

ERFARINGS- RAPPORT 2018

Spredning i feltet på veien
mot en smidigere fremtid



| | |
|--|-----------|
| På god vei! | 5 |
| Digitaliseringsrådet kort forklart | 9 |
| Slik jobber vi | 11 |
| Om prosjektene | 13 |
| Hvor store er prosjektene? | 13 |
| Hva spør virksomhetene om, og hva anbefaler vi? | 13 |
| Hvordan går det et halvt til ett år etter? | 20 |
| Hvordan går det med de gordiske knutene? | 22 |
| Mot en smidigere fremtid – spredning i feltet | 25 |
| Rammene er de samme gamle | 25 |
| Har noe likevel endret seg? | 27 |
| De gode er gode – mange henger etter | 27 |
| Hva skal til for å lykkes? | 27 |
| Noen anbefalinger på tampen | 46 |
| Hva bør dere i virksomhetene gjøre? | 47 |
| Hva bør dere i departementene gjøre? | 47 |
| Hva bør dere gjøre sammen? | 47 |
| Oversikt over prosjektene vi har behandlet | 48 |





På god vei!

Siden 1. januar 2016 har Digitaliseringsrådet behandlet 40 prosjekter fra 15 departementsområder, og det er de som utgjør grunnlaget for årets erfaringsrapport – den tredje i rekken. Målet med rapporten er å dele erfaringene vi har høstet, med et bredere publikum blant virksomheter som driver utvikling gjennom digitalisering.

Gjennom snart tre år har vi sett en endring i hvordan virksomhetene utvikler tjenester ved hjelp av IKT. Virksomhetene er blitt mer modne. Digitalisering som verktøy for endring er viktig for etatslederne; det er ikke lenger noe de overlater til IT-sjefen. Forretningssiden er aktivt med, og vi ser mye solid prosjektledelse som er i tråd med god praksis. Og god praksis er nå preget av smidig utvikling.

Samtidig som flere er blitt modnere, er variasjonen mellom etatene fortsatt påtakelig. Viljen er sterk, men kompetansen, ressursene og evnen til å gjennomføre kompliserte endringer ved hjelp av digitalisering er svært ujevnt fordelt.

De som prøver å få til smidig utvikling og organisering, støter ofte på et mindre smidig styringssystem, og mange prosjekter får derfor en lang ferd fra idé til realisering. Det setter vi søkelyset på i denne rapporten.

Regjeringens signaler når det gjelder finansiering, har ført til at det ikke lenger er like vanlig at etatene

foreslår store satsinger. Trenden nå er at de heller legger opp til stegvis modernisering. Å gjøre satsingene så store som mulig er ikke lenger en suksessoppskrift.

I forrige rapport pekte vi på tre områder som det er krevende for virksomhetene å håndtere:

- å få til samarbeid på tvers
- å ta ut gevinster og dokumentere hvordan de er tatt ut
- å skape fornyelse

Dette er fortsatt områder som departementer og virksomheter må jobbe mye med.

Samarbeid på tvers er et av de temaene vi oftest diskuterer med virksomhetene vi møter. Vi ser tegn til at flere nå ser utover egen virksomhet og forsøker å involvere andre.

Dette følger av at flere tar utgangspunkt i reelle brukerbehov og ikke lar seg begrense av den tradisjonelle inndelingen i departementsområder.

Samtidig som flere er blitt modnere, er variasjonen mellom etatene fortsatt påtakelig. Viljen er sterk, men kompetansen, ressursene og evnen til å gjennomføre kompliserte endringer ved hjelp av digitalisering er svært ujevnt fordelt.



Digitaliseringsrådet i møte med Tolletaten.

Departementene kan bidra aktivt til at samarbeid skjer i praksis, ved å gi klart uttrykk for hvilke forventninger de har til etatene.

Vi oppfatter at virksomhetene fortsatt synes det er krevende å jobbe med gevinster, og ser generelt liten endring i hvordan de jobber med både planlegging av gevinster og gevinstrealisering. Her er mye gjort. På plussiden har vi i år sett flere prosjekter med gevinstrealiseringsplaner enn tidligere.

Flere virksomheter tar også utgangspunkt i sammenhengende tjenester og ønsker å involvere brukerne, og flere sier til oss at de jobber med brukerinvolvering og markedsdialog.

Vårt inntrykk er at mange gjør det for sent. Dermed går de glipp av en gyllen mulighet til å få helt nye ideer til løsninger. Vi støtter anbefalingen i

rapporten *Digital21* om at offentlige virksomheter bør ha innovasjon som prinsipp når de bestiller varer og tjenester.

I den forrige rapporten vår pekte vi også på at departementenes etatsstyring er avgjørende for å få etatene til å satse på utvikling og fornyelse. Vi vet at flere departementer nå har satt dette på dagsordenen, og ser frem til å følge med på den videre utviklingen.

Det er mye som skal til for å lykkes med det nye tankesettet som skisseres i stortingsmeldingen *Digital agenda for Norge*. Til slutt i rapporten har vi oppsummert hva vi mener virksomheter og departementer må gjøre for å lykkes. Slik vi ser det, er vi alt i alt på god vei mot et nytt tankesett og en smidigere fremtid – selv om det fremdeles er langt igjen.

Formålet vårt er å hjelpe
virksomhetsledere i å lykkes
med digitaliseringsprosjekter.

Digitaliseringsrådet kort forklart

Digitaliseringsrådet er oppnevnt av regjeringen og begynte sitt arbeid 1. januar 2016. Rådet består av en forsker, IKT-direktører og virksomhetsledere fra offentlig og privat sektor. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) stiller med ressurser til sekretariat og forbereder sakene for Digitaliseringsrådet. Formålet vårt er å hjelpe virksomhetsledere i å lykkes med digitaliseringsprosjekter.

Digitaliseringsrådet har ingen funksjon knyttet til finansieringen av prosjektene. 13 av prosjektene vi har behandlet, har fått midler gjennom Difis medfinansieringsordning, og noen har vært satsinger i statsbudsjettet. I Digitaliseringsrådet behandler vi alle prosjekter på samme måte, uavhengig av hvordan de er finansiert.



Svein Kristensen
leder av
Digitaliseringsrådet



Toril Nag
konserndirektør
for tele, Lysekonsernet



Nina Aulie
divisjonsdirektør
for virksomhetsstyring,
Helsedirektoratet



Kjetil Århus
direktør for digitalisering
og innovasjon,
Bergen kommune



Magne Jørgensen
professor ved
Simula Metropolitan /
Universitetet i Oslo



Jan Olav Styrvold
tidligere direktør for
økonomi og anskaffelser,
Vinmonopolet



Eli Stokke Rondeel
programleder for regional
klinisk løsning,
Sykehuspartner



Øivind Christoffersen
tidligere direktør
i Statsbygg



Alv Humborstad Sørland
bydelsdirektør for Stovner,
Oslo kommune



**Ann Merethe Lyso
Sommerseth**
leder for digitale tjenester og
produkter, TrønderEnergi



Slik jobber vi

Å få et digitaliseringsprosjekt behandlet i Digitaliseringsrådet er en enkel og ubyråkratisk prosess som består av følgende arbeidstrinn:



Prosjektene vi har behandlet

Tallene viser hvor mange prosjekter vi har behandlet, og hvor mange departementer som er representert i prosjektene. I tillegg viser de samlet kostnads- og gevinstanslag for prosjektene i milliarder kroner. Fem av prosjektene vi har behandlet, er ikke med her fordi de mangler kostnadsanslag.

40

Antall prosjekter

3,640

(mrd. kroner)

Samlet kostnadsanslag

7,636

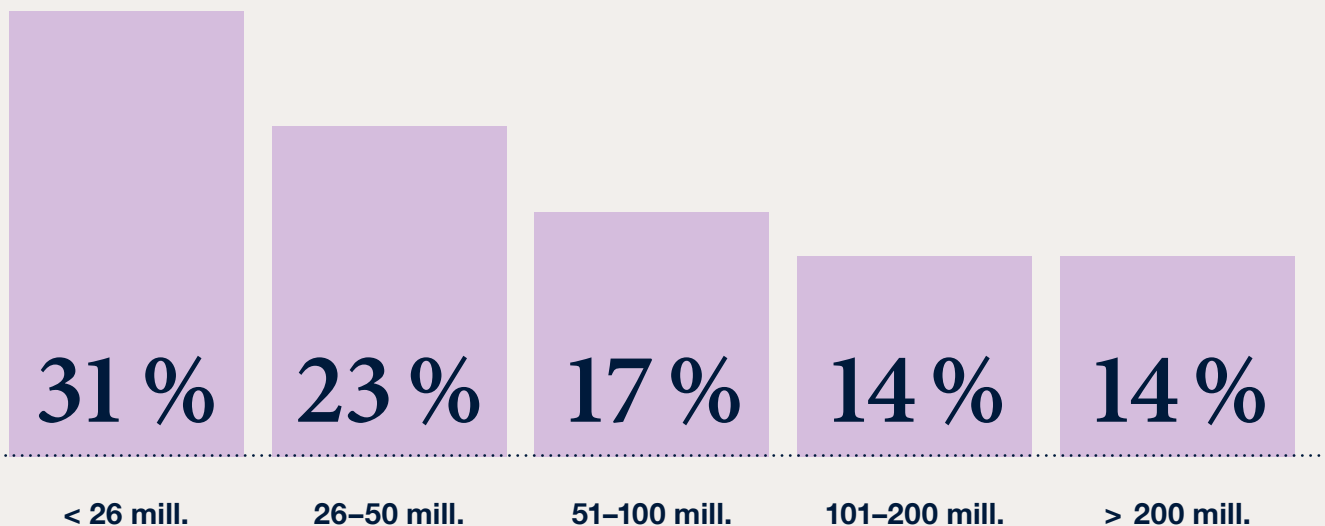
(mrd. kroner)

Samlet gevinstanslag

15

Antall departementer

Hvor store er prosjektene?





Om prosjektene

Her kan du lese litt om prosjektene Digitaliseringsrådet har behandlet hittil. Deretter beskriver vi hvilke temaer virksomhetene ønsker å diskutere med oss, og hvordan spørsmålene fra virksomhetene har endret seg i løpet av de tre årene Digitaliseringsrådet har eksistert. Vi skildrer også utviklingen vi har sett når det gjelder hva slags anbefalinger vi gir til virksomhetene.

Det er god variasjon når det gjelder både prosjekttyper og -størrelse. Hele 14 av prosjektene er innrettet slik at de kan kalles programmer. Én virksomhet har valgt å ikke ha prosjekter, men utvikler nye tjenester og produkter kontinuerlig. Enkelte virksomheter har også diskutert strategi- eller moderniseringsarbeidet sitt med Digitaliseringsrådet. Heretter omtaler vi også programmer og strategi- og moderniseringsarbeid som prosjekter.

Hvor store er prosjektene?

Prosjektbudsjettene varierer fra ca. 10 millioner kroner til over 600 millioner kroner. Kostnadsanslagene vi har fått oppgitt, er ofte foreløpige fordi prosjektene er i konseptfasen eller starten

av planleggingsfasen. Anslagene er derfor usikre, og noen av virksomhetene har dessuten bare gitt oss anslag for forprosjektet. Fem av prosjektene har ikke angitt kostnadsanslag.

Hva spør virksomhetene om, og hva anbefaler vi?

Når virksomhetene tar kontakt med oss, ber vi dem fortelle hvilke spørsmål de særlig ønsker å diskutere. Det gir oss mulighet til å skreddersy måten vi behandler hvert enkelt prosjekt på.

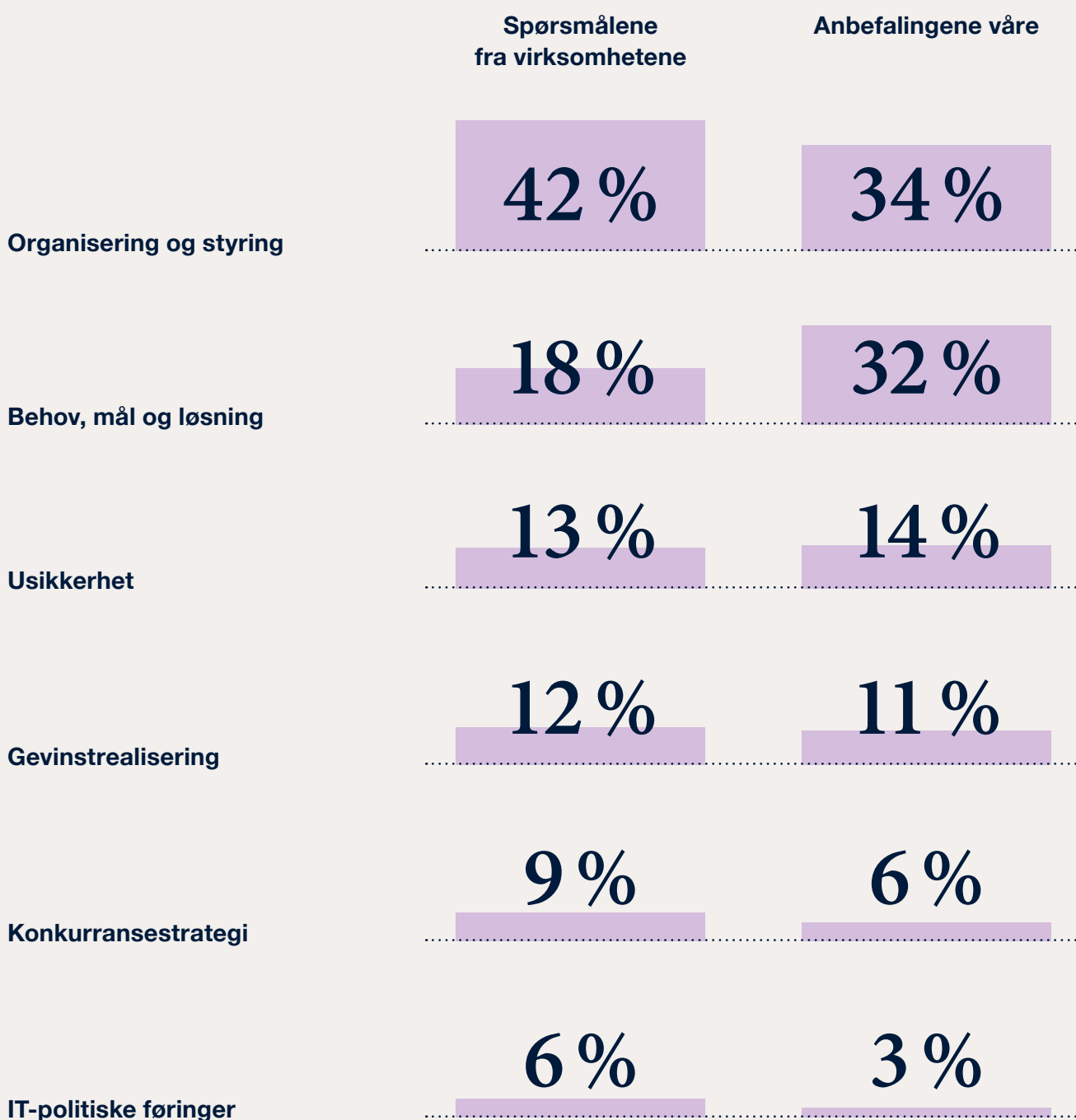
I tillegg til virksomhetenes egne spørsmål vurderer vi alltid prosjektdokumentasjonen i lys av seks faglige temaer som vi mener er helt sentrale for å kunne lykkes med et digitaliseringsprosjekt.

Program

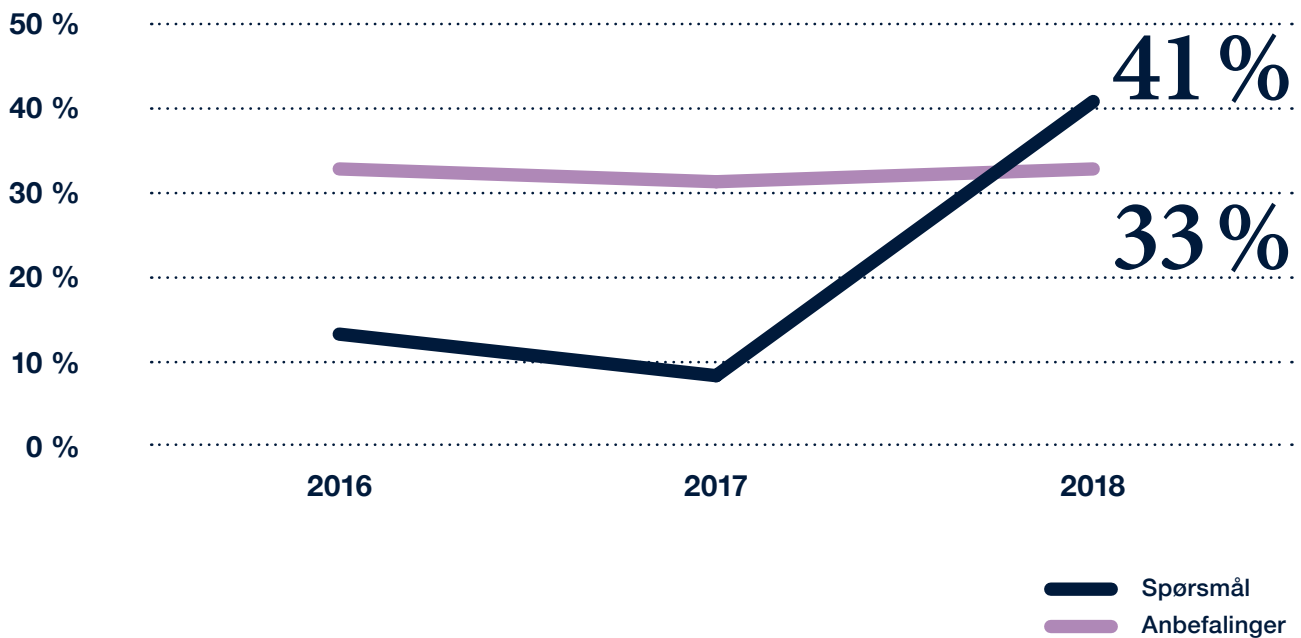
Et program er en samling av prosjekter og aktiviteter med et felles, overordnet mål. Et program varer ofte i flere år, og prosjektene i programmet kan gjennomføres etter hverandre, helt parallelt eller delvis parallelt.

Hvilke temaer går igjen?

Oversikten nedenfor viser hvordan spørsmålene fra virksomhetene og anbefalingene våre fordeler seg prosentvis på de seks faglige temaene.



Utviklingen i behov, mål og løsning



De seks faglige temaene er:

- behov, mål og løsning
- organisering og styring
- usikkerhet og usikkerhetsstyring
- gevinster og gevinstrealisering
- konkurransestrategi og leverandørsamarbeid
- IT-politiske føringer og muligheter

Oversikten til venstre viser hvordan virksomhetenes spørsmål og anbefalingene våre fordeler seg prosentvis på de seks temaene. Spørsmålene virksomhetene kommer med, sier noe om hva de selv synes er vanskelig. Anbefalingene vi gir, sier noe om hvor vi mener det er utfordringer og forbedringspotensial i prosjektene.

Digitaliseringsrådet har til sammen fått 115 spørsmål av virksomhetene og gitt 320 konkrete anbefalinger tilbake.

I denne rapporten har vi valgt å trekke frem tre viktige temaer hvor vi ser en utvikling i spørsmål og anbefalinger:

- behov, mål og løsning
- organisering og styring
- konkurransestrategi og leverandørsamarbeid

Behov, mål og løsning

Det dette temaet dreier seg om, er om virksomhetene har en klar oppfatning av hvem brukerne er, og hvilke behov de har, hvordan de skal få involvert brukerne tidlig, hva som er målene med prosjektet, og hvordan den nye løsningen skal bidra til at de når disse målene.

Innenfor dette temaet ser vi en markant endring fra tidligere. I 2016 og 2017 var det bare en liten andel (henholdsvis 13 og 8 prosent) av spørsmålene fra virksomhetene som gjaldt behov, mål og løsning, mens drøye 30 prosent av anbefalingene våre handlet om det samme. I prosjektene vi har behandlet i 2018, dreier hele 41 prosent av

«Hvordan sikre at vi tar høyde
for fremtidens arbeidsformer og
behovene vi i dag ikke kjenner?»

Enova



Tolletaten. Treff-prosjektet. Prosjektet skal bidra til smartere grensekontroll og digitalisering av Tolletatens kontrollvirksomhet og skal styrke kriminalitetsbekjempelsen.

spørsmålene seg om dette temaet. Flere har ønsket å diskutere hvordan prosjektet deres kan bidra til fornyelse. Dette er en spennende trend.

I forrige rapport trakk vi frem at det å utrede behov, mål og løsninger kan være utfordrende i digitaliseringsprosjekter. Det er det fortsatt. Tallene over viser imidlertid at virksomhetene nå retter mer oppmerksomhet mot problemet de skal løse, fremfor å fokusere på selve løsningen, noe vi synes er gledelig.

Det er viktig at virksomhetene utreder ulike alternativer før de lander på en løsning. I år som i fjor ønsker vi å fremheve utredningsinstruksen fra DFØ (Direktoratet for økonomistyring), som gir god veiledning i utredningsarbeid. Den beskriver minimumskrav til utredninger i form av seks spørsmål, og tre av disse danner utgangspunktet for det vi pleier å spørre virksomhetene om:

- Hva er problemet, og hva vil dere oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilket tiltak anbefaler dere, og hvorfor?

Organisering og styring

Dette temaet handler om hvordan virksomhetene legger opp til å gjennomføre prosjektene sine, inkludert oppdeling i faser, styring, bruker-involvering og gjennomføringsstrategi.

Det de fleste virksomhetene ønsker å diskutere med oss, er:

- Hvordan får vi til et godt samarbeid med andre virksomheter?
- Hvordan oppnår vi tilstrekkelig fleksibilitet i gjennomføringen?

Organisering og styring er et omfattende tema, noe statistikken vår også gjenspeiler. Hele 42 prosent av spørsmålene fra virksomhetene dreier seg om dette temaet, og andelen har økt for hvert år. Vi tror det kan henge sammen med at flere og flere deler opp større prosjekter i mindre biter og prøver å levere hyppigere til brukerne. I tillegg er det gjennomgående at mange ønsker å diskutere hvordan de kan styre prosjekter på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer.



IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet).
Prosjekt Nytt nasjonalt tolkeregister.
Prosjektet skal bidra til økt rettssikkerhet for
dem som trenger tolk for å ivareta sine behov.
Foto: Kristine Lindebo

Ett år etter forrige rapport er organisering og styring fortsatt det temaet vi har gitt flest anbefalinger om (34 prosent).

Konkurransestrategi og leverandørsamarbeid

Andelen spørsmål og anbefalinger om temaet konkurransestrategi og leverandørsamarbeid har holdt seg relativt stabil siden Digitaliseringsrådets start i 2016, men anbefalingene vi gir til virksomhetene, har endret seg. Vi er blitt mer direkte og anbefaler nå flere å søke råd i markedet på et tidlig tidspunkt. Ved å gå tidlig i dialog med potensielle leverandører kan virksomhetene få løsningsforslag som de ellers ikke ville ha vurdert. Det tror vi kan resultere i bedre løsninger.

I halvparten av de 14 prosjektene vi har behandlet siden forrige rapport, har vi anbefalt å gjennomføre markedsdialog eller vurdere innovativ anskaffelse. Flere av disse prosjektene har etter vår vurdering hatt det grunnlaget som er nødvendig for å gå i dialog med leverandørmarkedet.

Gode råd går ikke ut på dato

I 2017-rapporten vår trakk vi frem noen vanlige og viktige anbefalinger. Disse anbefalingene står seg fortsatt.

Et godt grunnlag er alfa og omega.

- Sett brukeren i sentrum.
- Beskriv problemet i et klart og enkelt språk.
- Gjør en forenklet samfunnsøkonomisk analyse.

Fin den beste måten å innrette prosjektet på.

- Sørg for å involvere interessenter og brukere.
- Tenk stort, start smått og gjennomfør smidig.
- Etabler en enkel styringsstruktur og klare roller.

Markedsdialog

Ulike måter å ha dialog med leverandørmarkedet på.

Det er tillatt å ha dialog med markedet så lenge du behandler leverandørene likt, unngår å gi urimelige konkurransefordeler og ikke røper forretningshemmeligheter.

Eksempler på markedsdialog kan være

- å gå aktivt ut og søke råd i markedet hos leverandører, bransjer, rådgivere, andre virksomheter, uavhengige eksperter, forskningsmiljøer eller andre markedsaktører
- å legge hele eller deler av konkurransegrunnlaget, kravspesifikasjonen og kontraktsvilkårene ut på «høring» til leverandørene

Innovativ anskaffelse

Innovative anskaffelser er et utvalg av metoder og verktøy som skal gi bedre behovsdekning i en anskaffelse. I en innovativ anskaffelsesprosess må du starte tidligere, tenke bredere, involvere flere i å definere behovet og beskrive behovet på en åpen måte.

Det handler om å legge til rette for anskaffelsesprosesser som gir grunnlag for nyskaping, blant annet gjennom

- grundig behovsvurdering
- aktiv brukerinvolvering
- dialog med leverandørmarkedet



Riksantikvaren. Delegeringsprosjektet. Prosjektet skal bidra til helhetlig kulturminneforvaltning på tvers av forvaltningen. Sluttbrukerne vil få økt kvalitet og bedre tjenester. Foto: Ringebu stavkirke, Dagfinn Rasmussen

Hvordan går det et halvt til ett år etter?

Et halvt til ett år etter at virksomhetene har møtt oss i et rådsmøte, har vi en erfaringsamtale med virksomhetslederne basert på en enkel rapportering. Hensikten med disse samtalene er å gå gjennom prosjektstatusen og hva som er utfordrende i prosjektene, og å spørre om lederne ønsker å møte oss igjen.

Til nå har vi hatt slike samtaler om tjue prosjekter. Samtalene viser at de fleste prosjektene ligger godt an når det gjelder både tid, kostnader og gevinster.

Selv om de fleste sier at de skal avslutte prosjektet til planlagt tid, ser vi at mange justerer på flere av prosjektfasene eller legger helt nye planer. Det er viktig å presisere at det ikke er negativt i seg selv å justere fremdriftsplanen. Når det gjelder gevinster, har noen av prosjektene nedjustert de kvantitative gevinstene av ulike grunner, men oppjustert de kvalitative. Prosjektene vil fremdeles levere nytte til brukerne sine.

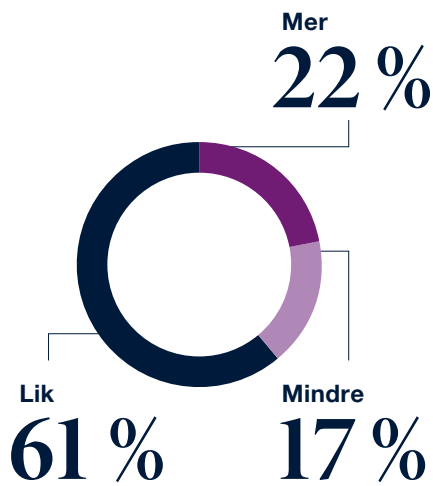
Har anbefalingene våre vært til hjelp?

Én virksomhet har meldt tilbake at de er usikre på hvor nyttig det var for dem å møte Digitaliseringsrådet. De opplevde at vi brukte mye av tiden på å forstå dem og prosjektet deres. Alle de andre vi har hatt erfaringsamtaler med, forteller at de har gått systematisk gjennom anbefalingene våre, og at anbefalingene er relevante og har bidratt til å gjøre dem mer bevisste på viktige problemstillinger og konkrete endringer i prosjektet.

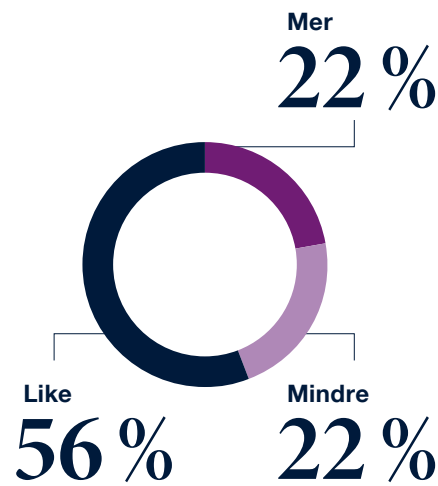
En uavhengig vurdering som gjør det lettere å få støtte for prosjektet

Mange legger vekt på at de gjennom dialogen med Digitaliseringsrådet har fått bekreftet at valgene de allerede har tatt, er gode. På den måten blir rådene våre en uavhengig vurdering som virksomhetsledelsen kan dra nytte av i arbeidet med å forankre prosjektet internt og eksternt. Én leder sier det slik: «Anbefalingen fra Digitaliseringsrådet om å starte smått og realisere gevinster underveis har styrket argumentasjonen overfor interessenter om en stegvis realiseringsstrategi.»

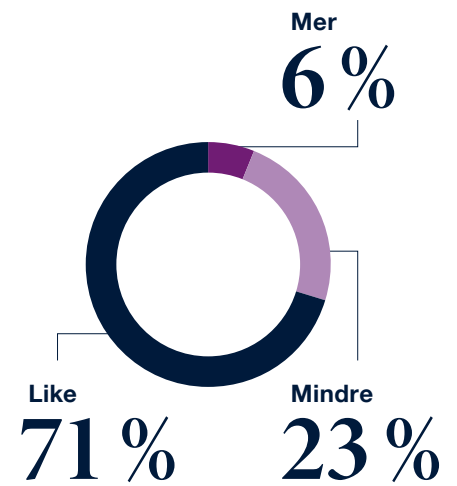
Tid



Kostnader



Gevinster



Figurene viser hvordan prosjektene ligger an med hensyn til tid, kostnader og gevinster sammenlignet med situasjonen da de først kom til oss. Prosjekter som planlegges på nytt, eller som ikke har angitt forventet tidsbruk og forventede kostnader og gevinster, er ikke med i denne oversikten.

Bedre dialog med departement og finansieringsorganer

Mange virksomheter sier at de opplever departementet som lite modent når det gjelder digitalisering. Én leder trekker for eksempel frem at «de er gode på fagområdet – ikke så mye sparringpartner på digitalisering». Han sier videre at «om det blir god dialog mellom departement og virksomhet, avhenger av hvem man møter i departementet. Departementet bør ha mer kompetanse, gjerne innen robotisering, det å gjøre regelverk digitaliserbart, se fremover og tenke løsninger.» En annen uttaler at «i departementet er de tynt bemannet på dette området. De famler i blinde når de skal ta stilling til hvordan programmet går.» Flere sier at de har snakket med sitt overordnede departement både før og etter møtet med Digitaliseringsrådet, og at de har trukket anbefalingene fra rådet inn i fag- og styringsdialogen. Flere gir i den forbindelse uttrykk for at møtet med Digitaliseringsrådet har gitt dem trygghet når de har presentert satsingsforslag for ulike finansieringsorganer.

Et nyttig og inspirerende møte

Én virksomhetsleder sier at «vi fikk veldig konkrete råd, de var veldig nyttige og inspirerende. Jeg skulle gjerne hatt med hele organisasjonen til rådet.» Også andre trekker frem at møtet med Digitaliseringsrådet har gitt dem inspirasjon:

«Digitaliseringsrådet ble opplevd som et meget kompetent organ. Det var fint å ikke bli 'slaktet'. Møtet ga ro og skapte forpliktelse.»



Hvordan går det med de gordiske knutene?

I fjorårets erfaringsrapport skrev vi om tre områder som er krevende å håndtere for virksomhetene. Vi kalte dem gordiske knuter, og de tre knutene var:

- å få til samarbeid på tvers
- å ta ut gevinster og dokumentere hvordan de er tatt ut
- å skape fornyelse

Å lykkes på disse tre områdene er avgjørende for digitaliseringen i staten.

Å få til samarbeid på tvers

Dette er et av de temaene vi oftest diskuterer med virksomhetene vi møter. Vi ser tegn til at flere nå ser utover egen virksomhet og forsøker å involvere andre. Dette følger nok av at flere tar utgangspunkt i reelle brukerbehov og ikke lar seg begrense av den tradisjonelle inndelingen i departementsområder.

Regjeringens mål om at «offentlige tjenester skal fremstå sammenhengende og helhetlige for brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem»¹, utfordrer forvaltningens inndeling i departementsområder og forvaltningsnivåer. Departementene kan bidra aktivt til at samarbeid skjer i praksis, ved å gi klart uttrykk for hva de forventer av etatene.

Vårt inntrykk er at det ikke finnes noen etablert og kjent god praksis for hvordan samarbeid på tvers

bør organiseres. Hvert enkelt prosjekt finner sin modell for å organisere samarbeidet. Vi mener at virksomhetene har større mulighet til å lykkes når samarbeidet skjer på flere nivåer. Prosjektene må skille mellom det å involvere interessenter godt og det å sikre god prosjektstyring. De bør involvere interessenter på ulike nivåer av prosjektet, fra referansegrupper til styringsgruppe, og samarbeidet bør forankres på ledernivå.

Dette er våre viktigste anbefalinger for å lykkes med samarbeid:

- Sørg for at prosjektet tar utgangspunkt i brukerne, og tenk i helhetlige tjenestekjeder.
- La prosjektet være behovsdrivet.
- Avklar roller og ansvar i prosjektet og sørg for at alle aktørene er kjent med ansvarsfordelingen.
- Organiser dere slik at representanter for ledergruppene som samarbeider, er med i prosjektstyret.

Å ta ut gevinster og dokumentere hvordan de er tatt ut

Så langt har vi ingen konkrete eksempler å vise til fra gevinstarbeid i gjennomføringsfasen. Noen prosjekter er nå i sluttfasen, og vi håper derfor å kunne komme tilbake til erfaringer fra dette i neste rapport.

Det er positivt at vi i år har sett flere prosjekter med gevinstrealiseringsplaner enn tidligere. Denne utviklingen skyldes nok i hovedsak at 8 av de 14 prosjektene vi har behandlet siden forrige rapport, har fått midler fra Difis medfinansieringsordning. Alle prosjekter som får støtte gjennom denne ordningen, utarbeider gevinstrealiseringsplaner, involverer de andre virksomhetene som får gevinster, og orienterer eget departement

¹ Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, kapittel 6.

om planene. For prosjekter som gir gevinster innenfor flere departementsområder, er det opp til departementene å bli enige om hvordan gevinstene skal tas ut. Også Finansdepartementet er involvert i oppfølgingen av gevinstene.

Vi oppfatter at virksomhetene fortsatt synes det er krevende å jobbe med med gevinster, og ser generelt liten endring i hvordan de jobber med både planlegging av gevinster og gevinstrealisering. Her er mye ugjort.

Våre viktigste anbefalinger for å lykkes med gevinstrealisering er:

- Sett klare og forståelige mål og gjør dem målbare.
- Få gevinstanslaget bekreftet av dem som skal ta ut gevinstene.
- Konkretiser hvilke tiltak prosjektet og virksomheten må gjennomføre for at gevinstene skal bli realisert.
- Realiser gevinster underveis.
- Samarbeid på departementsnivå for å følge opp gevinster som kommer i andre virksomheter.

Å skape fornyelse

Vi ser som sagt at flere virksomheter enn tidligere tar utgangspunkt i sammenhengende tjenester og ønsker å involvere brukerne. Likevel mener vi at det er et stykke igjen før virksomhetene gjør et godt nok arbeid her. Flere sier til oss at de jobber med brukerinvolvering og markedsdialog. Vårt inntrykk er at mange gjør det for sent. De ser ut til å mene at de må ha kommet et godt stykke på vei med å spesifisere en løsning før de involverer leverandører og brukere. Dermed går de glipp av en gyllen mulighet til å få helt nye ideer til løsninger.

I den forrige rapporten vår pekte vi på at departementenes etatsstyring har stor betydning for å få etatene til å satse på utvikling og fornyelse. Vi vet at flere departementer nå har satt dette på dagsordenen, og ser frem til å følge med på den videre utviklingen.

De viktigste anbefalingene våre når det gjelder å skape fornyelse, er:

- Ikke la dere begrense av dagens organisering. Tenk igjennom om dere kan forenkle eller fjerne tjenester.
- Gjenbruk informasjon som finnes – følg «kun én gang»-prinsippet.
- Involver brukerne tidlig, da blir det lettere å se nye løsninger.
- Se på hele tjenestekjeden fra A til Å.
- Involver leverandørene tidlig og finn ut hva de kan tilby, før dere bestemmer dere for konsept.
- Ta ansvar for å forenkle regelverket og gå i tett dialog med departementet om dette.

«Regjeringen mener det er behov for å etablere et nytt tankesett og en ny retning for hvordan offentlig sektor driver virksomhetsutvikling understøttet av IKT. Det er nødvendig å redusere størrelsen og kompleksiteten i det enkelte digitaliseringsprosjekt, og heller fokusere på kontinuerlig å lage bedre og mer brukervennlige tjenester.»



Mot en smidigere fremtid – spredning i feltet

Gjennom snart tre år har vi sett en endring i hvordan virksomhetene driver virksomhetsutvikling ved hjelp av IKT. Under ser vi på rammebetingelsene og handlingsrommet virksomhetene har for å jobbe smidig. I tillegg får vi noen gode vitnesbyrd fra ledere vi har møtt.

Rammene er de samme gamle

Slik vi vurderer det har ikke virksomhetenes rammebetingelser endret seg stort. Departementene må fortsatt påta seg et større ansvar for å stimulere til samarbeid på tvers, følge opp gevinster og ta initiativ til fornyelse. Å digitalisere er en kjerneoppgave for både virksomhetene og departementene og bør være en integrert del av virksomhetsutviklingen. Derfor bør også digitalisering – og store digitaliseringsprosjekter – være en naturlig del av departementenes etatsstyring og inngå i styringsdialogen. Departementene sitter også på mange av de virkemidlene som vi mener må til for å løse de tre gordiske knutene.

Prinsipper for redusert risiko og større gevinster i digitaliseringsprosjekter i offentlig sektor:²

- Start med behov.
- Tenk stort – start smått.
- Velg riktig samarbeidspartner.
- Sørg for riktig kompetanse og god lederforståelse.
- Lever hyppig – skap nytte hele veien.

² Kilde: Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge – IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*, kapittel 12.

Vi ser likevel en positiv utvikling hos mange virksomheter. Men samtidig er det altså spredning i feltet mellom dem som planlegger å jobbe smidig innenfor de gitte rammebetingelsene, og dem som er mindre modne. De som er gode, er gode. Mange henger etter.

Har noe likevel endret seg?

Etter snart tre år er det interessant å se om vi kan spore en utvikling i hvordan digitaliseringsprosjekter planlegges og gjennomføres innenfor de rammebetingelsene virksomhetene har. Vi har derfor valgt ut noen kjennetegn som oppsummerer de vanligste anbefalingene våre, og som vi mener representerer gode prinsipper for å lykkes med digitalisering. Prinsippene er også er i tråd med regjeringens ambisjoner om et nytt tankesett.

Deretter har vi analysert de førti prosjektene vi har behandlet, for å se om vi kan finne igjen de samme kjennetegnene i dem. Analysen tar utgangspunkt i prosjektene slik de fremstår i dokumentene virksomhetene har sendt til oss. Dokumentene beskriver deres intensjon for å gjennomføre prosjektet. Dette er kjennetegnene vi har sett etter:

- Starter de med behovene, lager de sammenhengende tjenester, og involverer de brukerne?
- Tenker de stort, men starter smått, og gjennomfører de smidig?
- Trekker de potensielle leverandører tidlig inn i arbeidet, gjennomfører de markedsdialog og vurderer innovativ anskaffelse?
- Leverer de hyppig og realiserer gevinster underveis?

De gode er gode – mange henger etter

I 2016 var det få prosjekter som viste mer enn ett av disse fire kjennetegnene. I 2017 var det vanlig at prosjektene hadde to av dem. Så langt i 2018 har flere av prosjektene tre av de fire kjennetegnene vi har sett etter. Samtidig er det også prosjekter som ikke har noen av kjennetegnene. Det ser dermed ut til å være stor spredning i feltet. Noen virksomheter følger de gode prinsippene for å lykkes med digitalisering. Andre har ikke tatt det nye tankesettet innover seg.

Det er for mange feilkilder til at vi kan si noe om hvordan praksisen i forvaltningen generelt har utviklet seg. Analysen vår forteller heller ikke om praksisen endrer seg etter at et prosjekt har vært til behandling hos oss. Det eneste vi vet – fra erfaringsamtalene – er at de fleste virksomhetene følger anbefalingene våre.

Vi ser likevel en positiv utvikling hos mange virksomheter. Men samtidig er det altså spredning i feltet mellom dem som planlegger å jobbe smidig innenfor de gitte rammebetingelsene, og dem som er mindre modne. De som er gode, er gode. Mange henger etter.

Hva skal til for å lykkes?

Her ser vi nærmere på hvor godt virksomhetene følger det nye tankesettet, og hva vi mener skal til for at digitaliseringsprosjekter skal lykkes. Dette belyser vi gjennom eksempler fra noen av prosjektene vi har behandlet, og intervjuer med tre ledere.



Bufdir. Prosjekt DigiBarnevern.
Prosjektet skal føre til bedre
barnevernstjenester.

Foto: Tine Poppe

Starte med behovene og tenke i brukerreiser

For å kunne lage sammenhengende tjenester må virksomhetene involvere brukerne fra starten og lage helhetlige løsninger som dekker brukernes behov – på tvers av etater og forvaltningsnivåer.

Vi ser at flere virksomheter tar ansvar for å lage løsninger som skal dekke et saksområde på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer. Ett eksempel er Arbeidslivsportalen til OsloMet, som skal forenkle og forbedre samarbeidet mellom studenter, utdanningsinstitusjoner og næringsliv om praksisplasser og rekruttering. Et annet er Delegeringsprosjektet til Riksantikvaren, som skal forenkle saksbehandlingen i forbindelse med kulturminneforvaltning på flere nivåer av forvaltningen, inkludert de nye regionene.

Av de 14 prosjektene vi har behandlet siden forrige rapport, har hele 9 en ambisjon om å utvikle løsninger som skal benyttes av andre offentlige virksomheter. Dette kan være et tegn på at virksomhetene er blitt bedre til å ta utgangspunkt i hele tjenestekjeden for å gi en god brukeropplevelse. Vi ser også at flere prosjekter enn tidligere bruker tjenstedesign som metodikk.

Flere virksomhetsledere sier at de synes det er vanskelig å finne styringsmodeller som ivaretar behov på tvers av virksomheter, departementsområder og forvaltningsnivåer. De med ambisjoner om å få til noe på tvers er derfor de som er mest opptatt av temaet organisering og styring når

de kommer til oss. Hvordan de kan få til et forpliktende samarbeid, og hvordan de kan samarbeide med virksomheter de er avhengige av, er spørsmål som ofte dukker opp i vår dialog med disse virksomhetene. De er blant annet usikre på hvem som bør sitte i styringsgruppen, og hvem som bør lede den.

Et av prosjektene som jobber på tvers av departementsområder og forvaltningsnivåer, er DigiBarnevern. Dette er et omfattende samarbeid mellom Bufdir (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet) og kommunene. KS og staten samarbeider nå om tre store prosjekter, DigiBarnevern, DigiSos og DigiHelse.

Felles for disse er at de representerer samarbeid mellom mange interessenter fra ulike departementsområder og forvaltningsnivåer, og ikke minst et tett samarbeid mellom kommune og stat. Disse prosjektene kan fungere som foregangsprosjekter når det gjelder både samarbeids- og implementeringsmodeller.

Vi mener at KMD (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) og Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT) er viktige aktører som har mulighet til å løse opp i flokene med sin påvirkning. De bør legge mer vekt på å bistå virksomhetene praktisk og veilede dem i hvordan de kan organisere og styre omstillingsarbeid på tvers av virksomheter, departementsområder og forvaltningsnivåer.

Tjenstedesign

Grunntanken ved tjenstedesign er å sette brukeren i sentrum og se hele tjenestetilbudet fra brukerens perspektiv. Ofte består arbeidet i å se på tjenesten som en brukerreise, hvor virksomheten sammen med designerne kartlegger og forbedrer alle møtepunktene (kontaktpunktene) mellom brukeren, tjenesten og andre aktører over tid.



Samtale med Mari Trommald, direktør i Bufdir

Hvordan lykkes med samarbeid på kryss og tvers?

Bufdir

Bufdir ble etablert i 2004 og har sine hovedoppgaver innenfor barnevern, familievern, adopsjon, oppvekst, vold og overgrep i nære relasjoner, likestilling og ikke-diskriminering. Bufdir fikk i 2013 rollen som fagdirektorat for likestillingsområdet og ble i 2014 fagdirektorat for hele barnevernsfeltet. Bufdir styrer Bufetat, som har ansvaret for det statlige barne- og familievernet. Bufetat har om lag fem tusen medarbeidere i fem regioner. Etter en lovendring 1. januar 2014 ble direktoratet fagorgan for hele barnevernet, det vil si både det kommunale og det statlige.

Bufdir var i Digitaliseringsrådet med prosjektet DigiBarnevern i 2017. Prosjektet skal bidra til digitale innbyggertjenester og saksbehandlingsstøtte i barnevernet, og det er et samarbeid mellom Bufdir, KS og kommunene Trondheim, Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Bærum, Asker, Lørenskog og Fet. De har ønsket å organisere arbeidet på en måte som sikrer et forpliktende samarbeid på tvers, og de har hatt en klar strategi om å involvere markedet tidlig for å få utnyttet innovasjonskraften som finnes der. Bufdir har også hatt dialog med departementet om styring og beslutningsprosesser i dette prosjektet.

Noen av anbefalingene Bufdir fikk fra Digitaliseringsrådet, var å sørge for å ha tydelige beslutningsprosesser og å vurdere muligheten for å ha egne kontaktmøter om prosjektet med departementet. Vi har snakket med Bufdir-direktør Mari Trommald om hennes tanker rundt samarbeid på kryss og tvers.

«Hva mener du må til for å lykkes med samarbeid?»

«Det er avgjørende at alle er med, og at et slikt samarbeid forankres på toppen – det kan ikke håndteres nede i systemet. Dette gjelder ikke minst med tanke på finansieringen.»

Trommald er opptatt av at ledelsen hos alle som skal samarbeide, bruker god tid i planleggingen og sikrer at man har tenkt godt gjennom hva man vil, i forkant: «Hva går vi inn i? Hvilke utfordringer vil vi møte? Toppledelsen må skjønne nok av prosjektideen før de begynner å jobbe med konseptene. Det er viktig at alle lederne går med samme sinn inn i samarbeidet for at prosjektet skal lykkes», sier hun.

«Hvilke særlige utfordringer ser du når det gjelder samarbeid?»

«I et prosjekt som dette er det krevende å få til samarbeid. Det er veldig ulik størrelse på kommunene, og KS ønsker ikke at de skal behandles ulikt. Det er også svært utfordrende å finne gode styringsstrukturer på tvers. Man må gi fra seg noe til andre aktører i en styringsgruppe. Jeg føler meg likevel trygg, for det sitter folk med god kompetanse både i kommunene og i styringsgruppen. Som Digitaliseringsrådet poengterte for oss, blir det i tillegg vanskelig å få markedet til å fungere. Dette er en risiko. Det er høye forventninger om at staten må levere uansett, og vi har en krevende plan B. Hvis ikke markedet fungerer, må vi se på andre løsninger.»

En tredje utfordring Mari Trommald trekker frem, er å få etablert en intern kultur for endring og omstilling ved hjelp av IKT: «Virksomheter som skal samarbeide, må ikke være så opptatt av det eksterne at de glemmer intern kulturbygging. Dette er også en forutsetning for å lykkes med samarbeid på tvers.»

«Synes du at du kan se et nytt tankesett i offentlig sektor når det gjelder hvordan de jobber med digital transformasjon?»

«Jeg ser en utvikling fra tenkningen 'Nå skal alt digitaliseres, dere!' til 'Nå skal vi lykkes med å oppnå noe – og hvordan kan IT bidra?'. Virksomhetene forstår i større grad enn tidligere at det er virksomhetslederen – ikke IT-sjefen – som må holde i arbeidet med digital transformasjon.»

«Hvordan går dialogen med departementet? Hvordan bidrar departementet til samarbeid på kryss og tvers?»

«Det har vært rettet mye oppmerksomhet mot feil i IT-prosjekter, og det har medført at departementet følger godt med. De styrer dette området helt annerledes enn andre områder, og det kan være krevende.» Hun viser til at departementet formelt ønsker å beslutte overgangen fra planleggingsfasen til gjennomføringsfasen i DigiBarnevern. «Denne formen for styring blir særlig utfordrende når man jobber på tvers; det bidrar til uklare roller mellom departement, prosjektstyre og virksomhetsleder», sier Trommald.

Hun trekker også frem at hun mener departementet ber om for detaljert informasjon fordi de har behov for å bli trygge. Hun ser en risiko ved denne typen styring, nemlig at virksomhetene mister oversikten når de blir tvunget til å orientere så detaljert. Videre nevner hun at de årlige budsjettene er krevende. Det er vanskelig å planlegge frem i tid før budsjetter er besluttet. Hun sier: «Jeg synes jo det er rart at man setter i gang store prosjekter, med eksterne deltakere, som kommunene, uten at finansieringen er forutsigbar.» Trommald avslutter med å si at en toppler ikke må gi seg, men holde ut.

Mari Trommalds beste råd for å lykkes med samarbeid på tvers av departementsområder og forvaltningsnivåer:

- Ikke undervurder kulturutfordringene i egen organisasjon.
- Bruk tid på å forstå kompleksiteten – og lag en hensiktsmessig styringsmodell.
- Sørg for å forankre prosjektet hos samarbeidspartnerens toppledere.
- Følg Prosjektveiviseren!



DIBK. Prosjekt GeoLett.
Prosjektet skal bidra til at plan-
og byggesaksbehandling kan
automatiseres.

Tenke stort, starte smått og gjennomføre smidig

Dette prinsippet handler om å sette seg ambisiøse mål og tenke helhetlig samtidig som man deler prosjektet opp i passelige deler, slik at risikoen blir lavere og gevinstene kommer raskere. Det dreier seg om å jobbe smidig og levere nytte underveis. Å bruke smidig metodikk er i tråd med regjeringens politikk for bedre styring av digitaliseringsprosjekter. Vi ser at stadig flere prosjekter bruker smidig metodikk i gjennomføringsfasen, og at flere også leverer

produkter som gir nytte underveis i prosjektløpet. Dette gjelder både prosjekter som er basert på standard programvare, for eksempel Treff-prosjektet i Tolletaten, og prosjekter som utvikler nye digitale løsninger selv eller i samarbeid med en leverandør. Både Entur, Skatteetaten og SPK (Statens pensjonskasse) er gode eksempler på virksomheter som utvikler tjenester etter smidige prinsipper.

Trekke leverandørene inn tidlig

Virksomheter som tidlig inviterer til dialog med leverandørmarkedet, er åpne for at løsningen som skal dekke det aktuelle behovet, kan være en helt annen enn den de selv ser for seg. Bare rundt ti prosent av prosjektene vi har behandlet, søker dialog med markedet i en tidlig fase. Vi mener at det er for få som benytter seg av denne muligheten. Strategien for digitalisering som Digital21 har utarbeidet på oppdrag for Nærings- og fiskeridepartementet, viser det samme.³ Dette gjør også at mange av virksomhetene som kommer til oss, får råd om å konkretisere behovet og vente med å velge løsning til etter at de har gjennomført en åpen markedsdialog.

Det kan være flere årsaker til at virksomhetene går for sent i dialog med markedet. Vi tror det kan henge sammen med at de ikke kjenner regelverket godt nok, at de ikke vil bli tatt for å gjøre feil, og at det er en kultur for at man skal vite mer om løsningen før man tar kontakt med markedet. Syv av de 14 prosjektene vi har behandlet siden forrige rapport, er blitt anbefalt å gjennomføre tidlig markedsdialog og vurdere innovativ anskaffelse.

To prosjekter som har brukt markedet i en tidlig fase, er DigiBarnevern (Bufdir) og GeoLett (Direktoratet for byggkvalitet).

Flere må skape reell fornyelse

Ut fra de prosjektene vi har behandlet, har vi inntrykk av at bare et fåtall virksomheter jobber for å skape reell fornyelse. Både teknologiske, organisatoriske og juridiske forhold driver frem en omveltende endring i måten det offentlige leverer tjenestene sine på. Kan det være at det offentlige ikke ser behovet for en slik endring? Dette er også et funn i undersøkelsen *IT i praksis*⁴: «Det framstår heller som at det jobbes møysommelig med å digitalisere eksisterende prosesser og skjemaer.»

Vi har anbefalt flere virksomheter å «jakte på fornyelse» og arbeide for å få departementet til å gi dem større handlingsrom – utfordre dagens praksis og detaljstyring. Kulturtanken fikk for eksempel følgende råd: «Vi anbefaler at dere synliggjør overfor departementet hvordan de detaljerte reglene for fordeling av tilskudd fører til økt kompleksitet i ordningen, høyere kostnader og økt risiko når dere skal utvikle et nytt system.» Til Oljedirektoratet anbefalte vi å gå i formell dialog med ledelsen i Olje- og energidepartementet om arbeidsfordelingen mellom departement og direktorat i saksbehandlingen. Vi sa: «Diskuter hvordan denne prosessen kan forenkles, fornyes og forbedres. Dere kan i samarbeid med departementet tegne prosessene og bli enige om hvordan delegering kan bidra til fornyelse.»

³ Kilde: *Digital21-rapporten*, 3.9.2018 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/lanserer-ny-strategi-for-digitalisering/id2609635>.

⁴ Kilde: Rambøll Management Consulting, IKT-Norge og Visma, *IT i praksis 2018*, side 31.



Samtale med Morten Lie, tidligere direktør i DiBK

Hvordan lykkes med innovasjon og fornyelse?

DiBK

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) er et nasjonalt kompetansesenter på bygningsområdet og sentral myndighet på flere områder innenfor bygningsdelen av plan- og bygningsloven. DiBK er underlagt KMD. Direktoratet skal bidra til å oppfylle to hovedmål: flere boliger og bygg som møter fremtidens behov, og mer forenkling og innovasjon i bolig- og byggsektoren. Arbeidet er rettet mot kommunene, aktørene i byggeprosessen og byggevaremarkedet.

DiBK har vært gjennom en endringsreise de siste årene. Brukerne synes regelverket rundt bygging er komplisert, og byggesakskontorene scorer lavt på innbyggerundersøkelser. Direktoratet har hatt som strategi å gjøre ting enklere og legge til rette for smidige prosesser ved hjelp av IT. De har også ønsket å bli mer brukerorienterte.

Da DiBK kom til Digitaliseringsrådet i 2018, ønsket de å snakke med oss om prosjektet GeoLett. Dette er et innovasjonsprosjekt med KS og KMDs planavdeling som hovedaktører, i tillegg til DiBK og Kartverket. GeoLett skal legge til rette for automatisk innhenting av data og god datakvalitet, slik at så mye som mulig av plan- og byggesaksbehandlingen kan automatiseres.

I møtet med direktør Morten Lie ga vi blant annet anbefalinger om hvordan DiBK kan sikre realisering av gevinster i prosjektet, og hvordan de kan jobbe for å lykkes med et forpliktende samarbeid på tvers av departementsområder. Et av rådene vi ga, var å involvere interessentene i enda større grad og forberede de ansatte i kommunen på endringene som kommer.

Vi har tatt en prat med Morten Lie, der han blant annet forteller om hvordan DiBK har jobbet for å få med seg departementet på den innovasjonsreisen de har vært på.

«Hva tenkte du da du begynte å jobbe med dette prosjektet, som ny direktør i DiBK?»

«Vi startet med en konseptvalgutredning rundt 2013, men våren 2014 tenkte jeg at dette ikke førte frem. Jeg så at før vi var ferdige med kravspesifikasjonen og hadde søkt om penger, så ville toget ha gått ved siden av oss – og vi ville ikke få gjort en ting i mellomtiden. Vi stoppet derfor arbeidet og valgte en annen tilnærming.»

«Hvilken strategisk tilnærming har dere valgt – og hvorfor ble det nettopp den?»

«Vi har tilnærmet oss med små skritt. Vi ønsket å jobbe med markedet og andre aktører, blant annet ved å bruke penger for å stimulere andre til å lage løsninger basert på målene vi ville nå. Vi har benyttet en smidig tilnærming, eller lærende tilnærming, som vi nå snakker om internt.»

Lie forteller at de startet med begrensede budsjetter, men har klart å øke dem noe etter hvert. De inngikk samarbeid med KS og koblet seg på deres koordinerte IT-satsing, og DiBK har delfinansiert ulike FoU-prosjekter for å utnytte innovasjonskraften i dem. I tillegg har de brukt markedet aktivt for å få innspill om gode løsninger.

«Vi inviterte dyktige aktører fra relevante miljøer, som kart og geodata, BIM (byggningsinformasjonsmodellering) og saksbehandlings- og arkivsystemer, inn i innovative anskaffelsesprosesser. Vi fortalte hvilke mål og behov vi så, og utfordret dem til å komme med ideer. Vi stilte ingen spesifikke krav til resultatet, men ba dem fortelle hvordan det gikk underveis.»

Morten Lie reflekterer nå slik: «Vi ser at de har jobbet for mye mer enn vi har finansiert. Denne måten å jobbe på har bidratt til å skape samhandlingsarenaer, nettverk og også konkurranse. Det har gitt innovasjonskraft.»

Istedenfor å lage en kravspesifikasjon for digitalisering av søknader satte DiBK markedet i spill. De satte noen forutsetninger, blant annet at alle aktørene skulle basere seg på felleskomponenter. «De bruker derfor Altinn og ID-porten», forteller Lie. «Utover det kan alle aktører bidra med det de ønsker av innovasjonskraft. Ett godt resultat vi har fått, er en ny løsning for nabovarsel, hvor brukerne nå slipper å sende ut rekommanderte brev. Prosessen er kortet ned fra flere dager til noen timer, og de direkte kostnadene er redusert.»

«Hva skal til for å lykkes med innovasjon og fornyelse?»

«Det nytter ikke å gå til en annen etat å si: 'Nå må dere endre regelverket deres.' Jeg har mye større tro på uformelle invitasjoner. Det er ikke noe hokusfokus; det er bare å invitere ulike aktører til å komme sammen for å se på løsninger og hva som kan gjøres», sier han. «Det finnes ingen lettveint vei, men når mange ser at 'dette er noe vi kan vinne på, vi kan få lettere, raskere saksbehandling med mindre konflikt og i tillegg få frem noen av kjernebudskapene våre gjennom dette arbeidet', da er det mulig å få flere med på laget. For å lykkes med innovasjon og fornyelse må man også gjøre en innsats for å sikre felles forståelse av begreper.»

Et praktisk tips Lie også vil viderefremme, er å bruke såkalte demonstratorer aktivt. «Dette bidrar til å engasjere og til at folk forstår hvilke muligheter som finnes.»

Demonstrator

Et eksempel på eller en uferdig versjon av et fremtidig produkt. Hensikten er å vise hvordan noe kan fungere, eller hvordan du kan gjøre noe i praksis.

«Jeg ønsket å snu perspektivet:
Hva trenger brukeren å vite for
å leve lovlydig på en så enkel måte
som mulig? Det var drømmen.
Og her har vi kommet ganske langt.»

Morten Lie

«Hva har vært din viktigste rolle som toppleder for at dere skulle klare å skape fornyelse?»

«Som toppleder må jeg tørre å ta risiko, og jeg må forsvare pengebruken overfor eksterne aktører. Jeg har kanskje tøyd økonomiregelverket litt», sier han, «og det har ikke alltid vært lett å svare på spørsmålet 'Fikk dere det dere bestilte?'»

Men Lie er tydelig på at de har fått stor nytte, og han er overbevist om at de har valgt en fornuftig strategi: «Selv om jeg samler mine beste folk i DiBK, er jeg sikker på at løsningene blir bedre når vi får hjelp fra kreative hoder der ute. Produktene blir bedre og basert på reelle brukerbehov.»

«Hvordan har dere fått med dere departementet på reisen?»

«For å få med oss departementet tok vi initiativ til å arrangere mini-seminarer for dem som jobber med det aktuelle fagområdet i KMD. Disse seminarene er løsrevet fra etatsstyringen. Målet er at de skal være en arena der det er mulig å stille dumme spørsmål uten å blamere seg, og at DiBK skal bidra med en praktisk tilnærming til IKT. Seminarene er med på å utvikle et felles språk og en felles tankegang mellom departement og direktorat. På denne måten bygger vi tillit, og det kommer godt med

når vi støter på utfordringer. Relasjonsbygging er viktig og må ikke undervurderes som en måte å få god dialog med departementet på. Vi har fått til en god og tillitsbasert dialog med bolig- og bygningsavdelingen i KMD.»

«Det må gis mer støtte til ledere som ønsker å ta risiko», mener Lie. «Det er jo innebygd i ledere at vi skal måles og ikke skal ha avvik, og dette kan virke kontraproduktivt. Jeg mener det kan være hemmende for å få til utvikling. Virksomhetene må føle at de har departementet i ryggen når de jobber annerledes.»

På tampen av samtalen kommer Lie også med et forslag: «Kanskje vi skulle lage en veileder i agil etatsstyring?»

Morten Lies tre beste råd til virksomheter som ønsker å lykkes med samarbeid og innovasjon:

- Sørg for at lederen er helt sentral i omstillingsarbeidet.
- Få frem små, nyttige resultater som skaper engasjement.
- Skaff dere samarbeidspartnere eksternt – i det offentlige og i markedet!

Levere hyppig og realisere gevinster underveis

I regjeringens *Digital agenda for Norge* er et av prinsippene beskrevet slik: «Lever hyppig – skap nytte hele veien.» I dette ligger det at virksomhetene må levere produkter som er nyttige for brukerne, underveis i prosjektet, og ikke vente for lenge. Klare prioriteringskriterier for ønsker og behov vil gjøre et slikt arbeid lettere. Det som gir størst nytte, bør leveres først. I tillegg er det viktig å vurdere om det er mulig å levere det minste brukbare produktet.

Et annet viktig suksesskriterium er å få løpende tilbakemeldinger fra brukerne. Ved å levere deler av løsningen underveis vil virksomhetene kunne feile uten for store kostnader, lære av det som ikke fungerte, og justere kursen videre deretter.

Entur er en virksomhet som har vært opptatt av å levere hyppig og realisere gevinster underveis.

Det minste brukbare produktet

Den minste versjonen av produktet med verdi for brukerne. En versjon man kan teste ut på brukerne for å få tilbakemeldinger.

Entur. Digitale tjenester. Målet er å levere tjenester som gjør det enkelt å reise kollektivt i Norge.

Foto: Øivind Haug



ENTUR



Samtale med Endre Sundsdal, IT-direktør i Entur

Hvordan jobbe smidig i rigide omgivelser?

Entur

Entur er et aksjeselskap som eies av Samferdselsdepartementet. De ble etablert i 2016 som et ledd i jernbanereformen. Entur skal legge til rette for at flere velger å reise kollektivt, ved å gjøre det enklere å finne frem i tilbudet. Entur bearbeider informasjon og knytter sammen data slik at alle kan få tilgang til hele landets kollektivtilbud. De lager blant annet den nasjonale reiseplanleggeren, og de digitaliserer kollektivtilbudet og deler det ut gratis i åpne grensesnitt. I tillegg driver Entur billettsystemet, kundesenteret og stasjonenes salg og service på vegne av jernbanen i Norge. Avdelingen for digitale tjenester er organisert etter smidige prinsipper.

Da Entur kom til Digitaliseringsrådet i 2018, ønsket de å snakke med oss om organisering, arbeidsformer og den strategiske innretningen av virksomheten sin. Entur har samarbeidspartnere som forventer at de skal levere løsninger innen fastsatte frister. Samtidig har de organisert arbeidet mer etter smidige prinsipper enn de fleste andre virksomheter gjør. Det er naturlig å tro at en virksomhet som befinner seg i dette spennet, opplever det som utfordrende å forsikre styret og andre viktige interessenter om at de vil klare å levere avtalt kvalitet til avtalt tid og pris. Vi spurte IT-direktør Endre Sundsdal i Entur hva han tenker om noen av disse problemstillingene og det å jobbe smidig innenfor stive rammer.

«Hva var ledelsens hovedtanke da dere skulle etablere Entur i 2016?»

«Vi erkjente at å spesifisere i lang tid, for så å utvikle og levere, ikke ville få oss i mål med leveransene våre. Vi har tro på å kartlegge behov og mål tidlig og deretter teste ut løsninger relativt raskt for å se om de fungerer. Det er komplekse problemer som skal løses, og det må være rom for å feile. Om noe ikke fungerer, piloterer vi og finner en ny innfallsvinkel. På ett område måtte vi for eksempel ha tre forsøk før vi fant en god løsning», forteller Sundsdal.

«Målet er å få kontroll over leveranser, innhold og prioriteringer. For å unngå at vi må kaste baller mellom bygninger og virksomheter, sitter alle samlet – både leverandører og Entur. Hele avdelingen for digitale tjenester arbeider smidig og består av 14 team som jobber sammen mot felles mål.»

«Hva vil du si har vært hovedutfordringene ved å organisere dere på denne måten? Og hvordan har dere taklet dem?»

«Hovedutfordringen er å få teamene godt koordinert. Det er helt avgjørende å unngå at arbeidsoppgaver faller mellom team, eller at to team jobber med det samme. Vi har løst dette ved å etablere en liten kjernegruppe på fem personer som sikrer at teamene samarbeider seg imellom, og som følger opp planer og fremdrift. For større oppgaver som berører flere team, etablerer vi såkalte virtuelle team, der noen fra hvert team jobber sammen. På den måten bruker vi svært lite ressurser på administrasjon og sikrer at de som utvikler, får holde på med det de kan best, nemlig å kode.»

«Hva er mest krevende ved å flytte beslutningsmyndighet til utviklerteam og produkteiere?»

«Det er viktig å bygge en kultur for å fatte de riktige beslutningene», mener Sundsdal. «En måte å bidra til dette på er at hver produkteier har et målskjema som viser hva han eller hun blir målt på (effektmål og leveranssmål). Produkteierne får dermed et tydelig ansvar for sine områder, og tilhørende mandat og myndighet. Endringer i mål må forankres, så vi sikrer helheten i Enturs leveranse.

For å ivareta behovet for overordnede planer og prioriteringer har vi et 12-måneders veikart som vi oppdaterer hvert kvartal. Veikartet dekker både leveranser med absolutte frister, basert på bestillinger fra blant annet NSB og Jernbanedirektoratet, og annet utviklingsarbeid. Hver 14. dag samles produkteierne for å gå gjennom statusen og de operative prioriteringene for utviklingsarbeidet de neste ukene.»

«Hvilke utfordringer ser dere i Enturs rammebetingelser, og hvordan har dere taklet disse?»

«Budsjettprosessen er for treg og uforutsigbar for prosjekter som skal finansieres over statsbudsjettet. Vi synes det er vanskelig å skulle angi til departementet hva vi ønsker av satsingsmidler to år frem i tid – når vi ikke vet hva vi lager neste år», sier han.

«Gitt at vi jobber smidig, er det avgjørende at Entur har god dialog med direktorat og departement.» Endre Sundsdal er opptatt av at de overordnede da må gi fra seg litt av kontrollen: «Vi må sørge for at politikerne ikke bestiller løsninger, men effekten de ønsker å oppnå. Dette må vi snakke med interessentene våre om – også departementene.»

«Hvem er brukerne deres, og hvordan involverer dere dem for å finne gode løsninger?»

«Brukerne våre er både mannen i gata, togoperatørene og kollektivselskapene. Nøkkelen til å lykkes er at brukerne er med. Det vi utvikler, må gi verdi for dem. De må få mene noe om hva som er viktig, og de må vite hva vi utvikler, hva vi tester, og hva som er omfanget. Vi har derfor ukentlige møter med NSB, og vi bruker Google design sprints og tester i utviklingen av Enturs app – med sjokolade som premie.»

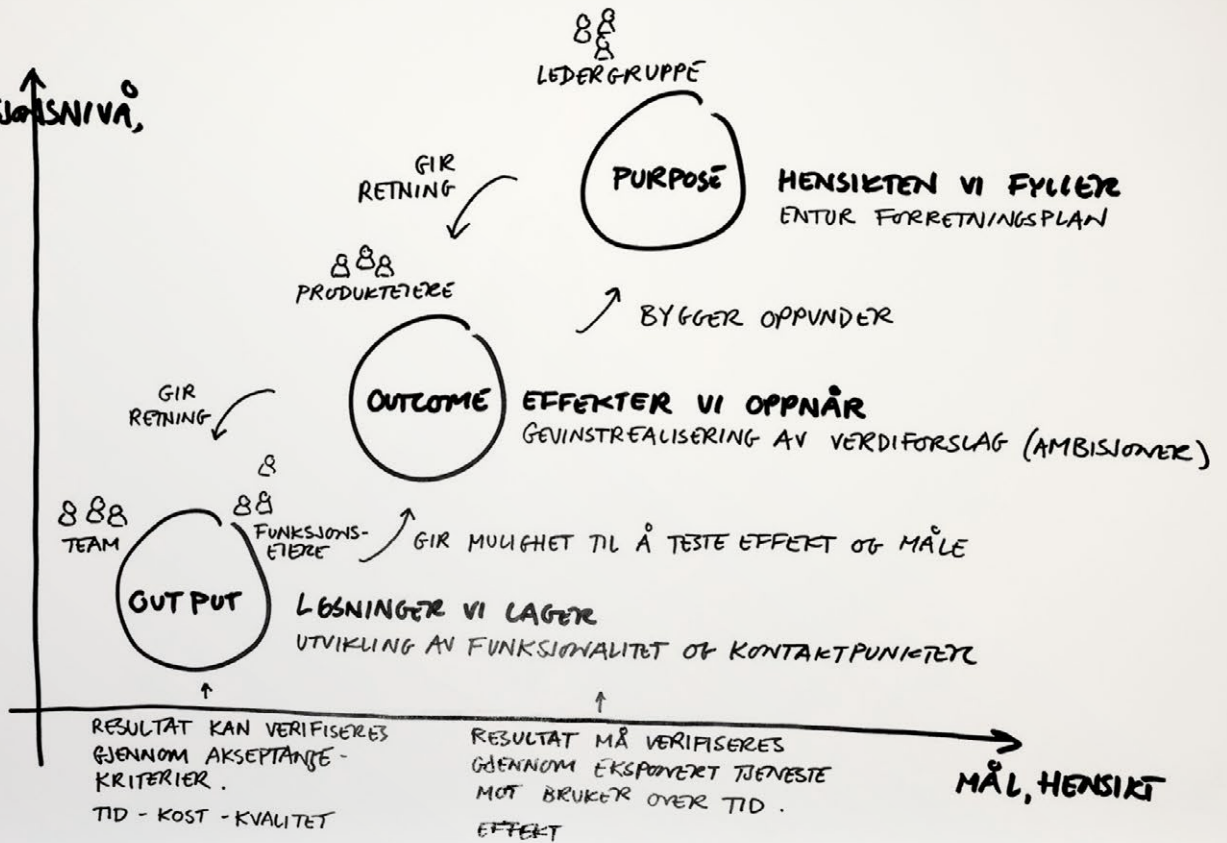
Å jobbe smidig

Smidig (eng: *agile*) er en betegnelse som brukes om systemutviklingsmetoder som legger vekt på tett kommunikasjon mellom utviklerne og brukerne, i tillegg til fleksibilitet og hyppige delleveranser.

Endre Sundsdals tre beste råd til virksomheter som ønsker å lykkes med å jobbe smidig under rigide rammebetingelser:

- Ha hyppig dialog med interessentene og bygg forståelse for den arbeidsformen dere har valgt.
- Jobb aktivt oppover. Bidra til at dere får overordnede bestillinger om en ønsket effekt – ikke detaljerte oppdrag.
- Sørg for å samlokalisere personer som jobber mot samme mål.

ABSTRAKSJONSNIVÅ,
RISIKO





Kulturtanken. Prosjekt Ny portal for Den kulturelle skolesekken. Prosjektet skal bidra til at alle skoleelever i Norge får møte profesjonell kunst og kultur av alle slag.

Foto: Lars Opstad





Noen anbefalinger på tampen

Det er mye som skal til for å lykkes med det nye tankesettet som skisseres i *Digital agenda for Norge*. Anbefalingene vi gir, viser at virksomhetene har et ansvar for å skaffe seg handlingsrom og utfordre rammebetingelsene. Samtidig utfordrer vi departementene til å jobbe aktivt for å sikre fornyelse og til å legge til rette for fornyelse – både innenfor sitt ansvarsområde og på tvers av departementer. Departementet bør gi større handlingsrom til virksomhetene, virksomhetene må utfordre dagens praksis og detaljstyring fra departementene. Hvis vi virkelig skal la brukeren være i sentrum for arbeidet vårt og oppnå reell fornyelse, trenger vi mer samarbeid på tvers i norsk offentlig sektor.

I denne rapporten har vi delt erfaringer, innsikter og eksempler som vi har samlet fra de førti prosjektene vi har behandlet fra 2016 til 2018. Lederne vi har intervjuet, har også bidratt med gode, ærlige og konkrete råd. Takk til dem for det! Vi vil understreke at både virksomheter og departementer bør ha en lærende tilnærming, slik tidligere DiBK-direktør Morten Lie tar til orde for i denne rapporten. Ledere som ønsker å ta risiko, må få støtte, og virksomhetene må oppleve at de har departementet i ryggen når de jobber annerledes – til beste for brukerne.

Vi runder av med noen av de mest sentrale anbefalingene våre og håper de kan hjelpe virksomheter og departementer på veien mot en smidigere fremtid.

Hva bør dere i virksomhetene gjøre?

- Involver interessenter, leverandører og brukere tidlig i arbeidet.
- Tenk igjennom om dere kan forenkle eller fjerne tjenester.
- Inviter til samarbeid. Sørg for forpliktende lederforankring hos alle aktører.
- Lever hyppig og realiser gevinster underveis.
- Aksepter at fornyelse innebærer risiko.

Hva bør dere i departementene gjøre?

- Gi gode bestillinger der dere ber om effekt.
- Be om fornyelse.
- Øk kompetansen om digitalisering og digital transformasjon.
- Bidra aktivt til samarbeid innen sektoren og på tvers av sektorer og forvent det samme fra etatene.
- Aksepter at fornyelse innebærer risiko.

Hva bør dere gjøre sammen?

- Fokuser på kontinuerlig å lage bedre og mer brukervennlige tjenester.
- Sørg for god og tillitsbasert fag- og styringsdialog om digitalisering – spill hverandre gode.
- Snakk sammen om mål, ønskede effekter, arbeidsformer og overordnede leveranseplaner.
- Jakt på fornyelse og aksepter at veien blir til mens dere går.
- Forankre samarbeidet på ledernivå for å få til forpliktende samarbeid på tvers.

Prosjektene vi har behandlet

Denne oversikten viser de prosjektene vi har behandlet hittil, med virksomhet, prosjektstørrelse og departementsområde. Prosjektstørrelsen angir virksomhetens kostnadsanslag for å gjennomføre prosjektet. Med små prosjekter mener vi prosjekter som koster opptil 25 millioner kroner. De middels store er prosjekter med en kostnad mellom 26 og 200 millioner kroner, og de store er prosjekter til over 200 millioner kroner.

2016

| Prosjekt | Virksomhet | Størrelse | Departement |
|-----------------------------------|---|-----------|--|
| E-arkiv/MAVOD | Arkivverket | Middels | Kulturdepartementet |
| Felles datakatalog | Brønnøysundregistrene | Lite | Nærings- og fiskeridepartementet |
| Digitale domstoler | Domstolsadministrasjonen | Stort | Justis- og beredskapsdepartementet |
| SIKT-programmet | Husbanken | Stort | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| NIS/NOR-registrene | Sjøfartsdirektoratet | Lite | Nærings- og fiskeridepartementet |
| E-søknad | Utenriksdepartementet | Lite | Utenriksdepartementet |
| Stegvis modernisering | Utlendingsdirektoratet | Stort | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Styrket ID-arbeid | Utlendingsdirektoratet/ Politidirektoratet | Middels | Justis- og beredskapsdepartementet |
| IKT-sikkerhet | Politidirektoratet | Middels | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Analysesystem | Politiets sikkerhetstjeneste | Middels | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Undergrunnsprogrammet | Norges geologiske undersøkelse | Middels | Nærings- og fiskeridepartementet |
| E-innsyn | Direktoratet for forvaltning og IKT | Lite | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| Felles ressursregister | Kystverket/BarentsWatch | Middels | Samferdselsdepartementet |
| Min IPR-side | Patentstyret | Lite | Nærings- og fiskeridepartementet |
| Elektronisk helsekort for gravide | Direktoratet for e-helse | Middels | Helse- og omsorgsdepartementet |

2017

| Prosjekt | Virksomhet | Størrelse | Departement |
|---|--|-----------|--------------------------------------|
| Digitalt universitet 1.0 | Høgskolen i Oslo og Akershus | Uavklart | Kunnskapsdepartementet |
| Moderniseringsprogrammet | Utlendingsdirektoratet | Stort | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Fagsystem for melkekvoter | Landbruksdirektoratet | Middels | Landbruks- og matdepartementet |
| Nasjonal kjerneløsning for bompengeneinnkreving | Statens vegvesen | Middels | Samferdselsdepartementet |
| Klagebehandling for fremtiden | Utlendingsnemnda | Uavklart | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Moderniseringsprogrammet | Statistisk sentralbyrå | Stort | Finansdepartementet |
| Kunstig intelligens | Skatteetaten | Middels | Finansdepartementet |
| Mineraler for alle | Direktoratet for mineralforvaltning | Lite | Nærings- og fiskeridepartementet |
| Helsedataprogrammet | Direktoratet for e-helse | Middels | Helse- og omsorgsdepartementet |
| Digitalisering av klareringsprosessen | Forsvarsmateriell | Lite | Forsvarsdepartementet |
| Pensjonsprogrammet – PRO25 første fase | Statens pensjonskasse | Stort | Arbeids- og sosialdepartementet |
| Digitalisering i konfliktrådet | Sekretariatet for konfliktrådene | Middels | Justis- og beredskapsdepartementet |
| Felles kundeportal | Eksportkreditt og Garanti-instituttet for eksportkreditt | Lite | Nærings- og fiskeridepartementet |
| Prosjekt 42 | Enova | Middels | Olje- og energidepartementet |
| DigiBarnevern | Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet | Middels | Barne- og likestillingsdepartementet |

2018

| Prosjekt | Virksomhet | Størrelse | Departement |
|---|--|-----------|--|
| Nytt nasjonalt tolkeregister | Integrerings- og mangfoldsdirektoratet | Lite | Justis- og beredskapsdepartementet |
| GeoLett | Direktoratet for byggkvalitet | Middels | Kommunal- og moderniseringsdepartementet |
| Digitaliseringsprogrammet | Oljedirektoratet | Uavklart | Olje- og energidepartementet |
| Den kulturelle skolesekken | Kulturtanken | Lite | Kulturdepartementet |
| Delegeringsprosjektet | Riksantikvaren | Middels | Klima- og miljødepartementet |
| Treff – systemstøtte på kontrollområdet | Tolletaten | Stort | Finansdepartementet |
| Digital tjeneste for gjennomføring av prøver og eksamen | Utdanningsdirektoratet | Middels | Kunnskapsdepartementet |
| Digitale tjenester | Entur | Uavklart | Samferdselsdepartementet |
| Utredning av digitale fellesløsninger for tilskudd | Direktoratet for økonomistyring | Uavklart | Finansdepartementet |
| Arbeidslivsportalen | OsloMet – Storbyuniversitetet | Lite | Kunnskapsdepartementet |



OsloMet. Prosjekt Arbeidslivsportalen. Prosjektet skal forenkle samhandlingen mellom aktørene som er involvert i studentpraksis, og gi høyere kvalitet i praksisstudiene.

Foto: Benjamin A. Ward / OsloMet

