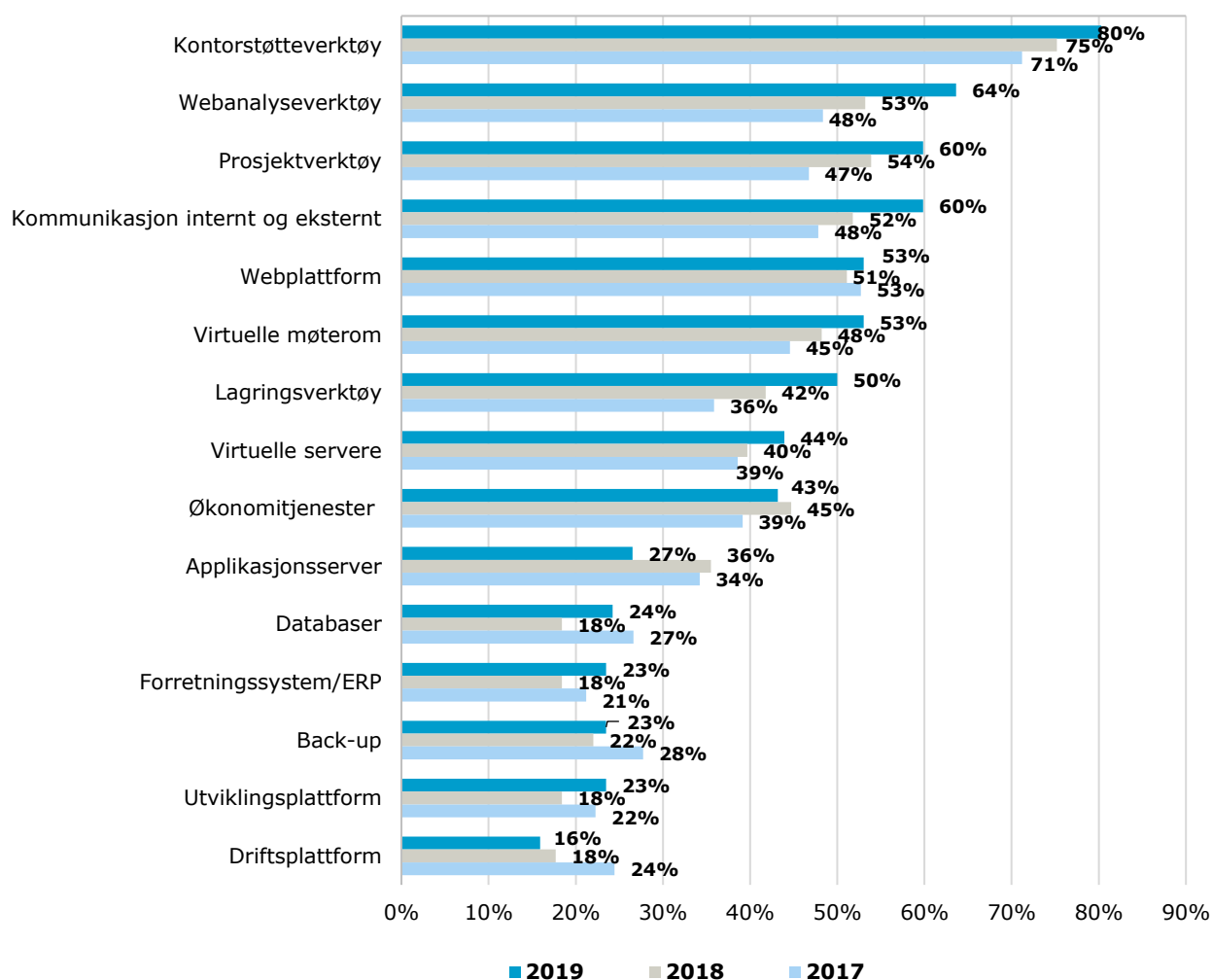
«Skybaserte tjenesteutviklingsplattformer, Cloud Computing og AI forventes å få størst betydning for digital tjenesteutvikling.»

Offentlige virksomheter bruker skytjenester for en rekke formål

Bruk av skytjenester kan gi virksomheter bedre samhandling og økt sikkerhet, samt sikre en mer kostnadseffektiv bruk av IKT.

Det finnes en rekke ulike skytjenester for ulike formål. I tidligere utgaver av *IT i praksis* har vi sett at offentlig sektor generelt har økt bruken av skytjenester med årene. Denne tendensen ser vi fortsetter. Det er en økning i bruk av alle typer skytjenester, med unntak av en nedgang i bruken av økonomitjenester, applikasjonsserverer og driftsplattformer.

Hvilke av følgende typer skytjenester benyttes av din virksomhet? (IT-leder, offentlig sektor)

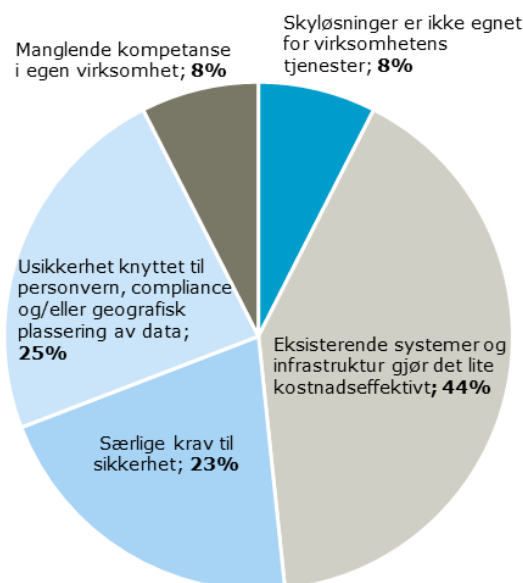


Eksisterende systemer og infrastruktur er en utfordring for bruken av skytjenester

IT-ledere i offentlige virksomheter rapporterer at eksisterende systemer og infrastruktur er det største hinderet for å bruke skytjenester. IT-ledere opplever at de eksisterende systemene gjør det lite kostnadseffektivt å innføre nye skytjenester. Usikkerhet knyttet til personvern og særlige krav til sikkerhet er også framtrepende årsaker.

Tidligere har dette spørsmålet blitt stilt kun til virksomheter som oppgir å *ikke bruker skytjenester*. I år har vi valgt å spørre alle virksomhetene om utfordringer for bruk av (flere) skytjenester, for å kartlegge hva som hindrer virksomheter i å utvide bruken.

**Hva er årsaken til at virksomheten ikke har tatt i bruk (flere) skytjenester?
(IT-ledere, offentlig sektor)**



Usikkerhet knyttet til personvern har tidligere år vært den største barrieren for hvorfor virksomheter ikke har tatt i bruk skybaserte tjenester³⁵, men er ikke den største barrieren i 2019. Foruten endringer i spørsmålsformuleringen, kan en naturlig årsak være gjennomføringen av GDPR i den norske personvernlovgivningen i 2018, og økt kunnskap omkring etterlevelse.

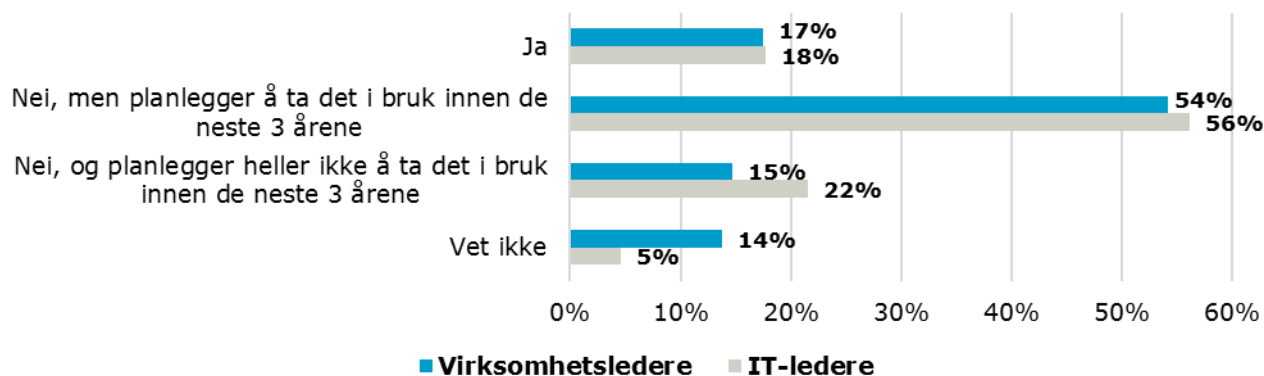
Eksisterende systemer og infrastruktur rapporteres som den viktigste årsaken til at offentlige virksomheter ikke har tatt i bruk flere skytjenester. En forklaring kan være at de eksisterende systemene dekker flere av virksomhetenes kjernebehov, og at gevinstene ved å ta i bruk flere skytjenester ikke anses som kostnadseffektivt.

AI/maskinlæring forventes å få betydning for digital tjenesteutvikling

IT i praksis har i år spurt offentlige virksomhets- og IT-ledere om deres vurdering av AI for den digitale tjenesteutviklingen.

Under 20 prosent av de offentlige virksomhetene bruker AI/maskinlæring i sin digitale tjenesteutvikling. Selv om relativt få anvender AI i dag, oppgir 55 prosent av de offentlige virksomhetene at de planlegger å ta i bruk AI i sin digitale tjenesteutvikling innen de neste tre årene. Kun 18 prosent har ingen planer om å ta i bruk AI/maskinlæring de neste tre årene..

**Har virksomheten tatt i bruk AI/maskinlæring i sin digitale tjenesteutvikling?
(Virksomhetsledere og IT-ledere, offentlig sektor)**

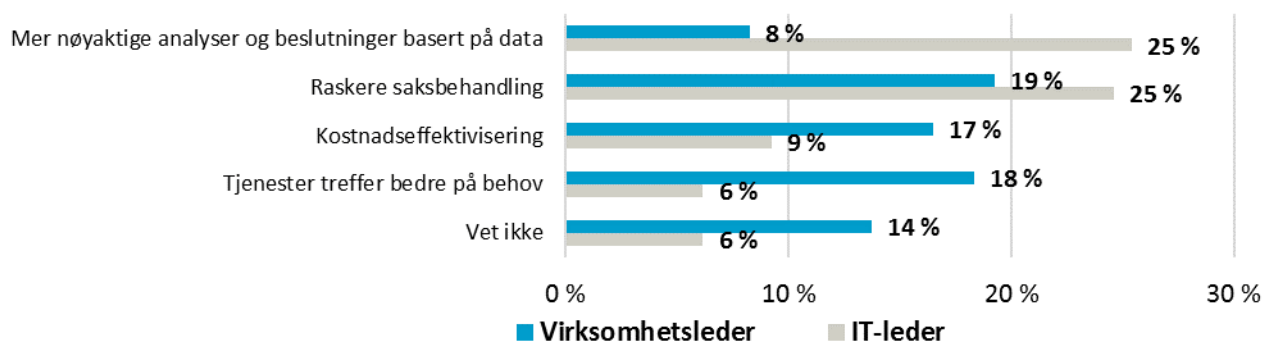


³⁵ Rambøll Management Consulting (2017-2018) IT i praksis 2017/IT i praksis 2018

Hva som betraktes som den største verdien ved bruk av AI/maskinlæring varierer noe mellom IT-ledere og virksomhetsledere.

IT-ledere mener de største gevinstene av AI vil være nøyaktige analyser og beslutninger basert på data, raskere saksbehandling og bedre tjenestekvalitet. Virksomhetsledere deler samme oppfatning, med unntak av at de i mindre grad har tro på at den største gevinsten av AI vil være mer nøyaktige analyser og beslutninger. De mener en større verdi vil være at tjenester treffer bedre på behov.

Hvilken av de følgende effekter/verdier vurderer du som størst ved bruk av AI/maskinlæring i virksomhetens digitale tjenesteutvikling? Sett ett kryss (Virksomhetsledere og IT-ledere)



Ny AI-strategi for Norge – hvordan blir implementeringen?

Selv om figurene over viser at AI i stor grad oppfattes å skulle gi verdi for framtidig digital tjenesteutvikling, er det en betydelig andel offentlige virksomhetsledere som verken har oversikt over om deres virksomhet anvender eller planlegger å ta i bruk AI, og/eller hvilken betydning AI vil ha for den digitale tjenesteutviklingen framover.

Dersom bruken av AI skal bli en integrert del av offentlige virksomheters helhetlige digitale satsing, er det avgjørende at AI kobles på virksomhetsledelsens strategiske agenda.

Dette viser et potensial for at AI/maskinlæring i større grad enn i dag bør forankres på strategisk nivå i offentlige virksomheter.

Den nye nasjonale strategien for AI, som er under utarbeidelse i disse dager, har nettopp som mål å sikre en helhetlig strategisk satsing på AI i offentlig sektor. Det gjenstår likevel å se om de politiske føringene medfører at flere offentlige virksomhetsledere kobles på AI-satsingen– og ikke minst hvorvidt virksomhetene faktisk evner å tilpasse seg til og implementere den nasjonale strategien.

IT i praksis viser at offentlige virksomheter sliter med implementering av strategi og realisering av gevinster. Samtidig er evnen til implementering og gevinstrealisering avgjørende for at prat og dokumentasjon skal skape verdi og bidra til en bærekraftig utnyttelse av fellesressurser.

«Helhetlig strategi er viktig – men hvordan implementere og omstille?»»

METODE OG DATAGRUNNLAG

Undersøkelsen *IT i praksis* er gjennomført blant de 511 største private og offentlige virksomhetene i Norge. De private virksomhetene er valgt på bakgrunn av omsetning i 2019. Innen offentlig sektor er statlige virksomheter valgt på grunnlag av antall ansatte, kommuner er valgt ut på bakgrunn av antall innbyggere, mens samtlige fylkeskommuner har mottatt undersøkelsen. Det er i tillegg sendt ut dybdeundersøkelser til kommuner i Norge. Disse er omtalt senere i metodekapitlet.

De private virksomhetene har i år kun mottatt modenhetsundersøkelsen i *IT i praksis*.

Det er sendt ut to typer spørreskjemaer til to forskjellige målgrupper i virksomhetene. En type spørreskjema er sendt til virksomhetenes øverste IT-ansvarlige, og et tilpasset og avgrenset spørreskjema er sendt til virksomhetenes øverste forretningsansvarlige.

Spørreskjemaene er tilpasset henholdsvis private og offentlige virksomheter innenfor samme ramme. Utgangspunktet har vært spørreskjemaet fra tidligere *IT i praksis*-undersøkelser i Norge og Danmark, men skjemaene er revidert for å belyse norske forhold og nye utviklingstendenser. Et panel bestående av IT-sjefer, IT-direktører og direktører har bidratt med innspill og konstruktiv kritikk i forbindelse med utarbeidelse og prioritering av spørreskjemaets innhold og struktur. Panelet er presentert i forordet.

I privat sektor har 77 virksomheter besvart undersøkelsen for IT-ansvarlige, noe som tilsvarer en svarprosent på 31%. I offentlig sektor har 128 virksomheter besvart undersøkelsen for IT-ansvarlige, noe som tilsvarer 48%. 106 offentlige virksomhetsansvarlige har besvart undersøkelsen.

Videre er det tall fra undersøkelsen til IT-ansvarlige som vil bli presentert.

Privat sektor

De private virksomhetene er inndelt i tre kategorier: produksjonssektor, handel og service, og finanssektor:

Produksjonssektor

Undersøkelsen omfatter 86 virksomheter i produksjonssektoren. I alt har 25 virksomheter besvart spørreskjemaet, hvilket utgjør 36% av alle de private virksomheter som besvarte undersøkelsen.

Handel og service

Undersøkelsen omfatter 105 virksomheter i handel og servicesektoren. I alt har 33 virksomheter besvart spørreskjemaet, hvilket svarer til 50% av alle private virksomheter som har besvart.

Finanssektor

Undersøkelsen omfatter 26 virksomheter i finanssektoren. I alt har 7 virksomheter besvart spørreskjemaet, hvilket svarer til 27% av private virksomheter som har besvart.

Offentlig sektor

De offentlige virksomhetene er inndelt etter sektornivå:

Stat

Undersøkelsen omfatter 149 statlige virksomheter, herunder departementer, direktorater, etater, og andre institusjoner. I alt har 79 statlige virksomheter besvart undersøkelsen. Dette utgjør 52% av de offentlige virksomhetene som har besvart undersøkelsen.

Fylkeskommuner

Undersøkelsen omfatter alle de 17 fylkeskommunene. 14 fylkeskommuner har besvart spørreskjemaet. Dette utgjør 9% av de offentlige virksomhetene som har besvart undersøkelsen.

Kommuner

Undersøkelsen omfatter 113 kommuner. 57 kommuner har besvart undersøkelsen. Dette utgjør 38% av alle de offentlige virksomhetene som har svart på undersøkelsen.

Kommunene er fordelt med bakgrunnsvariabler på størrelse, ut fra innbyggerantall.

- Små kommuner, >20.000 innbyggere
- Mellomstore kommuner, 20.000-40.000 innbyggere
- Store kommuner, <40.000 innbyggere

Dybdeundersøkelser

Årets IT i praksis retter fokus mot offentlige virksomheter, med særlig fokus på kommunal sektor. For første gang gjennomføres egne undersøkelser om digitalisering for tre utvalgte kommunale tjenesteområder.

Helse og omsorg

Undersøkelsen ble sendt til 421 Kommuner. Av disse svarte 152, dette tilsvarer en svarprosent på 36%
Oppvekst og utdanning

Undersøkelsen ble sendt til 423 Kommuner. Av disse svarte 150, dette tilsvarer en svarprosent på 35%
Plan, bygg og geodata

Undersøkelsen ble sendt til 422 Kommuner. Av disse svarte 131, dette tilsvarer en svarprosent på 31%

Latente variabler

Formålet med best-/worst-practice analysen er se på hva som kjennetegner bedrifter som har oppnådd gode resultater av digitalisering. For å dele inn virksomhetene etter hvilken av disse kategoriene de tilhører har man tatt utgangspunkt i spørsmålet i undersøkelsen som omhandler resultater av digitalisering. Her ble **Ja** kodet til 1 og **Nei** kodet til 0. Deretter har man regnet gjennomsnittet av alle disse svarene. Dette gir hver respondent en samlet skåre mellom 0 og 1. Denne skåren korresponderer med andelen punkter man har svart **Ja** på.

Deretter har man sett på fordelingen av denne samlede skåren og plassert alle virksomhetene inn i best practice, middel eller worst practice. For å plassere bedriftene har man tatt utgangspunkt i kvartiler, der første kvartil er worst practice, andre og tredje kvartil er middel, mens fjerde kvartil er best practice. Dette gir følgende frekvensfordeling:

	Frekvens	Prosent
Worst practice	32	25 %
Middel	51	40 %
Best practice	46	36 %
	129	100 %

De 46 bedriftene i kategorien Best practice har alle svart **Ja** på alle punktene. Dette fører til at kvartilet er større enn 25%. Grensen mellom første og andre kvartil går på 0,73. Altså har bedriftene i kategorien worst practice svart **Ja** på færre enn 73% av punktene i spørsmålet, noe som tilsvarer færre enn 10 punkter hvis alle punktene er besvart. Det er deretter foretatt en rekke analyser basert på om virksomhetene tilhører best practice, middel eller worst practice.

Innbyggerundersøkelse

Innbyggerundersøkelsen er gjennomført av Ipsos. Ipsos har benyttet seg av sitt eget prerekruttede webpanel (iSay) for å oppnå 1000 intervjuer i befolkningen (18 år +). Webpanelet i Norge består av ca. 50.000 panellister, og jevn rekruttering sørger for at naturlig frafall blir erstattet. Det består av registrerte brukere som har samtykket til å delta i markedsundersøkelser og meningsmålinger.

I telefonrekrutteringen er det benyttet tilfeldig uttrekk fra telefonabonnementsregistre. Det benyttes en dobbel opt-in registrering, som innebærer at alle som skal bli medlem i panelene må gjennom en registrering hvor de svarer på en rekke spørsmål. Disse dataene blir så kvalitetssikret før man blir godkjent som panelmedlem.

Webpanelet har i det store og hele god representativitet mht. kjønn og alder. For de yngste er det alltid en utfordring med representativitet, fordi de naturlig nok blir eldre for hvert år og det krever meget aktiv nyrekruttering for å sikre full representativitet. I tillegg bruker yngre i stadig mindre grad e-post. Ipsos er opptatt av kvalitet og kapasitet i webpanel, og overvåker panelet jevnlig og har rutiner hvor de iverksetter tiltak for å oppnå best mulig representasjon. Ved bruk av panelet har Ipsos også etablert karanteneordninger som har til hensikt å unngå for stor grad av belastning av de samme respondentene.

I undersøkelsen er det i tillegg benyttet kvoter for kjønn, alder, inntektsnivå og bosted for å sikre representativiteten i undersøkelsen.

TEAMET BAK IT I PRAKSIS 2019

Rapporten *IT i praksis 2018* er basert på en spørreskjemaundersøkelse blant de 530 største private og offentlige virksomheter samt Rambøll Management Consultings lange erfaring med strategisk rådgivning i norske og internasjonale virksomheter.

Redaksjonsgruppen for *IT i praksis 2018* består av:

Morten Skodbo, Direktør

Ansvarlig for *IT i praksis*
morten.skodbo@ramboll.com

Ane Hallan Kløvrud, Konsulent

Prosjektleder og kontaktperson for *IT i praksis*
Strategisk tilnærming til digitalisering
Gjenbruk, deling og orden i eget hus
Innovasjon og teknologitrender
Brukerorientering
ane.hallan.klovrudd@ramboll.com

Lars van Marion, Avdelingsleder

Strategisk tilnærming til digitalisering
Tjenestetrappa
Strategiske utfordringer
lama@ramboll.com

Odd Ingebretsen, Manager

Rambølls digitale modenhetsmodell
Brukerhistorier
odin@ramboll.com

Rune Dypdalen, Seniorkonsulent

Strategiske utfordringer
rund@ramboll.com

Iris Maria Makridis, Seniorkonsulent

Strategiske utfordringer
irma@ramboll.com

Cathrine West, Seniorkonsulent

Rambølls digitale modenhetsmodell
Tjenestetrappa
catw@ramboll.com

Petter Vifladd, Konsulent

Gjenbruk, deling og orden i eget hus
Samarbeid for sammenheng
Innbyggerundersøkelsen
Strategiske utfordringer
Brukerhistorier
pvif@ramboll.com

Espen Trømborg, Konsulent

Rambølls digitale modenhetsmodell
Innbyggerundersøkelsen
estr@ramboll.com

Philip Nur, Konsulent

Samarbeid for sammenheng
Strategiske utfordringer
pirn@ramboll.com

Henrik Andersen, Konsulent

Innovasjon og teknologitrender
Brukerhistorier
hand@ramboll.com

Helene Lindeman, Prosjektassistent

Strategisk tilnærming til digitalisering
Innovasjon og teknologitrender
Brukerhistorier
Datainnsamling
helin@ramboll.com

Tonje Kristiansen Sandnes, Prosjektassistent

Innovasjon og teknologitrender
Datainnsamling
toks@ramboll.com

Martin Rønning Lunde, Prosjektassistent

Datainnsamling
martin.lunde@ramboll.com

Anne Margrethe Sommer Klyve, Prosjektassistent

Datainnsamling
anne.margrethe.klyve@ramboll.com

Steen Christensen, direktør

Ansvarlig for *IT i praksis*® i Danmark
stec@ramboll-management.com

Mathias Louis Holdsbjerg-Larsen, Konsulent

Prosjektleder for *IT i praksis*® i Danmark
mhl@ramboll-management.com

Søren Skaarup, Seniorskonsulent

Seniorskonsulent IT i praksis i Danmark
Innbyggerundersøkelsen
skaa@ramboll.com

Nils Roien

Senior manager IT i praksis i Danmark
nilr@ramboll.com

www.itipraksis.no

@ITiPraksis