

2023

Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune

Rapport 18



Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Kommunerevisjonens rapporter 2023

Rapport 1/2023	Eierskapskontroll av Oslo Business Region AS
Rapport 2/2023	Personvern i skoler
Rapport 3/2023	Munchmuseets arbeid med habilitet og forebygging av misligheter og korrupsjon
Rapport 4/2023	Oppfølging av barn og unge etter koronapandemien - Ungdomsskole og skolehelsetjenesten
Rapport 5/2023	Eiendomsforvaltning av Oslo kommunes tomme bygg
Rapport 6/2023	Helsehus i Oslo - Bemanning og kompetanse
Rapport 7/2023	Kommunens bruk av innkjøpsmakt – Samkjøpsavtaler
Rapport 8/2023	Regnskapsrevisjonen 2022 – oppsummering av utvalgte undersøkelser
Rapport 9/2023	Lokal medvirkning i plansaker
Rapport 10/2023	Oppfølging av eierskapskontroller
Rapport 11/2023	Rekruttering og oppfølging av fosterhjem
Rapport 12/2023	Konsulentbruk i Oslobygg KF
Rapport 13/2023	Tilbudet til hjemmeboende med demens og deres pårørende
Rapport 14/2023	Eierskapskontroll av Oslo Nye Teater AS
Rapport 15/2023	Fremkommelighet for personer med funksjonsnedsettelse
Rapport 16/2023	Kvalitet i helsehus
Rapport 17/2023	Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 12/2020 Oppfølging av personer med ruslidelser

Kommunerevisjonens rapporter 2022

Rapport 1/2022	Fossil- og utslippsfrie bygge- og anleggsplasser
Rapport 2/2022	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2021
Rapport 3/2022	Sykkelsatsingen i Oslo
Rapport 4/2022	Bemanning i barnehager
Rapport 5/2022	Plan- og bygningsetatens arbeid med ulovlighetsoppfølging
Rapport 6/2022	Oppfølging etter rapport 6/2019 Vg3 fagopplæring i skole
Rapport 7/2022	Kostnadsoverskridelser i store og unike investeringsprosjekter
Rapport 8/2022	Eierskapskontroll - Oppfølgingen av Oslomodellen og samfunnsansvar
Rapport 9/2022	Eierskapskontroll av Fjellinjen AS
Rapport 10/2022	Økonomisk stønad til store barnefamilier
Rapport 11/2022	Oppfølging etter rapport 8/2019: Bemanning og kontinuitet i hjemmetjenesten
Rapport 12/2022	Ansettelse av ledere
Rapport 13/2022	Planlegging av anskaffelser
Rapport 14/2022	Arbeidsforberedende trening
Rapport 15/2022	Beredskap ved bortfall av vann

Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen *Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune*.

Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 30. august 2022 (sak 59) og tilhører området virksomhetsstyring, digitalisering og informasjonssikkerhet, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av Stig Eliassen, Sirita Aaby og Terje Grønli, der sistnevnte har vært prosjektleder.

Vi vil takke Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo for nødvendig bistand i løpet av forvaltningsrevisjonen.

14. september 2023



Hilde Ludt
avdelingsdirektør



Terje Grønli
seniorrådgiver

Innhold

Hovedbudskap	5
Sammendrag	5
1. Innledning	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Formål og problemstillinger	9
1.3 Avgrensninger	9
1.4 Revisjonskriterier	9
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	10
2. Om Oslo Origo	11
2.1 Organisering.....	11
2.2 Om smidig utvikling.....	13
3. Vurdering av hvilke områder nytten av digitalisering er størst	15
3.1 Revisjonskriterium	15
3.2 Faktabeskrivelse	15
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	20
4. Utnytting av ressurser til å utvikle digitale løsninger	22
4.1 Revisjonskriterium	22
4.2 Faktabeskrivelse	22
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	33
5. Legge til rette for realisering av gevinster av digitaliseringen	34
5.1 Revisjonskriterium	34
5.2 Faktabeskrivelse	34
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	37
6. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av Oslo Origo	39
6.1 Revisjonskriterier	39
6.2 Faktabeskrivelse	39
6.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	44
7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger	45
7.1 Konklusjoner.....	45
7.2 Anbefalinger	46
8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse	47
8.1 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester.....	47
8.2 Oslo Origo.....	50
Referanser	54
Tabelloversikt	55
Figuroversikt	55
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	57
Vedlegg 2 Metode	62

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester	66
Vedlegg 4 Uttalelse fra Oslo Origo	70

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt framdrift og resultater i Oslo Origos digitaliseringsarbeid og byråden for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av etaten.

Oslo Origo hadde bidratt til digitaliseringen av Oslo kommune innenfor utvalgte områder og syntes å ha lagt et godt grunnlag for sitt videre arbeid, herunder etablert et betydelig kompetansemiljø. Oslo Origos beslutningsgrunnlag for valg av satsingsområder hadde imidlertid svakheter. Ut fra Oslo Origos ressursbruk syntes den videre framdriften i etatens arbeid med å digitalisere Oslo kommune samlet sett å være for lav.

Kommunerevisjonen reiser derfor spørsmål ved om Oslo Origo har utnyttet sine ressurser tilstrekkelig effektivt i perioden. Videre hadde Oslo Origo ikke i tilstrekkelig grad lagt til rette for at gevinster av digitaliseringen ble realisert.

Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester hadde gitt en tydelig visjon for hvordan kommunen ønsket å framstå digitalt, men det var svakheter i styringen, særlig ved at det ikke var iverksatt korrigerende tiltak for å øke framdriften i Oslo Origos arbeid.

Sammenheng

Digitalisering av Oslo kommune er viktig for å effektivisere tjenesteleveransene, forbedre kommunikasjonen med innbyggerne, øke tilgjengeligheten av offentlige tjenester og legge grunnlaget for innovasjon og bærekraftig utvikling i byen.

Oslo Origo ble opprettet som et prosjekt i Byrådsavdeling for finans i 2017. 1. januar 2020 ble Oslo Origo omgjort til etat underlagt Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Fra etableringen som prosjekt i 2017 til 2022 har Oslo Origo hatt en stor vekst i antall ansatte og budsjett, og i tildelingsbrevet for 2023 ble etaten tildelt et driftsbudsjett på 120 millioner kroner og en investeringsramme på 118 millioner kroner.

Undersøkelsens problemstillinger har vært:

- Er framdrift og resultater i Oslo Origos digitaliseringsarbeid i tråd med forventninger og mål?
- Er byråd for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av Oslo Origo egnet til å oppnå best mulig resultater av etatens digitaliseringsarbeid?

Forvaltningsrevisjonen bygger på intervjuer og dokumentgjennomgang, herunder av etatens digitale styringssystem. Kommunerevisjonen har blant annet gjennomgått innsiktsrapporter, beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter.

Undersøkelsesperioden har hovedsakelig vært fra andre halvår 2021 til og med første kvartal 2023. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i februar-mai 2023.

Revisjonskriteriene er utledet fra blant annet relevante dokumenter fra kommunens investeringsregime, beste praksis for smidig utviklingsmetodikk, Oslo kommunes instruks for virksomhetsstyring og Direktoratet for økonomistyrings veileder *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*. Ifølge *Prosjektveiviseren* tar smidig utviklingsmetodikk utgangspunkt i at systemutvikling er uforutsigbar, og at prioriteringen av funksjonelle krav vil kunne endre seg etter hvert

som systemet tar form. Smidige metoder skal redusere denne risikoen ved å utvikle systemet stegvis og med hyppige leveranser, styre etter verdi og fokusere på kontinuerlig læring.

Sentrale vurderinger

Vurdere hvilke områder nytten av digitalisering av Oslo kommune er størst

Undersøkelsen viser at vurdering av hvilke områder nytten av digitalisering av Oslo kommune er størst, i hovedsak har blitt gjort i to omganger. Først ble det gjort ved å velge ut områder i kommunen for digitalisering, deretter ved å velge ut hva i de enkelte områdene som skulle digitaliseres. Oslo Origos praksis der etaten i stor grad har utført dette arbeidet selv, skiller seg fra kommunens investeringsregime, som legger opp til at bestiller gjør dette arbeidet. Det kan derfor synes som om Oslo Origo ved å utføre dette arbeidet selv ikke fulgte føringene i investeringsregimet. Dersom Oslo Origo hadde fulgt disse føringene ved valget av områder, kunne det gitt en risiko for at det var områder der bestilleren hadde høyere digital modenhet, som ville blitt valgt, siden disse trolig ville vært bedre til å identifisere sitt potensial for digitalisering og argumentere for dette. At Oslo Origo utførte arbeidet med å velge ut produktområder, har derfor trolig redusert risikoen for at digitaliseringen av Oslo kommune ikke blir igangsatt på områder nytten av digitalisering er størst.

Når det gjelder valg innenfor det enkelte produktområdet, var det iverksatt tiltak som kan ha redusert risikoen ytterligere ved at tjenestesiden var involvert i arbeidet.

Undersøkelsen viser at det ble satt kriterier for valg av produktområder. De valgte produktområdene synes å oppfylle kriteriene som ble satt. Beslutningsgrunnlaget hadde likevel svakheter ved at det ikke framkommer hvorfor produktområder ikke er valgt; det framgikk ikke hvilke kostnads- og nyttevirksomheter digitalisering av disse områdene var forventet å gi, og områdene var ikke sammenlignet med dem som ble valgt. Dette gir risiko for at det er områder der effekten av digitalisering er større. Videre gir det risiko for manglende forståelse for valget blant interessenter innenfor de områdene som ikke ble valgt.

Ved valg av digitale løsninger innenfor to produktområder hadde begge produktområdene gjort innsiktsanalyser som var egnet til å gi informasjon om områder der nytten av digitalisering var størst. I produktområdet Bo hjemme lenger synes det imidlertid som at det ikke har vært tilstrekkelig kommunikasjon underveis på tvers av kommunen. Dette kan ha medvirket til at det tok lengre tid enn nødvendig før Oslo Origo kom i gang med arbeidet.

Effektiv ressursutnyttelse til å utvikle gode, digitale løsninger

Oslo Origo har etablert et styringssystem som bidro til å overvåke produktområdenes framdrift og langt på vei effekter av arbeidet. Videre hadde Oslo Origo etablert et kompetansemiljø i et krevende marked. Begge deler er med å på å danne grunnlag for å realisere [Historien om Tim](#) i de utvalgte produktområdene. Generelt synes det som Oslo Origo har lagt et grunnlag for å bidra med digitalisering innenfor de undersøkte produktområdene.

Kommunerevisjonen oppfatter av Historien om Tim at Tim som kommunens innbygger skal slippe å registrere informasjon som kommunen allerede har innhentet i en annen sammenheng. Videre skal Tim få informasjon om tjenester han har behov for eller rett på,

uten å selv måtte oppsøke dette. Dette var i liten grad realisert. Dette gjaldt ikke bare totalt sett, men også innenfor områdene Kommunerevisjonen har undersøkt. Oslo Origo hadde levert tydelige bidrag innenfor sine satsingsområder. Oslo Origo hadde imidlertid arbeidet med digitalisering av Oslo kommune siden 2017 med samlede utgifter på om lag 750 millioner kroner. Videre hadde flere av de digitale løsningene som var utviklet av kommunen, og som Oslo Origo forvaltet, blitt avsluttet. I lys av dette synes Oslo Origos samlede bidrag til digitaliseringen av Oslo kommune å være for lav. Kommunerevisjonen reiser derfor spørsmål om Oslo Origo samlet sett har utnyttet sine ressurser tilstrekkelig effektivt.

I en bestiller–utfører-modell ville bestillersiden vært ansvarlig for innsiktsundersøkelsene. At Oslo Origo hadde ansvaret for disse, innebar en risiko for at det ble brukt mer tid enn nødvendig på disse undersøkelsene, siden sektorkompetansen lå i andre virksomheter og disse kjente til hvor utfordringene var. Som omtalt i kapittel 3 tok det for de to undersøkte produktområdene henholdsvis et drøyt år og ni måneder fra innsiktsarbeidet startet, til teamene som skulle utvikle løsninger, var etablert. Dette synes som for lang tid.

Legge til rette for at gevinster av digitaliseringen blir realisert

Oslo Origo jobbet ikke med gevinstrealisering på den tradisjonelle måten som veiledere og annen beste praksis legger opp til. Flere av aktivitetene som inngår i metodikken for gevinstrealisering, var imidlertid utført, eksempelvis var det lagt til rette for og gjennomført målinger av effekter av digitaliseringen. Det er i utgangspunktet tjenestesiden som er ansvarlig for at gevinster blir realisert. Kommunerevisjonen har imidlertid lagt til grunn at Oslo Origo har et ansvar for å legge til rette for at tjenestesiden realiserer gevinstene, siden etaten best kjenner hvilke tiltak som er nødvendige for at gevinster blir realisert som følge av digitaliseringen.

Kommunerevisjonen merker seg at det hadde vært jevnlig kontakt med tjenestesiden som framstår som relevant. Kommunerevisjonen vurderer det likevel dithen at etaten ikke i tilstrekkelig grad hadde arbeidet med tiltak som kunne bidra til systematisk oppfølging av gevinstrealisering. Videre ble det ikke utarbeidet gevinstrealiseringsplaner, som kunne bidra til behov for å synliggjøre nødvendige tiltak. Samlet sett er det derfor Kommunerevisjonens vurdering at Oslo Origo ikke i tilstrekkelig grad hadde lagt til rette for at gevinster av digitaliseringen ble realisert. Dette gir risiko for at gevinstene av digitaliseringen blir mindre enn de kunne blitt.

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av Oslo Origo

Gjennom Historien om Tim har kommunens digitaliseringsarbeid, herunder Oslo Origos, hatt en klar visjon for hvordan kommunen ønsker å framstå digitalt. Retningen har med andre ord vært tydelig, men det ble i perioden 2021–2022 ikke i tilstrekkelig grad satt mål som belyste hvor langt det var forventet at Oslo Origo skulle komme i å realisere Historien om Tim. Dette har medført et svakere grunnlag for byrådsavdelingens oppfølging av Oslo Origos arbeid med å realisere Historien om Tim. Kommunerevisjonen merker seg at det i tildelingsbrevet for 2023 var gitt vesentlig mer detaljerte krav til Oslo Origo. I utgangspunktet kan det reises spørsmål om tildelingsbrevet for 2023 var for detaljert ut fra prinsippene om mål- og resultatstyring, men Kommunerevisjonen merker seg byrådsavdelingens uttalelser om at utfordringer knyttet til framdrift i Oslo Origos arbeid gjorde dette nødvendig.

Det har vært regelmessige møter mellom Oslo Origo og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester. Byrådsavdelingen fulgte opp Oslo Origos arbeid gjennom disse møtene. Kommunerevisjonen ser eksempler på at det er gitt styringssignaler i disse møtene, men reiser likevel spørsmål ved om byrådsavdelingen har fulgt opp resultater og framdrift i tilstrekkelig grad. Kommunerevisjonen reiser spørsmålet på bakgrunn av to forhold. Det første tar utgangspunkt i føringen om å jobbe etter smidig metodikk. Kommunerevisjonen er enig i at denne metodikken i utgangspunktet kan være en egnet metode for digitaliseringsprosjekter, men metoden gir risiko for at andre av kommunens føringer ikke blir fulgt. Det at beslutningsgrunnlaget for valg av produktområder hadde svakheter, aktualiserer dette. Etter vår vurdering hadde ikke byrådsavdelingen fulgt opp dette i tilstrekkelig grad. Oslo Origos framdrift i arbeidet med å realisere Historien om Tim synes å ha vært for lav per våren 2023 tatt i betraktning at Oslo Origo har eksistert siden 2017 med en samlet ressursbruk på om lag 750 millioner kroner. Kommunerevisjonen kan imidlertid ikke se at byrådsavdelingen i sin styringsdialog i tilstrekkelig grad har tatt opp dette og iverksatt korrigerende tiltak.

Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Oslo Origo å

- i framtidige utvelgelser av satsinger i større grad vurdere ulike tiltak opp mot hverandre for å identifisere hvor nytten av digitaliseringen er størst
- iverksette tiltak som sørger for større framdrift i digitaliseringen av Oslo kommune
- iverksette tiltak som bidrar til en mer systematisk tilnærming til å realisere gevinster av digitaliseringen

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester å

- vurdere hvordan bruk av smidig metode harmonerer med kommunens øvrige føringer, og iverksette nødvendige tiltak i de tilfeller det ikke harmonerer
- i større grad følge opp framdriften i Oslo Origos digitaliseringsarbeid i styringsdialogen og iverksette korrigerende tiltak om nødvendig

Uttalelser til rapporten

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo. I uttalelsene blir det varslet tiltak som er relevante for anbefalingene gitt i rapporten. Det er redegjort nærmere for uttalelsene og Kommunerevisjonens vurdering av disse i kapittel 8, og uttalelsene ligger i sin helhet som vedlegg 3 og 4.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Digitalisering av Oslo kommune er viktig for å effektivisere tjenesteleveransene, forbedre kommunikasjonen med innbyggerne, øke tilgjengeligheten av offentlige tjenester og legge grunnlaget for innovasjon og bærekraftig utvikling i byen.

Oslo Origo ble opprettet som et prosjekt i Byrådsavdeling for finans i 2017. 1. januar 2020 ble Oslo Origo omgjort til en etat underlagt daværende Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid. Fra etableringen som prosjekt i 2017 til 2022 har Oslo Origo hatt en stor vekst i antall ansatte og budsjett. I 2023 hadde etaten et driftsbudsjett på 120 millioner kroner og en investeringsramme på 118 millioner kroner.

Ifølge byrådets forslag til budsjett 2022 har Oslo kommune etablert Oslo Origo for å gjøre kommunens tjenester enklere og mer tilgjengelige for innbyggerne og næringslivet i Oslo gjennom å utvikle gode, digitale løsninger for å realisere kommunens visjon om [Historien om Tim](#). Historien om Tim ble nevnt i byrådets forslag til budsjett for første gang i forslaget for 2019. Den er en visuell framtidvisjon av hvordan en innbygger i Oslo kommune får en enkel hverdag gjennom digitale løsninger. Dette innebærer at innbyggeren får tjenester fra det offentlige når han/hun trenger det, ofte uten å søke.

Etatens mål, tiltak og resultatindikatorer har vært relativt overordnede. Det kan innebære at retningen på Oslos digitalisering i stor grad er overlatt til Oslo Origo. Dette kan gi risiko for at digitaliseringsarbeidet ikke prioriteres i tråd med kommunens behov.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen har vært å belyse i hvilken grad Oslo Origo lykkes i å bidra til enklere og bedre tjenester for Oslos innbyggere. Videre har det vært et formål at undersøkelsen kan bidra til å informere bystyret om framdrift i digitaliseringsarbeidet og eventuelt bidra til en mer målrettet innretning på arbeidet.

Problemstillingene har vært:

- Er framdrift og resultater i Oslo Origos digitaliseringsarbeid i tråd med forventninger og mål?
- Er byråd for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av Oslo Origo egnet til å oppnå best mulig resultater av etatens digitaliseringsarbeid?

1.3 Avgrensninger

For å undersøke framdrift og resultater i digitaliseringsarbeidet har vi tatt utgangspunkt i tre områder, men har omtalt leverte løsninger også utover disse tre. Vi har gjort en overordnet vurdering av etatens framdrift og resultater og har ikke vurdert etatens produksjon av de enkelte løsningene.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken som legges til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene er hentet fra følgende kilder:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner

- NOU 2016: 4 Ny kommunelov
- Oslo kommunes Instruks for internkontroll
- Oslo kommunes Instruks for virksomhetsstyring
- Oslo kommunes Instruks for investeringer
- Byrådets budsjettforslag for 2021, 2022 og 2023
- Digitaliseringsdirektoratets Prosjektveiviseren
- Smidig manifest inkludert prinsipper for smidig produktutvikling
- Direktoratet for økonomistyrings veileder *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

De reviderte har vært Oslo Origo og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester.

Forvaltningsrevisjonen bygger på intervjuer og dokumentgjennomgang, herunder etatens digitale styringssystem. Vi har gjennomgått blant annet innsiktsrapporter, beslutningsgrunnlag og styringsdokumenter. Det er gjennomført totalt fem intervjuer der de intervjuede var direktøren for Oslo Origo, tre produktområdeledere og seksjonssjefen i Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester med ansvar for etatsstyringen av Oslo Origo.

Undersøkellesperioden har hovedsakelig vært fra andre halvår 2021 til og med første kvartal 2023. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i februar–mai 2023.

Se vedlegg 2 for mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden.

1.6 Rapportens oppbygging

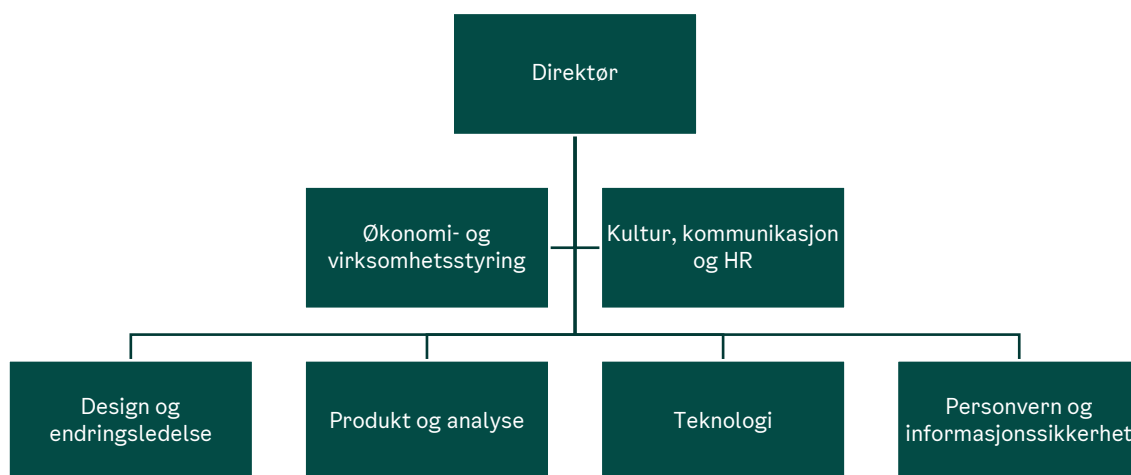
I kapittel 2 er det gitt en deskriptiv beskrivelse av Oslo Origo og om smidig metodikk som arbeidsverktøy. I kapittel 3 ser vi på hvilke vurderinger som i 2021 lå til grunn for valg av produktområdene, og hvilke vurderinger som har ligget til grunn i de undersøkte produktområdene der det har vært en utvidelse med nye team i produktområdet. I kapittel 4 har vi undersøkt Oslo Origos effektivitet med utgangspunkt i hvilke produkter som er i drift etter om lag fem års drift. I kapittel 5 undersøker vi om Oslo Origo har lagt til rette for at gevinster av digitaliseringen blir realisert slik at den positive effekten av Oslo Origos arbeid blir størst mulig. I kapittel 6 ser vi på om byråden har sørget for en styring av Oslo Origo som har vært egnet til å oppnå best mulig resultater av etatens digitaliseringsarbeid. I kapittel 7 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 8 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo. Uttalelsene følger i sin helhet som vedlegg 3 og 4.

2. Om Oslo Origo

2.1 Organisering

I figur 1 er Oslo Origos organisasjonskart gjengitt.

Figur 1 Organisasjonskart

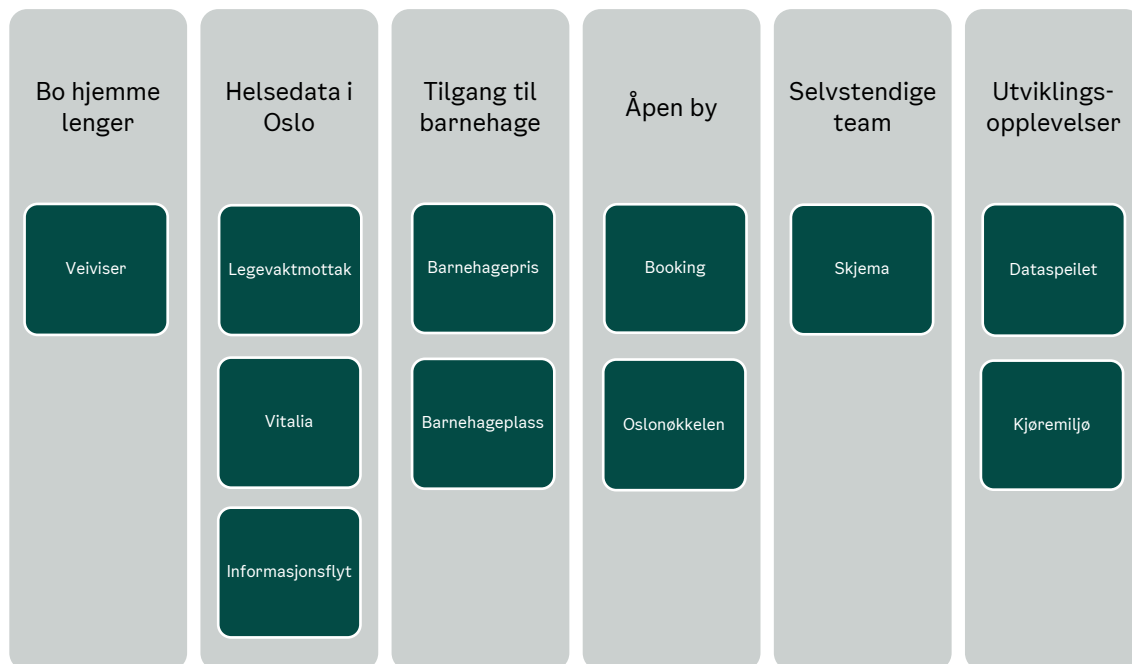


Kilde: Årsberetning for 2022

Figuren viser at det var fire fagavdelinger som lå rett under direktøren.

I tillegg var det etablert fem produktområder, som igjen besto av produktteam. Disse var bemannet med personer fra de ulike fagavdelingene, slik at produktområdelederne ikke hadde personalansvar. Produktområdene med tilhørende team er illustrert i figur 2.

Figur 2 Oversikt over produktområder med tilhørende produktteam



Kilde: Årsberetning 2022

Produktområder hadde fra ett til tre produktteam. Et produktteam i Origo besto av en gruppe av fagfolk med ulike kompetanseområder og ferdigheter som jobbet sammen mot et felles langsiktig oppdrag. Teamenes oppdrag beskrev det overordnede målet og effektene av teamets arbeid. Teamet var ansvarlig for å utvikle og forvalte et eller flere digitale produkter litt avhengig av kompleksiteten i oppdraget.

Hvert produkt i teamenes portefølje besto av flere sammensatte digitale løsninger, som programvareapplikasjoner, nettbaserte tjenester, mobilapper, databaser, brukergrensesnitt og andre relaterte elementer. Produktteamet skulle besitte all nødvendig kompetanse og ekspertise som kreves for å utvikle, levere, forbedre og forvalte disse digitale løsningene.

Produktteamene i Origo var definert som langvarige satsinger slik at teamet over tid kunne bygge opp domenekompetanse og forståelse av det fagområdet de jobbet med.

Nedenfor gis en kort presentasjon av produktområdene, basert på årsberetningen for 2022.

Produktområdet *Bo hjemme lenger* skulle bidra til at eldre innbyggere kunne bo trygt hjemme lenger. Dette ble gjort ved gi eldre, pårørende og helsepersonell enklere oversikt over, og tilgang til, tjenester og bistand tilpasset den enkeltes behov.

Produktområdet *Helsedata i Oslo* var et samarbeid mellom Helseetaten og Oslo Origo. Området jobbet for at innbyggernes helseopplysninger skulle følge dem gjennom hele behandlingsforløpet.

Produktområdet *Tilgang til barnehage* skulle gi innbyggerne en oversiktlig og forutsigbar tilgang til barnehageplass. Videre skulle området bidra til å gjøre tilgangen til rettighetsbaserte tjenester innen barnehage enklere og raskere.

Produktområdet *Åpen by* jobbet med utvikling av en bookingløsning for kommunen og en digital nøkkel (Oslonøkkelen). Disse to løsningene skulle bidra til å forbedre og forenkle frivillighetens behov for oversikt, booking og tilgang til kommunens lokaler.

Produktområdet *Utviklingsopplevelser* skulle bidra til fart og produktivitet for Oslo Origos produktteam gjennom løsninger og prosesser som dekket felles behov. Dette ble oppnådd gjennom støtte og optimalisering av tjenesteutviklingen ved hjelp av plattformprodukter innenfor områdene data, infrastruktur og design.

I tillegg hadde Origo et selvstendig team, Skjema-teamet, som ikke var organisert under et produktområde. Dette teamet jobbet med å gjøre kommunens virksomheter selvbetjente i å utforme gode digitale søknadsprosesser. Teamet hadde blant annet ansvaret for utvikling og forvaltning av kommunens skjemarammeverk.

2.2 Om smidig utvikling

Siden oppstarten av Oslo Origo som et prosjekt underlagt Byrådsavdeling for finans har det vært en forutsetning at Oslo Origo skulle jobbe etter smidig metodikk. Smidig utvikling ble introdusert i 1990-årene. Siden da har konseptene og prinsippene bak metodikken fått stadig større popularitet og utbredelse. Dette gjelder også innen offentlig sektor, der smidig metodikk blir stadig mer vanlig i utviklingen av IT-løsninger. Blant annet har NAV og Skatteetaten tatt i bruk smidig utviklingsmetodikk i sitt digitaliseringsarbeid.

Smidig utvikling setter kundens behov og tilbakemeldinger i fokus som sentrale elementer i utviklingsprosessen. I Manifestet for smidig programvareutvikling framgår det at manifestet bygger på tolv prinsipper, der prinsippet med høyeste prioritet er å tilfredsstille brukerne gjennom tidlige og kontinuerlige leveranser av programvare som har verdi. Dette betyr at man legger vekt på å ha brukeren i sentrum og sikre at de oppnår verdi gjennom hele utviklingsprosessen.

I stedet for å vente med å levere hele programvaren til slutten av prosjektet legger smidig utvikling vekt på å levere fungerende programvare tidlig og jevnlig gjennom iterasjoner (gjentakelse av trinnene i utviklingsprosessen). Dette gjør det mulig for brukerne å gi tilbakemelding, justere kravene og sikre at programvaren oppfyller deres behov og skaper verdi. Denne tilnærmingen gjør at man kontinuerlig kan validere og tilpasse produktet basert på tilbakemeldinger, og reduserer risikoen for store feil eller misforståelser senere i prosessen.

Smidige metoder skiller seg fra tradisjonell prosjektmetodikk, ofte kalt fossefallsmetodikk, der utgangspunktet er at prosjektet leverer sine leveranser til slutt i prosjektperioden. I motsetning til fossefallsmetoden, som følger en mer lineær prosess, legger smidig utvikling vekt på fleksibilitet og tilpasningsevne gjennom kontinuerlige forbedringer i hele produktutviklingen.

I tillegg til å tilfredsstille brukerne vektlegger manifestet for smidig programvareutvikling også verdien av å kunne tilpasse seg endringer. Smidig utvikling bruker korte iterasjoner og prioriterer oppgaver basert på nye krav eller innsikt. Ifølge prinsippene bak manifestet skal endringer i krav ønskes velkommen, også sent i

utviklingen, siden dette gir muligheten til å tilpasse produktutviklingen til endringer i rammebetingelser som ny teknologi og regelverksendringer. Dette innebærer at det ikke bør utarbeides detaljerte planer eller kravspesifikasjoner på forhånd, slik tilfellet ofte er i fossefallsprosjekter, men at det heller skal jobbes mot et problem som skal løses via digitaliseringen, og hvor teamets oppgave er å finne best mulig løsning på problemet.

Smidig utvikling organiseres vanligvis rundt tverrfaglige team der medlemmene har ulike kompetanseområder og samarbeider tett for å nå felles mål. Gjennom korte iterasjoner planlegger, utvikler, tester og leverer teamet kontinuerlig funksjonalitet. Prinsippene bak manifestet for smidig programvareutvikling oppfordrer til kontinuerlig forbedring. Smidig utvikling legger vekt på kontinuerlig læring og forbedring gjennom refleksjon, retrospektiver (tilbakeblikk) og tilbakemelding. Etter hver iterasjon evaluerer teamet sitt arbeid og søker etter muligheter for læring og forbedring. Dette skal sikre evnen til å tilpasse seg endrede krav og forbedre produktkvaliteten over tid.

3. Vurdering av hvilke områder nytten av digitalisering er størst

Kommunerevisjonen har undersøkt hvilke vurderinger som lå til grunn for valg av produktområdene høsten 2021. I tillegg har vi sett på hvilke vurderinger som har ligget til grunn i områdene Bo hjemme lenger og Tilgang til barnehage.

3.1 Revisjonskriterium

- Oslo Origo bør vurdere hvilke områder nytten av digitalisering av Oslo kommune er størst.

3.2 Faktabeskrivelse

Produktområdet *Åpen by* hadde ikke utvidet med flere områder i undersøkelsesperioden. Ifølge etatsdirektøren var bakgrunnen for dette at området *Åpen bys* oppdrag allerede var stort og fremdeles innebar betydelig arbeid med utbredelse av eksisterende løsninger for å ta ut verdien og potensialet i løsningene. Videre var andre produktområder blitt prioritert som viktigere i forhold til vekst i form av med tanke på nye oppdrag og team for å oppnå ønsket nytteverdi.

3.2.1 Om arbeidet med å vurdere områder der nytten av digitalisering er størst

Kommunens bestiller- og utførermodell tar utgangspunkt i fire roller. Disse er overordnet bestiller, operativ bestiller, overordnet utfører og operativ utfører, jf. *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosjekter*. Bestillersiden har ifølge instruksen ansvaret for å definere det overordnede behovet som skal dekkes gjennom investeringen, mens utførersiden har ansvaret for å utvikle produktet som skal dekke behovet bestillersiden har identifisert.

For å identifisere det mest effektive tiltaket for å dekke identifisert behov skal det etter kommunens investeringsregime gjennomføres en konseptvalgutredning der blant annet ulike tiltak skal vurderes opp mot hverandre. Det ligger ikke konseptvalgutredninger til grunn for digitaliseringen som har blitt gjennomført i regi av Oslo Origo. I stedet har Oslo Origo gjennomført innsiktsprosesser som grunnlag for områder etaten skal bistå kommunens øvrige virksomheter med digital tjenesteutvikling. Ifølge etatslederen har disse blitt gjennomført i tett samarbeid med virksomhetene som eier innbyggertjenestene, og som vil få arbeidsprosesser endret som følge av tjenesteutviklingen. En rekke av de større innsiktsprosessene var ifølge etaten også bestilt av, og forankret med, ansvarlig byrådsavdeling. Videre har det blitt utarbeidet «brukerreiser» for å identifisere smertepunkter for både innbyggere og ansatte og for å identifisere viktige forbedringsområder. (Kommunerevisjonen forstår *smertepunkt* som en delprosess eller handling i brukerreisen som oppleves som lite hensiktsmessig, for eksempel ved å være tidkrevende eller komplisert.)

3.2.2 Identifisering av produktområder der nytten av digitalisering er størst

På et allmøte i Oslo Origo 21. april 2021 ble etatens nye strategiske retning og begrunnelse for den presentert.

Av presentasjonen kommer det fram at Oslo Origo vurderte at fellesløsningene hadde vært viktige for å skape helhet og gi fart i digitaliseringen, men at de ikke var

tilstrekkelige til å bringe etaten tett på tjenesteutviklingen og de viktige innbyggerbehovene. Oslo Origo la til grunn at digital transformasjon handler om tjenesteutvikling der teknologi er et viktig virkemiddel, og at en slik utvikling måtte foregå integrert i de virksomhetene som eide og drev den respektive tjenesten. Oslo Origo skulle jobbe etter smidige prinsipper med små, men hyppige leveranser. En forutsetning for dette var tett samarbeid med tjenestesiden. For å rette søkelyset mot og sette kraft bak arbeidet ble det prioritert fem tjenesteområder som skulle være utgangspunktet for Oslo Origos videre digitaliseringsarbeid, med ambisjon om å utvide etter hvert. Dette var de fem tjenesteområdene:

- Bolig og sosial
- Frivillighet
- Helse
- Oppvekst
- Pleie og omsorg

I presentasjonen ble det vist hvilke kriterier som lå til grunn for vurdering og prioritering av de ovennevnte områdene. Kriteriene var disse:

- Behovene var innbyggernære og utgjorde en forskjell i hverdagen.
- Store tunge tjenester som utgjorde til sammen over 75 prosent av kommunens brutto driftsutgifter
- Tjenestene hadde digitalt potensial.
- Områdene muliggjorde smidig tankegang, med stegvis tilnærming.
- Tjenestene var del av en større brukerreise.
- Nasjonale strategier eller pågående initiativer er med på å peke ut retning for viktige områder for kommunen.
- Sektorene tilbød både universelle tjenester og behovsprøvde/selektive ordninger.
- Områdene passet strategisk inn i Oslo Origos portefølje.

Ifølge Oslo Origo var kriteriene for valg av produktområder basert på vurderinger av det økonomiske handlingsrommet til etaten og hva etaten kunne bidra med innenfor dette handlingsrommet. Oslo Origo argumenterte for hvorfor de valgte områdene bedre møtte kriteriene og dermed ble valgt, mens de øvrige områdene ikke oppfylte prioriteringskriteriene i like stor grad og dermed ble nedprioritert. Det var ikke skriftliggjorte kost-nytte-vurderinger. Ifølge etatsdirektøren hadde Origo en overordnet strategi som pekte ut sektorene og tjenesteområdene etaten skulle inn i. Denne hadde styrt valget av produktområder og oppstarten av arbeidet innenfor disse. Det lå ifølge direktøren klare kriterier om størrelse, brukerbehov osv. til grunn, og valget av områder hadde blitt gjort i dialog med relevante byrådsavdelinger. Skriftliggjøringen av dette var blitt gjort blant annet gjennom etatsstyringsmøter, Sak 1 og tildelingsbrev samt i møtene med Origos referansegruppe, representert ved kommunaldirektørene i de ni byrådsavdelingene.

Kommunerevisjonen kan ikke se av dokumentasjonen at det ble gitt informasjon om begrunnelsen for at de andre områdene ikke ble prioritert, herunder kostnads- eller nyttevirksomheter for disse. Eksempler på områder som ikke ble valgt, var:

- Næring
- Plan, bygg og eiendom
- Gate, transport og parkering
- Barnevern
- Klima

Kommunerevisjonen kan ikke se av presentasjonen fra allmøtet 21. april 2021 at det ble gitt informasjon om begrunnelsen for at de andre områdene ikke ble prioritert, herunder kostnads- eller nyttevirkninger for disse.

3.2.3 Identifisering av områder innenfor produktområdene der nytten av digitalisering er størst

Vi har her sett nærmere på innsiktsarbeidet som er gjort i to produktområder, *Bo hjemme lenger* og *Tilgang til barnehage*, i forbindelse med en potensiell utvidelse av produktområdet med ytterligere produktteam.

a) Bo hjemme lenger

Kommunerevisjonen har undersøkt arbeidet som ble gjort i produktområdet i forbindelse med vurderingen av å utvide produktområde med nytt team. *Bo hjemme lenger* var produktområdet som skulle bidra til området *Pleie og omsorg*.

På oppdrag fra Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester ble det i 2022 gjennomført et innsiktsarbeid for å identifisere hvilke behov bydelene trengte bistand til å løse. Ifølge innsiktsrapporten var målet med satsingen å bidra til

- at en større andel eldre bor trygt hjemme og lever et godt liv
- at andelen eldre som har behov for omsorgsbolig og sykehjemsplass, gjennom ulike forebyggende tiltak reduseres
- at flere eldre opplever god helse og mestring

Innsiktsrapporten tok utgangspunkt i tre alternative muligheter:

- Redusere andelen innbyggere som har behov for tjenester, eller utsette behovet for tjenester (forebygging)
- Redusere tidstyver i tjenestene
- Skalere alternativ oppgaveløsning slik at man kunne frigi ansatte fra oppgaver som ble gjort manuelt (velferdsteknologi, selvbetjening e.l.)

Det ble besluttet å ikke gå videre med første kulepunkt, siden produktområdet allerede hadde en satsing som berørte dette, samt som følge av at det kom signaler fra byrådsavdelingen om behov for å satse direkte på bydelenes kjernetjenester.

Innsiktsarbeidet støttet seg ifølge Oslo Origo også på en kartleggingsstudie av tidsbruk som var gjort i hjemmetjenesten i Bydel Nordstrand og Bydel Frogner. Denne studien viste at tidsbruken i hjemmetjenesten fordelte seg relativt likt på følgende tre hovedkategorier:

- Tid brukt ansikt til ansikt med pasienten
- Tid brukt på transport og logistikk
- Tid brukt på administrative oppgaver

Det ble tatt utgangspunkt i tre kriterier for alternativene som ble vurdert:

- Gir det verdi å løse problemet?
- Er det gjennomførbart?
- Er det relevant for Oslo Origo som fagmiljø?

For det siste kriteriet opplyste Oslo Origo at alle tjenester som kunne forbedres ved hjelp av teknologi og teknologiutvikling, var relevante for Oslo Origo som fagmiljø.

Etter å ha sortert ut tiltak som var mindre relevante for kompetansemiljøet i Oslo Origo å bidra med, ble følgende alternativer vurdert:

- Brukere og pårørendes kommunikasjon med bydelen
- Barrierer for implementering, opplæring og skalering av velferdsteknologi
- Transport og logistikk
- Systemstøtte i tjenestene
- God samhandling om brukere og samhandling i pasientoverganger

For alle alternativene ble ønsket effekt, nøkkeltall, risiko og relevante aktører og systemer beskrevet. I tillegg ble det gitt en vurdering av kvantitativ og kvalitativ viktighet og gjennomførbarhet. Videre ble hvert område vurdert opp mot kriteriene som var satt, og det ble foreslått mulige startpunkter for arbeidet.

To alternativer ble så vurdert nærmere før rapporten ga en anbefaling om å gå videre med alternativet *Brukere og pårørendes kommunikasjon med bydelen* eller alternativet *Transport og logistikk i hjemmetjenesten*. *Velferdsteknologi* ble ikke vurdert som et reelt alternativ, da dette allerede eksisterte som en egen satsing i Helseetaten.

Oslo Origo sendte utkast til innsiktsrapport til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester våren 2022, med endelig rapport høsten 2022. Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester ga deretter muntlig signal i styringsdialogen (januar 2023) om at det likevel var ønskelig å rette innsatsen mot velferdsteknologiområdet, ut fra en strategi om å samle kommunens ressurser og innsats til noen satsinger framfor mange. Etter dialog mellom Helseetaten og Oslo Origo ble det ifølge Oslo Origo enighet om det ikke var hensiktsmessig med samarbeid om det konkrete arbeidet, og det ble besluttet at Helseetaten benyttet egne ressurser. Ifølge etatsdirektøren i Oslo Origo ønsket etaten å bidra inn på områder som for eksempel velferdsteknologi når mulighetene åpnet seg for det.

Oslo Origo opplyste at i denne og andre prosesser kunne styringsdialogen være forsinkende. Etaten viste til at den måtte vente på nødvendige oppdrag, avklaringer og styringssignaler fra byrådsavdelingen, blant annet fordi byrådsavdelingen måtte avklare med andre byrådsavdelinger.

Per mai 2023 var ifølge Oslo Origo status at etaten skulle undersøke videre et mulig samarbeid med utvalgte bydeler for å automatisere transportlogistikk for hjemmetjenesten i Oslo. Dette var et av de opprinnelige behovene som ble anbefalt i det opprinnelige innsiktsarbeidet.

b) Tilgang til barnehage

Tilgang til barnehage var produktområdet som skulle bidra til området *Oppvekst*. Ifølge produktområdelederen ble det fra januar 2022 og fram til sommeren 2022 gjennomført en innsiktsfase i barnehagesøknadsprosessen. Ifølge mandatet til produktområdet var en naturlig forlengelse av eksisterende arbeid å forbedre brukerreisen rundt barnehagesøknaden og tilhørende prosesser. Det var tre hovedoppgaver som produktområdet skulle løse:

- Forstå innbygges og ansattes utfordringer med dagens søknadsprosess i forbindelse med barnehageplass
- Identifisere hvilket problem som ga størst effekt å løse

- Skissere og teste løsninger på problemet. Løsningsforslaget måtte ta innover seg juridiske, tekniske og organisatoriske hindre og muligheter.

Innsiktsrapporten ga en beskrivelse av barnehageopptaket samt utfordringer for henholdsvis saksbehandlere og foreldre. I tillegg ble det juridiske, tekniske og organisatoriske landskapet presentert.

På bakgrunn av ny og tidligere innsikt ble det presentert to mulige alternative problemer teamet skulle løse:

- A. Mangel på systemstøtte i forbindelse med opptak og fordeling av barnehageplasser for de ansatte
- B. Usikkerheten og stresset foreldrene opplevde i forbindelse med søknadsprosessen

Forventede effekter for første alternativ var:

Systemstøtte til saksbehandlere vil kunne gi dem en bedre arbeidsprosess, opptaket vil kunne gå raskere og med lavere sjanse for feil. Systemstøtte og endrede arbeidsprosesser vil først og fremst gagne saksbehandlere, men kan eventuelt på sikt også gi endringer som kan gi foreldre en bedre opplevelse.

Forventede effekter for andre alternativ var:

I prosessen skal vi finne ut hvordan vi kan kommunisere med foreldre og gi dem innsikt i systemet og prosessen. Gjerne gjennom bruk av data og informasjonsflyt.

I vurderingen av de to alternativene opp mot hverandre ble det pekt på hvorfor alternativ B burde velges. Argumentene var at det ville gi størst gevinster på kort sikt for flest mennesker. Videre ble det pekt på at usikkerheten hos foreldrene medførte et stort trykk hos kommunens førstelinje. Oslo Origo hadde kartlagt samtaler til kontaktsenteret i perioden juni 2020 til februar 2021 og funnet ut at rundt 2250 samtaler handlet om spørsmål rundt ulike deler av søknadsprosessen. Rundt 1000 av disse samtalene var samtaler knyttet til at foreldre ventet på svar på søknaden. Det ble også pekt på at en mulig sentralisering av barnehagemyndighetens oppgaver gjorde det hensiktsmessig å avvente større endringer eller leveranser knyttet til organiseringen internt i kommunen.

Ifølge rapporten ville det gi større gevinster på sikt å se på saksbehandlingsløsningen når Oslo hadde besluttet hvordan opptaket skulle gjennomføres og være organisert. Dette var vurderinger som ifølge Oslo Origo ble gjort i tett dialog med barnehageseksjonen i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap. Det ble også vurdert at Oslo Origo burde avvente en eventuell anskaffelse av nytt fagsystem før man gikk inn i problemområdet knyttet til mangel på saksbehandlingsstøtte for barnehageopptak og fordeling av plasser.

Innsiktsfasen endte ifølge produktområdelederen i en anbefaling om å rette Oslo Origos arbeid mot usikkerhet og stress for foreldre i søknadsprosessen. Anbefalingen ble sendt til ledergruppen i Oslo Origo. Det var ifølge produktområdelederen mange eksisterende rapporter og utredninger som pekte på det samme og at søknadsprosessen var et tydelig problemområde. Dette temaet pekte seg derfor tydelig ut som det åpenbare temaet for produktområdet å gå inn på. 17. juni 2022 sendte etatsdirektøren et notat til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester der hun blant annet orienterte om etableringen av det nye teamet og at opprettelsen var forankret med Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap.

Team Barnehageplass var ifølge produktområdelederen bemannet oktober 2022.

c) Hyllevarerløsning

Den gjennomgåtte dokumentasjonen fra innsiktsarbeidet innen de ulike produktområdene omfatter ikke vurderinger av om det finnes løsninger i markedet som kunne dekket de identifiserte behovene.

Ifølge Oslo Origo har etaten kontinuerlig vurdert hvordan best å blande egenutvikling og hyllevarerløsninger i de samme tjenesteleveransene. Dette har blitt gjort som en del av de løpende vurderingene innenfor de etablerte produktområdene. Beslutningene om å bruke hyllevarer eller egenutvikling har derfor ofte blitt gjort på et lavere nivå enn når man kjøper systemer som skal løse veldig mange problemer på en gang. Områdene hadde ifølge direktøren vært bemannet med nødvendig kompetanse til å vurdere om markedet kunne levere løsninger, eller om det var nødvendig med egenutvikling.

Etaten opplyste videre at produktområdet Helsedata i Oslo hadde løpende kontakt med leverandørmarkedet. Produktområdet ønsket å bruke leverandørmarkedet aktivt og har bistått Helseetaten med anskaffelser knyttet til ny storbylegevakt. Området hadde vært sentrale i å stille tekniske krav i anskaffelsene for å sikre at behov for utveksling av data mellom nyanskaffede løsninger, eksisterende løsninger fra markedet og egenutvikling ble ivaretatt. Dette gjaldt anskaffelse av nye pasientmonitører, nytt køsystem og nytt system for digital sortering og prioritering. Etaten peker også på at den innenfor barnehageområdet bisto Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap med vurderinger rundt anskaffelse av nytt barnehageadministrativt system.

Bruk av egenutvikling eller hyllevarer var ifølge etaten ikke engangsbeslutninger, men noe som ble vurdert for eksempel når markedet endrer seg. Etaten kunne vise til eksempler der utfasing av Origos løsninger var forklart ved at virksomhetenes behov kunne ivaretas av nye tjenester tilgjengelige i markedet.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Undersøkelsen viser at vurdering av hvilke områder nytten av digitalisering av Oslo kommune er størst, i hovedsak har blitt gjort i to omganger. Først ble det gjort ved å velge ut områder i kommunen for digitalisering, deretter ved å velge hva i de enkelte områdene som skulle digitaliseres. Oslo Origos praksis der etaten i stor grad har utført dette arbeidet selv, skiller seg fra kommunens investeringsregime, som legger opp til at bestilleren gjør dette arbeidet. Det kan derfor synes som om Oslo Origo ved å utføre dette arbeidet selv ikke fulgte føringene i investeringsregimet. Dersom Oslo Origo hadde fulgt disse føringene ved valget av områder, kunne det gitt en risiko for at det var områder der bestilleren hadde høyere digital modenhet, som ville blitt valgt, siden disse trolig ville vært bedre til å identifisere sitt potensial for digitalisering og argumentere for dette. At Oslo Origo utførte arbeidet med å velge ut produktområder, har derfor trolig redusert risikoen for at digitaliseringen av Oslo kommune ikke blir igangsatt på områder nytten av digitalisering er størst.

Når det gjelder valg innenfor det enkelte produktområdet, var det iverksatt tiltak som kan ha redusert risikoen ytterligere, ved at tjenestesiden var involvert i arbeidet.

Undersøkelsen viser at det ble satt kriterier for valg av produktområder. De valgte produktområdene synes å oppfylle kriteriene som ble satt. Beslutningsgrunnlaget hadde likevel svakheter ved at det ikke framkom hvorfor produktområder ikke var valgt; det framgikk ikke hvilke kostnads- og nyttevirkninger digitalisering av disse områdene var forventet å gi, og områdene var ikke sammenlignet med dem som ble valgt. Dette gir risiko for at det er områder der effekten av digitalisering er større. Videre gir det risiko for manglende forståelse for valget blant interessenter innenfor de områdene som ikke ble valgt.

Ved valg av digitale løsninger innenfor to produktområder hadde begge produktområdene gjort innsiktsanalyser som var egnet til å gi informasjon om områder der nytten av digitalisering var størst. I produktområdet Bo hjemme lenger synes det imidlertid som at det ikke har vært tilstrekkelig kommunikasjon underveis på tvers av kommunen. Dette kan ha medvirket til at det tok lengre tid enn nødvendig før Oslo Origo kom i gang med arbeidet.

4. Utnytting av ressurser til å utvikle digitale løsninger

Vi har i dette kapitlet undersøkt Oslo Origos effektivitet med utgangspunkt i hvilke produkter som er i drift etter om lag fem års drift. I dette delkapitlet ser vi på hele Oslo Origos virksomhet.

4.1 Revisjonskriterium

- Oslo Origo skal utnytte sine ressurser effektivt til å utvikle gode, digitale løsninger for å realisere kommunens visjon for digital transformasjon.

4.2 Faktabeskrivelse

4.2.1 Årsverk og ressurser

I tabell 1 er antall årsverk i Oslo Origo per 1. januar for de ulike årene oppgitt, fordelt på egne ansatte og konsulenter.

Tabell 1 Antall årsverk i Oslo Origo i 2018–2023

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ansatte	3	31	60	98	115	131
Konsulenter	2	55	33	20	14	6
Totalt	5	86	93	118	129	137

Kilde: Oslo Origo

Tabell 1 viser at det har vært en økning i antall årsverk totalt ved inngangen av året fra 5 i 2018 til 137 i 2023.

Ifølge etatsdirektøren hadde det vært nødvendig å prioritere tid og ressurser på å bygge opp Oslo Origo til å bli et kompetansemiljø som ble oppfattet som en attraktiv arbeidsplass. Det var hard konkurranse om kompetanse på digital produktutvikling (utviklere, designere, jurister, organisasjonsutviklere, digital ledelse etc.), og det var nødvendig å komme opp i en skala som gjorde at miljøet i seg selv tiltrakk seg nye. Seksjonssjef i Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester pekte også på at Oslo Origo hadde kompetanse det ville være vanskelig å rekruttere på nytt.

I tabell 2 er Oslo Origos utgifter i perioden 2018–2022 oppgitt, fordelt på netto driftsutgifter og investeringsutgifter.

Tabell 2 Oslo Origos utgifter i perioden 2018–2022. Tall i millioner kroner.

	2018	2019	2020	2021	2022
Netto driftsutgifter	48,2	65,6	75,4	94,9	100,5
Investeringsutgifter	0	90,4	88,1	94,5	111,7
Totalt	48,2	156,0	163,5	189,4	212,2

Kilde: Årsberetninger og tildelingsbrev for Oslo Origo

Tabell 2 viser at det har vært en økning i både netto driftsutgifter og investeringsutgifter i perioden 2018–2022. Totalt i perioden har utgiftene vært på 769,3 millioner kroner, fordelt på 384,6 millioner kroner til netto driftsutgifter og 384,7 millioner kroner til investeringsutgifter.

4.2.2 Operasjonalisering av styringssignaler

I Oslo Origos virksomhetsplaner for 2021–2023 kommer det fram at dokumentet er Oslo Origos viktigste styringsverktøy fordi den beskriver alle sentrale oppgaver etaten skal gjennomføre i løpet av året. Kommunerevisjonen har gått særskilt gjennom virksomhetsplanen for 2022. Planen tar utgangspunkt i rammene for etaten gitt av byrådet og bystyret, herunder tildelingsbrev.

I tillegg til visjon og mål fra bystyre og byråd har Oslo Origo i virksomhetsplanen for 2022 etablert følgende mål med horisont på to til fire år.

Oslo Origo er en attraktiv arbeidsplass der folk elsker å jobbe.

Vi skal gradvis gjøre Oslo kommunes data gjenbrukbare.

Vi vet effekten av det vi gjør.

Våre produktområder har gode samarbeid.

Ifølge virksomhetsplanen satte hvert enkelt produktområde og produktutviklingsteam egne mål og nøkkelresultater for arbeidet. For alle de tre undersøkte produktområdene var det utarbeidet mål og nøkkelresultater. Av dokumentasjonen Kommunerevisjonen har fått tilgang til, har vi sett både mål for effekten av etatens arbeid, for framdrift og resultater for internt arbeid i produktområdet og for ansattes trivsel.

To av de undersøkte produktområdene hadde utarbeidet veikart. For det siste produktområdet var veikart ifølge produktområdelederen under utarbeidelse. Veikartet for *Tilgang til barnehage* inneholdt strategi, utfall (hva produktområdet ønsker å oppnå), taktikk (hva produktområdet skal gjøre for å oppnå målet) og hvordan produktområdet skal måle framgangen. Veikartet for *Åpen by* tok utgangspunkt i temaer for henholdsvis Oslonøkkelen og bookingløsningen. For hvert av temaene var det lagt inn status for fire tidsperspektiver: før, nå, etterpå og på sikt.

Oslo Origo hadde et internt mål- og resultatstyringssystem som etaten brukte til å måle på den vurderte som relevante parametere og effekter. Se mer om dette i kapittel 5.

4.2.3 Strategi for å realisere Historien om Tim

Da Oslo Origo ble opprettet, var det et pågående arbeid med digitalisering av kommunen i Byrådsavdeling for finans, *Program for elektroniske tjenester*. Programmet ble avsluttet i 2019. Ifølge programmets sluttrapport var tilrettelegging for fellesfunksjonalitet et sentralt element i programmet. Gjennom fellesfunksjonalitet som gjenbrukes på tvers av virksomhetene i Oslo kommune, kunne kommunen oppnå en mer kostnadseffektiv tjenesteutvikling for funksjonalitet som alle sektorer måtte ha, og som det ikke var hensiktsmessig å utvikle i hver virksomhet, ifølge sluttrapporten.

Program for elektroniske tjenester ble overført til Oslo Origo januar 2019. Tidligere søkte virksomheter selv om midler til å gjennomføre digitaliseringsprosjekter. Det førte ifølge sluttrapporten til at det var «de virksomhetene som har vært mest proaktive og der det allerede har vært etablert interesse for digitalisering, som har meldt sine behov» og fikk tildelt midler. Konsekvensen var at «samspeillet mellom programmet og virksomheten har vært mindre målrettet enn det kunne ha vært dersom programmet hadde hatt en mer strategisk tilnærming til behovsfangst».

Ifølge etatsdirektøren krevde digital transformasjon og kompetanseutvikling en annerledes tilnærming og arbeidsmåte enn tidligere. Oslo Origo endret derfor ifølge etatsdirektøren innretning på noe av arbeidet. Et eksempel var skjemaløsningen der Program for elektroniske tjenester tok betalt av virksomheten for å utvikle skjemaer for alle søknadsprosesser, både store og små, sentralt. Oslo Origo jobbet i stedet med å gjøre virksomhetene selvbetjente til å gjøre mer av digitaliseringen selv med bruk av verktøyet og kursing og annen kompetanseheving. Denne innretningen skalerte ifølge direktøren svært mye bedre for et høyt antall mindre digitaliseringsprosesser. Andre produkter, som Oslonøkkelen, har Oslo Origo tatt over og utvidet til å inkludere flere tjenester, lokasjoner og meråpne tjenester.

Igjennom 2020 og 2021 ble det ifølge etatsdirektøren gjort en endring i Oslo Origos strategiske retning. Etaten dreide oppmerksomheten fra fellesløsninger og i større grad over mot kjernevirksomheten til kommunen gjennom tjenestenære helhetlige brukerreiser innenfor utvalgte store tjenesteområder. Denne endringen ble ifølge etatsdirektøren gjennomført fordi digitalisering handler om tjenesteutvikling og ikke bare innføringen av teknologiske løsninger. Det handlet om å endre måten virksomhetene tenkte, arbeidet og leverte tjenester på. Det krevde derfor ifølge etatsdirektøren at Origo jobbet sammen med tjenestesiden for å drive kontinuerlig og helhetlig utvikling.

Overgangen til en mer tjenestenær tilnærming hadde også flere formål, ifølge etatsdirektøren. For det første hadde retningsendringen som formål å forbedre og forenkle arbeidsprosessene, sikre strukturert og gjenbrukbar data, bedre systemstøtte for ansatte og gjennom dette sikre økt selvbetjening, mer proaktivitet og økt tilpasning av digitale flater for innbyggerne. For det andre hadde den som formål å tilby tjenester som tok hensyn til hele brukerreisen i utvalgte sektorer, ikke bare behovet for fellesløsninger som kun utgjør en del av brukerreisen. Etatsdirektøren viste videre til behovet for å gå fra en fragmentert tilnærming der kun de mest proaktive virksomhetene deltok, til en mer strategisk tilnærming som tok sikte på å dekke brukerreisen på en mer helhetlig måte i utvalgte tjenesteområder enn det man klarte gjennom fellesløsninger.

Denne overgangen innebar at Oslo Origo skulle få et tettere samspill med virksomhetene som leverer innbyggertjenestene. Direktøren uttalte at Oslo Origo skulle kombinere tjenestesidens kompetanse på faget, innbyggerbehovene, arbeidsprosessene og dagens systemer med Oslo Origos ekspertise på digitalisering, teknologiutvikling, tjenesteutvikling og smidige metoder. Dette var forventet å gi en mer helhetlig tilnærming som gjør at kommunen kan drive digital transformasjon, ikke bare digitalisering. Slik Kommunerevisjonen forstår disse uttrykkene, innebærer digital transformasjon en mer grunnleggende måte å endre kommunens tjenester og virksomhetsprosesser på, i motsetning til å digitalisere eksisterende tjenester og prosesser.

Som følge av den strategiske endringen ble satsingen på fellesløsningene Min side og proaktive meldinger faset ut. Min side var en innlogget nettjeneste der kommunen kunne gi innbyggerne personlig tilpasset informasjon om tjenester fra kommunen, mens proaktive meldinger var et rammeverk for å kunne sende målrettede e-poster eller SMS til innbyggerne. Utfasingen var begrunnet i egne beslutningsnotater. For proaktive meldinger var begrunnelsen hovedsakelig at modellen ikke tilrettela for transformasjon. I tillegg ble det lansert løsninger i markedet som reduserte behovet for egenutvikling og bruk av et varig team. For Min side var hovedbegrunnelsen lav bruk, lav brukervennlighet

samt at det ville vært svært kostbart å fullføre ambisjonen fra *Program for elektroniske tjenester* om at alle tjenester i Oslo kommune skulle finnes på Min side. Innloggede sider var viktige for at innbyggere skulle få mer tilpassede digitale flater, men burde heller ligge som forlengelse av brukerreisen fra åpne nettsider enn som et eget univers i Min side. Per mai 2023 hadde skjema-løsningen blitt justert slik at 40 virksomheter kunne benytte verktøyet selvbetjent til å drive digitalisering av en del søknadsprosesser selv, heller enn at Origo skulle ha et stort miljø som utviklet og forvaltet alle små skjemaer for kommunen. Origo gikk i stedet dypere inn i noen store søknadsprosesser innenfor for eksempel barnehage og helse, i tillegg til å levere skjemarammeverk for selvbetjent bruk.

4.2.4 Origos bidrag til å realisere Historien om Tim

Under har vi presentert produktene Oslo Origo har eller har hatt i sin portefølje, og etatens vurdering av oppnådd effekt.

a) Bo hjemme lenger

Produktområdet ble ifølge produktområdelederen etablert 30. september 2021. Ifølge oversikt fra Oslo Origo hadde produktområdet per mai 2023 tre digitale løsninger:

- helseveiviseren – en digital innbyggerløsning for oversikt og tilgang til lavterskeltjenester
- helseveiviserens publiseringsverktøy som benyttes av bydelene
- digital søknad for helse- og omsorgstjenester

Det hadde vært åtte til ti ansatte i 2022–2023 tilknyttet produktområdet.

Team Veiviser var etablert da produktområdet ble opprettet i 2021. Løsningen skulle legge til rette for at seniorinnbyggere, pårørende og bydeler enkelt fant riktig helsetilbud på riktig tidspunkt. Løsningen var innført i ti bydeler. Etter at produktområdet ble opprettet, har veiviseren blitt innført i de resterende fem bydelene.

Teamet utviklet i 2022 løsningen Digital søknad om helsetjeneste som en digitalisering og forbedring av søknad fra innbygger til bydel om helse- og omsorgstjenester. Utviklingen inkluderte en pilot som gikk ut på å erstatte søknad om helse- og omsorgstjenester med egenkartlegging av innbyggerens funksjonsnivå. Per 31. mai 2023 var løsningen innført i tolv bydeler. Ifølge produktområdelederen var planen at løsningen skulle implementeres i de resterende bydelene innen sommeren 2023. I tillegg ble det opplyst om at det pågikk en pilot med å tilby søkere informasjon om helseveivisertilbud i søknaden i to bydeler.

De overordnede målene og langsiktige effektene produktområdet jobbet mot, var

- at en større andel av eldre bor trygt hjemme lenger og lever et godt liv
- å redusere andelen som har behov for omsorgsbolig og sykehjemsplass, gjennom ulike forebyggende tiltak
- at flere eldre opplever god helse og mestring i hverdagen

Hovedfokus og målene for produktområdet i 2022 hadde ifølge Oslo Origo vært å

- øke nytteverdien og effektene av helseveiviseren
- forenkle tilgangen til å søke om helse- og omsorgstjenester samt utforske hvordan informasjon i den nye digitale søknaden kunne benyttes til å gi ansatte bedre informasjon om de faktiske innbyggerbehovene

- kartlegge behov og utfordringer mot målgruppen sett fra bydelenes perspektiv. Dette innsiktsarbeidet var en del av forarbeidet knyttet til mulig utvidelse av produktområdet.

Ifølge etatens årsberetning for 2022 kunne produktområdet vise til følgende resultater:

- Antall bydeler som har innført helseveiviseren, økte fra 11 til 15 i løpet av 2022.
- I 2022 hadde 13 083 unike brukere besøkt helseveiviseren. De hadde til sammen 13 825 økter i helseveiviseren. Etaten mente dette innebar at mellom 10 000–15 000 eldre potensielt fant lavterskeltilbud tilpasset deres behov ved hjelp av Origo.
- Sammen med prosesseiere i bydelene ble det i 2022 gjennomført en kampanje rettet mot ansatte i hjemmetjenestene. Formålet var at de skulle kjenne til helseveiviseren og informere eldre brukere og pårørende om den, samt at de selv skulle kunne benytte helseveiviseren for å veilede brukere. Per mai 2023 hadde rundt 500 ansatte besøkt helseveiviseren direkte dokumenterbart som et resultat av kampanjen.
- I 2022 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant besøkende i helseveiviseren for å undersøke hvorvidt brukerne ønsker å benytte tilbudene de finner. 87 prosent av respondentene som oppga at de lette etter tilbud til seg selv, svarte at de ville benytte tilbudet de fant «nå» eller «kanskje senere». Videre svarte 86,5 prosent av brukerne som lette etter tilbud til andre, at de «kommer til» eller «kanskje kommer til» å tipse noen om tilbudet de fant.

Løsningen for digital søknad om helse- og omsorgstjenester var som tidligere omtalt innført i 12 av 15 bydeler i mai 2023. Løsningen skulle bidra til å gi en fullverdig digital erstatning til den gamle papirsøknaden. Dette ville spare innbyggere for minimum tre dager i postgang for hver gang det ble søkt. Videre skulle det ifølge lederen for produktområdet bidra til bedre kvalitet i dataene som inngikk i søknaden.

b) Tilgang til barnehage

Produktområdet ble etablert i november 2021. Som tidligere omtalt besto produktområdet av to team, Barnehagepris og Barnehageplass. Disse teamene hadde ifølge produktområdelederen flere underprodukter i sine produktporteføljer. Disse var

- søknad om redusert pris for lavinntektsfamilier
- automatisert re-søknad om redusert pris for lavinntektsfamilier
- saksflate for ansatte
- digital innbyggerflate
- proaktiv melding til innbyggere
- automatisk innhenting av skatteopplysninger
- forbedret digital innbyggerkommunikasjon
- automatisk arkivering

Det hadde vært 6 ansatte knyttet til produktområdet i 2022 og 14 per 1. januar 2023.

De overordnede målene og langsiktige effektene produktområdet jobbet mot, var

- forbedre innbyggerreisen knyttet til søknadsprosessen for barnehageplass blant annet ved hjelp av dataflyt og automatisering
- bidra til å sikre tilgangen til barnehage for familier gjennom riktig pris (moderasjonsordninger)
- redusere arbeidsmengden og saksbehandlingstiden knyttet til redusert foreldrebetaling

- bidra til færre henvendelser til kommunens kontaktsenter knyttet til barnehageopptak

I årsberetningen for 2022 ble det vist til følgende resultater for produktområdet:

- I 2022 ble over 9000 søknader om redusert foreldrebetaling behandlet gjennom Origos nye løsninger. Dette inkluderte ca. 5200 søknader automatisk genererte re-søknader. Ifølge etaten sparte dette både innbyggere og saksbehandlere for tid og bidro til å redusere antall feilregistreringer.
- Den digitale saksflaten bidro ifølge etaten til å gi saksbehandlerne bedre oversikt og kontroll over innkommende søknader om redusert foreldrebetaling.
- Etaten estimerte at løsningene for redusert pris i barnehage bidro til å frigjøre rundt 3400 arbeidstimer for ansatte i Oslo kommune gjennom å forenkle arbeidsprosessene knyttet til digitalisert søknadsprosess, innhenting av standardisert dokumentasjon, automatisk arkivering og tid brukt på dialog knyttet til fakturahåndtering.
- Løsningene bidro til å øke informasjonssikkerhet, forbedre datakvalitet og bedre beslutningsgrunnlag i forbindelse med saksbehandlingen samt øke likebehandling av søkere, styrke personvern og øke rettsikkerheten for innbyggerne.
- Løsningene bidro også til å frigjøre anslagsvis 2600 timer for foreldre som søkte om redusert foreldrebetaling, gjennom blant annet at re-søknader ble generert automatisk for familier som hadde ordningen forrige barnehageår. Det ble også frigjort tid ved at foreldrene slapp å finne fram og legge ved inntektsdokumentasjon, siden dette var automatisert.
- I tillegg kom annen frigjort tid for innbyggere som ikke ble målt i 2022, men som blant annet omfattet tid knyttet til
 - orienteringsfasen i forkant av søknad
 - å vente på skatteoppgjør for å fullføre søknad
 - håndtering av språkbarrierer
 - å ta kontakt med kommunen

c) **Åpen by**

Produktområdet Åpen by hadde per mai 2023 to digitale løsninger i sin portefølje, Oslonøkkelen og Bookingløsningen. Produktområdet eksisterte også før strategiendringen. Det hadde vært rundt 20 ansatte tilknyttet produktområdet i 2022 og 2023.

Oslonøkkelen er en digital nøkkel som gir brukeren utvidet og enklere tilgang til flere av byens lokaler og tjenester i en app. Per mai 2023 var det 45 lokaler som kunne åpnes i appen. Oslonøkkelen var opprinnelig et insentivprosjekt under Program for elektroniske tjenester. Oslo Origo opplyste at den bidro betydelig i utviklingen av tjenesten fra 2018. Etter at programmet ble lagt ned, overtok Origo ansvaret for å videreutvikle og implementere løsningen. Origo har jobbet med å utvikle funksjonaliteten og inkludere flere lokasjoner i appen for å møte innbyggernes behov og forbedre brukeropplevelsen.

Bookingløsningen er en selvbetjent digital løsning for utlån og utleie av lokaler til frivillighet og innbyggere. Bookingløsningen ble ifølge årsrapport for 2020 lansert i oktober 2020. Per mai 2023 var det 43 lokaler i Bookingløsningen, men var foreløpig ikke tatt i bruk for 17 av disse. Løsningen var videre klargjort for ytterligere 17 lokaler.

De overordnede målene og langsiktige effektene produktområdet jobbet mot, var å

- forbedre og forenkle frivillighetens tilgang til kommunens lokaler
- bidra til å øke frivillighetens bruk av kommunens lokaler (målt i kulturtimer)
- forenkle og forbedre kommunens tjenesteutvikling rundt selvbetjente og meråpne tjenester

Etatens årsberetning viste til følgende måloppnåelse for produktområdet i 2022:

- Det ble behandlet 2065 bookinger i bookingløsningen, som totalt omfattet 23 894 reserverasjoner. Antall bookinger økte med 242 prosent sammenlignet med 2021.
- Antall kulturtimer booket gjennom løsningen økte med rundt 78 prosent til 1,2 millioner.
- Åtte nye skoler innførte bookingløsningen i 2022.
- Produktområdet har i samarbeid med Kulturetaten satt i gang arbeidet med en utlånsportal med oversikt over tilgjengelige kommunale lokaler for utlån. Første versjon av en slik portal var forventet ferdig i løpet av første halvår 2023.
- Bookingløsningen ble benyttet til booking av de 1980 vielsene som ble gjennomført på Rådhuset i 2022. Selvbetjeningsgraden for disse bookingene var 98 prosent.
- Produktområdet hadde fasilitert møter med relevante interessenter og bidratt med innspill til endring av forskrift for utlån av kommunale lokaler.
- Oslonøkkelen ble lastet ned 67 307 ganger i løpet av 2022. Totalt antall brukerprofiler i Oslonøkkelen er ved utgangen av året 171 112. Mer enn en tredjedel av aktive brukere benyttet seg av løsningen i løpet av de siste to månedene.
- Oslonøkkelen hadde en gjennomsnittlig suksessrate på 99,7 prosent i 2022, dvs. at brukerne opplevde vellykkede handlinger i appen uten feil.
- Oslonøkkelen bidro til 71 707 meråpne døråpninger i 2022.
- Oslonøkkelen ble benyttet til å verifisere at innbyggere i Oslo kunne benytte seg gratis av gjenbruksstasjonene via GjenbruksID. GjenbruksID ble hentet fram i løsningen 717 245 ganger i 2022.
- Origo inngikk samarbeid med Renovasjons- og gjenvinningsetaten / SirkuLAB for å gjøre byens miljøcontainere for farlig avfall smartere med tilgangsstyring med Oslonøkkelen. Dette ble kjørt som en pilot på én container.
- I oppdatert standard kravspesifikasjon Oslo kommune ble det et krav om at alle nybygg i Oslo kommune skal ha adgangskontrollsystemer som var klargjort for «eLås»-løsninger som f.eks. Oslonøkkelen.
- Produktområdet hadde bidratt til at det ved utgangen av 2022 var elleve adgangskontrollsystemer i markedet som var tilrettelagt for bruk med Oslonøkkelen.
- Bydel Stovner ble i 2022 første bydel til å bli klar med tilgjengeliggjøring av Oslonøkkelen på bydelens sentrale adgangskontrolløsning. Denne styrte tilgangen til totalt 267 dører i bydelen.
- I 2022 ble Oslonøkkelen tatt i bruk som lysbryter for frivillige løpegrupper i Holmenkollen. Det sparte strømknudner, slitasje på pærer og reduserte lysforurensning for omgivelsene.

d) Helsedata i Oslo

I produktområdet Helsedata i Oslo var det per mai 2023 utviklet fire digitale produkter:

- Selvregistrering på legevakta
- Pasientoversikt, som ga en oversikt for helsepersonell over selvregistrerte pasienter
- Oslo relasjonsbygger, som sammenstilte pasient- og behandlerrelasjoner og sikret integrasjon mot flere systemer for ulike formål:

- deling av journaldokumenter fra Oslo universitetssykehus til legevakta og kommunal akutt døgnetenhet
- innsyn i radiologiske bilder
- Digitalisert EKG, som er en pilot på digitalisering av EKG, gjennom å fange EKG tatt med nye pasientmonitører

Ifølge Oslo Origo var løsningene allerede tatt i bruk på legevakta i Storgata og ville implementeres på den nye storbylegevakta som skal åpnes høsten 2023

e) Utviklingsopplevelser

Produktområdet *Utviklingsopplevelser* skulle ifølge årsberetning for 2022 bidra til å sikre fart og produktivitet for Oslo Origo. Per mai 2023 hadde produktområdet utviklet åtte digitale produkter:

- Bydelsfakta, som framstilte sentral statistikk om befolkning, levekår og boforhold i ulike deler av Oslo
- Utviklerportalen, som er en løsning for å tilgjengeliggjøre API-er og data (API er et programmerbart grensesnitt som gir direkte tilgang til data og funksjonalitet i et datasystem.)
- Dataplattformen, som er en løsning som gjorde det mulig å samle inn, behandle, lagre og analysere store mengder data fra forskjellige kilder for å støtte beslutningstaking og utlede innsikt
- OKR tracker, som er en løsning for å visualisere og tilgjengeliggjøre styringsdata i Origo. Løsningen er open source og benyttes også av miljøer i Bymiljøetaten og Utviklings- og kompetanseetaten.
- Intergrasjonsløsning mot Maskinporten. Maskinporten er en sikkerhetsmekanisme som skal sørge for sikker autentisering og tilgangskontroll for datadeling mellom kommunens virksomheter.
- Okctl, som var et verktøy for å sette opp et standardisert produksjonsmiljø. Løsningen ble avviklet og erstattet med et annet i 2023.
- Designsystem, som er en løsning som bidrar til å gi Origos produkter en konsistent visuell identitet og brukeropplevelse
- Brolagt sti for infrastruktur, som er en løsning som muliggjør å benytte skyplattformer på en måte som ivaretar krav til informasjonssikkerhet og personvern

f) Digitale løsninger eller satsinger som er avsluttet i Oslo Origo

Nedenfor er en liste over digitale løsninger som ble videreført etter at Origo ble etablert som etat, men som ikke lenger er en del av Oslo Origos portefølje.

- Min side var kommunens innloggede nettside for innbyggerne. Oslo Origo hadde ansvaret for videreutvikling og forvaltning av Min side fra 2019 og fram til løsningen ble avviklet i 2022. Den ble erstattet med nye innganger til innloggede tjenester.
- Proaktive meldinger var e-postutsendelser med viktig informasjon på vegne av kommunens virksomheter. Produktet ble besluttet avviklet i 2022 etter at et konkurrerende produkt dukket opp i markedet. Den ble benyttet ved 280 tilfeller.

g) Koronarelaterte løsninger

Ifølge Oslo Origo bidro etaten på ulikt vist til ulike løsninger for å bistå i håndtering av koronapandemien i 2020:

- bisto i forbindelse med å bruke proaktive meldinger til å sende ut e-postforespørslar til innbyggere som kunne stille som tilgjengelig helsepersonell

- bisto i en tidlig fase i kommunens arbeid med å utvikle en løsning som skulle gi oversikt over smittevernutstyr
- bisto i en tidlig fase i kommunens arbeid med å etablere feberklinikker for å avlaste presset på legevakt og fastleger
- bisto i en tidlig fase i kommunens arbeid med å utvikle en løsning for registrering og oversikt over smittede og personer med symptomer på covid-19
- bisto i en tidlig fase i kommunens arbeid med å utvikle en løsning for selvregistrering og avstandsoppfølging av personer i hjemmekarantene
- bisto med organisasjonsutviklingsressurser i forbindelse med innføring av Dignio som løsning for digital hjemmeoppfølging av pasienter med covid-19
- bisto med personvernekspert som hadde rett kompetanse, i forbindelse med vurdering av ulike teknologiske løsninger som kommunen vurderte å innføre under covid-19
- bisto med å sende ut proaktive meldinger til innbyggerne med informasjon om gjeldende smittevernregler. Informasjon ble sendt ut både via tekstmeldinger og på e-post på en rekke ulike språk.
- bisto HEI i forbindelse med koordinering og tilrettelegging for en frivillig gruppe som ønsket å bidra med 3D-printing av smittevernutstyr
- bidro med en løsning for automatisk utsending av negative prøvesvar som bidro til å avlaste leger og sykepleiere som ringte smittede innbyggere i starten av pandemien
- sørget for kartlegging av tverrfaglig brukerreise i forbindelse med håndteringen av koronakrisen i Oslo

I tillegg utviklet etaten i 2021 sensorikk for å overvåke temperaturen i kjøleskap som oppbevarte vaksiner.

h) Resultater som ikke synliggjøres i digitale løsninger

Som nevnt over har Oslo Origo videreutviklet kommunens skjema-løsning. Videreutviklingen endte med en løsning i form av et selvbetjent verktøy for å designe digitale skjemaer i Oslo kommune. Løsningen ga virksomhetene mulighet for digitalisering av søknadsprosesser og forvaltning av egne søknadsskjemaer. Per mai 2023 hadde løsningen blitt brukt av rundt 30 virksomheter til å designe totalt 332 digitale skjemaer i Oslo kommune.

Ut over det som framkommer over, har etaten også pekt på annet arbeid den mener er viktig for å digitalisere kommunen:

- Ifølge etatsdirektøren har Oslo Origo i arbeidet med løsningen *Barnehagepris* jobbet aktivt med å framskaffe inntektsdata fra Skatteetaten. For å få tilgang til disse dataene var det et krav fra Skatteetaten at landets 356 kommuner samordnet seg slik at alle kommunene fikk tilgang. Ifølge etatsdirektøren tok Oslo Origo initiativ til samtaler med KS og Skatteetaten i tidlig fase. Videre har etaten deltatt i pilotering og leid ut en prosjektleder til KS for å lede dette arbeidet, som tok ett og et halvt år for de første fem utvalgte kommunale tjenestene. Etatsdirektøren vurderte dette som viktig steg for utveksling av data mellom stat og kommune, noe som er et premiss for å tilrettelegge for økt automatisering av søknadsprosesser.
- I arbeidet i produktområdet *Åpen by* har det ifølge produktområdelederen vært utstrakt kontakt med leverandørmarkedet. Kontakten har dreid seg om adgangskontroll for å få leverandørens systemer til å snakke med systemene Oslo Origo har utviklet. Det har per mai 2023 blitt inngått avtaler for støtte for tolv ulike systemer knyttet til Oslonøkkelen, men det var ifølge produktområdelederen

fremdeles flere leverandører det var ønskelig å inngå avtale med. Et hinder for raskere utbredelse av Oslonøkkelen var ifølge produktområdelederen at ansvaret for adgangskontroll/låssystem i dag ligger på den enkelte leietakeren, jf. bestemmelsene i leiekontrakten for kommunen.

- Oslo Origo hadde ifølge etatsdirektøren gjort et arbeid med å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i infrastrukturen ved å ta i bruk skytjenester. Arbeidet med infrastrukturen hadde ifølge etatsdirektøren vært viktig for å sikre teamenes arbeidsvilkår. Arbeidet hadde også bidratt til at systemer i Oslo kommune kunne utveksle data med systemer i staten, noe som var sentralt blant annet i produktområdet *Helsedata*.
- Produktområdet *Helsedata* i Oslo hadde ifølge etatsdirektøren bidratt til en rekke nasjonale satsinger innen e-helse. Det var blant annet lagt ned betydelig innsats knyttet til gjennomføring av deling av journaldokumenter via kjernejournal, herunder utarbeiding av et felles tillitsrammeverk på tvers av helsesektoren. Her hadde området bidratt semantisk, teknisk, juridisk og organisatorisk. Produktområdet hadde videre koordinert Oslo kommunes innsats knyttet til Program for digital samhandling internt i kommunen og mellom andre kommuner og KS. Ifølge NN hadde etaten også sikret samarbeid med relevante leverandører av EPJ-systemer (systemer med elektronisk pasientjournal) i Oslo kommune, sammen med Helseetatens fagsystemavdeling, for å få leveranser fra leverandørene i tråd med nasjonal utvikling.

Helsedata i Oslo hadde også gitt løpende innspill knyttet til andre nasjonale fora der Oslo kommune deltok, herunder NUFA (fagutvalg innen e-helse), NUIT (prioriteringsutvalg for nasjonal e-helseportefølje), Produktstyret Helsenorge, Nasjonalt e-helseråd mv.

Da Oslo Origo startet, var det ifølge etaten tilgjengelig utviklingsplattformer som av ulike årsaker ikke var egnet for kontinuerlig utvikling. Dette kunne både være utdatert teknologi som ikke lenger var støttet og slik skapte sikkerhetsutfordringer, samt løsninger som ikke ga teamene tilstrekkelig mulighet til å kunne gjennomføre kontinuerlig utvikling. Det ble vurdert at Oslo Origo måtte etablere en mer egnet infrastruktur som blant annet sørget for at man løpende kunne oppdatere programvare til støttede og sikrede versjoner, kunne styre infrastrukturen ut fra behovet til teamet og løpende rulle ut endringer. Det ble derfor lagt ned et betydelig arbeid i blant annet å konfigurere nettverk, databaser, kjøretidsmiljø, etablere kontinuerlig integrasjoner, kontinuerlig leveranse (automatikk som produksjonssetter kode løpende etter at den er verifisert), monitorering og lignende.

Som nevnt tidligere var noe av hensikten med etableringen av Oslo Origo å bygge opp et internt kompetansemiljø på teknologi og digital transformasjon i Oslo kommune. Dette var noe etatsdirektøren mente man hadde lykkes med på tross av tøff konkurranse i arbeidsmarkedet for teknologer.

i) Gjenbruk av løsninger

Ifølge etatsdirektøren var produktområdet Utviklingsopplevelser etablert som et eget område blant annet med tanke på å trekke stordriftsfordeler på gjenbrukbare løsninger og funksjonalitet. Dette gjaldt i hovedsak komponenter og delløsninger som dekket behov som i første omgang var felles for teamene. Sekundært kunne løsningene være gjenbrukbare for andre virksomheter i kommunen. Dette gjelder for eksempel en løsning for å integrere mot maskinporten, jf. kapittel 4.2.4 e) Utviklingsopplevelser. Det var

videre etablert egne interne fora for erfaringsdeling som skulle bidra til å identifisere gjenbrukbare løsninger for teamene.

Oslo Origos arbeid med KS og Skatteetaten knyttet til samordning og tilgjengeliggjøring av grensesnitt for uthenting av skatte- og inntektsdata hadde ifølge etaten stor gjenbruksverdi, både på kryss av tjenester (barnehage, AKS, bostøtte m.m.), men også for andre kommuner.

Ifølge etaten hadde teamene i Utviklingsopplevelser i noen tilfeller tatt ansvaret for deler av en løsning som var lagd i et team, og gjort det gjenbrukbart uten at teamet som lagde komponenten, ble belastet. I noen tilfeller ville også produktutviklingsteamene lage kode som var gjenbrukbar innenfor oppdragene til Team Kjøremiljø eller Team Designsystem, slik at de selv slapp å forvalte komponentene. Det ble også vist til opensourceløsningen for styringsdata omtalt over.

Ut over Utviklingsopplevelser så var løsningene som ble utviklet i teamene, ifølge etaten ofte gjenbrukbare utover det enkelte brukstilfellet de brukte som utgangspunkt: Booking videreutvikles kontinuerlig og kunne brukes på tvers av mange typer lokaler. Oslonøkkelen brukes til å meråpne tjenester, forskjellige lokaler, styring av lysanlegg osv. Oslo relasjonsbygger (ORB) gjenbrukes for å sikre innsyn i både kjernejournal og radiologibilder, og det jobbes med flere områder for gjenbruk, i første omgang akuttmottaksmodul for ambulansejournal. Team Vitalia jobbet med digital lagring og tilgjengeliggjøring av EKG, men løsningen vil kunne gjenbrukes også på andre vitale målinger.

Det har også vært gjort vurderinger knyttet til deling av Oslonøkkelen med andre kommuner, men Origo har inntil videre prioritert å fokusere på verdien løsningen skaper for Oslos innbyggere, og ikke utbredelse til andre kommuner.

j) Vurdering av status

Ifølge etatsdirektøren er Oslo kommune fremdeles i en tidlig fase med å realisere Historien om Tim. Hun pekte på at det hadde vært viktig å legge grunnlaget for langsiktige resultater, et arbeid som ikke er umiddelbart synlig i form av ferdig utviklede systemer. Ifølge etatsdirektøren var nå en god del av grunnarbeidet gjort innen de områdene Oslo Origo var inne i. Det ville ifølge direktøren trolig medføre et større tempo framover i løsninger som ble levert fra Oslo Origo.

I etatsstyringsmøtet 28. februar 2022 pekte Oslo Origo på at det var tatt flere steg når det gjaldt strategiske og langsiktige prosesser som muliggjorde grunnleggende endringer og økt fleksibilitet til forbedringer og tjenesteutvikling på lengre sikt. Oslo Origo oppga at den mente måloppnåelsen hadde vært god gitt de forutsetningene og rammebetingelsene den jobbet under, og at den over tid hadde jobbet for å forbedre rammebetingelsene. Etaten oppga videre at kompleksiteten i det å drive endringsarbeid og digital tjenesteutvikling på tvers av etater og bydeler med ulike styringslinjer og ansvarsfordeling for fagsystemer etc. samt på tvers av ulike forvaltningsnivåer er et tungt, langsiktig og tidkrevende arbeid.

Ifølge seksjonssjefen i Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester hadde det vært en erkjennelse av at det å drive endringsarbeid i det brede feltet Oslo Origo har hatt, ikke har gått veldig fort. Det ble ifølge seksjonssjefen skapt store forventninger i

startfasen. Kompleksiteten i endringsarbeidet og hvordan systemene Oslo Origo utviklet, skulle fungere i den store helheten av Oslo kommunes IT-løsninger, ble undervurdert. Seksjonssjefen mente videre at resultatoppnåelsen varierte mellom produktområdene. På produktområdet *Helse*data var Oslo Origo våren 2023 i ferd med å levere det seksjonssjefen vurderte som viktige resultater i nasjonal sammenheng med datadeling og tillitsarbeid som hadde gått saktere uten Oslo Origo. Måloppnåelsen på de andre områdene vurderte seksjonssjefen til å være mer begrenset, men at det hadde skjedd positive ting også på disse.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslo Origo har etablert et styringssystem som bidro til å overvåke produktområdenes framdrift og langt på vei effekter av arbeidet.

Videre hadde Oslo Origo etablert et kompetansemiljø i et krevende marked. Begge deler er med på å danne grunnlag for å realisere Historien om Tim i de utvalgte produktområdene. Generelt synes det som Oslo Origo har lagt et grunnlag for å bidra med digitalisering innenfor disse produktområdene. Etaten kunne også vise til aktiviteter blant annet i form innsiktsarbeid og dialog med virksomheter som kunne bidra til digitaliseringsløsninger av god kvalitet.

Kommunerevisjonen oppfatter av Historien om Tim at Tim skal slippe å registrere informasjon som kommunen allerede har innhentet i en annen sammenheng. Videre skal Tim få informasjon om tjenester han har behov for eller rett på, uten å selv måtte oppsøke dette. Dette var i liten grad realisert. Dette gjaldt ikke bare totalt sett, men også innenfor områdene Kommunerevisjonen har undersøkt. Oslo Origo hadde levert tydelige bidrag innenfor sine satsingsområder. Oslo Origo hadde imidlertid arbeidet med digitalisering av Oslo kommune siden 2017 med samlede utgifter på om lag 750 millioner kroner. Videre var flere av de digitale løsningene som var utviklet av kommunen, og som Oslo Origo forvaltet, avsluttet. I lys av dette synes Oslo Origos bidrag til digitaliseringen av Oslo kommune samlet sett å være for lav. Vi reiser derfor spørsmål om Oslo Origo samlet sett har utnyttet sine ressurser tilstrekkelig effektivt.

I en bestiller-utfører-modell ville bestillersiden vært ansvarlig for innsiktsundersøkelsene. At Oslo Origo hadde ansvaret for disse, innebar en risiko for at det ble brukt mer tid enn nødvendig på disse undersøkelsene, siden sektorkompetansen lå i andre virksomheter og disse kjente til hvor utfordringene var. Som omtalt i kapittel 3 tok det for de to undersøkte produktområdene henholdsvis et drøyt år og ni måneder fra innsiktsarbeidet startet, til teamene som skulle utvikle løsninger, var etablert. Dette synes som for lang tid.

5. Legge til rette for realisering av gevinster av digitaliseringen

I dette kapitlet undersøker vi om Oslo Origo har lagt til rette for at gevinster av digitaliseringen blir realisert slik at den positive effekten blir størst mulig.

5.1 Revisjonskriterium

- Oslo Origo bør legge til rette for at gevinster av digitaliseringen blir realisert.

5.2 Faktabeskrivelse

5.2.1 Generelt

Ifølge etatsdirektøren var det forskjell på hvordan gevinster ble realisert mellom de ulike produktområdene. Det som var felles for alle områdene, var at man hadde stor oppmerksomhet rettet mot effektene de ulike produktområdene skulle oppnå. Det å måle og synliggjøre effektene hadde vært et av Origos hovedmål gjennom de to-tre siste årene. De langsiktige effektene Oslo Origo siktet mot, var ifølge direktøren godt beskrevet i teamenes/områdenes oppdrag, mens utviklingen i viktige nøkkelindikatorer og nøkkeltall som viste utbredelse, bruk og effekter, fortløpende ble målt og synliggjort i måleverktøy.

Forskjellene mellom produktområdene om hvordan man gjennomførte gevinstrealiseringen, handlet ifølge etatsdirektøren i stor grad om at det var forskjeller i områdenes oppdrag og tilgang på data (f.eks. nullpunktsmålinger) for å måle effekter. Et eksempel på dette var når Origo skulle se på effektene av bookingløsningen. For eksempel fantes det ikke systematiserte data om i hvor stor grad kommunens lokaler ble leid ut, før det kom på plass en digital løsning. På andre områder var det noe enklere å gjøre nullpunktsmålinger. Produktområdet Helsedata i Oslo har eksempelvis gjennomført nullpunktsmålinger knyttet til dagens EKG-prosedyre inklusive arkiveringsarbeid med EKG på papir, målinger knyttet til tid brukt på manuell innskriving i legevaktsmottaket med tanke på effektivisering knyttet til selvhjulpne pasienter og målinger av redusert tidsbruk forbundet med deling av journaldokumenter fra Oslo universitetssykehus til legevakt. Området samarbeider også med Direktoratet for e-helse om gjennomføring av måling og evaluering av nytte for nasjonale tiltak, slik deling av journaldokumenter er.

En annen forskjell var at på noen områder var man i en fase der innføring og skalering var i fokus, mens andre var i en tidlig utviklingsfase der man var i ferd med å teste ut løsninger. Dette innebar at effektmålingene og måten gevinster ble realisert på, også ble forskjellige i ulike faser av utviklingen. Oslo Origo hadde ifølge direktøren jobbet mindre med tradisjonelle gevinstrealiseringsplaner, men hadde i situasjoner hvor man hadde jobbet med skalering og innføring, etablert innføringsavtaler der målet med samarbeidet ble tydeliggjort og ansvarsfordelingen mellom Oslo Origo og virksomheten ble beskrevet. Her pekes det ofte også på rollen som innføringsansvarlig eller prosesseier hos samarbeidspartner. Dette er nærmere omtalt for de enkelte produktområdene nedenfor.

5.2.2 Bo hjemme lenger

De kvantifiserbare gevinstene i dette produktområdet knyttet seg per mai 2023 ifølge produktområdelederen i hovedsak til bruk av helseveiviseren. Veiviseren hadde siden

oktober 2019 blitt benyttet over 40 000 ganger av eldre, pårørende og ansatte. Produktområdelederen vurderte dette til å være et viktig bidrag til å gjøre det mulig for innbyggerne å finne og benytte lavterskeltilbud. At innbyggere i større grad benytter forebyggende tilbud, ble av produktområdelederen vurdert som viktig for Oslo kommune. Oslo Origo har oversendt resultater fra kvartalsvis målinger. Målingen per 31. mars 2023 viste at rundt halvparten av brukerne som så resultatsiden, også trykket seg videre på tilbud som veiviseren foreslo. I tillegg var det ifølge Oslo Origo mulig for bydeler å få data om hvilke tilbud og kategorier av tilbud som var mest populære og mest besøkt i helseveiviseren. Dette bidro til at bydelene kunne bruke denne informasjonen i vurdering og prioritering av tilbud.

Det var ifølge produktområdelederen forventet at det ble realisert flere gevinster gjennom at bydelene tok i bruk digital søknad om helse- og omsorgstjenester. Som beskrevet i kapittel 4 var denne løsningen forventet å forenkle prosessen for innbyggerne og redusere helt unødvendige «ventedager» grunnet postgang. I tillegg ble informasjonskvaliteten saksbehandlere fikk, forbedret, og det var forventet å bidra til å redusere antall e-poster og telefoner til saksbehandlere og andre i hjemmetjenestene. Produktområdelederen var blitt informert om at en betydelig andel slike telefoner i realiteten var en søknad om helse- og omsorgstjenester. Dette ble ifølge produktområdelederen også langt på vei bekreftet av stikkprøvemålinger teamet har fått utført i bydelene i forbindelse med effektvurdering av innføring av digital søknad. I måleperioden var det 14 papirsøknader, 22 telefoner og 19 e-poster som førte til vedtak om tjeneste eller avslag.

Digitalisering av både lavterskeltilbud (helseveiviseren) og søknad/henvendelse til bydelens helse- og omsorgstjenester var ifølge Oslo Origo nødvendige første skritt for å kunne levere en helhetlig brukerreise hvor kommunen både kunne påvirke innbyggerne til å vurdere eller bruke lavterskeltilbud samt kunne sikre kontakt med riktig instans i bydel om helsehjelpsbehov.

Det hadde ikke blitt utarbeidet gevinstrealiseringsplaner eller utpekt gevinstansvarlig for noen av løsningene produktområdet hadde utarbeidet eller som de var i ferd med å utarbeide. Det var ifølge produktområdelederen imidlertid vurdert hvilken effekt løsningene skulle levere, og det ble målt hvorvidt effekten oppsto. Dette ble gjort gjennom eksempelvis målinger av bruk, brukertilfredshet, hvorvidt brukerne planla å benytte helseveivisertilbudet de fant, med mer. Det var for helseveiviseren utpekt og ansvarliggjort én person i hver bydel, selv om de ikke var definert som gevinstansvarlige. Disse ble først omtalt som innføringsansvarlige (prosesseiere), og etter at alle var i drift, ble rollen omgjort til «innholdseiere». Kommunerevisjonen har fått oversendt et dokument som viser hvordan arbeidet bør organiseres i bydelen. Prosesseieren skulle være kontaktpunktet mellom bydelen og Oslo Origo, sørge for at tilbud blir lagt inn i helseveiviseren, sørge for nødvendig vedlikehold av innholdet og være ambassadør og koordinere intern og eksternt markedsføring. Disse oppgavene var ifølge produktområdelederen viktige for å realisere de mulige gevinstene av å ha en helseveiviser. Tilsvarende var det etablert et «team» i bydelene i forbindelse med starten av innføringen av digital søknad. Videre ble inngått avtale med om lag 30 prosent av bydelene om å måle hvorvidt effekt ble oppnådd. Dette ble gjort blant annet gjennom at bydelene skulle måle effekt av digital søknad på totalt volum av søknader og fordeling per kanal, gjennom nullpunktsmålinger og ny måling etter innføring.

Produktområdet hadde ifølge produktområdelederen iverksatt tiltak for at Helseveiviseren skulle tas i bruk. Produktområdet hadde blant annet sendt ut proaktive meldinger i form av SMS og e-post til brukere i målgruppen samt jobbet for avisoppslag sammen med innholdseiere i bydel. Tiltakene viste seg ifølge produktområdelederen å ha god effekt på besøk av helseveiviseren. Produktområdelederen var imidlertid mer i tvil om hvorvidt de brukerne som besøkte helseveiviseren grunnet denne markedsføringen, gjorde det fordi de hadde konkrete behov i det øyeblikket, men mente det likevel var en gevinst i at innbyggere visste at det fantes tilbud den dagen de hadde et behov, noe denne typen markedsføring kunne bidra til. Per mai 2023 rettet produktområdet også markedsføringen til ansatte i hjemmetjeneste, helsehus og sykehjem samt til fastleger.

Som omtalt i kapittel 4 hadde området i 2022 mål knyttet til økt nytteverdi og effekt av helseveiviseren, forenklet tilgang til søknad om helse- og omsorgstjenester og kartlegging av målgruppens behov fra bydelenes perspektiv.

Etatens styringssystem viste at det per mai 2023 gjøres målinger på blant annet

- antall økter i helseveiviseren per måned
- andelen innbyggere som sier de vil ta i bruk et tilbud i helseveiviseren
- andelen av øktene i helseveiviseren hvor resultatsiden ble vist
- antall bydeler som har implementert og tatt i bruk digitale henvendelser for helse- og omsorgstjenester
- antall mottatte digitale søknader per måned
- konverteringsrate på digital søknad m.m.

5.2.3 Tilgang til barnehage

Ifølge produktområdelederen har det ikke blitt utarbeidet gevinstrealiseringsplaner, utpekt gevinstansvarlig eller blitt gjennomført tiltak for å realisere gevinster. Kommunerevisjonen har fått oversendt dokumentasjon som viser at det har vært gjennomført workshop og gitt presentasjoner for bydelene, som også omhandlet bruk av løsningene. I tillegg hadde produktområdet utarbeidet brukerveiledninger og rutiner for saksbehandlerne knyttet til redusert barnehagepris. Som omtalt i kapittel 4 hadde området mål knyttet til nytteverdi av løsningen, herunder automatisk fornying av søknad og forenklet arbeidsflyt.

Etatens styringssystem viser at det per mai 2023 gjøres målinger resultatindikatorer og nøkkeltall på blant annet

- antall mottatte førstegangssøknader
- antall opprettede re-søknader
- frigjort tid for saksbehandlere
- frigjort tid for familier m.m.

5.2.4 Åpen by

Ifølge produktområdelederen ville det vært nyttig med flere nullpunktsmålninger. Løsningene brukes i ulike brukerreiser for ulike lokalkategorier. Nullpunktsmålninger hadde blitt gjort i forbindelse med måling av frigjort tid ved bruk av bookingløsningen på skolene. På bydelslokaler ble det våren 2023 arbeidet med nullpunktsmålninger samt at det har blitt gjort retrospektsanalyser, der produktområdet har sett på tid brukt før produktet ble lansert, opp mot tid brukt etter lansering.

Det var ikke utarbeidet gevinstrealiseringsplaner, utpekt gevinstansvarlig eller blitt gjennomført tiltak for å realisere gevinster i virksomhetene hvor produktene ble innført. I stedet var det ifølge produktområdelederen blitt fastsatt målinger som viste effekt for innbyggere og ansatte i kommunen i form av resultatindikatorer basert på innsamlet data fra løsningene. Produktområdelederen viste til at innføringen av produktene i seg selv ga en automatisering, og til at produktene dermed gir en transformasjon i måten saksbehandlerne jobber på. I tillegg pågikk det våren 2023 et arbeid med Bydel Frogner om blant annet å utarbeide en beste praksis for innføring av produktene i bydelene, slik at bydelen kunne gjøre seg i stand til selvbetjent innføring av produktene i framtiden. Dette arbeidet ville kunne ha stor overføringsverdi til andre bydeler i kommunen. Videre var det inngått skriftlige samhandlingsavtaler med tjenestesiden der partenes ansvar framgikk, herunder at tjenestesiden var ansvarlig for gevinstrealisering.

Hovedfokus og målene for produktområdet i 2022 har ifølge Oslo Origo vært

- utbredelse av løsningene til nye lokasjoner og tjenester, slik at flere innbyggere og frivillige organisasjoner kan dra nytte av løsningene
- videre utvikling av funksjonalitet i løsningene som understøttet både nye innbyggerbehov, men også behov knyttet til eksisterende og nye virksomheter som benyttet løsningene
- etablering av samarbeidsavtaler og fungerende samarbeidsmodeller mot etater og bydeler
- samarbeid med låsleverandører slik at adgangskontrollsystemer i markedet ble tilrettelagt for bruk av Oslonøkkelen
- å få på plass oppdatert standard kravspesifikasjon for Oslo kommune om at alle nybygg ville ha adgangskontrollsystemer som var tilrettelagt for digitale låser som f.eks. Oslonøkkelen

Etatens styringssystem viser at det per mai 2023 gjøres målinger resultatindikatorer og nøkkeltall på blant annet

- antall bookede kulturtimer
- antall meråpne døråpninger
- antall behandlede bookinger
- antall tilgjengelige rom/steder i bookingløsningen
- frigjort tid ved booking av lokaler
- antall brukerprofiler i Oslonøkkelen
- antall aktive brukerprofiler i Oslonøkkelen
- antall visninger av gjenbruks-ID
- antall lokasjoner med Oslonøkkel integrasjon
- responstid innbyggerhenvendelser for Oslonøkkelen
- suksessrate i operasjon for Oslonøkkelen m.m.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Oslo Origo jobbet ikke med gevinstrealisering på den tradisjonelle måten som veiledere og annen beste praksis legger opp til. Flere av aktivitetene som inngår i metodikken for gevinstrealisering, var imidlertid utført, eksempelvis var det lagt til rette for og gjennomført målinger av effekter av digitaliseringen. Det er i utgangspunktet tjenestesiden som er ansvarlig for at gevinster blir realisert. Kommunerevisjonen har imidlertid lagt til grunn at Oslo Origo har et ansvar for å legge til rette for at tjenestesiden realiserer gevinstene, siden etaten best kjenner hvilke tiltak som er

nødvendige for at gevinster blir realisert som følge av digitaliseringen. Kommunerevisjonen merker seg at det hadde vært jevnlig kontakt med tjenestesiden som framsto som relevant. Vi vurderer det dithen at Oslo Origo likevel ikke i tilstrekkelig grad hadde arbeidet med tiltak som kunne bidra til systematisk oppfølging av gevinstrealisering. Videre ble det ikke utarbeidet gevinstrealiseringsplaner, som kunne bidratt til behov for å synliggjøre nødvendige tiltak. Samlet sett er det derfor vår vurdering at Oslo Origo ikke i tilstrekkelig grad hadde lagt til rette for at gevinster av digitaliseringen blir realisert. Dette gir risiko for at gevinstene av digitaliseringen blir mindre enn de kunne blitt.

6. Byråden for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av Oslo Origo

I dette kapitlet har vi undersøkt om byråden har sørget for en styring av Oslo Origo som har vært egnet til å oppnå best mulig resultater av etatens digitaliseringsarbeid. Dette er gjort ved å undersøke om Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester har gitt etaten tydelige mål og krav, og om byrådsavdelingen har fulgt opp Oslo Origos resultater og framdrift og iverksatt korrigerende tiltak ved behov i perioden 2021 fram til og med første kvartal 2023.

6.1 Revisjonskriterier

- Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester skal gi Oslo Origo tydelige mål og krav.
- Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester skal følge opp Oslo Origos resultater og framdrift og iverksette korrigerende tiltak ved behov.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Visjon, mål og krav for Oslo Origos digitaliseringsarbeid

a) Visjon for digitaliseringsarbeidet

I byrådets forslag til budsjett for 2018 og 2019 var kommunens digitaliseringsarbeid omtalt i økonomiplanen der visjonen for arbeidet var at kommunen skulle forbedre hverdagen til innbyggerne ved å tilby individualiserte, proaktive digitaliserte tjenester i de ulike fasene i innbyggernes liv.

Som nevnt i kapittel 4.2.3 ble Historien om Tim nevnt i byrådets forslag til budsjett for første gang i forslaget for 2019. Historien om Tim er en visuell framtidvisjon av hvordan en innbygger i Oslo kommune får en enkel hverdag. Innbyggeren får tjenester fra det offentlige når han trenger det, ofte uten å søke. Siden Historien om Tim ble lansert, har den vært førende for Oslo Origos digitaliseringsarbeid. Sentrale elementer i Historien om Tim er

- «kun-en-gang»-prinsippet
- Det offentlige gir tilbud i forkant uten søknad, for eksempel om ultralyd, barnehage og skoleplass og vaksiner.
- digitale helsekontroller
- elektroniske søknader med umiddelbare svar

b) Mål for Oslo Origos digitaliseringsarbeid

Mål og krav gitt til Oslo Origo for 2021

I byrådets forslag til budsjett for 2021 skulle Oslo Origo jobbe mot to overordnede mål, *innbyggerne møter sammenhengende og tilgjengelige tjenester der medarbeidere har riktig kompetanse og nok tid og digitale tjenester er innbyggerorienterte*. Det ble gitt to tiltak til hvert av målene. Disse er gjengitt under der de to første tiltakene var rettet mot det første målet og de to siste mot det andre målet.

- Vi løser innbyggernes behov uavhengig av offentlig sektors organisering.
- Forsterke kommunens interne miljø og kompetanse innen utvikling av digitale løsninger og utforming av teknologi for innbyggertjenester
- Vi forstår innbyggerne og tilbyr våre tjenester når de trenger og ønsker det.

- Selvbetjent, tilgjengelig og sikker felles tjenesteplattform. Hver tjeneste som tilbys, skal bygges på Oslo kommunes felles tjenesteplattform.

I tildelingsbrevet fra Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester til Oslo Origo ble tiltakene presisert.

- Oslo Origo skal i sitt endringsarbeid være tjenestenære. Origo skal støtte opp under etablering av tjenestenære digitale miljøer i kommunen.
- *Origo skal jobbe etter smidig metode og bidra til å bygge kompetanse på dette i kommunen. Origo skal være en lærende organisasjon og bidra til å spre og dele kunnskap i Oslo kommune og med våre samarbeidspartnere.*
- *Å utvikle tjenester basert på innbyggernes behov står sentralt i Origos oppdrag. Origo skal støtte opp under arbeid med å identifisere brukerbehov og kartlegge brukerreiser i kommunen.*
- Resultatindikator: innbyggertilfredshet målt med sentrale digitale innbyggertjenester utviklet av Origo

Mål og krav gitt til Oslo Origo for 2022

Målene i byrådets forslag til budsjett for 2022 var de samme som for 2021, men tiltakene var endret. Disse er gjengitt under der de to første tiltakene var rettet mot det første målet og de to siste mot det andre målet.

- Etablere og videreføre samarbeid med utvalgte sektorer for å bygge opp tjenestenære digitale miljøer, herunder åpen by, foreldre i Oslo og tilgang til barnehage
- Gjennom satsingen rundt «Helsedata i Oslo» skal Origo jobbe sammen med tjenestesiden forbedre brukerreisen rundt legevaktmottak
- Jobbe helhetlig med viktige brukerreiser for å sikre at innbyggerbehov blir forstått og kan danne grunnlag for utvikling
- Forsterke kommunens interne miljø og kompetanse innen utvikling av digitale løsninger og utforming av teknologi for innbyggertjenester

Tiltakene for 2022 markerte en strategisk endring. Ifølge budsjettforslaget skulle det arbeides mindre med de digitale fellesløsningene til fordel for tettere samarbeid med virksomhetene med sikte på utvalgte brukerreiser og arbeidsprosesser knyttet til disse. Bakgrunnen for endringen var ifølge budsjettforslaget at selv om fellesløsningene hadde vært viktige for å skape fart og helhet i digitaliseringsarbeidet, var dette ikke tilstrekkelig i arbeidet med digital transformasjon av kommunen og dens virksomheter.

I tildelingsbrevet for 2022 ble det for første gang vist til produktområdene. Vi gjengir her føringene som ble gitt for de tre produktområdene vi har sett nærmere på i undersøkelsen.

Når det gjelder *Bo hjemme lenger*, viste tildelingsbrevet for 2022 til at eldrebølgen ville legge press på personalressurser og helseinstitusjoner i årene framover. Kommunen hadde behov for å legge til rette for forebyggende tiltak som bidro til at eldre kunne bo trygt hjemme lenger. Produktområdet *Bo hjemme lenger* skulle bidra med digitale produkter som gjorde det enklere for eldre å orientere seg i kommunens tjenestetilbud og få informasjon om tilbud tilpasset sine behov. Produktområdet skulle rette seg inn mot tre målgrupper:

- Eldre innbyggere som ønsker å bo hjemme lenger
- Ansatte i bydelssektoren

- Pårørende

Tilgang til barnehage skulle bidra til å gjøre tilgangen til rettighetsbaserte tjenester innen barnehage enklere og raskere ved å forbedre den helhetlige innbyggerreisen og ved hjelp av dataflyt og automatisering. Dette skulle gi foresatte en bedre opplevelse av søknadsprosessen for barnehageplass, effektivisere søknadsprosessene for ansatte i bydeler og på kontaktsenter. Produktområdet skulle rette seg inn mot to målgrupper:

- Foreldre med barn i barnehagealder (0–6 år)
- Ansatte ved opptakskontorene i bydelene

For *Åpen by* ble det vist til at tilgang på lokaler var en av de største utfordringene for frivilligheten i Oslo. Det var stor konkurranse om lån av kommunens lokaler og mange aktører som har behov for et sted å være. Samtidig så opplevdes det som vanskelig å få oversikt over hvilke kommunale lokaler som var tilgjengelige, og hvem man skulle kontakte for å få tilgang til lokalene. Videre ble det vist til at produktområdet besto av to team som jobber med utvikling av henholdsvis Oslonøkkelen og Bookingløsningen. Sammen skulle disse to digitale løsningene bidra til å forbedre og forenkle frivillighetens behov for oversikt, booking og tilgang til kommunens lokaler. Med Oslonøkkelen støttet området også tjenesteutvikling av meråpne og selvbetjente tjenester. Produktområdet skulle rette seg inn mot tre hovedmålgrupper:

- Frivillige lag og organisasjoner som trenger lokaler til sin aktivitet
- Innbyggere som benytter seg av kommunens meråpne tjenester
- Ansatte i de kommunens meråpne tjenester samt ansatte i virksomheter som låner/leier ut kommunens lokaler

Ovennevnte strategiendring var tema i flere møter mellom Oslo Origo og byrådsavdelingen. Det kom fram at strategiendringen var en dreining fra målbildet for digitaliseringsarbeidet «bort fra digitale fellesløsninger til fordel for tjenestenære satsinger i tett samspill med virksomhetene, med fokus på noen utvalgte, viktige innbyggerbehov og problemstillinger». Det kom videre fram at konsekvensene blant annet var mindre satsing på proaktive meldinger, og at Oslo Origos digitalisering av skjemaer samt Min side ville fases ut.

Mål og krav gitt til Oslo Origo for 2023

Hovedmål og tiltak gitt i byrådets forslag til budsjett for 2023 hadde en annen ordlyd, men var innholdsmessig likt som for 2022.

I tildelingsbrevet for 2023 var tiltakene presisert. Det ble gitt presiseringer knyttet til de enkelte produktområdene. Ifølge seksjonssjef i Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester har det vært en prosess fra Oslo Origo ble opprettet som etat, der det har vært en utvikling som har ledet til mer operasjonalisering i tildelingsbrevene. Dette har ifølge seksjonssjefen vært et virkemiddel for å få til omforent forståelse av etatens videre utvikling. Dette hadde sin bakgrunn i at Oslo Origo kom fra en prosjektorganisering, og det ble vurdert at de hadde behov for tid til å etablere seg som etat innenfor nye rammer og også vurdere innen denne konteksten hvordan kompetansemiljøet kunne utnyttes best mulig, herunder hvor vide eller stramme rammer som ville være hensiktsmessig. Ettersom det ble tydelig at det var utfordringer med framdriften på flere av områdene etaten arbeidet med, samt at resultatene var mer begrenset enn forventet, var det ønskelig å gi flere styringssignaler. Seksjonssjefen vurderte at det hadde vært behov for å stramme prosessene noe inn, noe som medførte at det i tildelingsbrevet for 2023 ble gitt flere tydelige tidsfrister.

Vi har under gjengitt presiseringene som ble gitt for de tre produktområdene vi har undersøkt nærmere.

For området *Bo hjemme lenger* ble det gitt følgende presiseringer i tildelingsbrevet:

- Innføre digital søknad om helse- og omsorgstjenester hos bydelene for å forenkle innbyggernes prosess for å søke, øke tilgjengeligheten gjennom å tilby et digitalt alternativ samt frigjøre tid for bydelene knyttet til å ta imot søknader
- Prosess for innføring av digital søknad skulle testes sammen med to bydeler innen utløpet av første kvartal 2023.
- Innføring av digital søknad i øvrige bydeler skulle gjennomføres innen utgangen av fjerde kvartal.
- Den digitale søknaden skulle gjennom året videreutvikles med mål om å frigjøre ytterligere tid til bydelenes håndtering av søknader, forbedre brukeropplevelsen og innbyggerorientering i prosessen, samt generere data som kunne brukes til videre tjeneste- og produktutvikling.

For produktområdet *Tilgang til barnehage* ble det gitt følgende presiseringer:

- I løpet av første halvår 2023 skulle produktområdet videreutvikle løsningen for resøknaden som ble lansert for barnehageåret 2022/2023 våren 2022. Videreutviklingen skulle gjøre løsningen mer robust og bidra til at målgruppen opplevde resøknadsprosessen som trygg, forutsigbar og enkel.
- I løpet av første tertial 2023 bidra til at foreldre med barn i målgruppen for barnehagedeltakelse proaktivt fikk tilpasset personlig informasjon om tilbudet
- I løpet av 2023 bidra til at foreldre fant tilpasset og relevant informasjon om barnehage på Oslo kommunes nettsider, herunder personlig informasjon på innloggede flater
- Videreutvikle den digitale saksflaten med flere funksjoner for å støtte saksbehandlerne i behandlingen av søknader

For produktområdet *Åpen by* ble det gitt følgende presiseringer:

- I løpet av første halvår 2023 skulle produktområdet etablere en velfungerende, sammenhengende og selvbetjent brukerreise bestående av de to produktene Bookingløsning og Oslonøkkelen.
- I løpet av første halvår 2023 skulle produktområdet etablere fullstendig oversikt over kommunens lokaler til utlån og leie på kommunens nettsider.
- I løpet av 2023 skulle produktområdet utarbeide og teste samarbeidsmodell hvor Oslobygg hadde rådgivende rolle knyttet til adgangskontroll for virksomheter som trengte støtte ved etablering og drift av Oslonøkkelen.
- I løpet av 2023 skulle produktområdet gjennomføre pilot på samarbeidsmodell for utbredelse og skalering, primært med bydeler, men også andre etater.
- I løpet av 2023 skulle produktområdet arbeide for at løsningene i større grad kunne innføres selvbetjent av virksomheter.
- Bidra i arbeid med revidering av eksisterende forskrift i forbindelse med utlån av lokaler slik at bookingløsningen enklere kunne tas i bruk på flere av kommunens lokaler

**c) Krav til Oslo Origos digitaliseringsarbeid
Smidig metodikk**

Som nevnt ovenfor har det siden oppstart av Oslo Origo som et prosjekt underlagt Byrådsavdeling for finans vært en forutsetning at Oslo Origo skal jobbe etter smidig metodikk. I tildelingsbrev for både 2021 og 2022 framgikk det at Origo skulle jobbe etter smidige metoder og bidra til å bygge kompetanse på dette i kommunen.

På spørsmål om Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester har vurdert handlingsrommet for å jobbe smidig gitt kommunens øvrige føringer, som *Instruks for investeringer* og *Instruks for virksomhetsstyring*, peker avdelingen på at det har vært og er en større offentlig debatt om mulige utfordringer knyttet til å jobbe smidig i offentlig sektor. Andelingen opplyser at problemstillingen på generelt nivå har vært diskutert i avdelingen, men at den ikke har vært eksplisitt tematisert, heller ikke i dialog med etaten. Det har vært lagt til grunn at etaten løfter motsetninger mellom etterlevelse av føringen om å jobbe smidig og etterlevelse av andre gjeldende krav, i den grad det blir en problemstilling.

6.2.2 Følge opp resultater og framdrift og iverksette korrigerende tiltak

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester avholdt i 2021 fem etatsstyringsmøter med Oslo Origo og tre kontaktmøter. I 2022 ble det avholdt fire etatsstyringsmøter og fem kontaktmøter.

Det framgår av agenda for møtene og av vedlagte presentasjoner at byrådsavdelingen jevnlig innhentet informasjon om status på etatens arbeid, herunder informasjon om framdrift og resultater. I en del sammenhenger framkommer også informasjon om risiko eller utfordringer som kan påvirke resultatoppnåelsen.

Tema for fagmøtene i 2022 var felles forståelse av tildelingsbrev samt drøftingssaker om dokumentasjon av effekter av etatens satsinger og om etatens samarbeid med tjeneste/fagsiden i kommunen. Det ble ikke ført referat fra fagmøtene, og Kommunerevisjonen har ikke sett dokumentasjon på eventuelle korrigerende tiltak fra byrådsavdelingen dersom dette var aktuelt.

Tema i kontaktmøter og etatsstyringsmøter omfattet jevnlig redegjørelser for status for etatens arbeid. Det framgår også av møtedokumentasjonen at temaer som hindringer og muligheter i etatens arbeid ble presentert og diskutert.

I referatene fra møtene framgår i hovedsak ikke byrådsavdelingens vurderinger eller konklusjoner for temaene som ble diskutert. Det finnes likevel eksempler på punkter i referatet om korrigerende handlinger det er enighet om eller som byrådsavdelingen instruerer om, for eksempel:

- I referat for etatsstyringsmøte 24.03.2021 og i kontaktmøte 10.10.2021 framkom at byråden ga føringer for etatens dialog med øvrige sektorer i kommunen.
- I referat for etatsstyringsmøte 28.02.2022 framkom at spørsmålet om grunnleggende prinsipper og kriterier for valg og endring av produktsatsingene i Origo hadde vært tema i styringsdialogen.
- I referat for kontaktmøte 09.03.2022 framkom at byrådsavdelingen ba om at overordnede krav og føringer i kommunen ble tatt inn i etatens virksomhetsplan.
- I referat for etatsstyringsmøte 20.04.2022 ble det pekt på etatens skriftlige omtale av korrigerende tiltak for et av produktområdene.
- I referat for kontaktmøte 09.11.2022 framkom at byrådsavdelingen etterspurte informasjon om etatens oppfølging av utfordringer presentert i møtet, og at dette skulle følges opp i videre styringsdialog.

6.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Gjennom Historien om Tim har kommunens digitaliseringsarbeid, herunder Oslo Origos, hatt en klar visjon for hvordan kommunen ønsker å framstå digitalt. Retningen har med andre ord vært tydelig. Målene som er satt i tildelingsbrevene, har også blitt tydeligere i løpet av undersøkelsesperioden. Vi mener likevel at målene for 2021 og 2022 ikke har vært tilstrekkelig tydelige knyttet til etatens bidrag for å realisere Historien om Tim for de årene. Dette har gitt byrådsavdelingen et svakere grunnlag for oppfølgingen av etatens framdrift i denne perioden.

Vi merker oss at det i tildelingsbrevet for 2023 var gitt vesentlig mer detaljerte krav til Oslo Origo. I utgangspunktet kan det reises spørsmål om tildelingsbrevet for 2023 var for detaljert ut fra prinsippene om mål- og resultatstyring, men vi merker oss byrådsavdelingens uttalelser om at utfordringer knyttet til framdrift i Oslo Origos arbeid gjorde dette nødvendig.

Det har vært regelmessige møter mellom Oslo Origo og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester som ga et tilstrekkelig grunnlag for byrådsavdelingens oppfølging av etaten. Vi ser eksempler på at det er gitt styringssignaler i disse møtene, men vi reiser likevel spørsmål ved om byrådsavdelingen har fulgt opp resultater og framdrift i tilstrekkelig grad. Vi reiser spørsmålet på bakgrunn av to forhold. Det første tar utgangspunkt i føringen om å jobbe etter smidig metodikk. Kommunerevisjonen er enig i at denne metodikken i utgangspunktet kan være en egnet metode for digitaliseringsprosjekter, men metoden gir risiko for at andre av kommunens føringer ikke blir fulgt, jf. omtale i kapittel 3. Det at beslutningsgrunnlaget for valg av produktområder hadde svakheter, aktualiserer dette. Etter vår vurdering hadde ikke byrådsavdelingen fulgt opp dette i tilstrekkelig grad. Videre vurderer vi i kapittel 4.3 at Oslo Origos framdrift i arbeidet med å realisere Historien om Tim synes å ha vært for lav per våren 2023 tatt i betraktning at Oslo Origo har eksistert siden 2017 med en samlet ressursbruk på om lag 750 millioner kroner. Som omtalt over ble etatens mål etter Kommunerevisjonens vurdering tydeligere i undersøkelsesperioden. Vi kan imidlertid ikke se at byrådsavdelingen i sin styringsdialog i tilstrekkelig grad har tatt opp manglende framdrift og iverksatt korrigerende tiltak for etaten før arbeidet med tildelingsbrevet for 2023 startet.

7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjoner

Kommunerevisjonen har undersøkt om framdrift og resultater i Oslo Origos digitaliseringsarbeid er i tråd med forventninger og mål, og om byråden for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av etaten har vært egnet til å oppnå best mulig resultater av digitaliseringsarbeidet. Undersøkellesperioden har i hovedsak vært fra andre halvår 2021 til og med første kvartal 2023..

Gjennom Historien om Tim har kommunens digitaliseringsarbeid, herunder Oslo Origos, hatt en klar visjon for hvordan kommunen ønsker å framstå digitalt. Retningen har med andre ord vært tydelig. Byrådens mål i tildelingsbrevene har blitt tydeligere i undersøkelsesperioden. Kommunerevisjonen mener likevel at målene ikke i tilstrekkelig grad belyste hvor langt det var forventet at Oslo Origo skulle komme i å realisere Historien om Tim. Dette ga byrådsavdelingen et svakere grunnlag for å følge opp Oslo Origos arbeid med å realisere Historien om Tim. Kommunerevisjonen merker seg at det i tildelingsbrevet for 2023 var gitt vesentlig mer detaljerte krav til Oslo Origo. I utgangspunktet kan det reises spørsmål om tildelingsbrevet for 2023 var for detaljert ut fra prinsippene om mål- og resultatstyring, men Kommunerevisjonen merker seg byrådsavdelingens uttalelser om at utfordringer knyttet til framdrift i Oslo Origos arbeid gjorde dette nødvendig.

Undersøkelsen viser at Oslo Origo hadde bidratt til digitaliseringen av Oslo kommune innenfor utvalgte områder og syntes å ha lagt et godt grunnlag for sitt videre arbeid. Det var etablert et styringssystem som bidro til å overvåke framdrift og langt på vei effekter av Oslo Origos arbeid med digitalisering. Videre hadde Oslo Origo etablert et kompetansemiljø i et krevende marked.

Undersøkelsen viser at Oslo Origo vurderte hvilke områder nytten av digitalisering av Oslo kommune er størst, ved å bruke kriterier for valg av produktområder. De valgte produktområdene synes å oppfylle kriteriene som ble satt. Oslo Origos beslutningsgrunnlag for valg av satsingsområder hadde imidlertid svakheter. Det framkom ikke hvorfor produktområder ikke er valgt gjennom for eksempel kostnads- og nyttevurderinger eller andre sammenligninger. Dette gir risiko for at det er områder der effekten av digitalisering er større. Videre gir det risiko for manglende forståelse for valget innenfor de områdene som ikke ble valgt.

Ved valg av digitale løsninger innenfor produktområdene hadde begge produktområdene Kommunerevisjonen undersøkte, gjort innsiktsanalyser. Disse var samlet sett egnet til å gi informasjon om områder der nytten av digitalisering var størst. I ett av produktområdene synes det ikke har vært tilstrekkelig kommunikasjon underveis på tvers av kommunen. Dette kan ha medvirket til at det tok lengre tid enn nødvendig før Oslo Origo kom i gang med arbeidet.

Kommunerevisjonen oppfatter av Historien om Tim at Tim skal slippe å registrere informasjon som kommunen allerede har innhentet i en annen sammenheng. Videre skal Tim få informasjon om tjenester han har behov for eller rett på, uten å selv måtte oppsøke dette. Dette var i liten grad realisert. Dette gjaldt ikke bare totalt sett, men også innenfor områdene Kommunerevisjonen har undersøkt. Oslo Origo hadde levert

tydelige bidrag innenfor sine satsingsområder. Oslo Origo hadde imidlertid arbeidet med digitalisering av Oslo kommune siden 2017 med samlede utgifter på om lag 750 millioner kroner. Videre hadde flere av de digitale løsningene som var utviklet, blitt avsluttet. I lys av dette synes Oslo Origos samlede bidrag til digitaliseringen av Oslo kommune samlet sett å være for lav. Kommunerevisjonen reiser derfor spørsmål om Oslo Origo samlet sett har utnyttet sine ressurser tilstrekkelig effektivt.

Oslo Origo jobbet ikke med gevinstrealisering på den tradisjonelle måten som veiledere og annen beste praksis legger opp til. Flere av aktivitetene som inngår i gevinstrealisering, var imidlertid utført, eksempelvis var det lagt til rette for og gjennomført målinger av effekter av digitaliseringen. Kommunerevisjonen merker seg at det hadde vært jevnlig kontakt med tjenestesiden som framsto som relevant. Det var imidlertid ikke i tilstrekkelig grad lagt opp til systematisk arbeid med tiltak som kunne bidra til at gevinster ble realisert. Det ble ikke utarbeidet gevinstrealiseringsplaner, som kunne bidratt til behov for å synliggjøre nødvendige tiltak. Samlet sett gir dette risiko for at gevinstene av digitaliseringen blir mindre enn de kunne blitt.

I Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenesters oppfølging av Oslo Origo har det vært regelmessige møter, som byrådsavdelingen brukte i sin oppfølging av etaten. Kommunerevisjonen reiser likevel spørsmål ved om byrådsavdelingen har fulgt opp resultater og framdrift i tilstrekkelig grad. Føringer om at Oslo Origo skulle arbeide smidig, ga risiko for at andre kommunale føringer ikke ble fulgt. Videre synes Oslo Origos framdrift i arbeidet med å realisere Historien om Tim å ha vært for lav per våren 2023. Kommunerevisjonen kan ikke se at byrådsavdelingen i sin styringsdialog i tilstrekkelig grad har tatt opp dette og iverksatt korrigerende tiltak.

7.2 Anbefalinger

Kommunerevisjonen anbefaler Oslo Origo å

- i framtidige utvelgelser av satsinger i større grad vurdere ulike tiltak opp mot hverandre for å identifisere hvor nytten av digitaliseringen er størst
- iverksette tiltak som sørger for større framdrift i digitaliseringen av Oslo kommune
- iverksette tiltak som bidrar til en mer systematisk tilnærming til å realisere gevinster av digitaliseringen

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester å

- vurdere hvordan bruk av smidig metode harmonerer med kommunens øvrige føringer, og iverksette nødvendige tiltak i de tilfeller det ikke harmonerer
- i større grad følge opp framdriften i Oslo Origos digitaliseringsarbeid i styringsdialogen og iverksette korrigerende tiltak om nødvendig

8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo. I dette kapitlet presenterer og vurderer Kommunerevisjonen sentrale momenter i uttalelsene. Uttalelsene er i sin helhet vedlagt rapport i vedlegg 3 og 4.

8.1 Byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

8.1.1 Byrådets uttalelse

Byråden oppfatter rapporten som svært nyttig og mener den synliggjør noen svært sentrale utfordringer og styringsdilemmaer ved å drive smidig utvikling i offentlig sektor. Byråden mener at Kommunerevisjonen har tilstrebet å finne balanse i utledningen av revisjonskriteriene for å hensynte at Oslo Origo benytter smidig tilnærming. Vurderingene Kommunerevisjonen har gjort på dette temaet vil bli benyttet i byrådsavdelingens arbeid med å forbedre styringen av satsinger og tiltak hvor smidig metodikk benyttes. Byråden skriver videre at rapporten vil bli sendt øvrige byrådsavdelinger, Helseetaten, Sykehjemsetaten og bydelene til orientering. Dette med tanke på at Oslo Origo har en sektorovergripende rolle og samarbeider tett med bydelene og etater om tjenesteutvikling, og at det ligger mye læring i rapportens vurderinger og konklusjoner.

Byråden viser til at byrådsavdelingen overtok ansvaret for Oslo Origo 1. januar 2020, og mener derfor det framstår som lite balansert at hennes byrådsavdeling tillegges ansvar for Oslo Origos ressursbruk i hele perioden fra 2017.

Byråden peker på at Oslo Origo ble etablert som etat 1. januar 2020 og at dette i seg selv var et viktig grep for å sikre bedre styring med Oslo Origos prioriteringer og ressursbruk. Byråden viser til at koronapandemien krevde mye av Oslo Origo og byrådsavdelingen, noe som gjorde at arbeidet med å etablere gode rutiner for etatsoppfølging av en etat med et bredt tverrsektorielt ansvar var krevende.

Byråden viser til at samtidig med at Oslo Origo ble etablert som etat ble det gjort en viktig strategisk endring i Oslo Origos portefølje. Det ble foretatt en retningsendring fra fokus på fellesløsninger til tjenestenære løsninger på kommunens kjernevirksomhet. Dette førte til at virksomhetenes reelle behov i større grad ble lagt til grunn for prioriteringer og retningsvalg. Etter byrådets vurdering var denne retningsendringen et viktig styringsgrep som kunne vært bedre fremhevet i Kommunerevisjonens vurderinger.

I rapporten er det vist til at Oslo Origo oppfatter styringsdialogen som forsinkende, eksempelvis knyttet til etablering av nye satsinger under programområdet Bo hjemme lenger. I den forbindelse understreker byråden at tidsbruken også knytter seg til forsinkelser i Origos leveranser, og behov for utsettelse fordi beslutningsunderlaget ble vurdert å være utilstrekkelig. Byråden viser til at dette var bakgrunnen for styringssignaler fra hennes byrådsavdeling der etatene ble bedt om å avklare hvordan et samarbeid på dette området kunne innrettes. Byråden støtter Kommunerevisjonens vurdering om at raskere og tettere samarbeid med andre deler av kommunen kunne bidratt til større fremdrift i etablering av nye satsingsområder i etaten.

Byråden var enig i Kommunerevisjonens vurdering om at målene for 2021 og 2022 ikke har vært tilstrekkelig tydelige til etatens bidrag for å realisere Historien om Tim, og at dette har gitt byrådsavdelingen et svakere grunnlag for oppfølgingen av etatens framdrift i denne perioden. Byråden er glad for at Kommunerevisjonen har fanget opp og vurdert flere av de styringstiltakene som hennes byrådsavdeling iverksatte i 2022 og 2023. Byråden har tro på at disse tiltakene vil gi bedre styringsinformasjon og bedre risikovurderinger av produktområder som krever tettere oppfølging og et bedre grunnlag for å sette inn korrigerende tiltak.

Byråden viser til at det flere steder i rapporten synliggjøres at Oslo Origos resultater og fremdrift er avhengig av ressursinnsats, prioriteringer og avklaringer hos virksomhetene de samarbeider med. Byråden mener at det faktum at byrådsavdelingen har få virkemidler når det gjelder å påvirke bydelenes prioriteringer, eller prioriteringene i virksomheter som er underlagt andre byrådsavdelinger, bør tillegges vekt i vurderingene knyttet til kriteriet om at byrådsavdelingen skal følge opp Oslo Origos resultater og iverksette korrigerende tiltak ved behov.

Byråden mener det ville vært en styrke for undersøkelsen om den også hadde undersøkt produktområdet Helsedata i Oslo nærmere. Byråden viser til at dette er framhevet som en høyt prioritert satsing i budsjettet for 2023. Ifølge byråden er det i perioden oppnådd viktige resultater for kommunen, og det har vært iverksatt en rekke korrigerende tiltak fra byrådsavdelingen for å sikre at etaten har fremdrift i arbeidet. Byråden mener det kunne gitt nyttig læring å få Kommunerevisjonens vurdering av revisjonskriteriene på dette området.

Utover det som fremkommer over, varsler byråden at den endelige rapporten ville bli lagt til grunn for videreutviklingen av byrådsavdelingens styringsdialog og virksomhetsstyringen av Oslo Origo. I tillegg vil byråden iverksette følgende tiltak:

- Innhente kunnskap fra andre store offentlige virksomheter som har erfaring med styringsmessige dilemmaer ved å drive smidig utvikling.
- Sikre at kunnskapsbaserte og balanserte beslutningsgrunnlag legges til grunn for prioriteringer og valg av produktområder
- Samarbeid med andre byrådsavdelinger om å utarbeide prinsipper for smidig tilnærming og kontinuerlig utvikling som harmonerer bedre med kommunens øvrige styringsmessige føringer.
- Samarbeid med andre byrådsavdelinger om formuleringer av mål og tiltak i Sak 1, tildelingsbrev og andre styringsdokumenter, med sikte på at de skal være bedre egnet som styring av virksomheter og arbeidsprosesser som er i kontinuerlig utvikling.
- Etterspørre mer helhetlige og systematiske kost-nytte vurderinger av nye områder/satsinger/tiltak før de settes i gang og som inkluderer virksomhetenes egne vurderinger av kost-nytte.
- Etterspørre produktområdenes rapportering på effekter
- Etterspørre produktområdenes ressursbruk og etatens egenvurdering av forholdet mellom ressursinnsats og leveranser

Byrådsavdelingen vil umiddelbart innarbeide tiltakene der de tidsmessig hører hjemme i byrådsavdelingens og Oslo Origos årshjul, og tiltakene vil så bli fulgt opp i styringsdialogen gjennom 2023 og 2024. Byråden vurderer at tiltaket som er gitt i

kulepunkt tre vil ha en lengre tidshorisont enn de øvrige, slik at dette vil være iverksatt i løpet av første halvår 2025.

8.1.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen har undersøkt Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av Oslo Origo i den tiden byrådsavdelingen har hatt Oslo Origo som underliggende etat. Kommunerevisjonen mener dette kom tydelig frem i rapportens sammendrag og i kapittel 1.5. I lys av byrådets uttalelse har Kommunerevisjonen lagt inn en tilsvarende presisering innledningsvis i kapittel 6 og i rapportens konklusjonskapittel.

Byråden uttaler at både etableringen av Oslo Origo som etat og dreiningen i retning av mer tjenestenære løsninger i etatens portefølje var viktige styringsmessige grep. Kommunerevisjonens merker seg at byråden i den forbindelse mener retningsendringen kunne vært bedre framhevet i rapportens vurderinger. Kommunerevisjonen vil peke på at undersøkelsesperioden i hovedsak var fra 2021 til og med første kvartal 2023, slik at etableringen av etaten i stor grad falt utenfor undersøkelsesperioden. Kommunerevisjonen er enig i at en retningsendring i etatens strategi var et viktig styringsgrep. Kommunerevisjonen vil i den sammenheng peke på at det er iboende risikoer knyttet til alt endringsarbeid, og at en strategisk retningsendring derfor kan ha gitt økt behov for overordnet styring i denne perioden.

Kommunerevisjonen er innforstått med at byrådsavdelingen har begrenset med virkemidler når det gjelder å påvirke bydelenes prioriteringer, eller prioriteringene i virksomheter som er underlagt andre byrådsavdelinger. Etter Kommunerevisjonens vurdering betyr ikke det nødvendigvis at den ikke har mulighet til å påvirke, særlig når det dreier seg om bistand til å digitalisere tjenesteområder siden dette dreier seg om tjenester som i stor grad er tjenester finansiert over Oslo Origos budsjetter. Kommunerevisjonen merker seg i den forbindelse at byråden varsler flere tiltak knyttet til informasjon til og samarbeid med andre byrådsavdelinger.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden mente det ville være en styrke om også produktområdet Helsedata hadde vært inkludert i undersøkelsen. Av ressurs hensyn var det nødvendig å begrense undersøkelsen til tre områder. Vi la til grunn at de valgte produktområdene skulle være viktige områder for digitalisering, og være representative for Oslo Origos praksis for valg av produktområder. Vårt inntrykk var at Helsedata i Oslo skilte seg ut ved at det i større grad var initiert på byrådsavdelingsnivå, og dette produktområdet ble derfor ikke inkludert. Kommunerevisjonen er imidlertid enig i at inkludering av Helsedata i Oslo i rapporten kunne ytterligere belyse etatens arbeid og byrådsavdelingens styring.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden har tro på at styringstiltakene byrådsavdelingen iverksatte i 2022 og 2023 vil gi bedre styringsinformasjon og bedre risikovurderinger av produktområder som krever tettere oppfølging og et bedre grunnlag for å sette inn korrigerende tiltak.

Byrådets varslede tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger.

8.2 Oslo Origo

8.2.1 Oslo Origos uttalelse

Oslo Origo bemerker at Kommunerevisjonen har gjort et godt og grundig arbeid med revisjonen. Etaten kjenner seg igjen i problemstillingene som revisjonen tar opp.

Oslo Origo peker på at dersom kommunen og det offentlige skal lykkes med digital transformasjon og jobbe fremtidsrettet med digitalisering, må man over tid tilpasse de tradisjonelle styringsmekanismene til moderne smidige metoder for produkt- og tjenesteutvikling. Etaten oppgir at dette er problemstillinger etaten har et bevisst forhold til i dialog med både egen byrådsavdeling og andre i, og utenfor, kommunen for å finne gode praktiske løsninger på disse utfordringene.

Når det gjelder Kommunerevisjonens vurderinger av beslutningsgrunnlag for prioritering av digitale løsninger, peker Oslo Origo på at prioritering av fokusområder og behov skjer i samspill med ansvarlige byrådsavdelinger og tjenesteeiere som en del av budsjettarbeidet. Retningsendringen fra fellesløsninger til tjenestenært fokus på noen prioriterte områder ble ifølge Oslo Origo kommunisert og forankret med Origos referansegruppe ved kommunaldirektørene, samt at det var en kontinuerlig dialog rundt dette i både etatsstyringsmøter, kontaktmøter og i dialogen med øvrige virksomheter. Etaten oppfatter at denne retningsendringen er riktig, og oppgir at tilbakemeldingene er at Oslo Origos profil og rolle i kommunens digitaliseringsarbeid i dag er mye tydeligere enn tidligere. Etaten varslers at den vil ta med seg innspillet fra Kommunerevisjonen og vurdere tiltak som bidrar til å forbedre beslutningsgrunnlagene, se mer om tiltak nedenfor.

Oslo Origo er overordnet enig med Kommunerevisjonen i at det er ønskelig at framdriften i kommunens digitaliseringsarbeid var enda høyere. I sin uttalelse peker etaten på årsaker til dette, deriblant den organisatoriske kompleksiteten i kommunen, og på at etaten aktivt jobber med samarbeidsmodeller for å løse utfordringer knyttet til framdrift.

Når det gjelder vurderingen om at Historien om Tim i liten grad er realisert, mener Oslo Origo at Kommunerevisjonen i for stor grad har sett på visjonen som en kravspesifikasjon i stedet for å vurdere måloppnåelsen i lys av sektorenes og tjenestenes overordnede mål. Etaten leser rapporten som at vurderingene ble gjort ut fra antall løsninger som er lansert. Etaten stiller spørsmål ved om dette er riktig utgangspunkt for å vurdere samlet måloppnåelse. Etaten peker på at arbeidet innebærer å løse komplekse organisatoriske utfordringer som krever endringer i måten kommunen leverer tjenester på. Videre viser Oslo Origo til Kommunerevisjonens vurdering rundt løsninger som er avviklet, og peker på at disse er avviklet som en konsekvens av tidligere læring og forbedring, og i så måte er et eksempel på smidig utviklingsarbeid. Etaten peker imidlertid på at teknologien og kompetansen ikke er tapt. Som et eksempel peker Oslo Origo på at teknologien bak proaktive meldinger har blitt benyttet av flere team også etter avviklingen av teknologien som satsingsområde. Oslo Origo viser videre til arbeidet med blant annet grunnleggende infrastruktur, løse hindringer knyttet til regelverk, og arbeid knyttet til nasjonale digitaliseringsløp hvor Oslo kommune tar et ekstra ansvar på vegne av kommune-Norge. Oslo Origo uttrykker stor tro på at kommunen vil høste gevinster av dette arbeidet i årene framover.

Oslo Origo mener Kommunerevisjonens fremstilling av at Oslo Origo har jobbet med digitalisering av Oslo kommune helt siden 2017, og at måloppnåelsen innenfor dagens produktområder derfor er lavere enn forventet, bør nyanseres. Oslo Origo viser blant annet til at den ble opprettet som et prosjekt i januar 2017, og at det da kun var noen få interne ressurser. Etaten mener at den fram til 2019 derfor hadde en begrenset operasjon hvor prosjektet primært jobbet med utvalgte lederutviklings- og organisasjonsutviklingsprogrammer i tillegg til rekruttering av ansatte samt med å redusere konsulentandelen for å bygge opp eget kompetansemiljø. Da Oslo Origo ble etablert som en etat i 2020 ble det ifølge etaten igangsatt et arbeid med en strategisk retningsendring som innebar en vridning av et nedarvet fokus på fellesløsninger, til økt fokus på kommunens kjernevirksomhet innenfor utvalgte tjenesteområder. Dette tillot etaten å rette fokuset mot helhetlig digital transformasjon og ikke bare fragmentert digitalisering.

I sin uttalelse viser Oslo Origo til årsaker til at et av innsiktsarbeidene har tatt lang tid. Videre deler Oslo Origo Kommunerevisjonens vurderinger knyttet til at tjenestesiden er de som kjenner behov og problemstillinger best, og at etaten i enda større grad bør nyttiggjøre seg denne kompetansen og innsikten. Etaten viser til at det er en balansegang mellom denne nyttiggjøringen og at teknologene som skal utvikle løsningene innehar sektorkompetanse på de tjenestene kommunen leverer.

Oslo Origo gir i brevet en forklaring på at den ikke har jobbet med gevinstrealisering i tradisjonell forstand. Dette skyldes at Oslo Origo ikke jobber etter tradisjonell prosjektmetodikk, men etter smidige metoder der gevinstene tas ut fortløpende gjennom kontinuerlige forbedringer. Etaten mener den like fullt er opptatt av, og jobber aktivt med, å identifisere, planlegge, realisere og dokumentere gevinstene av digitaliseringsarbeidet. Etaten jobber også kontinuerlig med å vurdere hvordan den kan tilpasse smidige metoder til å oppnå hensikten som ligger til grunn for tradisjonell gevinstrealiseringsmetodikk.

Oslo Origo varslar følgende tiltak:

- gjennomføre evaluering av hvordan beslutningsgrunnlag kan forbedres ved å tydeliggjøre vurdering av alternativer og hvordan disse er prioritert opp mot hverandre. Etaten vil deretter implementere relevante tiltak for fremtidige beslutningsgrunnlag.
- iverksette tiltak som sikrer at tjenestens domenekompetanse raskere og i enda større grad nyttiggjøres ved oppstart av nye satsinger.
- fortsette pågående arbeid med å forbedre dagens samhandlingsmodeller. Formålet med samhandlingsmodellene er å etablere felles forståelse av mål og eierskap til tjenesteutviklings- og digitaliseringsarbeidet.
- være en aktiv bidragsyter i pågående initiativ som tar sikte på å sortere på, og gi en oversikt over, større pågående digitaliseringsinitiativer i kommunen. Målet er å sikre at kommunen får et felles fokus, øker tempoet og muliggjør bedre samhandling på tvers av virksomhetene.
- ta initiativ til et arbeid med relevante etater og byrådsavdelinger for å forenkle arbeidet rundt behandlingsansvar av data på tvers av virksomheter i Oslo kommune.
- etaten hadde identifisert noen utfordringer og svakheter i de konkrete prosessene

som den jobbet med og som skulle bidra til bedre og mer effektive innsiktsprosesser.

- gjennomføre kartlegging av dagens aktiviteter og praksis for å realisere gevinster opp mot gjeldende beste praksis for å avdekke forbedringsområder. Målet er å implementere relevante tiltak som sikrer mer systematisk tilnærming og legger enda bedre til rette for at gevinstene av digitaliseringsarbeidet realiseres.

Listen over tiltak er ifølge Oslo Origo ikke uttømmende, og etaten vil gjennomgå samtlige anbefalinger fra Kommunerevisjonen i detalj og ferdigstille forslag til ytterligere tiltak innen utgangen av 2023. Forvaltningsrevisjonsrapporten vil også bli et tema i årsberetningen for 2023 og 2024. I e-post av 7. september ble tidsperspektivet for gjennomføring av tiltakene som meldes klargjort. Oslo Origo melder at de definerte tiltakene listet opp over vil bli iverksatt i løpet av 2024.

Oslo Origo vurderer at metodene som er brukt i revisjonen er relevante, men opplever at det ville vært nyttig for Kommunerevisjonen dersom utvalget av produktområder som ble revidert også omfattet våre store satsingsområder som Helsedata, i tillegg til skjemarammeverket og Utviklingsopplevelser. Dette kunne ifølge etaten bidratt til å bedre belyse ressursbruk og måloppnåelse der Oslo Origo er kommet i fart.

I tillegg påpekte Oslo Origo at løsningene som var utviklet innenfor produktområdet Helsedata i Oslo allerede er tatt i bruk på dagens legevakt i Storgata.

8.2.2 Kommunerevisjonens vurderinger

Kommunerevisjonen vil påpeke at vurderingene om hvorvidt Historien om Tim er realisert, og hvorvidt Oslo Origo har utnyttet sine ressurser effektivt er to ulike vurderinger. I vurderingen av i hvilken grad Historien om Tim er realisert, er det etter vår vurdering naturlig å ta utgangspunkt i lanserte løsninger som bygger opp under historien. Når Kommunerevisjonen reiser spørsmål om hvorvidt Oslo Origo har utnyttet sine ressurser tilstrekkelig effektivt har vi lagt til grunn også de mer usynlige resultatene som Oslo Origo omtaler i sin uttalelse.

Kommunerevisjonen er enig i at det ville vært unyansert å kun se på antall år Oslo Origo har eksistert. Derfor har vi sett på dette sammen med totale ressurser som er brukt.

Kommunerevisjonen er enig i at det ville vært nyttig å inkludere flere områder i revisjonen. En begrensning til tre områder var imidlertid nødvendig ut fra et ressurs spørsmål. Utvalget ble gjort på bakgrunn av at det skulle være viktige områder for digitalisering, og som etter vår vurdering fremsto som representative for Oslo Origos praksis for valg av produktområder. Vi bemerker i den sammenheng at vi i kapittel 4 har inkludert resultater fra hele Oslo Origo, og ikke kun de tre produktområdene vi undersøkte nærmere. Vår vurdering er at rapporten samlet sett gir et tilstrekkelig bilde av Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune. Se for øvrig 8.1.2.

Kommunerevisjonen har justert faktabeskrivelsen i tråd med Oslo Origos uttalelse om at løsninger fra produktområdet Helsedata var implementert på dagens legevakt. Justeringene har ikke hatt betydning for Kommunerevisjonens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Oslo Origos tiltak synes relevante for Kommunerevisjonens anbefalinger
Kommunerevisjonen merker seg Oslo Origos uttalelse om at kommunen i større grad kan forvente gevinster av etatens arbeid i årene framover.

Referanser

Referanser fra Oslo kommune

Byrådets budsjettforslag for årene 2018–2023

Oslo kommunes *Instruks for investeringer*

Byrådssak 1057/08, *Instruks for internkontroll*

Byrådssak 1037/22, *Ny instruks for internkontroll*

Byrådssak 1038/14 *Instruks for beslutningsprosessen i investeringsprosesser*

Byrådssak 1070/15, *Instruks for virksomhetsstyring*

Byrådssak 1036/22, *Ny instruks for virksomhetsstyring*

Eksterne referanser

Beck et al., 2001, Manifestet for smidig programvareutvikling

Digitaliseringsdirektoratet, *Prosjektveiviseren*

Direktoratet for økonomistyring, *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter*

NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*

Tabelloversikt

Tabell 1 Antall årsverk i Oslo Origo i 2018–2023.....	22
Tabell 2 Oslo Origos utgifter i perioden 2018–2022. Tall i millioner kroner.	22

Figuroversikt

Figur 1 Organisasjonskart	11
Figur 2 Oversikt over produktområder med tilhørende produktteam	12

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er en betegnelse på de forventninger og krav Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger, det vil si de krav, normer og standarder som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes mot. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene i hovedsak utledet fra lover, forskrifter, kommunale vedtak, kommunens veiledere og anerkjente standarder for intern kontroll.

1.1 Problemstilling 1 – Er framdrift og resultater i Oslo Origos digitaliseringsarbeid i tråd med forventninger og mål?

Under problemstilling 1 vil følgende utledede kriterier ligge til grunn:

- Oslo Origo bør vurdere hvilke områder nytten av digitalisering av Oslo kommune er størst.
- Oslo Origo skal utnytte sine ressurser effektivt til å utvikle gode, digitale løsninger for å realisere kommunens visjon for digital transformasjon.
- Oslo Origo bør legge til rette for at gevinster av digitaliseringen blir realisert.

For å undersøke om Oslo Origo har utnyttet sine ressurser effektivt, vil vi ta utgangspunkt i hvordan Origo har operasjonalisert byrådens styringssignaler, hvor langt kommunen har kommet i å realisere Historien om Tim, og hva som har vært Origos bidrag til dette.

Nedenfor følger det vi har utledet kriteriene på bakgrunn av. I gjennomføringen av undersøkelsen vil vi legge de utledede kriteriene til grunn. Når det gjelder de enkelte kildene under, er det hensikten med disse vi har lagt til grunn for kriteriene. Dersom eksempelvis Oslo Origo har fulgt opp effekten av satsingene for digitalisering av Oslo kommune på en tilstrekkelig god måte, men ikke fulgt alle føringer som er gitt for gevinstrealisering, vil vi konkludere med tilfredsstillende praksis.

1.1.1 Generelt om effektiv ressursbruk

Forsvarlig økonomiforvaltning er et grunnleggende hensyn i offentlig forvaltning (ulovfestet prinsipp). Det følger også av kommuneloven formålsbestemmelse (§ 1-1) at effektivitet er viktig i kommunal virksomhet.

I NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*, forarbeidene til kommuneloven, står det:

At driften er målrettet og effektiv, er viktig for å sikre at bruken av offentlige midler er effektiv og god, slik at man får mest mulig ut av de midler som finnes, og slik at risikoen for misligheter og korrupsjon reduseres. Målet med internkontrollen er således både å oppdage feil og svakheter og å sikre at mål nås.

Det framgår også av *Instruks for internkontroll i Oslo kommune* at virksomhetens internkontroll skal bidra til å sikre blant annet målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift og gjennomføring av politiske vedtak og pålitelig, rettidig og relevant økonomi- og styringsinformasjon.

1.1.2 Identifisere områder der nytten av digitalisering av Oslo kommune er størst

Ett av formålene i *Instruks for virksomhetsstyring* er å sikre grunnlag for mer effektiv måloppnåelse i henhold til politiske vedtak og tildelt budsjett. Ifølge instruksen skal virksomhetene følge de kravene til faser, kvalitetssikring, roller og ansvar for investeringer som gjelder for Oslo kommune. I instruksen av 7. april 2022 ble det tatt inn krav knyttet til beslutningsgrunnlag. I den forbindelse ble det vist til at de seks minimumskravene alle statlige utredninger skal følge, også er en grei huskeliste for kommunalt utredningsarbeid. Ifølge instruksen skal byrådsavdelingene og virksomhetene framskaffe gode beslutningsgrunnlag, herunder at saker som fremmes, skal være tilstrekkelig opplyst, at medvirkning er ivaretatt, og at relevante aktører har blitt hørt.

Krav til gjennomføring av investeringer blir gitt i *Instruks for investeringer*. Det følger av instruksen at det for investeringer skal foreligge et beslutningsgrunnlag som er tilstrekkelig kvalitetssikret før investeringen vedtas. Kravet til beslutningsgrunnlag vil kunne variere ut fra typen investering, kompleksitet eller usikkerhet og økonomisk omfang. Ifølge instruksen skal det utarbeides en behovsanalyse, hovedkravene til investeringen skal defineres og alternative løsninger utredes. Videre skal det beregnes kostnadsanslag for investeringen og forventede kostnader gjennom investeringens levetid for aktuelle alternativer, og gjennomføringsmodeller skal beregnes.

Også Digitaliseringsdirektoratets *Prosjektveiviseren* peker på at det er viktig med et godt beslutningsgrunnlag, og at konseptfasen skal sikre at en eventuell investering, vil være riktig bruk av virksomhetens ressurser for å tilfredsstille et definert behov. Prosjektveiviseren peker videre på at fasen skal sikre at ledelsen får god, relevant og tilstrekkelig informasjon til å beslutte om de skal sette i gang en ny investering, og gjøre et bevisst og gjennomtenkt valg av konsept.

Smidigmanifestet og prinsippene bak manifestet gir ingen klare føringer for hvordan tjenesteområder bør velges ut.¹ Forenklet innebærer det å jobbe smidig at man jobber stegvis med korte tilbakemeldingssløyfer og realiserer verdi fortløpende, samtidig som man tar ned risiko. [Manifestet](#) peker på at den høyeste prioriteten er å tilfredsstille brukernes behov gjennom tidlige og kontinuerlige leveranser av programvare som har verdi. Teamene skal levere «fungerende programvare hyppig, med et par ukers til et par måneders mellomrom. Jo oftere, desto bedre». Teamene skal med jevne mellomrom reflektere over hvordan de kan bli mer effektive, og så justerer de adferden sin deretter.

Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring* skal virksomhetsstyringen sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak. I den forbindelse trekker instruksen fram at flere politikkområder krever innsats fra flere aktører for at politiske mål skal kunne nås på en formåls effektiv måte. Kommunerevisjonen legger til grunn at Oslo Origo bør ha hatt en dialog med relevante aktører i arbeidet med prioritering av hvilke områder Oslo Origo bør prioritere.

¹ Manifestet ble utarbeidet i 2001 av 17 erfarne utviklere som benyttet ulike former for smidige metoder. Manifestet og forfatterne framgår på <https://agilemanifesto.org/>. Manifestet er utgangspunkt for bransjeforeningen Agile Alliances virksomhet (jf. <https://www.agilealliance.org>).

1.1.3 Realisere kommunens visjon for digital transformasjon

Ifølge byrådets budsjettforslag for 2021 og 2022 ble Oslo Origo etablert for å gjøre kommunens tjenester enklere og mer tilgjengelige for innbyggerne og næringslivet i Oslo gjennom å utvikle gode, digitale løsninger. I budsjettforslaget for 2022 ble det lagt til at et formål med dette var å realisere kommunens visjon for digital transformasjon. I den sammenheng ble det vist til «Historien om Tim» som ble omtalt i budsjettforslaget første gang i forslaget for 2018.

19. desember 2019 ble det i byrådssak 1140/19 besluttet ny organisering av Oslo Origo. Fra å være organisert som et prosjekt direkte under kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid ble Origo etablert som en egen etat underlagt byrådsavdelingen.

Digitalisering handler i betydelig grad om virksomhetsutvikling. Ny organisering av Origo skulle sikre den varige satsingen på fellesløsninger for Oslos innbyggere. Videre ønsket man å ivareta forutsigbare styringslinjer gjennom at *Instruks for virksomhetsstyring* legges til grunn for Origos virksomhet. Ifølge instruksjonen skal effektive arbeidsprosesser og god ressursanvendelse være integrert i virksomhetsstyringen. Instruksjonen sier videre at den enkelte virksomheten skal definere mål- og resultatkrav i strategi- og årsplaner som beskriver virksomhetens viktigste resultatambisjoner basert på overordnede føringer. Instruksjonen sier også at virksomhetsstyring er prosessen som omfatter oppfølging av fastsatte mål, planlegging av hvordan målene skal nås, løpende rapportering og risikovurdering, analyser av situasjonen og utforming og iverksetting av korrigerende tiltak for å nå fastsatte mål. Ifølge *Instruks for investeringer* må det ved gjennomføringen av en investering sikres tilfredsstillende rutiner for å ha løpende oversikt over utviklingen i kostnader og i framdrift samt rutiner for rapportering. Kommunerevisjonen legger til grunn at virksomheten har en oversikt som sier noe om hvor mye ressurser som har blitt lagt ned i arbeidet på de ulike områdene, og om framdriften når det eksempelvis gjelder når produktene eller ny funksjonalitet blir satt i drift.

1.1.4 Legge til rette for at effekter realiseres (gevinstrealisering)

Etter Digitaliseringsdirektoratets *Prosjektveiviseren* skal planlegging av gevinstrealiseringen påbegynnes tidlig i utviklingsarbeidet, der forventede og ønskede gevinster kartlegges og planlegges. Med «effekter» og «gevinster» legger Kommunerevisjonen til grunn både økonomiske og ikke-økonomiske effekter og gevinster. Prosjektveiviseren sier videre at arbeidet med gevinstrealisering må følge arbeidet gjennom hele dets levetid og videre inn i linjeorganisasjonen når leveransene mottas og gevinstene skal realiseres. Ofte vil de fleste gevinster realiseres etter at utviklingsarbeidet er avsluttet, men i mange tilfeller vil også realiseringen av gevinster kunne komme i gang allerede i løpet av arbeidets gjennomføring etter hvert som leveransene gjøres. Ifølge *Prosjektveiviseren* er sentrale forutsetninger for å lykkes med gevinstrealisering

- gode målformuleringer og grundig kartlegging av effekter og gevinster i prosjekter
- gode planer for selve realiseringen av gevinster, herunder identifisere tiltak for å realisere gevinstene
- bruk av beste praksis og metode for måling og oppfølging av effekter og gevinster, spesielt kvalitative effekter og gevinster
- god håndtering av investeringer ved overgangen fra utviklings- til linjeorganisasjon

I Direktoratet for økonomistyrings veileder *Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter* blir det understreket at formålet er å bidra til god planlegging i og vellykkede gevinstrealiseringsprosesser i offentlige tiltak enten de er besluttet gjennomført som et prosjekt eller som en linjeoppgave.

Kommunerevisjonen legger derfor til grunn at Oslo Origo bør ha en sentral rolle i arbeidet med effekter og gevinstrealiseringen når elektroniske tjenester utvikles.

Der Digitaliseringsdirektoratets prosjektveiviser peker på beste praksis i for prosjekter i offentlig sektor, beskriver smidigmanifestet dette for smidig produktutvikling. I smidig manifestet legges følgende til grunn:

- Personer og samspill fremfor prosesser og verktøy
- Programvare som virker, fremfor omfattende dokumentasjon
- Samarbeid med kunden fremfor kontraktsforhandlinger
- Å reagere på endringer fremfor å følge en plan

Disse verdiene bygger på [12 prinsipper for smidig produktutvikling](#). Prinsippene legger vekt på å hele tiden tilpasse seg behov og gjøre endringer slik at man hele tiden fokuserer på å skape mest mulig verdi, framfor å styre etter en forhåndsdefinert plan.

Smidigmanifestet og prinsippene bak manifestet innebærer at man jobber stegvis med korte tilbakemeldingssløyfer og realiserer verdi fortløpende, samtidig som man tar ned risiko. Manifestet peker på at den høyeste prioriteten er å tilfredsstille brukernes behov gjennom tidlige og kontinuerlige leveranser av programvare som har verdi. Hvert av teamene skal med jevne mellomrom reflektere over hvordan de kan bli mer effektive, og så justere adferden sin deretter.

1.2 Problemstilling 2 – Er byråd for helse, eldre og innbyggertjenesters styring av Oslo Origo egnet til å oppnå best mulig resultater av etatens digitaliseringsarbeid?

Under problemstilling 2 vil følgende utledede kriterier ligge til grunn:

- Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester skal gi Oslo Origo tydelige mål og krav.
- Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester skal følge opp Oslo Origos resultater og framdrift og iverksette korrigerende tiltak ved behov.

Nedenfor følger det vi har utledet kriteriene på bakgrunn av.

1.2.1 Utledning av revisjonskriteriene

Forsvarlig økonomiforvaltning er et grunnleggende hensyn i offentlig forvaltning (ulovfestet prinsipp). Det følger også av kommunelovens formålsbestemmelse (§ 1-1) at effektivitet er viktig i kommunal virksomhet.

I NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*, forarbeidene til kommuneloven, står det:

At driften er målrettet og effektiv, er viktig for å sikre at bruken av offentlige midler er effektiv og god, slik at man får mest mulig ut av de midler som finnes, og slik at

risikoen for misligheter og korrupsjon reduseres. Målet med internkontrollen er således både å oppdage feil og svakheter og å sikre at mål nås.

Det framgår også av Instruks for internkontroll i Oslo kommune at virksomhetens internkontroll skal bidra til å sikre blant annet målrettet og effektiv tjenesteproduksjon og drift og gjennomføring av politiske vedtak og pålitelig, rettidig og relevant økonomi- og styringsinformasjon.

Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring* skal virksomhetsstyringen baseres på bystyrets tallbudsjettvedtak som overordnet styringsmål samt mål- og resultatstyring som styringsprinsipp med tydelige mål og relevante resultatindikatorer. Byrådsavdelingen skal gjennom årlige tildelingsbrev presisere bystyrets budsjettvedtak, avklare forventninger og fastsette mål og resultatindikatorer for alle virksomheter. Dette arbeidet skal gjennomføres ved dialog mellom byrådsavdeling og virksomhet.

Videre skal det gjennomføres resultatoppfølging med en hyppighet tilpasset virksomhetens risikonivå og egenart. I resultatoppfølgingen skal status på framdrift og prognose for måloppnåelse synliggjøres, og ved oppståtte eller forventede avvik skal det iverksettes korrigerende tiltak.

Ifølge *Instruks for virksomhetsstyring* skal virksomhetsstyringen sikre effektiv gjennomføring av politiske vedtak. I den forbindelse trekker instruksene fram at flere politikkområder krever innsats fra flere aktører for at politiske mål skal kunne nås på en formåls effektiv måte. Kommunerevisjonen legger til grunn at byråden for helse, eldre og innbyggertjenester bør ha hatt en dialog med relevante aktører i arbeidet med prioritering av hvilke områder Oslo Origo bør prioritere.

Vedlegg 2 Metode

1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*. Standarden er fastsatt av styret i NKRF og er gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner. De sentrale delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enheten opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder fram til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Virksomhetene som ble revidert i undersøkelsen, var Oslo Origo og Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester. Brev om oppstart av forvaltningsrevisjonen ble sendt til byråden for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo 21. desember 2022. Oppstartsmøtet ble avholdt med Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo 19. januar 2023.

Kommunerevisjonen sendte et utkast til revisjonskriterier til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo 1. februar 2023. Kommunerevisjonen mottok ingen merknader som medførte endringer i kriteriene. Verken byrådsavdelingen eller Oslo Origo hadde kommentarer til de utledede revisjonskriteriene, men hadde innspill til utledningen av dem. Det ble i den forbindelse avholdt to møter før enighet om revisjonskriteriene ble oppnådd 20. mars 2023.

Vi sendte faktabeskrivelsen til verifisering til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo 2. mai 2023. Vi ga en presentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner i møte med Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo 9. august 2023.

Rapporten fra undersøkelsen ble sendt til uttalelse til byråden for helse, eldre og innbyggertjenester og Oslo Origo 14. august 2023. Uttalelsene er oppsummert og vurdert i kapittel 8 og følger i sin helhet i vedlegg 3 og 4.

Før Oslo Origo avga sin uttalelse gjorde etaten Kommunerevisjonen oppmerksom på tre steder i rapporten der faktabeskrivelsen ble oppfattet som noe uklar. Kommunerevisjonen klargjorde dette og oversendte oppdatert utkast til etaten og byrådsavdelingen.

1.3 Metode for datainnhenting og analyse

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet gjennom dokumentmentgjennomgang og intervjuer. Datainnsamlingen ble i hovedsak gjennomført i perioden mellom februar til mai 2023. Undersøkelsesperioden var i hovedsak fra 2021 til og med første kvartal 2023.

1.3.1 Valg av produktområder

Tre produktområder ble valgt ut til nærmere gjennomgang. Produktområdene ble valgt på bakgrunn av at de skal bidra med digitaliseringen av Oslo kommune. Siden vårt inntrykk var at hovedregelen var at Oslo Origo selv tok initiativ til områder for digitalisering, var dette også et utvalgsriterium. Det innebar at *Helse*data ikke ble inkludert i utvalget, siden dette ble initiert på byrådsavdelingsnivå. I kapittel 3 har vi ikke undersøkt produktområdet *Åpen by*, da det ikke hadde vært noen utvidelser med nye team i perioden.

1.3.2 Smidig metodikk

Oslo Origo har fått føring om å arbeide etter smidig utviklingsmetodikk, mens kommunens investeringsregime i stor grad baserer seg på fossefallsmetodikk. Vi har derfor lagt hensikten i investeringsregimet til grunn framfor å undersøke om alle krav som er i regimet, er fulgt.

1.3.3 Intervjuer

For å få informasjon som vi ikke kunne hente ut fra dokumenter eller på annet vis, gjennomførte vi fem intervjuer med ansatte fra de reviderte virksomhetene.

Intervjuene var semistrukturerte i den forstand at vi hadde forberedt spørsmål på forhånd og stilte oppfølgingsspørsmål underveis. Intervjuene ble gjort med utgangspunkt i at det var en rolle som ble intervjuet, men vedkommende sto fritt til å ta med seg kollegaer under seg i linjen dersom vedkommende vurderte det dithen at det ville gi Kommunerevisjonen bedre svar.

Følgende ble intervjuet:

- Oslo Origos direktør
- Seksjonssjef for seksjon for digital transformasjon og IKT i Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester
- Produktområdeleder for *Bo hjemme lenger*
- Produktområdeleder for *Tilgang til barnehage*
- Produktområde for *Åpen by*

Direktøren for Oslo Origo ble intervjuet for å få informasjon om blant annet prosessen som ledet fram til valg av produktområdene, etatens strategi for å realisere Historien om Tim, etatens bidrag til å realisere Historien om Tim og hvordan etaten jobbet med å realisere gevinstene av sine produkter.

Seksjonssjefen for seksjon for digital transformasjon og IKT ble intervjuet for å få informasjon om blant annet byrådsavdelingens styring av Oslo Origo, om strategisk retning og byrådsavdelingens vurdering av resultatene så langt.

Produktområdelederne ble intervjuet for å få informasjon om blant annet produktområdets arbeid med innsiktsarbeidet, bidraget til å realisere Historien om Tim, styring av og i produktområdet og om arbeidet med gevinstrealisering.

I tillegg ble det gjennomført en gruppesamtale med fire tillitsvalgte. Samtalen ble brukt som bakgrunnsinformasjon og er ikke verifisert.

1.3.4 Dokumentasjon

Vi innhentet relevant dokumentasjon fra de reviderte virksomhetene for å belyse Oslo Origos arbeid med å digitalisere Oslo kommune og byrådsavdelingens styring av etaten. Dokumentasjonen ble innhentet fra virksomhetene via Teams eller på e-post. Enkelte dokumenter ble innhentet av Kommunerevisjonen selv, blant annet politiske dokumenter og dialog mellom virksomhetene.

Dokumentasjonen var blant annet oversikt over årsverk i Oslo Origo, produktområders oppdrag, oversikt over systemer i Oslo Origos portefølje, dokumentasjon som viste valg av satsingsområder, veikart og styringsdokumentasjon.

1.4 Behandling av personopplysninger

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har ti års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring²](#).

1.5 IT-rettede kontroller

Det er ikke gjennomført særskilte IT-rettede kontroller i forbindelse med denne undersøkelsen.

1.6 Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Denne undersøkelsen bygger på data fra ulike datakilder. Gjennom de ulike formene for datainnsamling har vi, så langt det har latt seg gjøre, hatt flere kilder til opplysninger om de samme forholdene. Undersøkelsen bygger på skriftlig dokumentasjon og intervjuer.

² <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

Informasjonen som ble innhentet gjennom intervjuer, har i hovedsak blitt brukt som et supplement til den skriftlige dokumentasjonen eller der det ikke har vært tilgjengelig dokumentasjon til å belyse saksforholdet. Vi har i så stor grad som mulig kryssjekket informantutsagn på tvers av de reviderte og opp mot dokumentasjonen. Intervjuer er verifisert av dem som ble intervjuet, og faktabeskrivelsen er verifisert av virksomhetene i undersøkelsen.

Det er løpende i faktabeskrivelsen synliggjort hvilke kilder og hvilken type informasjon som utgjør grunnlaget for beskrivelsen, og som således utgjør grunnlaget for våre vurderinger.

Rapporten har vært underlagt intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen.

Vedlegg 3 Uttalelse fra byråden for helse, eldre og innbyggertjenester

Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester



Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
22/5177 - 8

Saksbeh.:

Rachel Elisabeth Myhr Williksen,
416 70 821

Dato:

08.09.2023

Uttalelse til Kommunerevisjonens rapport - Framdrift i Oslo Origos digitaliseringsarbeid

Det vises til oversendte rapport fra Kommunerevisjonen om Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune. Mine kommentarer til rapporten er strukturert i henhold til Kommunerevisjonens åtte spørsmål.

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjon om prosjektet har vært tilstrekkelig klar. Min byrådsavdeling har hatt et godt samarbeid med Kommunerevisjonen under hele prosessen.

2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg vurderer at Kommunerevisjonen har brukt relevante undersøkelsesmetoder og sørget for at problemstillingene er belyst fra flere perspektiver og gjennom et bredt tilfang av data. Ved i større grad også å fokusere på et av de høyest prioriterte områdene i Oslo Origo, Helsedata, mener jeg rapporten kunne gitt ytterligere læring og at en del styringsmessige grep kunne blitt bedre belyst.

3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Jeg opplever at Kommunerevisjonen har tilstrebet å finne balanse i utledningen av revisjonskriterier for å hensynte at Origo benytter smidig tilnærming.

4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Min samlede vurdering er at rapporten er nyttig. Kommunerevisjonens anbefaling er innspill byrådsavdelingen tar med seg inn i styringsdialogen og virksomhetsstyringen av Oslo Origo.

I rapportens vurderinger og sammendrag fremheves det at Oslo Origo hadde arbeidet med digitalisering av Oslo kommune siden 2017 med samlede utgifter på om lag 750 millioner kroner. Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester overtok ansvaret for Oslo Origo 01.01.2020, samtidig som virksomheten ble definert som en etat. Det fremstår som lite balansert at min byrådsavdeling tillegges ansvar for Origos ressursbruk i hele perioden fra 2017.

 Oslo kommune
Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester

Besøksadresse:
Olav V gate 4
Postadresse:
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
postmottak@byr.oslo.kommune.no
Org. Nr.: 876819872
oslo.kommune.no

Etableringen av Oslo Orgio som etat var i seg selv et viktig grep for å sikre bedre styring med Origos prioriteringer og ressursbruk. Imidlertid rammet koronapandemien bare uker etter at min byrådsavdeling hadde overtatt ansvaret for den nye etaten. Håndteringen av pandemien krevde mye, både av Origo og byrådsavdelingen, og gjorde at arbeidet med etablering av gode rutiner for etatsoppfølging, for en etat med et bredt tverrsektorielt ansvar, var krevende.

Samtidig med at Oslo Origo ble etablert som etat og overført til Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester ble det gjort en viktig strategisk endring i Origos portefølje. Det ble foretatt en retningsendring fra fokus på fellesløsninger til tjenestenære løsninger på kommunens kjernevirksomhet. Dette førte til at virksomhetenes reelle behov i større grad ble lagt til grunn for prioriteringer og retningsvalg. Etter min vurdering var denne retningsendringen et viktig styringsmessig grep som kunne vært bedre fremhevet i Kommunerevisjonens vurderinger.

Revisjonen refererer til at Origo oppfatter styringsdialogen som forsinkende, eksempelvis knyttet til etablering av nye satsinger under Bo hjemme lenger. Her vil jeg understreke at tidsbruk også knytter seg til forsinkelser i Origos leveranser, og behov for utsettelse fordi beslutningsunderlaget ble vurdert å være utilstrekkelig. Det var bakgrunnen for styringssignaler fra min byrådsavdeling der etatene ble bedt om å avklare hvordan et samarbeid på dette området kunne innrettes. Jeg støtter revisjonens vurdering om at raskere og tettere samarbeid med andre deler av kommunen kunne bidratt til større fremdrift i etablering av nye satsingsområder i etaten.

Når det gjelder revisjonskriteriet «Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester skal gi Oslo Origo tydelige mål og krav» ønsker jeg å kommentere følgende:

Kommunerevisjonen påpeker at målene for 2021 og 2022 ikke har vært tilstrekkelig tydelige knyttet til etatens bidrag for å realisere Historien om Tim, og at dette har gitt byrådsavdelingen et svakere grunnlag for oppfølgingen av etatens framdrift i denne perioden. Dette er en vurdering jeg kan si meg enig i, og som byrådsavdelingen vil arbeide med å forbedre. Jeg er glad for at Kommunerevisjonen har fanget opp og vurdert flere av de styringsmessige tiltakene som min byrådsavdeling iverksatte i 2022 og 2023. Jeg har tro på at disse tiltakene vil gi bedre styringsinformasjon samt bedre risikovurderinger knyttet til produktområder som krever tettere oppfølging og et bedre grunnlag for å sette inn korrigerende tiltak.

Når det gjelder revisjonskriteriet «Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester skal følge opp Oslo Origos resultater og framdrift, og iverksette korrigerende tiltak ved behov» ønsker jeg å kommentere følgende:

Flere steder i Kommunerevisjonens rapport synliggjøres det at Oslo Origos resultater og framdrift er sterkt avhengig av ressursinnsats, prioriteringer og avklaringer hos virksomhetene de samarbeider med. Det faktum at byrådsavdelingen har få virkemidler når det gjelder å påvirke bydelenes prioriteringer, eller prioriteringene i virksomheter som er underlagt andre byrådsavdelinger, bør tillegges vekt i vurderingene knyttet til dette kriteriet. I en del tilfeller kan det oppstå interessekonflikter mellom de ulike sektorene i arbeidet med tverrsektorielle tiltak, noe som kan gi tidkrevende prosesser for å lande enighet om prioriteringer.

Når det gjelder vurderingen av resultater og framdrift mener jeg også at det hadde vært en styrke for revisjonsrapporten om den også eksplisitt hadde tatt for seg produktområdet "Helsedata i Oslo". Dette er, blant annet i budsjettet for 2023, fremhevet som en høyt prioritert satsing for Origo. Her er det i perioden oppnådd viktige resultater for kommunen, og det har vært iverksatt en rekke korrigerende tiltak fra byrådsavdelingen for å sikre at etaten har framdrift i arbeidet. Dette har blant annet vært knyttet til tett og hyppig oppdragsstyringsdialog, tydeliggjøring av prioritering og forventninger til samarbeid til både

Helseetaten og Origo, samt tiltak for å sikre fremdrift i samarbeidet med sykehus og nasjonale aktører. Det kunne gitt nyttig læring å få revisjonens vurdering av revisjonskriteriene på dette området.

5. Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Kommunerevisjonen anbefaler Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester å:

- vurdere hvordan bruk av smidig metode harmonerer med kommunens øvrige føringer og iverksette nødvendige tiltak i de tilfeller det ikke harmonerer
- i større grad følge opp framdriften i Oslo Origos digitaliseringsarbeid i styringsdialogen og iverksette korrigerende tiltak om nødvendig

Oslo Origo har hatt et oppdrag med å bistå virksomhetene med å utvikle tjenester som er mer brukerorienterte. Mange av disse tjenestene omtales som sammenhengende tjenester og krever samarbeid som går på tvers av enkeltvirksomheter og sektorer. Fra mitt perspektiv er det avgjørende at kontinuerlig utvikling legges til grunn for den faglige tilnærmingen som benyttes. Når det kommer til sammenhengende tjenester er dette styringsmessig mer krevende. Mitt inntrykk er at Oslo kommune, gjennom satsingen på Oslo Origo, har tatt viktige skritt i retning av en mer tidsriktig måte å drive utvikling på.

Den endelige rapporten vil bli lagt til grunn for videreutviklingen av byrådsavdelingens styringsdialog og virksomhetsstyringen av Oslo Origo. Jeg har til hensikt å iverksette følgende konkrete tiltak:

- Innhente kunnskap fra andre store offentlige virksomheter som har erfaring med styringsmessige dilemma ved drive smidig i utvikling
- Sikre at kunnskapsbaserte og balanserte beslutningsgrunnlag legges til grunn for prioriteringer og valg av produktområder
- Samarbeid med andre byrådsavdelinger om å utarbeide prinsipper for smidig tilnærming og kontinuerlig utvikling som harmonerer bedre med kommunens øvrige styringsmessige føringer.
- Samarbeid med andre byrådsavdelinger om formuleringer av mål og tiltak i Sak 1, tildelingsbrev og andre styringsdokumenter, med sikte på at de skal være bedre egnet som styring av virksomheter og arbeidsprosesser som er i kontinuerlig utvikling.
- Etterspørre mer helhetlige og systematiske kost-nytte vurderinger av nye områder/satsinger/tiltak før de settes i gang og som inkluderer virksomhetenes egne vurderinger av kost-nytte.
- Etterspørre produktområdenes rapportering på effekter
- Etterspørre produktområdenes ressursbruk og etatens egenvurdering av forholdet mellom ressursinnsats og leveranser

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Tiltakene som skisseres i punktlisen ovenfor er i all hovedsak rettet inn mot viktige milepælene i byrådsavdelingens og virksomhetenes årshjul, så som Sak 1, tildelingsbrev, årsrapportering, etatsstyringsmøter og rapportering på resultatoppnåelse. Byrådsavdelingen vil umiddelbart innarbeide tiltakene der de tidsmessig hører hjemme i årshjulet. Tiltakene vil så bli fulgt opp i styringsdialogen gjennom 2023 og 2024.

Tiltaket som skisseres i kulepunkt 3, om harmonering av prinsipper for smidig tilnærming og kommunens øvrige styringsmessige føringer, er kompleks og vil ha en lengre tidshorisont enn de øvrige tiltakene. Frist for dette arbeidet bør derfor settes til utgangen av første halvår 2025.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Rapporten oppfattes som svært nyttig. Rapporten bidrar til å sette fokus på forbedringsområder internt i Origo og i byrådsavdelingens styringsdialog og virksomhetsstyring.

Revisjonen synliggjør noen svært sentrale utfordringer og styringsmessige dilemma ved drive smidig i utvikling i offentlig sektor. Spesielt er den potensielle konflikten mellom tradisjonell prosjektmetodikk, budsjettering og gevinstrealisering på den ene siden, og smidig iterativ tilnærming på den andre, godt belyst. Vurderingene Kommunerevisjonen har gjort på dette temaet vil bli benyttet i byrådsavdelingens arbeid med å forbedre styringen av satsinger og tiltak hvor smidig metodikk benyttes.

Den endelige rapporten vil også bli sendt øvrige byrådsavdelinger, Helseetaten, Sykehjemsetaten og bydelene til orientering. Dette med tanke på at Oslo Orgio har en sektorovergripende rolle og samarbeider tett med bydelene og etater om tjenesteutvikling, og at det ligger mye læring i rapportens vurderinger og konklusjoner

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten oppleves som oversiktig og informativ. Undersøkelsen er dokumentert på en logisk, klar og fullstendig måte.

Vennlig hilsen

Marthe Scharning Lund

byråd

Vedlegg 4 Uttalelse fra Oslo Origo

Oslo Origo



Oslo Kommune Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl. § 5 første ledd

Deres ref.:
22/746

Vår ref. (saksnr.):
22/372 - 5

Saksbeh.:
Atle Sandbekken,

Dato:
01.09.2023

Rapport til uttalelse - Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune

Viser til Kommunerevisjonens henvendelse datert 14.08.2023. Vedlagt følger Oslo Origo sin uttalelse til rapporten knyttet til forvaltningsrevisjonen av Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune.

Med vennlig hilsen

Tine Reuterdahl
etatsdirektør

Ramadan Sulejman
avdelingsdirektør

Kopi til:
Dan Christian Fosse
Ramadan Sulejman
Tine Reuterdahl
Trond Johansen
Ximena Støen

Mottakere:
Oslo Kommune Kommunerevisjonen Fredrik Selmers vei 3 0663 OSLO

 **Oslo kommune**
Oslo Origo
Avdeling for økonomi og
virksomhetsstyring

Besøksadresse:
Stortorvet 10, 0155 OSLO,
Postadresse:
Stortorvet 10, 0155 OSLO

Telefon: 21 80 21 80
Org. nr.: 920204368
oslo.kommune.no

Oslo Origo



Notat

Unntatt offentlighet § 5. ledd

Til:	Kommunerevisjonen	Dato:	01.09.2023
Fra:	Oslo Origo	Saksnummer:	22/372-5
Saksbehandler:	Leder for forretningsanalytikere, Dan Christian Fosse virksomhetscontroller Atle Sandbekken		

Forvaltningsrevisjon av Oslo Origos arbeid med digitalisering av Oslo kommune - Rapport til uttalelse

Innledning

Vi viser til Kommunerevisjonens rapport til uttalelse oversendt 15.08.2023. I dette notatet redegjør Oslo Origo for våre merknader til revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Merknader til rapporten

Oslo Origo ønsker innledningsvis å bemerke at Kommunerevisjonen har gjort et godt og grundig arbeid i forbindelse med revisjonen. Vi opplever at revisjonen, på kort tid, har satt seg inn i store mengder informasjon og de komplekse problemstillingene etaten jobber med. Vi har også inntrykk av at Kommunerevisjonen forsøker å gi en balansert fremstilling i vurderingene som er gjort. Overordnet kjenner etaten seg igjen i problemstillingene som revisjonen tar opp, og vi opplever at rapporten peker på noen viktige tema knyttet til digitaliseringsarbeidet som vi tar med oss inn i det videre arbeidet.

1. Identifisering av områder hvor nytten av digitalisering er størst

Kommunerevisjonen peker overordnet på at Oslo Origo har gjort grundige vurderinger av hvilke områder hvor nytten av digitalisering er størst. I undersøkelsen fremkommer det at måten Origo har jobbet med identifisering av områder trolig har bidratt til å redusere risikoen for feil prioriteringer i forhold til forventet nytteverdi. Samtidig vurderer Kommunerevisjonen at beslutningsgrunnlaget har hatt noen svakheter.



Besøksadresse:
Stortorvet 10, 0155 Oslo
Postadresse:
Stortorvet 10, 0155 Oslo

postmottak@origo.oslo.kommune.no
Org. nr.: 920 204 368
oslo.kommune.no

Kommunerevisjonens vurderinger av tjenesteutviklingens innretning

Kommunerevisjonen tar opp noen viktige problemstillinger knyttet til utfordringene offentlig sektor står overfor når det gjelder å jobbe med moderne tjenesteutvikling på en måte som oppfyller innbyggernes forventninger og behov. Kommunens rammer og føringer er i stor grad organisert for å understøtte tradisjonelle prosjekter. Samtidig er smidige metoder en stadig mer anerkjent bransjestandard for å oppnå tverrfaglig utvikling av IT-løsninger og digitale tjenester. Dette gjelder også innenfor offentlig sektor, med for eksempel NAV, Skatteetaten, Politiet.

Skal kommunen og det offentlige lykkes med digital transformasjon og gjøre alvor av at man ønsker å jobbe fremtidsrettet med digitalisering, må man over tid tilpasse de tradisjonelle styringsmekanismene til moderne smidige metoder for produkt- og tjenesteutvikling. Dette er problemstillinger etaten har et bevisst forhold til. Vi har derfor en kontinuerlig dialog med både vår egen byrådsavdeling og andre i, og utenfor, kommunen for å finne gode praktiske løsninger på disse utfordringene.

Kommunerevisjonens vurderinger av beslutningsgrunnlag for prioritering

Vi deler Kommunerevisjonens syn på at Origos prioriteringer trolig har bidratt til å redusere risikoen knyttet til identifisering av områder hvor nytten av digitalisering er størst. Vi tolker Kommunerevisjonens vurdering dithen at de valgte områdene var godt begrunnet ut fra de kriteriene som ble lagt til grunn. Revisjonen mener imidlertid at det var noen svakheter ved vurderingene som ble gjort knyttet til de områdene og sektorene som ikke ble prioritert. Kommunerevisjonen viser blant annet til at det ikke var foretatt skriftliggjorte kost-nyttevurderinger av områdene som ikke ble prioritert, samt risiko for at dette kunne medføre manglende forståelse i de virksomhetene dette gjaldt.

Det er viktig å påpeke at hovedmodellen er at prioritering av fokusområder og behov skjer i tett samspill med ansvarlige byrådsavdelinger og tjenesteeiere som en del av de tradisjonelle budsjett- og tildelingsbrevprosessene, og er ikke en vurdering Origo gjør alene.

Retningsendringen fra fellesløsninger til tjenestenært fokus på noen prioriterte områder var en prosess som foregikk over lang tid. Denne retningsendringen var kommunisert og forankret med Origos referansegruppe ved kommunaldirektørene, samt at det var en kontinuerlig dialog rundt dette i både etatsstyringsmøter, kontaktmøter og i dialogen med øvrige virksomheter.

Vårt inntrykk er at kommunens virksomheter oppfatter denne retningsendringen som riktig og at Origo nå fokuserer på viktige områder og tjenester. Tilbakemeldingene er også at Origos profil og rolle i kommunens digitaliseringsarbeid i dag er mye tydeligere enn hva den var den gang fokuset var på fellesløsninger.

Vi vil ta med oss innspillet fra Kommunerevisjonen og vurdere tiltak som bidrar til å forbedre beslutningsgrunnlagene.

2. Effektiv ressursutnyttelse

Innledningsvis vil vi påpeke at Kommunerevisjonens bemerkning på side 28/29 i rapporten om at løsningene som var utviklet innenfor produktområdet Helsedata i Oslo ikke var tatt i bruk per mai 2023, ikke stemmer. Løsningene som nevnes er allerede i bruk på dagens legevakt i Storgata før de implementeres på ny storbylegevakt på Aker høsten 2023.

- Selvregistrering ble innført på dagens legevakt i februar 2023.
- Digital løsning for deling av journaldokumenter mellom Oslo universitetssykehus (OUS) og legevakten ble implementert februar 2023.
- Kommunal akutt døgnetenhet (KAD) har hatt digital tilgang til journaldokumenter fra OUS siden februar 2023.
- Pilotering av digitalisert EKG har pågått siden mars 2023, med ny pilot planlagt i september.
- Digital løsning for tilgang til radiologiske bilder fra OUS for pasienter ved allmennlegevakt ble innført i april 2023.

Kommunerevisjonens vurderinger av fremdrift i digitaliseringsarbeidet

Etaten er overordnet enig med Kommunerevisjonen i at vi skulle ønske at fremdriften i kommunens digitaliseringsarbeid var enda høyere. Samtidig bidrar den organisatoriske kompleksiteten i Oslo kommune til at de større endringsprosessene ofte blir tunge og tidkrevende. Kommunerevisjonens redegjørelse peker allikevel på mye av det Origo og de samarbeidende virksomhetene har lykkes med, og at etaten har kommet i god posisjon til å bistå virksomhetene med tjenesteutvikling innenfor viktige tjenesteområder. Effekter og måloppnåelse har også blitt tydeligere som følge av den tjenestenære vridningen.

Oslo Origo er pådriver for tjenesteutvikling og bistår med digitalisering og teknologiutvikling av tjenester som drives og eies av andre virksomheter i Oslo kommune. Dette medfører at Origo ofte jobber på tvers av en rekke bydeler, etater og sektorer – noe som gjør at beslutninger ofte krever samordning av flere aktører på forskjellige nivåer.

Den organisatoriske kompleksiteten består blant annet av at mange av innbyggertjenestene leveres av 15 ulike bydeler, der fagansvar for tjenesteleveranser og utarbeidelse av strategier for hele kommunen ligger hos fagetater. Videre har man et stort antall fagsystemer som leveres av forskjellige leverandører og som igjen forvaltes av fagetater i andre styringslinjer.

I tillegg til dette har Oslo Origo et fagansvar innenfor digitalisering og teknologiutvikling, og skal bistå kommunens virksomheter i tjenesteutviklingen. En av Origos viktigste oppgaver er derfor å etablere gode, tverrfaglige utviklings samarbeid på tvers av alle disse virksomhetene og styringslinjene som legger til rette for god fart og måloppnåelse. Dette er et komplekst og tidkrevende arbeid som fordrer god samhandling på tvers, der flere virksomheter må finne sammen i felles prioriteringer, mål og beslutninger. Vi jobber derfor aktivt for å forbedre samarbeidsmodeller for å gjøre dette smidigere i tiden fremover.

Kommunerevisjonens vurdering av at «Historien om Tim» i liten grad var realisert

Vi mener at når Kommunerevisjonen vurderer måloppnåelse i kontekst av hvor langt man har kommet i realiseringen av Oslo kommunes visjon for digital transformasjon («Historien om Tim»), så benytter man visjonen i for stor grad som en kravsspesifikasjon på hva etaten skulle oppnå. Vi mener vurderingene rundt måloppnåelse i større grad burde sees i lys av sektorenes, og tjenestenes, overordnede mål.

«Historien om Tim» er en fremtidsvisjon ment til å inspirere og peke retning. Samtidig er visjoner ofte abstrakte og gir et forenklet bilde av en tenkt fremtid – av den grunn bør de ikke tolkes bokstavelig. Oslo Origo har et særskilt ansvar for å være pådriver i dette arbeidet, men etaten realiserer visjonen sammen med over 50 andre virksomheter i kommunen som også jobber daglig for at Oslo kommune skal fremstå som mer proaktiv, bli bedre på å gjenbruke data og tilby innbyggerne tjenester de har behov for og rett på. Visjonen har både bidratt til å samle kommunens virksomheter rundt et felles, fremtidig målbilde, men også bidratt til at kommunens virksomheter selv har tatt viktige steg i riktig retning og i dag er mye bedre posisjonert for fremtiden enn for bare få år siden.

Basert på rapporten kan det virke som om vurderingene knyttet til hvor langt kommunen er kommet i å realisere «Historien om Tim» gjøres ut fra antall løsninger som er lansert. Vi stiller spørsmål til om dette er riktig utgangspunkt for å vurdere samlet måloppnåelse. Det å utvikle tjenester innen områder som gir mest nytteverdi for kommunen og dens innbyggere, innebærer å løse komplekse organisatoriske utfordringer som krever endringer i måten kommunen leverer tjenester på. Det handler om tjenesteutvikling der det å endre kultur, løse juridiske utfordringer, forbedre interne arbeidsprosesser og få tilgang til data som er låst fast i gamle fagsystemer, er sentrale oppgaver. Dette er tidkrevende oppgaver som ikke utelukkende synliggjøres gjennom antall nye løsninger. Origos arbeid med KS og Skatteetaten for å få tilgang på skattedata er et godt eksempel på hvordan slikt transformativt arbeid på tvers av ulike virksomheter og forvaltningsnivå, er tidkrevende, men viktig.

I vurderingen av måloppnåelse gjør også Kommunerevisjonen et poeng ut av at løsninger er avvirket. Beslutninger om å avvike løsninger er en direkte konsekvens av kontinuerlig læring og forbedring under hele utviklingsløpet. Det eksemplifiserer hvordan smidig utviklingsarbeid tilpasses til endringer som skjer rundt oss og innsikt som avdekkes underveis. I denne forbindelse var etatens vurderinger at behovene kunne løses på andre og bedre måter, samtidig som Origos ressurser kunne skape høyere verdi på andre områder. Det er også et viktig poeng at selv om teamene og løsningene er avvirket, så er ikke teknologien og kompetansen tapt. Teknologien bak proaktive meldinger er for eksempel benyttet av flere team etter at løsningen ble avvirket. Tilsvarende etableres innloggede tjenester nå som en del av en personlig tilpasset brukerreise innen barnehageområdet.

Origo har også påpekt overfor Kommunerevisjonen at det er lagt ned et betydelig arbeid som legger grunnlaget for større langsiktige endringer, men som ikke umiddelbart er synlig gjennom

utvikling av konkrete løsninger. Dette handler blant annet om å få på plass grunnleggende infrastruktur, løse hindringer knyttet til lover og forskrifter, samt arbeid knyttet til nasjonale digitaliseringsløp hvor Oslo kommune tar et ekstra ansvar på vegne av kommune-Norge. Vi setter pris på at Kommunerevisjonen også har trukket frem dette i sin rapport. Vi har stor tro på at kommunen vil høste gevinster av dette arbeidet i årene fremover.

Kommunerevisjonens vurdering av tids- og ressursbruk

Vi mener at Kommunerevisjonens fremstilling av at Origo har jobbet med digitalisering av Oslo kommune helt siden 2017, og at måloppnåelsen innenfor dagens produktområder derfor er lavere enn forventet, bør nyanseres.

Origo ble formelt opprettet som et prosjekt i byrådsavdeling for finans i januar 2017. I startfasen var prosjektet kun bemannet med noen få interne ressurser. Prosjektledere ble først rekruttert i siste halvdel av 2017. Frem til 2019 hadde Oslo Origo derfor en svært begrenset operasjon hvor prosjektet primært jobbet med utvalgte lederutviklings- og organisasjonsutviklingsprogrammer. I tillegg ble det jobbet aktivt med rekruttering av ansatte for å bygge opp et internt kompetansemiljø for kommunens helhetlige digitale transformasjon som var en viktig del av oppdraget Oslo Origo fikk fra Byrådet.

Som Kommunerevisjonens oversiktstabell i kapittel 4.2.1 viser, var det kun 5 ansatte i Origo ved inngangen til 2018. I august 2018 ble rundt 25 nye ansatte onboardet og Origo hadde sin operasjonelle oppstart. Ved årsskiftet 2019 overtok Origo i tillegg rundt 45 konsulenter i forbindelse med overføringen av prosjekter fra Program for elektroniske tjenester (PET). Overføring av PET til Origo innebar at Origo brukte en del kapasitet i 2019 på å overta oppfølging av pågående initiativer i programmet, samt til å gjennomføre den planlagte avslutningen av PET.

Videre var Origos oppdrag som nevnt å bygge et internt kompetansemiljø, noe som innebar at etaten jobbet målrettet med å redusere konsulentandelen, og gradvis erstatte konsulenter med egne ansatte. Tabellen i kapittel 4.2.1 i Kommunerevisjonens rapport viser at dette er noe Origo har lykkes godt med. Konsulentandelen er redusert fra 64% ved inngangen til 2019 til 4% ved inngangen til 2023. Å bytte konsulenter med egne ansatte skaper gevinster for kommunen i form av bedre ressursutnyttelse ved at kommunen oppnår den samme utviklingskapasiteten med lavere kostnader. Videre innebærer det å ha intern teknologikompetanse at man raskere kan agere på behov slik vi så under pandemien, samt at kompetansen ikke forsvinner ut av kommunen slik den gjør ved konsulentbruk. Et internt kompetansemiljø bygger domenekompetanse på kommunens tjenester over tid, og gjør at man tar med seg læring fra et område til et annet.

I forbindelse med at Origo ble etablert som etat i 2020, ble det også igangsatt et arbeid med en strategisk retningsendring som innebar en vridning av fokus fra fellesløsninger (arvet fra PET), til økt fokus på kommunens kjernevirksomhet innenfor utvalgte tjenestoområder. Dette tillot oss å rette fokuset mot helhetlig digital transformasjon og ikke bare fragmentert digitalisering.

Oppsummert så har Origo vært igjennom en etableringsfase der man har måttet sortere på struktur og organisering, før vi etter hvert har kommet i posisjon til å drive tjenesteutvikling rundt kommunens kjerneoperasjon. Parallelt med dette har etaten utviklet en rekke verdifulle løsninger og bidratt med betydelige ressurser og kompetanse inn i kommunens respons på pandemien. Den tjenestenære vridningen i 2020/21 satte etaten i posisjon til å bistå kommunens virksomheter med tjenesteutvikling innenfor store, viktige kjerneområder. Vi mener det nå er lagt et godt grunnlag for økt måloppnåelse fremover.

Vi vil understreke at Origos organisatoriske tilhørighet under byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester (HEI) bidrar til å bringe etaten tett på de store, viktige, innbyggerrettede tjenestene som leveres av bydelene og tilhørende fagetater. Vi mener at etaten er godt posisjonert for å løse behov og utfordringer som innbyggerne og kommunens virksomheter står overfor i årene fremover. Den organisatoriske tilhørigheten bidrar også til at etaten er posisjonert til å drive tjenesteutvikling på tvers av kommunens mange virksomheter, slik også den nye utviklingsstrategien til Oslo kommune legger opp til.

Kommunerevisjonens vurdering av tidsbruk knyttet til innsiktsprosesser

Kommunerevisjonen påpeker i rapporten at enkelte av Oslo Origos innsiktsprosesser i forbindelse med etablering av nye satsinger har tatt lang tid.

Det er mange årsaker til at innsiktsarbeidet i eksempelet Kommunerevisjonen trekker frem innenfor produktområdet Bo hjemme lenger har tatt lang tid, men vi deler overordnet revisjonens vurdering. Etaten har selv identifisert noen utfordringer og svakheter i disse konkrete prosessene, og jobber nå blant annet med å utarbeide noen felles prinsipper for hvordan vi driver innsiktsarbeid i Origo. Dette skal bidra til bedre og mer effektive innsiktsprosesser, slik at vi kommer raskere til eksperimentering og uttesting av løsninger.

Vi deler også Kommunerevisjonens vurderinger knyttet til at tjenestesiden er de som kjenner behov og problemstillinger best, og at man i enda større grad bør nyttiggjøre seg denne kompetansen og innsikten. Samtidig er det et viktig poeng at teknologene som skal utvikle løsningene også bygger dyp domenekompetanse innen tjenestene kommunen leverer. Dette er et av argumentene for å ha et internt kompetansemiljø på digitalisering og teknologiutvikling i kommunen. Når vi kombinerer tjenestekompetansen med kompetansen på digitalisering, vil vi raskere klare å finne gode løsninger på behov og utfordringer.

3. Legge til rette for at gevinster av digitaliseringen blir realiserte

Kommunerevisjonens vurdering er at Origo ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til å legge godt nok til rette for at gevinstene av digitaliseringsarbeidet blir realisert. Det å synliggjøre effektene av digitaliseringsarbeidet Origo gjør sammen med de andre virksomhetene i kommunen, er noe vi har hatt et høyt fokus på og som er avgjørende for om kommunen lykkes med digital transformasjon. Dette er også et område hvor etaten kommer til å prioritere fremover og vi opplever derfor revisjonens innspill som nyttige.

Kommunerevisjonen påpeker at Origo ikke har jobbet med gevinstrealisering i tradisjonell forstand. Hovedforklaringen på dette er at Origo ikke jobber etter tradisjonell prosjektmetodikk, men etter smidige metoder der gevinstene tas ut fortløpende gjennom kontinuerlige forbedringer. Etaten er like fullt opptatt av, og jobber aktivt med, å identifisere, planlegge, realisere og dokumentere gevinstene av digitaliseringsarbeidet. Origo har et bevisst forhold til effektene etaten skal oppnå sammen med virksomhetene som eier tjenestene. Som Kommunerevisjonen helt riktig bemerker, gjennomfører Origo en rekke aktiviteter som inngår i tradisjonell metodikk for gevinstrealisering. Etaten jobber også kontinuerlig med å vurdere hvordan vi kan tilpasse smidige metoder til å oppnå hensikten som ligger til grunn for tradisjonell gevinstrealiseringsmetodikk.

Vi anerkjenner Kommunerevisjonens vurdering av at det her finnes et utviklingspotensial. Vi ser behovet for å tydeliggjøre de ulike aktivitetene som etaten gjennomfører og hvordan disse sammenfaller med aktiviteter i tradisjonell gevinstrealiseringsmetodikk slik at vi bedre klarer å identifisere, planlegge, realisere og dokumentere gevinster. Etaten kommer derfor til å igangsette et arbeid knyttet til dette.

Kommunerevisjonens anbefalinger og forslag til tiltak

Oslo Origo har fått gode innspill og anbefalinger fra Kommunerevisjonen som etaten vil ta med seg inn i det videre arbeidet med digitalisering i Oslo kommune. Kommunerevisjonens rapport peker helt konkret på tre anbefalinger til Oslo Origo. Under følger en vurdering av anbefalingene, samt en beskrivelse av hvordan etaten ønsker å følge opp disse i det videre arbeidet.

Identifisering av områder hvor nytten av digitalisering er størst

Kommunerevisjonen anbefaler Oslo Origo å i framtidige utvelgelser av satsinger i større grad vurdere ulike tiltak opp mot hverandre for å identifisere hvor nytten av digitaliseringen er størst

Oslo Origo deler overordnet vurderingene bak anbefalingen og vil:

- gjennomføre evaluering av hvordan beslutningsgrunnlag kan forbedres ved å tydeliggjøre vurdering av alternativer og hvordan disse er prioritert opp mot hverandre. Etaten vil deretter implementere relevante tiltak for fremtidige beslutningsgrunnlag.

Tiltak for økt fremdrift i kommunens digitaliseringsarbeid

Kommunerevisjonen anbefaler Oslo Origo å iverksette tiltak som sørger for større framdrift i digitaliseringen av Oslo kommune

Oslo Origo deler overordnet vurderingene bak anbefalingen. Etaten vil:

- iverksette tiltak som sikrer at tjenestens domenekompetanse raskere og i enda større grad nyttiggjøres ved oppstart av nye satsinger.
- fortsette pågående arbeid med å forbedre dagens samhandlingsmodeller. Formålet med samhandlingsmodellene er å etablere felles forståelse av mål og eierskap til

tjenesteutviklings- og digitaliseringsarbeidet.

- være en aktiv bidragsyter i pågående initiativ som tar sikte på å sortere på, og gi en oversikt over, større pågående digitaliseringsinitiativer i kommunen. Målet er å sikre at kommunen får et felles fokus, øker tempoet og muliggjør bedre samhandling på tvers av virksomhetene.
- ta initiativ til et arbeid med relevante etater og byrådsavdelinger for å forenkle arbeidet rundt behandlingsansvar av data på tvers av virksomheter i Oslo kommune.

Mer systematisk tilnærming til å realisere gevinster fra digitaliseringsarbeidet

Kommunerevisjonen anbefaler Oslo Origo å iverksette tiltak som bidrar til en mer systematisk tilnærming til å realisere gevinster av digitaliseringen.

Oslo Origo deler overordnet vurderingene bak revisjonens anbefalingen og etaten vil:

- gjennomføre kartlegging av dagens aktiviteter og praksis for å realisere gevinster opp mot gjeldende beste praksis for å avdekke forbedringsområder. Målet er å implementere relevante tiltak som sikrer mer systematisk tilnærming og legger enda bedre til rette for at gevinstene av digitaliseringsarbeidet realiseres.

Etaten viser til at listen over tiltak ikke er uttømmende, og at Oslo Origo vil gjennomgå samtlige anbefalinger fra Kommunerevisjonen i detalj og ferdigstille forslag til ytterlige tiltak innen utgangen av 2023. Forvaltningsrevisjonsrapporten vil også bli et tema i årsberetningen for 2023 og 2024.

Svar på spørsmål fra Kommunerevisjonen

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Informasjon om prosjektets hensikt har vært klar. Oppstartsmøtet og påfølgende møter har vært avgjørende for at prosjektets resultat har møtt prosjektets hensikt, og Oslo Origo takker for at Kommunerevisjonen tok nok tid i oppstarten.

2. Har Oslo Origo kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Metoder benyttet i prosjektet vurderes som relevante, både med dokumentgjennomgang og intervju med ledelse og tillitsvalgte. Oslo Origo opplever at Kommunerevisjonen satte seg inn i all relevant dokumentasjon Oslo Origo har delt under revisjonen. Intervjuene ble gjennomført på en god måte med mulighet for å utdype, nyansere og kontekstualisere. Oslo Origo opplever imidlertid at det ville vært nyttig for Kommunerevisjonen dersom utvalget av produktområder som ble revidert også omfattet våre store satsingsområder som Helsedata, i tillegg til skjemarammeverket og Utviklingsopplevelser. Dette kunne

bidratt til å bedre belyse ressursbruk og måloppnåelse der Oslo Origo er kommet i fart.

3. Har Oslo Origo kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Oslo Origo setter pris på at Kommunerevisjonen har tilstrebet å finne balanse i kriterier, der det ennå ikke finnes autoritative kilder for smidig utvikling i offentlig sektor.

4. Hva er Oslo Origos samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?

Oslo Origo opplever at rapportens konklusjon og anbefaling peker på flere positive funn som gir legitimitet for arbeidsmetodikken vår og de resultatene vi skaper. Oslo Origo opplever at revisjonen peker på noen av de sentrale utfordringene ved å drive smidig i en offentlig virksomhet. Anbefalingene til Kommunerevisjonen åpner for nyttige diskusjoner som kan bidra til tiltak som gir verdi for Oslo Origo, så vel som andre utviklingsmiljøer i kommunen.

5. Vil Oslo Origo vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?

Kommunerevisjonens anbefalinger er konkrete på hensikt, uten å være spesifikke på løsning. Oslo Origo opplever at dette er nyttig og gir grunnlag for å utforme tiltak som fremmer gode beslutninger, framdrift og realisering av effekter gjennom løsningene våre og de tjenestenære samarbeidene våre.

6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?

Oslo Origo ønsker å iverksette tiltak som har høy effekt sett opp mot kostnad av implementering, og som kan gjennomføres av etaten selv eller sammen med tjenestene vi samarbeider med. Oslo Origo har beskrevet disse utførlig tidligere i dette tilsvaret, sammen med tidsperspektivet for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak.

7. Oppfattes rapporten som nyttig for Oslo Origo? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Anbefalingene i rapporten er nyttige for Oslo Origo. Oslo Origo har på lik linje med kommunen for øvrig et ønske om at vi digitaliserer der digitaliseringen gir

størst effekt, at ressursbruken står i stil til effektene vi skaper, og at vi har en systematisk tilnærming til at effektene realiseres i våre tjenestenære samarbeid. Oslo Origo har de siste to årene satt inn tiltak for å systematisere målstyringen, og dette opplever vi vil ha den effekten vi ønsker. Det er spesielt betryggende at Kommunerevisjonen merker seg hvor langt etaten har kommet på dette feltet.

8. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Rapporten fremstår som lettlest og godt strukturert. Rapporten har en logisk oppbygging der fakta, argumentasjon, konklusjon og anbefaling henger tett sammen.

Med vennlig hilsen

Tine Reuterdahl
direktør



Oslo

Oslo Kommune
Kommunerevisjonen
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Tel. +21 80 21 80

Rapport 18/2023

**Du finner mer informasjon om
Kommunerevisjonen og våre rapporter på:**
www.krv.oslo.kommune.no