

Digital utvikling for kommunene i Trøndelag 2018-2021

Samhandlingsstrategi

April 2018

1 Innledning

Gjennom arbeidet i *Digitaliseringsutvalg Trøndelag* (DiguT) har en over tid sett behovet for kommunene i Trøndelag utvikler et sterkere felles eierskap til arbeidet med digitalisering. Dette for å oppnå en sterkere gjennomføringskraft og felles retning i utviklingsarbeidet i Trøndelag.

Sammenslåingen til ett felles Trøndelag fylke har forsterket gevinstpotensialet ved en tettere koordinert samhandling for digitalisering av kommunene og offentlig sektor forøvrig i regionen. Både Fylkeskommunen og Fylkesmannen har uttrykt støtte til og ønske om et tettere samarbeid om digitalisering i Trøndelag.

Behovet for tettere samhandling forsterkes fortløpende av det kommunene opplever er en stadig raskere takt i digitaliseringen av samfunnet og dermed også offentlig sektor. Det foregår mye utviklingsarbeid i høyt tempo på ulike nivåer og arenaer, fra det nasjonale til det regionale og det lokale. I økende grad utvikles det nasjonale fellesløsninger som stilles til disposisjon for kommunene, og som kommunene må evne å nyttiggjøre seg. Dette betinger at kommunene har tilstrekkelig kompetanse og gjennom en systematisk tilnærming gjennomfører digitale endringsprosesser slik at en oppnår forventede gevinster.

Fra og med 2018 har KS etablert en finansieringsordning for digitaliseringsprosjekter (DigiFin¹) i kommunesektoren. Kommuner og fylkeskommuner som ønsker å bli en del av ordningen betaler inn et engangsbeløp. Kommunal- og moderniseringsdepartementet bidrar også med midler. Hvis alle kommuner og fylkeskommuner blir med, vil ordningen disponere cirka 250 millioner kroner. Finansieringsordningen bidrar til raskere utvikling av nasjonale løsninger som vil gi innbyggerne en enklere hverdag med nye og bedre tjenester. For Trøndelag gir dette en mulighet både til å bidra med prosjekter og til å ta i bruk i fellesskap de nasjonale løsningene som blir finansiert gjennom ordningen.

I takt med den teknologiske utviklingen foregår det et markant skifte fra tradisjonell lokal installasjon og drift av digitale løsninger til digitale løsninger som i liten grad er begrenset av geografisk nærhet («skybaserte» løsninger). For kommunene legger dette til rette for samarbeid på tvers av avstander og gjør det aktuelt å se på nye strukturer for digitalt samarbeid framover.

Strategigruppen i DiguT la fram forslag om et mer forpliktende samarbeid knyttet til digital utvikling i rådmannssamlingen 15.11.17:

- **DiguT skal utvikle forslag til en felles strategi for samhandling om digital utvikling for kommunene i Trøndelag i løpet av 1. halvår 2018 Strategien skal blant annet avklare og utvikle:**
 - **Struktur og metodikk – hvordan rigger vi samarbeidet?**
 - **Kompetanse – felles forståelse for hva og hvordan**
 - **prioriterte satsinger – hva ønsker vi å oppnå?**
- **Nødvendige ressurser til prosessen engasjeres og finansieres med skjønnsmidler via DiguT**
- **Rådmannsutvalget er styringsgruppe for utviklingsarbeidet og beslutter prosess for involvering og behandling av forslaget**

Rådmenn har i samlinger (på Stokkøya i mai 17 og i Trondheim i november 17) gitt tydelig uttrykk for at digitalisering er et helt sentralt samarbeidsområde i det nye fylket.

¹ Pt. ser det ut til at bare 24 av 47 kommuner i Trøndelag har gått inn i denne ordningen.

DiguT legger med dette fram forslag til en første versjon av samhandlingsstrategi for digitalisering for kommunene i Trøndelag 2018-2021. Forslaget tar utgangspunkt i de tre bærende søylene en tenker må legges til grunn i et velfungerende samarbeid mellom kommunene:

- Struktur og styring
- Kompetanse
- Prioriterte satsinger

Dette utdypes i det følgende.

2 Kommunenes mål for samhandling

Kommunene i Trøndelag varierer mye i størrelse, ressurser, kompetanse, behov og prioriteringer. Status for digital utvikling varierer mye mellom kommunene og mellom de ulike regionene i Trøndelag. Enkelte kommuner og regioner har kommet langt i utviklingsarbeidet og ligger også langt framme i nasjonal sammenheng.

Gjennom tettere samhandling om digitalisering framover er det et betydelig potensiale for å heve nivået i kommunene og dermed utjevne forskjeller i det en kan kalle «digital modenhet». Dette begrepet er konkretisert og kan kartlegges gjennom metodikk blant annet fra DIFI. En prosess med utvikling av digital modenhet vil til en viss grad handle om å sette i system mye av de enkelvise aktivitetene som allerede foregår i og mellom kommunene, men det vil først og fremst dreie seg om å bygge en sterkere kompetanse for ledelse og styring av digitale endringsprosesser i kommunene. Ved å nyttiggjøre oss erfaringer, systematikk og kompetanse blant annet fra de mest digitalt modne kommunene og regionene i Trøndelag, kan vi bidra til et løft i digital modenhet og dermed gjennomføringsevne i hele Trøndelag.

I dagens stadig mer digitale samfunn forventer innbyggere og næringsliv digital samhandling med godt koordinerte tjenester og selvbetjeningsløsninger. På svært mange områder er det dermed ønskelig at kommunene baserer seg på standardiserte og helhetlige løsninger og har fokus på å møte brukernes behov på enklest mulig vis. Når kommunene i Trøndelag går sammen om å utvikle tjenester med digital støtte, vil det kunne gå raskere og effekten blir sterkere enn om kommunene skal arbeide med dette hver for seg.

Det er formulert følgende mål:

Gjennom samhandlingen om digitalisering ønsker vi å oppnå at:

- 1) Kommunene i Trøndelag lærer av hverandre og utvikler brukervennlige tjenester i fellesskap.**
- 2) Kommunene i Trøndelag har høy digital modenhet og endringskraft.**
- 3) Kommunene i Trøndelag standardiserer på beste praksis og tar i bruk nasjonale fellesløsninger.**
- 4) Innbyggere og næringsliv i Trøndelag opplever en effektiv og samordnet offentlig sektor i Trøndelag.**
- 5) Sammen med KS, Trøndelag fylkeskommune og Fylkesmannen i Trøndelag utvikler kommunene et partnerskap for digitalisering som bidrar til nasjonal utvikling.**

3 Struktur og styring

En tett samhandling om digitalisering mellom kommunene i Trøndelag betinger en tydelig avklaring av hvordan samhandlingen i praksis skal foregå. I dette ligger blant annet å utvikle en helhetlig struktur for:

- hvilke arenaer for samhandling en skal ha både regionalt og felles for Trøndelag og hvordan disse skal henge sammen,
- hvordan nødvendig involvering av berørte i kommunene skal sikres,
- hvordan kommunene i fellesskap skal avklare prioritering av behov og satsinger,
- hvilke ressurser og kompetanse kommunene skal ha i fellesskap,
- hvordan felles prosjekter skal gjennomføres.

Andre regioner i landet har også satt tilsvarende problemstillinger på dagsorden. Vi kjenner blant annet til at flere kommuner i Hordaland (Bergen og omkringliggende kommuner) nå avtaler og etablerer en struktur for slik samhandling. Selv en kommune som Bergen konstaterer at man er for liten alene til å møte den digitale utviklingen og er avhengig av samhandling med andre for å utnytte de muligheter som den teknologiske utviklingen gir. Dette er erfaringer som i stor grad er overførbare til andre og som gir nyttige innspill også for kommunene i Trøndelag, men som må tilpasses vår kontekst med i dag 47 kommuner.

I forslaget til struktur for samhandling om digitalisering i Trøndelag har DiguT også brukt erfaringer fra regioner som har utviklet en tydelig modell for slik samhandling. Blant annet har en sett til organiseringen av samarbeidet mellom Fosen-kommunene.

Det foreslås at en ny struktur for samhandling om digitalisering baseres på de eksisterende virksomhetene, slik at en ikke tar sikte på å etablere nye selskaper for å løse behovet for samhandling.

Trondheim kommune vil åpenbart i kraft av sin tyngde og kompetanse kunne spille en viktig rolle i arbeidet med digitalisering i Trøndelag. Dette bør gjenspeiles i strukturen for samhandling.

Samarbeidsavtale

I en langsiktig og strategisk samhandling om digitalisering anbefales det at det inngås en nærmere samarbeidsavtale mellom de kommunene/virksomhetene som vil inngå i et slikt forpliktende samarbeid. Dette er i tråd med hvordan man har gjort det i Hordaland, og en tilsvarende type samarbeidsavtale vil være et nyttig virkemiddel som avklarer gjensidige forventninger og forpliktelser mellom de berørte.

Styringsgruppe

Den digitale utviklingen i kommunene må forankres hos kommuneledelsen i kommunene. Rådmenn blir sentrale premissgivere og beslutningstakere i dette arbeidet. Det foreslås at rådmannsutvalget (RU) i Trøndelag blir styringsgruppe for samhandling om digitalisering.

Styringsgruppen prioriterer og beslutter felles satsinger og finansiering av disse. Styringsgruppen beslutter også mandat og budsjett for strategigruppen med sekretariat (se nedenfor).

Styringsgruppens rolle konkretiseres nærmere i samarbeidsavtalen. Styringsgruppen kan ikke forplikte kommunene utover det som avtales i samarbeidsavtalen eller på annet vis. Av hensyn til framdrift er det likevel vesentlig at en finner en form på samhandlingen som gir gjennomføringskraft.

I rådmannsutvalget sitter blant annet rådmannen i Trondheim kommune og fylkesrådmannen. KS deltar også i rådmannsutvalgets møter. Når rådmannsutvalget skal opptre som styringsgruppe i denne sammenhengen, anbefales det at også fylkesmannen er representert.

DiguT strategigruppe

Det vil være behov for et forberedende, koordinerende og iverksettende ledd mellom rådmannsutvalget (styringsgruppen) og de ulike regionale samarbeidsarenaene i Trøndelag. Det foreslås her at DiguT strategigruppe settes sammen av en representant fra de ulike regionene, i tillegg til representant fra fylkeskommunen, fylkesmannen og Trondheim kommune. Representanten omtales nedenfor som kontaktpunkt (KP) for de ulike regionene.

Regional struktur/organisering omtales nærmere nedenfor.

Strategigruppen bør settes sammen med kompetanse slik at en på et overordnet nivå kan prioritere, planlegge og gjennomføre felles satsinger. Strategigruppen fremmer begrunnede forslag til prioriteringer og satsinger til styringsgruppen (RU).

Styringsgruppen (RU) velger leder og deltakere i strategigruppen.

Strategigruppen knytter til seg et sekretariat som sikrer kompetanse og gjennomføringsevne. Se nedenfor om sekretariat og finansiering.

DiguT sekretariat

En tettere samhandling mellom kommuner, fylkeskommune og fylkesmann med felles satsinger og prosjekter forutsetter at en får på plass tilstrekkelige ressurser i form av et visst kompetansemiljø som kan gi felles gjennomføringskraft til felles satsinger som blir prioritert. I dette ligger kompetanse blant annet på organisasjonsutvikling, anskaffelser, teknologiforståelse, gevinstarbeid og prosjektledelse.

Sekretariatet vil sammen med strategigruppen ha ansvar for å organisere arbeidet med felles satsinger på best mulig vis. Dette vil også innebære å knytte til seg ressurser/fagfolk fra kommuner/regioner som kan påta seg konkrete roller og oppgaver i gjennomføringen av ulike felles satsinger.

Det anbefales at Trøndelag fylkeskommune leder sekretariatet i tråd med de prinsipper og retningslinjer som samhandlingsstrategien og samarbeidsavtalen angir.

Ressurser og kompetanse i sekretariatet må utvikles over tid ut fra de behov og prioriteringer som gjøres i samhandlingen. Det er likevel avgjørende at man etablerer en startløsning man kan bygge videre på og som kan sørge for gjennomføring av de første konkrete satsingene som foreslås. I startfasen er det viktig at man avklarer noen få men tydelige satsinger som det kan være realistisk å få gjennomført innenfor en definert tidsperiode. Forslag til slike satsinger omtales nedenfor. Det anbefales at en i starten som et minimum etablerer et sekretariat med ressurser tilsvarende to årsverk. Det understrekes at det vil være avgjørende at sekretariatet tilføres tilstrekkelige ressurser for å løse de felles oppgaver som prioriteres og som omtales nærmere nedenfor.

Ved etableringen og den første utviklingsfasen for sekretariatet foreslås det at aktørene prioriterer å bruke skjønnsmidler som grunnfinansiering, og at en medfinansiering fra kommunene/virksomhetene fases inn over en viss tid og i takt med at konkrete satsinger gjennomføres.

Regionale eFagråd

Det foreslås at regionene i Trøndelag etablerer hver sin samhandlingsarena for digitalisering. Dette ut fra de erfaringer som Fosen-kommunene har opparbeidet seg over flere år, hvor de har etablert et felles «eFagråd» (digitaliseringsråd) som spiller en sentral rolle i samhandlingen om digitalisering.

Et regionalt eFagråd skal sørge for at regionenes behov og prioriteringer blir koordinert, slik at det skjer en regional styring av det digitale utviklingsarbeidet. Gjennom eFagrådet blir de enkelte kommunene også involvert i utvikling og gjennomføring av felles satsinger i Trøndelag. Det regionale eFagrådet kan også spille inn forslag til felles satsinger via DiguT sekretariat/styringsgruppe opp til styringsgruppen for prioritering og beslutning av felles satsinger.

Slike regionale eFagråd er ikke på plass i dag i alle regionene og det vil trolig ta noe tid å avklare hva som er en hensiktsmessig organisering og gjennomføre etablering av eFagråd i Trøndelag. En ser det likevel som nødvendig og fornuftig at alle regionene i Trøndelag starter en prosess med sikte på å avklare og etablere eFagråd så snart det lar seg gjøre.

Regionene må selv definere hvilken kompetanse en trenger i et slikt eFagråd. Det vil variere ut fra lokale forhold. DiguT kan her bidra med råd og veiledning ut fra de erfaringer man har.

Fra det enkelte regionale eFagråd pekes det ut en representant som blir kontaktpunkt (KP) som går inn i strategigruppen. Dette sikrer en sammenheng mellom det som skal foregå felles og de ulike regionene i Trøndelag.

4 Kompetansebygging

I tillegg til en avklaring av struktur og styring for samhandling om digitalisering, er kompetansebygging et sentralt og avgjørende tema om kommunene skal kunne lykkes med digitalisering, både hver for seg og i fellesskap. Primært ser en i denne sammenhengen behovet for å styrke kompetanse på ledernivå om hva digitalisering innebærer og hvordan digitalisering best kan gjennomføres. Dette ut fra en forståelse av at digitalisering i sin kjerne er ledelse av endringsprosesser.

Gjennom arbeidet i DiguT er det utarbeidet en veileder for digitalisering. DiguT ser dette som en god plattform for å iverksette et kompetanseløft om digitalisering for kommunenes ledere i Trøndelag. Konkret foreslår man at en fra og med høsten 2018 starter et program som varer ut 2019 og vil gi et felles kompetanseløft for kommunale ledere. Kompetanseprogrammet vil omfatte et visst antall samlinger og en hensiktsmessig regional inndeling slik at en kan oppnå bred deltakelse fra kommunene i Trøndelag.

DiguT utarbeider nærmere innholdet og omfanget i kompetanseprogrammet. DiguT sekretariat vil få ansvar for planlegging, organisering og gjennomføring. Dette forutsetter at sekretariatet etableres med tilstrekkelige ressurser, som nevnt ovenfor.

5 Prioriterte satsinger

Ut over den spredning av informasjon og utveksling av kunnskap og erfaringer som DiguT så langt har hatt mulighet for å bidra med, ser en framover et klart behov og potensiale for at kommunene i

Trøndelag kan gjennomføre konkrete felles satsinger som innebærer at kommunene standardiserer på samme løsninger innenfor områder hvor det åpenbart er hensiktsmessig.

Det pågår allerede et omfattende og langsiktig arbeid i Trøndelag/Midt-Norge med Helseplattformen, hvor Trondheim har en sentral rolle på kommunesiden. Dette som et eksempel på at slik tenkning er mulig og trolig nødvendig framover.

For å lykkes med samhandling om digitalisering, tror DiguT at det er viktig at kommunene konsentrerer innsatsen om få men tydelige satsinger i startfasen. Lykkes man med det vil det legge grunnlaget for videre satsinger framover. En har derfor i denne fasen hatt fokus på å finne ett første fellesprosjekt med tilstrekkelig ambisjonsnivå og håndterbar kompleksitet.

Mange av kommunene i Trøndelag er i ferd med å vurdere behovet for framtidsrettede løsninger for saksbehandling og arkiv/dokumenthåndtering. Sammenslåingen av en del kommuner skaper et behov for nye løsninger. Den teknologiske utviklingen bidrar også til at mange kommuner ser det nødvendig med nye løsninger som kan styrke service overfor innbyggere og næringsliv og effektivisere informasjonshåndteringen i kommunene. Forsterket fokus på krav til arkiv, personvern og informasjonssikkerhet er naturlig nok en viktig del av dette bildet.

I en helhetlig, digital informasjonshåndtering i en kommune er sak-/arkivsystemet sentralt og skal fungere sammen med øvrige informasjonssystemer. Sak-/arkivsystemet blir dermed en kritisk komponent for helheten i en hver kommune i det digitale samfunnet. Kommunene har her i all hovedsak de samme behovene for hva et slikt system skal gjøre.

DiguT foreslår nå at det settes i gang et felles prosjekt med sikte på anskaffelse og implementering av **felles sak-/arkivsystem for kommunene i Trøndelag**. Dette som et konkret første fellesprosjekt i tråd med samhandlingsstrategien. Det vil være en vesentlig brikke i en kommende standardisering for digitalisering i Trøndelag.

Skal en lykkes i å iverksette et slikt fellesprosjekt må det til en rask avklaring av hvilke regioner/kommuner som vil delta, slik at det innen kort tid kan utarbeides en prosjektplan og igangsetting med en tidsplan som kan tilsi at en ny løsning kommer på plass i tråd med kommunenes behov. Gjennomføringsevne vil her være kritisk for å unngå at enkelte kommuner/regioner heller kjører egne løp.

DiguT ønsker innen sommeren 2018 å få avklart omfanget av og deltakelsen i et slikt felles prosjekt. Planlegging og oppstart av prosjektet i løpet av høsten 2018. En tar sikte på gradvis implementering av ny løsning fra 2020. Dette må prosjektplanen nærmere konkretisere. Prosjektplanen må avklare finansiering av prosjektet.

DiguT sekretariat vil få ansvar for planlegging, organisering og gjennomføring i samspill med involverte deltakere. Dette forutsetter at sekretariatet etableres med tilstrekkelige ressurser, som nevnt ovenfor.

Andre felles satsinger foreslås utviklet over tid gjennom revidering av felles strategi og planverk.

6 Veien videre – anbefalinger

Når denne samhandlingsstrategien for digitalisering skal behandles videre, har DiguT følgende anbefalinger til oppfølgingen:

1. Forslaget til samhandlingsstrategi for digitalisering i Trøndelag legges til grunn for det videre samarbeidet.
2. Det utarbeides forslag til samarbeidsavtale for kommuner/virksomheter som ønsker å delta i samhandlingen.
3. Rådmannsutvalget blir styringsgruppe, i tråd med beskrivelsen i dette dokumentet.
4. Det etableres en strategigruppe med et sekretariat og ressurser som beskrevet i dokumentet. Finansieringen av budsjett for strategigruppe og sekretariat avklares gjennom behandling hos berørte deltakere og i rådmannsutvalget som styringsgruppe.
5. Regionene i Trøndelag anbefales å etablere et eFagråd i tråd med beskrivelsen i dette dokumentet.
6. DiguT utarbeider plan og innhold for et kompetanseprogram som startes høsten 2018, i tråd med beskrivelsen i dette dokumentet.
7. Rådmannsutvalget støtter forslaget om å starte et felles prosjekt med anskaffelse og innføring av felles sak-/arkivsystem for kommunene i Trøndelag.