

Digitalisering

Stavanger kommune, 2022



INNHOOLD

Oppdraget	5
Sammendrag	6
Kommunedirektørens kommentar	12
1 Innledning	13
1.1 Bakgrunn	13
1.1.1 Fra analog til digital – en transformasjon	14
1.2 Metode og data	16
1.3 Avgrensning	17
1.4 Begrepsavklaring	17
1.5 Organisering av rapporten	18
2 Utledning av revisjonskriterier	18
2.1 Strategisk digitaliseringsarbeid	19
2.2 Samordning og samarbeid	21
2.3 Innføring av digitale løsninger	21
2.3.1 Råd for å lykkes med digital omstilling	22
2.4 Revisjonskriterier	23
3 Organisering	24
3.1 Innledning	24
3.2 Innovasjon og støttetjenester	24
3.2.1 Stab innovasjon og støttetjenester	25
3.2.2 IT-avdelingen	25
3.2.3 Innovasjon og digitalisering	26
3.3 Smartby	27
3.4 E-helse og velferdsteknologi	28
4 Strategisk digitaliseringsarbeid	28
4.1 Innledning og revisjonskriterier	29
4.1.1 Revisjonskriterier	29
4.2 Stavanger kommunes planer og strategier	29
4.2.1 Digitaliseringsstrategi 2014-2029	30
4.2.2 Veikart og handlingsplan for smartbyen	33
4.2.3 Handlingsplan for velferdsteknologi (2018-2022)	34
4.3 Sentralisering og forankring	34

4.3.1	Sentralisering.....	34
4.3.2	Systemansvar.....	36
4.3.3	Forankring.....	38
4.4	Organisering og grensesnitt.....	40
4.4.1	«Det finnes potensielt flere miljøer som kan gjøre det samme».....	41
4.4.2	Koordinering og samhandling.....	43
4.5	Eksternt samarbeid.....	44
4.5.1	Samarbeid om fellesløsninger.....	44
4.5.2	Regionale digitaliseringsnettverk.....	45
4.6	Satsing på å bli en datadrevet organisasjon.....	47
4.6.1	Datasjø og åpne data.....	47
4.6.2	Robotisering og automatisering.....	50
4.7	Vurdering.....	57
5	Prosjektarbeid.....	59
5.1	Innledning og revisjonskriterier.....	60
5.1.1	Revisjonskriterier.....	60
5.2	Utvikling og implementering av prosjekter i Innovasjon og digitalisering.....	61
5.2.1	Formalisering av metodeverk.....	61
5.2.2	Prosjektveiviseren i Stavanger kommune.....	63
5.2.3	Organisering av prosjekter.....	64
5.2.4	Gevinstrealisering.....	65
5.2.5	Eksempel på prosjekt – RPA.....	66
5.3	Utvikling og implementering av prosjekter i Smartby.....	70
5.3.1	Smartbyens metode – Smartbyprosessen.....	70
5.3.2	Organisering av prosjekter i Smartby.....	72
5.3.3	Eksempel på prosjekt – Mitt Stavanger.....	73
5.3.4	Eksempel på prosjekt – Kvikktest lervig.....	75
5.4	Utvikling og implementering av prosjekter i E-helse og velferdsteknologi.....	79
5.4.1	Metodeverk.....	79
5.4.2	Eksempel på prosjekt – Medisindispensere.....	81
5.4.3	Eksempel på prosjekt – Spider.....	83
5.5	Utfordringer og suksesskriterier i prosjektarbeidet.....	85
5.5.1	Kjennetegn på prosjekter som lykkes.....	85
5.5.2	Fordeler og ulemper med metodeverket.....	86
5.5.3	Gevinstarbeidet.....	89

5.6	Vurdering.....	91
6	Læring.....	94
6.1	Innledning og revisjonskriterier.....	94
6.1.1	Revisjonskriterier	94
6.2	Omstilling og organisasjonsutvikling.....	95
6.2.1	Kompetansehevingstiltak	95
6.2.2	Fra teknologifokus til organisasjonsutvikling	96
6.2.3	Forutsetninger for å lykkes.....	96
6.3	Vurdering.....	101
7	Konklusjon og anbefalinger.....	103
	Vedlegg	105

OPPDRAGET

<p><u>Bestilling:</u></p> <p>Kontrollutvalget i Stavanger bestilte i møte 30.11.2020 en forvaltningsrevisjon om digitalisering.</p>	<p><u>Problemstillinger:</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Hvordan fungerer kommunens strategiske digitaliseringsarbeid?<ul style="list-style-type: none">○ Hva er status for kommunens digitale satsing?○ Bygger kommunens organisering opp under den digitale satsingen?• Hvordan fungerer samhandlingen/samarbeidet i digitaliseringsprosjekter?• Hvordan lykkes kommunen med utvikling og implementering av digitaliseringsprosjekter?<ul style="list-style-type: none">○ Hva kjennetegner prosjekter som lykkes?○ Hva er de mest sentrale utfordringene?• Hvordan sikres læring?
<p><u>Formål:</u></p> <p>Formålet med prosjektet er å vurdere kommunens systematiske digitaliseringsarbeid, herunder kommunens satsinger på Smartby og velferdsteknologi, og hvordan kommunen arbeider for å hente ut læringseffekter.</p>	

I kontrollutvalgsmøtet den 30.11.2020 ble det lagt til følgende tilleggsproblemstillinger:

- Er det en klar ledelsesmessig forankring på hva smartby-arbeidet og digitaliseringsarbeidet skal være, hvilke problemstillinger som angripes og hva man vil oppnå?
- I hvilken grad bidrar dagens smartby-prosjekter og digitaliseringsarbeid til bedre løsninger på de praktiske utfordringene, ressursmessig og behovsmessig, som kommunens tjenester står overfor?

Disse er innarbeidet og besvart i relevante deler av rapporten.

Prosjektleder har vært forvaltningsrevisor Frøy Losnedal, i samarbeid med senior forvaltningsrevisor Linn Christin Rustøen. Rapporten er kvalitetssikret av leder for forvaltningsrevisjon, Silje Nygård.

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet har vært å vurdere kommunens systematiske digitaliseringsarbeid, herunder kommunens satsinger på Smartby og velferdsteknologi, og hvordan kommunen arbeider for å hente ut læringseffekter. De viktigste datakildene i prosjektet har vært intervjuer med ansatte på både direktørnivå, mellomledernivå og øvrige ansatte. I tillegg er en rekke dokumenter, planer og rutiner gjennomgått.

Hovedinntrykk

Hovedinntrykket vårt er at Stavanger kommune har en tydelig og systematisk digital satsing, og en rekke styringsverktøy som sikrer felles retning og tydelig prioritering av digitaliseringsarbeidet. Satsingen har vært et fokus over tid, men fikk økt fart og forankring som følge av omorganiseringen. På overordnet nivå oppfattes kommunen å arbeide med innovasjon og digitalisering på en profesjonell og strukturert måte, og dette vurderes å gi gode rammer for å lykkes med den videre satsingen. Utfordringene med digitaliseringsarbeidet oppfattes å i hovedsak være knyttet til involvering av hele organisasjonen og implementering av løsninger.

Det strategiske digitaliseringsarbeidet

Organisering

Selv om alle tjenesteområdene i kommunen har et desentralisert ansvar i å understøtte den digitale omstillingen, kan hovedansvaret for kommunens digitale satsing sies å være fordelt på de tre avdelingene *E-helse og velferdsteknologi*, *Innovasjon og digitalisering* og *Smartby*, som igjen ligger under tre forskjellige direktørområder. Mens digitaliseringen som foregår internt i kommunen, dvs. drift, styring, forbedring og utvikling, er sentralisert til Innovasjon og digitalisering, har Smartby sitt hovedfokus på utadrettet virksomhet rettet mot næringsliv og innbyggere. E-helse og velferdsteknologi har ansvar for implementering av E-helse og velferdsteknologiske løsninger.

Hovedinntrykket vårt er at omorganiseringen av Stavanger kommune medførte en sentralisering og tydeligere forankring av ansvar og arbeidsoppgaver knyttet til kommunens digitaliseringsarbeid. Dette vurderes å legge til rette for standardisering og profesjonalisering av metodikk og verktøy for gjennomføring av utviklingsprosjekter, sikre tydelig prioritering og ressursstyring, og øke kraften i digitaliseringsarbeidet. Innplasseringene i de tre ulike direktørområdene oppfattes også å samsvare med de tre avdelingene sine mandat som sådan.

Samtidig har organiseringen også noen fallgruver som det er viktig å være bevisst på. Én fallgrube er at ansvarsområdene/rollene til de forskjellige avdelingene er/blir uklare, og det er ikke nødvendigvis tydelig for organisasjonen hvorvidt de skal henvende seg til IT, Innovasjon og

digitalisering eller Smartby. Samtidig er en risiko med sentraliseringen av det interne digitaliseringsarbeidet til én avdeling, at avstanden til tjenesteområdene blir større. Det settes også spørsmål ved nytten av en slik sentralisering hvis ikke de respektive tjenesteområdene også blir mer datadrevne.

Gjennomgangen viser at prosjekter i all hovedsak blir initiert fra overordnet nivå, og ansatte i andre avdelinger viser til at kjennskap til ansatte i Innovasjon og digitalisering senker terskelen for å ta kontakt. Både av intervjuer, utførte tiltak og strategier og programmer framgår det samtidig en tydelig bevissthet rundt at det er i implementering, omstilling og gjennomføring av endringer at utfordringene til kommunen ligger. Etter vår vurdering kan et tiltak som sektor-/tjenestespesifikke rådgivere bidra til å styrke den digitale satsingen i tjenesteområdene, og øke kunnskapen om hva digitalisering og IKT-løsninger kan bidra med i forbedrings- og innovasjonsarbeidet. For det første kan en oversikt over hva som foregår ute i tjenesteområdene legge til rette for tilpasset innovasjonsstøtte og utnyttelse av kompetansen som Innovasjon og digitalisering besitter. For det andre kan det også bidra til å gjøre tjenesteområdene kjent med hva avdelingen kan bidra med, og senke terskelen til å ta kontakt. Endelig kan en slik organisering understøtte deling og læring mellom de ulike tjenesteområdene.

De tre avdelingene er organisert under tre forskjellige direktørområder, og gjennomgangen viser at avstanden kan medføre at ansvarsområdene blir uklare. Det er iverksatt tiltak for å forhindre dette, og samarbeid på tvers oppfattes å være høyt prioritert i intervjuene. Et unntak her er avdeling for E-helse og velferdsteknologi, som til tross for faste treffpunkt med både Innovasjon og digitalisering og Smartby, og handlingsplanens tydelige anbefaling om samarbeid på tvers, i liten grad har klart å prioritere samarbeidet så langt. Dette må ses i sammenheng med ekstrabelastningen avdelingen har hatt under pandemien, som har påvirket avdelingens kapasitet til samarbeid. Samtidig erkjenner intervjuede fra avdelingen at de kunne hatt god nytte av å samarbeide med innovasjonsmiljøet, og dette er etter vår vurdering et viktig læringspunkt å ha med seg i det videre arbeidet.

En bør i det videre undersøke hvordan det kan legges til rette for at også E-helse og velferdsteknologi kan nyttiggjøre seg av samarbeidet med Innovasjon og digitalisering og Smartby, for å i større grad oppnå synergieffekter på tvers og styrke den helhetlige digitale satsingen. Dette fordrer at avdelingen framover har kapasitet til å prioritere samarbeidet.

Forankring

Stavanger kommune har definert flere mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet, og den digitale satsingen er i så måte godt forankret i kommunens overordnede planverk. Gjennomgangen viser at den digitale satsingen også er tydelig forankret hos kommunedirektøren og kommunedirektørens ledergruppe, og i tillegg har en sterk politisk forankring.

Forankringen gjenspeiles også gjennom betydelige avsatte midler. Siden 2017 har det vært avsatt et digitaliseringsfond som skal sørge for en mer robust finansiering av prosjekter, og økt

finansiell styrke til digitalisering som sådan. Gjennomgangen viser likevel at det tok lang tid før det ble disponert midler fra fondet, og at disse i hovedsak er brukt til å finansiere typiske «engangsaktiviteter». Basert på finansieringen som er stilt til rådighet, erkjenner kommunen at de kan få opp et større moment enn det som er i dag. Dette er en oppfatning vi deler. Det er betydelige midler som er avsatt på digitaliseringsfondet, og det bør vurderes hvordan disse best kan utnyttes for å få opp tempoet i digitaliseringsarbeidet til kommunen.

Vi mener også at kommunen bør ta en ny gjennomgang av digitaliseringsfondet og vurderer hvilke type prosjekter og i hvilke tilfeller digitaliseringsfondet skal brukes, samt hvorvidt og hvordan gevinster eventuelt skal tilbakeføres til fondet.

Digitalt førstevalg

Å tilby brukere *digitalt førstevalg* har vært et mål i nasjonale planer og strategier siden 2012, og er også én av tre målsetninger i Stavanger kommunes digitaliseringsstrategi. Digitalt førstevalg innebærer blant annet at innbyggere skal kunne gi offentlig sektor informasjon digitalt, at brukeren får svar på henvendelser digitalt, og at forvaltningen ikke spør på nytt om noe brukeren allerede har opplyst om eller som forvaltningen har kunnskap om fra andre kilder – også kalt «kun én gang»-prinsippet. Digitalt førstevalg bidrar også til at ressurser kan frigjøres og omdisponeres, og bidrar dermed til effektive arbeidsprosesser.

De siste årene har flere manuelle arbeidsprosesser i Stavanger kommune blitt forenklet og forbedret gjennom bruk av nye digitale løsninger. En gjennomgang av hvilke deler av arbeidsprosessen som er automatisert ved søknad om kommunale tjenester, viser likevel at et fåtall av tjenestene tilbyr digitalt førstevalg. Etter vår vurdering bør kommunen kartlegge hvordan digitalt førstevalg best kan fullføres på de enkelte områder, og utarbeide konkrete planer for dette. At kommunen er i gang med et RPA-prosjekt¹ er derfor positivt, og gir gode forutsetninger for videre retning.

Prosjektarbeid

Staben i Innovasjon og støttetjenester har ansvar for direktørområdets prosjektportefølje, noe som skal bidra til at kommunen når de strategiske målene og styrer i én felles retning. Samtidig finnes ingen oversikt over kommunens samlede digitaliseringsprosjekter og -initiativ. Erfaringer fra andre kommuner viser at en slik oversikt gjør det mulig å se helheten i kommunens totale satsing på digitalisering, i tillegg til at det sikrer at planlagte og pågående digitaliseringstiltak er i tråd

¹ Robotisert prosessautomatisering (RPA) er en teknologi som kan minimere, og enkelte steder eliminere, manuelle arbeidsprosesser.

med digitaliseringsstrategien. Også Stavanger kommune har løftet fram at en slik oversikt vil kunne utgjøre et godt beslutningsgrunnlag for å foreta tverrgående prioriteringer og samordning på tvers av sektorene. Etter vår vurdering kan et slikt tiltak/oversikt bidra til å sikre enda tydeligere prioritering og felles retning på digitaliseringsarbeidet.

Prosjektmetodikk

Hovedinntrykket vårt er at Innovasjon og digitalisering og Smartby, gjennom standardiserte verktøy for prosjektgjennomføring, har profesjonalisert planleggingen og gjennomføringen av digitaliseringsprosjekter tilpasset deres mandat og rolle i kommunen. Når det gjelder avdeling for E-helse og velferdsteknologi får vi ulik informasjon om hvorvidt og hvilket metodeverk de bruker. Dette fremstår som uklart, og anses som nødvendig å få satt i system. Enkelte savner en bedre struktur og kompetanse på innføring av løsninger og prosjektmetodikk, og det tas til orde for et rammeverk som er enkelt, presist og tilpasset ulike behov.

Etter vår vurdering underbygger også dette behovet for å styrke samarbeidet mellom Innovasjon og digitalisering og E-helse og velferdsteknologi. Til tross for at E-helse og velferdsteknologi i løpet av fjoråret har hatt en rekke vellykkede implementeringer og oppskalering av eksisterende løsninger, vises det samtidig til utfordringer med å overlevere løsninger til driftsmiljøet. I det videre arbeidet oppfattes derfor E-helse og velferdsteknologi å kunne ha god nytte av prosjektstøtte av Innovasjon og digitalisering, som med deres kompetanse og rolle som «ekstramuskel» potensielt kan bidra til å i større grad sikre de videre implementeringsprosessene. Både i form av kompetansedeling i det som blir etterspurt, i tillegg til potensielle synergieffekter som kommer av avdelingens oversikt over og erfaringer med digitaliseringsarbeidet i andre deler av kommunen. I en slik prosess vil det likevel være nyttig å ha en god dialog rundt *hva* avdelingen i så fall kan ha nytte av bistand til i konkrete prosjekter, og hvordan det skal organiseres.

Gevinster

Nesten samtlige intervjuede mener at gevinstarbeidet er utfordrende. Etter vår vurdering jobbes det systematisk med planleggingen av gevinstene, men ikke like systematisk med å faktisk realisere dem. Det er også selve realiseringen av gevinstene som betegnes som mest utfordrende. Årsakene ser ut til å være sammensatte. I noen tilfeller har endringene tatt lenger tid enn planlagt, og medarbeidere fortsetter å jobbe etter samme metoder og prosesser som tidligere.

Ofte er det avdelingene/tjenesteområdene (linjen) som skal hente ut gevinstene, og foreløpig er det ikke laget planer for oppfølging av gevinster. Samtidig vises det til at en har en vei å gå for å få gevinstene forankret i tjenesteområdene/virksomhetene, og å bli mer konkrete på hva utfallet av gevinstene vil være. God planlegging av gevinstuttaket skal i utgangspunktet legge til rette for dette, ved at utøvende enheter får tydelige forventninger til hvilke gevinstuttak som skal

realiseres. Vi er av den oppfatning at tett samarbeid med linjen og tydelig ansvars plassering for selve realiseringen i linjen er avgjørende for å nå målsetningene. I den forbindelse vil vi løfte det fram som positivt at det er etablert et program, «Omstilling 2025», som skal bistå linjen med å hente ut gevinster. Dette vil etter vår vurdering være nyttig for å bygge opp en større systematikk i selve realiseringsfasen.

Hva skal til for å lykkes?

De intervjuede fra de tre avdelingene har stor bevissthet rundt hva som skal til for at kommunen skal lykkes med den digitale satsingen, og kommunen vurderes å ha styringsverktøyene og kompetansen som skal til, på overordnet nivå, for å ha en helhetlig digital satsing. Til tross for dette viser læringen fra ulike digitaliseringsprosjekter utfordringer med implementering og oppskalering. Årsakene ser ut til å være sammensatte.

Det vises til at flere avdelinger gjerne har behov for hjelp, men ikke ønsker hjelp, enten fordi de er usikre på verdien av hjelpen, eller fordi de ønsker å drive utviklingen på sitt vis. Samtidig vises det til at stor arbeidsmengde fører til manglende kapasitet til å kjenne behovet og se mulighetene som finnes i en vanlig, travel driftssituasjon. Dette kan igjen manifestere seg som motstand mot endringer, men ser også ut til å være knyttet til forskjeller i digital modenhet og kultur på den enkelte arbeidsplass.

Etter vår vurdering kan dette tyde på at selv om omstillingen er sterkt forankret i toppledelsen, er den svakere nedover i organisasjonen. Dette kommer også til uttrykk ved at prosessene stort sett blir initiert og drevet fram av de tre avdelingene (Innovasjon og digitalisering, Smartby, E-helse og velferdsteknologi). I den forbindelse vurderes det som viktig at resten av organisasjonen får belyst behovene for digitalisering gjennom å vise til fremtidige trender og hvilke konsekvenser det vil få for kommunen dersom man ikke benytter seg av tilgjengelig teknologi for å effektivisere og forbedre tjenestene. Å involvere medarbeidere vurderes her som avgjørende for å øke forståelsen for endringsbehovet. Flere påpeker at koronapandemien har vist hvordan et tydelig, felles mål kan fungere som en katalysator for rask endring. Det skapte en historie, et behov, en forståelse og en forankring for hvorfor digitalisering og omstilling var nødvendig. Dette utgjør et viktig læringspunkt å ta med seg videre i arbeidet.

En helhetlig forankring til omstilling på alle nivåene i organisasjonen vil bidra til at endringsprosesser får større legitimitet, samtidig som involverte medarbeidere vil ivareta en viktig informasjons- og motivasjonsfunksjon ute i de utøvende enhetene. I Bergen har det blant annet blitt satset på å styrke og utvikle «endringsagenter» på de ulike driftsenhetene hvor omstillingsprosesser gjennomføres. Etter vår vurdering bør kommunen vurdere hvorvidt dette kan være et aktuelt tiltak. Ildsjeler, eller endringsagenter, ute i virksomhetene kan være et nyttig grep for å styrke satsingen i virksomhetene, bidra til kulturbygging, formidle og forankre omstillingen, og fungere som mobilisator for endring.

Anbefalinger/læringspunkter:

Noen av anbefalingene nedenfor må ses i lys av pandemien og den medfølgende ekstrasbelastningen særlig avdeling for E-helse og velferdsteknologi har hatt i perioden. Disse anbefalingene er å betrakte som *læringspunkter* vi anser som viktige å ha med seg i det videre arbeidet med kommunens digitale satsing.

Vi anbefaler kommunen å:

- Vurdere å utarbeide en oversikt over kommunens samlede digitaliseringsprosjekter og -initiativ.
- Iverksette tiltak for å styrke samarbeidet på tvers, både horisontalt (mellom ulike tjenesteområder) og vertikalt (nedover i organisasjonen). Herunder;
 - Undersøke hvordan E-helse og velferdsteknologi kan settes i stand til å i større grad prioritere samarbeidet med Innovasjon og digitalisering og Smartby.
 - Undersøke hvordan kompetansen til Innovasjon og digitalisering best kan utnyttes for å bistå organisasjonen i arbeidet med å bli mer datadrevet.
 - Vurdere tiltak for å forankre den digitale satsingen/omstillingen nedover i organisasjonen.
- Kartlegge hvordan digitalt førstevalg best kan fullføres, og utarbeide konkrete planer for dette.
- Foreta en ny gjennomgang av hvordan digitaliseringsfondet best kan utnyttes for å intensivere digitaliseringsarbeidet ytterligere.
- Iverksette tiltak for å sikre implementering av nye løsninger.
- Sikre planer for å hente ut gevinster gjennom tettere samarbeid med avdelinger/tjenesteområder og tydelig ansvars plassering for selve gevinstrealiseringen.

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTAR

Kommunedirektørens kommentar mottatt 10.03.22.

Kommunedirektøren viser til forvaltningsrevisjon om digitalisering utført av Rogaland Revisjon, etter bestilling fra kontrollutvalget 30.11.2020. Formålet med forvaltningsrevisjonen var å «...vurdere kommunens systematiske digitaliseringsarbeid, herunder kommunens satsninger på Smartby og velferdsteknologi, og hvordan kommunen arbeider for å hente ut læringseffekter.». Det ble i tillegg utarbeidet seks problemstillinger, som utredningen hadde til formål å belyse. Rapporten er omfattende i substans, og utgjør om lag 100 sider, inklusive kildehenvisninger.

Innledningsvis vil kommunedirektøren takke Rogaland revisjon for utført forvaltningsrevisjon, og samarbeid, innenfor digitaliseringsområdet. Revisjonen har pågått lenge, og har gitt kommunen en overordnet bekreftelse på sin satsning på digitalisering og hvordan kommunedirektøren har organisert arbeidet. Kommunens satsning på digitalisering har naturligvis på noen områder blitt intensivert og på andre forsinket som følge av pandemien. Denne dualiteten er verdt å merke seg.

Kommunedirektøren registrerer og tar til etterretning at revisors hovedinntrykk er at «Stavanger kommune har en tydelig og systematisk digital satsning, og en rekke styringsverktøy som sikrer felles retning og tydelig prioritering av digitaliseringsarbeidet.».

Videre registrerer kommunedirektøren at revisjonen har utarbeidet seks hovedlæringspunkter. Flere av punktene jobbes det aktivt med, herunder en kontinuerlig utvikling av samarbeid internt, utvikling av kommunens porteføljeoversikt, og arbeidet med gevinstrealisering. Gevinstrealisering blir særlig viktig å jobbe aktivt med videre, og er følgelig blitt løftet opp som et sentralt fokusområde i programmet Omstilling 2025.

Det er kommunedirektørens vurdering at forvaltningsrevisjonen har innhentet og vurdert en betydelig mengde data, herunder relevante styrende dokumenter, i tillegg til informasjon fra respondenter i relevante nøkkelstillinger i organisasjonen. Likevel har kommunedirektørens notert seg at revisjonen ikke synes å ha innhentet informasjon fra tjenesteområdene som de ulike digitaliseringsmiljøene skal understøtte, som kunne gitt et bilde på i hvilken grad tjenesteområder og avdelinger opplever støtte. Man kunne med fordel belyst digitaliseringsområdet bredere, ved å innhente informasjon fra flere respondenter.

Avslutningsvis vil kommunedirektøren opplyse at Stavanger kommune har som målsetning å revitalisere kommunens IKT- og digitaliseringsstrategi og strategi for Smartby i 2022. Disse dokumentene vil både beskrive et oppdatert utfordringsbilde, i tillegg til å gi kommunen fornyet retning, og vitalitet i arbeidet.

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

Byer over hele verden står overfor utfordringer knyttet til økende urbanisering, utilfredsstillende infrastruktur, større krav og forventninger fra innbyggerne, høyere teknologisk endringstakt, og en økende andel eldre i befolkningen. Disse samfunnsutfordringene utfordrer byene til å finne smartere og mer effektive løsninger. Samtidig har Covid-19 synliggjort at satsing på økt innovasjon og digitalisering er avgjørende både for å kunne levere gode tjenester i dag, og for å kunne møte samfunnsutfordringer framover.

Storbykommunene kan sies å stå overfor tre store utfordringer årene framover:

1. **Nasjonale utfordringer og ny arbeidsdeling:** kommunene og storbyregionene skal ta et mye større ansvar for offentlig forvaltning og tjenesteyting i årene fremover i samsvar med blant annet regionreformen. Enten det er snakk om klimatilpasning med smartere byer og samferdsel, eller å avlaste spesialisthelsetjenesten med et mer omfattende helse- og omsorgstilbud lokalt i primærhelsetjenesten, er konklusjonen uansett at storbykommunene vil få flere og mer komplekse oppgaver i årene fremover.
2. **Innbyggernes forventninger:** innbyggerne har stadig økte forventninger til tjenestetilbudet som ytes fra de store byene. Vi sammenlikner nå gjerne offentlige tjenester med våre brukeropplevelser fra privat sektor og står ikke lenger «med lua i hånda»: økt rettsliggjøring av kommunale tjenester og et forbrukerperspektiv betyr helt andre forventninger til omstilling og service i fremtiden.
3. **Økonomisk bærekraft og demografiske endringer:** det kommer tydelig frem i blant annet regjeringens perspektivmelding at også kommunene må forvente betydelige endringer i det økonomiske handlingsrommet de neste tiårene. Det er flere grunner til at det vil bli et langt sterkere press på de offentlige finansene fremover, og det skyldes faktorer både på inntekts- og utgiftssiden. Inntektene fra olje- og gassindustrien er ventet å falle og det blir færre skattebetalere i arbeidslivet relativt til antall innbyggere som vil stå utenfor arbeidslivet pga. demografiske endringer. Samtidig er utgiftene ventet å øke, med forventning om økt tilbud av velferdstjenester med stadig høyere kvalitet.

Særlig vil den kommunale helse- og velferdssektoren stå overfor betydelige utfordringer med kapasitet i årene som kommer. Det er flere årsaker til dette; den demografiske og samfunnsmessige utviklingen med flere eldre, færre yrkesaktive, økte kvalitetskrav og reduserte ressurser. Flere oppgaver er, og forventes å bli, overført fra spesialisthelsetjenesten til kommunehelsetjenesten. Pasienter skrives raskere ut fra sykehus og brukere skal bo hjemme med større utfordringer enn tidligere.

Tjenester til mennesker med nedsatt funksjonsnivå vil fordre økt innsats de kommende årene. Stavanger kommune har en jevn tilvekst hvert år av personer med behov for tilrettelagt

boligtilbud og omfattende helse- og velferdstjenester med et livsløpsperspektiv. Levealderen for mennesker med ulike funksjonsnedsettelse øker. Kommunen må derfor levere tjenester over en lengre periode enn tidligere, og må planlegge for tjenester gjennom et helt liv.

Det er uttalt at framtidens helse- og velferdstjenester ikke kan løses med flere hender og mer midler. Det er nødvendig med bedre og billigere tjenester innenfor vedtatte juridiske og finansielle rammer. Innovasjon er nødvendig for at færre ansatte i fremtiden skal kunne levere effektive tjenester av god kvalitet til flere innbyggere. I helse- og velferdssektoren er det behov for å finne nye måter å levere tjenester på som bedrer både kvalitet og effektivitet. Gevinster kan ikke realiseres før innovasjon er implementert, og prosessen fra utprøving til drift er utfordrende og viktig.

Digitalisering representerer en mulighet til å håndtere disse økte forventningene på en mer bærekraftig måte. I den nasjonale digitaliseringsstrategien framgår det at Norge som sådan har et godt utgangspunkt med gode grunndataregistre, godt utbygd digital infrastruktur og høy digital kompetanse i befolkningen. OECD påpeker i sin Digital Government Review of Norway² fra 2017, at Norge er et av de landene som har kommet lengst når det gjelder digitalisering.

1.1.1 FRA ANALOG TIL DIGITAL – EN TRANSFORMASJON

I digitaliseringsrundskrivet fra kommunal- og moderniseringsdepartementet (H-5/19) defineres digitalisering som å ta i bruk ny teknologi for å fornye, forenkle og forbedre. Gjennom digitalisering skal man kunne tilby tjenester som er enkle å bruke, effektive og pålitelige. Digitaliseringsarbeidet handler ikke bare om hva som skal digitaliseres, men hvordan digitalisering kan skape innovasjon og bidra til effektivisering.

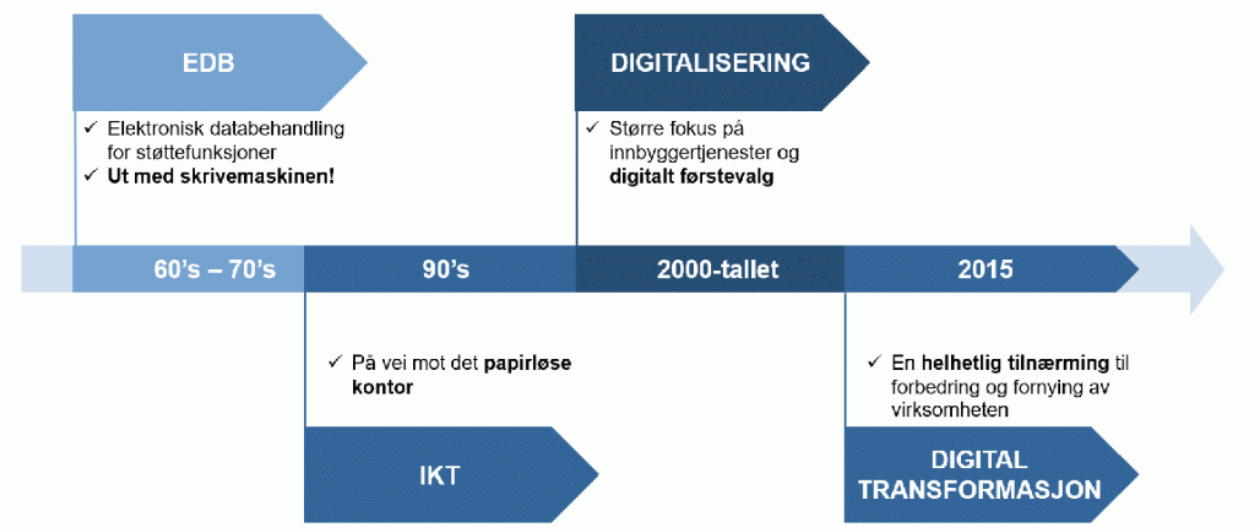
For å møte større krav til en effektiv, brukervennlig og åpen forvaltning er det ofte ikke tilstrekkelig å digitalisere dagens tjenester og prosesser. I stedet må man tenke nytt og løse samfunnsoppdrag på nye måter. Digitalisering er dermed en forutsetning for, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig, for *digital transformasjon*. Digital transformasjon er ikke å digitalisere dagens tjenester og prosesser, men en prosess, en endring og en redesign av virksomheten på alle nivå. Det innebærer en omfattende endring, og ikke bare en justering, av de grunnleggende måtene virksomheter løser oppgavene på ved hjelp av teknologi. Dette betyr at virksomhetene gjennomgår radikale endringer med mål om bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning. En slik tilnærming kan medføre at organisasjonen må endres, ansvar flyttes, regelverket skrives om, eller prosesser designes på nytt. Det handler like mye om endringsledelse, kompetanse- og organisasjonsutvikling, forvaltningspolitikk og -utvikling, som teknologi³.

² [OECD Digital Government Review of Norway 2017](#)

³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*.

Figuren nedenfor viser utviklingen fra elektronisk databehandling til digital transformasjon:

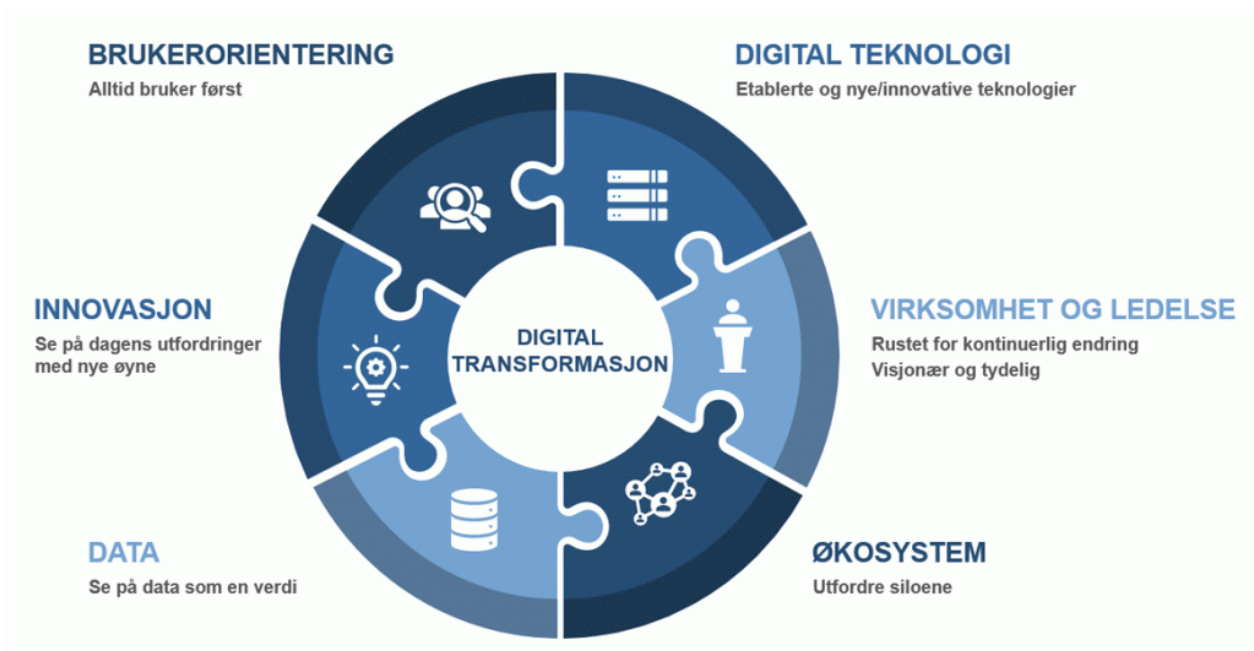
Figur 1: Tidslinje fra EDB til digital transformasjon



Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

Digital transformasjon omfatter mye. Digitaliseringsdirektoratet mener følgende tema er særlig viktig for offentlig forvaltning:

Figur 2: Tema som er viktige for offentlig forvaltning



Kilde: Digitaliseringsdirektoratet

1.2 METODE OG DATA

I prosjektet har vi gjennomgått relevante plandokumenter knyttet til digitalisering i Stavanger kommune. Dokumentene som er gjennomgått omfatter blant annet planer og strategier for digitaliseringsarbeidet på ulike nivåer i kommunen, samt rutiner og prosedyrer som beskriver organiseringen av digitaliseringsarbeidet og oppgave- og ansvarsfordelingen. Vi har også mottatt og gjennomgått en rekke dokumenter knyttet til prosjektgjennomføring generelt og konkrete prosjekter spesielt.

Det er gjennomført intervjuer med 18 personer, fra direktørnivå, avdelingsledere og andre ansatte i relevante avdelinger i kommunen. I tre tilfeller har det blitt gjennomført oppfølgingsintervju. For sammenligning med andre storbykommuner er representanter fra Bergen og Bærum kommune også intervjuet.

Vår vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

1.3 AVGRENSNING

I vår gjennomgang har vi ikke vurdert de enkelte digitale løsningene i forhold til informasjonssikkerhet. Fokuset har vært mer på kommunens digitale strategi og samarbeid mellom ulike avdelinger i kommunen.

1.4 BEGREPSAVKLARING⁴

IT: informasjonsteknologi. En teknologi der informasjon bearbeides, lagres og formidles.

IKT: informasjons- og kommunikasjonsteknologi, omfatter teknologi for innsamling, lagring, behandling, overføring og presentasjon av informasjon.

Arkitektur: arkitektur i denne sammenheng er som en reguleringsplan for bruk av IKT. En IT-arkitekt jobber for at ulike IKT-løsninger skal passe sammen og benyttes i sammenheng.

Infrastruktur: IT-infrastruktur består av alle komponenter som spiller en rolle i IKT-operasjoner. Komponentene kan være hardware, software, nettverk-ressurser og tjenester som er nødvendige for å drive en bedrifts IT-miljø.

Integrasjon: sammenslutning av enheter til en større enhet, eller til et nært samarbeid.

Nasjonale felleskomponenter: felleskomponenter er IT-komponenter som utvikles og forvaltes av minst to sektorer. For å unngå at flere virksomheter i offentlig sektor utvikler den samme funksjonaliteten, er det etablert en rekke felleskomponenter. Eksempler: Altinn, Digipost, ID-porten

Stordata: teknologi gjør det mulig å analysere større og mer komplekse datamengder hurtigere og mer nøyaktig enn tidligere.

Velferdsteknologi: teknologisk assistanse som bidrar til økt trygghet, sikkerhet, sosial deltakelse, mobilitet og fysisk og kulturell aktivitet, og styrker den enkeltes evne til å klare seg selv i hverdagen til tross for sykdom og sosial, psykisk eller fysisk nedsatt funksjonsevne.

⁴ Vi legger til grunn definisjonene slik det framgår av kommunens IKT-strategi og handlingsplan for velferdsteknologi.

1.5 ORGANISERING AV RAPPORTEN

Kapittel 2 viser utledningen av revisjonskriteriene.

Kapittel 3 gir en oversikt over hvordan digitaliseringsarbeidet er organisert i Stavanger kommune, og en beskrivelse av de viktigste avdelingene knyttet til digitalisering.

I **kapittel 4** tar vi for oss kommunens strategiske digitaliseringsarbeid, i form av organisering, forankring og overordnet samarbeid. Kapitlet inkluderer også status for kommunens digitale satsning, hvor fokuset vil rettes mot kommunens satsing på å bli en datadrevet organisasjon.

Kapittel 5 omhandler prosjektarbeidet i de tre avdelingene Innovasjon og digitalisering, Smartby og E-helse og velferdsteknologi. Vi ser nærmere på prosjektmetodikk og utvikling og implementering av prosjekter.

Kapittel 6 tar utgangspunkt i funnene i de andre kapitlene, men utvide perspektivet til å se på suksesskriterier og utfordringer knyttet til omstilling generelt. Har man klart å samle erfaringene man har gjort seg slik at man lærer på tvers?

Kapittel 7 omfatter en konklusjon og anbefalingene fra gjennomgangen av digitaliseringsarbeidet i Stavanger kommune. Selv om kapittel 4-6 inneholder vurderinger opp mot de respektive revisjonskriteriene, har vi valgt å presentere anbefalingene samlet i kapittel 7 ettersom disse omfatter tema som går igjen i flere av problemstillingene.

2 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er elementer som inneholder krav eller forventninger, og vil bli brukt til å vurdere funn i de undersøkelser som gjennomføres. Kriterier skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området.

I dagens lovverk er det få krav knyttet til digitalisering. Det finnes likevel flere nasjonale og lokale strategier og planer som legger føringer for digitalisering, i tillegg til forskningsrapporter som sier noe om god praksis. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- KS (2018) *Lederutfordringer i digitale omstillingsprosesser*. FoU-prosjekt nr.174031

- Stavanger kommunes planer og strategier

2.1 STRATEGISK DIGITALISERINGSARBEID

En systematisk tilnærming til arbeidet med å digitalisere de ulike kommunale tjenestene er viktig for å sikre fremdrift i arbeidet med å nå en av hovedmålsetningene i regjeringens IKT-politikk: «*En brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning*» (Meld. St. 27 2015-2016). God styring og kontroll i kommunen er en forutsetning for effektivitet i komplekse endringsprosesser og for å nå nasjonale mål. For å sikre systematisk tilnærming legges det til grunn at Stavanger kommune har på plass planer og **strategier** også på IKT-området.

FoU-rapporten fra KS, *Lederutfordringer i digitale omstillingsprosesser* (2018)⁵, understreker at den digitale omstillingen må være tydelig forankret på både politisk og administrativt nivå. Internkontrollen i en kommune skal vise hvordan ansvar og myndighet er fordelt. Det legges derfor til grunn i undersøkelsen at en systematisk tilnærming til digitalisering i kommunen krever en tydelig **forankring** av ansvar og oppgaver i dette arbeidet.

I Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge* pekes det på viktigheten av å sette brukerens behov i sentrum. Målet er at brukernes møte med offentlig sektor skal oppleves sammenhengende og effektivt, som én digital offentlig sektor. I dette vektlegges betydningen av å gi brukerne et **digitalt førstevalg**. Også i Stavanger kommunes digitaliseringsstrategi⁶ er det å gi innbyggere, næringsliv og ansatte et reelt digitalt førstevalg én av tre målsetninger.

Digitalt førstevalg innebærer at forvaltningen så langt som mulig er tilgjengelig på nett, og at nettbaserte tjenester er hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med brukerne. Innbyggere må altså aktivt velge manuelle løsninger hvis de foretrekker det. Digitalt førstevalg har vært et mål siden 2012⁷, og med *Digital agenda* legger regjeringen ytterligere føringer for å ta arbeidet med digitalt førstevalg et skritt videre. Dette innebærer blant annet at innbyggere skal kunne gi offentlig sektor informasjon digitalt, at brukeren får svar på henvendelser digitalt, og at forvaltningen ikke spør på nytt om noe brukeren allerede har opplyst om eller som forvaltningen har kunnskap om fra andre kilder – også kalt «kun én gang»-prinsippet.

Bakgrunnen for digitalt førstevalg er todelt. For det første gir en digital forvaltning bedre tjenester til brukerne, med enklere søknadsprosesser og raskere svar. Dette er i samsvar med brukernes forventninger til en digital hverdag. *Digital agenda* understreker imidlertid at det ikke er tilstrekkelig å tilgjengeliggjøre skjema på nett, altså å «sette strøm på papir». Det må også

⁵ Rapporten bygger på en kartlegging av digital omstilling i syv caseorganisasjoner, herunder fire kommuner: Bærum kommune, Bergen kommune, Trondheim kommune og Oslo kommune. Med grunnlag i undersøkelsen peker rapporten på noen sentrale suksesskriterier for å lykkes med digital omstilling.

⁶ Digitaliseringsstrategi 2014-2029

⁷ Fra regjeringens digitaliseringsprogram «På nett med innbyggerne» som ble lagt fram i april 2012.

vurderes om tjenestene i seg selv kan forenkles eller fjernes. Et eksempel på dette er elektronisk frikort for helsetjenester, som man får tilsendt automatisk når egenandelstaket er nådd. Med andre ord er dette en tjeneste som saksbehandles automatisk uten at innbyggeren må søke om å få tjenesten.

For det andre har digitalisering av forvaltningen et betydelig innsparingspotensial slik at ressurser kan frigjøres og omdisponeres. Digitalt førstevalg bidrar dermed også til effektive arbeidsprosesser.

FoU-rapporten til KS viser til at digital omstilling stiller høye krav til omstillingskompetanse og -vilje. Av digitaliseringsstrategien til Stavanger kommune framgår det at for å nå målsetningen om digitalt førstevalg, blir det vurdert som avgjørende at kommunen har nødvendig **kompetanse** og kapasitet. Dette innebærer ikke bare digital kompetanse, men at også kompetanse til å se nye muligheter og til å gjennomføre endringsprosesser. Også Handlings- og økonomiplanen 2021-2024 understreker at ledere må forstå hvordan teknologi kan utnyttes for å løse virksomhetens oppgaver på nye og bedre måter.

Den nasjonale digitaliseringsstrategien understreker at «*data er en ressurs som kan utnyttes bedre*», og at måten man utnytter data på åpner for helt nye måter å løse oppgaver på. **Økt deling av data** er også en forutsetning for mer sammenhengende og skreddersydde tjenester til brukerne, og det vises til prinsippet om at forvaltningen skal gjenbruke informasjon i stedet for å spørre brukerne på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Av strategien framgår det også at det skal legges til rette for viderebruk av åpne data, og at økt tilgjengeliggjøring av åpne offentlige data⁸ har vært et prioritert tiltak de siste årene. Viderebruk av offentlig informasjon handler om å gi næringsliv, forskere og sivilsamfunn tilgang til åpne data fra offentlig sektor på en måte som gjør at de kan brukes i nye sammenhenger, skape nye tjenester og gi økt verdiskaping.

For departementene og statlige forvaltningsorganer er tilrettelegging for gjenbruk og viderebruk av informasjon et krav, jf. [Digitaliseringsrundskrivet](#), men for kommunene er det ingen spesielle føringer som gjelder viderebruk av data utover bestemmelsene i offentlighetsloven. Gjenbruk og viderebruk av data blir likevel framhevet som både et fokusområde og strategisk virkemiddel i «Handlingsplan Smartbyen 2018-2021», og Smartby hadde i 2017 et pågående prosjekt om åpne data⁹. Viderebruk av data omtales også i Handlings- og økonomiplan 2021-2024, hvor det vises til at tilgjengeliggjøring av åpne data og økt satsing på datasjø¹⁰ skal videreutvikles.

Selv om gjenbruk og viderebruk av data ikke omtales konkret i Stavanger kommunes digitaliseringsstrategi, kan det likevel sies å være viktige verktøy for å nå strategiens tre mål om

⁸ Offentlige data omfatter alle typer informasjon offentlige virksomheter besitter.

⁹ Kilde: Veikart for Smartbyen Stavanger

¹⁰ En metode for lagring av alle former for data ([se kapittel 4](#)).

1) digitalt førstevalg, 2) større åpenhet og økt tilgjengelighet og 3) bedre tjenester, høyere produktivitet og mer effektiv ressursbruk.

Den nasjonale digitaliseringsstrategien framhever at hvis målet om én digital offentlig sektor skal nås, kreves blant annet en endring i arbeidsmåter og strukturer, samt at flere oppgaver løses digitalt. Digitalisering skal føre til bedre tjenester og mer effektiv ressursbruk i offentlige virksomheter. Av Stavanger kommunes digitaliseringsstrategi framgår det at interne **arbeidsprosesser** kan forenkles og effektiviseres ved å ta i bruk digitale løsninger. Å intensivere arbeidet med å automatisere interne arbeidsprosesser er også tiltak i Handlings- og økonomiplanen 2021-2024.

2.2 SAMORDNING OG SAMARBEID

I *Digital agenda*¹¹ påpekes det at det kan være krevende å få til sammenhengende tjenester i en sektorstyrt offentlig sektor. Kommuner tilbyr tjenester innenfor en rekke områder, og har derfor ofte behov for tverrsektoriell samhandling både mellom fagområder og med staten på digitaliseringsområdet. Det er den enkelte sektor og virksomhet som er ansvarlig for utvikling av tjenester. For at dette skal bli effektivt og oppleves som helhetlig for brukeren, kreves stor grad av samordning. Stortingsmeldingen etterlyser at virksomhetene bestreber seg på å finne løsninger sammen der vellykket digitalisering forutsetter et nært samarbeid.

Også digitaliseringsstrategien til Stavanger kommune framhever at de kommunale tjenesteområdene skal være samsnakkert, og de digitale løsningene skal være koordinert med andre offentlige forvaltningsnivåer. Handlingsplanen for velferdsteknologi (2018-2022) påpeker at for å nå målet om at velferdsteknologi skal være en del av kommunens tilbud kreves det samarbeid på tvers i organisasjonen.

Kommuneplanens samfunnsdel (2020-2034) påpeker i tillegg at kommunen vil samarbeide med relevante aktører nasjonalt og internasjonalt i utviklingen og bruken av nyttige digitale løsninger.

2.3 INNFØRING AV DIGITALE LØSNINGER

Handlings- og økonomiplanen 2021-2024 viser til at økt innovasjon og digitalisering er avgjørende både for å kunne levere gode tjenester i dag og for å kunne møte samfunnsutfordringer. Digital teknologi forventes å være den teknologiformen som kan gi størst potensial for effektivisering. Det understrekes at innføring må skje gjennom planlagte og

¹¹ Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*

koordinerte prosesser. En av regjeringens hovedprioriteringer når det gjelder IKT er at digitaliseringen av offentlig sektor skal være effektiv, noe som innebærer at offentlige digitaliseringsprosjekter skal planlegges og gjennomføres profesjonelt, og på en måte som reduserer risiko og kompleksitet (Meld. St. 27 2015-2016). Den nasjonale digitaliseringsstrategien legger i tillegg til grunn at det arbeides systematisk med gevinster og gevinstrealisering.

2.3.1 RÅD FOR Å LYKKES MED DIGITAL OMSTILLING

Figuren under gir et godt bilde av hva som skal til for å lykkes med digitale omstillingsprosesser i kommunene:

Figur 3: Gode råd for å lykkes med digitale omstillingsprosesser



Kilde: KS (2018) *Lederutfordringer i digitale omstillingsprosesser*. FoU-prosjekt nr.174031

2.4 REVISJONSKRITERIER

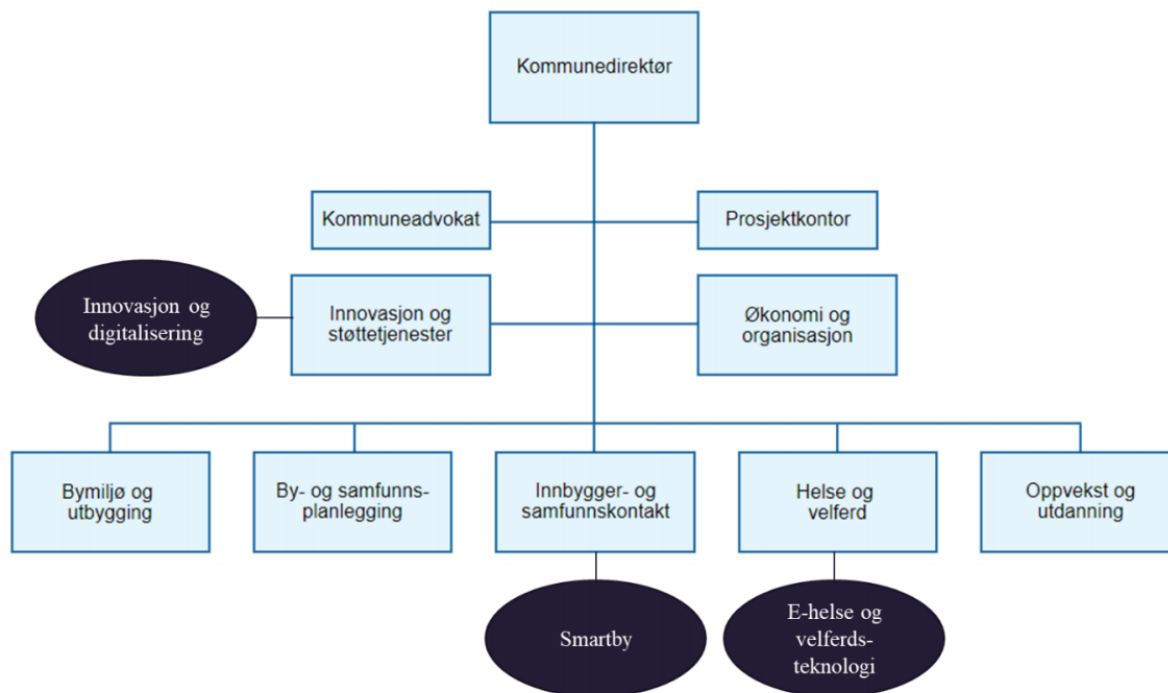
På bakgrunn av gjennomgangen over utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Kommunen har planer og strategier for arbeidet med å digitalisere sine tjenester.
- Kommunen har en tydelig forankring av ansvar og oppgaver i digitaliseringsarbeidet.
- Kommunen tilbyr digitalt førstevalg, herunder:
 - Kommunen tilbyr elektronisk søknadsskjema for sine tjenester.
 - Kommunen sikrer elektronisk overføring av informasjon internt mellom kommunens fagsystemer.
 - Kommunen tilbyr elektronisk svar på søknader.
- Kommunen har lagt til rette for økt deling og viderebruk av data.
- Kommunen legger til rette for digitale og automatiserte arbeidsprosesser.
- Digitaliseringsprosjekter skal planlegges og gjennomføres profesjonelt, og det bør arbeides systematisk med gevinster og gevinstrealisering i prosjektene.
- Kommunen skal samhandle bedre om digitale tjenester og effektivisere ressursbruken gjennom styrket samordning på tvers av sektorer.
- De digitale verktøyene skal bidra til bedre tjenester, høyere produktivitet og mer effektiv ressursbruk.
- Kommunen har kompetanse til å se nye muligheter og til å gjennomføre endringsprosesser.
- Kommunen skal samarbeide med relevante aktører nasjonalt og internasjonalt.

3 ORGANISERING

3.1 INNLEDNING

Figur 4: Organisasjonskart Stavanger kommune:



Kilde: Stavanger kommune

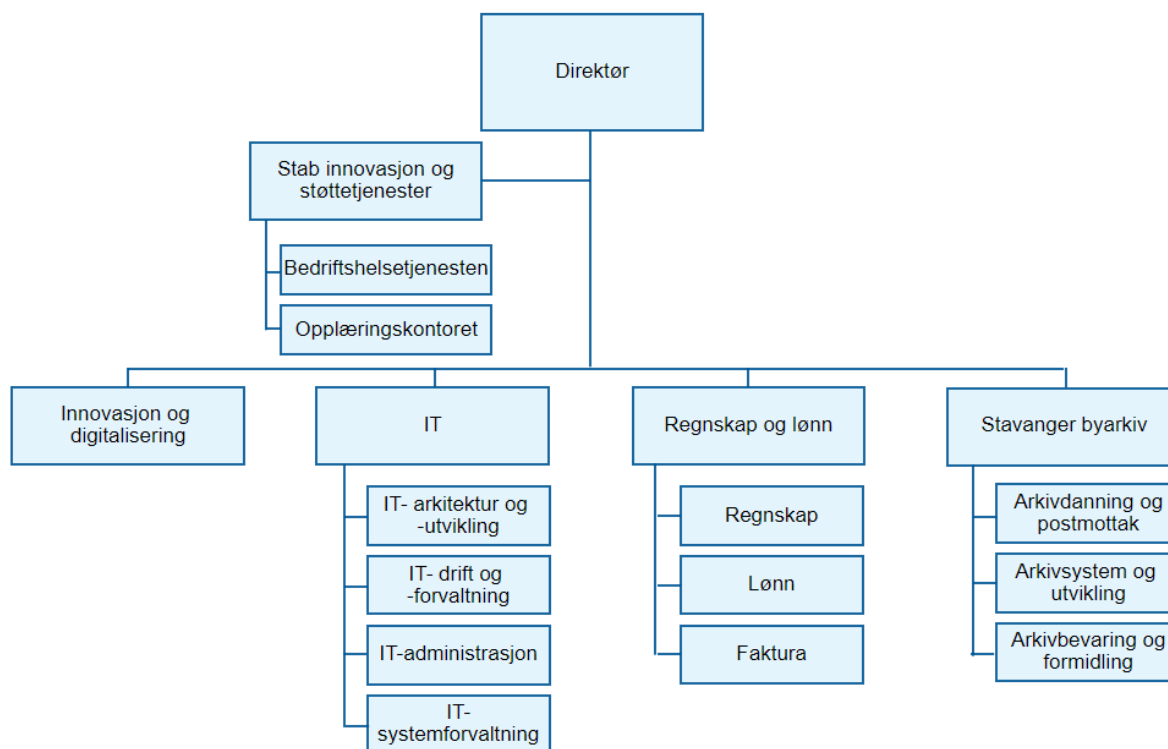
Selv om digitalisering foregår i alle kommunens tjenesteområder, har vi avgrenset prosjektet til å se nærmere på de tre avdelingene som har mer dedikerte ansvarsområder mot digitalisering og innovasjon: *Innovasjon og digitalisering*, *Smartby* og avdeling for *E-helse og velferdsteknologi*. Nedenfor vil vi gi en beskrivelse av hvert av disse områdene.

3.2 INNOVASJON OG STØTTETJENESTER

For å tilpasse organisasjonen og for å utnytte mulighetene som ligger i forbedrings-, nytenknings- og innovasjonsarbeid, ble *Innovasjon og støttetjenester* opprettet som et nytt stab- og støtteområde i forbindelse med organiseringen av nye Stavanger kommune. Innovasjon og støttetjenester skal bidra til drift, styring, forbedring og utvikling internt i kommunen. Stabsområdet fikk ansvar for å bygge opp en ny avdeling, *Innovasjon og digitalisering*, for å gi mer styrke og nødvendig fart på utviklingsarbeidet. I opprettelsen av det nye stab- og

støtteområdet ble også ansvaret for IT, digitalisering og innovasjon sentralisert til ett direktørområde.

Figur 5: Organisasjonskart innovasjon og støttetjenester:



Kilde: Stavanger kommune

3.2.1 STAB INNOVASJON OG STØTTETJENESTER

Stabens rolle er å støtte opp om arbeidet i tjenesteområdet, og drive administrativ støtte internt. Staben har hatt ansvaret for å etablere et metodeverk og en rutine for prosjektgjennomføring innenfor tjenesteområdet, og bistår prosjektlederne i forvaltningen av metodeverket. Staben driver også porteføljestyring, dvs. fører en oversikt over prosjekter og hvor langt de er kommet.

3.2.2 IT-AVDELINGEN

IT-avdelingen skal bidra med faglig kompetanse, rådgivning, teknisk tilrettelegging og drift, og har overordnet ansvar for utvikling og utnyttelse av IKT-løsninger i kommunen. IT har ansvar for å gi rådgivning i IT-relaterte spørsmål, samt styring og deltakelse i prosess og IKT-prosjekter. IT

drifter og forvalter kommunens IT- og telefonløsninger, og gir brukerstøtte og opplæring på IT-området for ansatte. IT-avdelingen deles i fire seksjoner:

- **Arkitektur og utvikling:** i denne enheten samles ressurser som arbeider med utvikling, integrasjoner, sikkerhet og automatisering. Enheten har ansvar for tilrettelegging og forvaltning av data (datasjø og åpne data). Enheten har et spesielt strategisk ansvar for å sørge for at kommunen er på «rett sted» med tanke på teknologi og utvikling.
- **Drift og forvaltning** skal ha ansvar for brukerstøtte og feilretting. Dette inkluderer 1., 2., og 3. linje. Enheten har også ansvar for forvaltning og videreutvikling av nettverk og datasenterløsninger (all maskinvare) og programvaren som styrer denne hardwaren (operativsystem, virtualisering, backup, mv.)
- **IT-administrasjon** skal ha ansvar for økonomioppfølging i hele avdelingen. Videre sørger enheten for at internkunder faktureres for de tjenestene som benyttes. I tillegg håndteres lageret og reparasjoner/garantisaker på utstyr. IT-administrasjonen har ansvar for prosjektporteføljen, og har et koordinerende ansvar for at organisasjonen får nødvendig informasjon fra IT.
- **Systemforvaltning** har systemansvar for en rekke systemer som i hovedsak er kommuneovergripende. Videre samles drift og forvaltning av alle 300 applikasjoner her. Enheten skal også utvikles til å ivareta ITs kunderelasjoner på en strukturert måte.

3.2.3 INNOVASJON OG DIGITALISERING

Avdeling for innovasjon og digitalisering startet delvis opp i slutten av 2019 og var i full drift fra 01.01.2020. Avdelingens mandat er tredelt:

- 1) Tilrettelegge for hele kommunens FoU-arbeid
- 2) Være en pådriver og tilrettelegger for innovasjon
- 3) Ha (gjennomførings)ansvaret for kommunens digitaliseringsarbeid

Innovasjon og digitalisering sin rolle er å jobbe «innadrettet», ved å konsentrere ressursene mot drift, styring, forbedring og utvikling internt i kommunen. Avdelingen skal jobbe for å oppnå bedre og mer effektive kommunale tjenester gjennom både digitale og innovative løsninger, og har ansvaret for å implementere nasjonale systemer og standarder.

Avdelingen skal være en pådriver for innovasjon og digitalisering, som blant annet omhandler systematisk forbedringsarbeid, tjenstedesign og gevinstrealisering. Dette innebærer også å opparbeide metodekompetanse innenfor disse områdene, samt bidra til at organisasjonen tar i bruk brukervennlige, digitale løsninger som er godt integrert i kommunens tekniske plattform og infrastruktur. Avdelingen skal også etablere en felles forståelse for og ha kapasitet innen innovasjon, kontinuerlig forbedring og digitalisering, samt bruke forskning og analyse systematisk i dette arbeidet. Ansvaret innebærer samtidig å samarbeide med relevante aktører

lokalt, nasjonalt, regionalt og internasjonalt. I dette inngår også å bidra med ressurser til ulike prosjekter i regi av arbeidsgruppen for Digi Rogaland¹².

Per mai 2021 hadde avdelingen 15 ansatte med ulike typer kompetanse. Avdelingen har ansatte med både spesialist- og generalistkompetanse, som innebærer alt fra utdanning i sosialantropologi, økonomi, informasjonsteknologi, til kompetanse i proseshjelp, kartlegging, LEAN, brukerreiser, prosjektledelse, gevinstarbeid og anskaffelser. Det opplyses at avdelingen har bevisst rekruttert tverrfaglig kompetanse for å kunne dra nytte av hverandres ulike faglige styrker. Avdelingen har valgt å dele opp ansattgruppen, hvor noen er innovasjonsrådgivere og andre er digitaliseringsrådgivere. Bakgrunnen for delingen var fordi digitaliseringsrådgivningen er knyttet til teknologi, mens innovasjonsrådgivningen handler mer om å bidra til å skalere organisasjonen til å bli gode på innovasjonsarbeidet.

3.3 SMARTBY

Smartbyavdelingen ble opprettet høsten 2017, og var på det tidspunktet Norges eneste by med eget dedikert smartby-kontor, og egne smartby-ressurser. I motsetning til Innovasjon og digitalisering skal smartby jobbe «utadrettet», og gjøre kommunen «smartere» i tett samspill med næringslivet, academia og innbyggerne. Avdelingen jobber i større grad med testing og eksperimentering av ny teknologi, nye tjenester og arbeidsmåter. Smartby skal understøtte avdelingene for IT og Innovasjon og digitalisering.

Smartbyen skal være en ny metode og tankesett i kommunen. Formålet med smartby-arbeidet er å:

- Styrke evnen til å håndtere de store samfunnsutfordringene
- Utvikle bedre og mer effektive tjenester til innbyggerne
- Bidra til nye næringsvirksomheter og nye arbeidsplasser
- Redusere klimagassutslipp og bidra til en mer bærekraftig samfunnsutvikling

I «Veikart for smartbyen Stavanger»¹³ defineres smartby som det å ta utgangspunkt i innbyggernes behov og ta i bruk ny teknologi for å gjøre byen til et bedre sted å leve, bo og arbeide. I smartbyen Stavanger samarbeider det offentlige, næringslivet og academia, som likeverdige parter.

¹² Interkommunalt samarbeidsnettverk med alle kommunene i Rogaland.

¹³ Veikartet angir ønsket retning for utviklingen av smartbyen, og er et rammeverk for gjennomføring av arbeidet. Det ble vedtatt av bystyret i 2016.

Smartbyen Stavanger har et bredt mandat. I tillegg til å være en avdeling, er det også en arbeidsmetode. Viktige byggesteiner i smartbyens metode er:

- Høy grad av involvering av ansatte og innbyggere
- Tidlig prototyping og testing
- Ingen skam å snu. Prosjekter man ser ikke vil lykkes, skal avvikles.

Per april 2021 hadde avdelingen ca. 12 ansatte. Avdelingen har bred kompetanse innen blant annet tjeneste- og industridesign, forretningsutvikling, arbeidsprosesser, innovasjonsprosesser, samskaping, kommunikasjon, brukerreiser, behovskartlegginger, sensorteknologi og data.

3.4 E-HELSE OG VELFERDSTEKNOLOGI

I handlings- og økonomiplan 2020-2023 fremkommer det at det må bygges mer kapasitet og kompetanse innen Helse og velferd for å ivareta arbeidet med e-helse og velferdsteknologi. I forbindelse med omorganiseringen fra 2020 ble E-helse og velferdsteknologi opprettet som en egen avdeling under tjenesteområdet Helse og velferd (november 2019), og det ble opprettet en egen stilling som avdelingssjef E-helse og velferdsteknologi i direktørens stab. Det skal nevnes at arbeidet med velferdsteknologi og E-helse har foregått også tidligere, men organiseringen er annerledes.

Avdeling for E-helse og velferdsteknologi skal jobbe med implementering og utføring av digital teknologi og velferdsteknologiske løsninger innen helse og velferd. Avdelingen ivaretar også systemansvaret for Helse og velferd sine fagsystemer.

Avdelingen har tre årsverk på velferdsteknologi, og seks årsverk på systemforvaltning. Vi får opplyst at de aller fleste har helsefaglig bakgrunn. På systemforvaltning har flere tatt videreutdanning, og kompetansen betegnes som god på både velferdsteknologi og systemforvaltning. Det påpekes likevel at avdelingen kunne profittert på å ha mer teknisk kompetanse.

4 STRATEGISK DIGITALISERINGSARBEID

Hvordan fungerer kommunens strategiske digitaliseringsarbeid?

- *Hva er status for kommunens digitale satsing?*
- *Bygger kommunens organisering opp under den digitale satsingen?*

Er det en klar ledelsesmessig forankring på hva smartby-arbeidet og digitaliserings-arbeidet skal være, hvilke problemstillinger som angripes og hva man vil oppnå?

4.1 INNLEDNING OG REVISJONSKRITERIER

De senere årenes Handlings- og økonomiplaner har vært tydelige på kommunens behov for en digital omstilling for å kunne møte framtidens utfordringer, og det har blitt gjort flere grep for å styrke digitaliseringsarbeidet i kommunen. I dette kapitlet skal vi se nærmere på kommunens strategiske digitaliseringsarbeid. Dette inkluderer en gjennomgang av hvordan digitaliseringsansvaret og -arbeidet er organisert og forankret, samarbeid med relevante aktører, og kommunens satsing på å bli en datadrevet organisasjon. Første del vil også kort ta for seg aktuelle planer/strategier.

4.1.1 REVISJONSKRITERIER

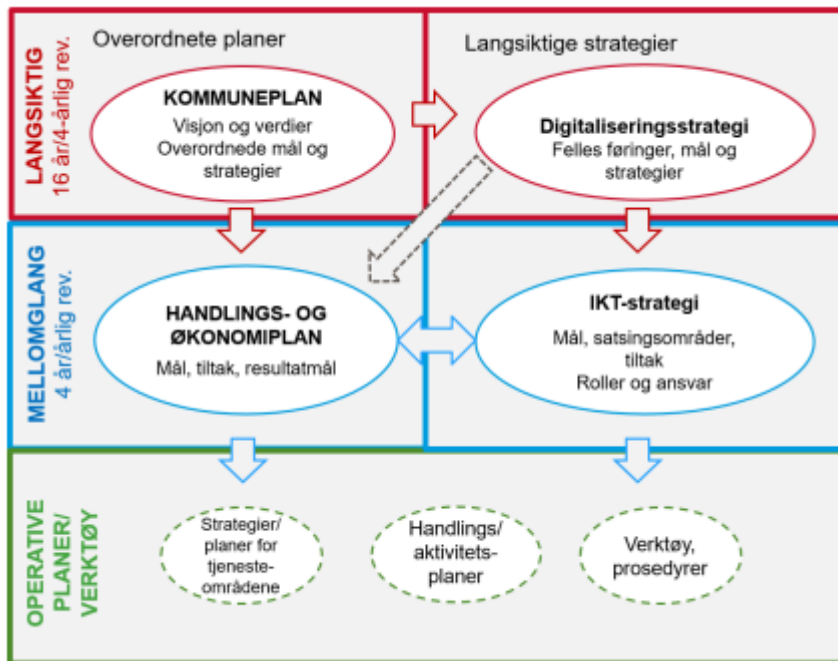
På bakgrunn av gjennomgangen i [kapittel 2](#) utledes følgende revisjonskriterier:

- Kommunen har planer og strategier for arbeidet med å digitalisere sine tjenester.
- Kommunen har en tydelig forankring av ansvar og oppgaver i digitaliseringsarbeidet.
- Kommunen tilbyr digitalt førstevalg, herunder:
 - Kommunen tilbyr elektronisk søknadsskjema for sine tjenester.
 - Kommunen sikrer elektronisk overføring av informasjon internt mellom kommunens fagsystemer.
 - Kommunen tilbyr elektronisk svar på søknader.
- Kommunen har lagt til rette for økt deling og viderebruk av data.
- Kommunen legger til rette for digitale og automatiserte arbeidsprosesser.
- Kommunen skal samhandle bedre om digitale tjenester og effektivisere ressursbruken gjennom styrket samordning på tvers av sektorer.
- Kommunen skal samarbeide med relevante aktører nasjonalt og internasjonalt.

4.2 STAVANGER KOMMUNES PLANER OG STRATEGIER

Figuren under viser sammenhengen i planverket knyttet til digitalisering i Stavanger kommune, og visualiserer hvilke planer som er styrende for hvilke:

Figur 6: Planverket



Kilde: Stavanger kommune

4.2.1 DIGITALISERINGSSTRATEGI 2014-2029

Stavanger kommunes digitaliseringsstrategi (2014-2029) er i stor grad i tråd med de nasjonale digitaliseringsstrategiene med tilhørende mål og innsatsområder. Kommunens strategi beskriver følgende tre målsetninger:

- 1. Å gi innbyggerne, næringsliv og ansatte et reelt digitalt førstevalg.** Kommunen skal utvikle tjenester som gir alle brukere et digitalt førstevalg – internt og eksternt. Det skal legges til rette for en samordnet utvikling av innbyggerdialog. De kommunale tjenesteområdene skal være samsnakkert, og de digitale løsningene skal være koordinert med andre offentlige forvaltningsnivåer.
- 2. Større åpenhet og økt tilgjengelighet.** Digitale kanaler skal være tilgjengelige for alle. Kommunen skal ha et bevisst forhold til hvilke kanaler som brukes til hvilket formål. Digitale tjenester utvikles med utgangspunkt i brukernes behov. Informasjon må være forståelig, og de digitale tjenestene skal være enkle å ta i bruk. De digitale kanalene og verktøyene skal bidra til økt åpenhet og innsikt i arbeidsprosesser og beslutninger.
- 3. Bedre tjenester, høyere produktivitet og mer effektiv ressursbruk.** Digitale verktøy skal bidra til bedre tjenester, høyere produktivitet og mer effektiv ressursbruk. Tjenesteproduksjon

skal være basert på digitale verktøy. Tjenestene skal være brukervennlige, bidra til enklere arbeidsprosesser og bedre brukerdiallog.

Strategien fremhever i tillegg følgende fem innsatsområder:

- 1. Digital dialog og innbyggjerservice.** Dette innebærer blant annet at brukernes behov skal settes i sentrum av utviklingen av digitale tjenester, og at det etableres brukervennlige selvbetjeningsløsninger som i størst mulig grad er integrert og automatisert i forhold til bakenforliggende fagsystemer og prosesser.
- 2. Digital arbeidsflyt.** For å kunne utnytte digitale løsninger, forutsetter dette en velfungerende digital arbeidsflyt. Noen av strategiene for innsatsområdet er at kommunen har automatiserte prosesser der tjenestoområdene henger sammen, at IKT-systemer og tilhørende arbeidsprosesser er kartlagt, og at det er tatt stilling til hvilke systemer som skal skiftes ut og arbeidsprosesser som skal legges om.
- 3. Kompetanse¹⁴.** For å nå målsetningen om digitalt førstevalg både internt og eksternt, blir det vurdert som avgjørende at kommunen har den nødvendige kompetansen og kapasiteten. Dette innebærer blant annet at ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å bruke og utnytte IKT-løsninger, og at kommunen kan gi innbyggere og næringsliv støtte og veiledning i bruk av de digitale løsningene. Andre identifiserte strategier er at kommunen har kompetanse til å se nye muligheter og til å gjennomføre endringsprosesser, og at man deltar i aktuelle fagarenaer og bidrar aktivt til å dele kompetanse med samarbeidspartnere.
- 4. Personvern og informasjonssikkerhet.** God informasjonssikkerhet og god internkontroll vil bidra til å sikre at kommunen behandler personopplysninger lovlig, sikkert og forsvarlig.
- 5. Arkitektur og standardisering.** Gode digitale tjenester forutsetter at de interne systemene kommuniserer seg imellom og at informasjon utveksles mellom system og på tvers av forvaltningsnivå. IKT-arkitekturen skal legge grunnlaget for konkrete planer for IKT-anskaffelser, utvikling og ressursbehov. En av strategiene for innsatsområdet er å bruke nasjonale standarder og felleskomponenter, og legge til rette for regionale løsninger der felles løsninger ikke finnes.

Hvert enkelt fagområde har ansvar for å se, ta i bruk og aktivt bidra i utviklingen av de mulighetene som ligger i digitalisering innen eget tjenestoområde. All utvikling skal skje i tråd med arkitektur og infrastruktur som beskrevet i kommunens IKT-strategi.

¹⁴ Digital kompetanse kan defineres som de ferdigheter, kunnskaper, kreativitet og holdninger som er nødvendig for å kunne ta i bruk digitale verktøy

Figuren under viser «Det digitale huset» som illustrerer sammenhengen mellom IKT-strategi og digitaliseringsstrategi i kommunen:

Figur 7: «Det digitale huset»



Kilde: Stavanger kommune

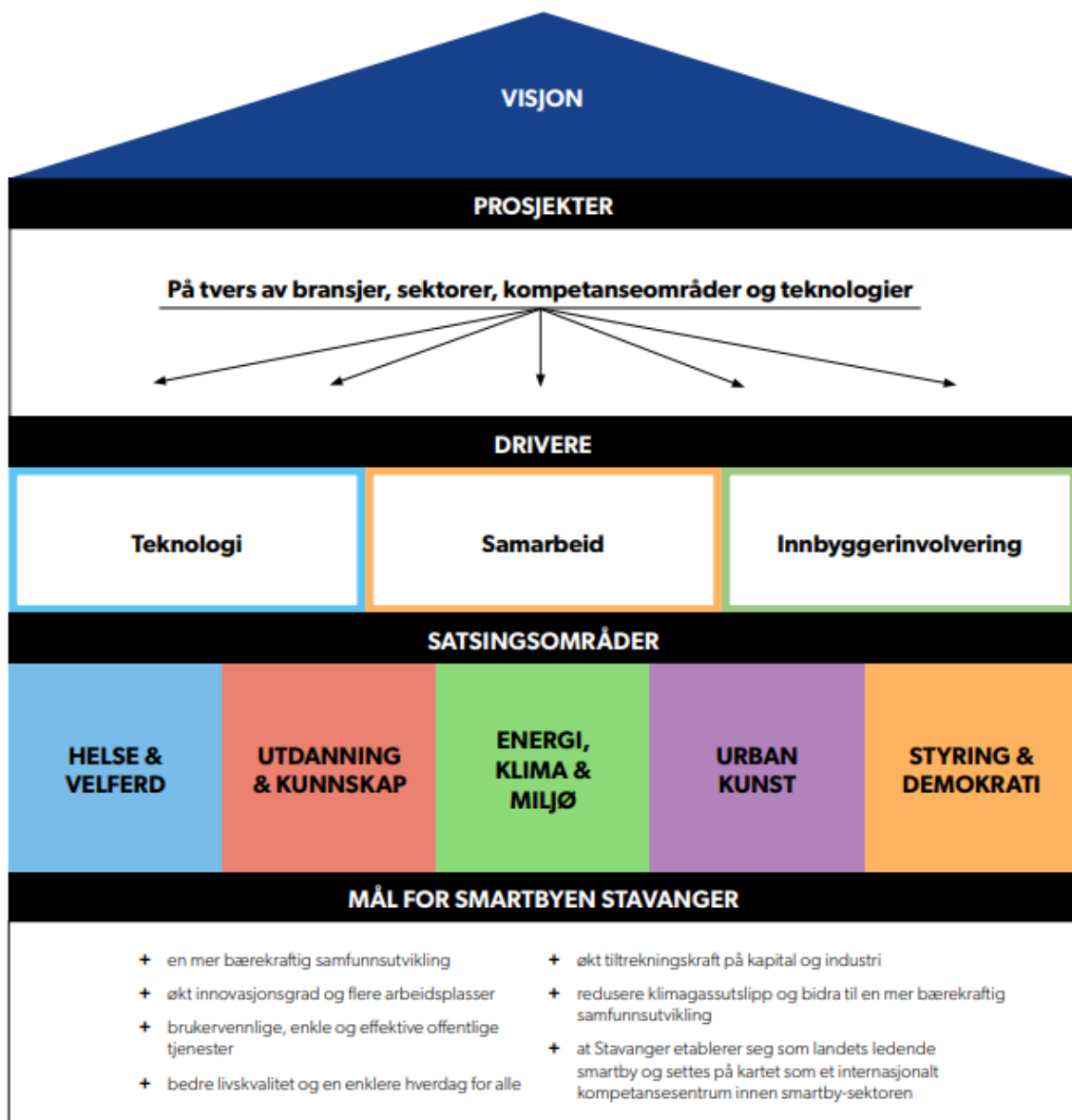
Digitaliseringsstrategien (taket) gir føringer for den digitale utviklingen i kommunen. Grunnmuren (IKT-strategien) bygger opp under målene i digitaliseringsstrategien, og skal dessuten fange opp teknologisk utvikling som gir nye muligheter for tjenesteutvikling. For øvrig er grunnmuren også påvirket av interne behov i kommunen, nasjonale planer, lover og regler, og ikke minst det internasjonale/nasjonale trusselbildet. Søylene er delstrategier/handlingsplaner hovedsakelig fra ulike tjenesteområder. For å lykkes med digitalt førstevalg må kommunen få til samhandling både horisontalt og vertikalt.

I Handling- og økonomiplanen 2021-2024 framkommer det at det i løpet av første del av planperioden skal utarbeides en samordnet strategi for kommunens digitaliserings- og IKT-satsing.

4.2.2 VEIKART OG HANDLINGSPLAN FOR SMARTBYEN

Veikartet for Smartbyen Stavanger er et rammeverk for gjennomføring av arbeidet med å utvikle Stavanger til en Smartby. Veikartet er ikke en kommunal plan, men et veikart hvor hovedfokuset er mål og satsingsområder som kan bidra til å løse innbyggernes behov mer effektivt, og som bidrar til innovasjon og næringsutvikling. Med utgangspunkt i målene for smartbyen Stavanger, er det valgt ut fem satsingsområder der kommunen blir vurdert som å ha spesielt gode forutsetninger til å utvikle løsninger som både kommer innbyggere til gode og som vil gi grunnlag for næringsutvikling og nye arbeidsplasser. Disse er igjen basert på Smartby-veikartets drivere. Figuren under viser en oversikt over Smartbyens drivere, mål og satsingsområder:

Figur 8: Smartbyens drivere, mål og satsingsområder



Kilde: Veikart for Smartbyen Stavanger

Veikart for Smartbyen gir med andre ord retning og overordnet ramme, men mangler en detaljert plan for gjennomføring. Det er derfor også utarbeidet en handlingsplan (2018-2021) som tar for seg fokusområder, mål, tiltak og strategiske virkemidler.

4.2.3 HANDLINGSPLAN FOR VELFERDSTEKNOLOGI (2018-2022)

Handlingsplan for velferdsteknologi inneholder delmål og tiltak for å oppnå målet om at flere brukere blir selvstendige, trygge og aktive. Mål og tiltak i handlingsplanen fokuserer på å ta i bruk utviklet teknologi/løsninger som bidrar til forbedring av de mest sentrale og ressurskrevende helse- og velferdstjenestene hvor gevinstpotensialet både for brukerne og kommuneøkonomien er størst. I tillegg skal planen sette organisasjonen i stand til å håndtere bruk av nye løsninger, og viser til prosess for implementering. Denne kommer vi tilbake til i neste kapittel.

I handlingsplanen foreligger også en tiltaksmatrise, hvor det fremgår hvilke løsninger som skal prøves ut eller oppskaleres, når dette skal gjøres, og hvem som er ansvarlig. I intervju får vi opplyst at denne er under revidering.

I planen vises det til at handlingsplanen er en del av digitaliseringsarbeidet i tjenesteområdet Helse og velferd, og følger føringene i kommunens digitaliserings- og IKT-strategi.

4.3 SENTRALISERING OG FORANKRING

4.3.1 SENTRALISERING

Organiseringen av nye Stavanger kommune innebar en sentralisering av IT- og digitaliseringsområdet. Det ble utviklet en ny virksomhetsmodell hvor ansvar for IT, digitalisering og innovasjon ble samlet innenfor ett direktørområde. Modellen innebærer samtidig et skille mellom tradisjonell drift og forvaltning av systemer, servere, utstyr og avtaler på den ene siden, og (tjenestenær) utvikling og innovasjon på den andre.

Hovedoppdraget til avdeling for Innovasjon og digitalisering er å «*fange mest mulig opp behovet i organisasjonen*». Dette innebærer tett dialog med kommunens tjenesteområder for å avdekke behov og utvikle løsninger sammen. Da Innovasjon og digitalisering var en nyopprettet avdeling, ble prosjektarbeid vurdert som en fornuftig måte å «*jobbe seg inn*» i organisasjonen på¹⁵. Til nå har det blitt valgt noen konkrete prosjekter å satse på, hvor aktuelle tjenesteområder blir koblet på. Dette kan enten være prosjekter hvor Innovasjon og støttetjenester er prosjekteier, eller prosjekter hvor tjenesteområdene er prosjekteiere, men hvor Innovasjon og digitalisering bidrar med verktøy, metodikk og kompetanse¹⁶.

¹⁵ Opplyst i intervju.

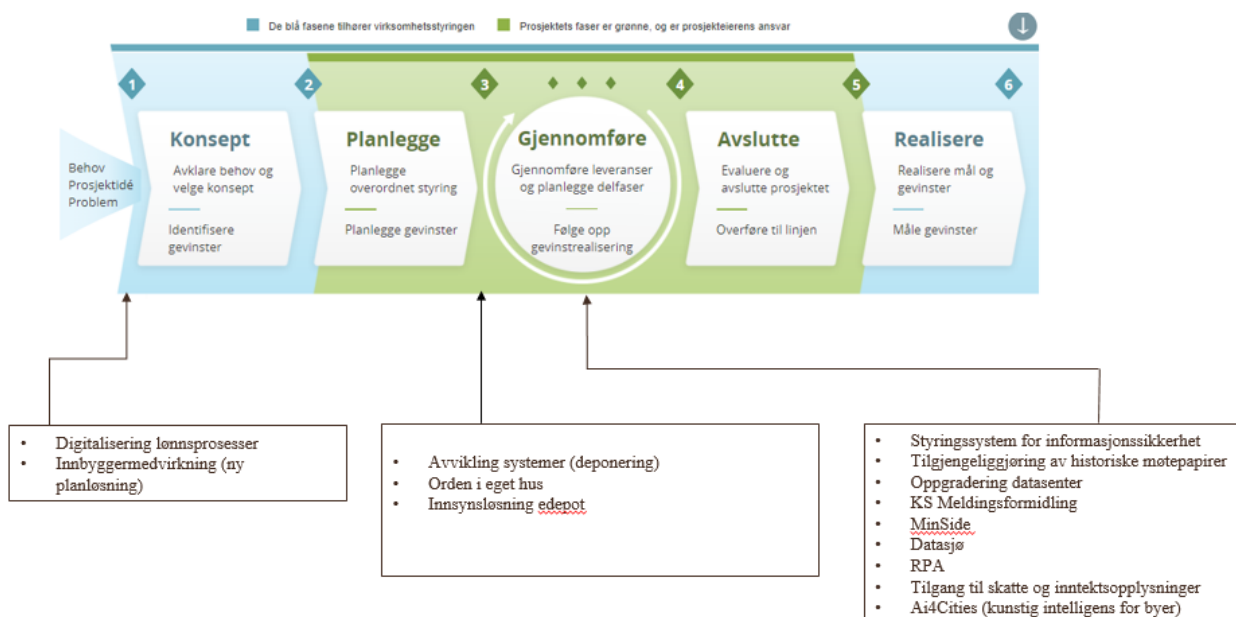
¹⁶ Hvordan prosjektarbeidet fungerer og organiseres kommer vi tilbake til senere i rapporten.

Vi får presentert flere fordeler med denne måten å jobbe på; for det første får Innovasjon og støttetjenester og digitaliseringsavdelingen muligheten til å spre informasjon om hvem de er, og hvilken kompetanse de sitter på. For tjenesteområdene kan de fungere som en ekstrasemuskel som kan bidra med prosesshjelp, kartlegging av arbeidsprosesser (LEAN) og prosjektledere, der hvor de selv ikke har kapasitet. I tillegg klarer man gjennom digitaliseringsprosjekter å få noen funksjonelle leveranser raskere. Vi får opplyst at denne måten å jobbe på er nyttig for å finne ut hva organisasjonen trenger for å bli bedre.

I tillegg til å drifte prosjekter som tilhører sitt eget tjenesteområde, skal altså avdelingens kompetanse og kapasitet inngå i og understøtte utviklingsprosjekter som gjennomføres i hele Stavanger kommune. «Vi er på en måte et ressurs- og kompetansesenter som låner ut og bidrar».

En del av oppdraget til staben i Innovasjon og støttetjenester er å ha ansvar for direktørområdets prosjektportefølje – en samlet portefølje av fullstendig oversikt over alle planlagte og igangsatte digitaliseringsprosjekter i direktørområdet. Per 28. april ser oversikten slik ut:

Figur 9: Oversikt over og status for prosjekter i Innovasjon og støttetjenester¹⁷



Kilde: Stavanger kommune

Et av formålene med porteføljestyringen¹⁸ er å bidra til at kommunen når de strategiske målene, og styrer i én felles retning på digitaliseringsområdet. Samtidig er dette kun en oversikt over porteføljen i Innovasjon og støttetjenester; det finnes med andre ord ikke en oversikt eller register over digitaliseringsprosjektene som foregår i hele kommunen: «noe kommunen mangler er

¹⁷ Mottatt på e-post 01.05.2021

¹⁸ Handlings- og økonomiplanen 2020-2023 definerer porteføljestyring som å «definere, balansere og styre virksomhetens samlede portefølje på en slik måte at kommunens ressurser utnyttes best mulig».

kanskje en konsistens oversikt over alle digitaliseringsinitiativ og -prosjekter». Det utføres i tillegg en rekke aktiviteter i de ulike tjenesteområdene som ikke har klassifikasjon som prosjekt, men som likevel har en viss varighet.

Eksempelvis er Bergen en kommune som har en samlet portefølje med fullstendig oversikt over alle planlagte og igangsatte digitaliseringsprosjekt og -tiltak i hele kommunen. FoU-prosjektet til KS fra 2018¹⁹ løfter fram fordelene Bergen har erfart i forbindelse med dette. Den samlede porteføljen og porteføljestyringen 1) bidrar til informasjon om pågående og kommende prosjekter, 2) gjør det mulig å se helheten i kommunens totale satsing på digitalisering, og 3) sikrer at planlagte og pågående digitaliseringstiltak er i tråd med digitaliseringsstrategien. I intervju med representant fra Bergen kommune får vi dessuten opplyst at en slik totaloversikt også medfører en bedre kontroll på personvern og informasjonssikkerhet.

Vi får opplyst at en slik overordnet oversikt i utgangspunktet er et ønske også i Stavanger kommune, og er lagt inn som en egen satsing i Handlings- og økonomiplanen 2020-2023. I planen framgår det at «*Våren 2020 skal det tas i bruk en digital plattform som vil gi en helhetlig oversikt over planlagte og pågående prosjekt*». Planen viser til at fordelene med en slik systematisert oversikt over prosjektene er at det danner grunnlag for en porteføljeplan, som igjen er et godt beslutningsunderlag for å foreta tverrgående prioriteringer og samordning. I intervju får vi imidlertid opplyst at det ble besluttet å sette denne satsingen på vent, til fordel for igangsettingen og gjennomføringen av de store prosjektene.

4.3.2 SYSTEMANSVAR

I drift- og styringsstrukturen ligger et desentralisert ansvar. Eierskapet til systemene er lagt til sine respektive tjenesteområder, og de må selv finne ut når tiden er inne for å oppgradere systemet. Dersom tjenesteområdene skal oppgradere systemet eller anskaffe et nytt, må de finansiere det selv. Det er fordi de selv skal velge leveransene som støtter deres tjenester på best mulig måte. Tjenesteområdene kan i stor grad selv velge hvilke systemer de vil ha, men det settes som krav i anskaffelsen at systemet skal kunne integreres med andre systemer. Vi får opplyst at de ikke har vært tilfeller hvor valg av systemer har kommet i konflikt med hensynet til sammenheng og integrasjoner med andre systemer i kommunen.

Det oppgis at en del systemer ble flyttet til IT-avdelingen etter omorganiseringen. Selv om tjenesteområdene er systemeierne, er det likevel IT-avdelingen som har systemansvaret for en rekke systemer, som f.eks. det skoleadministrative systemet, rekrutteringssystemet og fellesløsninger som FIKS og Altinn. Vi får opplyst at kommunen nå står ved et veivalg: skal de samle mer systemer hos IT, eller flytte det tilbake til tjenesteområdene? Det er fordeler og ulemper med begge måter å organisere det på, og man kan også velge en kombinasjonsløsning.

¹⁹ KS (2018) *Ledelsesutfordringer i digitale omstillingsprosesser*. KS FoU prosjekt nr. 174031

Fordelen som løftes fram med en sentralisering, er at det er synergier mellom de ulike fagsystemene, og at en derfor kan bruke kompetanse på tvers. På den måten vil IT ha større evne til å se muligheter for f.eks. nye integrasjoner. Det blir påpekt at når systemansvaret ligger ute i tjenesteområdene, er dette noe som kan overses.

På den andre siden vil tjenesteområdene ha tettere tilknytning til faget. I hvor stor grad det er avgjørende vil imidlertid variere fra system til system. Det vises blant annet til at IT-løsningene som er spesifikke til legevakten er noe kommunens stab- og støttetjenester har mindre kompetanse på. For eksempel hvis legevakten melder inn en hastesak som rammer en bruker, kan det ut fra «vanlig» IT-tenking være mindre prekært. Men for legevakten, som mottar akutt syke pasienter, kan det være kritisk for pasientsikkerhet. Vi får opplyst at det derfor kreves aktiv jobbing for å sikre at alle «snakker samme språk». I intervju framhever enkelte at den beste løsningen hadde vært å sentralisere ansvaret, samtidig som en jobber tett på de viktigste fagavdelingene, for å sikre at man ikke mister kontakten med faget.

Et unntak her er Helse og velferd, som i tillegg til å være systemeier, også har lagt systemansvaret til en avdeling innenfor sitt tjenesteområde. Avdeling for E-helse ivaretar systemansvaret internt i Helse og velferd. Det ble vurdert som hensiktsmessig å forvalte systemansvaret selv, både fordi de allerede har mange systemer, samtidig som det er ventet å komme mye ny teknologi på helseområdet. Vi får opplyst at i forbindelse med legevaktprosjektet²⁰, skal E-helse overta systemansvaret, slik at de har bedre forutsetninger for å se synergier til sine egne systemer.

Bergen har imidlertid organisert dette annerledes. Av representant fra Bergen kommune får vi opplyst at nettopp på grunn av både det nåværende og forventede omfanget av porteføljen innen E-helse, blir det ikke ansett som hensiktsmessig at ansvaret for dette legges til en egen E-helse-gruppe i kommunen. For Bergen har det vært nødvendig å løse det sammen, og samle hele systemansvaret til ett kraftfullt senter gjennom en HUB-struktur. Også FoU-rapporten til KS²¹ viser til at sentralisert beslutningsmyndighet knyttet til forvaltning, utvikling og drift av IT er en forutsetning for en koordinert og enhetlig tilnærming til digitalisering. Systemansvaret overføres ofte fra fagavdelingen til IT-avdelingen. Dette gjør det mulig for fagavdelingene å konsentrere seg om å tilpasse og forbedre arbeidsprosessene.

Intervjuede fra avdeling for E-helse og velferdsteknologi mener imidlertid at det mest hensiktsmessige er at de selv har systemansvaret. Det framheves som en fordel å være tett på virksomhetene. De ansattes helsefaglige bakgrunn gjør at de lettere kan forstå virksomhetenes behov og utfordringer, og på denne måten tilpasse det som trengs i systemet.

²⁰ Et organisasjonsutviklingsprosjekt der digitalisering er en av delleveransene.

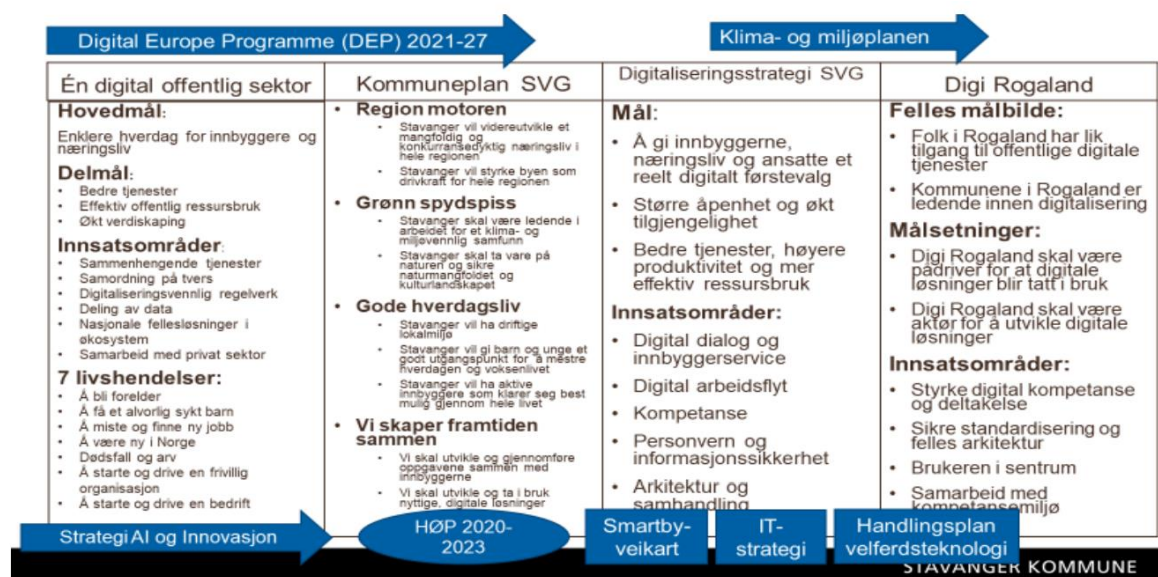
²¹ *Ledelsesutfordringer i digitale omstillingsprosesser* (2018)

4.3.3 FORANKRING

Som tidligere nevnt har Stavanger kommune definert flere mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet. Den digitale satsingen er i så måte godt forankret i kommunens overordnede planverk og langsiktige strategier. Samtidig er både handlingsplan for velferdsteknologi, veikartet for Smartbyen og digitaliseringsstrategien vedtatt politisk.

Da den nye organiseringen tredde i kraft fra januar 2020, var noe av det første digitaliseringssjefen gjorde å samordne de nasjonale, regionale og kommunale målene. Resultatet framgår i illustrasjonen under:

Figur 10: Målbilde: sammenstilling av nasjonale, regionale og kommunale mål²²



Kilde: Stavanger kommune

Målene i de ulike planene og strategiene ble satt opp mot hverandre for å tydeliggjøre hvordan de henger sammen, og vi får opplyst at modellen danner et viktig grunnlag for kommunen i arbeidet med å sikre en felles retning. Det er disse strategiene som ligger til grunn for digitaliseringsarbeidet- og prioriteringene som har blitt gjort i 2020, samt for hva man vil oppnå de kommende årene.

Den digitale transformasjonen gjennomsyrrer også de senere årenes Handlings- og økonomiplaner, samt den nye organisasjonsstrategien til Stavanger kommune. Digitaliseringen blir framhevet som både en nødvendighet og betydelig mulighet for kommunen. Satsingen illustreres også gjennom etableringen av programmet «Omstilling 2025», som omhandler hvordan kommunen skal bruke sine ressurser til det beste for innbyggere, også i framtiden. Målet

²² Mottatt på e-post 19.05.2021

med programmet er å etablere varige endringer i arbeidsmåter for å ta ut gevinster som realiseres i andre og nye aktiviteter. Oppmerksomheten skal særlig rettes mot arbeidsprosesser, tjenestekvalitet, styrende dokumentasjon og økonomi. Programmet skal bestå av en samling prosjekter som alle skal bidra til gevinster i virksomheter, avdelinger og/eller på overordnet nivå.

Også i intervjuene blir det påpekt at den digitale satsingen er tydelig forankret hos kommunedirektøren og kommunedirektørens ledergruppe. Det påpekes at digitaliseringsavdelingens prosjekter som regel er tverrfaglige, og forankring i involverte direktørområder sikres gjennom prosjektstyrene, hvor de respektive direktørene er inkludert.

Kommunedirektøren blir dessuten beskrevet som en sterk pådriver for den digitale transformasjonen, ikke bare gjennom planer, strategier, budsjettframlegg og taler, men også gjennom medlemskap i ulike styringsgrupper. Kommunedirektøren er eksempelvis leder i styringsgruppen for Digi Rogaland og for Felles kommunal journal²³, og medlem i KommIT-rådet²⁴

Det oppfattes også å være en sterk politisk forankring av den digitale satsingen. Her beskrives vedtaket om den nye administrative organiseringen, som innebar å opprette en egen avdeling for Innovasjon og digitalisering, som en «*kanalisering av den politiske viljen*». I tillegg rapporterer både Innovasjon og digitalisering og Smartby til politiske utvalg. Den politiske forankringen illustreres også gjennom en høy politisk vilje til å investere i satsingen. Det vises blant annet til det i de siste årenes Handlings- og økonomiplaner har vært en opptrapping av avsatte midler både til innovasjons- og digitaliseringsarbeid.

Digitaliseringsfond

I mai 2017 vedtok Stavanger bystyre at det skulle avsettes 100 millioner kroner til et digitaliseringsfond, etter tilrådning fra kommunedirektøren som følge av regnskapsmessig mindreforbruk. I saksframlegget²⁵ blir det blant annet beskrevet som krevende å løpende frigjøre midler i driftsbudsjettet for å finansiere større digitaliseringsprosjekter, der gevinstene realiseres fram i tid. I tillegg ble Smartby og større innovasjons- og digitaliseringsprosjekter vurdert som å være sentrale elementer i utviklingen av det kommunale tjenestetilbudet, og at digital teknologi utgjør et stort potensial i dette. Fondet gir dermed økt finansiell styrke til digitalisering som sådan, samt en mer robust finansiering av prosjekter.

²³ Felles kommunal journal er et felles prosjekt mellom stat, kommune og KS, og jobber for en felles kommunal pasientjournal som skal knytte Helse-Norge bedre sammen.

²⁴ KommIT-rådet er et rådgivende organ i KS innen digitalisering og smart bruk av teknologi.

²⁵ Sak 65/17, saksframlegg «Årsrapport og årsregnskap 2016 for Stavanger kommune». Stavanger bystyre, 22.05.2017

I intervju får vi opplyst at tanken bak digitaliseringsfondet var at det også aldri skulle gå tomt, fordi gevinstene av de finansierte prosjektene skulle tilbakeføres til fondet. Av saksframlegget fremgår det også at *«det legges til grunn at gevinster som realiseres av ulike digitaliseringsprosjekter skal tilbakeføres til fondet»*. Fra enkelte beskrives dette som krevende, ettersom gevinster ikke nødvendigvis alltid vil være i form av sparte midler. Økonomi bare er én type gevinst, og digitaliseringen kan også gi gevinster i form av for eksempel økt kvalitet eller lavere klimaavtrykk. Andre intervjuede er imidlertid ikke kjent med at gevinster skal tilbakeføres til digitaliseringsfondet, og det vises til at ingen av prosjektene som har blitt finansiert av fondet har blitt brukt til å tilbakeføre gevinst.

I kommunedirektørens redegjørelse av digitaliseringsfondets formål og innretning²⁶, beskrives det som avgjørende å samordne bruken av digitaliseringsfondet med de strategiske satsingene innenfor digitalisering for å realisere gevinster. I kommunedirektørens redegjørelse av status i Stavanger formannskap i april 2019²⁷, framgår det at det foreløpig ikke er disponert midler fra fondet, og det anbefales i det videre arbeidet at fondet kan disponeres til å finansiere de store nasjonale prosjektene. Samtidig påpekes det at det også skal kunne disponeres for bruk til andre, mindre prosjekter som prioriteres gjennom porteføljestyringen. For digitaliseringsprosjekter som ber om finansiering, er det framsatt krav om at disse meldes inn og innarbeides i digitaliseringsporteføljen, og for eksempel presenterer blant annet prosjektbeskrivelse, gevinstrealiseringsplan, kostnad og søknadsbeløp. Dette for å sikre likebehandling og godt beslutningsgrunnlag for kommunedirektørens prioriteringer.

Vi får opplyst at fondet til nå blant annet er brukt til å sikre full trådløs nettverkstilgang på sykehjemmene, og til å finansiere «inngangsbilletten» til eksempelvis DigiBarnevern. Det understrekes at fondet egner seg godt for slike engangsaktiviteter. Samtidig vises det til at hvis ikke det hadde vært for «unntaksåret» som har vært, i form av koronapandemien, hadde fondet gjerne også blitt brukt til nye prosjekter. Det påpekes at *«vi kan få opp et større moment enn det vi har i kommunen i dag, basert på finansieringen som er stilt til rådighet»*.

4.4 ORGANISERING OG GRENSESNIITT

Digitalisering er noe som foregår i alle tjenesteområdene i kommunen, og hvert tjenesteområde har et desentralisert ansvar i å understøtte den digitale omstillingen. Likevel kan hovedansvaret for kommunens digitale satsing sies å være fordelt på de tre avdelingene *E-helse og velferdsteknologi*, *Innovasjon og digitalisering* og *Smartby*, som igjen ligger under tre forskjellige direktørområder (se kapittel 3). Samtidig har også disse avdelingene ulike ansvars- og fokusområder; mens digitaliseringen som foregår internt i kommunen, dvs. drift, styring,

²⁶ Sak 64/17, saksframlegg «Digitaliseringsfond, formål og innretning». Kommunalstyre for finans, 20.11.2017

²⁷ Sak 63/19, saksframlegg «Status i arbeidet med å tilrettelegge for system for digitaliseringsprosjekter og bruk av digitaliseringsfondet». Stavanger formannskap, 11.04.2019

forbedring og utvikling, er sentralisert til Innovasjon og digitalisering, har smartby sitt hovedfokus på utadrettet virksomhet rettet mot næringsliv og innbyggere. E-helse og velferdsteknologi sitt hovedfokus er å kartlegge behov for, anskaffe og implementere av velferdsteknologiske- og e-helseløsninger. Også implementering av de nasjonale e-helseløsningene er et viktig arbeidsområde for avdelingen.

I intervjuene blir det nevnt flere fordeler med dagens organisering. Blant annet at sentraliseringen av det interne digitaliseringsarbeidet til én avdeling har ført til et mer spisset fagmiljø for innovasjon. I tillegg blir innplasseringen til Smartby gjennomgående framhevet som god. Direktørområdet Innbygger- og samfunnskontakt er tverrfaglig sammensatt av avdelingene Smartby, Innbygger-service, Kommunikasjon, Kultur, Politisk sekretariat og Næring. Vi får opplyst at organiseringen er gunstig i form av at man kommer nærmere innbyggerperspektivet, samtidig som koblingen til næringsavdelingen er nyttig når en av kjerneoppgavene til Smartby er å drive med næringsutvikling.

Det at arbeidet med E-helse og velferdsteknologi er sentralisert til én avdeling blir beskrevet som fornuftig, blant annet fordi helse- og velferdsområdet skal gjennom mange nye nasjonale løsninger framover. Samtidig har de interne systemene behov for å samhandle også med eksterne, f.eks. spesialisthelsetjenesten. Det var f.eks. viktig i starten av pandemien at kommunens systemer samhandlet med mikrobiologen på sykehuset om mottak av digitale henvisninger. Vi får opplyst at avdeling for E-helse og velferdsteknologi gir økt kraft til dette arbeidet.

Avdelingen selv mener arbeidet må være forankret tett på Helse og velferd og aktivitetene der, slik at man ikke mister kontakten med hva som rører seg i dette området. Det blir derfor framhevet som en fordel at de ligger helsenært. Vi får også opplyst at den nye organiseringen har styrket arbeidet med velferdsteknologi og e-helse. Det vises til at dette arbeidet tidligere var spredt på flere avdelinger under tjenesteområdet, og at en verken hadde tid eller oversikt til å jobbe systematisk med dette fagområdet. Det framheves at ved at arbeidet nå er sentralisert til en egen avdeling, har en fått et tydeligere mandat, fokus og forankring. E-helse og velferdsteknologi får også en sterkere plass i ledergruppen til Helse og velferd enn tidligere, og blir løftet fram som et hovedtema på disse møtene.

4.4.1 «DET FINNES POTENSIELT FLERE MILJØER SOM KAN GJØRE DET SAMME»

Videre får vi også presentert flere fallgruver med organiseringen som det er viktig å være oppmerksom på. «*Det har en funksjon at vi sitter hver for oss. Samtidig blir det mer avstand*». I intervjuene blir det tydelig at denne avstanden kan medføre at ansvarsområdene til de ulike avdelingene er/blir uklare. En fallgruve som blir nevnt i denne sammenheng, er **dobbeltprosesser**, at avdelingene jobber i parallelle løp. Fra avdeling for E-helse og velferdsteknologi får vi blant annet opplyst at det i starten av koronapandemien var mye dobbeltarbeid på innhenting av statistikk; både hvordan det skulle innhentes og hvem som skulle gjøre hva.

Risiko for dobbeltarbeid har også vært et tema mellom Innovasjon og digitalisering og Smartby. Vi får opplyst at direktørene for hhv. Innovasjon og støttetjenester og Innbygger og samfunnskontakt har hatt flere samhandlingsgrensesnitt hvor grenseoppgangene mellom Innovasjon og digitalisering og Smartby har blitt diskutert. Digitaliseringssjefen og smartbysjefen fikk i oppdrag å lage en fordelingsmatrise (se [vedlegg](#)). Dette ble vurdert som nødvendig ettersom avdelingene overlapper noe, og man ville forhindre dobbeltarbeid. Samtidig gir det en oversikt over hverandres arbeidsoppgaver, kompetanse og mål, og kan bidra til økt bevissthet rundt hvor avdelingene kan komplementere hverandre.

Samtidig er det ikke nødvendigvis klart for tjenesteområdene hvem som har ansvar for hva, eller hva avdelingene faktisk kan bistå med: «Noen tjenesteområder lurert litt på hva vi holder på med». Det blir påpekt at det ikke nødvendigvis er tydelig for organisasjonen hvorvidt de skal henvende seg til IT, Innovasjon og digitalisering eller Smartby. Selv om det har blitt laget noen grenseoppganger med hva de ulike avdelingene skal ha ansvar for, får vi opplyst at det fremdeles er en pågående prosess med å tydeliggjøre ansvarsområdene for resten av organisasjonen.

Dette kommer også fram i intervju med E-helse og velferdsteknologi, som forteller om utfordringer med å dra linjene mellom Innovasjon og digitalisering og Smartby klart og tydelig. E-helse og velferdsteknologi savner dessuten også en tydelig avklaring på hva deres avdeling skal brukes til, og hva IT-avdelingen skal brukes til i arbeidet med E-helse og velferdsteknologi.

Når det gjelder sentraliseringen av det interne digitaliseringsarbeidet til én avdeling (Innovasjon og digitalisering), påpeker flere at en risiko med en slik organisering er at man mister kontakten med tjenesteområdene, og dermed kommer lenger bort fra der behovene, problemstillingene og ideene bor. I intervjuene vises det til at kontakten ikke er dårlig per se, men at det er en kontakt som kan bli bedre og som krever aktiv jobbing og tydeliggjøring. Samtidig påpekes det at kommunen «ikke kan ha et center of excellence», og det settes spørsmålsteget ved nytten av et slikt senter dersom ikke de respektive tjenesteområdene også blir mer datadrevne. I intervju vises det til at det vil være vanskelig å lykkes med digitaliseringsarbeidet dersom tjenesteområdene er avhengig av dette senteret for å kunne nyttiggjøre seg av data.

I Bærum kommune er avdeling for utvikling og digitalisering organisert slik at rådgiverne i avdelingen har ansvar for hver sin sektor. Gjennom disse sektoransvarlige rådgiverne sikres tjenesteområdene teknologi- og innovasjonsstøtte som er tilpasset sektoren²⁸. I intervju beskrives dette som nyttig fordi de har en annen innsikt i sektorens behov og oversikt over hva som skjer innen de ulike områdene. Når det gjelder organiseringen i Stavanger kommune, får vi opplyst at det ikke er en snarlig plan om å endre dette, og det vises til at Stavanger så langt har satset på overgripende prosjekter som omhandler «alle». Andre er imidlertid ikke i tvil om at en organisering med digitaliserings- og/eller innovasjonsrådgivere som spesialiserte seg i tjenesteområdene hadde vært lurt. Det vises til at kommunen uansett trenger mobilisatorer for å få til at digitalisering blir en naturlig satsing også i tjenesteområdene.

²⁸ Kilde: *Lederutfordringer i digitale omstillingsprosesser* (2018). KS

4.4.2 KOORDINERING OG SAMHANDLING

Organiseringen av avdelingene til tre ulike direktørområder medfører at ingen av avdelingene sitter i samme ledergruppe, og vi får opplyst at dette krever en annen type koordinering enn om alle hadde vært samlet. I den forbindelse blir det påpekt at *«uansett hvordan vi organiserer dette, klarer vi aldri å organisere oss ut av det»* og *«vi kan aldri greie å rigge den ideelle organiseringen»*. Det handler snarere om å spille hverandre gode, og påse at man ikke gjør det motsatte. I intervjuene blir god koordinering, faste møtepunkter og strukturer framhevet som viktige faktorer for å lykkes.

Eksempelvis har Innovasjon og digitalisering, IT, Smartby og Digi Rogaland faste, ukentlige møter. De tre førstnevnte deltar i tillegg i kompetanseforumet «DigIT». Her samles noen utvalgte systemansvarlige og andre nøkkelpersoner til en faglig arena, hvor hensikten er å dele erfaringer og løsninger på tvers av avdelingene, sikre felles retning og *«lage hull i siloene»*. Vi får opplyst at det arrangeres 5-6 samlinger i året. De forskjellige avdelingene kan også være involvert i hverandre sine prosjekter, f.eks. gjennom å låne ut ressurser til hverandre eller ved å sitte i samme prosjektstyre.

Det blir påpekt at ved organiseringen av nye Stavanger kommune valgte Smartby og Innovasjon og digitalisering å samlokalisere avdelingene, for å lettere kunne dele informasjon og bli kjent med hverandres kompetanse.

Handlingsplan for velferdsteknologi viser til at helse og velferd er et av satsingsområdene i Smartby, og at denne innsatsen bør koordineres med innsatsen i Helse og velferd slik at en oppnår synergieffekter på tvers av områder. Representanter fra E-helse og velferdsteknologi viser til faste møter med både Smartby og Innovasjon og digitalisering, men i intervjuene påpekes det samtidig at avdelingen i liten grad samarbeider med disse. I forbindelse med høringen til denne rapporten vises det imidlertid til at enkelte rådgivere i avdelingen samarbeider i liten grad, og andre i større grad. Det vises også til eksisterende felles prosjekter og samarbeid med både med Innovasjon og digitalisering og Smartby, blant annet om datasjø, logistikk for smittevernustyr, videobesøk for pårørende i sykehjem og streaming av kulturarrangement til sykehjem.

I intervjuene med representanter fra avdeling for E-helse og velferdsteknologi erkjennes det imidlertid at avdelingen nok mister en del muligheter ved å ikke være tettere på innovasjonsmiljøet, og kunne hatt god hjelp av både Innovasjon og digitalisering og Smartby. Det pekes på at organiseringen bidrar til å opprettholde siloene og medfører at avdelingene blir mer egosentriske: *«vi er veldig gode på å opprettholde siloene»*. Spesielt Helse og velferd blir beskrevet som å ha et utpreget driftsfokus og samtidig en slank organisasjon, og at det derfor er kritisk at de klarer å levere tjenestene. Vi får opplyst at det dermed er lett å nedprioritere samarbeidet. Et moment som imidlertid er viktig å hensynta i denne sammenheng er at Helse og velferd, inkludert avdeling for E-helse og velferdsteknologi, har stått i en særstilling med svært høy arbeidsbelastning knyttet til pandemihåndtering. Eksempelvis har inntil 1,5 årsverk i avdelingen blitt lånt ut til alternative pandemioppgaver, i tillegg til at avdelingen har hatt ansvaret

for digital flyt i flere pandemirelaterte prosesser på toppen av ordinær drift. Det understrekes at dette nødvendigvis har påvirket evnen og kapasiteten til samarbeid.

E-helse og velferdsteknologi samarbeider imidlertid mye med IT-avdelingen, og vi får opplyst at samarbeidet har blitt bedre etter at avdelingen ble etablert i slutten av 2019. Avdelingen har faste kontaktpersoner fra IT-avdelingen som bistår på ulike områder. Det påpekes likevel at det ofte er behov for kompetanse på flere tekniske fagområder, og at det forskjellige personer som håndterer disse områdene i IT-avdelingen. Det framheves at det kunne vært en bedre integrasjon mellom IT-avdelingen og avdeling for E-helse og velferdsteknologi, for eksempel gjennom en samlokalisering.

4.5 EKSTERNT SAMARBEID

Stavanger kommune har et utstrakt eksternt samarbeid i forbindelse med digitaliseringsarbeidet, og deltar i flere ulike samarbeidsnettverk. Eksempelvis har kommunen medlemmer i to av KS' samstyringsorganer: KommIT-rådet og Digitaliseringsutvalget²⁹. Samtidig samarbeider kommunen med flere andre kommuner, hvor særlig samarbeidet med Bergen, Bærum, Trondheim og Kristiansand blir trukket fram som nyttig.

Også Smartby deltar i nettverk på både norsk, nordisk og europeisk nivå. Disse inkluderer Stavanger Smart Region, Smartbyene, Forus Lab, Nordic Edge Arena Pro, Nordisk nettverk for smarte byer og Open & Agile Smart Cities (OASC)³⁰. For Smartby-kontoret handler nettverksarbeidet om å lære av hverandre, kopiere gode løsninger og hjelpe hverandre med å unngå å gjøre samme feil. I nettverkene samarbeides det om å utvikle felles løsninger som alle byer vil ha behov for i framtiden, og man sender gjerne inn felles søknader til forskningsmidler. På denne måten kan man både dele suksess og risiko.

4.5.1 SAMARBEID OM FELLESLØSNINGER

Både den nasjonale og den lokale digitaliseringsstrategien har som mål å tilby sømløse tjenester og benytte fellesløsninger fremfor å etablere egne løsninger. Denne prioriteringen kommer også tydelig fram i intervjuene: «*Kommunen er en forkjemper for fellesløsninger, samarbeid og å dra flest mulig i samme retning*». Samtidig blir det påpekt at hver kommune både har ulike systemer og forskjellige måter å jobbe på, noe som ikke gir de beste forutsetningene for å få til sømløse

²⁹ KommIT-rådet er et rådgivende organ som skal bidra til utvikling av felles løsninger og ivareta kommunesektorens interesser, mens Digitaliseringsutvalget er et saksforberedende organ som blant annet skal løfte relevante tema av strategisk betydning til KommIT-rådet.

³⁰ Mer om de ulike nettverkene her: <https://www.stavanger.kommune.no/samfunnsutvikling/smartbyen-stavanger/klynge-og-nettverk/>

tjenester. Det blir påpekt at for at kommunen, og kommune-Norge som sådan, skal få til de store løftene, må det jobbes enda mer med å bli standardiserte.

Stavanger kommune har allerede implementert flere av de etablerte fellesløsningene, som f.eks. SvarUt-løsningen³¹ og DigiSos. Samtidig er kommunen med i flere store digitaliseringsprosjekter sammen med KS og andre kommuner, for eksempel:

- **Felles kommunal journal (FKJ):** et prosjekt som jobber for en felles kommunal pasientjournal og løsninger som knytter helse-Norge bedre sammen. Arbeidet er organisert i et felles prosjekt der stat og kommune er likeverdige parter. Her deltar Helse- og omsorgsdepartementet, KS og kommunene Bergen, Oslo, Kristiansand, Bærum, Bodø, Vinje og Stavanger.
- **FIKS-plattform** og **MinSide:** FIKS-plattformen er en felles kommunal arkitektur som blant annet gjør det mulig å kommunisere på tvers av forvaltningsnivå. KS MinSide er en komponent i FIKS-plattformen hvor innbyggere, næringsliv og organisasjoner får tilgang til ulike tjenester. Stavanger har sammen med KS, Bergen, Kristiansand, Bærum og Digi Vestland inngått et samarbeid for å utvikle ytterligere tjenester som skal tilbys gjennom portalen.³²
- **DigiBarnevern:** et samarbeid mellom Bufdir, KS, Trondheim, Oslo, Bergen, Kristiansand, Bærum, Asker og Stavanger. DigiBarnevern jobber for å øke kvaliteten i det kommunale barnevernet i Norge og sikre raskere og bedre hjelp til barn og unge som trenger det.

Samtidig har Stavanger også inngått samarbeid med andre kommuner om løsninger som ikke inngår i KS sine tjenester. Tjenesten «Aktiv kommune» er en digital tjeneste for leie og utlån av kommunens lokaler, anlegg, uteområder og utstyr. Løsningen ble utviklet i samarbeid med tre andre kommuner. Etter hvert tok flere kommuner løsningen i bruk, og det er nå 14 kommuner som tilbyr tjenesten. Det er Stavanger kommune som har ansvaret for driften og forvaltningen av løsningen.

4.5.2 REGIONALE DIGITALISERINGSNETTVERK

Både den tidligere og nåværende nasjonale digitaliseringsstrategien omtaler behovet for sterkere samordning mellom regionalt og statlig digitaliseringsarbeid. Over hele landet er det enten etablert eller i ferd med å etableres regionale digitaliseringsnettverk. Disse nettverkene setter egne mål og prioriteringer og skal gjenspeile regionale behov. Et fellestrekk ved nettverkene er også å utvikle et sterkere regionalt «mottaksapparat» for nasjonale fellesløsninger og stå sterkere sammen ved å dele på kompetanse. KS har dialog med de enkelte nettverkene regionalt, og skal

³¹ Felles løsning for kommuner og fylkeskommuner for å formidle digital post fra kommunale sakarkiv og fagsystemer til innbyggere og næringsliv.

³² Stavanger har også satt i gang et internt prosjekt MinSide lokalt, der man vil bygge digitale tjenester og innsynsløsninger inn i kommunens nettsider.

legge til rette for etablering og utbredelse av digitaliseringsnettverk. KS har også etablert felles samlinger for lederne av digitaliseringsnettverkene, som en del av koordinatorrollen.

Digi Rogaland

Digi Rogaland ble etablert i 2017, og er et interkommunalt samarbeidsprosjekt mellom alle kommunene i Rogaland. Også Statsforvalterens, fylkeskommunen og KS Rogaland deltar. Samarbeidet skal bidra til deling og gjenbruk av ressurser, i tillegg til å ha oppmerksomhet på gevinstrealisering og prosessforbedring. Ambisjonen er at innbyggerne skal oppleve at kommunenes digitale løsninger er like på tvers av kommunegrensene. Gjennom Digi Rogaland ønsker også kommunene å bidra til at flere nasjonale løsninger etableres og videreutvikles og at noen av disse også lages av kommuner i Rogaland.

Gjennom samarbeidsnettverket deler man både suksess og risiko. F.eks. er både Haugesund og Stavanger pilotkommuner i DigiHelsestasjon³³. Ettersom disse kommunene vil være tidlig ute med å teste de nye funksjonene, har de resterende kommunene i Rogaland mulighet til å få innsikt i hvilke erfaringer disse to kommunene har gjort seg i pilotperioden – både suksesskriterier og fallgruver. Digi Rogaland har også en egen smart-satsing, hvor Gjesdal kommune har testet ut hvordan sensorer kan brukes til å f.eks. overvåke vann og elver, forhold i veibanen, luftkvalitet mm. Hvis testingen er en suksess, kan løsningene kopieres av andre kommuner og skaleres opp.

Digi Rogaland har en egen strategi og et eget veikart. Digi Rogaland er delt inn i en styringsgruppe, ressursgruppe, sekretariatet og arbeidsutvalget. Styringsgruppen har øverste myndighet, og beslutter og prioriterer fellesprosjekter og finansiering av disse. Ressursgruppen er en arena hvor fagpersoner for alle kommunene i samarbeidet møtes for å sikre samhandlingen og understøtte integrerende prosesser. Sekretariatet har ansvar for den daglige driften, gjennomføre prosjekter og følge opp de andre gruppene. Arbeidsutvalget er en gruppe med representanter fra alle regionene i Rogaland som skal sørge for fremdrift i arbeidet, jobbe med og forankre strategiske prosesser ute i kommunene, og levere anbefalinger til styringsgruppen.

I intervjuene får vi opplyst at Digi Rogaland aldri har fungert bedre enn det gjør nå, etter at det har blitt gjort en del strukturelle endringer. Et av de viktigste grepene var innføringen av arbeidsutvalget. Gjennom arbeidsutvalget har kommunene kommet tettere på for å utarbeide saksfremlegg til styringsgruppen, og medlemmene har fått et sett med «kompis-kommuner» slik at man får mer flyt i informasjon og diskusjon på en annen måte enn ved større grupper. Etter at veikartet ble innført har også prioriteringer og mål blitt mer tydelige. Vi får opplyst at det er krevende å finne gode fellesprosjekter blant så selvstendige organisasjoner. Gjennom de strukturelle endringene har det blitt mer fokus på nasjonale fellesløsninger, og at kommunene tar det i bruk på en klok måte.

³³ Et nasjonalt prosjekt som utvikler og innfører et system for å digitalisere kommunikasjonen mellom brukerne av helsestasjon, jordmor og skolehelsetjenesten.

Flere erkjenner at det nok ikke er Stavanger kommune som får mest nytte internt fra Digi Rogaland-samarbeidet. Samtidig er heller ikke formålet å være med for å drive så mye mer rasjonelt internt. Stavanger kommune er den største byen i regionen, og de største byene – med kompetansen og ressursene det innebærer – er ofte regionmotorer. Nyttens som sådan vil derfor heller være knyttet til regionen og innbyggerne. Gjennom samarbeid og en prioritering av nasjonale fellesløsninger vil regionen i større grad få synergier på tvers, og dra i samme retning på digitaliseringsarbeidet.

4.6 SATSING PÅ Å BLI EN DATADREVET ORGANISASJON

Kommunen har de siste årene hatt særlig to store satsinger; datasjø og automatisering/robotisering. Disse bunner også i nasjonale, regionale og kommunale mål for arbeidet med digitalisering. Det vises til at dette, på den ene siden, handler om hvordan å få til gode, digitale tjenester til innbyggere – herunder at man som innbygger skal slippe å skrive inn informasjon på ny, og at en opplever å interagere i en digital, sømløs verden. For det andre omhandler det hvordan kommunen bruker alle dataene til å videreutvikle tjenestetilbudet og utnytter potensialet i automatisering og robotisering for å frigjøre kapasitet. I løpet av 2020 ble disse satsingene også organisert som prosjekter, hhv. «Datasjø» og «RPA».

4.6.1 DATASJØ OG ÅPNE DATA

Om Datasjø

Av den nasjonale digitaliseringsstrategien framgår det at de potensielle samfunnsmessige gevinstene ved bruk av stordata er store. Dersom forholdene blir lagt til rette kan utnyttelse av stordata lede til gevinster i mange sektorer, gi muligheter for effektivisering av offentlig sektor generelt og videreutvikling av tjenestetilbud som er mer tilpasset brukernes behov³⁴. En datasjø er en metode for lagring av alle former for data og kan sammenlignes med et sentralt datalager for alle typer data. En datasjø vil være en kilde til alle data innenfor et område med mulighet for tilgang for flere, og et verktøy for effektivisering. En datasjø kan legge til rette for effektiv og standardisert datadeling, med sikre tilgangsmekanismer.

Difi har gjennomført en konseptvalgutredning som beskriver dagens situasjon og fremtidige ambisjoner for deling av data. Etablering av datasjø er en av de sentrale anbefalingene i utredningen³⁵.

³⁴ Kartlegging og vurdering av stordata i offentlig sektor, Vivento AS og Agenda Kaupang AS, 2015.

³⁵ Difi-rapport 2018:7. Deling av data – KVVU,

Datasjø og åpne data i Stavanger kommune

Ambisjonen om en felles datasjø framgår blant annet av Smartbyens handlingsplan fra 2018, hvor det vises til at kommunen på daværende tidspunkt hadde flere lukkede fagsystemer med begrenset deling av informasjon. «Data fra fagsystemene, sammen med data fra nye datakilder (sensorer mm.) ønskes samlet i en felles «datasjø» og plattform hvor tjenester samles på tvers av fagfelt»³⁶. Et av fokusområdene i handlingsplanen var å realisere verdien fra eksisterende datasett. Det vises til at kommunen allerede samler inn og lagrer mye informasjon, men at administrasjonen så langt ikke har hatt mulighet «til å gå gjennom havet av informasjon for å finne de verdifulle sammenhengene». Vi får opplyst at arbeidet og etableringen av datasjø ble initiert av IT-avdelingen.

Som en del av kommunens satsing på å bli en mer datadreven organisasjon, har arbeidet med datasjø og tilgjengeliggjøring av åpne data vært høyt prioritert i de siste årenes Handlings- og økonomiplaner. Av kommunens Handlings- og økonomiplan 2020-2023 beskrives arbeidet med datasjø som nybrottsarbeid, og det framgår at arbeidet skal intensiveres for å se på mulighetsrommet og teste flere ulike prosjekter. Datasjø er organisert som et prosjekt med Innovasjon og støttetjenester som prosjekteier.

Stavanger kommune har laget en kortfilm om satsingen på datasjø³⁷ som beskriver hva datasjø er, og hva den kan benyttes til. Datasjøen beskrives som en enorm innsjø der all informasjon samles, heller enn at det oppbevares i flere ulike siloer. Datasjøen henter inn, legger til rette og lagrer data fra ulike kilder, slik at dataene kan brukes til ulike formål. Dataene som ligger der har ikke nødvendigvis et konkret bruksområde enda, men datasjøen vil bidra til ny og bedre innsikt og anvendelse av dataene. Den åpner også opp for deling og gjenbruk av data, og gir store muligheter for å finne «skjulte» årsakssammenhenger, avdekke behov, og finne og teste nye løsninger. Konkrete eksempler på hva kommunen bruker datasjøen til er:

- Gjennom å hente inn data fra «Aktiv kommune», data fra anleggene som styrer ventilasjon/varme og energiforbruksdata, kan kommunen styre ventilasjon og varme basert på om og når lokalene brukes. Dette vil redusere både kostnadene og klimaavtrykket.
- Innhenting av ulike typer sensordata for vann og avløp, som kan tilgjengeliggjøres mot flere bruksformål.
- Etablering av flomvarslingstjeneste for Digi Rogaland. Algoritmen kan predikere flom med flere dagers forvarsel.
- Ved å bruke data fra datasjøen sammen med maskinlæring, kan det være mulig å identifisere sammenfallende faktorer og lage en prediksjonsmodell for sykefraværet i kommunen. Dette kan gjøre det mulig å planlegge bedre og sette inn målrettede tiltak.

En datasjø gjør det altså mulig å tilgjengeliggjøre dataene på en slik måte at det i større grad kan tilrettelegges for innovasjon, dypere innsikt og analyse i dagens tjenestetilbud. Det påpekes at

³⁶ Handlingsplan Smartbyen 2018-2021

³⁷ <https://www.youtube.com/watch?v=iSmpDMXeWuU>

særlig behovet for tjenesteinnovasjon innen helse og omsorg vil være stort framover. Datasjøen kan også bidra til å effektivisere arbeidsprosesser og gi mulighet for deling av data med innbyggere, næringsliv og andre. Datasjøarbeidet blir vurdert som et viktig satsingsområde for å møte framtidens utfordringer, og kommunedirektøren prioriterer dette arbeidet høyt i nåværende planperiode³⁸.

Datasjø beskrives også som en milepæl for Digi Rogaland, ved at den gir alle kommunene i regionen mulighet til å lagre data i et felles system. Det er Stavanger kommune som drifter og forvalter datasjøen, men løsningen er satt opp som en stordriftsløsning. Det vil si at hver enkelt kommune eier sine data, og styrer hvem som skal ha tilgang til disse. På denne måten blir den enkelte kommunes behov for å kontrollere tilgang og eierskap til data ivaretatt, samtidig som kommunene kan utnytte fordelene med å samkjøre drift og forvaltning av datasjøen til en lavere kostnad³⁹. Det vises til at utfordringene for kommunene sjelden stopper ved kommunegrensene, og at man særlig innen felt som miljø og mobilitet ofte trenger data fra de omkringliggende kommunene for å forstå sammenhenger for eksempel med tanke på utslipp og reisevaner/-mønstre. Dersom alle kommunene i regionen deler samme type data vil nytteverdien og gevinstpotensialet øke. Det påpekes at en fellesløsning for datalagring og adgang gjør dette arbeidet vesentlig enklere og mer effektivt⁴⁰.

Det er i tillegg etablert et eget samarbeidsforum med flere kommuner (Bodø, Trondheim, Bergen, Oslo og Digitaliseringsdirektoratet) for utveksling av kompetanse, gjenbruk og samarbeid. Kommunene har, på initiativ fra Stavanger, etablert et felles prosjekt for etablering av et felles GDPR-rammeverk for datasjøer. Hensikten er å etablere en felles beste praksis for hvordan man håndterer data i plattformen knyttet til persondata. Ved å etablere felles praksis og standard vil man også i større grad kunne gjenbruke løsninger som er utviklet hos de forskjellige kommunene og øke videre utviklingstakt.

I tillegg til datasjø, har kommunen også hatt en økende satsing på åpne data generelt. Åpne data gir næringsliv, forskere og samfunnet ellers tilgang til data fra offentlig forvaltning slik at dataene enkelt kan brukes i nye sammenhenger av både mennesker og maskiner. Stavanger kommune fikk Digitaliseringsdirektoratets pris som årets publisist 2020. Kommunen fikk ros for å legge til rette for mer bruk av offentlige data, og dermed invitere til ny næringsvekst og innovativt samarbeid. Smartby har imidlertid hatt en satsing på åpne data nærmest fra starten av, i samarbeid med IT-avdelingen. IT har hatt ansvar for teknisk portal og datadelingen, mens Smartby har hatt samhandlingen med næringslivet. Satsingen førte til at Stavanger fikk prisen for beste smartby-løsning av Den norske dataforening i 2018⁴¹.

³⁸ Kilde: Handlings- og økonomiplan 2022-2025

³⁹ <https://digiogaland.no/datasjoen/>

⁴⁰ <https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/stavanger-kommune-mottok-pris-for-delning-av-apne-data/>

⁴¹ <https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/arets-smartbylosning-2018-kommer-fra-stavanger/>

Per juli 2021 ligger det 360 ulike datasett tilgjengelig på <https://open.stavanger.kommune.no/> fra Stavanger kommune, samt samarbeidskommuner og organisasjoner. Av disse er 284 datasett fra Stavanger kommune. Datasettene spenner fra fotgjengerdata til oversikt over ladestasjoner for el-bil og minibanker, til skolerute, lokalisering av helsebygg og oversikt over skulpturer. Kommunens åpne data er tilgjengelige for alle som vil lage nye og nyttige digitale varer og tjenester av dem. Også kommunen selv drar nytte av dataene gjennom datasjøprosjektet.

Åpne data blir også vurdert som viktig i regional sammenheng og nasjonal sammenheng. Digi Rogaland har startet en arbeidsgruppe for åpne data og Stavanger kommune leder arbeidsgruppen for åpne data i det nasjonale nettverket Smartbyene⁴².

4.6.2 ROBOTISERING OG AUTOMATISERING

Om robotisering og automatisering

Robotisert prosessautomatisering (RPA) er en teknologi som kan minimere, og enkelte steder eliminere, manuelle arbeidsprosesser. Roboten «hermer» etter menneskelig håndtering av en arbeidsprosess, bare raskere, gjennom hele døgnet og uten pauser. Dette gir dem et stort potensial for gevinstuthenting da de kan erstatte tidkrevende arbeid. Roboten krever heller ingen infrastrukturelle endringer og kan arbeide på tvers i eksisterende systemer, noe som begrenser behovet for kostbare integrasjoner⁴³.

Målet med robotisering av arbeidsprosesser er å automatisere enkle og repetitive arbeidsoppgaver slik at ansatte får frigjort tid til mer avanserte arbeidsoppgaver. Samtidig bidrar det til:

- Bedre datakvalitet i prosesser og underliggende IKT-systemer
- Mer likebehandling i henhold til lovverk
- Økt grad av døgnåpen forvaltning
- Bedre internkontroll og sikker behandling av data, ved å redusere sjansen for menneskelige feil

I FoU-rapporten *Digitalisering og konsekvenser for storbykommunene*⁴⁴ blir potensialet for robotisering og automatisering vurdert som særlig stort innen administrasjon, samferdsel og teknikk og helse og omsorg, og blant de mest lavthengende fruktene med hensyn til muligheter for rask gevinstrealisering.

FoU-rapporten framhever at jo mer menneskelig interaksjon arbeidsprosesser krever, desto mindre er automatiseringspotensialet. I utgangspunktet har derfor helse- og omsorgstjenesten relativt lavt automatiseringspotensial. Til gjengjeld er dette sektoren med desidert flest ansatte,

⁴² <https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/stavanger-kommune-mottok-pris-for-delning-av-apne-data/>

⁴³ Kilde: inFuture AS, 2019: «Forslag til «kommunenes teknologiradar». Vedlegg til FoU-studien *Digitalisering og konsekvenser for storbykommunenes arbeidsprosesser og ressursplanlegging*»

⁴⁴ Menon Economics, 2019. *Digitalisering og konsekvenser for storbykommunene*. FoU-rapport.

slik at selv et mindre digitaliseringspotensial kan få større effekter for kommunen totalt, enn ved digitalisering av mindre sektorer. Særlig vil sensorer, store (helse)data og kunstig intelligens spille en stor rolle i primærhelsetjenesten. Disse teknologiområdene kan brukes i tidlig identifikasjon av risikopasienter og tidlig diagnostisering slik at man kan sette i gang sykdomsforebyggende eller sykdomsbekjempende tiltak på et tidlig tidspunkt.

Robotisering og automatisering i Stavanger

Omfanget av tjenestetilbud og arbeidsprosesser i Stavanger kommune gir mange muligheter for digitalisering. Eksempler på digital teknologi som kan bidra til å effektivisere kommunens arbeidsprosesser er blant annet sensorer i velferdsteknologi, medisindispensere i sykehjem og i hjemmesykepleie, vaskeroboter, eller robotisering av innbyggerkontakt, regnskap og fakturabehandling og/eller svært regelstyrt saksbehandling.

I forbindelse med effektivisering av arbeidsprosesser, har Stavanger i økende grad satset på robotisering. De siste årene har flere regelstyrte og repetitive oppgaver blitt kartlagt og klargjort for robotisering og/eller integrering av andre løsninger for å forenkle og effektivisere arbeidsprosesser og frigjøre ressurser til andre oppgaver. Av aktuelle prosjekter de siste årene kan det blant annet nevnes automatisering av byggesaksbehandling, robotisering av enklere/repetitive saksbehandlingsoppgaver og søknadsprosesser, og digitalisering av en tjeneste som gir innbyggere tilgang til å booke kommunens lokaler. Flere manuelle arbeidsprosesser blitt forenklet og forbedret de siste årene gjennom bruk av nye digitale løsninger som for eksempel elektroniske søknadsskjema. Eksempelvis har innbyggerne hatt mulighet til å søke økonomisk sosialhjelp digitalt siden slutten av 2018⁴⁵. Samtidig har det også vært en jevn økning i digital korrespondanse via løsningen SvarUt. Mens det i 2018 ble sendt ut 48 688 brev via SvarUt, var tilsvarende tall for året etter 107 556⁴⁶.

Andre eksempler på områder som har tatt i bruk robotiseringsteknologi for å effektivisere arbeidsprosesser er regnskapsavdelingen, hvor det i 2017 ble gjennomført et pilotprosjekt. Tidligere måtte medarbeidere kontrollere at hver anvist faktura var reell før den ble sendt til utbetaling. Nå gjør programvareroboten Robin denne jobben. Årlig slipper kommunen manuell etterkontroll av 160 000 fakturaer, som igjen sparer kommunen for om lag 2000 arbeidstimer. Ved hjelp av robotisering av fakturabehandlingen i regnskapsavdelingen er det frigjort ressurser til å utføre annet arbeid.

Bruk av robotiseringsverktøy spilte også en stor rolle i forbindelse med sammenslåingen av systemer i nye Stavanger kommune. I slutten av 2018 ble data fra Finnøy og Rennesøy kommunes lønns- og personalssystem, elektroniske pasientjournaler og sosiale fagsystem

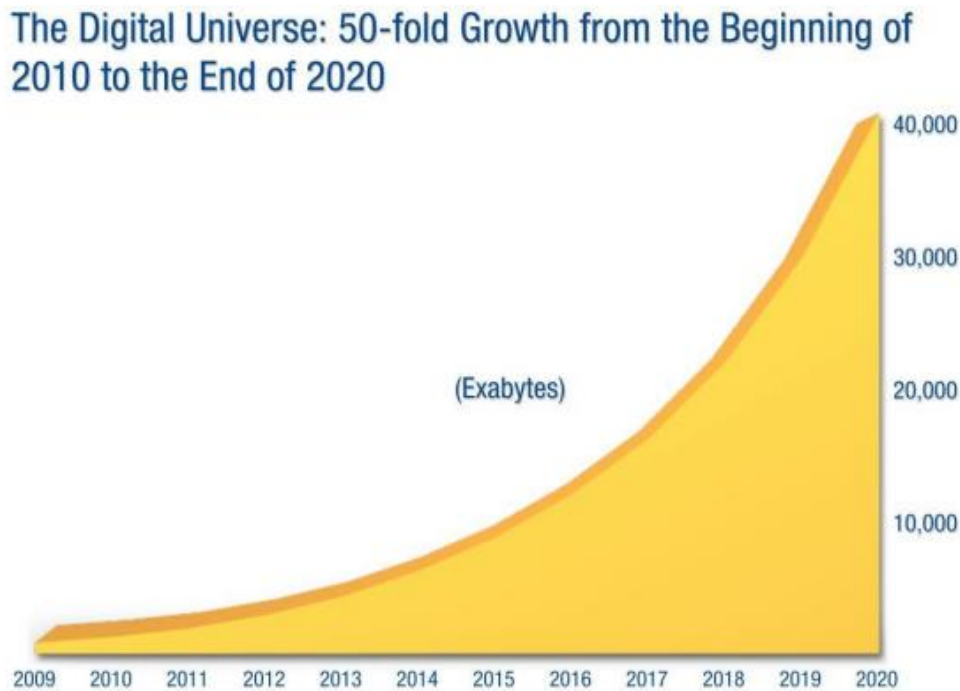
⁴⁵ Dette ble muliggjort via det nasjonale prosjektet Digisos.

⁴⁶ Kilde: Årsrapport 2019

overført til Stavanger kommunes systemer ved bruk av robot. Det er anslått at en har spart 75 prosent av kostnadene ved å bruke robot.

I Handlings- og økonomiplanen 2021-2024 fremkommer det at kommundirektøren vil ytterligere intensivere arbeidet med å automatisere arbeidsprosesser. I løpet av 2020 ble flere automatiseringsprosesser utviklet og satt i drift, og innsatsen har særlig vært rettet mot å robotisere ulike arbeidsprosesser i Byarkivet⁴⁷. Figuren under viser forventet eksponentiell vekst i arkivmengde som følge av en tidobling av informasjonsmengde hvert 7.år:

Figur 11: Forventet eksponentiell vekst i arkivmengde



Kilde: IDC's Digital Universe Study, sponsored by EMC, December 2012

I Byarkivet brukes det blant annet mye tid på å opprette saker, og flere av oppgavene som inngår i dette kan utføres av en robot. Dette har eksempelvis blitt gjort ved opprettelse av saker i Public 360 og ved opprettelse av skole- og barnehagesaker i Public Oppvekst. Roboten søker nå også etter nye henvisninger til PPT og oppretter saker basert på søket. Erfaringen til nå er at robotiseringen frigjør tid for saksbehandlere, og at volumøkningen i oppgaver nå kan ivaretas uten endring i bemanning⁴⁸.

⁴⁷ Tertialrapportering 31.08.2020

⁴⁸ Årsrapport 2020, Stavanger kommune

Det jobbes også videre med robotisering av diverse søknader, samt med å videreutvikle robotisering av fakturamottak og fakturakontroll. Fakturamottak i en robotisert form har vært lenge i drift, men det jobbes med å gjøre deler av prosessen enda mer automatisk.

Grad av digitalisering

I 2015-2016 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester⁴⁹. I den anledning ble det benyttet et kriteriesett med modenhetsnivåer fra 1-3. Kriteriesettet skulle hjelpe med å vurdere hvor langt kommunene hadde kommet når det gjaldt å digitalisere sine tjenester, gjennom å se på hvilke deler av arbeidsprosessen som er digitalisert og automatisert.

Å være på modenhetsnivå 1 innebærer at kommunen tilbyr elektronisk søknad for den aktuelle tjenesten. Det vil si at det for brukerne er gjort tilgjengelig en nettbasert selvbetjeningsløsning, med mulighet for elektronisk utfylling og innsending av informasjon ved søknad om kommunale tjenester⁵⁰. Modenhetsnivå 2 innebærer at informasjonen i søknaden overføres elektronisk til kommunens fagsystemer, noe som forutsetter at kommunen har lagt til rette for en elektronisk informasjonsutveksling mellom aktuelle fagsystemer. Slik kan innsendt informasjon benyttes direkte i saksbehandlingen uten manuell overføring av informasjon, og uten at kommunen trenger å be om samme informasjon flere ganger. Modenhetsnivå 3 innebærer at innbyggeren får elektronisk svar fra kommunen.

For å undersøke grad av digitalisering, har vi basert oss på samme metodikk som i Riksrevisjonens undersøkelse fra 2015/16 og en forvaltningsrevisjon av digitalisering i Gjerdrum kommune fra 2018. I disse undersøkelsene ble det sendt et spørreskjema til kommunen(e), som igjen skulle ta stilling til ulike tjenesters status på de forskjellige modenhetsnivåene. Vi presenterer resultatene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse⁵¹ i tabellen under.

Den første kolonnen gir informasjon om kommunen tilbyr elektronisk søknad for de ulike tjenestene. Det vil si at det på kommunens hjemmesider er en nettbasert selvbetjeningsløsning, der informasjon utfylles og sendes elektronisk til kommunen.

Den andre kolonnen gir informasjon om søknaden behandles elektronisk gjennom at informasjonen overføres elektronisk til kommunens fagsystemer uten at saksbehandlere manuelt må legge inn informasjonen i aktuelle fagsystemer.

⁴⁹ Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av digitalisering av kommunale tjenester*. Dokument 3:6 (2015-2016).

⁵⁰ En viktig avgrensning her er at tjenester der brukeren må laste ned PDF-er eller Word-skjemaer fra nettet for så å sende inn elektronisk eller via post ikke regnes som digitale tjenester.

⁵¹ Undersøkelsen ble gjennomført i februar 2015, og 261 kommuner svarte.

Den tredje kolonnen viser om kommunen sender ut elektronisk svar på søknader. Dette kan for eksempel skje via portaler, kommunens eget fagsystem eller (de siste årene) via fellesløsninger som for eksempel SvarUt.

Tabell 1: Resultatene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse

Tabell 3 Antall kommuner med digitale tjenester på de undersøkte tjenesteområdene (N = 261)			
Tjenesteområder	Elektronisk søknad (modenhetsnivå 1)*	Elektronisk overføring av informasjon (modenhetsnivå 2)	Elektronisk svar fra kommunen (modenhetsnivå 3)
Oppvekst og utdanning			
Barnehageplass	222	142	76
Skolefritidsordning	160	87	44
Kulturskolen	150	74	34
Permisjon fra undervisningen	64	26	10
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	13	3	1
Voksenopplæring	29	11	5
Helse og velferd			
Hjemmehjelp	35	11	4
Hjemmesykepleie	34	11	4
Sykehjemsplass	33	10	3
Ergo- og fysioterapi	20	5	2
Omsorgslønn	30	9	3
Bolig til vanskeligstilte	27	9	2
Parkeringsbevis for forflyttingshemmede	36	15	8
Skjenkebevilling	131	53	23
Plan, bygg og geodata			
Byggesøknad	139	74	47
Deling/sammenslåing av grunneiendom	66	29	18
Gravetillatelse	56	20	12
Rørleggermelding	38	15	10
Sanitærabonnement	41	19	14

* Verdiene for modenhetsnivå 1 viser til det totale antallet kommuner som har krysset av for dette svaralternativet. For modenhetsnivå 2 og modenhetsnivå 3 telles kun kommuner som også krysset av for de lavere modenhetsnivåene, altså henholdsvis nivå 1 og 2. Modenhetsnivå 1 anses her som en forutsetning for å kunne si at kommunen har startet digitalisering av tjenesten.

Tabellen viser at den tjenesten flest kommuner hadde tilbud om elektronisk søknad for i 2015 var barnehageplass, skolefritidsordning, kulturskole, byggesøknad og skjenkebevilling. Bildet er likt når det gjelder antall kommuner som oppfyller kravene for de to neste modenhetsnivåene, men for hvert nivå minker antallet kommuner som har svart bekreftende. Relativt få kommuner har dessuten digitale tjenester på de høyere modenhetsnivåene, samtidig som det er stor variasjon

både mellom og innen de enkelte tjenesteområdene. Riksrevisjonens konklusjon var at få kommuner hadde et tilbud om digitalt førstevalg i et flertall av de undersøkte tjenestene⁵².

For å undersøke grad av digitalisering i Stavanger kommune, oversendte vi en tilsvarende liste over de viktigste tjenestene innbyggerne søker om til kommunen⁵³. Kommunen ble bedt om å fylle inn «ja» eller «nei» for hver enkelt tjeneste i tre kolonner som viser modenhetsnivå fra 1-3. Vi åpnet også for at svaret kunne utdypes i et tilhørende kommentarfelt. Resultatet fremkommer i tabellen under.

Tabell 2: Oversikt over digitale løsninger i Stavanger kommune

Tjenesteområder	Elektronisk søknad	Elektronisk overføring av informasjon	Elektronisk svar fra kommunen
Oppvekst og utdanning			
Barnehageplass	Ja	Ja	Ja
Barnehage – søknad om redusert pris	Ja	Registreres manuelt.	Ja
Skolefritidsordning	Ja	Ja	Ja
SFO – søknad om redusert pris	Ja	Registreres manuelt.	Ja
Kulturskolen	Ja	Usikker	Ja
Permisjon fra undervisning	Ja	E-skjema legges direkte inn i P360 og fordeles til riktig fagavdeling.	Ja
Pedagogisk-psykologisk tjeneste	Nei	Nei	Ja
Voksenopplæring	Ja	Usikker	Ja
Søknad om å bli besøkshjem	Ja	E-skjema legges direkte inn i P360 og flyttes til avdelingens prosjektmappe.	Ja
Helse og velferd			
Hjemmehjelp	Nei	Nei	Nei
Hjemmesykepleie	Nei	Nei	Nei
Sykehjemsplass	Nei	Nei	Nei
Ergo- og fysioterapi	Nei	Nei	Nei
Omsorgslønn	Nei	Nei	Nei

⁵² Riksrevisjonen 2015/16, s. 48.

⁵³ Under listen ga vi også en beskrivelse av hva som inngår i de tre modenhetsnivåene.

Bolig til vanskeligstilte	Nei	Nei	Nei
Parkeringsbevis for forflytningshemmede	Nei	Usikker	Ja
Skjenkebevilling	Ja	E-skjema legges direkte inn i P360 og fordeles til riktig fagavdeling.	Ja
Bostøtte	Nei	Nei	Nei
Omsorgsbolig	Nei	Nei	Nei
Plan, bygg og geodata			
Byggesøknad	Ja - nasjonal løsning	Kommer inn i P360 og behandles derfra.	Ja
Deling/sammenslåing av grunneiendom	Nei	Kommer pr. post.	Ja
Gravetillatelse	Ja - ekstern løsning	Usikker	Ja
Rørleggermelding	Nei	Kommer pr. post.	Ja
Sanitærabonnement	Nei	Kommer pr. post.	Ja

Av tabellen framgår det at Stavanger kommune tilbyr elektronisk søknad for rett under halvparten av tjenestene (11 av 24). For de resterende tjenestene må søker laste ned skjema, fylle ut og sende inn. Vi ser at det i størst grad er Oppvekst og utdanning som tilbyr elektronisk søknad, med kun PPT som ikke gjør dette. Til motsetning er det kun én tjeneste innen Helse og velferd som tilbyr elektronisk søknad.

For to av 24 tjenester har kommunen svart «ja» på at informasjonen overføres elektronisk til kommunens fagsystemer, uten manuell overføring av informasjon. Begge disse ligger under Oppvekst og utdanning. I den underliggende saksbehandlingsprosessen for de resterende tjenestene er det likevel varierende grad av manuell saksbehandling. Mens informasjonen for noen tjenester må registreres manuelt (f.eks. søknad om redusert pris i barnehage og SFO), må informasjonen for andre tjenester (f.eks. skjenkebevilling og permisjon fra undervisning) fordeles til riktig avdeling fra arkivsystemet.

Når det gjelder elektronisk svar fra kommunen, tilbys dette for alle tjenestene innen Oppvekst og utdanning og Plan, bygg og geodata. Det samme tilbys for kun to av tjenestene innen Helse og velferd. Det vises til at dette også har blitt etterspurt for de resterende tjenestene over lang tid, men at leverandøren av fagsystemet der saksbehandlingen foregår ikke har utviklet funksjonaliteten.

Når vi ser på begge de to tabellene over ser vi et lignende mønster for de to første modenhetsnivåene i Stavanger kommune sammenlignet med landsbasis. Stavanger har med andre ord flere tjenester som tilbyr elektronisk søknad, enn tjenester som har lagt til rette for elektronisk overføring av informasjon. Samtidig skiller Stavanger seg ut på modenhetsnivå 3, ved å tilby elektronisk svar fra kommunen på samtlige tjenester. Dette må imidlertid ses i sammenheng med

utviklingen og implementeringen av SvarUt-løsningen de siste årene⁵⁴. De to tjenestene Stavanger har bekreftet at oppfyller alle de tre modenhetsnivåene, er også de tjenestene flest kommuner hadde digitalisert på landsbasis i 2015.

4.7 VURDERING

Stavanger kommune har både en overordnet digitaliseringsstrategi, samt ulike delstrategier og handlingsplaner for å støtte opp om det strategiske digitaliseringsarbeidet. Den overordnede digitaliseringsstrategiens mål og innsatsområder er også i stor grad i tråd med nasjonale føringer for digitaliseringsområdet. Etter vår vurdering gir planverket et godt utgangspunkt for å sikre at organisasjonen styrer i en felles retning.

Flere viser til at omorganiseringen har medført en sentralisering og tydeligere forankring av ansvar og arbeidsoppgaver knyttet til kommunens digitaliseringsarbeid. Samtidig har organiseringen også noen fallgruver som det er viktig å være bevisst på. Én fallgruve er at ansvarsområdene/rollene til de forskjellige avdelingene er/blir uklare, og det er ikke nødvendigvis tydelig for organisasjonen hvorvidt de skal henvende seg til IT, Innovasjon og digitalisering eller Smartby. Samtidig er en risiko med sentraliseringen av det interne digitaliseringsarbeidet til én avdeling, at avstanden til tjenesteområdene blir større. Det settes også spørsmål ved nytten av en slik sentralisering hvis ikke de respektive tjenesteområdene også blir mer datadrevne.

Bærum viser blant annet til at rådgiverne i digitaliseringsavdelingen har ansvar for hver sin sektor. På denne måten sikres sektorene teknologi- og innovasjonsstøtte som er tilpasset sektoren. Som vi skal se i kapittel 5, kommer initiativet til prosjekter i all hovedsak fra Innovasjon og digitalisering, og enkelte ansatte i andre avdelinger viser til at kjennskap til ansatte i Innovasjon og digitalisering senker terskelen for å ta kontakt. Kapittel 6 viser i tillegg utfordringer med implementering, og intervjuede fra E-helse og velferdsteknologi forespør mer kompetanse om blant annet prosjektmetodikk og implementering. Dette er noe Innovasjon og digitalisering skal ha god kompetanse på. Etter vår vurdering kan et tiltak som sektorspesifikke rådgivere bidra til å styrke den digitale satsingen i tjenesteområdene, og øke kunnskapen om hva digitalisering og IKT-løsninger kan bidra med i forbedrings- og innovasjonsarbeidet. For det første kan en oversikt over hva som foregår ute i tjenesteområdene legge til rette for tilpasset innovasjonsstøtte og utnyttelse av kompetansen som Innovasjon og digitalisering besitter. For det andre kan det også bidra til å gjøre tjenesteområdene kjent med hva avdelingen kan bidra med, og senke terskelen til å ta kontakt. Endelig kan en slik organisering understøtte deling og læring mellom de ulike tjenesteområdene.

Innovasjon og digitalisering, Smartby og E-helse og velferdsteknologi tilhører tre ulike direktørområder. Vi har sett at avstanden kan medføre at ansvarsområdene blir uklare, og vi får

⁵⁴ Det var Bergen kommune som utviklet den første versjonen av SvarUt i 2010. Med inspirasjon fra Bergen bygget KS en felleskomponent som kunne tilbys hele kommunesektoren. SvarUt gikk i pilot i 2013 og i ordinær drift i 2014.

oppgitt eksempler på hvordan dette har medført dobbeltarbeid. Det er likevel iverksatt tiltak for å forhindre dette, og samarbeid på tvers oppfattes også å være høyt prioritert i intervjuene. Et unntak her er avdeling for E-helse og velferdsteknologi, som til tross for faste treffpunkt med både Innovasjon og digitalisering og Smartby, og handlingsplanens tydelige anbefaling om samarbeid på tvers, i liten grad har klart å prioritere samarbeidet så langt. Dette må ses i sammenheng med ekstrabelastningen avdelingen har hatt under pandemien. Samtidig erkjenner intervjuede fra avdelingen at de kunne hatt god nytte av å samarbeide med innovasjonsmiljøet, og dette er etter vår vurdering et viktig læringspunkt å ha med seg i det videre arbeidet.

Hovedinntrykket vårt er at kommunens organisering, med den medfølgende sentraliseringen og forankringen, legger til rette for standardisering og profesjonalisering av metodikk og verktøy for gjennomføring av utviklingsprosjekter, sikrer tydelig prioritering og ressursstyring, og øker kraften i digitaliseringsarbeidet. Gjennom å sentralisere ansvaret og opprette prosjekter på utsiden av linjeorganisasjonen, blir det samtidig enklere å håndtere utvikling og drift i parallell. Innplasseringene i de tre ulike direktørområdene oppfattes også å samsvare med de tre avdelingene sine mandat som sådan. Samtidig er de tre avdelingene organisert under tre forskjellige direktørområder, noe som fordrer god koordinering og struktur for å sikre en god samordning på tvers. Etter vår vurdering er det gjort flere grep som gir gode rammer for å samhandle bedre om de digitale tjenestene. En bør i det videre undersøke hvordan det kan legges til rette for at også E-helse og velferdsteknologi kan nyttiggjøre seg av samarbeidet med Innovasjon og digitalisering og Smartby, for å i større grad oppnå synergieffekter på tvers og styrke den helhetlige digitale satsingen. Dette fordrer at avdelingen framover har kapasitet til å prioritere samarbeidet.

Staben har ansvar for direktørområdets prosjektportefølje, noe som skal bidra til at kommunen når de strategiske målene og styrer i én felles retning. Samtidig finnes ingen oversikt over kommunens samlede digitaliseringsprosjekter og -initiativ. Erfaringer fra andre kommuner viser at en slik oversikt gjør det mulig å se helheten i kommunens totale satsing på digitalisering, i tillegg til at det sikrer at planlagte og pågående digitaliseringstiltak er i tråd med digitaliseringsstrategien. Også Stavanger kommune har løftet fram at en slik oversikt vil kunne utgjøre et godt beslutningsgrunnlag for å foreta tverrgående prioriteringer og samordning på tvers av sektorene. Etter vår vurdering kan et slikt tiltak/oversikt bidra til å sikre enda tydeligere prioritering og felles retning på digitaliseringsarbeidet.

Stavanger kommune har definert flere mål og innsatsområder for digitaliseringsarbeidet, og den digitale satsingen er i så måte godt forankret i kommunens overordnede planverk. I intervjuene er det også konsensus om at den digitale satsingen er tydelig forankret hos kommunedirektøren og kommunedirektørens ledergruppe. Det oppfattes å være en sterk politisk forankring av den digitale satsingen. At den digitale omstillingen er tydelig forankret på både politisk og administrativt nivå signaliserer en erkjennelse av at digitalisering både er en nødvendighet og representerer en betydelig mulighet for kommunen.

Siden 2017 har det vært avsatt et digitaliseringsfond som skal sørge for en mer robust finansiering av prosjekter, og økt finansiell styrke til digitalisering som sådan. Det ble lagt til grunn at realiserte gevinster av ulike digitaliseringsprosjekter skulle tilbakeføres til fondet. En

fallgruve med et slikt «krav» er at det kan føre til at en vegrer seg for å bruke fondet. Som vi skal se senere er gevinstarbeidet utfordrende, og det er vanskelig å hente ut gevinster. Gjennomgangen viser likevel at hvorvidt dette «kravet» er kjent for de intervjuede varierer, og det er også uklart om dette faktisk praktiseres. Gjennomgangen viser likevel at det tok lang tid før det ble disponert midler fra fondet, og at disse i hovedsak er brukt til å finansiere typiske «engangsaktiviteter». Basert på finansieringen som er stilt til rådighet, erkjenner kommunen at de kan få opp et større moment enn det som er i dag. Dette er en oppfatning vi deler. Vi mener kommunen bør ta en ny gjennomgang av digitaliseringsfondet og vurderer hvilke type prosjekter og i hvilke tilfeller fondet skal brukes. I denne gjennomgangen må det også vurderes hvorvidt og hvordan gevinster eventuelt skal tilbakeføres til fondet. Det er betydelige midler som er avsatt på digitaliseringsfondet, og det bør ses nærmere på hvordan disse best kan utnyttes for å intensivere digitaliseringsarbeidet til kommunen ytterligere.

Stavanger kommune har et utstrakt eksternt samarbeid i forbindelse med digitaliseringsarbeidet, og deltar i flere ulike samarbeidsnettverk, både på nasjonalt, nordisk og europeisk nivå. Kommunen blir beskrevet som en forkjemper for fellesløsninger, og samarbeidet i Digi Rogaland skal bidra til at flere nasjonale løsninger utvikles og etableres. Kommunen har med andre ord over tid hatt en klar ambisjon om å både ta i bruk de nasjonale felleskomponentene, men også delta på arenaer hvor utvikling av disse komponentene foregår. På den måten oppleves kommunen å ha forsøkt å ta en rolle nasjonalt for å bidra til at hele det offentlige Norge får framdrift i digitaliseringsarbeidet.

I satsingen på å bli en datadrevet organisasjon, har Stavanger kommune de siste årene særlig satset på datasjø og robotisering/automatisering. Dette er også i tråd med nasjonale anbefalinger om å legge til rette for digitale og automatiserte arbeidsprosesser. De potensielle gevinstene ved datasjø, åpne data og robotisering er store. Gjennom satsingen på datasjø og åpne data har kommunen lagt til rette for økt deling og viderebruk av data, og dermed også for økt verdiskapning og utvikling av nye tjenester.

I forbindelse med effektivisering av arbeidsprosesser, har kommunen i økende grad satset på robotisering. De siste årene har flere manuelle arbeidsprosesser blitt forenklet og forbedret gjennom bruk av nye digitale løsninger. En gjennomgang av hvilke deler av arbeidsprosessen som er automatisert ved søknad om kommunale tjenester, viser likevel at et fåtall av tjenestene tilbyr digitalt førstevalg. Etter vår vurdering bør kommunen kartlegge hvordan digitalt førstevalg best kan fullføres på deres områder, og utarbeide konkrete planer for dette. At kommunen er i gang med et RPA-prosjekt er derfor positivt, og gir gode forutsetninger for videre retning.

5 PROSJEKTARBEID

I hvilken grad bidrar dagens smartby-prosjekter og digitaliseringsarbeid til bedre løsninger på de praktiske utfordringene, ressursmessig og behovsmessig, som kommunens tjenester står overfor?

Hvordan lykkes kommunen med utvikling og implementering av digitaliseringsprosjekter?

- *Hva kjennetegner prosjekter som lykkes?*
- *Hva er de mest sentrale utfordringene?*

Hvordan fungerer samhandlingen/ samarbeidet i digitaliseringsprosjekter?

5.1 INNLEDNING OG REVISJONSKRITERIER

I dette kapitlet skal vi ta for oss prosjektarbeidet i Innovasjon og digitalisering, Smartby, og E-helse og velferdsteknologi. For hver av avdelingene vil vi også presentere konkrete eksempler på prosjekter. Ettersom Innovasjon og digitalisering under tidspunktet for denne revisjonen ikke har avsluttet noen prosjekter, kommer vi til å ta utgangspunkt i et pågående prosjekt innenfor satsingen på å bli en datadrevet organisasjon: RPA-prosjektet. Ettersom dette ikke er avsluttet, kan vi ikke vurdere implementering, gevinster eller i hvilken grad det har vært vellykket som et overordnet prosjekt. Vi kommer likevel til å bruke prosjektet som et eksempel på et prosjekt som blir gjennomført i tråd med det nye metodeverket. I den forbindelse vil vi også presentere erfaringene, så langt, fra to avdelinger som har vært involvert i RPA-prosjektet.

I siste del av kapitlet vil vi presentere utfordringer og suksesskriterier i forbindelse med prosjektarbeidet.

5.1.1 REVISJONSKRITERIER

På bakgrunn av gjennomgangen i [kapittel 2](#) utledes følgende revisjonskriterier:

- Digitaliseringsprosjekter skal planlegges og gjennomføres profesjonelt, og det bør arbeides systematisk med gevinster og gevinstrealisering i prosjektene.
- De digitale verktøyene skal bidra til bedre tjenester, høyere produktivitet og mer effektiv ressursbruk.
- Kommunen skal samhandle bedre om digitale tjenester og effektivisere ressursbruken gjennom styrket samordning på tvers av sektorer.

5.2 UTVIKLING OG IMPLEMENTERING AV PROSJEKTER I INNOVASJON OG DIGITALISERING

I denne delen skal vi presentere hvordan utvikling og implementering av prosjekter foregår i avdeling for Innovasjon og digitalisering. Som nevnt har ikke avdelingen ferdigstilt noen prosjekter enda, og vi har dermed ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt avdelingen har lyktes med implementeringen av overordnede prosjekter. Vi vil likevel bruke RPA-prosjektet som et eksempel på et prosjekt som utføres i tråd med metodeverket, og vise til erfaringer to involverte avdelinger har gjort seg i forbindelse med RPA. Datagrunnlaget her består av prosjektdokumentasjon⁵⁵ og intervjuer med aktuelle involverte.

5.2.1 FORMALISERING AV METODEVERK

Som tidligere nevnt ble prosjektarbeid vurdert som en fornuftig måte å «jobbe seg inn» i organisasjonen på, ettersom Innovasjon og digitalisering var en ny avdeling. På denne måten fikk avdelingen muligheten til å spre informasjon om hvem de er og hvilken kompetanse de sitter på, samtidig som opplevelsen er at man da klarer å få til noen funksjonelle leveranser raskere. Til nå har det blitt valgt noen konkrete prosjekter å satse på, hvor aktuelle tjenesteområder har blitt koblet på. I løpet av 2020 ble prosjektarbeidet strukturert og formalisert ved å legge til grunn Digitaliseringsdirektoratets anbefalte metodeverk for digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor, «Prosjektveiviseren».

Om Prosjektveiviseren

Prosjektveiviseren⁵⁶ er en fasedelt prosessmetode som deler inn et prosjekt i seks faser, med tilhørende formaliserte beslutningspunkter. Innovasjon og støttetjenester bruker Prosjektveiviseren som obligatorisk prosjektmodell i innovasjons- og digitaliseringsprosjekter. Formålet med Prosjektveiviseren er å bidra til flere vellykkede prosjekter. Den beskriver virksomhetens overordnede styring av sine prosjekter, basert på faser og beslutningspunkter. Modellen dekker hele prosjektprosessen fra konseptvalg til avslutning av et prosjekt, samt overlevering til linjen og realisering av gevinster. Ved hvert beslutningspunkt godkjenner virksomhetsledelsen/prosjekteieren overgang fra en fase til den neste.

⁵⁵ Mandat for konseptfasen, prosjektbegrunnelse, prosjektforslag og styringsdokument.

⁵⁶ Prosjektveiviseren er basert på PRINCE2 (Projects in controlled environments). PRINCE2 er en strukturert prosjektledelsesmetode og utøversertifiseringsprogram. PRINCE2 legger vekt på å dele opp prosjekter i håndterbare og kontrollerbare stadier.

Figur 12: Prosjektveiviseren



Kilde: Stavanger kommune

Før konseptfasen, idéfasen, beskriver linjeorganisasjonens prosess for å identifisere, registrere, kategorisere og prioritere behov, problemer eller idéer til større eller mindre forbedringstiltak og som skal utredes videre i en konseptfase.

Konseptfasen hjelper virksomhetsledelsen til å velge riktig prosjekt. Her avklarer linjeorganisasjonen hva behovet egentlig er, hvilke gevinster dette vil kunne bidra til, og velger den beste tilnærmingen (konseptet) for et eventuelt prosjekt. Konseptfasen skal sikre at ledelsen får god, relevant og tilstrekkelig informasjon til å beslutte om de skal sette i gang et nytt prosjekt, og gjøre et bevisst og gjennomtenkt valg av konsept. Formålet er like mye å forhindre bruk av ressurser på dårlige prosjekter som å godkjenne bruk av ressurser til å planlegge levedyktige og lønnsomme prosjekter. Nullalternativet, dvs. dagens situasjon og forventet utvikling i fravær av nye tiltak, skal alltid beskrives.

Planleggingsfasen er fasen hvor prosjektet etableres, prosjektets mål forankres, og det lages en plan for hvordan prosjektet skal styres. Fasen sikrer at virksomheten har en god forståelse for arbeidet som kreves for å gjennomføre prosjektet, før virksomhetsledelsen forplikter seg til en betydelig investering.

Gjennomføringsfasen er fasen hvor resultatene skapes og leveres, som oftest gjennom delfaser i henholdt til de planer og strategier som fremgår av styringsdokumentet.

Avslutningsfasen skal sikre en strukturert og formell avslutning av prosjektet, og en god overlevering til linjen.

Realiseringsfasen inneholder aktiviteter som bidrar til at organisasjonen får realisert ønskede gevinster ved å nyttiggjøre seg av prosjektets produkter. Typiske aktiviteter i denne fasen består av opplæring av ansatte i bruk av nye verktøy, etablere og følge opp endrede arbeidsprosesser og løpende forbedring basert på erfaringer med praktisk bruk.

Prosjektveiviseren er rettet mot:

- Virksomhetsledelsen – og deres bruk av prosjekter som et sentralt virkemiddel for å realisere virksomhetens mål
- Prosjekteiere – og deres rolle som bindeledd mellom linjeorganisasjonen og prosjektet
- Prosjektledere – og deres ansvar for overordnet planlegging og gjennomføring av prosjektet

5.2.2 PROSJEKTVEIVISEREN I STAVANGER KOMMUNE

Det er staben i direktørområdet Innovasjon og støttetjenester som har hatt ansvaret for å etablere et metodeverk som skal sikre en standardisert og profesjonell gjennomføring av digitaliserings- og innovasjonsprosjekter i kommunen.

Ved etableringen av nye Stavanger kommune, satte direktørområdet i gang prosessen med å velge hvilket metodeverk de ville jobbe etter. De landet til slutt på Prosjektveiviseren. Metodeverket ble implementert fra sommeren 2020, men i intervjuene blir veien dit beskrevet som lang og utfordrende. Vi får opplyst at det i prosessen med valg av metodeverk ble lagt til rette for medvirkning og involvering av de ansatte, og at avdelingen hadde flere ulike ønsker for hvilket metodeverk de skulle lande på. Det ble satt spørsmål ved om Prosjektveiviseren var riktig metode, og mange assosierte dette med en fossefallsmetodikk⁵⁷. Valget falt likevel på Prosjektveiviseren, som det anbefalte metodeverket i offentlig sektor.

Vi får opplyst at metodeverket er obligatorisk for alle digitaliserings- og innovasjonsprosjektene til direktørområdet. Følgende dokumentmaler er obligatoriske i prosjektarbeidet:

- Mandat for konseptfasen
- Prosjektbegrunnelse
- Prosjektforslag
- Gevinstrealiseringsplan
- Styringsdokument
- Sluttrapport
- Faseplaner

Fra staben får vi opplyst at de har tilpasset metodeverket til Stavanger kommune, men har valgt å være metodetro. Tilpasningene gjelder hovedsakelig der enkelte kapitler i veiviseren ikke er relevante, hvor disse da kan merkes som «ikke relevant». Utover dette skal kommunens

⁵⁷ Fossefallsmetoden innebærer at man vil planlegge hele prosjektet på forhånd, legge opp løpet i bolker, hvor hovedoppgaven innen hver bolk helst skal være ferdig og godkjent før man går videre til neste. Du beveger deg fra bolke til bolke, som i et fossefall, og det er ikke vanlig å bevege seg tilbake i rekken av bolker. Innen fossefall blir planene gjerne omfattende, svært detaljerte og langsiktige. Alt skal foregå langs én tidslinje, og hele planen for prosjektet skal ligge klar før man går i gang med design eller utvikling.

prinsipper om klart språk og leservennlighet legges til grunn i utfyllingen av malverket. Samtidig skal metodeverket passe både til mindre og større digitaliseringsprosjekter. Innovasjon og støttetjenester har også utformet egne, interne rutiner for bruk av Prosjektveiviseren. Disse har blitt justert underveis. Fra første versjon ble utarbeidet i september 2020, har rutinen per 21. april 2021 blitt oppdatert ni ganger.

Prosjektveiviseren skal først og fremst brukes ved gjennomføring av digitaliserings- og innovasjonsprosjekter i tjenestområdet Innovasjon og støttetjenester. Innovasjon og støttetjenester skal imidlertid også anbefale øvrige tjenestområder i kommunen å legge Prosjektveiviseren til grunn i digitaliserings- og innovasjonsprosjekter. Dette skal som hovedregel alltid gjøres i de tilfellene hvor prosjektlederen kommer fra digitaliseringsavdelingen, selv om det til syvende og sist er prosjekteier som tar valget. En ambisjon som kommer fram i intervjuene, er å etter hvert gjøre metodeverket gjeldende for alle digitaliseringsprosjekter i kommunen. «*Da er vi i ferd med å lykkes, når andre miljøer vil se over hekken*». Det blir samtidig påpekt at det imidlertid er avhengig av at tjenestområdene er villige til det, og det vises forståelse for kritiske røster som mener metodeverket er komplisert og byråkratisk.

Ifølge staben blir fordelene likevel ansett som større enn ulempene. I intervjuene med stab og ledelsen blir Prosjektveiviseren gjennomgående trukket fram som en styrke for organisasjonen. Det poengteres blant annet at malverket sikrer etterrettelige prosjekter, og at man gjennom metodeverket har blitt mer tydelige på mål, beslutningspunkter og potensielle gevinster – også på mandatnivå.

Både metodeverket og rutinen skal evalueres i midten av 2022.

5.2.3 ORGANISERING AV PROSJEKTER

I tråd med metodeverket følger prosjektene et rollekartotek. *Prosjekteier* er den som har det overordnede ansvaret, og i Stavanger kommune er det som hovedregel direktøren for tjenestområdet hvor prosjektet foregår som har denne rollen. *Prosjektleder* er ansvarlig for den daglige styringen av prosjektet.

I prosjekter som faller inn under Innovasjon og støttetjenester sine ansvarsområder, eller prosjekter som ikke naturlig faller inn under andre direktørområder, er det Innovasjon og støttetjenester som er prosjekteier. Dette kan eksempelvis være prosjekter som omhandler innføring av nasjonale systemer, eller prosjekter som går på tvers av systemleverandører, applikasjoner osv. Per 28.04.2021 er Innovasjon og støttetjenester prosjekteier i 14 pågående prosjekter, som illustrert i figur 9 (under delkapittel 4.3.1).

Flere peker på at metodeverket tilrettelegger for tung ledelsesforankring. For hvert prosjekt blir det opprettet et prosjektstyre med ulike interessenter, og det blir avholdt prosjektprogresjonsmøter en gang i måneden, eller oftere ved behov. Prosjektstyret er ansvarlig for prosjektet sin samlede ledelse og administrasjon, og skal speile interessene til alle involverte

parter. For eksempel er innbygger- og samfunnskontakt en viktig stakeholder i MinSide, og derfor sitter også direktøren i prosjektstyret for dette prosjektet.

I alle prosjektene hvor Innovasjon og støttetjenester er prosjekteier, er det dette tjenesteområdet som står for finansieringen, uavhengig av om nytten kommer til f.eks. utdanning og oppvekst eller innbygger- og samfunnskontakt.

Samtidig skal ikke Innovasjon- og støttetjenester kun kjøre prosjekter innen områder som tilhører deres eget område. Tjenesteområdet har ansvar for digitaliseringsarbeidet i hele kommunen, og skal fungere som en ekstramuskel og sørge for gjennomføringskraft i digitaliseringsarbeidet i andre tjenesteområder. I de fleste digitaliseringsprosjektene i kommunen kommer derfor *prosjektlederen* fra digitaliseringsavdelingen. I for eksempel legevaktprosjektet er det Helse og velferd som er prosjekteier, mens digitaliseringsavdelingen har prosjektlederen. Dette innebærer at digitaliseringsavdelingen leder prosjektene, og holder fast i det til de er i mål. Det praktiseres ikke intern fakturering, noe som blir framhevet som svært positivt i intervjuene.

I intervjuene er det konsensus om at valg av prosjekter skal ses i sammenheng med kommunens overordnede mål.

Selve initiativet til prosjekter kan komme fra flere, men for flesteparten av prosjektene har initiativet kommet fra Innovasjon og støttetjenester, som har tatt direkte kontakt med aktuelle avdelinger. Vi får opplyst at årsakene til dette trolig er fordi strukturene ikke har satt seg helt enda, og at forespørslene vil dreie etter hvert som andre deler av organisasjonen blir kjent med hvordan Innovasjon og støttetjenester jobber. Ambisjonen er at momentet etter hvert skal endre seg, og at initiativet vel så ofte skal komme fra andre tjenesteområder.

5.2.4 GEVINSTREALISERING

Av metodeverket framkommer det at alle prosjekter skal ha en gevinstrealiseringsplan, og prosjektlederne må allerede på planleggingsstadiet beskrive hvilke typer gevinster prosjektet forventer å oppnå. Dette er med på å danne grunnlaget for om ledelsen vurderer gevinstpotensialet som stort nok til å sette i gang prosjektet.

Vi får opplyst at arbeidet med gevinstrealisering ble systematisert i forbindelse med utarbeidelsen av metodeverket. Direktoratet for økonomistyring (DFØ) har klassifisert gevinster i tre typer:

- Effektiviseringsgevinster – gevinster som gir besparelser på budsjettene, f.eks redusert bemanning eller reduserte utgifter til lokaler
- Kvalitetsgevinster – gevinster som medfører økt kvalitet på ett eller flere områder, f.eks raskere svar eller bedre arbeidsmiljø
- Gevinster for øvrige aktører – gevinster som gir besparelser eller kvalitetsgevinster for andre offentlige etater, privatpersoner eller næringslivet. F.eks reduserte utgifter til porto eller redusert bemanning

I arbeidet med gevinstrealisering har Stavanger kommune tatt utgangspunkt i disse, men laget egne kategorier. I Innovasjon og støttetjenester skal prosjektenes gevinster vurderes langs fire dimensjoner:

1. **Økonomi** – økonomiske besparelser gjennom f.eks reduserte portoutgifter eller lisenskostnader. Eksempelvis er Innovasjon og støttetjenester i gang med et prosjekt som skal optimalisere nytten i KS sin svarUT-løsning⁵⁸. Dette kan potensielt gi økonomiske gevinster i form av reduserte portoutgifter.
2. **Kvalitet** – tilsvarende DFØs beskrivelse. For å bruke samme eksempel som ovenfor, kan svarUt/svarInn gi en kvalitetsgevinst i form av raskere forsendelser. Et annet eksempel kan være Stavanger kommunes prosjekt «MinSide». Dette er en løsning på kommunens nettside hvor innbyggere kan logge seg inn og finne informasjon om deres egen eiendom. Det er også en selvbetjeningsløsning som gir innbyggerne mulighet til å styre hvor ofte de vil ha fakturaen for de kommunale avgiftene. Prosjektet gir ikke nødvendigvis en økonomisk gevinst, men det gir kvalitetsgevinst i form av ny funksjonalitet for innbyggerne.
3. **Informasjonssikkerhet** – gevinster i form av økt informasjonssikkerhet. For eksempel kan svarUT gi økt informasjonssikkerhet gjennom å sende dokumenter gjennom en sikker digital kanal, heller enn et brev i postkassen.
4. **Klima og miljø** – før hvert prosjekt skal det vurderes om det kan gi gevinster på klimaområdet. Vi får opplyst at bakgrunnen for at dette ble valgt ut som en av dimensjonene kommer av at Stavanger kommune har en ambisiøs klima- og miljøplan. Kommunen har blant annet som mål å kutte 80 prosent av klimagassutslippene innen 2030. SvarUT kan gi en klimagevinst gjennom f.eks. redusert bruk av budbil. I tillegg er Stavanger kommune én av seks byer som er med i det EU-finansierte prosjektet AI4Cities, der teknologiske nyvinninger basert på kunstig intelligens skal bidra til å redusere CO2-utslipp.

I kommunens interne rutine ved bruk av Prosjektveiviseren, framkommer det at med gevinstrealisering menes hele det gevinstorienterte arbeidet, dvs. alle prosesser som bidrar til at forventede gevinster faktisk blir realisert. Gevinstarbeidet blir beskrevet som et svært viktig arbeid, og det påligger prosjektleder og -eier et betydelig ansvar å styre og følge opp arbeidet med gevinstrealisering gjennom alle prosjektets faser.

5.2.5 EKSEMPEL PÅ PROSJEKT – RPA

Som tidligere nevnt har kommunedirektøren i flere Handlings- og økonomiplaner beskrevet viktigheten av å forenkle og effektivisere arbeidsprosesser ved hjelp av blant annet automatisering, og kommunens virksomheter og avdelinger har alle krav på seg om å effektivisere driften. Et av verktøyene for å klare dette er RPA. Tidligere er det både gjennomført

⁵⁸ SvarUT er en felles løsning for kommuner og fylkeskommuner for å formidle digital post fra kommunale sakarkiv og fagsystemer til innbyggere og næringsliv.

en pilot og et prosjekt for å kunne bruke RPA i kommunen, og flere prosesser er robotisert. For å få enda mer ut av denne teknologien, og for å sørge for økt trykk og fortsatt fokus på potensialet av RPA, ble dette arbeidet på nytt organisert som et prosjekt. Prosjektet startet opp våren 2021.

Av prosjektbegrunnelsen framgår det at prosjektet skal sikre at det til enhver tid er en liste med prosesser å automatisere i tillegg til å ha en robust metode for å identifisere og prioritere disse. Utover dette er det også ønskelig at prosjektet skal øke kompetansen rundt prosesstenkning i organisasjonen og hva automatisering av arbeidsprosesser kan gjøre for å effektivisere den daglige driften. Det er en viktig forutsetning for at prosesseiere selv kan se etter og foreslå robotisering for sine prosesser.

De viktigste behovene som prosjektet rettes mot blir delt i to hovedgrupper. For det første er et viktig behov å sørge for bedre fokus, styring og kontroll av RPA-aktivitetene til Stavanger kommune. Dette vil også dekke behovet for å sikre gjennomføring uavhengig av hvem som er RPA-leder. Det vises til at ved tidspunkt for utarbeidelse av prosjektbegrunnelsen var RPA-arbeidet organisert av ansvarlig for RPA i kommunen, og at dette gjør organisasjonen sårbar hvis denne blir forhindret fra å jobbe. Det var dessuten denne rollen som også prioriterte hvilke robotiseringstiltak som skulle gjennomføres, og ved økt innsig av potensielle robotiseringskandidater dermed var nødvendig med en mer robust prioriteringspraksis.

Den andre hovedgruppen behov som skal dekkes identifiseres som virksomheters og avdelingers behov for effektivisering og forenkling gjennom målrettet RPA-arbeid. Av mulige ulemper som løftes fram vises det likevel til at økt fokus på RPA og robotiserte prosesser vil ha en påvirkning på ansatte, og kan føre til at lojaliteten til de nye prosessene blir lave og at avdelingene vil bruke lang tid på implementering. Eksempelvis kan ansatte, i frykt for å bli overflødige, føle seg så truet av robotiseringen at de ikke vil samarbeide eller ta i bruk de nye prosessene. Det understrekes som viktig å ta godt vare på menneskene i prosessen, og sørge for at alle får et eierskap til de nye prosessene.

For å se nærmere på hvordan RPA-prosjektet har fungert for aktuelle virksomheter/avdelinger, ba vi prosjektleder om innspill til to avdelinger som har vært involvert i prosjektet. Byarkivet og næringsavdelingen ble vurdert som aktuelle kandidater.

Byarkivet

Fra leder på Byarkivet får vi opplyst at automatisering er et behov som avdelingen identifiserte for lenge siden, hvor RPA ble ansett som en egnet teknologi for deres virksomhet. Avdelingen opplever en stadig økning i volum uten samme økning i bemanning, og målet er at avdelingen også i framtiden skal kunne levere gode tjenester uten å øke driftskostnadene. I den forbindelse blir effektivisering pekt på som uunngåelig, særlig hvis en skal kunne utføre lovpålagte oppgaver til rett tid og kvalitet. Det vises til at noen type saker, som for eksempel innsynsbegjæringer, har en saksbehandlingsfrist, og effektiviseringen kan hindre forsinkende prosesser i saksbehandlingen.

Vi får opplyst at avdelingen har vært med i RPA-prosjektet siden tidlig høst 2020, og at det var arkivsjef som tok initiativ til deltakelse. Avdelingen ble med andre ord involvert før RPA-prosjektet ble organisert i sin nåværende form. Vi blir fortalt at det innledningsvis ble brukt tid på utforming og design, identifisere potensielle gevinster og å få oversikt over aktuelle prosesser. Sistnevnte ble vurdert både ut fra de prosessene som er ressurskrevende for arkivarene, i tillegg til organisasjonens behov. Noen aktuelle prosesser og tilhørende gevinster kan oppsummeres i tabellen under:

Tabell 3: Oversikt over aktuelle prosesser og gevinster

Type prosess	Eksempler	Gevinstrealisering	Estimerte digitale årsverk
Kontinuerlige prosesser i arkiv-danningen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Omfordeling av innsynsbegjæringer og påføring av metadata 2. Opprette og avslutte saker med tilhørende kvalitetskontroll 3. E-skjemaløsning kvalitetskontroll av metadata 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Digitale årsverk realiseres hos systemeier (byarkiv) 2. Bedre kvalitet i arkivdanningen 3. Raskere leveranser av arkivtjenester 4. Frigir tid til support, veiledning og dokumentfangst 	8
Tidsavgrensede prosesser i arkiv-bevaringen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ivareta dokumentasjon fra Greater Stavanger 2. Ivareta dokumentasjon fra Rennesøy/Finnøy 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Digitale årsverk realiseres hos systemeier (tjenesteområdene) og hos arkivforvalter (byarkiv) 2. Unngår tap av arkiv og rettighetsdokumentasjon 3. Bruker- og leservennlige «innsynspakker» 4. Effektivisering av dokumentasjonsforvaltningen 	4

Kilde: Powerpoint-presentasjon om robotisering i Byarkivet, sendt på e-post 24.09.2021.

Samtidig vises det til at roboter ikke er selvgående og krever menneskelig oppfølging. De estimerte digitale årsverkene må derfor ses i sammenheng med oppgaver og ressursbruk som blir brukt på oppfølging. Det påpekes dessuten av de kvalitative gevinstene er enklere å identifisere enn de kvantitative. De største gevinstene av robotiseringen er blant annet raskere leveranser av arkivtjenester og frigjøring av tid til support og veiledning til organisasjonen. Per september 2021 hadde eksempelvis ikke avdelingen ressurser til å holde support-telefonen åpen.

Samarbeidet mellom prosjektets involverte parter beskrives som veldig fruktbart, og avdelingen opplever at deres behov og perspektiver blir sett. Vi får opplyst at arbeidsgruppen har møter ukentlig eller annenhver uke.

Arkivsjef har også jobbet med å forankre prosjektet i avdelingen, blant annet ved å involvere tillitsvalgte og ha en presentasjon av tema, prosesser og gevinster for alle seksjonene i Byarkivet. Vi får opplyst at presentasjonen resulterte i blant annet at samtlige ansatte ønsket en

gjennomgang av sine prosesser. Opplevelsen er at de ansatte har vist stor interesse for prosjektet, og i tillegg til stor endringsvilje og gjennomføringsevne.

Næringsavdelingen

Næringsavdelingen har under pandemien hatt et høyt arbeidspress og erfart viktigheten av å legge til rette for rask saksbehandling og utbetaling av midler. Vi får beskrevet en liten avdeling som i et normalt år forvalter ca. 4 millioner kroner i økonomisk støtte til næringsutvikling. Det behandles omtrent 30 søknader per år, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på to måneder. Til sammenligning får vi opplyst at avdelingen fra januar til september 2021 forvaltet ca. 100 millioner kroner, fordelt på nærmere 300 aktører og med korte frister. Dette var et resultat av statlige midler, øremerket lokalt næringsliv som var rammet av korona. Det blir beskrevet som arbeidskrevende å sørge for at prosessen ble gjort riktig; fra politisk sak med kriterier, søknadsutlysning, mottak av søknader, behandling av søknader, skrive politisk sak med innstilling til info om de får støtte eller ei, og faktisk utbetaling⁵⁹. Det påpekes at kommunen ikke var rigget for disse søknadsprosessene, og at effektivisering var en dyd av nødvendighet.

Fra Næringsavdelingen får vi opplyst at de ikke var kjent med RPA-prosjektet fra før, men at de tok kontakt med Innovasjon og digitalisering på grunn av den nevnte arbeidsmengden som fulgte med pandemien. Samtidig påpekes det at systemet over lang tid har vært oppfattet som tungvint, og at det har vært et tydelig definert behov og ønske om at arbeidet kan utføres på en mer effektiv måte. Det vises til at dette behovet også har blitt formidlet til Innovasjon og digitalisering tidligere, men at det var koronapandemien, med medfølgende konsekvenser, som ga fart til arbeidet.

Samarbeidet i prosjektet blir beskrevet som godt. Prosjektet styres av prosjektleder fra Innovasjon og digitalisering, og er organisert gjennom bruk av Teams og Microsoft Planner. Prosjektleder blir beskrevet som å være «tett på», og utgjør en stor avlastning for ansatte i avdelingen. Gruppen er også tverrfaglig sammensatt gjennom involvering av ansatte fra både næring, innovasjon og digitalisering, IT, innbyggjerservice, arkiv og økonomi. Det gjennomføres faste, ukentlige møter.

Når det gjelder potensielle gevinster, får vi opplyst at disse ikke er dokumentert. Det vises til at det må gjøres en evaluering i ettertid i lys av omsetning og konkurser, samtidig som det påpekes at Stavanger har klart seg bedre enn andre storbykommuner som gjerne har hatt lenger «lockdown». Dessuten beskrives robotiseringen, og erfaringene fra prosjektet, som å utgjøre et stort framskritt. Ikke bare på grunn av RPA-teknologiens potensiale til å effektivisere arbeidsprosesser, men også fordi samhandling på tvers med fagmiljø man normalt ikke samarbeider med bidrar til å bryte ned siloer.

⁵⁹ Kilde: Powerpoint-presentasjon fra oppstartsmøte RPA i Næringsavdelingen fra august 2021. Sendt på e-post 17.09.21

Vi får også opplyst at hele avdelingen var positive til teknologien, og at den mulige ulempen som blir skissert i RPA-prosjektets prosjektbeskrivelse med at ansatte kan oppleve frykt for å bli overflødige, ikke var tilfellet i Næringsavdelingen. Det vises til at en da heller kan få frigjort tid til å gjøre viktige oppgaver, fremfor å gjøre enkle, repetitive oppgaver som roboten kan utføre. I den forbindelse vises det til flere andre områder i kommunen hvor RPA-teknologien vil være verdifull.

Suksesskriterier som nevnes i forbindelse med dette prosjektet, er viktigheten av en tydelig bestilling, hurtig mobilisering og raske prosesser. I tillegg framheves betydningen av ildsjeler, og at kjennskap til noen av de ansatte i Innovasjon og digitalisering senker terskelen for å ta kontakt. Oppfatningen er at «vanlige» prosjekter kan bli store og tunge, går treigere og er lite konkrete.

5.3 UTVIKLING OG IMPLEMENTERING AV PROSJEKTER I SMARTBY

I det følgende skal vi presentere hvordan utvikling og implementering av prosjekter fungerer i Smartby. Som nevnt vil vi gi eksempler gjennom to konkrete prosjekter; hhv. «Mitt Stavanger» og «Kvikktest Lervig». Førstnevnte blir beskrevet som et krevende teknologiutviklingsprosjekt som ikke nådde så langt som ønsket. Kvikktest Lervig beskrives som en ny måte å gjøre prosjekter på, og var både en konkret leveranse og et konsept. Prosjektet blir beskrevet som en suksess. I presentasjonen av prosjektene har vi tatt utgangspunkt i prosjektdokumentasjon⁶⁰ og intervjuer.

5.3.1 SMARTBYENS METODE – SMARTBYPROSESSEN

Det pågår kontinuerlig forbedrings- og innovasjonsprosjekter både i kommunal regi, og i næringslivet. For å skille disse fra spesifikke Smartby-prosjekter legger Stavanger kommune følgende kriterier til grunn som alltid må være til stede for at de skal klassifiseres som et Smartby-prosjekt:

1. **Teknologi:** Løsningene tar i bruk moderne teknologi for å forenkle og forbedre
2. **Samarbeid:** Prosjektene innebærer ulike samarbeidskonstellasjoner på tvers av kommuner, næringsliv, organisasjoner og akademier
3. **Innbyggerinvolvering:** Prosjektene tar utgangspunkt i innbyggernes og brukernes behov, og involverer disse i utviklingen av løsninger

⁶⁰ For Mitt Stavanger inkluderer dette: Innovasjonsavtale, søknad til Innovasjon Norge, sluttrapport fra kommunen, sluttrapport fra leverandør, og stakeholderinfo. For Kvikktest inkluderer det konkurransegrunnlag og sluttrapport.

I motsetning til Innovasjon og digitalisering bruker ikke Smartby Prosjektveiviseren, men har utviklet sin egen metode. Metoden har i løpet av det siste året også blitt revitalisert. Viktige byggesteiner i Smartbyens metode er:

- Høy grad av involvering av ansatte og innbyggere
- Bevisst bruk av metoder og verktøy
- Tidlig prototyping og testing
- Ingen skam å snu. Prosjekter man ser ikke vil lykkes, skal avvikles

Et Smartby-prosjekt skal normalt gå gjennom fire faser som gjennomføres i tett samarbeid med fagområdet som eier prosjektet. Sentralt i alle fasene står validering gjennom testing, prototyping og brukerinvolvering. De fire fasene er:

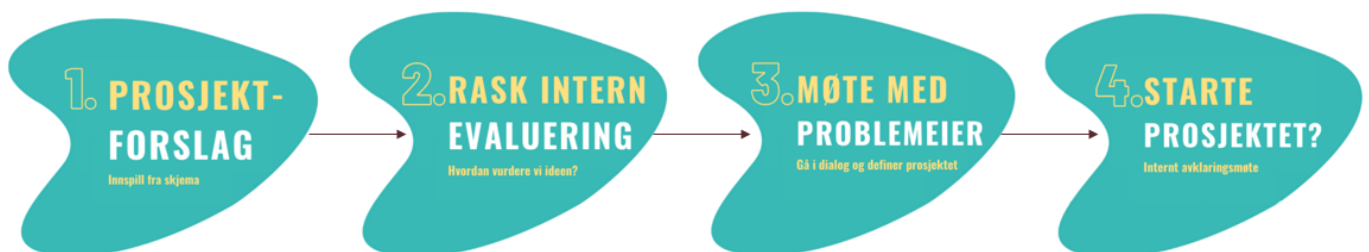
- Innsiktsarbeid
- Definere mulighetsrom
- Utarbeide løsningsforslag
- Gjennomføre pilot

Det påpekes at de fire fasene i Smartbyprosessen ikke er lineære, men representerer en tilnærming som skal bidra til en god forståelse av behov som skal dekkes og løsninger som skal utvikles. Dersom prosjektet gjennomfører alle fasene og piloten lykkes, overleveres prosjektet til fagområdet som skal drifte løsningen.

Som en del av metodikken er Smartby også i gang med å teste et nytt system for innmelding av problemer og ideer. Ofte har prosjektideer kommet inn via e-post til enkeltpersoner i avdelingen, eller via telefon. Det var derfor ønskelig å standardisere måten man melder inn prosjektforslag på, av flere grunner: For det første vil det kunne gi en bedre oversikt over prosjektene, samt tydeliggjøre innhold, eierskap, roller og fremdriftsplan. Samtidig vil det tydeliggjøre gevinstene, og synliggjøre arbeidsmetoden for andre i organisasjonen.

Prosjektinnmelding og -kvalifiseringsprosessen går gjennom fire faser:

Figur 13: Smartby sin prosjektinnmelding og -kvalifiseringsprosess



Kilde: Stavanger kommune, Smartby

Fase 1 er digitalisert via et skjema i Sharepoint. Både ansatte i kommunen, andre offentlige virksomheter, frivilligheten, næringslivet eller innbyggere kan melde inn prosjektforslag. I fase 2

evaluerer Smartby en forslaget. Her kobles forslaget på Smartbyens og kommunens mål for å se om det er noe som bør prioriteres. Dersom prosjektet blir vurdert som interessant, settes det opp et møte med problemeier. I dette møtet skal det redegjøres for hva som skal gjøres, hvorfor det skal gjøres, mål og ønsket resultat. Andre punkter på agendaen er avgrensning, tenkt finansiering, fremdriftsplan, rollefordeling, forventninger og gevinstrealisering.

I fase 4 holdes det et internt møte i avdelingen mellom Smartby-sjefen og de som har en tenkt rolle i prosjektet. Det skal blant annet avklares hvorvidt og hvilke andre prosjekter som vil påvirkes, hvordan det skal finansieres fra Smartbyens side, hvorvidt man må prioritere annerledes eller om andre må involveres. Dersom det blir besluttet å ta prosjektet, skal oppstart avtales og prosjektavtale lages.

5.3.2 ORGANISERING AV PROSJEKTER I SMARTBY

Vi får opplyst at Smartby har ca. 40-50 pågående prosjekter. Smartby-sjefen har mandat til å sette i gang mindre prosjekter. Dersom det er snakk om større prosjekter, må disse til politisk behandling. Dette er det i så fall direktøren for Innbygger- og samfunnskontakt som avgjør. Men dersom det er snakk om et prosjekt hvor en annen avdeling er en naturlig eier, da kan denne avdelingen kjøre den politiske saken.

Det er flere faktorer som ligger til grunn for valg av prosjekter. Vi får opplyst at et viktig utgangspunkt er at det bunner i et behov kommunen har, og da gjerne knyttet til en bestemt seksjon eller avdeling som ønsker bidrag til å jobbe med noe. Aktuelle prosjekter blir også vurdert opp mot kapasitet, føringer i veikartet og føringer i kommunens handlings- og økonomiplan. Sistnevnte omhandler blant annet mer målbare prosjekter, lavhengende frukter, tverrfaglige prosjekter, samt løsninger som kan gjenbrukes på tvers. Vi får opplyst at Smartby til dels har brukt KS sitt rammeverk for gevinstrealisering, da dette egner seg for å finne de lavhengende fruktene og for å hente ut gevinster med små grep.

Smartby er involvert i en rekke prosjekter, men skal (i utgangspunktet) verken eie eller drifte prosjektene. Avdelingen skal snarere fungere som «fødselshjelp» og aktiv partner i prosjektene. Prosjekter som går over i drift, skal håndteres av tjenesteområdet som eier/skal eie løsningen. Vi får opplyst at de likevel kanskje må ha en eierfunksjon i prosjektene, eller holde i dem en stund til man får overlevert de til en avdeling. I denne forbindelse blir det påpekt at man bør involvere avdelingen som etter hvert skal eie dem fra start, for å lette overleveringen. Et eksempel er et prosjekt om bruk av kunstnere i byutvikling. Her har Smartby med seg tjenesteområdet By- og samfunnsplanlegging, som etter hvert skal overta. Smartby skal som hovedregel ikke være med inn i driften. I likhet med Innovasjon og digitalisering praktiseres ikke internfakturering.

Til forskjell fra Innovasjon og støttetjenester, skal Smartbyen i utgangspunktet ikke ha en intern støttefunksjon, men ha en kobling mot eksterne. Vi får også opplyst at Smartby gjerne tar på seg prosjekter som ikke har et naturlig hjem i kommunen. Dette er gjerne typisk utforskende

prosjekter, som f.eks droneprosjektet⁶¹. Dette er nettopp en av fordelene som løftes fram med Smartby – at en har midler og ressurser til å teste hypoteser og eksperimentere med ny teknologi, og i så måte avlaster tjenestemrådene.

Initiativet til prosjekter kan komme fra både Smartby, andre avdelinger i kommunen, eller eksterne. Smartby kan eksempelvis drive oppsøkende arbeid i ulike avdelinger, og har en ambisjon om å spre gode løsninger på tvers i kommunen. Dette forutsetter likevel at de respektive avdelingene selv eier problemet og løsningen.

5.3.3 EKSEMPEL PÅ PROSJEKT – MITT STAVANGER

Bakgrunn og målsetninger

Mitt Stavanger begynte som et utviklingsprosjekt mellom Stavanger kommune og Bolder Technology AS. Prosjektet mottok finansiell støtte fra Innovasjon Norge og hadde som mål å utvikle en innbyggerplattform/app med personlig tilpasset innhold, og en kobling mellom digitale og fysiske møteplasser. Plattformen skulle bevisstgjøre innbyggerne på verdien av egne data, og være et verktøy for økt aktivitet og bedre folkehelse.

Fra kommunen var både Smartbyavdelingen, IT-avdelingen og Park og vei involvert. I Mitt Stavanger har kommunen samarbeidet med Bolder for å utvikle helt ny teknologi på innbyggernes premisser. I utviklingsprosjektet skulle to funksjoner testes: en turtjeneste og en digital møteplass.

Gjennom hele prosjektperioden ble det gjennomført tester og evaluering av tjenestene. Løsningen har blitt testet på flere nivå: internt, både i Bolder og nøkkelpersoner internt i kommunen. Disse testene ble brukt som utgangspunkt for arbeidet fram mot testbare løsninger på eksterne deltakere.

Prosjektet pågikk fra slutten av 2016 til slutten av 2019. Appen ble lansert i en begrenset versjon høsten 2019.

Det ble forespeilt at prosjektet ville føre til en betydelig forbedret kvalitet på de kommunale tjenestene i Stavanger. Vurderingen var at den økonomiske gevinsten alene ved å bedre kommunens tjenester og stimulere til økt aktivitet i befolkningen ville være så stor at kommunen i tillegg til å dedikere et stort kontantbidrag til prosjektet, ville bidra med timer fra IT-avdelingen

⁶¹ Et 3-årig EU-prosjekt med byer fra seks land. Prosjektet skal utforske bruken av droner i by- og bynære områder til akuttmedisinsk bruk.

og Park og vei for at prosjektet skulle innfri suksesskriteriene for prosjektet. Disse ble identifisert som:

- Skape miljøgevinst gjennom mer effektiv ressursforvaltning, enklere fornyelse gjennom digitalt innhold
- Kommunen får tilgang til ny data på innbyggerens aktivitetsnivå og bruk av møteplasser. Bedre beslutninger basert på mer kunnskap
- Erstatte 10% av analoge turkort i pilotområdet, folkehelse er bedret gjennom mer aktive innbyggere
- 10% økt bruk av møteplasser i pilotgruppe, bedret folkehelse gjennom mer sosiale innbyggere
- Et innbyggerkort som skaper enklere kommunikasjon mellom innbygger og kommune, mens nye lovkrav til persondata er ivaretatt
- Samskapingsplattform hvor både innbygger, det offentlige og næringslivet kan legge til innhold
- En kostnadseffektiviserende plattform som kan skaleres til resten av Stavanger og andre kommuner i Norge

Kommunens bidrag til prosjektet ville være innhold til plattformen, karttilgang, nødvendige kommunale data, kommunikasjon, midler til innkjøp av materiale, partnernetverk, evaluering og tolkning av resultatene av prosjektet og arbeidstimer fra Park og vei, Smartbyavdelingen og IT-avdelingen.

Utfordringer og læringspunkter

Kommunen betegner prosessen som et langt, tungt og komplisert utviklingsprosjekt der det har vært en teknisk og konseptuell modning underveis.

Prosjektet blir vurdert som tidsriktig i forhold til nødvendig bevisstgjøring av innbyggere, men det var vanskelig å skape engasjement blant innbyggere som både brukere og innholdsprodusenter. Det var også krevende internt pga. prosjektets lengde, hvor kommunen måtte vente med deler av sin gjennomføring (involvering og uttesting) til slutten av prosjektet, på grunn av oppdukkende tekniske utfordringer som først måtte løses. En del av mandatet til Smartby er å «prøve og feile», og at prosjekter man ser ikke vil lykkes skal avvikles. Vi får opplyst at dette var oppe til diskusjon relatert til Mitt Stavanger, men samtidig hadde kommunen underskrevet en kontrakt med en tredjepart: Innovasjon Norge. Kontrakten ble ikke brutt, men det påpekes at kommunen brukte jurist til å sikre rett fokus.

Det er også usikkerhet rundt om innovasjonskontrakt var rett form for denne type prosjekt, eller om det finnes mer egnede samarbeidsformer. De predefinerte leveransene som «møteplass» og «turer» ble en hemmer og stoppet andre, potensielt hurtigere, gevinster. Mitt Stavanger var et utviklingsprosjekt med behov for utstrakt utprøving og tilpasning, med høy grad av læring for alle parter.

En stor utfordring var å få testet løsningen på ekte brukere (innbyggere). Det blir betegnet som en «høna og egget»-problematikk; uten innhold fikk ikke løsningen noen brukere, og uten brukere fikk løsningen veldig lite innhold. Kommunen bidro med sitt eget innhold gjennom manuell og tidkrevende innlegging i systemet. Det lot seg derfor ikke gjøre å få testet løsningen i større skala i prosjektperioden.

Sluttrapporten til både kommunen og leverandøren viser til at samarbeidet har fungert godt. Samtidig påpeker leverandøren at det også har vært tider hvor kalibreringen mellom partene burde vært hyppigere for å sikre optimal drift.

Fra kommunens side har det vært frustrasjon rundt fremdrift og manglende testmuligheter underveis. Sett i ettertid, får vi opplyst at kommunen burde ha stilt mer krav. Etter kommunens vurdering var det for mye teknologifokus, som gikk på bekostning av brukerfokus. Vi får også opplyst at det krevde for mye å ta en så aktiv del i et så langvarig prosjekt. Til tross for at Park og vei i utgangspunktet var prosjekteier, hadde de ikke tilstrekkelig kompetanse, som gjorde at Smartby -avdelingen måtte ta en mer aktiv rolle.

Til tross for dette, har kommunen løpende opplevd en betydelig verdi relatert til læring fra samarbeidet mellom offentlig og privat aktør, kompetanseheving rundt teknologi og spesielt innsikt og læring innen innholdsproduksjon og -håndtering. Kommunen anser også prosjektet som en potensiell katalysator for næringsutvikling, ikke bare blant de samarbeidende aktørene, men også i forhold til å legge til rette for et økosystem av andre aktører.

5.3.4 EKSEMPEL PÅ PROSJEKT – KVIKKTEST LERVIG

Bakgrunn og målsetninger

Kvikkttest er et eksperiment som går over seks måneder, og kan sies å ha fire kjennetegn:

- gjennomføres på kort tid
- tar utgangspunkt i et behov fra kommunen, og uferdige produkter eller tjenester som ikke har blitt testet i markedet
- foregår i reelle omgivelser, med reelle brukere
- det brukes åpne konkurranser slik at mange bedrifter skal ha mulighet til å delta. Gjerne gründere og oppstartsselskaper som ofte ikke kvalifiserer til de tradisjonelle anskaffelsene i kommunen

Et av hovedmålene med en kvikkttest er læring; læring for bedriftene som får testet sine ideer og løsninger før eventuell kommersialisering, og læring for kommunen som får bedre forståelse for den gitte utfordringen. Metoden og rammeverket til kvikkttest stammer fra Smartbyarbeidet i Forum Virium Helsinki, som er en egen innovasjonsenhet i Helsingfors. Stavanger ønsket å bruke

metoden for å stimulere næringsaktører til å ta del i utviklingen av nye tjenester, og utvikle nye samskapsformer med næringsliv, organisasjoner og innbyggere.

Det ble drøftet ulike problemstillinger som kunne danne grunnlaget for Stavangers første kvikktest. Valget falt på Lervig park og området rundt etter et godt samarbeid med Park og vei som allerede var i gang med innsiktsarbeid før de skulle ferdigstille den endelige parken.

Ved å utvikle Lervig park og Lervigkvartalet ønsket kommunen å videreutvikle området og styrke det på en rekke felt. Kommunen ønsket å:

- Skape attraktive samlingspunkter, også for mennesker som vanligvis ikke av seg selv oppsøker slike områder, men som ønsker det. Kommunen ønsket spesielt å se på hvordan dette kunne løses når været er mer rufsete, gjennom hele året
- Etablere utearealer som oppleves som trygge av alle brukergrupper, og som inviterer til aktiviteter, samhold og opphold
- Engasjere beboere, brukere, ansatte og besøkende i løsninger som stimulerer til samhandling, som gjerne knytter nye sosiale kontakter

Organisering

Til Kvikktest Lervig kom det inn 15 søkere. På bakgrunn av utvalgte tildelingskriterier⁶² og etter en anskaffelsesprosess ble fem av disse valgt ut til å gjennomføre en seks måneders test i Lervig. Hver test ble støttet med inntil 300 000 kroner. Løsningene som skulle testes varierte fra fysiske installasjoner, koordinerte aktiviteter, digitale møteplasser og spill. Testingen foregikk i perioden juni til desember 2020.

Prosjektets kjerneteam bestod av tre personer fra Smartbykontoret og avdeling for Innovasjon og digitalisering. Kjerneteamet jobbet aktivt gjennom hele prosjektet med forberedelse, gjennomføring, oppfølging og avslutning. Utvidet team bestod av deltakere fra Park og vei, Anskaffelser og Bymiljø og utbygging.

Nordic Edge AS var også en viktig partner i prosjektet. De gjennomførte en «match-making»-seanse for bedrifter som ønsket å finne samarbeidspartnere å gjennomføre testen med. De bistod også kommunen i å svare på spørsmål fra bedrifter som ønsket en sparringspartner å diskutere ideer med.

⁶² Forhold mellom pris og øvrige tildelingskriterier: vurdert potensial for virkning, gjennomførbarhet, innovasjonsverdi, bærekraft, robusthet i endelig løsning og variasjon.

Suksessfaktorer og læringspunkter

I både sluttrapporten og i intervjuer betegnes prosjektet som en suksess. I sluttrapporten skisseres følgende suksessfaktorer:

- Jevnlig dialog med bedriftene som kvikktestet. Kjerneteamet gjennomførte korte digitale statusmøter hver 14.dag.
- Tverrfaglig team fra Park og vei, Anskaffelser, Bymiljø og utbygging, Innovasjon og digitalisering og Smartby
- Et mindre kjerneteam som håndterte den daglige driften av kvikktesten
- Bedriftene hadde tilgang på personer i kommunen som kunne hjelpe de med praktiske spørsmål og søknader. F.eks veiledning i forbindelse med koronapandemien
- Kjerneteamet har tidligere erfaring med inkubatorprogram for oppstartsbedrifter og god kjennskap til samskaping, entreprenørskap, designmetodikk og arbeid med innovasjonsvennlige anskaffelsesprosesser

Resultatene fra kvikktesten viste til positive effekter for både kommunen, næringslivet og innbyggerne. Det vises blant annet til at folk som vanligvis ikke ville oppholdt seg i parken, oppdaget den på grunn av aktivitetene. Sluttrapporten peker på at dette har vært med på å skape tilhørighet og hjulpet innbyggerne til å se nye muligheter for bruk.

Kvikktest som anskaffelse- og utviklingsmetodikk blir beskrevet som noe kommunen har manglet tidligere, og blir vurdert som en god metode å bruke i oppstarten av en ny satsing, eller utbygging av et område. Det vises til at å anskaffe korte utviklingsløp fremfor ferdige løsninger åpner nye muligheter for samarbeid med næringslivet, for å lære mer om kommunens egne behov, samtidig som kommunen bidrar til næringsutvikling. Kvikktest bruker åpne konkurranser, som igjen åpner døren for mindre oppstartsselskaper og gründere, som ikke kvalifiserer til de tradisjonelle anskaffelsene i kommunen. Samtidig påpekes det åpne prosesser som kvikktest kan skape et felles engasjement hos befolkningen og i næringslivet, som øker potensialet for samskaping.

Vi får også opplyst at kvikktesten har gitt direkte effekt til kommunen i form av bedre kunnskapsgrunnlag og ny forståelse rundt barrierer og muligheter i oppføringen av nye uteområder. Resultatene fra kvikktesten viste blant annet at tjenester og digitale løsninger bør vurderes i like stor grad som fysiske installasjoner for å skape gode møteplasser. Det påpekes samtidig at kompetansen og kunnskapen kommunen har fått som følge av kvikktesten vil bidra til å redusere risikoen for fremtidige anskaffelser, da læringen gir grunnlag for kvalifiserte valg og avgjørelser.

Samtidig vises det til at metodikken utfordrer budsjettstrukturen i kommunen. Dette er en av årsakene til at kommunen ikke har vurdert å kjøpe noen av løsningene som ble testet i prosjektet. Oppføring og oppfølging av parker ligger i dag hos Bymiljø og utbygging. Dette blir vurdert som fornuftig, men det påpekes at kommunen ikke tar det samme eierskapet til immaterielt innhold eller bruken av uteområdene. Sluttrapporten fra prosjektet viser til at Kvikktest Lervig bør danne grunnlaget for å se nytt på hvordan kommunen som organisasjon følger opp, og påvirker, hvordan uteområdene i Stavanger brukes.

Sluttrapporten viser også til flere aktuelle justeringer som kan gjøres til neste kvikktest. Som tidligere nevnt var tett dialog mellom kommunen og bedriftene en viktig suksessfaktor. Et læringspunkt som skisseres her er at oppfølgingen av leverandørene må være fleksibel, men at kommunen bør være tydeligere på og diskutere hva som forventes som et minimum fra hver leverandør. Det stilles spørsmål ved om kommunen kan involveres mer aktivt i prosessene, også for å få bedre innsikt i validiteten av resultater, og hvilke resultater som ikke fremkommer. I Kvikktest Lervig hadde det ikke blitt utarbeidet maler for midtveisrapport og sluttrapport på forhånd. I intervju blir det påpekt at dette kunne ha vært klart i forkant. Basert på Kvikktest Lervig har det blitt utarbeidet maler for halvveisrapport og sluttrapport, og i sluttrapporten pekes det på at disse bør videreutvikles og gjøres tilgjengelige for bedriftene fra start, så de vet hva kommunen forventer at de skal rapportere på. Dette vil også gi mer forutsigbarhet for bedriftene med tanke på sluttproduktet. Et annet forslag er at bedriftene fyller ut en framdriftsplan før oppstart, slik at kommunen kan korrigere og være tydeligere på hva som forventes av perioden med aktiv testing.

I framtidige kvikktester foreslås det dessuten å involvere innbyggerne på et tidligere stadium, for på den måten å frigjøre mer kreativitet og få næringslivet til å se nye behov og muligheter. Et annet læringspunkt er også å involvere bedre på tvers av kommunen – særlig de i organisasjonen som kan ha relevant innsikt, eller som kan bruke kunnskapen fra prosessen. Det pekes samtidig på at problemeier i større grad blir involvert i oppfølgingen av selskapene for å hente ut enda mer læring.

Faktiske justeringer til neste kvikktest

Per starten av mai 2021 er Stavanger i gang med å starte opp en ny kvikktest. Denne gangen ønsker kommunen å utfordre fem bedrifter til å teste nye løsninger som kan bidra til å gjøre øyriket til en enda bedre turistdestinasjon. I forkant av den nye kvikktesten hadde Smartbyavdelingen fått inn flere innspill fra andre avdelinger om hva som kunne være et aktuelt tema. Det var næringsavdelingen som spilte inn øyriket som et aktuelt område å kvikkteste. Beslutningen falt til slutt på øyriket, etter en vurdering av behov og timing. Timingene ble vurdert som essensiell, ettersom koronapandemien mest sannsynlig fører til at mange også i år vil legge opp til Norgesferie.

I Kvikktest Øyriket er det planlagt et tettere samarbeid med Nordic Edge underveis i gjennomføringen. Erfaringen fra den første kvikktesten viste at bedriftene også har behov for hjelp og veiledning i forhold til den kommersielle delen. I kvikktesten kan Nordic Edge bistå de utvalgte bedriftene med veiledning og matche leverandørene med aktuelle kunder, mens prosjektteamet kan ha mer fokus på verdiskapningen som går direkte på kommunen.

En av justeringene som ble foreslått i sluttrapporten, var å involvere innbyggerne på et tidligere stadium. Både for å frigjøre mer kreativitet, og å inspirere næringslivet til å se nye behov og muligheter. I Kvikktest Øyriket har ikke innbyggere blitt involvert i forkant, men kjerneteamet skal oppfordre bedriftene til å jobbe sammen med brukerne. I senere kvikktester ser de for seg å

også kunne lage utfordringen sammen med innbyggerne, men det blir påpekt at de ikke er der helt ennå.

For Kvikktest Lervig var det identifisert potensielle gevinster på forhånd, blant annet gevinster i form av nærings- og tjenesteutvikling. Et annet moment var hvorvidt en klarte å løse utfordringen kvikktesten skisserte, som i dette tilfelle var bedre bomiljø for innbyggerne. Vi får opplyst at dette er en vanskelig gevinst å måle. I Kvikktest Øyriket ser kommunen for seg at dette blir lettere, da økt bruk av øyene i området lettere kan kvantifiseres, eksempelvis gjennom antall besøkende, økt omsetning osv.

5.4 UTVIKLING OG IMPLEMENTERING AV PROSJEKTER I E-HELSE OG VELFERDSTEKNOLOGI

I denne delen skal vi presentere hvordan utvikling og implementering av prosjekter fungerer i avdeling for E-helse og velferdsteknologi. Også her vil vi gi eksempler gjennom to konkrete prosjekter, hhv. medisindispensere og «Spider». Vi får opplyst at begge anses som vellykket, men at implementeringen har vært mer krevende for Spider, og at det er ulikheter mellom virksomhetene. I presentasjonen av prosjektene har vi tatt utgangspunkt i prosjektdokumentasjon⁶³ og intervjuer.

5.4.1 METODEVERK

Når det gjelder bruk av metodeverk i avdeling for E-helse og velferdsteknologi, får vi noe ulike opplysninger i intervjuene. På den ene siden får vi opplyst at avdeling for E-helse og velferdsteknologi bruker KS sitt rammeverk, «[Veikart for tjenesteinnovasjon](#)». Andre forteller at avdelingen har prøvd ut forskjellige metodeverk, men at de har gått tilbake til å bruke egne maler.

I Handlingsplan for velferdsteknologi 2018-2022 framgår det at det er utarbeidet en lokalt tilpasset prosess for implementering av velferdsteknologi, tilpasset behovet i egen organisasjon. Prosessen er basert på KS sitt rammeverk. Figuren under viser de ulike fasene som er viktig for å oppnå en vellykket implementering av velferdsteknologi:

⁶³ For medisindispensere har vi mottatt ROS-analyse, innledende vurdering, databehandleravtale, grunnlagsdata for beregning av gevinst og kostnader, og sluttrapport. For Spider har vi mottatt risikovurdering, prosjektmandat, tjenestereise, framdriftsplan og evalueringsrapport.

Figur 14: Fasene i implementering av velferdsteknologi



Kilde: Handlingsplan for velferdsteknologi 2018-2022

Planen skisserer videre en beskrivelse av hva som inngår i de ulike fasene i prosessen (se [vedlegg](#)). Det er avdeling for E-helse og velferdsteknologi som har ansvaret for utprøving og implementering av velferdsteknologi i samarbeid med aktuelle virksomheter, fram til løsningen er i drift.

I intervju får vi opplyst at avdelingen har gått bort fra å bruke prosjektbegrepet, og heller kaller det «implementering av løsninger». Dette for å unngå «start-slutt»-tankegangen, og ha en tydeligere bevisstgjøring av at det er en kontinuerlig prosess der rammene for drift må gå parallelt med utprøving av løsningene.

Når det gjelder hvilke løsninger en velger å ta i bruk, eller oppskalere, tar avdelingen utgangspunkt i de nasjonale anbefalingene. I handlingsplanen foreligger også en tiltaksmatrise, hvor det fremgår hvilke løsninger som skal prøves ut eller oppskaleres, når dette skal gjøres, og

hvem som er ansvarlig⁶⁴. I forbindelse med handlingsplanen for velferdsteknologi ble det dessuten vedtatt at før velferdsteknologi innføres er det viktig at man på forhånd har vist at det medfører bedre tjenester for brukerne, og gir økonomisk innsparing som gjør at innføringen er hensiktsmessig.

5.4.2 EKSEMPEL PÅ PROSJEKT – MEDISINDISPENSERE

Høsten 2016 besluttet strategisk styringsgruppe for velferdsteknologi at avdeling for E-helse velferdsteknologi skulle implementere elektronisk medisineringsassistanse, og at den første utrulling skulle skje i samarbeid med Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester. Bakgrunnen for beslutningen var blant annet at Helsedirektoratets velferdsteknologiprogram hadde anbefalt kommuner å implementere løsninger innen elektronisk medisineringsassistanse ettersom de gir en dokumentert gevinst. Etter å ha vurdert ulike leverandører inngikk kommunen en intensjonsavtale med Evondos om leie av 55 multidosedispensere⁶⁵.

Implementeringsfasen for prosjektet var januar til juni 2017, mens driftsfasen var fra juli til desember samme år. Følgende aktører var involvert i implementeringen:

- Hjemmebaserte tjenester
- Stabsressurser
- Tekniske hjemmetjenester
- Helse- og sosialkontor
- IT-avdelingen

Avdeling for E-helse velferdsteknologi etablerte også en prosjektgruppe med mandat til å ivareta alle de nødvendige aspektene ved implementeringen, hvor representanter fra alle aktørene ovenfor var representert, i tillegg til representanter fra leverandøren. I forkant av implementeringen utførte prosjektgruppen interessentanalyser, gevinstanalyser og brukerselektering, ROS-analyse og utvikling av opplærings- og informasjonsmateriell. I tillegg hadde den lokale ressursgruppen hos de hjemmebaserte tjenestene som mandat og legge til rette for den praktiske og fysiske utrulling av multidosedispenserne.

I sluttrapporten skilles det mellom økonomiske, organisatoriske og kvalitetsmessige gevinster.

Økonomiske gevinster er knyttet til redusert kjøring og hjemmebesøk. Rapporten påpeker at det ikke finnes gode tall som kan identifisere gevinster i form av redusert kjøring, men en antar at

⁶⁴ Vi får opplyst at tiltaksmatrisen skal revideres i løpet av høsten 2021.

⁶⁵ En multidoser er en liten pose som inneholder de medisinene brukeren skal ha til forskjellige tidspunkt. En elektronisk medisindispenser plasseres hjemme hos bruker. Roboten gir brukeren påminnelser via stemme og skjerm, og sender varsel til hjemmetjenesten dersom medisin blir glemt eller ved strøbrudd.

gevinstene vil være merkbare i kommunen som helhet når utrulling er kommet en del lenger. Den store gevinsten er i redusert mengde hjemmebesøk. I tabellen under vises reduksjonen:

Tabell 4: Økonomiske gevinster med medisindispensere⁶⁶

	Før	Etter	Differanse
Oppdrag per dag totalt	69	31,5	-37,5
Kostnad per dag totalt	8 452,5	4 032	-4 420,5
Årskostnad	3 085 163	1 471 399	-1 613 764
Årskostnad per bruker	102 839	49 047	-53 792

Kilde: Sluttrapporten

Utrekningen er basert på 33 brukere. Rapporten viser til at antallet hjemmebesøk er blitt halvert i gjennomsnitt. Samtidig er det variasjon blant brukerne – mens noen har gått fra fire daglige besøk til ett hver 14. dag, har andre brukere ikke fått redusert hjemmebesøk, men likevel nytt godt av kvalitetsgevinstene.

Organisatoriske gevinster er knyttet til intern administrering og oppbevaring av medisiner, og muligheten til å effektivisere denne aktiviteten. Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester rapporterte at tiden sykepleiere brukte på medisinerommet ble redusert med omtrent 50 timer per måned. En liknende reduksjon fant en også i morgenrapporteringen, da de medisinerrelaterte rapporteringene ble mer enn halvert. Tjenesten opplevde også en gevinst i form av smidigere ressursbruk, siden brukere av medisindispenser ikke trenger hjelp av medisinkompetent personell.

Kvalitetsgevinster er knyttet til reduksjon av feilmedisineringer, stabilitet i medisineringen og økt autonomi for brukeren. I forbindelse med evalueringsrapporten ble det foretatt intervjuer med brukere, som opplevde det som positivt å slippe like mange besøk fra hjemmetjenesten. For det første var det belastende å få såpass mange besøk av såpass mange forskjellige ansatte i løpet av en uke. For det andre ble store deler av ventetiden fjernet. Dette førte til at brukerne i langt større grad kunne disponere tiden friere. Det understrekes også som trygt å vite at medisinen kommer akkurat når den skal.

Vi får opplyst at det i starten var nødvendig at medisindispenseren fjernet minimum to besøk i uken, for å sikre økonomisk gevinst. Denne praksisen er fjernet, for å åpne for andre gevinster enn kun de økonomiske. Nå kan medisindispenseren settes inn som et tiltak tidlig, mens bruker fortsatt har ressurser til å lære seg bruken av den.

⁶⁶ Kostnader knyttet til leie av dispenseren er ikke inkludert i utregningen. Det påpekes at leieprisen under prosjektperioden halverer gevinsten, men at leieprisen vil være betydelig lavere etter forhandlingen av ny kontrakt.

Implementering

Vi får opplyst at virksomhetene fikk tett oppfølging i implementeringsfasen, og at en medarbeider fra avdeling for E-helse og velferdsteknologi var i virksomhetene to dager i uken over tre-fire måneder for å følge opp ansatte og veilede i bruken av medisindispenser. Basert på en gjennomgang av brukerlisten opererer avdelingen med et måltall på 40 prosent, det vil si at 40 prosent av aktuelle brukere er egnet til å ta en medisindispenser i bruk. Vi får opplyst at det er det samme måltallet som også leverandøren opererer med, og det oppfattes som et godt anslag.

Måltallet regnes som det antallet medisindispensere som de hjemmebaserte tjenestene ideelt sett skal ha, og det vises til at avdeling for E-helse og velferdsteknologi kontinuerlig følger med på hvor mange de ulike hjemmebaserte tjenestene har. Vi får opplyst at noen klarer måltallet, mens andre ikke klarer det. En kan eksempelvis oppleve at enkelte hjemmebaserte tjenester har over dobbelt så mange medisindispensere i bruk som tilsvarende tjeneste i en annen sone, og dette knyttes til at bruken er mer implementert hos noen virksomheter, kontra andre. Dersom en hjemmebasert tjeneste har et lavt antall medisindispensere i bruk, følges dette opp av avdeling for E-helse og velferdsteknologi. De kan eksempelvis tilby å gå gjennom listene og se hvem som kan være aktuelle brukere, eller de kan be leverandøren om å holde kurs eller ha oppfølgingsamtaler.

Samtidig opplever avdeling for E-helse og velferdsteknologi at bruken av medisindispensere reduseres dersom avdelingen ikke følger opp og minner helse- og velferdskontorene på det. En relativt ny praksis er at de hjemmebaserte tjenestene selv foreslår aktuelle brukere. For avdeling for E-helse og velferdsteknologi oppleves dette som hensiktsmessig, da de hjemmebaserte tjenestene kjenner brukerne bedre.

5.4.3 EKSEMPEL PÅ PROSJEKT – SPIDER

Spider er et system for optimering av hjemmesykepleiens arbeidslister med kjøreruter. Bakgrunnen for prosjektet var at arbeidslister ble laget og oppdatert manuelt, og at dette var en svært kompleks og tidkrevende oppgave. Når listene skulle lages var det flere hensyn som måtte tas, for eksempel kompetansebehov på oppdragene, oppfølging av primær- og sekundærkontakt, tidspunkt for besøk og oppdrag med behov for mer enn én ansatt. Det var derfor et ønske om å teste ut et system som kunne overta disse oppgavene.

Spider er integrert med journalsystemet og turnussystemet. Programmet henter ut oppdrag og data om tjenestemottaker og data om ansatte fra journal- og turnussystemet, og utfører optimering etter bestemte kriterier for å lage den mest hensiktsmessige kjøreruten.

Implementering av Spider ble besluttet i januar 2017, hvor målet med implementeringen var gevinster i form av økt kvalitet for bruker og ansatt, spart tid og reduserte kostnader. Det ble etablert en prosjektgruppe med deltakere fra Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester, IT-avdelingen, stab for Helse og velferd og leverandører.

Før oppstart av prosjektet ble det gjennomført en kartlegging av «dagens situasjon», definert mål og mulige gevinster med å ta i bruk Spider.

Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester startet utprøving av Spider i mai 2017. De begynte med én av to grupper. Av evalueringsrapporten framgår det at oppstarten var preget av mye tilpasninger og det var behov for flere endringer/nye funksjoner i Spider før det fungerte. Først i juni 2018 fungerte Spider tilfredsstillende, og er siden da benyttet til optimering av alle arbeidslister for begge gruppene. Etter tre måneders bruk av Spider i begge gruppene startet arbeidet med evalueringen. Evalueringen består av brukererfaringer, gjennomgang av arbeidsprosesser, vurdering av valgt teknologi og gevinstvurdering.

Av **brukererfaringer** i prosjektdokumentasjonen trekkes det fram at tjenestemottakerne/brukerne får flere besøk av samme pleier, arbeidslistene er lettere å følge på grunn av klokkeslett, arbeidslistene er enklere å utarbeide og ivaretar kompetansekrav og spesielle hensyn både til brukere og pleiere. Av negative erfaringer vises det til at oppdragene på arbeidslisten i starten opplevdes som urealistiske og med stor geografisk spredning. Dette skyldes at alle oppdrag er definert med kompetansebehov og tidsvindu som skal ivaretas. Det var imidlertid mulighet for å endre arbeidslisten manuelt i programmet, og på denne måten kan algoritmen bli smartere og etter hvert optimalisere arbeidslistene enda mer.

Det framkommer at verken ledere eller arbeidsplanleggerne vil tilbake til manuell håndtering av arbeidslistene.

Når det gjelder **arbeidsprosesser**, vises det til at arbeidsplanleggerne bruker mindre tid på å lage arbeidslister etter innføringen av Spider, og at systemet har løst utfordringene arbeidslisteplanleggerne opplevde før prosjektet. Vurderingen av **valgt teknologi** viser også at systemet og integrasjonene fungerer tilfredsstillende. Det påpekes at noen funksjoner savnes, men at dette er meldt inn til leverandør.

Gevinstanalysen viser følgende gevinster ved bruk av Spider:

Tabell 5: Gevinstanalyse

Gevinst	Gevinsttype
Rett kompetanse på oppdrag	Kvalitativ
Brukere får færre ansatte å forholde seg til	Kvalitativ
Brukere får flere besøk av primær- og sekundærkontakt	Kvalitativ
Ansatte har fått mer forutsigbare arbeidslister og trenger ikke selv prioritere rekkefølgen på oppdragene	Kvalitativ
Ansatte bruker mindre tid i bil/til kjøring	Indirekte gevinst – frigjort tid
Reduserte kostnader til kjøring mellom oppdrag ved å redusere kjørelengde per oppdrag	Direkte gevinst – sparte kostnader
Halvert arbeid knyttet til å lage og oppdatere arbeidslister	Indirekte gevinst – frigjort tid

Kilde: Evalueringsrapporten

På bakgrunn av resultatene i evalueringsrapporten anbefaler prosjektgruppen å fortsette innføringen av Spider i resten av hjemmebaserte tjenester. Det skisseres flere forutsetninger for vellykket overgang til drift, blant annet god plan for innføring, god forankring, superbrukere ved hver hjemmebasert tjeneste, grundig opplæring mm. Prosjektgruppen foreslo innføring av Spider i alle hjemmebaserte tjenester i løpet av perioden januar til mai 2019.

Implementering

Implementeringen i Hillevåg og Hinna hjemmebaserte tjenester startet høsten 2019, mens implementeringen på de resterende hjemmebaserte tjenestene har blitt utsatt på grunn av korona.

Vi får opplyst at implementeringsutfordringene hovedsakelig har bunnet i at systemet ikke fungerte som forventet i starten. Det vises til at implementeringen gikk lettere på Hillevåg og Hinna på grunn av erfaringene man hadde gjort seg i den første implementeringen. På denne måten kunne en unngå å gjøre de samme feilene på ny, i tillegg til at noen funksjoner i systemet hadde blitt utbedret. En av de ansatte som skriver arbeidslistene på Hundvåg og Storhaug hjemmebaserte tjenester fikk også frigitt tid til å bistå Hillevåg og Hinna med implementeringen.

En felles utfordring som løftes fram som gjeldende for begge de hjemmebaserte tjenestene som har implementert løsningen, var at kjørelistene ble annerledes enn tidligere. Programmet førte til mer struktur og føringer på kjørelistene, mens man tidligere kunne styre mer selv. Det vises til at nyansatte opplevde dette som positivt, men at det var utfordrende å få noen ansatte til å følge rekkefølgen på listen.

5.5 UTFORDRINGER OG SUKSESSKRITERIER I PROSJEKTARBEIDET

5.5.1 KJENNETEGN PÅ PROSJEKTER SOM LYKKES

Innovasjon og digitalisering har, som tidligere nevnt, ingen prosjekter som har blitt avsluttet. Samtidig har prosjektlederne mye erfaring med prosjektarbeid fra tidligere, og har gjort seg opp erfaringer med hva som skal til for å lykkes med digitaliseringsprosjekter. Elementer som nevnes er blant annet viktigheten av:

- God forankring i organisasjonen
- At det settes av ressurser
- At linjen blir involvert fra starten av
- En aktiv styringsgruppe
- Å tydeliggjøre roller
- God overgang fra prosjekt til drift

Flere av disse «suksesskriteriene» er dessuten utledet fra erfaringer med hva som oppleves som *utfordrende*. Det vises blant annet til viktigheten av en aktiv styringsgruppe i lys av en erfaring av at mange som sitter i styringsgruppene ikke er veldig bevisste på ansvaret de har. Det påpekes for eksempel at noen kan tro at de er med i styringsgruppen kun for å få informasjon. Et annet moment som beskrives som «*symptomatisk for kommunen*», er at kapasitetene i mange prosjekter smøres for tynt ut, og at involverte personer verken har tid eller kapasitet til å bidra. Det påpekes at involverte personer skal være med fordi den respektive kompetansen trengs, og at det må være en bevissthet rundt hvor mange prosjekter folk skal være med i.

I likhet med Innovasjon og digitalisering understreker også avdeling for E-helse og velferdsteknologi betydningen av god forankring. Dette innebærer å lytte til de ansatte i virksomhetene, og involvere dem i drøftingen rundt behovet: «Hva trenger dere? Hvorfor trenger dere dette?». Det beskrives som avgjørende at løsningen treffer et tydelig behov. For å lykkes blir det framhevet som viktig å ta seg god tid til prosessene, og at en har noen som koordinerer arbeidet og driver det framover.

Også representanter fra Smartby løfter fram viktigheten av at prosjektene grunner i et reelt behov som skal løses. Av andre kjennetegn nevnes blant annet godt samarbeid internt og eksternt og at man er tro til Smartby prosessen. Det vises i tillegg til viktigheten av lettbeinte prosesser, slik at næringslivet ikke skal vegre seg for å samarbeide med kommunen.

5.5.2 FORDELER OG ULEMPER MED METODEVERKET

For Innovasjon og digitalisering representerer metodeverket de viktigste administrative oppgavene i prosjektgjennomføringen, og det blir framhevet som viktig å dokumentere de veivalgene og beslutningene man tar i løpet av prosjektene. I intervjuene blir det samtidig påpekt at for prosjektlederne som gjerne vil drive operativt prosjektarbeid, blir dette en «*stein i sko*». Vi får opplyst at det kan være «seigt» å jobbe med og få prosjektene til å etterleve dokumentasjonskravene.

I forbindelse med valg av metodeverk i Innovasjon og digitalisering får vi opplyst at det ble lagt til rette for medvirkning av ansatte. Det ble blant annet holdt møter med rådgivere innen tjenesteområdet. I intervju blir vi fortalt at flere av rådgiverne hadde tatt til orde for en forenklet versjon av Prosjektveiviseren, og lagt fram en slik versjon i møtet. Det ble likevel bestemt at Prosjektveiviseren i sin helhet skulle være kommunens metodeverk, men at metodeverket skulle evalueres i midten av 2022. I den grad metodeverket er tilpasset Stavanger kommune, skal det skrives «ikke aktuelt» på det som ikke er aktuelt i ethvert prosjekt. Andre mener at de ikke ble involvert, og at det bare var noe som ble bestemt av ledergruppen.

Når det gjelder fordelene med å bruke Prosjektveiviseren, blir særlig forarbeidet til prosjekter og tydeliggjøringen av ansvarsdeling og roller trukket fram som positivt. Som et eksempel vises det blant annet til et prosjekt innen Oppvekst og utdanning, som ble påbegynt før Prosjektveiviseren ble implementert. Prosjektet omhandlet å innføre et nytt system for digital saksbehandling og

arkiv. Etter hvert ble det klart at virksomhetene fant systemet tungt og lite brukervennlig, og heller ville bruke de tidligere rutinene. Vi får opplyst at eksempelet illustrerer hvordan forankringsarbeidet hadde mislyktes. Dersom Prosjektveiviseren hadde blitt brukt, med det det innebærer av prosjektstyre, fullmakter og representanter, ville forankringen vært på plass.

Prosjektveiviseren blir altså opplevd som god når det kommer til rollefordeling, forankring og krav om ryddig forarbeid. Samtidig blir det påpekt at hvordan kommunen jobbet med prosjektene sine før implementeringen av Prosjektveiviseren var varierende, og at det i mangel på andre standardiserte metoder er en forbedring. «*Men samtidig er det veldig rigid*». I intervju med utvalgte prosjektledere blir det blant annet pekt på at Prosjektveiviseren i større grad passer til store, gjerne nasjonale prosjekter, og at det ikke nødvendigvis er tilpasset prosjektene som kjøres i kommunen. Vi får opplyst at metodeverket oppleves både begrensende, rigid og lite tilpasset særlig når det gjelder utviklingsprosjekter. Det blir påpekt at det i utviklingsprosjekter er mer gunstig med en mer smidig metodikk ettersom «*veien blir til mens man går*», og man må være forberedt på raske endringer.

Vi får videre opplyst at Prosjektveiviseren oppleves som veldig teoretisk og vanskelig å forstå, både for de som skal lese og de som skal bruke den. Den blir også beskrevet som omfattende, blant annet i form av at den inkluderer syv ulike strategibeskrivelser. «*Det blir så fokus på detaljene at vi mister målet*». I intervjuene tas det til orde for å heller bruke Prosjektveiviseren på de prosjektene det er hensiktsmessig, bruke en forenklet utgave, eller å bygge opp under KS sine verktøy.

En annen prosjektleder mener imidlertid at fornuftig bruk av Prosjektveiviseren forutsetter at en har forståelse for at gjennomføringen kan gjøres på flere måter. Det påpekes at enkelte prosjekter ikke er mulig å gjennomføre uten agile/smidige metoder. Det framheves at malverket gir et nyttig fundament og sikrer at prosjektene bruker samme begreper og samme hovedstruktur, men at en ikke må bruke det slavisk. Det er imidlertid usikkerhet rundt om denne måten å bruke malverket på er tydelig kommunisert ut.

Også fra ledelsesnivå oppleves motstanden mot Prosjektveiviseren som å komme av kommunikasjonen i starten, og det man oppfattet som en motsetning mellom Prosjektveiviseren sine metodikk og agile metoder. Samtidig påpekes det at det nok har vært ulik forståelse i avdelingen på at det er mulig å bruke Prosjektveiviseren på en agil måte.

Innovasjon og støttetjenester har en ambisjon og anbefaling om at andre tjenesteområder tar i bruk Prosjektveiviseren i digitaliseringsprosjekter. Vi får også opplyst at en mulighet etter hvert kan være å gjøre metodeverket gjeldende for all digitalisering i kommunen. Samtidig er Smartby opptatt av at det ikke skal bli for «tungt». Vi får opplyst at Smartby ikke kan styre alle prosjektene med tunge, store styringsgrupper slik som Innovasjon og støttetjenester, da det både blir kostbart og lite agilt. Smartby sin metodikk er avhengig av mer «*lettbeinte prosesser*», blant annet fordi de samarbeider mye med næringslivet. I forbindelse med Smartby sin revitalisering av sin egen metode, får vi opplyst at det framover er viktig å passe på at det ikke blir til noe de ikke vil. «*En styrke hos oss er at vi er hurtiggående og ikke dreper utviklingen*».

I den forbindelse blir det påpekt at «*forskjellig tilnærming gir forskjellig fart*». Mens Smartby vil teste ut og undersøke underveis, innebærer Prosjektveiviseren en lang planleggingsprosess. Ifølge Smartby kan dette være med på å hemme utviklingen. I intervju blir Smartby en, i lys av dette, beskrevet som en slags utfordrer som kan jobbe på en annen måte.

Et eksempel på et prosjekt hvor begge er involvert er MinSide. Vi får opplyst at det er en naturlig spenning mellom avdelingene, og at det har vært ulike tilnærminger til prioriteringer. Mens Innovasjon og digitalisering gjerne har en mer lovpålagt vinkling, har Smartby vært mer opptatt av måten man visualiserer og tilgjengeliggjør tjenesten på, for å gjøre den mest mulig attraktiv for innbyggerne. De ulike tilnærmingene fører til nyttige diskusjoner, men fallgraven er at man blir låst opp i prosesser og sinker utviklingen. Samtidig blir det påpekt at Smartby og Innovasjon og digitalisering komplementerer hverandre, og har mulighet til å spille hverandre gode dersom man er bevisst på fallgravene. «*Det er kombinasjonen som er gull*».

Fra avdeling for E-helse og velferdsteknologi får vi opplyst at samarbeidet med Smartby, med deres tilnærming, kan oppleves utfordrende. Det påpekes at helse- og velferdsområdet har et omfattende lovverk som kan være utfordrende for Smartby å gå inn i. De lettbeinte prosessene som kjennetegner Smartby må derfor ofte bremses av avdeling for E-helse og velferdsteknologi, da det krever en del avklaringer i forkant. Et annet moment som løftes fram i denne sammenheng, og som vi kommer nærmere inn på senere, er at kapasiteten til omstilling hos ansatte i helse og velferd er lav. Terskelen for å gå inn i noen av Smartbyens prosjekter er derfor høy. Vellykket implementering krever et omstendelig arbeid, som avdeling for E-helse og velferdsteknologi framhever at ikke fungerer med lettbeinte prosesser.

Som vi skal se i kapittel 6, har avdeling for E-helse og velferdsteknologi økt bruken av eksisterende velferdsteknologi betydelig i løpet av fjoråret, og også hatt en rekke vellykkede implementeringer, særlig relatert til nye løsninger knyttet til pandemien. I intervjuene påpekes det likevel at avdelingen opplever implementeringsutfordringer i form av å overlevere nye velferdsteknologiske løsninger til drift, og dette beskrives som utfordrende ettersom avdelingen i utgangspunktet ikke skal være et driftsmiljø. Vi får opplyst at selv om planen i utgangspunktet er å «hoppe av» når løsningene er innført, må avdelingen fremdeles følge opp bruken av løsningene slik at den ikke reduseres. I denne sammenheng savner enkelte en bedre struktur og kompetanse på innføring av løsninger og prosjektmetodikk. Det etterlyses et rammeverk som er enkelt, presist og tilpasset ulike behov, enten det er et stort eller lite prosjekt. Samtidig oppleves Prosjektveiviseren som for omfattende. Det påpekes at for flere av de velferdsteknologiske løsningene er det allerede gjort nasjonale vurderinger, og at det da er unødvendig å måtte gjøre det samme på ny. Det vises samtidig til at Prosjektveiviserens omfang og bruk av styringsgrupper medfører tidkrevende, byråkratiske prosesser. Å ha et metodeverk i seg selv oppleves fornuftig, og det påpekes at en trenger mandat og beslutningspunkter, men det tas til orde for å tilpasse metodeverket til ulike «nivåer», avhengig av prosjektens størrelse og karakter. Det oppleves også som fornuftig å i større grad bruke ledergruppene, heller enn et desentralisert ansvar til prosjektstyrene.

5.5.3 GEVINSTARBEIDET

Nesten samtlige vi har snakket med påpeker at gevinstarbeidet er utfordrende, og at det er et utviklingsområde som kommunen kan bli bedre på. Flere påpeker at utfordringen med gevinstarbeidet er idéen om at man forløser store pengesummer så lenge man digitaliserer, og at man derfor har en overdreven forventning til gevinster og raske resultater.

Flere påpeker at kommunen har fått mer systematikk i gevinstarbeidet etter innføringen av Prosjektveiviseren, og at gevinstarbeidet i prosjekter forut for Prosjektveiviseren var både lite omtalt og lite kvantifisert. Det oppleves som svært positivt at man nå er mer tydelige på mål, hva man ønsker å oppnå, samt potensielle gevinster. Eksempelvis i forbindelse med datasjøl-prosjektet får vi opplyst at det har vært et bevisst forhold til å synliggjøre gevinspotensialet, blant annet gjennom å kvantifisere det økonomiske gevinspotensialet. Også i prosjektet MinSide har en gjennom gevinstarbeidet kartlagt hvor mange timer arkivtjenestene kan spare på å slippe manuell scanning av papirer. Dette er videre enkelt å omregne til økonomisk gevinst. Samtidig blir det påpekt at det ofte er linjen som skal hente ut gevinstene, og at man også bør bli mer konkrete på hva utfallet av gevinstene vil være. For eksempel om det vil bety reduksjon i bemanning eller budsjettene. «Der er vi nok litt vage».

Samtidig er ingen av prosjektene innen Innovasjon og støttetjenester avsluttet enda (per juni 2021), slik at man ikke har fått muligheten til å «teste» metodeverket på denne delen. Prosjektene skal etter hvert gjennom en avslutnings- og realiseringsfase, og vi får opplyst at kommunen enda har noen skritt å gå for å strukturelt realisere gevinstene, og få de forankret i tjenesteområdene. Relatert til dette blir prosjektledernes rolle framhevet som særlig viktig, gjennom å bistå tjenesteområdene med å definere mål, hvordan måle og hente ut gevinster. Vi får opplyst at det ikke er laget planer for oppfølging av gevinstene i linjen, og i den forbindelse understrekes viktigheten av at gevinstrealiseringsplanen er forankret i linjen, slik at de har et eierskap til den. Dette er også noe som løftes fram av representanter fra E-helse og velferdsteknologi, som viser til at den største jobben i gevinstarbeidet er å faktisk hente ut gevinstene og få det forankret i virksomhetene og blant virksomhetslederne.

Staben i Innovasjon og støttetjenester henter også inspirasjon fra andre aktører som de erfarer er gode på gevinstrealisering, f.eks. statlige virksomheter som Lånekassen. Vi får også opplyst at departementene gjerne har en praksis hvor man trekker de planlagte økonomiske gevinstene fra et prosjekt fra neste budsjett. I intervju blir dette også presentert som en idé for kommunen, men det blir påpekt at fallgraven kan være at prosjektene blir mer konservative og at det fører til at man holder «kortene tett til brystet».

Fra Smartby oppleves det som lettest å regne gevinster på mindre og konkrete prosjekter. Et eksempel er «smarte gatesluker». Der hvor kommunen tidligere måtte kontrolleres manuelt, rapporterer nå sensorer om når sand- og slamnivået i gateslukene går over en gitt grense. Med den informasjonen kan kommunen rense gatesluken før det blir oversvømmelse. Det vises til at dette gir gevinster i form av spart tid, bedre responstid, optimaliserte kjøreruter for vedlikehold, i tillegg til store kostnadsbesparelser for kommunen.

Fra avdeling for E-helse og velferdsteknologi får vi opplyst at det har blitt arbeidet lite med gevinster før avdelingen ble opprettet. Samtidig oppleves det som komplekst å arbeide med, blant annet fordi aktuelle gevinster ikke nødvendigvis kan hentes ut på bunnlinjen. Vi får eksempelvis opplyst at de gjennom å erstatte 42 fysiske tilsyn med video, sparte 20-30 timer kjøretid. Det påpekes at selv om summen av spart tid potensielt kan utgjøre en stilling, ser man likevel at det er vanskelig å «finne igjen» den sparte tiden. «*Tiden forsvinner for det er alltid oppgaver å fylle tiden med*».

Relatert til dette påpekes det av flere at både formidlingen og synliggjøringen av gevinstene er komplisert. Gevinstene en ofte ender opp med er økt pasientsikkerhet og spart tid, men det vises til at spart tid tatt fra bunnlinjen heller ikke kan omsettes til kroner. Enkelte påpeker at frykten for å få redusert budsjettet kan fungere som en hemmer for virksomhetene i å realisere implementeringen av løsningene, mens andre ikke mener dette er en reell problemstilling i dag. Det framheves derfor som viktig å i større grad synliggjøre gevinstene i form av at de som tjenesteyter kan levere mer (f.eks. flere tilsyn) på samme tid, heller enn i form av reduserte budsjetter. Vi får opplyst at dette er noe som jobbes med.

I tillegg er synliggjøring av gevinster utfordrende også fordi tjenestetilbudet er stort, og flere brukere kan ha mange ulike tjenester. Samtidig iverksetter en ofte flere tiltak samtidig, slik at det er vanskelig å vite hva som faktisk gir effekt. Det påpekes at det kan være store sesongvariasjoner, og at det er mange faktorer som kan spille inn. Vi får eksempelvis opplyst at etter å ha regnet på gevinster i forbindelse med trygghetsalarm, varierte gevinstene mellom null og mangfoldige tusen. Nettopp fordi det er mange faktorer som spiller inn, må en ned på individnivå for å finne ut hva som gir effekt – samtidig som man mangler gode verktøy for å faktisk regne ut gevinstene.

Synliggjøring og uthenting av gevinster blir også nevnt som en utfordring i andre intervjuer. Det blir for eksempel vist til at generelle kutt har blitt løst gjennom smartere innkjøp eller ved bruk av ny teknologi, uten at det har blitt synliggjort at en faktisk har utført en omstilling. Samtidig påpekes det at de effektene man henter ut, ofte blir værende ved at man øker kvaliteten eller kapasiteten på noe annet. Det påpekes at selv om gevinsten blir værende på den aktuelle avdelingen, er det likevel viktig å synliggjøre at det var en gevinst. «*Der har vi et stort forbedringspotensial*». Enkelte etterlyser noen som kan følge opp gevinstene i linjen, og flere undrer seg på om gevinstarbeidet er målstyrt nok.

Her vil vi trekke fram kommunens nylig etablerte program, «Omstilling 2025»⁶⁷, som blant annet skal bistå i linjen med å gjennomføre og hente ut gevinster. Programmet skal bestå av en samling prosjekter som alle skal bidra til gevinster i virksomheter, avdelinger og/eller på overordnet nivå.

⁶⁷ Omstilling 2025 handler om hvordan kommunen skal bruke sine ressurser til det beste for innbyggere, også i framtiden. Målet er at det skal etableres varig endring i arbeidsmåter for å ta ut gevinster som realiseres i andre og nye aktiviteter. Programmet skal ha særlig oppmerksomhet på arbeidsprosesser, tjenestekvalitet, styrende dokumentasjon og økonomi. Programkontoret var på plass 1. september 2021. (Kilde: Handlings- og økonomiplan 2022-2025).

5.6 VURDERING

I løpet av 2020 ble prosjektarbeidet i Innovasjon og digitalisering strukturert og formalisert gjennom å innføre Prosjektveiviseren, og metodeverket oppleves å ha sikret en bedre styring og etterrettelighet på prosjektene. Gjennomgangen viser likevel delte meninger om metodeverket både på tvers av tjenesteområder og innad i avdelingen, og kritikken retter seg hovedsakelig mot Prosjektveiviseren som rigid og lite tilpasset prosjektene som kjøres i kommunen. Samtidig mener enkelte at fornuftig bruk av Prosjektveiviseren forutsetter at en har forståelse for at gjennomføringen kan gjøres på flere måter, også på en agil måte. Inntrykket er imidlertid at en slik bruk av Prosjektveiviseren ikke er kjent i organisasjonen, og at det ikke er tydelig kommunisert ut. Dette kan tyde på at en ikke fikk til en god nok forankring innad i avdelingen på forhånd. Dette er momenter som bør hensyntas i revideringen av metodeverket i midten av 2022.

Hovedinntrykket vårt er at Innovasjon og digitalisering og Smartby, gjennom standardiserte verktøy for prosjektgjennomføring, har profesjonalisert planleggingen og gjennomføringen av digitaliseringsprosjekter tilpasset deres mandat og rolle i kommunen. Når det gjelder avdeling for E-helse og velferdsteknologi, får vi ulik informasjon om hvorvidt og hvilket metodeverk de bruker. Dette fremstår som uklart, og anses som nødvendig å få satt i system. Enkelte savner en bedre struktur og kompetanse på innføring av løsninger og prosjektmetodikk, og det tas til orde for et rammeverk som er enkelt, presist og tilpasset ulike behov.

Vi er kjent med at Innovasjon og støttetjenester har en ambisjon om at andre tjenesteområder tar i bruk Prosjektveiviseren i digitaliseringsprosjekter, og at en mulighet på sikt er å gjøre metodeverket gjeldende for all digitalisering i kommunen. Etter vår vurdering vil dette imidlertid forutsette at Prosjektveiviseren kan tilpasses alle typer digitaliseringsprosjekter i alle tjenesteområdene, og at metodeverket kan brukes på en fleksibel og agil måte. Samtidig medfører dette nye fallgruver igjen som det er viktig å være bevisst på. Dette er momenter som i så fall bør hensyntas i den kommende revideringen av Prosjektveiviseren.

Det viktigste er imidlertid at avdelingene har et metodeverk som gir et godt utgangspunkt for å lykkes med prosjekter. Gjennomgangen viser samtidig at avdelingens ulike innfallsvinkler kan utgjøre en fruktbar kombinasjon så lenge en er bevisst på fallgruvene. Heller enn å gjøre Prosjektveiviseren, i sin nåværende form, obligatorisk for alle tjenesteområdene i kommunen, oppfattes det som mer hensiktsmessig å heller legge til rette for prosjektstøtte, erfaringsutveksling, kunnskapsdeling og samarbeid på tvers, gjerne på de områdene/fasene i prosjektene som oppleves utfordrende for de enkelte.

Som vi kommer tilbake til i neste kapittel, har avdeling for E-helse og velferdsteknologi i løpet av 2021 hatt flere vellykkede implementeringer og oppskalering av eksisterende løsninger. Samtidig vises det til utfordringer med implementering i form av overlevering av løsninger til driftsmiljøet, og enkelte savner en bedre struktur og kompetanse på innføring av løsninger og prosjektmetodikk. Etter vår vurdering kan derfor avdeling for E-helse og velferdsteknologi kunne

ha god nytte av prosjektstøtte av Innovasjon og digitalisering framover, som med deres kompetanse og rolle som «ekstramuskel» potensielt kan bidra til å i større grad sikre implementeringsprosessene i det videre arbeidet. Både i form av kompetansedeling i det som blir etterspurt, i tillegg til potensielle synergieffekter som kommer av avdelingens oversikt over og erfaringer med digitaliseringsarbeidet i andre deler av kommunen. I en slik prosess vil det likevel være nyttig å ha en god dialog rundt *hva* avdelingen i så fall kan ha nytte av bistand til i konkrete prosjekter, og hvordan det skal organiseres.

Samtidig har det blitt påpekt at kapasiteten til omstilling innen Helse og velferd er lav, og i høringsrunden til denne rapporten blir det påpekt at prosjektstøtte ikke vil øke denne kapasiteten. Dette er et viktig poeng, samtidig som vi har sett at implementeringsgraden varierer på tvers av virksomhetene. I neste kapittel vises det til at dette blant annet knyttes til forskjeller i kultur, ledelse, motstand og endringskapasitet på den enkelte arbeidsplass. Samtidig er et viktig poeng i den nye organisasjonsstrategien at endring i arbeidsprosesser skal være en naturlig del av det å være ansatt, og organisasjonsutvikling er dermed en viktig forutsetning for å øke omstillingskapasiteten. Det skal påpekes at dette heller ikke er en enkel prosess, og krever forankring nedover i virksomhetene og aktiv jobbing over tid. Vi er dermed enige i at prosjektstøtte alene ikke nødvendigvis vil øke omstillingskompetansen, og at det er en kompleks prosess. Samtidig skal også Innovasjon og digitalisering ha kompetanse på både endringsledelse og endringsprosesser, og kan således også bistå med erfaringsutveksling og kompetansedeling inn i dette arbeidet.

Samarbeidet mellom Innovasjon og digitalisering og hhv. næringsavdelingen og byarkivet i RPA-prosjektet er etter vår vurdering en god illustrasjon på hvordan kommunen har effektivisert ressursbruken gjennom styrket samordning på tvers av tjenesteområder. Dessuten viser gjennomgangen at samarbeidet i dette prosjektet også har bidratt til å bryte ned siloer.

De intervjuede opplever å ha stor bevissthet rundt hva som kreves for at prosjekter skal lykkes. Elementer som nevnes er god forankring i organisasjonen, at det settes av ressurser, at avdelingen/tjenesteområdet blir involvert fra starten av, en aktiv styringsgruppe, tydelige roller, god overgang fra prosjekt til drift, og at prosjektene bunner i et reelt behov som skal løses. Flere av disse suksesskriteriene er samtidig utledet fra erfaringer med hva som oppleveres som utfordrende.

Av prosjektgjennomgangen framgår det at de ulike digitale verktøyene og teknologien som er brukt har gitt flere gevinster. RPA-teknologien, medisindispensere og Spider vurderes å føre til mer effektiv ressursbruk, samt bedre tjenester for innbyggerne/brukere. Også Kvikktest Lervig viser til gevinster både til innbyggere, næringslivet og kommunen som sådan.

Samtidig er nesten samtlige intervjuede enige om at gevinstarbeidet er utfordrende. Det vises likevel til en større systematikk rundt dette nå, kontra tidligere. Særlig forarbeidet og synliggjøring av gevinstpotensialet er noe som det oppleveres en forbedring på; det brukes standardiserte verktøy for planlegging av gevinster, og gevinstene identifiseres og planlegges tidlig i prosessen, noe som er i samsvar med beste praksis og en forutsetning for å lykkes med

gevinstuttaket. Etter vår vurdering jobbes det systematisk med planleggingen av gevinstene, men ikke like systematisk med å faktisk realisere dem. Det er også selve realiseringen av gevinstene som betegnes som mest utfordrende. Årsakene ser ut til å være sammensatte. I noen tilfeller har endringene tatt lenger tid enn planlagt, og medarbeidere fortsetter å jobbe etter samme metoder og prosesser som tidligere. Et eksempel på dette er at enkelte hjemmetjenester i mindre grad enn andre har implementert medisindispensere, og dermed fortsatt reiser hjem for å levere ut medisiner til brukere som i utgangspunktet er egnet til å ta i bruk medisindispensere.

En måte å realisere kvantitative gevinster av digitalisering på, er å levere mer med eksisterende ressurser og innenfor samme kostnadsramme. Vi har blant annet sett at byarkivet, gjennom RPA-teknologi, klarer å håndtere økt arbeidsmengde uten en tilsvarende økning i bemanning. Også E-helse og velferdsteknologi opplever at løsningene gjør at de kan levere mer, for eksempel flere tilsyn, på samme tid som tidligere. Det er ingen tvil om at det finnes gevinster, men en opplever at en ikke klarer å synliggjøre gevinstene godt nok. Dette knyttes blant annet til at det er vanskelig å finne igjen gevinster, for eksempel i form av spart tid, på bunnlinjen. Å synliggjøre gevinstene er noe som løftes fram som et forbedringsområde av flere.

Videre er det ofte avdelingene/tjenesteområdene som skal hente ut gevinstene. Foreløpig er det ikke laget planer for oppfølging av gevinstene i linjen. Samtidig vises det til at en har en vei å gå for å få gevinstene forankret i tjenesteområdene/virksomhetene, og å bli mer konkrete på hva utfallet av gevinstene vil være. God planlegging av gevinstuttaket skal i utgangspunktet legge til rette for dette, ved at utøvende enheter får tydelige forventninger til hvilke gevinstuttak som skal realiseres. Vi er av den oppfatning at tett samarbeid med linjen og tydelig ansvars plassering for selve realiseringen i linjen er avgjørende for å nå målsetningene. I den forbindelse vil vi løfte det fram som positivt at det er etablert et program som skal bistå linjen med å hente ut gevinster. Dette vil etter vår vurdering være nyttig for å bygge opp en større systematikk i selve realiseringsfasen.

I FoU-rapporten til KS⁶⁸ blir det å realisere de økonomiske gevinstene gjennom å gjøre reelle endringer i budsjettene trukket fram som en suksessfaktor. I praksis betyr dette at budsjettrammen til den aktuelle enheten reduseres tilsvarende forventet gevinst, fra det tidspunktet omstillingen er planlagt gjennomført. Erfaringen er at dette øker incentivet for omstilling hos mellomlederne, ved at det får reelle økonomiske konsekvenser som påvirker deres handlingsrom. Samtidig er det viktig å være bevisst på at frykt for reduserte budsjetter kan fungere som en hemmer for implementering av nye løsninger og møte motstand i de enkelte virksomhetene. Forankring, samarbeid og involvering er viktige stikkord i denne sammenheng. Samtidig kan budsjettkutt innebære en risiko, særlig om gevinstpotensialet overvurderes eller omstillingen ikke gjennomføres fullt ut. Da er gevinsten gjerne allerede tatt ut gjennom kutt i budsjettrammene, uten at organisasjonen er i stand til å hente ut den samme effekten gjennom faktisk innsparing. Rapporten framhever at det på den ene siden er det viktig at forventede gevinster gjenspeiles i faktiske budsjettkutt, mens det på den andre siden er viktig at

⁶⁸ *Ledelsesutfordringer i digitale omstillingsprosesser* (2018)

budsjettkuttene er basert på realistiske vurderinger av når gevinstene faktisk vil inntreffe, og hvilke omstillingskostnader som vil påløpe. I lys av nevnte implementeringsutfordringer er det viktig å ha et realistisk bilde på tidshorisonen for implementering.

6 LÆRING

Hvordan sikres læring?

6.1 INNLEDNING OG REVISJONSKRITERIER

I kapittel 4 så vi at kommunen har planer og strategier for digitaliseringsarbeidet, det er sikret forankring på både politisk og administrativt nivå, og at det er stor vilje til å investere i satsingen. I omorganisering av kommunen ble det også tatt grep for å styrke satsingen gjennom en sentralisering av det interne digitaliseringsarbeidet, og kommunen samarbeider med både nasjonale og internasjonale aktører. Gjennomgangen i kapittel 5 viser i tillegg at prosjektmetodikken er profesjonalisert. Kommunen har med andre ord en rekke styringsverktøy på plass for å sikre en helhetlig digital satsing. Likevel viser gjennomgangen at det fremdeles er utfordringer knyttet til samarbeid på tvers, og læringen fra prosjektene viser til utfordringer med implementering.

Overordnede styringsdokumenter stiller krav og gir klare føringer, og teknologisk utvikling gir nye muligheter. Samtidig krever dette at organisasjonen har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse slik at en ser mulighetene og evner å gjennomføre endringer.

I forrige kapittel så vi at det identifiseres flere suksesskriterier for å lykkes med prosjekter, og at disse også er utledet fra erfaringer man har gjort seg med hva som har vært utfordringer tidligere. I dette kapitlet skal vi utvide dette perspektivet til å se på suksesskriterier og utfordringer knyttet til digital omstilling generelt. Har man klart å samle erfaringene slik at man lærer på tvers, og tar det med videre?

6.1.1 REVISJONSKRITERIER

På bakgrunn av gjennomgangen i [kapittel 2](#) utledes følgende revisjonskriterier:

- Kommunen har kompetanse til å se nye muligheter og til å gjennomføre endringsprosesser.

6.2 OMSTILLING OG ORGANISASJONSUTVIKLING

I organisasjonsstrategien framkommer det at kompetanse er den viktigste ressursen kommunen har. For å møte framtidens utfordringer og utnytte potensialet i digitalisering er det nødvendig med ny og bredere kompetanse enn tidligere. Et av målene i de senere årenes Handlings- og økonomiplaner er å styrke kompetanse om endring, innovasjon og digitalisering både blant ledere og medarbeidere. To viktige komponenter i denne sammenheng er teknologikompetanse og omstillingskompetanse.

6.2.1 KOMPETANSEHEVINGSTILTAK

Når det kommer til kompetanseheving innen digital kompetanse, har kommunen blant annet utarbeidet flere dokumenter med svar på IKT-spørsmål som er tilgjengelige for alle medarbeidere. Dette bidrar til at ansatte selv kan finne løsninger på IKT-problemene sine. I tillegg har det blitt mulig å chatte direkte med IT-avdelingen om IKT-problemstillinger. Andre eksempler på kompetansehevende tiltak er digitale lunsjforedrag, hvor man presenterer og gir opplæring i ulike tematikker. Videre har Innovasjon og støttetjenester ansvaret for å tilrettelegge for e-læring innenfor digitalisering. Dette er også satt i system i lønns- og personalsystemet, hvor alle ansatte har egne digitale opplæringsplaner med kompetansemoduler som viser hvilke kurs de skal gjennom, og leder har oversikt over hvor langt de har kommet. Vi får opplyst at mens Innovasjon og støttetjenester har ansvaret for å tilrettelegge for dette, er det nærmeste leder som har ansvaret for å følge opp at ansatte faktisk tar kursene.

I intervjuene blir det påpekt at det er et «*strek i laget*» når det gjelder digital kompetanse. Det blir likevel tatt til orde for å normalisere digitaliseringskompetanse, og at det skal være en naturlig del av det å være ansatt i kommunen.

Som en del av kompetanseutviklingen innen innovasjon, ble den første innovasjonsdagen for ansatte i Stavanger kommune gjennomført i november 2020. Et av formålene var å etablere en arena der ansatte kan dele ideer, erfaringer og kunnskap, som igjen kunne bidra til framveksten av en levedyktig innovasjonskultur. I tillegg er en innovasjonsverktøykasse gjort tilgjengelig på intranettet til kommunen. Et av målene til kommunen er å utvikle en sterk og systematisk innovasjonskultur, hvor innovasjonsdagen inngår som ett av flere tiltak⁶⁹.

Et annet eksempel på kompetansetiltak som inngår i kommunens satsing på å øke innovasjonsevnen og -takten, er samarbeidet med Universitetet i Stavanger i etableringen av to nye etter- og videreutdanningstilbud: *Ledelse av samskapingsprosesser*, og *Tjenesteinnovasjon og servicedesign*. Disse utdanningstilbudene er dessuten konkrete sluttprodukter fra et prosjekt i regi av Smartby. Flere ledere og ansatte i kommunen har deltatt på studiene. I forlengelsen av

⁶⁹ Kilde: Handlings- og økonomiplan 2021-2024

denne etter- og videreutdanningen har kommunen også etablert en intern samskapingshub, der hensikten er å trene på metodene og verktøyene i reelle oppgaver og prosjekter.

I forbindelse med systematisering av den overordnede lederopplæringen har kommunen utarbeidet en digital opplæringsplan, med i hovedsak elektroniske kurs, for alle ledere med personalansvar. Formålet er å gi en introduksjon til lederrollen og hvilke forventninger det knytter seg til å være leder i Stavanger kommune.

6.2.2 FRA TEKNOLOGIFOKUS TIL ORGANISASJONSUTVIKLING

I kommunens planverk og strategier er det en tydelig erkjennelse om at den digitale omstillingen vil kreve endringer i arbeidsprosesser. Dette er også et tema i både «Omstilling 2025» og i den nye organisasjonsstrategien. Sistnevnte tydeliggjør også lederes roller og ansvar i den digitale omstillingen. Et av målene i strategien er å utvikle bedre måter å jobbe på gjennom samarbeid og samskaping, forbedring og innovasjon, og digitalisering og ny teknologi. Det fremgår at ledere blant annet må sette av nok ressurser til utvikling, i tillegg til vanlig drift, gjennomgå arbeidsprosesser regelmessig og ta i bruk ulike måter å organisere arbeidet på, samt oppfordre medarbeidere til å teste ut nye ideer og bruke verktøy for forbedring og innovasjon. Også i intervjuene blir det fortalt om et økende fokus på *endringskompetanse*, heller enn digital kompetanse. Dette er også et fokusområde i lederutviklingsprogrammene.

Også Smartby påpeker at det har vært et skifte fra større teknologi- og IT-fokus i begynnelsen, til kompetanse om samskaping, tjenesteinnovasjon og arbeidsprosesser: «*Det myke er viktigere nå*». Særlig Smartby oppleves som en viktig pådriver for å bygge denne kompetansen i kommunen, blant annet gjennom samarbeid med UiS.

6.2.3 FORUTSETNINGER FOR Å LYKKES

I intervjuene får vi presentert flere faktorer som må være til stede for at kommunen skal lykkes med den digitale omstillingen. Det trekkes fram at kommunen blant annet er avhengig av at det er digitaliseringskraft eller digitaliseringshoder *innad* i tjenesteområdene, i tillegg til endringsvilje, kompetanse og kapasitet. I den forbindelse får vi opplyst at «*hindringene handler mye om å greie å få organisasjonen med på endringsreisen*».

Vi får opplyst at det er gjort flere grep på systemnivå for å få fram en tydelig retning og bestilling på at en må jobbe annerledes, og for å redusere barrierene for endring. Blant annet beskrives både «Omstilling 2025» og den nye organisasjonsstrategien som en tydelig erkjennelse på at det er i driften det er krevende for organisasjonen å frigjøre kapasitet til å faktisk gjennomføre endringer. Organisasjonsstrategien skal i tillegg følges opp med handlingsplan for å nå målene i strategien og hente ut effekter.

Samtidig er Innovasjon og digitalisering i gang med å bygge opp et «innovasjonsteam» og utarbeide en ny tjenestemodell for innovasjon, hvor målet er å heve organisasjonens kompetanse

på innovasjonsarbeid. Avdelingen har også utformet en innsiktsrapport, hvor det er samlet momenter fra strategier og målbilder og samtaler med seksjonsledere, for å prøve og fange opp behovene i organisasjonen, og hva som skal til for å trigge og fremme innovasjon. «*En naturlig del av det å være ansatt er å bli utsatt for endring*». Samtidig har avdelingen, i samarbeid med Digi Rogaland, jobbet med et rammeverk for mottak av nasjonale løsninger, som blant annet inneholder en «oppskrift» for implementering. Forankring på mellomledernivå, gode prosesser i forkant og tidlig involvering av berørte er viktige momenter som trekkes fram i denne sammenheng.

Barrierer for implementering og endring

For avdeling for E-helse og velferdsteknologi er en digital grunnmur en absolutt forutsetning for mange av de velferdsteknologiske løsningene, og vi får opplyst at teknisk gjeld er en av de største barrierene for å ta i bruk og oppskalere løsninger. Det vises blant annet til at virksomhetene har utdatert utstyr og mangler full WiFi-dekning, noe som gjør det vanskelig å drifte velferdsteknologi. I Handlings- og økonomiplanen 2022-2025 er det avsatt midler til å oppgradere det trådløse nettverket i sykehjemmene og bofellesskap.

Fra Innovasjon og digitalisering framheves viktigheten av implementeringskompetanse og tid til å avlære ansatte til å jobbe på andre måter. Samtidig har koronapandemien vist hvordan et tydelig, felles mål kan fungere som katalysator for (rask) endring. Ulike tjenesteområder i kommunen samarbeidet og mobiliserte raskt kompetanse og ressurser til å lage nye verktøy og løsninger, som f.eks. digital bestilling av test og vaksine. «*Når en får et slikt felles målbilde er det utrolig hvor lett det er å samhandle og jobbe ut felles løsninger*». Vi får opplyst at dette har gitt innsikt i hvordan organisasjonen også videre kan drive utviklingsarbeidet. Når man vet hva organisasjonen trenger, er det viktig å få til en storytelling for at ansatte skal forstå hvorfor det er viktig. Det blir påpekt at digitalisering har et eget «stammespråk», og dermed medfører en pedagogisk utfordring med å formidle *hvorfor* man trenger å digitalisere og omstille.

Dette er også noe som trekkes fram av avdeling for E-helse og velferdsteknologi, som opplevde at implementeringen av videoløsninger under pandemien foregikk helt uproblematisk. Den vellykkede implementeringen knyttes igjen til at pandemien gjorde videoløsninger til en *nødvendighet*. Dette har gitt nyttig læring, samtidig som en må finne ut hvordan en kan videreføre en slik «dette må vi»-holdning til hverdagen. Det er eksempelvis et uttalt mål at helse- og velferdskontorene i større grad må tildele velferdsteknologiske løsninger framfor tradisjonelle tjenester⁷⁰. For å holde takten oppe, har avdelingen faste møter med helse- og velferdskontorene. For å sikre implementering jobbes det både inn mot de enkelte prosjektene/løsningene, samtidig som man jobber på overordnet nivå. Det er eksempelvis blitt utarbeidet rutiner for implementering som avklarer rollene og ansvarsområdene til både avdeling for E-helse og velferdsteknologi, helse- og velferdskontorene og virksomheten. Dette illustreres også gjennom faktiske resultater; i 2021 økte bruken av velferdsteknologi betydelig, særlig for fallsensor (239

⁷⁰ Se f.eks. Handlings- og økonomiplan 2021-2024

prosent), dørsensor (109 prosent), medisindispenser (33 prosent) og mobil trygghetsalarm (110 prosent). Det har også vært gjennomført en rekke vellykkede implementeringer i forbindelse med pandemien, som eksempelvis innføring av online booking av koronatest, system for smittesporing, videooppfølging etc⁷¹.

I intervju får vi likevel opplyst at det er relativt få løsninger som har lyktes med å overleves til driftsmiljøet, og for flertallet av løsningene kreves det fremdeles tett oppfølging fra avdeling for E-helse og velferdsteknologi. Dette beskrives som utfordrende, ettersom avdelingen i utgangspunktet ikke skal være et driftsmiljø.

Et annet moment avdelingen trekker fram som utfordrende for implementering, er forskjeller i digital modenhet i virksomhetene. Vi får oppgitt eksempler på noen virksomheter hvor det er uproblematisk å implementere nye løsninger, mens det hos andre virksomheter oppleves nærmest umulig. Avdelingen har så langt ikke utført noen kartlegging eller undersøkelse av hvorfor dette er tilfellet, men årsaker som nevnes er forskjeller i både utviklingsmuligheter, prioritert kompetanse, ledelse, endringskapasitet, kultur på arbeidsplassen og motstand i ansattgruppen hos den enkelte virksomhet. Av de hjemmebaserte tjenestene blir Hundvåg og Storhaug gjennomgående løftet fram som de mest ivrige når det gjelder implementering av nye løsninger. Dette blir også utnyttet når avdelingen skal innføre nye løsninger ved at en starter implementeringen hos Hundvåg og Storhaug, for å på den måten innhente erfaringer før tilbudet utvides til de andre.

Relatert til dette understreker avdelingen viktigheten av dialog og kommunikasjon, og lytte til hva den eventuelle motstanden er knyttet til. For å sikre en vellykket implementering, får vi opplyst at en må ta seg god tid til prosessene, og gå i dialog om hva virksomhetene trenger, og hvorfor. Som nevnt er avdelingens erfaring at kapasiteten til omstilling hos ansatte i helse og velferd er liten, og at en derfor må bruke kapasiteten på en fornuftig måte. Det vises til at en må gå varsomt fram, gjøre grundig arbeid i forkant og følge tett opp for å sikre implementering. I den sammenheng framheves det som viktig å formidle at det overordnede målet er en god og sømløs tjeneste til det beste for mottakere, og at teknologi kan være et ledd i dette – men ikke et mål i seg selv. Et viktig læringspunkt som trekkes fram i denne sammenheng, er å *«tørre å være i behovet før vi skaffer noe»*. Før valg av løsninger og prosessene rundt implementering starter, får vi opplyst at en må vurdere totalbelastningen i hver virksomhet, tørre å bruke tid på implementering, og involvere erfarne ansatte som kan gi konkrete innspill. På denne måten kan en luke vekk potensielle fallgruver før en går i gang.

⁷¹ Andre eksempler på vellykkede implementeringer er 1) innføring av nytt EPJ system til vaksinerings med digital bestillingsløsning for innbyggere og automatisk innmelding til statlige registre, 2) digitalisert smittesporingsprosess fra manuell til i stor grad automatisk, 3) innført meldingsutveksling med sykehuset for smittesporing, 4) tatt i bruk kjernejournal, 5) tatt i bruk mobil løsning for CosDoc for første hjemmebaserte tjeneste, 6) innført MDM-løsning, 7) i samarbeid med innovasjon og digitalisering, fått på plass logistikksystem for smittevernstyr.

Samtidig er erfaringen at motstanden ofte er knyttet til stor arbeidsmengde og manglende kapasitet. Også fra Innovasjon og støttetjenester blir det påpekt at «*flinke folk har det for travelt*». Eksempelvis blir både lønnsavdelingen og Helse og velferd trukket fram som «typiske» områder hvor man kan effektivisere arbeidsprosesser. Samtidig blir disse også beskrevet som noen av de travleste områdene. Et eksempel som nevnes er at noen kan være så travle med å gi ut medisiner, og dermed ikke har tid til å implementere medisindispenser, selv om denne kan frigjøre tid. Et stort hinder for flere avdelinger og tjenesteområder i kommunen blir dermed betegnet som manglende kapasitet til å kjenne behovet og se mulighetene som finnes, i en vanlig, travel driftssituasjon. Avdeling for Innovasjon og digitalisering påpeker at dette er noe de kan bidra med. Vi får opplyst at flere avdelinger trenger ekstra muskler i digitaliseringsarbeidet, og hjelp til å se nye løsninger og igangsette prosesser. Samtidig vises det til at noe av den viktigste avdelingen kan bidra med ikke bare er å være med på å fange opp behovet og se løsninger, men også være med i selve gjennomføringsfasen. Dette blir beskrevet som en lang og tidkrevende prosess som krever både ressurser, struktur og psykologisk trygghet. Samtidig forutsetter det at man investerer nok tid sammen med de ansatte som skal bli «utsatt» for endringen.

Kapasitet handler imidlertid ikke bare om kapasitet til å kjenne behov og se løsninger, men også kapasitet til å faktisk kunne ta imot hjelpen som tilbys. Eksempelvis Smartby har drevet mye «oppsøkende» virksomhet i organisasjonen, og blant annet kontaktet avdelinger som «*har hodet under vann*» og et stort etterslep, for å høre om de trenger bistand. Vi får opplyst at det f.eks er først nå, i etterkant av pandemien, at enkelte områder er modne nok til å ta imot hjelpen.

I forbindelse med dette får vi opplyst at det også finnes avdelinger som har behov for hjelp, men som ikke ønsker det, av ulike grunner. Det vises blant annet til avdelinger som ønsker å drive utviklingsarbeidet på egen hånd, mens andre avdelinger kan være usikre på verdien eller på hva f.eks. Smartby en kan bidra med. Park og vei blir framhevet som et godt eksempel på en avdeling som Smartby en har et godt samarbeid med i dag, men som var usikre på verdien i starten. Her har Smartby en bistått med blant annet teknologi for å automatisere arbeidsprosesser, samt datagrunnlag for syklende, kjørende osv.

Samarbeidet varierer altså fra avdeling til avdeling: «*Organisasjonen er ulikt rigget for innovasjon*». Vi får likevel opplyst at stadig flere avdelinger «åpner opp», og også at utskiftning og omrokking på en del ressurser som følge av kommunesammenslåingen har bedret samarbeidet. Smartby en har i tillegg nylig ansatt en person som blant annet skal ha som oppgave å bryte siloene, og få avdelingene til å ønske å jobbe mer sammen. I intervjuene blir både Smartby og Innovasjon og støttetjenester framhevet som viktige i å påse at man ikke jobber ut siloløsninger som ikke samhandler på tvers.

«Noen må eie kompetanseutviklingen»

I intervjuene kommer det fram at ansvaret for kompetanseheving og -utvikling ikke er helt tydelig, og at det er gråsoner for hvem som skal gjøre hva. I utgangspunktet er det hver enkelt avdelingsleder som har det direkte ansvaret for kompetansehevingen i sin respektive avdeling. Samtidig påpekes det at det kan være utfordrende for avdelingsledere å holde oversikten over og

sette av tid til dette i en travel driftssituasjon, og at det derfor er noe de ansatte ofte selv må ta initiativ til. Vi får opplyst at det savnes et system på dette, og en målrettet satsing. «*Noen må eie kompetanseutviklingen i Stavanger kommune*».

I intervjuene blir det også satt spørsmål ved hva som er Innovasjon og digitalisering sitt ansvar, og hvor langt det skal gå, og hva som for eksempel er HR eller organisasjonsavdelingen sitt ansvar. Det blir påpekt at dette nok vil bli tydeliggjort i handlingsplanen til organisasjonsstrategien. Også representanter fra Smartby mener at ansvaret for kompetanseutviklingen i kommunen er uklart, og savner et fagmiljø for kompetanse som skal ha ansvaret for framtidens kompetansebehov i kommunen, og som kan se helheten og de store sammenhengene.

«Det nye har ikke et naturlig hjem»

I intervjuene blir det påpekt at den økende digitaliseringen nødvendigvis medfører nye systemer, og innføring av ny teknologi genererer nye oppgaver. Satsingen på f.eks. velferdsteknologiske løsninger, sensorer i gatesluker og til badetemperaturer og flomvarsling krever operasjonell drift, og avdelingene er ikke nødvendigvis rigget for disse systemene. Hvem skal eie driftsoperasjonen? Ved systemfeil, hvem håndterer dette? Hvem skal håndtere alle alarmene de nye velferdsteknologiske løsningene eventuelt utløser? Eller for nye systemer i forbindelse med prosjekt om folkebudsjettering. Skal det høre til politisk sekretariat, eller innbyggerdialog? Det framheves at «*det nye har ikke et naturlig hjem*», og vises til at ny teknologi faller mellom to stoler, og at ingen har driftsansvar for de nye teknologiene. Det etterspørres et varig kompetanseledd i kommunen.

Framdrift

Flere påpeker at det må sikres framdrift dersom kommunen skal lykkes med den digitale satsingen og omstillingen. Enkelte mener at kommunen har kommet langt, sett i lys av både koronapandemien og ny organisering som følge av kommunesammenslåingen. Andre mener at kommunen/Innovasjon og digitalisering burde ha kommet lenger i satsingen, til tross for annerledesåret som har vært. «*Vi må opp i fart, må drive framover*». Dette begrunnes blant annet i at kommunen i utgangspunktet skal ha gode forutsetninger for å lykkes, som høye ambisjoner, tung ledelsesforankring, politisk vilje og betydelige ressurser. «*Det er grunn til å ha høye forventninger til oss*». Det vises til at kommunen har kapasitet til å gi enda mer kraft i digitaliseringsarbeidet.

Relatert til dette mener enkelte at den store utfordringen til kommunen er å faktisk gjennomføre endringer. Det vises til at kommunen både har den nødvendige kompetansen og det nødvendige forarbeidet som skal ligge til grunn for å i utgangspunktet lykkes med endringer, men at det er i selve gjennomføringen at utfordringen ligger.

Et uttalt mål er at helse- og velferdskontorene i større grad må tildele velferdsteknologiske løsninger framfor tradisjonelle tjenester⁷². Representanter fra avdelingen opplever derimot at økningen i bruken av velferdsteknologiske løsninger ikke er så høy som ønsket, og at det har tatt lenger tid enn forventet. Dette knyttes imidlertid til at det har tatt tid å få på plass nødvendige rammer, til tross for at flere utfordringer ble identifisert tidlig. «*Det har vært en lang reise*». Dette knyttes igjen til både organisatoriske, økonomiske og tekniske rammer. Det vises blant annet til (tidligere) manglende forankring, og at det tok lang tid til å få etablert stillinger dedikert til arbeidet. Det framheves at grunnlaget nå er lagt, og det forventes en økt vekst framover. Årsakene til manglende framdrift framover knyttes til faktorer vi allerede har nevnt: teknisk gjeld og manglende driftsmiljø som hindrer vellykket implementering. Ikke minst har koronapandemien medført at avdelingen har hatt en stor arbeidsbelastning de siste to årene.

6.3 VURDERING

Hovedinntrykket vårt er at kommunen har en tydelig og systematisk digital satsing. Satsingen har vært et fokus over tid, men fikk økt fart og forankring som følge av omorganiseringen. På overordnet nivå oppfattes kommunen å arbeide med innovasjon og digitalisering på en profesjonell og strukturert måte, og dette vurderes å gi gode rammer for å lykkes med den videre satsingen. Utfordringene med digitaliseringsarbeidet oppfattes å i hovedsak være knyttet til involvering av hele organisasjonen og implementering av løsninger.

Et viktig budskap i den nye organisasjonsstrategien er at alle ansatte må være forberedt på å endre måten man jobber på. Det er satt i gang flere kompetansehevende tiltak innen digital kompetanse og innovasjonskompetanse. Samtidig har digitaliseringsarbeidet i kommunen i økende grad tatt et organisasjonsfokus. Det har vokst fram en økt forståelse av hvilken betydning ledelse, organisasjonsutvikling og arbeidsprosesser har for å lykkes med den digitale omstillingen. Utfordringen synes i økende grad å handle om det å tilpasse seg- og etterleve nye arbeidsprosesser, heller enn at teknologien er vanskelig å ta i bruk.

Også i organisasjonsstrategien og i «Omstilling 2025» gjenspeiles en tydelig erkjennelse på at det er i driften det er krevende for organisasjonen å frigjøre kapasitet til å faktisk gjennomføre endringer. For å bøte på disse utfordringene er det gjort flere grep på systemnivå, som for eksempel å bygge opp et innovasjonsteam og utarbeidet oppskrift på implementering med Digi Rogaland. Også i intervjuene oppleves det å være stor bevissthet rundt hva som skal til for at kommunen skal lykkes med den digitale satsingen. Faktorer som nevnes er endringsvilje, kompetanse, kapasitet, samt digitaliseringskraft/ildsjeler innad i tjenesteområdene. Samtidig blir forankring på mellomledernivå, gode prosesser i forkant og tidlig involvering av berørte trukket

⁷² Se f.eks. Handlings- og økonomiplan 2021-2024

fram som viktige momenter for vellykket implementering. Dette er også i tråd med erfaringene til casekommunene i KS sin FoU-rapport.

Kommunen oppleves dermed, på overordnet nivå, å ha kompetansen som trengs for å se nye muligheter og til å gjennomføre endringsprosesser. Av kapittel 3 framgår det at særlig Innovasjon og digitalisering har mye kompetanse gjeldende arbeidsprosesser og endringsledelse. Som vi har sett tidligere, vurderes også kommunen å ha styringsverktøyene som skal til for å ha en helhetlig digital satsing. Likevel, til tross for kompetanse og gode rammer, viser læringen fra ulike digitaliseringsprosjekter utfordringer med implementering og oppskalering. I rapporten kommer dette tydeligere fram hos avdeling for E-helse og velferdsteknologi, men dette må også ses i sammenheng med mengden implementeringer og erfaringene avdelingen har gjort seg på bakgrunn av dette. For eksempel skal ikke Smartby eie noen prosjekter, og på tidspunktet for denne revisjonen har Innovasjon og digitalisering så langt ikke avsluttet noen prosjekter. Som nevnt i forrige kapittel er det dermed vanskelig å undersøke implementeringen av konkrete prosjekter i Innovasjon og digitalisering. Samtidig kan vi lese av både i intervjuer, utførte tiltak og strategier og programmer (organisasjonsstrategien, «Omstilling 2025») at det både i kommunen som helhet og i Smartby og Innovasjon og digitalisering er en tydelig bevissthet rundt at det er i implementering, omstilling og gjennomføring av endringer at utfordringene til kommunen ligger.

Årsakene ser ut til å være sammensatte. Det vises til at flere avdelinger gjerne har behov for hjelp, men ikke ønsker hjelp, enten fordi de er usikre på verdien av hjelpen, eller fordi de ønsker å drive utviklingen på sitt vis. Samtidig vises det til at stor arbeidsmengde fører til manglende kapasitet til å kjenne behovet og se mulighetene som finnes i en vanlig, travel driftssituasjon, noe som igjen kan manifestere seg som motstand mot endringer. Dette ser imidlertid ut til å også være knyttet til forskjeller i digital modenhet og kultur på den enkelte arbeidsplass. Et eksempel er innenfor helse og velferd, hvor det hos noen virksomheter oppleves uproblematisk å gjennomføre endringer, mens det oppleves nærmest umulig hos andre. Arbeidsmengden kan sies å være relativt lik, og forskjellene relateres heller til faktorer som kompetanse, ledelse, endringskapasitet, og kultur på arbeidsplassen. Dette er også et poeng som løftes fram i FoU-rapporten til KS, hvor det påpekes at endringsviljen øker i takt med digital modenhet.

Etter vår vurdering kan dette tyde på at selv om omstillingen er sterkt forankret i toppledelsen, er den svakere nedover i organisasjonen. Dette kommer også til uttrykk ved at prosessene stort sett blir initiert og drevet fram av de tre avdelingene (Innovasjon og digitalisering, Smartby, E-helse og velferdsteknologi), som vist i forrige kapittel. I den forbindelse oppleves det som viktig at resten av organisasjonen får belyst behovene for digitalisering gjennom å vise til fremtidige trender og hvilke konsekvenser det vil få for kommunen dersom man ikke benytter seg av tilgjengelig teknologi for å effektivisere og forbedre tjenestene. Å involvere medarbeidere vurderes her som avgjørende for å øke forståelsen for endringsbehovet. Flere påpeker at koronapandemien har vist hvordan et tydelig, felles mål kan fungere som en katalysator for rask endring. Det skapte en historie, et behov, en forståelse og en forankring for hvorfor digitalisering og omstilling var nødvendig. Dette utgjør et viktig læringspunkt å ta med seg videre i arbeidet.

En helhetlig forankring til omstilling på alle nivåene i organisasjonen vil bidra til at endringsprosesser får større legitimitet, samtidig som involverte medarbeidere vil ivareta en viktig informasjons- og motivasjonsfunksjon ute i de utøvende enhetene. Også erfaringen til casekommunene i KS sin FoU-rapport er at informasjonsbehovet til ledere og medarbeidere er betydelig, og at dette ofte blir undervurdert. I Bergen har det blant annet blitt satset på å styrke og utvikle «endringsagenter» på de ulike driftsenhetene hvor omstillingsprosesser gjennomføres. Etter vår vurdering bør kommunen vurdere hvorvidt dette kan være et aktuelt tiltak. Ildsjeler, eller endringsagenter, ute i virksomhetene kan være et nyttig grep for å styrke satsingen i virksomhetene, bidra til kulturbygging, formidle og forankre omstillingen, og fungere som mobilisator for endring.

7 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Hovedinntrykket vårt er at Stavanger kommune har en tydelig og systematisk digital satsing, og en rekke styringsverktøy som sikrer felles retning og tydelig prioritering av digitaliseringsarbeidet. Satsingen har vært et fokus over tid, men fikk økt fart og forankring som følge av omorganiseringen. På overordnet nivå oppfattes kommunen å arbeide med innovasjon og digitalisering på en profesjonell og strukturert måte, og dette vurderes å gi gode rammer for å lykkes med den videre satsingen. Utfordringene med digitaliseringsarbeidet oppfattes å i hovedsak være knyttet til involvering av hele organisasjonen og implementering av løsninger.

Nedenfor følger anbefalinger fra vår gjennomgang av digitaliseringsarbeidet i Stavanger kommune. Noen av anbefalingene må ses i lys av pandemien og den medfølgende ekstrabelastningen særlig avdeling for E-helse og velferdsteknologi har hatt i perioden. Disse anbefalingene er å betrakte som *læringspunkter* vi anser som viktige å ha med seg i det videre arbeidet med kommunens digitale satsing.

Vi anbefaler kommunen å:

- Vurdere å utarbeide en oversikt over kommunens samlede digitaliseringsprosjekter og -initiativ.
- Iverksette tiltak for å styrke samarbeidet på tvers, både horisontalt (mellom ulike tjenesteområder) og vertikalt (nedover i organisasjonen). Herunder;
 - Undersøke hvordan E-helse og velferdsteknologi kan settes i stand til å i større grad prioritere samarbeidet med Innovasjon og digitalisering og Smartby.
 - Undersøke hvordan kompetansen til Innovasjon og digitalisering best kan utnyttes for å bistå organisasjonen i arbeidet med å bli mer datadrevet.
 - Vurdere tiltak for å forankre den digitale satsingen/omstillingen nedover i organisasjonen.
- Kartlegge hvordan digitalt førstevalg best kan fullføres, og utarbeide konkrete planer for dette.

- Foreta en ny gjennomgang av hvordan digitaliseringsfondet best kan utnyttes for å intensivere digitaliseringsarbeidet ytterligere.
- Iverksette tiltak for å sikre implementering av nye løsninger.
- Sikre planer for å hente ut gevinster gjennom tettere samarbeid med avdelinger/tjenesteområder og tydelig ansvars plassering for selve gevinstrealiseringen.

VEDLEGG

Vedlegg 1

Skriftlige kilder fra kommunen

- Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2034
- Handlings- og økonomiplan 2018-2021; 2019-2022; 2020-2023; 2021-2024; 2022-2025
- Digitaliseringsstrategi 2014-2029
- Handlingsplan for velferdsteknologi 2018-2022
- IKT-strategi 2018-2021
- Organisasjonsstrategi for Stavanger kommune 2021-2034
- Veikart for Smartbyen Stavanger
- Handlingsplan Smartbyen 2018-2021
- Vedtak om administrativ organisering av nye Stavanger kommune, 04.03.2019
- Årsrapport 2018
- Årsrapport 2019
- Diverse dokumenter knyttet til metodeverk
- Diverse dokumenter knyttet til de spesifikke prosjektene
- Saksdokumenter knyttet til digitaliseringsfondet
- E-post-korrespondanse med kommunen

Eksterne skriftlige kilder

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (KommuneLOVEN)
- Meld. St. 27 (2015-2016) *Digital agenda for Norge. IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*
- *Én digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025.* Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- KS (2018) *Lederutfordringer i digitale omstillingsprosesser*. FoU-prosjekt nr.174031

Muntlige kilder

- Direktør Innovasjon og støttetjenester
- Direktør Innbygger og samfunnskontakt
- Leder, stab Innovasjon og støttetjenester
- Tidl. Avdelingssjef, Innovasjon og digitalisering
- Smartbysjef
- IT-sjef
- Leder, avdeling for E-helse og velferdsteknologi
- Leder, Byarkivet
- Representant fra Næringsavdelingen
- 3 prosjektledere, Innovasjon og digitalisering
- 2 rådgivere, avdeling for E-helse og velferdsteknologi
- 2 representanter fra kjerneteam Kvikktest
- Representant fra Bergen kommune
- Representant fra Bærum kommune

Matrise

I matrisen under fremgår forskjellene mellom Smartby og Innovasjon og digitalisering når det gjelder mål, oppgaver, kompetanse og styrende dokumenter

	Smartby	Innovasjon og digitalisering
Mål	<ul style="list-style-type: none">• Nye næringsvirksomheter og nye arbeidsplasser• Reduserte utslipp og mer bærekraftig samfunnsutvikling• Kompetanseutvikling av ansatte og fremtidig arbeidskraft• Økt demokratisering og involvering• Kvadrupel helix⁷³ – med mål om å gjøre Stavanger smartere sammen• Bedre presisjon gjennom utprøving	<ul style="list-style-type: none">• Oppnå bedre og mer effektive kommunale tjenester – digitale og innovative løsninger• Hente ut effekter fra datasjø og styrke analysemiljøet• Utvikle metodikk for gevinstarbeidet• Etablere en digital arkitektur i kommunen• Styrke innovasjonsarbeidet• Styrke FoU-arbeidet
Oppgaver	<ul style="list-style-type: none">• Styrke evnen til å håndtere de store samfunnsutfordringene• Introdusere nye arbeidsmåter• Teste nye måter å anskaffe på• Håndtere uforutsette muligheter• Rask eksperimentering i reelle omgivelser	<ul style="list-style-type: none">• Innføre nasjonale systemer og standarder• Modellere, forbedre, effektivisere og automatisere arbeidsprosesser i tjenesteområdene• Utvikle selvbetjeningsløsninger• Prosjekt- og prosessledelse

⁷³ En innovasjonsmodell som innebærer et samspill mellom akademia, næringslivet, innbyggere og stat/kommune.

	<ul style="list-style-type: none"> • Utpøving av ny teknologi • Risikoavlastning gjennom medfinansiering • Bidra til omstilling gjennom næringsutvikling • Utvikle bedre og mer effektive tjenester til innbyggerne • Motivere både det offentlige, næringslivet og akademia til medvirkning og medansvar 	<ul style="list-style-type: none"> • Bidra til økt innovasjonstakt og -evne • Utarbeide innovasjonsstrategi for tjenesteområdene samlet • Årlig innovasjonsdag • Forvalte innovasjonsmidler • Koordinere FoU-aktiviteter på tvers i kommunen • Utarbeide FoU-strategi
Kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • Tjenstedesign • Industridesign • Forretningsutvikling og -modeller • Innovasjonsprosesser • Kreativitet • Samskaping • Kommunikasjon • (sensor)teknologi og data • Fasilitering 	<ul style="list-style-type: none"> • Analysemiljø • Visualisering av data • Prosjektveiviser og porteføljestyring • Fasilitering – prosjekt- og prosessledere • Endringsledelse • Lean • Tjenstedesign og samskaping • Gevinstarbeid, metodikk • Anskaffelser som verktøy for innovasjon • Teknologi
Styrende lokale dokumenter	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalt Smartby -veikart • Nasjonalt Smartby -veikart 	<ul style="list-style-type: none"> • Digitaliseringsstrategien til Stavanger kommune • Strategi for Digi Rogaland • IKT-strategi

Beskrivelse av skrittene i metoden til avdeling for E-helse og velferdsteknologi

Forankring og forberedelser	<ul style="list-style-type: none">- Kartlegge og identifisere brukers behov- Avklare om det finnes eksisterende løsninger som dekker behovet- Avklare hvordan ny teknologi passer med dagens tilbud/tjenester og infrastruktur- Kartlegge behov for kompetanse for å implementere produktet- Gjennomføre gevinstanalyse- Avklare hvordan teknologi skal anskaffes- Utarbeide mandat som godkjennes av styringsgruppe for velferdsteknologi- Gjennomføre ros analyse for å ivareta personvern og drift- Anskaffelse av teknologi
Teknisk og organisatorisk tilpasning	<ul style="list-style-type: none">- Tilegne seg kompetanse for å implementere- Ta i bruk funksjoner til produktet som tilfredsstiller behovet og lovverket- Installere løsning eller produkt med tilhørende integrasjoner- Ivareta administrasjon av systemet (systemansvarlig)- Utarbeide plan for håndtering av alarmer- Endre arbeidsprosesser for å implementere løsning og ta ut gevinst
Testing	<ul style="list-style-type: none">- Teste at produktet og infrastruktur fungerer og eventuelt med valgte integrasjoner- Teste robustheten i løsningen
Pilotering og evaluering	<ul style="list-style-type: none">- Prøve ut produkt og løsning hos brukere- Evaluere effekt/gevinst (bruker, ansatt og økonomi)- Avklare om en skal avslutte eller over til drift
Overgang til drift	<ul style="list-style-type: none">- Anskaffelse hvis tidligere anskaffelse var midlertidig- Vurdere behov for kommunikasjonsplan- Utarbeide rutiner for drift, inkludert roller og ansvarsområder- Avklare finansieringsmodell- Identifisere og utarbeide opplæringsplan- Gjennomføre opplæring i aktuelle virksomheter- Definere ansvar for å ta ut gevinst av implementering (HSK og HBT), jamfør indikatorer for måloppnåelse i drift