

AGENDA

TILLITSBASERT DIGITALISERING

– Hva som kreves for å lykkes med digitalisering i offentlig sektor

4/2021

Sammendrag

I dette notatet diskuterer vi utfordringer med digitaliserings-prosjekter i offentlig sektor, og kommer med forslag til hva som kan gjøres bedre. En hovedutfordring er at dagens organisering av offentlig sektor ikke i tilstrekkelig grad stimulerer til involvering og medvirkning som er nødvendig for at digitalisering skal gi reell omstilling, bedre tjenester og bidra til å løse oppgaver for felleskapet.

Notatet gir eksempler på digitaliserings-prosjekter i skolen, politiet, og helsevesenet. Prosjektene forankres for høyt i organisasjonen, det tenkes for stort, og målet er å lage en programvare som skal passe for alle.

Denne type prosjekter har liten sjanse til å lykkes så lenge de gjøres innenfor en gammeldags forvaltningsmodell bygget på New Public Management som ble innført i offentlig forvaltning på 90- og 2000 tallet. Digitaliserings-prosjektene forsterker problemer knyttet til utpreget måling, kontroll og resultatstyring, og en silotenkning som kommer av en sektorbasert offentlig forvaltning. Bestiller-utfører-modellen gir ofte toppstyrte og store prosjekter med begrenset mulighet til å jobbe fleksibelt og tett med testing og utprøving mot de som skal motta tjenestene og de som skal bruke systemene. Notatet avslutter med en diskusjon av hva som skal til for å lykkes bedre med digitaliserings-prosjekter i offentlig sektor, og foreslår syv prinsipper for tillitsbasert digitalisering.

1 Digitalisering i offentlig sektor

Norge ligger høyt oppe på OECDs oversikt over Europas mest digitaliserte land (European Commission, 2019).¹ Likevel vil offentlig sektor stå overfor en omfattende digital omstilling i årene som kommer.

I 2019 utarbeidet regjeringen sammen med kommunenes sentralforbund (KS) en digitaliseringsstrategi for offentlig sektor (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Digitalisering kan defineres som å legge til rette for generering av digital informasjon samt håndtering og utnyttelse av informasjon ved hjelp av informasjonsteknologi (Dvergsdal, 2019). Digitalisering blir alt for ofte redusert til et spørsmål om effektivisering, det vil si gjøre det samme litt raskere. Digitale løsninger kan gjøre at vi sparer tid og penger, og løser oppgaver raskere med mindre ressurser. Men hvis effektivisering gjøres til selve målet med digitalisering, går det norske samfunnet glipp av store muligheter. Digitalisering gjort riktig kan gi omstilling til å løse behov på nye og bedre måter, såkalt digital transformasjon, og dermed også bidra både til å løse viktige samfunnsutfordringer, og samtidig få mer ut av knappe ressurser.

Hvorfor mislykkes så mange digitaliserings-prosjekter i offentlig sektor? Svaret er antagelig sammensatt, men en forklaring er at offentlig sektor henger fast i en gammel organisering. Når en organisasjon lager systemer, så ender systemene opp med å gjenspeile den interne organiseringen. Dette omtales gjerne som Conways lov etter programmereren Melvin Conway.² En hovedutfordring er at dagens organisering av offentlig sektor ikke i tilstrekkelig grad stimulerer til involvering og medvirkning som er nødvendig for at digitalisering skal gi reell omstilling, bedre tjenester og bidra til å løse oppgaver for felleskapet.

I det følgende skal vi se nærmere på tre aktuelle eksempler på digitaliserings-prosjekter som har møtt kritikk. Ett prosjekt i skolen (Visma in School), ett i politiet (Indicia), og ett i kommunehelsetjenesten (Akson). De tre digitaliserings-prosjektene er forskjellige, men kjennetegnes alle tre av å være organisert høyt oppe i forvaltningen og langt unna de som skal bruke systemene. Involvering av tillitsvalgte og ansatte er avgjørende både for å forstå helheten, forankre endringer, og sørge for oppdatert kunnskap om behovene. Likevel gjøres det ofte for lite.

1.1 Nytt datasystem for videregående skole: Visma in in school

Alle landets fylkeskommuner har besluttet å innføre et nytt administrativt datasystem i videregående skoler. Det nye systemet skal ta seg av rapportering av fravær, karakterer, håndtering av timeplaner og brukes til kommunikasjon mellom skole og hjem.

Visma vant anbudskonkurransen i 2013. Datasystemet Visma In School ble først prøvd ut i to pilotskoler i 2018. Tilbakemeldingene var at det hadde flere feil og mangler. Likevel ble

¹ OECD Digital Economy and Society Index 2019, Country Report Norway

² Det som har blitt kjent som Conways lov knytter seg til programmereren Melvin Conway, og hans uttalelse om at «organisasjoner som lager komplekse systemer bygger ubevisst disse slik at de gjenspeiler sine egne kommunikasjonsstrukturer», M.Conway: How Do Committees Invent, 1968

systemet innført i 34 videregående skoler i Viken (tidligere Akershus fylke) høsten 2019. Da var datasystemet allerede tre år forsinket, og hadde kostet over en halv milliard kroner.

Etter planen skal Visma in School innføres i alle videregående skoler i landet innen 2022, i tillegg til grunnskolen i Oslo (Moe, 2019).

Det har kommet kraftig kritikk av Visma in School fra flere hold. Rektorene ved videregående skoler i Viken har skrevet bekymringsmelding til fylkeskommunen og bedt om en beredskapsplan (Braathen, 2020). Leder i utdanningsforbundet, Steffen Handal, frarådet å innføre datasystemet før problemene i Viken var under kontroll (Braathen, 2019). Lærere og tillitsvalgte advarte andre fylker mot å ta systemet i bruk (Blasmo, 2019). En undersøkelse blant tillitsvalgte på alle skoler i Viken fylkeskommune gjennomført 28. oktober 2019 viste at tilliten til systemet var svært lav.³ I et brev til fylkeskommunen skrev samtlige fagforeninger som organiserer ansatte på skoler i fylket under på at det er uforsvarlig å rulle ut Vismas system til flere skoler i 2020. Brevet var signert hovedtillitsvalgte i Skolelederforbundet, Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Tekna, Bibliotekarforbundet, Skolenes landsforbund, Delta og Fagforbundet. De mente det var fare for at opplæringsloven brytes, og var bekymret for om maksimumsbestemmelsene for overtidsarbeid overholdes. I tillegg var de bekymret for arbeidsbelastningen med de store utfordringene systemet så ut til å gi (Moe, 2019).

En rekke problemer og feil har ført til merarbeid og frustrasjon for lærere og elever: Systemet beskrives som tungvint og tidkrevende. På grunn av alle feilene må lærere jobbe dobbelt ved at fravær må føres både i Visma og Excel. Ifølge en undersøkelse fra Elevorganisasjonen og fylkeselevrådet har også elever hatt problemer med det nye datasystemet. Elevene fikk ikke logget seg inn, fikk ikke opp timeplanen, og det var problemer med fraværsregistreringen (Braathen, 2019).

Arbeiderpartiet (Ap) har advart mot å fortsette utrulling av systemet. Den 21 november 2019 stilte Aps Torstein Tvedt Solberg daværende kunnskaps og integreringsminister Jan Tore Sanner spørsmål i Spørretimen om hvordan disse problemene følges opp (Stortinget, 2019-2020). Sanner svarte at anskaffelse og drift av IT-systemer er et fylkeskommunalt ansvar, og at han hadde tillit til at fylkeskommunene løser problemet i dialog med leverandøren.

Han mente videre at denne saken illustrer en generell utfordring: «Innkjøpsprosesser for skoleeier har i løpet av kort tid gått fra å handle om innkjøp av skolebøker og fysisk materiell, til å bli et komplekst system som også inkluderer digitale læringsressurser, digitale enheter og annen digital infrastruktur.» Løsningen, mente Sanner, ville være å stille større krav til kompetanse hos innkjøper. Han så for seg en handlingsplan, utarbeidet i samarbeid med blant annet Kommunal- og moderniseringsdepartementet og KS, som skulle se på mulige tiltak som kan støtte innkjøpsprosessene i kommuner og skoler (Stortinget, 2019-2020). Dette er å angripe problemet i feil ende. Utfordringen ligger neppe primært i manglende teknologikompetanse hos fylkeskommunen som innkjøper.

³ Undersøkelse lagt ved Protokoll fra møte i Administrasjonsutvalget Akershus Fylkeskommune 13.11.2019

Et mer grunnleggende problem er antagelig størrelsen på prosjektet. Målet har vært å samle alle de små og store datasystemene som brukes i landets videregående skole i ett felles system. Det har vist seg vanskelig å få alle skoler til å jobbe på en og samme måte, og skolene har hatt ulike behov.

Prosjektet har også blitt kritisert for manglende involvering og medbestemmelse fra de som skal bruke det. Innføringen av systemet har gått utenfor de vanlige kanalene partene i arbeidslivet har for samarbeid, ifølge sentralstyremedlem i utdanningsforbundet, Thom Jambak:

«Siden 2012 har det ikke vært formell medbestemmelse når det gjelder anskaffelsen av VIS. Riktignok har tillitsvalgte fått informasjon i etterkant av at beslutninger har blitt tatt, og det har vært testing av systemet, men formelle drøftinger ved viktige veiskiller har ikke funnet sted. Testskolene meldte for øvrig at dette ikke var klart til å ruller ut.» (Jambak, 2020).

Et interkommunalt selskap, Vigo IKS, er innkjøper av systemet. Fylkeskommunen delegerer ansvaret til det interkommunale selskapet. At dette har blitt et stort og langvarig prosjekt skyldes også at den tradisjonelle bestiller-utfører-modell i utgangspunktet er lite egnet til å håndtere denne type IT-prosjekter. Direktør Leif Arne Brandsæter i Visma Enterprise AS bekrefter at det har vært en utfordring. «Man har bestilt en del tjenester og moduler som kan tenkte var bra på tegnebrettet. Så har ikke det vist seg å være bra for skolene, lærerne, elevene når det kommer til faktisk bruk», sier han til NRK (Fange, 2020).

Om Vigo IKS

Vigo IKS (interkommunalt selskap) ivaretar utvikling og forvaltning av fylkeskommunens felles IT-systemer innen videregående opplæring. Vigo IKS består av representantskap med et medlem fra hver fylkeskommune og et fra Oslo kommune, samt et styre. Vigo IKS har hovedkontor i Skien med 8 fast ansatte. Selskapet frikjøper ansatte fra fylkeskommunene ved behov.

Arbeidsoppgaver

- Forvaltning og videreutvikling av VIGO
- Utvikling av nytt skoleadministrativt system
- Informasjonsarbeid til fylkeskommunene
- Utvikling av løsning for arkivering av dokumenter fra fagsystemene til arkiv
- Kvalitetssikring av elev- og lærlingdata
- Koordinering av IT fellesløsninger for fylkeskommunene innen videregående opplæring

Vigo IKS styringsgruppe: <https://www.vigoiks.no/om-vigo-iks/styringsgruppa-vis>

Organisering av utrulling av VIS:

To medarbeidere fra Vigo IKS jobber sammen med en rekke funksjonelle fagekspertter fra flere fylkeskommuner arbeider sammen med Visma for å utvikle det nye skoleadministrative systemet. Disse følger opp utvikling og utrulling i tett samarbeid med VISMA og de lokale prosjektlederne i fylkeskommunene. <https://www.vigoiks.no/om-vigo-iks/nyheter/gamle-filer-og-artikler/utrulling-av-visma-inschool>

1.2 Politiets etterretningsregister Indicia: mindre bruk av lokalkunnskap

Politiet har etablert en virksomhetsstrategi "Politiet mot 2025" og en tilhørende digitaliseringsstrategi som stiller store krav til politiets utnyttelse av informasjon og teknologi. Formålet er å gjøre politiet mer tilgjengelig for innbyggerne og tilpasningsdyktig overfor endringer i samfunns- og kriminalitetsutviklingen. Politiet har også lansert en plan for IKT-funksjon i politiet (Politiet, 2018).

Tre tiltak framheves som viktig å prioritere i reformarbeidet. Det første er digitalisering av publikumstjenester, som blant annet innebærer selvbetjeningsløsninger og digital kommunikasjon for å samhandle mer digitalt med innbyggerne og samarbeidspartnere. Det andre er effektivisering av arbeidsprosesser, noe som innebærer økt mobilitet og standardisering, og mer effektiv samhandling med eksterne samarbeidspartnere. Det tredje punktet er forbedret samhandling og kunnskapsdeling internt i politiet.

I artikkelen «politiskjønnnet under press», beskriver forskerne Helene O.J Grundhus, Niri Talberg og Christin Thea Wathne hvordan politiet i førstelinjen opplever en politihverdag som i større grad er preget av digitale hjelpemidler og større digital tilgang på informasjon (Sunde & Sunde, 2019, s. 83-113). De undersøker både hvordan det påvirker kvaliteten på informasjonen som hentes inn, og hvordan det påvirker samhandlingen mellom politi og publikum. Datamaterialet består av plan-dokumenter om reformen, stortingsdokumenter og proposisjoner samt intervjuer med ansatte i Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, og fokusgruppeintervjuer med politifolk i førstelinjen.⁴

Bruk av digitale beslutningsverktøy oppleves først og fremst som positivt. Informantene opplevde det som svært nyttig å få tilgang til mye mer informasjon om miljøer og personer gjennom etterretningsregisteret Indicia. Det å bære med seg et nettbrett med direkte tilgang på aktuell informasjon, ulike apper og hjelpemidler ble også opplevd som et stort framskritt. En hovedkonklusjon er imidlertid at førstelinjen opplever at «top down» styring og standardisering av skjønnsutøvelsen går på bekostning av lokalkunnskap, og forsterker fokuset på effektivitet og kvalitetskontroll:

- Tilgang til informasjon via datamaskiner, nettbrett og mobiler oppleves som massiv
- Å holde seg oppdatert i datasystemene går på bekostning av observasjon av omgivelsene og dialog med publikum på stedet
- Mengden av informasjon gjør det vanskelig å velge ut og følge opp det vesentlige
- Mer standardisert innhenting og deling av informasjon lenger opp i systemet innebærer mindre rom for skjønnsutøvelse

⁴ Til sammen er det intervjuet 24 politiutdannede i fokusgruppene.

- Mangelfulle data – «bits and pieces». Ledere og personer plassert høyt oppe i politisystemet var mindre opptatt av hva som blir matet inn i systemene (input), og hva som ikke blir det. Fokuset er i større grad på hva man kan få ut av dataene (output). Lenger ned i organisasjonen var det større skepsis til kvaliteten på informasjonen som ble hentet inn. Flere av de intervjuede er skeptiske til verdien av dataene fordi de vet at mye data om og fra lokalsamfunnet ikke kommer inn i systemet og at det derfor skapes et skjevt bilde. Når noe systematisk overvåkes, er det andre ting som systematisk overses. Dataene mangler den kvaliteten patruljene trenger for å gjøre en god forebyggende jobb.
- Politiarbeidet rettes mer inn mot etterretning og mindre mot forebygging. Det er ikke innføring av digitale hjelpemidler i seg selv som oppleves å være et problem, men det forsterker nærpolitireformen og en allerede sterk vektlegging på etterretning. Nærpolitireformen tilrettelegger i liten grad for kunnskap frambrakt gjennom direkte møter mellom politi og publikum, og har mindre fokus på politiets synlighet og tilstedeværelse i lokalsamfunnet. Digitaliseringsstrategien ser ut til å forsterke dette.
- Polititjenestepersoner på patruljer føler seg mindre kompetente når de kommer til nye steder og opplever å mangle den situasjonsspesifikke forståelsen og relasjonelle nærheten som oppstår gjennom samhandling over tid, samt lokalkunnskap.

1.3 Én innbygger - én journal- Akson

Staten og kommunene (KS) er enige om at det er behov for en felles digital journalløsning for kommunale helse- og omsorgstjenester (Regjeringen Stoltenberg 2 , 2012). Ideen er at alle behandlere og helsepersonell skal ha tilgang til de samme dataene om tjenestemottakerne.

I januar 2018 ble Veikart for realisering av målbildet for *én innbygger - én journal* oversendt Helse- og omsorgsdepartementet. Veikartets anbefaling var tre strategiske og parallelle tiltak: 1) Videreutvikling av eksisterende regionale løsninger i spesialisthelsetjenesten i Nord, Vest og Sørøst 2) Etablering av Helseplattformen i Midt-Norge 3) Etablering av en nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste.

Det er etableringen av nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste (punkt 3) som har skapt mest diskusjon. Punkt 2 berøres også kort.

Direktoratet for e-helse har hatt ansvaret for forprosjektet, og styringsdokumentene ble oversendt Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) 1. mars 2020. Nå skal dokumentet gjennom en ytterligere ekstern kvalitetssikring før det legges frem for Stortinget for beslutning (Direktoratet for e-helse, 2020).

Direktoratet for e-helse gjennomførte en konseptvalgutredning (KVU) av punkt 3. Denne utredningen vurderte ulike løsninger for en nasjonal journal og samhandlingsløsning, og anbefalte løsningen som nå går under navnet Akson (Direktoratet for e-helse, 2020). Akson innebærer at helsepersonell i kommunene jobber i *felles journalløsning*. Dette betyr at for eksempel legevakt, fastleger, hjemmetjenesten og helsestasjon bruker samme journalløsning. Akson omfatter også løsninger for *bedre samhandling* i hele helsetjenesten. Samhandlingsløsningene skal gi innbyggere og helsepersonell i sykehus, kommunen og

fastleger mulighet til å utveksle og dele informasjon digitalt. Samhandlingsløsningene skal også bidra til bedre samhandling med andre statlige og kommunale tjenesteområder, som for eksempel Nav og barnevern. Målet med Akson er at en felles kommunal pasientjournal og helhetlig samhandling vil gi bedre ressursbruk og færre pasientskader.

En ekstern kvalitetssikring (KS1) utført av Holte Consulting, Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) og A-2 Norge støttet anbefalingen om å velge Akson, men hadde også flere kritiske anmerkninger (Direktoratet for e-helse).

- Størrelsen og kompleksiteten innebærer i seg selv en stor risiko.
- Redusert tidsbruk for helsepersonell i helse- og omsorgstjenesten og realøkonomiske besparelser ved unngåtte feil er prissatte virkninger som i stor grad bidrar til å gi en positiv netto nåverdi. I KVV er det ikke gjennomført en tidsbruksundersøkelse for dagens situasjon som ligger til grunn for vurderinger av tidsbesparelser (Direktoratet for e-helse, 2018, s. 7).
- For at gevinsten skal tas ut, er det en forutsetning at alle bruker systemet. De anbefaler derfor at man vurderer tiltak som gjør det obligatorisk for kommuner og helsepersonell å ta det i bruk. Det stilte kommunene overfor et valg mellom å kjøpe et system de er usikre på om er godt eller å bli stående utenfor, og ikke ta del i utviklingen mot en felles nasjonal journalløsning. Det kan også innebære at fastleger føler seg tvunget til å ta i bruk et system de selv oppfatter som dårlig.

Legeforeningen uttrykte tidlig skepsis til prosjektet. De mente blant annet at direktoratet for e-helse ikke hadde gjort en skikkelig vurdering av fakta før de anslo gevinstene ved en nasjonal løsning: «Store gevinster knyttet til redusert tidsbruk for helsepersonell er basert på gjetninger, uten innhenting av data om nåsituasjonen eller kunnskap om effekter av en ny løsning.» uttalte leder i Legeforeningen Marit Hermansen til Dagens medisin (Storvik, 2019).

IKT-direktørene i de regionale helseforetakene kom med kraftig kritikk av Akson i et internt notat (Storvik, 2020). De regionale helseforetakene anerkjenner behovene for digitalisering i primærhelsetjenesten og de «støtter behovet som er definert», men kaller forslaget til løsning som er beskrevet «mangelfullt» og at det «innebærer stor risiko både mht. gjennomføring og mht. løsning». Dette er noen av synspunktene som IKT-direktørene Erik M. Hansen (Helse Vest RHF), Bjørn Nilsen (Helse Nord RHF), Per Olav Skjesol (Helse Midt RHF) og Rune Simensen (Helse Sør-Øst RHF) fremfører i notatet:

- En ny journalløsning og samhandlingsløsning vil kreve stor grad av standardisering både i kommunal sektor og i samhandling. Hvordan dette skal løses er uklart.
- Det fremstår som svært risikofylt å beskrive og prosjektere en nasjonal løsning i 2019, basert på en virkelighetsoppfattelse fra 2012 som tidligst kan være innført i 2030.

En lang rekke sentrale aktører som Legeforeningen, Oslo kommune, Helse Sør-Øst og bransjeorganisasjonene Abelia og IKT-Norge har ytre fra skepsis til ramsalt kritikk av Akson:

Urealistisk og ikke gjennomførbart slik det er skissert. DIPS, som er Norges største leverandør av systemer for e-helse meldte i oktober 2019 fra om at de ikke vil levere anbud i

denne konkurransen dersom konseptet, omtalt som K7, og Akson, blir slik det er foreslått. De kaller prosjektet «urealistisk» og mener det ikke er gjennomførbart slik det er skissert. Administrerende direktør i DIPS, Kolbjørn Haarr uttalte til Dagens medisin at prosjektet i mye større grad bør «reflektere realitetene på hvilke krav man bør stille til et kommunalt journalsystem ut fra norske forhold» (Storvik, 2019).

Stor kompleksitet i prosjektet. I hver av de 291 kommunene er det 16 ulike områder der dette skal breddes ut, inkludert alle fastlegene. Kommunene i Helse Midt-Norge omfattes ikke av dette ettersom de skal inngå i et annet stort IT-prosjekt, nemlig Helseplattformen. «Dette skal favne Oslo og Kåfjord og Utsira. Vi må i mye større grad ha løsninger som kan tilpasses de enkelte kommuners faktiske behov samtidig som man ivaretar et minimum av funksjonalitet som alle må ha.

Lite hensiktsmessig med en standardisert løsning. Fredrik Syversen, direktør for næringsutvikling i IKT-Norge, er blant flere som har pekt på den svært høye risikoen ved at man benytter seg av én leverandør over lang tid. Han er også kritisk til at man kjøper en standardisert løsning som er ment å skulle løse problemene til 291 kommuner (Storvik, 2019).

God dataflyt er viktigere enn felles programvare. De regionale helseforetakene skal ikke være med, og det skal kun utveksle «utvalgt informasjon» med spesialisthelsetjenesten. Det viktige er å sikre god dataflyt mellom de ulike systemene. Det krever at det offentlige sørger for oppdaterte regelverk og standardisering, men er ikke avhengig av at alle bruker samme programvare. Flere har påpekt dette, blant annet Robert Steen i Oslo kommune (Steen, 2020).

Tar ikke tak i mangler som raskt kunne gi åpenbare gevinster i dagens IT-løsninger som ville vært både billigere og mer nyttige enn Akson. Det gjelder for eksempel: Pasientens legemiddelliste, dokumentdeling og kritisk informasjon i Kjernejournal og nye innbyggertjenester. Legeforeningen peker på følgende faktiske mangler i dagens journalsystemer som det haster å få gjort noe med før man går i gang med Akson: 1) løsning for autoritativ legemiddelliste (tilgang til e-resept og kjernejournal, senere Pasientens legemiddelliste, er et svar på dette) 2) løsning for deling av journalinformasjon (3 kjernejournal-prosjekter vil levere dette) 4) gi kommunale helsetjenestetilbydere tilgang til sentrale informasjonstjenester (KJ, PLL, RF) ved å utbre HelseID-løsning 5) oppdatering av eksisterende pasientjournal (EPJ)-løsninger for å konsumere og bidra til pkt 1 og 2 over (Den norske legeforening, 2020).

Det er også god grunn til å stille kritiske spørsmål ved organiseringen.

Toppstyrt. Direktoratet for e-helse er prosjekteier, og har også hatt ansvar for forprosjektet. Prosjektet har en total kostnadsramme på 11.milliarder.

Foretaksmodell og anbudskonkurranse passer dårlig. Når modellen som velges for organisering er foretak som bestiller og gir spesifikke krav til leveransene, favoriserer det fort valg av en stor leverandør, og prosjektene ender opp som både store og toppstyrte. Dette prosjektet er nå delt i to: Et nytt firma, Akson Journal AS skal etableres med delt

eierskap mellom kommunene og staten. Det er dette firmaet som skal være kunde og innkjøper av journalsystemet. Norsk Helsenet skal være kunde og innkjøper av samhandlingsløsningen.

Etter den massive kritikken har E-helsedirektoratet gjort viktige justeringer av prosjektet som blant annet innebærer at det åpnes for å dele opp oppdraget, og spre det på flere leverandører slik det også skal være mulig med stegvis gjennomføring og brukerinvolvering (Direktoratet for e-helse, 2020).

Statens ordning for økonomistyring og kvalitetssikring skaper utfordringer. Styring og gjennomføring av store IT-prosjekter følger den såkalte KS-ordningen. Det innebærer krav til kvalitetsutredning (KVU) og kontroll (KS1 og KS2, såkalt kvalitetssikring av konseptvalget). KS-ordningen har nylig senket terskelverdien for digitaliseringsprosjekter fra 700 til 300 millioner kroner, og vil dermed inkludere flere digitaliseringsprosjekter enn tidligere (Finansdepartementet, 2020). Hensikten er god kontroll og effektiv bruk av samfunnets ressurser. Samtidig inviterer ordningen til at digitaliseringsprosjekter blir utviklet i egne prosjektorganisasjoner høyt oppe i forvaltningen (direksjonsnivå), og får en svært lang og krevende oppstartsfase. Målet med KS modellen er effektiv bruk av statens penger. Men den kan forsterke silotekning og inkluderer ikke effektmål og gevinster på tvers av verdikjeder.

Manglende medbestemmelse og involvering. Direktoratet for e-helse har fått kritikk fra fagmiljøene for manglende involvering. I et brev til direktoratet skriver lederne for Apotekforeningen, Fysioterapeutforbundet, Legeforeningen, Psykologforeningen og Tannlegeforeningen at de sjelden inviteres til reelle høringsrunder selv på sentrale veivalgdokumenter, og ofte blir bedt om å gi innspill innenfor korte frister på uferdige dokumenter (Storvik, 2019).

Karl Vestli, divisjonsdirektør for strategi og portefølje i Direktoratet for e-helse, svarte på kritikken i Dagens medisin (Vestli, 2020). Han påpekte at det i arbeidet med anbefaling av konsept for felles kommunal journal og samhandlingsløsning (Akson) har blitt gjennomført gjennomført rundt 140 møter, over 40 intervjuer med pasienter, leger, sykepleiere og fysioterapeuter og over 15 referansebesøk i pleie- og omsorgstjenesten.

Involvering av helsepersonell og interesseorganisasjoner skjer gjennom blant annet Nasjonale arena for samhandling med fag- og interesseorganisasjoner og arenaene for i den nasjonale styringsmodellen for e-helse; NUFA, NUIT og Nasjonalt e-helsestyre. (se faktaboks). Dette er imidlertid en topptung modell for involvering.

Helse MidtNorge har utviklet et eget system, kalt Helseplattformen. Den bruker programvaren Epic. Helseplattformen er ikke fullt ut tatt i bruk, men erfaringer fra en tilsvarende dataplattform i Danmark (Sundhedsplattformen) gir viktig kunnskap. Sundhedsplattformen har også brukt leverandøren Epic, den samme som Helse MidtNorge bruker til Helseplattformen. Under et foredrag i Oslo tok lederen for den danske Sundhedspladformen, Leif Panduro Jensen, selvkritikk: «Skulle vi ha gjort dette på nytt, skulle leger, sykepleiere og programmerere ha sittet sammen og bygget dette i små skritt» (Storvik, 2020).

Sundhedsplatformen ble innført ved samtlige sykehus i to regioner i Danmark, Region Sjælland og Region Hovedstaden i 2016 og 2017. En undersøkelse blant legene ved Region Sjælland viser en negativ utvikling. På 12 av 13 områder rapportere de å ha fått flere oppgaver enn tidligere. Undersøkelsen viste også at de hadde fått mindre tid til pasientene. Økt tidsforbruk ved PC'en gjør at de kan møte 17% færre pasienter, ifølge avisen *Politiken*. 7 av 10 leger oppgir at de har fått mindre tid til å snakke med pasientene, 6 av 10 leger sier at kontakten med pasientene har blitt dårligere. 7 av 10 leger sier de har fått dårligere innblikk i pasientenes behandlingsforløp, og 8 av 10 leger sier at medisin håndteringen har blitt dårligere etter at Sundhedsplatformen ble tatt i bruk (Drachmann, 2020).

Nasjonal styringsmodell for e-helse

I 2016 ble det etablert en nasjonal styringsmodell for å styrke samordningen og oppnå raskere gjennomføring av prosjekter innenfor elektronisk helse (e-helse).

<https://ehelse.no/styrer-og-utvalg/nasjonal-styringsmodell>

Øverste ansvarlig for prosjektene er Helse- og omsorgsdepartementet. Det er opprettet et E-helsedirektorat. Til e-helsedirektoratet er det knyttet et nasjonalt e-helsestyre (NEHS), et strategiutvalg (NUIT), og et fagutvalg (NUFA).

NEHS er øverste organ i nasjonal styringsmodell og aktørene er her representert ved sine toppledere. De regionale helseforetakene (fire medlemmer), kommuner (fire medlemmer), KS (ett medlem), Direktoratet for e-helse (ett medlem), Helsedirektoratet (ett medlem), Folkehelseinstituttet (ett medlem), Pasient- og brukerforeninger (to medlemmer), Legeforeningen (en fastlege), Norsk Helsenett SF (observatør), DIFI (ett medlem), Helse- og omsorgsdepartementet (observatør)

NUIT er et prioriteringsutvalg for taktiske og strategiske problemstillinger med representasjon på ledernivå. Formålet med NUIT er å bidra til styrket gjennomføringsevne av IKT-utviklingen i helse- og omsorgstjenesten ved å anbefale strategivalg og prioritere gjennomføring av strategien. NUIT skal også følge opp gjennomføring av nasjonal e-helseportefølje, og innstille strategiske problemstillinger til Nasjonalt e-helsestyre.

NUFA er et fagutvalg hvor sentrale fagpersoner innen helsefag og arkitektur er representert for å gi råd og vurderinger. NUFAs sammensetning skal reflektere aktørene i Nasjonalt e-helsestyre og NUIT. I tillegg kan det være særskilte behov for ytterligere representasjon i NUFA for å sikre faglig tyngde innen spesifikke områder. NUFA skal ha representasjon fra både helsefagsiden og IT-arkitektursiden.

Nasjonal arena for samhandling med fag- og interesseforeninger er opprettet for at fag- og interesseforeninger skal bidra med råd og innspill. Representantene må ha en overordnet kunnskap om utfordringer, problemstillinger og muligheter knyttet til anvendelse av IKT-systemer som understøtter oppgaveløsning innen egen virksomhet/profesjonsområde og nødvendig samhandling med andre instanser.

Følgende aktører inviteres til å delta på arenaen (med representanter på ledernivå): Apotekforeningen, Delta (Ambulanseforbundet), Den norske jordmorforening, Den norske legeforening, Den norske tannlegeforening, Fagforbundet, Farmasiforbundet, Fellesorganisasjonen (FO), Kliniske ernæringsfysiologiske forening, Norges Farmaceutiske

Forening, Norges ingeniør og teknologiorganisasjon (NITO), Norsk ergoterapeutforbund, Norsk fysioterapeutforbundet, Norsk helsesekretærforbund, Norsk kiropraktorforening • Norsk psykologforening, Norsk radiografforbund, Norsk sykepleierforbund

2 Prinsipper for tillitsbasert digitalisering

De tre digitaliseringsprosjektene har ulik innretning, men i gjennomgangen finner vi likevel noen felles utfordringer.

For det første: manglende involvering. Medbestemmelse er forankret i flere sentrale avtaler og lovverk som Hovedavtalen og Arbeidsmiljøloven (se faktaboks). Hovedregelen er at arbeidsgiver har plikt og tillitsvalgte rett til informasjon og drøfting om omlegginger av betydning for arbeidstakerne og deres arbeidsforhold. Likevel bekrefter vår gjennomgang at det ikke gjøres nok.

Det er i tråd med funn fra en tidligere undersøkelse av digitalisering i offentlig sektor utført av Tankesmien Agenda, som viste at digitaliseringsprosjekter ofte mangler verdifull forankring, nødvendig utstyr, kompetanseheving uteblir og rapporteringsmengden øker (Gitmark, 2017). Viktige bestemmelsen i Hovedavtalen og arbeidsmiljøloven om ansattes medbestemmelse følges ikke alltid opp i praksis, involveringen skjer for seint eller ansatte informeres heller enn involveres ved innføring av ny teknologi.

For det andre: Organisering i interkommunale selskaper og direktorater skaper et nytt mellomnivå, som skyver makt til å ta avgjørelser lenger vekk fra dem som skal ta i bruk de digitale løsningene. Veksten i underliggende etater har sammenheng med fremveksten av New Public Management.

For det tredje: Interkommunale selskaper er kunde og innkjøper av IT-systemer. Disse benytter seg av den tradisjonelle bestiller-utfører-modellen. Utfordringene med bruk av anbudskonkurranser for store og komplekse digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor er godt dokumentert i en studie av hvordan IT-eksperter opplever det. Ekspertene etterlyste en gjennomføringsmodell preget av smidig metode (Finne, 2019).

Erfaringene viser tydelig behovet for ny og bedre organisering av digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor. Gjøres ikke det, forsterker digitaliseringen problemer knyttet til utpreget måling, kontroll og resultatstyring, og en silotenkning som følger av en sektorbasert offentlig forvaltning. Nedenfor følger forslag til prinsipper for det vi vil kalle tillitsbasert digitalisering.

2.1 Involvering og medbestemmelse

Tett involvering av de ansatte ved deres tillitsvalgte er en avgjørende suksessfaktor for at IT prosjekter skal lykkes.

Når digitaliseringsprosjekter følger forvaltningens sektorstyring, utviklingen skjer gjennom stortingsmeldinger og utredninger, og det offentlige benytter en klassisk bestiller-utfører-modell, blir det vanskelig å få til en reell og meningsfull involvering og medbestemmelse i digitaliseringsprosjektene.

Det er ansatte som skal ta i bruk IT-systemene, som best kjenner til hvordan arbeidsoppgaver er organisert, og hvilke behov digitaliseringen skal være en løsning på. Representasjon av ansatte og brukerorganisasjoner i prosjektstyrene er ikke et godt mål på

involvering. Formell medvirkning i styret og utvalg er en ting, men det avgjørende er hvordan involvering gjøres, på hvilket tidspunkt i prosjektet det skjer, og om det i tilstrekkelig grad innebærer å være med på problemforståelse, kunnskap om nåværende arbeidsmåter og behov.

Dette taler for digitaliseringsprosjekter som starter i det små, og utvikles i tett samarbeid med ansatte som skal administrere systemene og innbyggere som skal benytte seg av tjenestene.

2.2 Starte med samfunnsoppdraget

Digitaliseringsprosjekter må starte med hva som er samfunnsoppdraget. Når offentlig forvaltning etterligner markedet, er det lett å miste av syne at offentlig virksomhet følger sin helt egne logikk som er å ivareta fellesoppgaver. Christine Meyer og Victor Norman gjør et poeng ut av dette i sin bok «Ikke for å konkurrere – Strategi for fellesskapets tjener»: «Offentlige virksomheter er der for å ta seg av oppgaver som innbyggerne (i hvert fall et flertall av dem) mener det er bedre å håndtere i fellesskap enn å overlate til enkeltindivider og markeder» (Meyer & Norman, 2019, s. 37).

Meyer og Norman peker videre på at utfordringene som ligger at offentlig sektor har hentet modeller og virksomhetsstyring som har vært inspirert av markedstankegang og New Public Management:

«Tankegangen bak NPM (New Public Management) var at offentlig virksomhet kunne lære mye av privat virksomhet- både om intern styring og organisering og om hvordan man kunne bruke markedslignende løsninger internt og eksternt (...) Jo likere offentlig virksomhet ble privat, markedsbasert ditto, desto fjernere kom den fra det som var selve begrunnelsen for dens eksistens» (Meyer & Norman, 2019, s. 37).

Reformene av offentlig sektor som har blitt kjent under merkelappen New Public Management har sammenheng med dereguleringen og privatiseringen som spesielt skjøt fart på 80-tallet med Margaret Thatcher i Storbritannia (1979-1990) og Ronald Reagan i USA (1981- 1989). For vårt formål er det spesielt relevant hvordan denne politikken definerte og forsto statlig styring. Staten skulle primært være regulator. Offentlige myndigheter skulle ta rollen som eier og bestiller av tjenester, og offentlige virksomheter ble fristilt og profesjonelt ledet. Vokabular og inspirasjon ble hentet fra markedsspråket: foretak, produksjon, effektivitet, konkurranse. Offentlig virksomhet skulle «mime» markedet. På venstresiden var det ikke minst statsviteren Anthony Giddens og Labour-lederen Tony Blair med sin «tredje vei» / «The third way» som gjorde denne tenkningen populær (Giddens, 1994). Fellesnevneren er en ideologisk skepsis til politikere og statens styring av forvaltningen, og en basis i økonomisk teori med sterk vekt på effektivitet.

Selve begrepet New Public Management knyttes gjerne til Christopher Hood (Hood, 1991). New Public Management var «ny» i den forstand at den pekte på noen nye prinsipper for statlig forvaltningspolitikk (Christensen, 2003). Tanken om «public management» var at lederrollen i offentlig forvaltning skulle profesjonaliseres og man skulle la «lederen lede».

NPM er en samlebetegnelse på en rekke organisasjons- og ledelsesprinsipper, og har ikke en klar og entydig definisjon, men det er mulig å skille ut noen sentrale elementer (Christensen, 2003):

- Vekt på klare mål og virkemidler, med tilhørende måling av resultater (utvikling av resultatindikatorer) og belønning/straff ut fra disse.
- Formalisering og bruk av kontrakter i styringsrelasjoner og ved utøvelse av service, herunder mer vekt på individuelle kontrakter.
- Mer intern fristilling av statlige etater og tilsyn.
- Sterkere oppdeling av ulike offentlige roller og funksjoner slik at de ikke overlapper og en atskillelse av disse organisatorisk.
- Brukerne i sentrum, med tilhørende skoling av serviceyterne og større fleksibilitet (valg) og nærhet i organiseringen for brukerne.
- Desentralisering og delegering til lavere styringsnivå, med tilhørende større frihet i disponering av penger og valg av måter å organisere seg på.

Dette er tankegods som også har preget Norge, og som ikke minst kom til uttrykk i programmet «den nye staten» fra 1987. Televerket ble statlig forvaltningsorgan i 1992, statlig aksjeselskap i 1994 og delprivatisert aksjeselskap i 2000. Sykehusene ble målstyrte helseforetak i 2002. I Norge har offentlig virksomhet tatt i bruk New Public Management i organiseringen av kommunene og finansiering av spesialisthelsetjenesten og høyere utdanning. Noen utslag av dette har vært sterk vekst i direktorater og nye tilknytningsformer, stykkprisfinansiering som erstatning for rammefinansiering, ustrakt bruk av foretaksmodell og bestiller/utfører, helsesektoren finansieres ut fra diagnosene pasientene har (DRG), og i høyere utdanning måles institusjoner etter antall publikasjoner og produserte studiepoeng.

Selv om innslaget av NPM har vært mindre tydelig i Norge enn i en del andre land, fikk disse ideene likevel et slikt gjennomslag at det er riktig å betrakte slutten av 1980-årene som inngangen til en ny epoke i organiseringen og styringen av offentlig sektor (Hermansen & Stigen, 2013).

Mens New Public Management la stor vekt på effektivisering, må digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor i større grad også ta utgangspunkt i samfunnsoppdraget: hvilke kjerneoppgaver har det offentlige overfor sine innbyggere, og hvordan kan de løses bedre og mer effektivt ved hjelp av digitalisering? Starter problemdefinisjonen på denne måten, er det åpenbart at prosjektene også må starte nedenfra, nærest mulig de som har det IT-konsulentene kaller «domenekunnskap», folk som kjenner hverdagen, arbeidsprosessene og behovene. Digitaliseringsprosjekter bør derfor ha likeverdig deltakelse mellom domenekunnskap, og fagekspert (teknologi og design). Det krever også at digitaliseringsprosjekter jobbes fram interaktivt, med små leveranser som testes ut.

2.3 Forankre ansvaret

I dag er den norske forvaltningsmodellen utpreget sektorbasert, med fagdepartementet og statsråder som har et ministeransvar på sine områder. Denne organiseringen er godt

begrunnet og forankret i at statsrådene står konstitusjonelt ansvarlige på sine felt. Demokratisk legitimitet sikres ved at styringen forankres i stortingsvedtak. Prosessuell legitimitet sikres når berørte parter involveres i utformingen og planleggingen av tiltak.

Samtidig har det vært en stor vekst i bruken av direktorater, statlige og kommunale foretak og heleide og deleide kommunale og statlige selskaper. Når departementene i større grad delegerer myndighet og ansvar til underliggende etater, bryter det med denne klassiske forvaltningslogikken. Samtidig er det en fare for innskrenking av det kommunale selvstyret, og mindre rom for lokale tilpasninger og prioriteringer når direktoratene får økt selvstendighet og utvider sine ansvarsområder. Når direktorater eller tilsvarende organer utreder, bestiller og styrer it-prosjekter kan man spørre seg om ikke det utfordrer den demokratiske legitimiteten både oppover (til departement/Statsråd) og nedover (til kommunenivå).

En tilgrensende utfordring er at digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor i stor grad følger sektor- og departementsinndelingene. Dette til tross for at flere sektorer kan stå overfor samme «oppgavebeskrivelse» og selv om det legges opp til at tjenestene skal være såkalt «sømløse» for innbyggerne. Vi skal slippe å gi fra oss opplysninger flere ganger, og det er en forventning om at datasystemene på de ulike områdene kan utveksle informasjon og kommunisere med hverandre ved behov.

Dette kan løses ved at staten tar en mer tilretteleggende rolle i digitaliseringsprosjekter, og primært sørget for nødvendig infrastruktur for trygg og sikker deling av data mellom ulike systemer. Et eksempel på at dette har vært vellykket er Altinn⁵, der plattformen Altinn formidler data mellom en lang rekke systemer og register. Utvikling av gode datasystemer på enkeltområder kunne delegeres helt ned til kommunenivå, og støtte kunne gis til noen pilotkommuner som kunne utvikle og teste systemet etter tankegangen i smidig metode (mer om det nedenfor).

2.4 Mindre prosjekter, flere del-leveranser og smidig metode

Når store prosjekter havner hos en enkelt leverandør eller prosjektet går ut på å bygge en felles programvare som alle skal bruke, øker det sårbarheten og avhengigheten. Samtidig øker faren for at en standardløsning skal passe for en lang rekke behov og rutiner som er forskjellige. Som vi så var dette noe av kritikken mot Akson. Et felles journalsystem skulle passe til 291 kommuner.

En alternativ framgangsmåte ville være å at det utvikles flere mindre systemer der data behandles, lagres og forvaltes lokalt (for eksempel i en skytjeneste) og formidles ved behov (Haraldsen, 2020). Disse kunne bindes sammen gjennom en felles plattform, på samme

⁵ Altinn er en internettportal for digital dialog mellom næringslivet, privatpersoner og offentlige etater. Per februar 2019 er det 53 statlige etater som inngår i Altinn-samarbeidet, og som bruker denne tekniske plattformen til å lage digitale tjenester. De fleste kommuner og fylkeskommuner bruker også Altinn. Nærmere 1400 offentlige skjemaer er tilgjengelige for rapportering via Altinn. Altinn gir oss innsyn i offentlige registre og meldinger fra offentlige etater.

måte som med Altinn. Det offentliges hovedansvar vil dermed ikke være å lage et journalsystem som alle kommunene skal bruke, men isteden sørge for at det lages en sikker, autorisert infrastruktur med flere domene-eiere, og der deling av data skjer ved bruk av åpne API-er.⁶

Alternativet til Akson kunne dermed være å utvikle løsninger i langt mindre skala. Når det gjelder helsejournal kunne man forestille seg et at to helseenheter som trenger å utvikle journaler, bygger en standard som så åpnes for tilpasninger til andre situasjoner. Vi kan kalle det å bygge etter lego-prinsippet (Haraldsen, 2020). Det er dette prinsippet Oslo kommune følger når de nå utvikler sin egen lokale versjon av pasientjournal som alternativ til storprosjektet Akson (Ruud & Torset, 2020).

Utfordringene med store og komplekse IKT-prosjekter i offentlig sektor er godt dokumentert i en studie av hvordan IT-eksperter opplever det (Finne, 2019). Ekspertene etterlyste også en større helhetstenking på digitalisering av offentlig sektor, så ikke enhver investering trenger å rettferdiggjøres gjennom de direkte gevinster; ellers blir det for sterke forsinkelser totalt sett. Dersom man i stedet har en gjennomføringsmodell preget av *smidig metode*, vil behovet for detaljplanlegging i forkant være betydelig mindre, det spres da utover prosjektperioden.

Med smidig (engelsk: agile) metode menes en tilnærming med veldig mange små og korte sykluser for planlegging, bygging og utprøving av små deler av et system gjennom en prosjektperiode, ut fra en kø av mulige produkter (delsystemer) som prioriteres fortløpende og fylles på i den andre enden etter hvert som behovene framstår tydeligere.

I en smidig tilnærming utarbeider man i forprosjektet noen mål og rammer, og så arbeider man i gjennomføringsfasen løpende med prioritering, planlegging og implementering.

En smidig tilnærming innebærer at det planlegges for mange små leveranser, og at kvaliteten sikres gjennom brukertesting og tilbakemeldinger. Det er en kontinuerlig prøving og utbedring som skal til for å finne fram til de riktige løsningene. Deler av forvaltningen kjenner til og har tatt i bruk smidig metode. Det gjelder blant annet Oslo kommune. Digitaliseringsdirektoratet anbefaler også bruk av smidig metode under god praksis på sine hjemmesider (Digitaliseringsdirektoratet, 2021).

2.5 Utforske bruk av andre kontraktformer

Den tradisjonelle bestiller-utfører-modellen er lite egnet dersom smidig metode skal benyttes. Bruk av smidig metode gjør at det blir vanskelig å forholde seg til detaljerte spesifikasjoner i en tidlig fase, fordi prosjektet vil utvikle seg underveis. Leverandører som bruker smidig metode kan forplikte seg til å holde et definert kvalitetsnivå og til å levere et visst antall effektive arbeidstimer med et visst tempo.

⁶ En API gjør at to uavhengige systemer kan snakke med hverandre. API står for Application Programming Interface, og er et programgrensesnitt som brukes til å utveksle data mellom to forskjellige applikasjoner.

Statens standardkontrakter er et trygt valg for å sikre at Lov om offentlige anskaffelser overholdes. Smidig metode innebærer at man ikke kan binde seg i forkant til en detaljspesifisering av hva som skal gjøres, men gjør en løpende og aktiv prioritering av arbeidsoppgaver. Det kan gjøre det krevende å skulle sette opp en fastpriskontrakt kalkulert på grunnlag av hvilke systemkomponenter som skal leveres. En smidig tilnærming innebærer at leveransene skal defineres og prioriteres underveis. Derfor er det behov for større fleksibilitet i organiseringen og bestillingen av komplekse digitaliseringsprosjekter. Det er et behov for å utvikle kontraktsformer som tilgodeser dette behovet på en langt bedre måte enn dagens standardkontrakter. Det er også et argument for å dele opp leveranser, og gå skrittvis til verks. En fase med "proof of concept" kan gi erfaring med å utvikle og bygge en modul og som samtidig identifiserer både kostnader og potensielle kostnadsforbedringer.

Eksempler på lovbestemt og kontraktfestet medbestemmelse og medvirkning

En sentral formulering som begrunner partssamarbeidet er å finne i Hovedavtalen mellom LO og NHO (paragraf 9-1):

LO og NHO er enige om nødvendigheten av at det legges til rette for et godt og tillitsfullt forhold mellom arbeidstakerne, deres tillitsvalgte og ledelsen i enkeltseksjoner og i konsern. De ansatte og deres tillitsvalgte skal ha reell medinnflytelse og gjennom samarbeid, informasjon og drøftelse bidra til økt verdiskaping og produktivitet og derved til de økonomiske forutsetninger for bedriftens fortsatte utvikling og trygge og gode arbeidsplasser.

Hovedavtalen i staten, punkt 6:

Utøvelse av medbestemmelsesretten

Partene er enige om at medbestemmelsesretten best utøves gjennom organisasjonens tillitsvalgte, og på en slik måte at de tas med i utrednings- og beslutningsprosessen så tidlig som mulig. Partene skal videre legge forholdene til rette for medvirkningsformer som gir arbeidstakerne direkte innflytelse på arbeidsorganisasjon og oppgaveløsning innen eget arbeidsområde. I denne sammenheng er partene enige om at det etter avtale kan drives forsøksvirksomhet for å utvikle organisasjons- og arbeidsformer som kan gjøre de ansattes medbestemmelse effektiv, jf. arbeidsmiljølovens krav om tilrettelegging av arbeidet. I dette ligger en felles forståelse av at medbestemmelsen utøves på alle organisatoriske nivå i virksomheten, slik at arbeidstakerne gis reell innflytelse på arbeidsorganisering og oppgaveløsning, jf. forøvrig hovedtariffavtalen pkt. 2.3.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hovedavtalen-i-staten/id449042/?ch=1>

Arbeidsmiljøloven

§ 4-2. Krav til tilrettelegging, medvirkning og utvikling

- (1) Arbeidstakerne og deres tillitsvalgte skal holdes løpende informert om systemer som nyttes ved planlegging og gjennomføring av arbeidet. De skal gis nødvendig opplæring for å sette seg inn i systemene, og de skal medvirke ved utformingen av dem.

(2) I utformingen av den enkeltes arbeidssituasjon skal:

- a) det legges til rette for at arbeidstaker gis mulighet for faglig og personlig utvikling gjennom sitt arbeid,
- b) arbeidet organiseres og tilrettelegges under hensyn til den enkelte arbeidstakers arbeidsevne, kyndighet, alder og øvrige forutsetninger,
- c) det legges vekt på å gi arbeidstaker mulighet til selvbestemmelse, innflytelse og faglig ansvar,
- d) arbeidstaker så langt som mulig gis mulighet til variasjon og for å se sammenheng mellom enkeltoppgaver,
- e) det gis tilstrekkelig informasjon og opplæring slik at arbeidstaker er i stand til å utføre arbeidet når det skjer endringer som berører vedkommendes arbeidssituasjon.

(3) Under omstillingsprosesser som medfører endring av betydning for arbeidstakernes arbeidssituasjon, skal arbeidsgiver sørge for den informasjon, medvirkning og kompetanseutvikling som kreves for å møte krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø.

(4) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av kravene i denne paragraf.

3 Konkluderende merknader

Digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor har dårlige sjanser for å lykkes dersom prosjektene forankres for høyt i organisasjonen, det tenkes for stort, og målet er å lage en programvare som skal passe for alle. Samtidig kan digitaliseringsprosjekter som innføres i en forvaltningsmodell med stort fokus på effektivitet gjennom mål og resultatstyring, forsterke allerede eksisterende problemer med denne modellen. En hovedutfordring er at dagens forvaltningsmodell ikke ser ut til å stimulere involvering og medvirkning som er nødvendig for at digitalisering skal gi reell omstilling, bedre tjenester og bidra til å løse oppgaver for felleskapet.

Dette notatet har argumentert for at digitaliseringsprosjekter må gjøres *tillitsbasert* for å lykkes. Det innebærer at arbeidet med utvikling av prosjektene gjøres nedenfra og opp, og tar i bruk såkalt smidig metode. Det vil bety å involvere førstelinje- og fagfolk fra starten, og dermed gi reell medbestemmelse, begynne prosjektet med å definere samfunnoppdraget (hvorfor digitalisere), starte med små prosjekter som kan prøve og feile, og lage løsninger som så kan bygges ut og som andre kan bygge seg på. Statens primære oppgave vil være å initiere og støtte gode utviklingsprosjekter som på sikt kan skalere, men ikke minst å tilby god infrastruktur og legge til rette for deling av data.

Følgende syv punkter kan hjelpe offentlig sektor på vei:

- 1. Respektere og styrke ansattes plikt og rett til medbestemmelse.** Involvering av tillitsvalgte og ansatte er avgjørende både for å forstå helheten, forankre endringer, og sørge for oppdatert kunnskap om behovene. Medbestemmelse er forankret i flere sentrale avtaler og lovverk som Hovedavtalen og Arbeidsmiljøloven. Hovedregelen er at arbeidsgiver har plikt og tillitsvalgte rett til informasjon og drøfting om omlegginger av betydning for arbeidstakerne og deres arbeidsforhold. Denne dialogen må styrkes.
- 2. Starte med samfunnsoppdraget.** Mens det i dag legger stor vekt på effektiviseringsgevinster, må digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor i større grad også ta utgangspunkt i samfunnsoppdraget: hvilke kjerneoppgaver har det offentlige overfor sine innbyggere, og hvordan kan de løses bedre og mer effektivt ved hjelp av digitalisering?
- 3. Benytte domenekunnskap.** Prosjektene må starte nedenfra, nærest mulig de som har det IT-konsulentene kaller «domenekunnskap», folk som kjenner hverdagen, arbeidsprosessene og behovene. Digitaliseringsprosjekter bør derfor ha likeverdig deltakelse mellom domenekunnskap, og fagekspert (teknologi og design).
- 4. Forankre ansvaret**
Når direktorater eller tilsvarende organer utreder, bestiller og styrer it-prosjekter kan man spørre seg om ikke det utfordrer den demokratiske legitimiteten både oppover (til departement/Statsråd) og nedover (til kommunenivå). En tilgrensende utfordring er at digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor i stor grad følger sektor- og

departementsinndelingene. Dette til tross for at flere sektorer kan stå overfor samme «oppgavebeskrivelse» og selv om det legges opp til at tjenestene skal være såkalt «sømløse» for innbyggerne. Dette kan løses dersom staten tar en mer tilretteleggende rolle i digitaliseringsprosjekter, og primært sørget for nødvendig infrastruktur for trygg og sikker deling av data mellom ulike systemer. Utvikling av gode datasystemer på enkeltområder kunne delegeres helt ned til kommunenivå.

Digitalisering etter lego-prinsippet

Når store prosjekter havner hos en enkelt leverandør eller prosjektet går ut på å bygge en felles programvare som alle skal bruke, øker det sårbarheten og avhengigheten. Samtidig øker faren for at en standardløsning skal passe for en lang rekke behov og rutiner som er forskjellige. En alternativ framgangsmåte ville være å at det utvikles flere mindre systemer der data behandles, lagres og forvaltes lokalt (for eksempel i en skytjeneste) og formidles ved behov. Det offentliges hovedansvar vil dermed ikke være å lage et system som alle kommunene skal bruke, men isteden sørge for at det lages en sikker, autorisert infrastruktur med flere domene-eiere, og der deling av data skjer ved bruk av åpne API-er.

5. Tenke lite nok

En smidig tilnærming innebærer at det planlegges for mange små leveranser, og at kvaliteten sikres gjennom brukertesting og tilbakemeldinger. Det er en kontinuerlig prøving og utbedring som skal til for å finne fram til de riktige løsningene. Det innebærer at det er vanskelig å ta for mange beslutninger om prosjektet i et anbud, beskrive leveransene konkret i forkant og ikke minst gi en riktig prissetting av prosjektet. Det ligger i selve denne arbeidsmåten natur at endringer må kunne foretas raskt og nye tjenester legges ned dersom de viser seg å fungere dårlig. Styrken i smidig metode ligger nettopp i fleksibiliteten, som er lite forenelig med prosjekter som utredes i detalj i stortingsmeldinger og rapporter.

6. Nye kontraktsformer.

Statens standardkontrakter er et trygt valg for å sikre at Lov om offentlige anskaffelser overholdes. Smidig metode innebærer imidlertid at man ikke kan binde seg i forkant til en detaljspesifisering av hva som skal gjøres, men foretar en løpende og aktiv prioritering av arbeidsoppgaver. Det kan gjøre det krevende å skulle sette opp en fastpriskontrakt kalkulert på grunnlag av hvilke systemkomponenter som skal leveres. En smidig tilnærming innebærer at leveransene skal defineres og prioriteres underveis. Derfor er det behov for større fleksibilitet i organiseringen og bestillingen av komplekse digitaliseringsprosjekter. Det må utvikles kontraktsformer som tilgodeser dette behovet på en langt bedre måte enn dagens standardkontrakter.

4 Referanser

- Blasmo, T. (2019, Oktober 19). Læreropprør mot nytt datasystem. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://www.budstikka.no/oppvekst/laereroppror-mot-nytt-datasystem/546631!>
- Braathen, F. (2019, Oktober 24). – Det nye datasystemet må ikke rulles ut i flere fylker før problemene er løst. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/e80QGg/det-nye-datasystemet-maa-ikke-rulles-ut-i-flere-fylker-foer-problemene-er-loest>
- Braathen, F. (2019, Oktober 18). Nytt datasystem skaper trøbbel: Elevenes fravær føres feil, og timeplanen er borte. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/EWEgik/flere-tusen-elever-i-akershus-har-problemer-med-nytt-datasystem-snart-innfoeres-det-i-hele-landet>
- Braathen, F. (2020, Februar 1). Rektorer sendte bekymringsmelding: – Vet ikke om vi vil klare å gi elevene vitnemål i tide. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/GGgmEB/rektorer-sendte-bekymringsmelding-vet-ikke-om-vi-vil-klare-aa-gi-elevne-vitnemaal-i-tide>
- Christensen, T. (2003). Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2003/0006/ddd/pdf/v/190801-newpublicmanagement.pdf>
- Digitaliseringsdirektoratet. (2021, Februar 7). Innovasjon og smidig metodikk. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.prosjektveiviseren.no/god-praksis/innovasjon-og-smidig-metodikk>
- Direktoratet for e-helse. (2018). Konseptutvalgutredning Nasjonal løsning for kommunal helse- og omsorgstjeneste. Direktoratet for e-helse. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://docplayer.me/104875122-En-innbygger-en-journal-konseptutvalgutredning-nasjonal-losning-for-kommunal-helse-og-omsorgstjeneste-hovedrapport-ie-1029.html>
- Direktoratet for e-helse. (2020, November 9). Akson – felles kommunal journal og helhetlig samhandling. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://ehelse.no/strategi/akson>
- Direktoratet for e-helse. (2020, April 21). Ny rapport om Akson: Slik skal vi få felles kommunal journal og helhetlig samhandling. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://ehelse.no/aktuelt/ny-rapport-om-akson-slik-skal-vi-fa-felles-kommunal-journal-og-helhetlig-samhandling>
- Direktoratet for e-helse. (u.d.). Akson. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://ehelse.no/tema/Akson>
- Drachmann, H. (2020, Februar 2). Læger: Næsten alt er blevet dårligere med Sundhedsplatformen. Hentet Mars 31, 2021 fra

<https://politiken.dk/indland/art7632247/L%C3%A6ger-N%C3%A6sten-alt-er-blevet-d%C3%A5rligere-med-Sundhedsplatformen>

Dvergsdal, H. (2019, Oktober 28). Digitalisering. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://snl.no/digitalisering>

European Commission. (2019). The Digital Economy and Society Index (DESI). Hentet Mars 30, 2021 fra <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>

Fange, P. Ø. (2020, Mars 9). Taper flere hundre millioner kroner på å lage Skole-Norges nye datasystem. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://www.nrk.no/osloogviken/kan-tape-300-millioner-pa-a-lage-visma-inschool-1.14934338>

Finansdepartementet. (2020, Januar 31). Digitaliseringsprosjekter i statens prosjektmodell. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/digitaliseringsprosjekter-i-statens-prosjektmodell/id2688320/>

Finne, H. (2019). Styring og gjennomføring av store statlige IKT-prosjekter Eksperters erfaringer og vurderinger. Trondheim: Ex ante akademisk forlag. Hentet Mars 31, 2021 fra https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1262010703/CONCEPT_56_norsk_B5_WEB.pdf/7b092027-3e2f-4b07-b2bc-7160073e7067?version=1.0

Giddens, A. (1994). Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics. Redwood City: Stanford University Press.

Gitmark, H. (2017, Oktober 17). Robotene kommer – hva svarer offentlig sektor? Hentet Mars 31, 2021 fra <https://tankesmienagenda.no/post/robotene-kommer-hva-svarer-offentlig-sektor/details>

Haraldsen, A. (2020, Februar 17). Akson-prosjektet, hva er alternativet? Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.digi.no/artikler/kommentar-akson-prosjektet-hva-er-alternativet/485377>

Hermansen, T., & Stigen, I. (2013). Ble det en bedre organisert stat? Nordisk administrativt tidsskrift. Hentet Mars 31, 2021

Hood, C. (1991, Mars). A Public Management for All Seasons? Public Administration, 69(1), s. 3-19. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Jambak, T. (2020, Februar 14). Visma InSchool – hvor ble partssamarbeidet av? Hentet Mars 30, 2021 fra <https://www.utdanningsnytt.no/partssamarbeid-teknologi-thom-jambak/visma-inschool-hvor-ble-partssamarbeidet-av/230012>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019, Juni 14). Én digital offentlig sektor: Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025. Hentet Mars 30, 2021 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/ikt-politikk/digitaliseringsstrategi-for-offentlig-sektor/id2612415/>

- Den norske legeforening (2020, Februar 4). Legeforeningens innspill til Akson sentralt styringsdokument v.0.8. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.legeforeningen.no/contentassets/42ff736f25d04a13981646ad48417699/legeforeningens-innspill-til-akson-sentralt-styringsdokument-v.0.8.pdf>
- Meyer, C., & Norman, V. D. (2019). Ikke for å konkurrere - Strategi for fellesskapets tjeneste. Bergen: Fagbokforlaget.
- Moe, S. (2019, Desember 8). 143 skoler skal ta i bruk Visma-system i 2020: – Det blir en løpende risikovurdering. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://e24.no/teknologi/i/Jow926/143-skoler-skal-ta-i-bruk-visma-system-i-2020-det-blir-en-loepende-risikovurdering>
- Moe, S. (2019, November 9). Læreropprør etter Vismas rekordkontrakt: – Uforsvarlig. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://e24.no/teknologi/i/e802GR/laereropproer-etter-vismas-rekordkontrakt-uforsvarlig>
- Politiet. (2018). Strategi for fremtidig IKT-funksjon i politiet. Oslo: Politiet. Hentet Mars 30, 2021 fra https://www.politiet.no/globalassets/05-om-oss/03-strategier-og-planer/strategi-for-fremtidig-ikt-funksjon-i-politiet_hoveddokument.pdf
- Regjeringen Stoltenberg 2. (2012, November 30). Meld. St. 9 (2012–2013) Melding til Stortinget Én innbygger – én journal. Hentet Mars 30, 2021 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/33a159683925472aa15ad74f27ad04cc/no/pdfs/stm201220130009000dddpdfs.pdf>
- Ruud, S., & Torset, N. S. (2020, Oktober 23). Oslo lager et alternativ til Akson. Mener det vil bli både bedre og billigere. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/LnAVp4/oslo-kommune-vil-lage-et-alternativ-til-akson>
- Steen, R. (2020, Januar 25). Elefanten i rommet. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2020/01/25/elefanten-i-rommet/>
- Stortinget. (2019-2020). Skriftlig spørsmål fra Torstein Tvedt Solberg (A) til kunnskaps- og integreringsministeren. Hentet Mars 30, 2021 fra Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=77837
- Storvik, A. G. (2019, Oktober 16). Fagmiljøer med hard kritikk mot Direktoratet for e-helse. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2019/10/16/fagmiljoer-med-hard-kritikk-mot-direktoratet-for-e-helse/>
- Storvik, A. G. (2019, Januar 13). Ny rapport peker på flere kritiske punkter i planer om kommunal journal-løsning. Hentet Mars 31, 2021 fra

<https://www.dagensmedisin.no/artikler/2019/01/13/ny-rapport-pek-er-pa-flere-kritiske-punkter-i-planer-om-kommunal-journal-losning/>

Storvik, A. G. (2019, Oktober 9). Refser gigantisk IT-prosjekt. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2019/10/09/refser-gigantisk-it-prosjekt/>

Storvik, A. G. (2020, Februar 7). Dette gjorde danskene feil da de innførte felles journal. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2020/02/07/dette-gjorde-danskene-feil-da-de-skulle-innfore-felles-journal/>

Storvik, A. G. (2020, Februar 13). IKT-direktørene i RHF-ene med knusende kritikk av Akson. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2020/02/13/ikt-direktorene-i-rhf-ene-med-knusende-kritikk-av-akson/>

Sunde, I., & Sunde, N. (2019). Det digitale er et hurtigtog – vitenskapelige perspektiver på politiarbeid, digitalisering og teknologi. Bergen: Fagbokforlaget.

Vestli, K. (2020, Januar 31). Akson: Vi lyttet – og fikk svar. Hentet Mars 31, 2021 fra <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2020/01/31/akson-vi-lyttet--og-fikk-svar/>

Wathne, C., Talberg, N., & Gundhus, H. (2019). Nærpolitireformen og polititets relasjon til publikum. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. Hentet Mars 30, 2021 fra https://oda.oslomet.no/bitstream/handle/10642/8915/r2019_01_Naerpolitireforme_n.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Dette notatet er skrevet av rådgiver i Tankesmien Agenda, Hilde Nagell. Forfatteren står ansvarlig for eventuelle feil og mangler i dokumentet. Ta gjerne kontakt dersom du finner slike.