CAPTO

RAMBØLL

Digital oppgaveglidning i statlig-kommunalt samarbeid om digitale innbyggertjenester

KS FoU

FoU-rapport 244010 til KS – Desember 2025

FoU-rapport til KS (FoU 244010)
Capto AS og Rambøll Management Consulting AS
Oslo, desember 2025

Oppdragsgiver:	KS
Forsideillustrasjon:	AI-generert, ut fra rapportens tematikk og innhold
Dato for ferdigstilling:	16.12.2025
Forfattere:	Gjermund Lanestedt (Capto), Mathias Wee (Rambøll), Eli Feiring (UiO), Ann-Helén Bay (OsloMet)

Capto AS
Pilestredet 28
N-0166 Oslo
Org.nr.: 930 935 611
firmapost@capto.no

Innhold

Sammendrag 4
English Summary 6
1. Innledning 8
1.1. Bakgrunn og formål 8
1.2. Oppdragsgiver og mandat 8
1.3. Rapportens oppbygging 10
2. Om digitalt samarbeid og oppgaveglidning 11
2.1. To utviklingstrekk som treffer hverandre 11
2.2. Oppgaveglidning 12
2.3. Digital oppgaveglidning 13
3. Tilnærming og metode 17
4. Analytisk linse 19
5. Case-studier 29
5.1. Digitale innbyggertjenester - sosiale tjenester i Nav (Digisos) 29
5.2. Digital hjemmeoppfølging (DHO) 36
5.3. Andre case 43
6. Diskusjon 45
6.1. Digital oppgaveglidning – mellom ambisjon og praksis 45
6.2. Problemstillinger i dagens situasjon 46
6.3. Casestudiene – læringspunkter og utfordringer 47
6.4. Risiko for kommunal sektor 48
6.5. Samhandling og deltakelse i styringen 49
6.6. Mangelfull adressering av temaet 50
7. Oppsummering og forslag til tiltak 53
8. Litteratur 56

Sammendrag

Digitaliseringen av offentlig sektor har lenge vært preget av fragmenterte løsninger, der hver virksomhet har optimalisert egne prosesser. Dette har ført til informasjonssiloer og et komplekst møte med det offentlige for innbyggerne. Regjeringens digitaliseringsstrategi (2024–2030) vektlegger sammenhengende digitale tjenester som nøkkel til en enklere og mer effektiv offentlig sektor. For å lykkes med dette er tett samarbeid mellom stat og kommune avgjørende, men dette samarbeidet gir også nye utfordringer knyttet til ansvarsfordeling, tjenestekvalitet, finansiering og styring.

Digital oppgaveglidning handler om at oppgaver flyttes, omfordeles eller transformeres mellom aktører – som følge av at digital teknologi tas i bruk i arbeidsprosesser og tjenesteleveranser. Dette kan være ønsket (intendert) – for eksempel når teknologi brukes for å effektivisere og flytte oppgaver til der de løses best – eller utilsiktet, som når nye digitale løsninger gir merarbeid eller ansvar uten at dette er planlagt. Oppgaveglidning kan skje mellom stat og kommune, mellom ulike profesjoner, eller mellom menneske og teknologi (for eksempel gjennom automatisering).

Denne utredningen bygger på dokumentstudier, kvalitative intervjuer med nøkkelpersoner i kommuner, statlige etater og forskningsmiljøer, samt analyse og validering i prosjektgruppen. To case er analysert: Digisos (digitale sosiale tjenester i NAV) og Digital hjemmeoppfølging (DHO) i helsetjenesten. Digisos er et omfattende teknologisamarbeid mellom staten og kommunene, med NAV som viktigste statlige aktør og systemeier. Digisos har effektivisert søknadsprosessen for sosialhjelp og har gitt bedre oversikt for både brukere og saksbehandlere. Digital hjemmeoppfølging har gjennom det siste tiåret vokst frem som et medisinsk tilbud til pasienter om å følges opp digitalt hjemme, noe som gir økt trygghet, større egenmestring og reduserer behovet for institusjonsinnleggelser.

For Digisos er funnene at:

- Kommunene har fått nye tekniske og administrative oppgaver, særlig knyttet til integrasjon, support og håndtering av digitale dokumenter.
- Kommunene opplever utfordringer med uklare avtaler om tjenestenivå (SLA), svak transparens i prising, fragmentering i IT-systemer og begrenset påvirkning på videreutvikling av løsningen.
- Kommunene opplever også en avhengighet til staten som teknologileverandør, men har fortsatt ansvaret for tjenestene ut mot innbyggerne.

For Digital hjemmeoppfølging er våre funn at:

- Kommunene må bygge opp nye tjenester, anskaffe utstyr, og håndtere både tekniske og kliniske oppgaver som tidligere lå hos spesialisthelsetjenesten.
- Det er utfordringer med ressurs- og kompetansebehov, uklare ansvarsforhold, manglende dataflyt mellom aktører, og varierende økonomiske insentiver.
- Kommunene får ofte flere oppgaver uten tilsvarende ressurskompensasjon, og det er risiko for fragmentering og dobbeltarbeid.

Felles for casene er de overordnede læringspunktene at samarbeidet på tvers av forvaltningsnivåene er utfordrende, og at introduksjonen av teknologi må settes i en helhetlig

sammenheng. De nye tjenestene innebærer ofte lange, sammensatte verdikjeder frem til innbygger, med mange kilder til uklarheter og ansvarsfraskrivelse langs prosessene. De digitale løsningene som understøtter tjenestene må bli mer robuste, og ansvarsforholdene må bli klarere. I arbeidet med å digitalisere offentlige velferdstjenester må konsekvensene i større grad utredes og uheldige implikasjoner erkjennes. Dette gjelder både økonomiske virkninger, kompetanse- og kapasitetsbehov, teknisk fragmentering og kompleksitet – og ikke minst den risiko kommunene blir sittende med overfor innbyggerne.

Rapporten peker på en rekke tiltak for å møte utfordringene og motvirke de uheldige konsekvensene av digital oppgaveglidning:

- Utvikle felles rammeverk for rolle- og ansvarsavklaring i digitale verdikjeder.
- Innføre krav om forpliktende avtaler om oppetid, feilretting og brukerstøtte langs hele verdikjeden for digitale innbyggertjenester.
- Styrke digital kompetanse i kommunesektoren gjennom opplæring, veiledning og samarbeid.
- Sørge for at ressurs- og kostnadsfordeling følger oppgaveglidningen, slik at kommunene kompenseres for nye oppgaver.
- Sikre at kommunene i enda større grad enn i dag får reell innflytelse på utvikling, drift og forvaltning av statlige digitale løsninger som inngår i digitale innbyggertjenester.
- Kreve at nye digitale tjenester utredes for risiko, fordelingsvirkninger og konsekvenser for kompetanse, kvalitet og rettssikkerhet.
- Utvikle styringsmodeller som ser teknologi, organisasjon, økonomi og juridiske rammer i sammenheng.
- Etablere arenaer for koordinering av digitaliseringsarbeidet på tvers av staten for å redusere fragmentering.

English Summary

The digitalisation of the Norwegian public sector has long been characterized by fragmented solutions, where each organization has optimized its own processes and services. The result is information silos and a complex interface between citizens and public services. The National Digitalisation Strategy 2024–2030 emphasizes integrated digital services as an important key to a simpler and more efficient public sector. This requires close cooperation between state and local government levels, but such collaboration also introduces new challenges related to responsibility and accountability, service quality, financing, and governance.

Digital task shifting refers to the transfer, redistribution, or transformation of tasks between actors as result of technology adoption in work processes and service delivery. This can be intentional—for example, when technology is used to streamline and relocate tasks to where they are best handled — or unintentional, such as when the introduced solutions create additional workload or responsibilities that were not planned for. Task shifting can occur between government levels, between different professions, or between humans and technology (for example, through automation).

This report is based on document studies, interviews with key personnel in municipalities, state agencies, and researchers, as well as analysis and validation within the project group. Two cases are analysed: Digisos (digital social services at the Norwegian Labour and Welfare Administration, NAV) and Digital Home Follow-up in health services (Norwegian: digital hjemmeoppfølging – or DHO). Digisos is an extensive technological collaboration between the state and municipalities. Digisos has streamlined the digital application process for social economic support, for both users and NAV staff. Over the past decade, DHO has emerged as a medical service offering patients digital follow-up at home, which increases safety, enhances self-management, and reduces the need for hospitalisation.

For Digisos, the findings are:

- *Municipalities have acquired new technical and administrative tasks, particularly related to digital integration, user support, and handling of digital documents.*
- *Municipalities face challenges with unclear service level agreements (SLAs), poor transparency in pricing, fragmentation of IT systems, and a limited role in the governance of solutions.*
- *Municipalities also experience an increased dependency on the central government as a technology provider, while still retaining responsibility for services delivered to citizens.*

For DHO, our findings are:

- *Municipalities must establish new services, spend time in procuring medical equipment, and manage both technical and clinical tasks that previously belonged to specialist health services.*

- *Resource and competence needs in the municipalities, more unclear responsibilities, lack of data flow between the involved actors, and varying economic incentives, are challenging factors.*
- *Municipalities are frequently assigned additional responsibilities without receiving corresponding financial compensation. There is also a risk of fragmentation and duplication of efforts.*

Common to both cases are the overarching lessons that cross-level collaboration is indeed challenging. The introduction of technology in public services must be considered in a holistic context. New digital services often entail extended and complex value chains leading to the end user, with numerous sources of ambiguity and gaps in responsibility throughout the process. The digital solutions supporting the services must become more robust, and responsibilities must be clarified. In the digitalisation of public welfare services, the consequences (also possible negative implications) must be more thoroughly assessed and acknowledged. This encompasses economic impacts, requirements for competence and capacity, technical fragmentation and complexity, and, not least, the risks that municipalities assume regarding the quality of services provided to citizens.

The report points to several measures to address the challenges and counteract the adverse effects of digital task shifting:

- *Develop common frameworks to clarify roles and responsibilities within complex digital value chains that involve multiple service providers and their solutions.*
- *Introduce requirements for binding agreements on availability, incident handling, and user support throughout the entire value chain for digital citizen services.*
- *Strengthen digital competence and governance capacity at the local level, through training, guidance, and enhanced collaboration.*
- *Ensure that resources and funding are reallocated in line with task shifting, so that municipalities receive appropriate compensation for their new responsibilities.*
- *Ensure that municipalities and local authorities have genuine influence over the governance, development, and operation of state digital solutions, components and data integrated in digital services to citizens.*
- *Mandate that all new digital services undergo systematic assessment of risks, distributive effects, and implications for competence, service quality, and legal safeguards.*
- *Develop governance models that holistically integrate technological, organizational, economic, and legal frameworks.*
- *Establish arenas for cross-governmental coordination of digitalisation efforts to reduce fragmentation.*

1. Innledning

1.1. Bakgrunn og formål

Digitaliseringen av offentlig sektor har lenge vært preget av fragmenterte løsninger, der hver virksomhet eller fagsektor har optimalisert sine egne prosesser og tjenester. Resultatet er informasjonssiloer og et fragmentert digitalt landskap. Særlig har dette vært uheldig fra et innbyggerperspektiv. Når digitale tjenester ikke henger sammen, oppleves møtet med det offentlige som komplekst og ineffektivt. I tillegg er fragmenteringen uheldig for god ressursutnyttelse internt i offentlig sektor. Regjeringens nasjonale digitaliseringsstrategi (2024–2030) legger stor vekt på sammenhengende digitale tjenester som et mål for offentlig sektor – som nøkkel både til en enklere og tryggere hverdag for innbyggerne og for en mer effektiv offentlig sektor.

Sammenhengende digitale tjenester handler om mange ting: styring og samordning av teknologi, brukerorientering, samarbeid på tvers av forvaltningen, juridisk harmonisering, økonomi og finansiering, og om tilliten til det offentlige. Sammenheng og helhet i digitaliseringsarbeidet er ikke bare en strategi for effektivisering – det er en forutsetning for å realisere ambisjonen om en digital offentlig sektor med innbyggeren i sentrum.

Utviklingen av gode og helhetlige innbyggertjenester avhenger ofte av et tett samarbeid mellom staten og kommunesektoren. I flere sektorer er innbyggerne brukere av både statlige og kommunale tjenester i et samspill. Vi finner gode eksempler på dette innen flere av velferdstjenestene. På noen områder inngår også private aktører i de helhetlige verdikjedene for innbyggertjenester. Samarbeidet langs verdikjeden speiles også i tilsvarende samarbeid om de digitale innbyggertjenestene som vokser frem på mange områder.

Det er i utgangspunktet krevende å sikre robuste og sammenhengende tjenester når aktørbildet blir mangfoldig. Når tjenestene på disse områdene i økende grad blir digitale, oppstår nye muligheter til utvikling av gode og brukerorienterte tjenester – men bringer også med seg økt teknologisk kompleksitet. Sentralt her er det KS omtaler som «digital oppgaveglidning». Teknologien gjør det enklere å omfordele og flytte tradisjonelle oppgaver langs verdikjedene, mellom ulike aktører og mellom menneske og teknologi (for eksempel økt selvbetjening). Dette handler om å støtte opp under en oppgaveglidning som har vært ønsket. I helsesektoren er den tilmed helt nødvendig, på grunn av personellmangelen. Men innføringen av teknologi fører også med seg nye oppgaver – og som i seg selv representerer en oppgaveglidning.

1.2. Oppdragsgiver og mandat

KS har som formål å ivareta medlemmenes felles interesser, for eksempel under forberedelse og iverksettelse av lover, fremme samvirke mellom medlemmene og legge forholdene til rette for en mest mulig effektiv og serviceorientert lokalforvaltning. KS ivaretar og videreutvikler blant annet samordningsrollen og samstyringsstrukturen for digitalisering i kommunal sektor, i samarbeid med regionale digitaliseringsnettverk. KS representerer også kommunesektoren overfor staten og nasjonale aktører, også på det digitaliseringspolitiske området. Foreliggende tema faller naturlig inn under dette. I tråd med dette fikk KS i 2022 gjennomført et FoU-prosjekt som så nærmere på

konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor[1]. Prosjektet hadde en bred tilnærming og produserte bl.a. et metodisk rammeverk for å vurdere konsekvenser. Et av områdene man ikke gikk i dybden på, men som ble pekt på som viktig å studere nærmere, var «oppgaveglidning som følge av digitale løsninger levert i samarbeid mellom stat og kommune».

KS har i sitt konkurransegrunnlag for dette oppdraget pekt på at kommunal sektor ofte samarbeider med statlige virksomheter når det skal utvikles digitale tjenester til innbyggere og næringsliv, og at statlige løsninger inngår som del av tjenesten – eksempelvis gjennom arbeidet med sammenhengende digitale tjenester som går på tvers av fagsektorer og forvaltningsnivå. KS understreker at denne type samarbeid gir mer integrerte tjenester, men også utfordringer knyttet til ansvarsfordeling, styringsmodeller og finansiering.

Digitaliseringen av offentlig sektor har de siste årene skapt betydelige endringer i hvordan tjenester utvikles, leveres og organiseres. Mange tjenester er blitt til gjennom samarbeid, på tvers av både sektorer og forvaltningsnivåer. Spesielt har statlige og kommunale aktører samarbeidet om å utvikle digitale tjenester for innbyggere og næringsliv. En slik utvikling er helt i tråd med digitaliseringsstrategiens mål om at «*vi skal ha en offentlig sektor som tilbyr bedre, mer sammenhengende digitale tjenester til innbyggere og næringsliv*».

På mange måter er staten med dette blitt en teknologileverandør, hvis man ser det fra kommunesektorens perspektiv. Dette har konsekvenser på en rekke områder, både for statlig og kommunal sektor. Eksempler på dette er behov for avtaleverk, økonomiske forhold i forbindelse med finansiering og tilgang til statlige løsninger, mulige uklarheter knyttet til juridiske forhold (eierskap, personvern og behandlingsansvar, IPR, dokumentasjonsansvar mv.), statlige føringer eller krav som kan påvirke lokal handlefrihet for kommunene og fylkeskommunene, eller uheldige avhengighetsforhold. Formålet med oppdraget KS har gitt, er å se nærmere på disse konsekvenser av oppgaveglidning mellom stat og kommunal sektor, og hva det betyr for det overordnede digitaliseringsarbeidet.

KS peker på at tidligere utredninger har avdekket at statens involvering i utviklingen og driften av de digitale løsningene bidrar til at roller og oppgaver er mer i bevegelse, og at ansvarsforhold dermed kan bli mer uklare enn tidligere. Dette gjelder spesielt når staten er involvert i utviklingen og driften av en digital løsning som treffer den kommunale brukerdialogen. Oppgaveglidningen er vanskelig å forholde seg til og flere stiller spørsmål ved hvem som har ansvaret for ulike deler av tjenesten når flere er involvert, som kan føre til at noen ansvarsområder «faller mellom to stoler». KS mener derfor at det er relevant og viktig å få en bedre oversikt over hva som skjer med kommunal sektors lovpålagte tjenesteansvar når det skjer en oppgaveglidning ved at staten er med på å utvikle (og noen ganger drifte) de digitale tjenestene. Staten vil ikke ha direkte ansvar overfor borgerne for at kommunale tjenester ytes i tråd med lovgivningen. Kommunenes "sørge-for-ansvar" (for at innbyggerne får sine tjenester) vil uansett ligge fast, selv om staten bidrar i å fremskaffe tjenestene. KS mener dette er interessant i lys av at det i praksis kan bety at kommunen sitter med ansvaret, men uten mulighet til å tilpasse og bestemme over løsningen. Dermed er også et relevant spørsmål om lovgivningen henger med i utviklingen av stadig mer komplekse digitale økosystemer – gjerne på tvers av forvaltningsnivåer.

[1] https://www.ks.no/fou-sok/2022/214020/

KS ønsker at utredningen skal ta utgangspunkt i to konkrete eksempler:

- *Digital hjemmeoppfølging (DHO)* gir gevinster for enkeltpersoner og muligens til samfunnet, men utfordrer samtidig den tradisjonelle måten å levere tjenester på. DHO tilbys innbyggere som ikke nødvendigvis har kommunale tjenester i dag. Med innføringen av DHO tar kommunene på seg oppgaver som tidligere ble løst i spesialisthelsetjenesten. Denne oppgaveglidningen kan være ønsket og fornuftig. Samtidig kan den utfordre kapasiteten i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Spesielt viktig blir spørsmålet når oppgaveglidningen også medfører økte kostnader for kommunene, mens gevinstene hentes ut i andre deler av helsetjenesten.
- *Digitale innbyggertjenester - sosiale tjenester i Nav (Digisos)* er der innbyggerne får tilgang til både kommunale og statlige digitale selvbetjente løsninger for sosialhjelp – og hvor de kan følge sine saker, uavhengig av om staten eller kommunen eier de enkelte tjenestene. Her oppstår det blant annet et avhengighetsforhold, hvor kommunene i tjenester til sine egne innbyggere må lene seg på staten som teknologileverandør.

Det er også mange andre eksempler på at staten og kommunesektoren sammen har etablert digitale tjenester rettet mot innbyggerne. Noen eksempler er Helsenorge-appen og nasjonale ehelse-tjenester, DigiBarnevern, samarbeidet rundt Entur om tjenester knyttet til reiseplanlegging og kollektivtransport, og tjenester som bruker Altinn ut mot virksomheter. Noen av løsningene er plattformer, noen er først og fremst statlige dataressurser, andre er moduler og programvarekomponenter som inngår i verdikjeden, og atter andre er portaler og tjenester knyttet til innbyggerdialogen.

KS har bedt om at vi:

- Undersøker nærmere hva som ligger i digital oppgaveglidning i praksis og hvilke deler av verdikjeden det er tydelige utfordringer knyttet til roller og ansvar.
- Vurderer hvilke øvrige effekter digital oppgaveglidning har for det kommunale digitale tjenestetilbudet til innbyggerne.
- Beskriver hva man bør gjøre for å hindre negative konsekvenser av digital oppgaveglidning.

1.3. Rapportens oppbygging

Denne innledningen redegjør for bakgrunnen for rapporten og hva den ser nærmere på. I kapittel 2 beskriver vi tematikken mer utfyllende – med vekt på fenomenet digital oppgaveglidning. Kapittel 3 redegjør for metodikk og hvordan vi har løst oppdraget.

I kapittel 4 gjennomgår vi på overordnet nivå aktuelle analyseperspektiver med relevans for tematikken. Dette for å sikre at vi drøfter digital oppgaveglidning gjennom nyttige analytiske «linser». Kapittel 5 beskriver de to case-studiene av henholdsvis Digital hjemmeoppfølging (DHO) i helsetjenestene, og sosiale tjenester i Nav (Digisos). I kapittel 6 drøfter vi casene og temaet i sin bredde, mens vi i kapittel 7 gjengir våre hovedkonklusjoner og anbefalte tiltak. Til slutt i rapporten inngår en oversikt over referert litteratur.

2. Om digitalt samarbeid og oppgaveglidning

2.1. To utviklingstrekk som treffer hverandre

Overordnet sett er det to utviklingstrekk som treffer hverandre i denne utredningens tema. Det første er ønsket om mer brukerorienterte og sammenhengende digitale tjenester, slik dette er formulert i den nasjonale digitaliseringsstrategien. «Offentlige tjenester skal oppleves sammenhengende og helhetlige av brukerne, uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem. Kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter må samarbeide på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer for å lykkes med denne ambisjonen. Med brukerne menes både innbyggere, frivillig sektor og offentlige og private virksomheter», uttrykker strategien.[2] Dette er i utgangspunktet et hårete mål, noe det krevende og langdryge arbeidet med de såkalte livshendelsene[3] har vist.

De første tiårene av digitalisering i offentlig sektor har ført til at brukerne møter fragmenterte tjenester og ulike systemer fra ulike etater. De må selv i stor grad være budbringere mellom systemene. Ideen med sammenhengende digitale tjenester er å redusere fragmenteringen, men også dobbeltarbeid, sikre mer datadeling og bedre datakvalitet, og gi raskere og mer presise beslutninger og tjenester. Det handler altså ikke bare om høyere kvalitet og verdi for brukerne, men også om tilliten til det offentlige og om økt effektivitet og lavere kostnader. I artikkelen *Sammenhengende digitale tjenester fra en usammenhengende offentlig sektor* i 2023[4] viser Lanestedt imidlertid til noen av de mer krevende sidene av denne ambisjonen. En grunnleggende utfordring er at den ikke er sterkere forankret i en helhetlig forvaltningspolitikk som kunne institusjonalisert defragmentering, samarbeid og samhandling på et mer generelt grunnlag.

Kommuner og fylkeskommuner har gjort flere grep for å styrke samordningen seg imellom. Siden etableringen av KommIT-programmet i 2013, har samordningen gått fra å være rent strategisk i regi av KS til også å inkludere teknologiutviklingen. Etableringen av KS Digital i 2023 markerte et tydelig taktskifte i så måte. KS Digital skal tilby brukerorienterte og sammenhengende digitale tjenester og bidra til sektorens samordning og samspill med leverandørmarkedet. Særlig viktig blir dette når det gjelder fremveksten av nye digitale innbyggertjenester. Det er liten tvil om at det fremover er behov for fortsatt betydelig samordningsinnsats i kommunesektoren, akkurat som det er behov for koordinering og konsolidering også på statlig side.

Det andre utviklingstrekket er behovet for mer fleksibilitet i oppgaveløsningen i offentlige velferdstjenester. Flere policydokumenter beskriver hensiktsmessig oppgavedeling og oppgaveglidning som en del av løsningen på personellutfordringer og behovet for bedre utnyttelse av kompetansen – eksempelvis i Helsepersonellkommisjonens NOU 2023:4[5] og andre sentrale dokumenter. Helsedirektoratets programsatsing Kompetanseløft 2025 uttrykker det slik i årsrapporten for 2024[6]: '*Bedre oppgavedeling har gjennom flere år vært et viktig innsatsområde i helse- og omsorgstjenestene. Begrepene oppgavedeling, oppgavefordeling, oppgaveforskyvning og*

---

[2] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/
[3] https://www.digdir.no/handlingsplanen/prioriterte-livshendelser/2594
[4] https://www.scup.com/doi/epdf/10.18261/stat.33.1.10
[5] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-4/id2961552/
[6] https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/arsrapport-kompetanseloft-2025-utviklingstrekk-og-status-2024/innsatsomrader-for-baerekraftige-helse-og-omsorgstjenester/oppgavedeling-og-tverrfaglig-samarbeid

oppgaveglidning brukes tilnærmet synonymt i faglitteraturen, og defineres av WHO som den «rasjonelle omfordelingen av oppgaver blant helsepersonell» og der «målet er bedre dekning av helsepersonell og en bedre utnyttelse av de tilgjengelige menneskelige ressursene'.

Økt digital samhandling i offentlig sektor, kombinert med ønsket om større fleksibilitet i oppgaveløsningen, skaper utgangspunktet for en utvikling i retning av mer digital oppgaveglidning. Vi skal nedenfor se nærmere på fenomenene oppgaveglidning og digital oppgaveglidning, som bakteppe for tenkingen videre i rapporten.

2.2. Oppgaveglidning

Oppgaveglidning kan defineres som endringer i hvem som utfører bestemte arbeidsoppgaver, ofte mellom ulike yrkesgrupper eller profesjoner[7]. Oppgaveglidning skjer når:

- Oppgaver som tidligere ble utført av én yrkesgruppe, overtas av en annen (substitusjon).
- Nye oppgaver oppstår og legges eksplisitt eller implisitt til en yrkesgruppe som tidligere ikke hadde ansvar for dem (utvidelse eller forskyvning).
- Oppgaver flyttes «oppover» til mer spesialiserte roller eller «nedover» til mindre spesialiserte roller (delegasjon eller spesialisering).
- Oppgaver flyttes fra mennesker til teknologi (automatisering og innovasjon).

Tradisjonelt har begrepet oppgaveglidning vært brukt om overføring av oppgaver mellom ulike profesjonsgrupper, særlig innen helse- og omsorgssektoren. Men begrepet kan brukes helt generelt. Eksempler på oppgaveglidning er sykepleiere som tar over oppgaver som tidligere ble utført av leger (f.eks. medisinering eller diagnostikk), staten som overtar oppgaver som tidligere lå hos innbyggerne ved å sentralisere og automatisere oppgavene (slik som skattemeldingen), eller innbyggere som overtar oppgaver som før ble utført sentralt (slik som selvbetjente nettbanktjenester som tar over fra bankfunksjonærenes oppgaveløsning).

Oppgaveglidning i offentlig sektor representerer i dag en strategisk tilnærming til ressursutnyttelse, der arbeidsoppgaver omfordeles mellom profesjoner for å møte økende behov og knapphet på spesialisert arbeidskraft. Som nevnt definerer Verdens helseorganisasjon oppgaveglidning som en «rasjonell omfordeling av oppgaver blant helsepersonell» (Helsebiblioteket, 2022), med mål om bedre dekning og utnyttelse av tilgjengelige ressurser. I norsk kontekst er oppgaveglidning forankret i politiske mål om bærekraftige tjenester, blant annet gjennom Helsepersonellkommisjonens anbefalinger.

Det er flere forutsetninger for en vellykket oppgaveglidning. I forskningslitteraturen om oppgaveglidning fremstilles resultatene som blandede (Helsebiblioteket, 2022). Det synes å være enighet om at oppgaveglidningen ikke er noe som kan foregå uformelt eller under radaren fra ledelse og ansvarlige myndigheter, siden omfordeling av oppgaver krever både tydelige ansvarsforhold, oppdatert regelverk og ofte kompetansetiltak – for å sikre tjenestekvaliteten overfor brukerne. Det gjelder innen alle velferdstjenester, men kanskje særlig tjenester overfor svake og utsatte grupper – og naturligvis for tjenester som handler om liv og helse. Som i alle andre endringssammenhenger må omfordelingen av oppgaver forankres i partssamarbeid og involvere de berørte ansatte, for å

[7] https://www.helsebiblioteket.no/innhold/omsorgsbiblioteket/oppsummeringer/oppgaveglidning-i-omsorgstjenestene

unngå motstand og mangelfull implementering. Blant de største utfordringene med oppgaveglidning er nettopp risikoen for fragmentering, utydelig ansvar og svekket kvalitet dersom prosessen ikke støttes av økonomiske incentiver for virksomhetene, gode styringsmodeller og et godt tverrfaglig samarbeid.

Helsedirektoratet peker på at høy turnover, sykefravær og endrede rammevilkår kan forsinke implementering og redusere effektene av oppgaveflyttingen[8], og refererer til Tørn-programmets erfaringer[9] knyttet til medarbeiderdrevet innovasjon og lokal tilpasning som nøkkelen til å lykkes. Akkurat som sammenhengende digitale innbyggertjenester er med andre ord heller ikke oppgaveglidning en enkel ambisjon. Helsepersonellkommisjonens anbefalinger kan altså ikke løses bare som en teknisk omfordeling av oppgaver, men må ses som en styrt organisatorisk og kulturell transformasjon som krever helhetlig styring, kompetanseutvikling, involvering og tillit mellom aktører.

Oppgaveglidning er en respons på mulighetene for effektiv ressursutnyttelse, bedre arbeidsflyt og brukeropplevelse, og tilpasning til kompetanse, teknologisk mulighetsrom og bemanningssituasjon. Diskusjonen her er i stor grad vinklet mot helsesektoren, men er i prinsippet helt generell – og kunne nesten like gjerne vært innrammet som en diskusjon om arbeids- og oppgavedelingen innen barnevernet, eller i skole og utdanning. Oppgaveglidning er ønskelig og kanskje helt nødvendig på noen samfunnsområder. I lys av erkjennelsene over er det imidlertid ikke overraskende at den foregår i mindre grad enn politisk ønskelig[10].

2.3. Digital oppgaveglidning

Temaet for denne rapporten er digital oppgaveglidning i samhandlingen mellom staten og kommunesektoren. Vi kan definere den som endringer i fordelingen av oppgaver, som del av eller følge av at det tas i bruk digitale løsninger i verdikjedene som det samarbeides om. En viktig grunn til omfordelingen ligger i at teknologien muliggjør standardisering, automatisering, datadeling og informasjonsflyt – noe som endrer forutsetningene for tradisjonell oppgavefordeling. Helt generelt kan standardisering gjøre det realistisk og økonomisk fornuftig å sentralisere oppgaver som før lå spredt mange steder. Teknologi kan også gjøre det mulig å tilrettelegge for selvbetjening og distribusjon av tidligere sentraliserte, spesialiserte oppgaver til kommunene, eller til innbyggerne selv (moderne banktjenester er et godt eksempel på dette, men også digital hjemmeoppfølging som vi skal se nærmere på nedenfor).

Digitaliseringen og oppgaveglidningen endrer arbeidsdelingen i utførelsen av kjerneoppgavene, og nødvendigvis også for den understøttende teknologien. Det å sikre opp «helheten» for de tjenester som innbyggerne har krav på, blir med dette mer komplekst – siden roller og ansvar for teknologien må formaliseres, forankres og integreres i «systemansvaret» for hele verdikjeden frem til brukeren. I konteksten digitale innbyggertjenester er noen typiske former for digital oppgaveglidning mellom forvaltningsnivåene:

- **Fra stat til kommune**: kommunene får ansvar for å implementere statlige digitale løsninger (f.eks. integrasjon med nasjonale felleskomponenter som Altinn, ID-porten, eller Helsenorge),

[8] https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kompetanseloft-2025--arsrapport/en-handlingsplan-for-baerekraftige-helse-og-omsorgstjenester/organisering-oppgavedeling-og-tverrfaglighet - _ftn2
[9] https://www.fafo.no/publikasjoner/ny-torn-for-effektive-helse-og-omsorgstjenester
[10] https://www.fafo.no/images/pub/2025/20932.pdf

får ansvar for å supportere statlige løsninger overfor innbyggerne, løser utfordringer med å integrere statlige løsninger i kommunens digitale landskap, eller håndterer nye krav til rapportering, dokumentasjon eller datakvalitet som følger av innføringen av de statlige systemene.

- **Fra kommune til stat**: statlige virksomheter overtar oppgaver som tidligere ble løst lokalt, f.eks. automatisering av saksbehandling, sentral datalagring eller kvalitetssikring, overgang til nasjonale fellesløsninger, drift av nasjonale portaler, dataregistre eller app'er for å håndtere innbyggerrettede oppgaver som tidligere ble løst lokalt. Kommunale tjenester på Nav.no (som er en statlig eid tjeneste) er ett eksempel på dette. Bruk av Altinn i kommunenes kommunikasjon med næringslivet er et annet eksempel.

En tredje variant av oppgaveglidning er mellom menneske og teknologi. Et høyaktuelt eksempel er introduksjonen av KI-agenter som brått blir beslutningstaker eller beslutningsstøtte der kunnskapsmedarbeidere tidligere gjorde vurderingene. Introduksjonen av velferdsteknologi som overtar overvåking og sikkerhet i hjemmet, oppgaver som tidligere ble utført av mennesker, er et annet eksempel. Ansvaret for teknologien i seg selv representerer imidlertid nye oppgaver som ikke fantes der tidligere. Slik får oppgaveglidningen gjerne en «hale» av implikasjoner.

Det er i liten grad utredet hva som er konsekvensene av digital oppgaveglidning i offentlig sektor. En av konsekvensene *kan* bli et mer utydelig ansvar for tjenestekvaliteten. Vi har også oppfattet dette som et viktig moment i KS sitt ønske om å utrede temaet. Når oppgaver flyttes, kan det bli uklart hvem som egentlig har ansvar for kvalitet, sikkerhet og brukerstøtte. Særlig i lange og komplekse tjeneste- eller verdikjeder kan det oppstå usikkerhet om hvem – om noen – som har ansvar for kvalitet i hele verdikjeden og i leveransene ut mot sluttbrukeren.

For å nærme oss en slags definisjon etter disse resonnementene, vil vi definere digital oppgaveglidning som *endringer i fordelingen av oppgaver mellom aktører som følge av digitalisering*. *Oppgaveglidning innebærer at oppgaver flyttes, oppstår, omfordeles eller transformeres av teknologibruken – enten som resultat av bevisste strategiske valg (intendert) for å utnytte kompetanse og ressurser bedre, eller som utilsiktede eller uintenderte konsekvenser*.

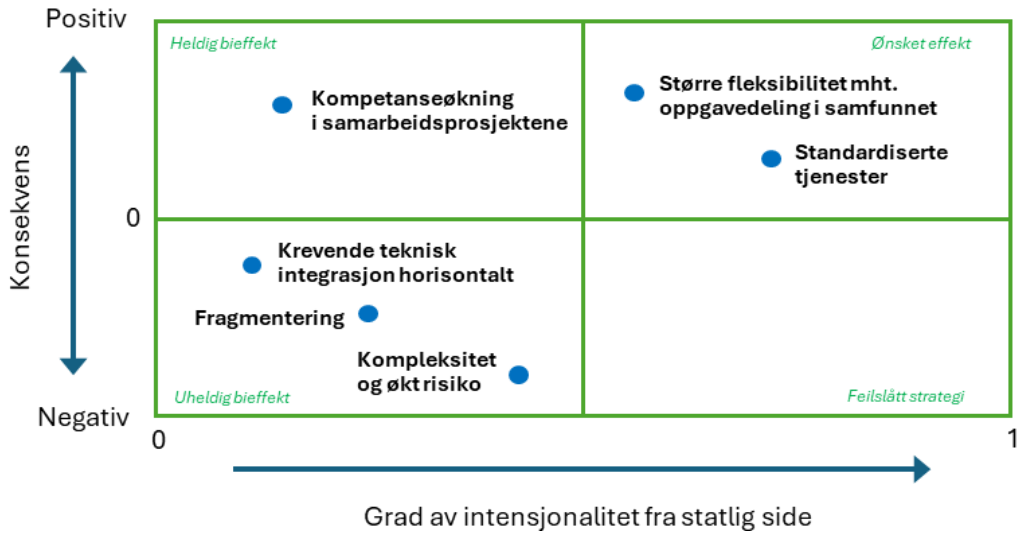
For å utdype dette med intensjonalitet ytterligere:

- Intendert (ønsket) oppgaveglidning er når digitalisering brukes blant annet for å flytte eller omfordele oppgaver mellom aktører. For eksempel innføring av selvbetjeningsløsninger for søknader om barnehageplass eller byggesøknader, der foresatte får oppgaver som tidligere ble utført av saksbehandlere. Eller når digitale løsninger tas i bruk for å overvåke medisinsk status hos en hjemmeboende pasient som ellers ville måttet legges inn på sykehus.

- Ikke-intendert (uønsket eller uplanlagt) oppgaveglidning: når brukere eller ansatte får (uplanlagt) merarbeid fordi systemene som tas i bruk fungerer dårlig eller er lite tilpasset lokale behov, er alt for krevende å bruke eller fordrer økt kompetanse. Man kan også tenke at det finnes positive, uplanlagte effekter, slik som kompetansevirkninger, nye sosiale strukturer eller nettverkseffekter.

Siden det som regel er staten som dikterer premissene for hvordan de sammenhengende digitale tjenestene organiseres og skal treffe innbyggerne, er det staten som er subjektet i denne sammenheng. Det er staten som har ulike intensjoner med oppgaveglidningen. Hvis intensjonen er fraværende eller null, er det også risiko for at oppgaveglidningen har uønskede effekter. Men man kan likevel ha flaks, slik at effektene likevel er positive (for mange eller alle).

Oppgaveglidning er altså et generelt begrep – med potensielt både positive og negative konnotasjoner. Positive konsekvenser av oppgaveglidning kan være fleksibilitet, effektivitet, tilgjengelighet etc. Det er det vi ofte ønsker oss, for eksempel ved å utnytte knappe ressurser i helsesektoren på bedre måter. Negative konsekvenser av oppgaveglidningen er tilsvarende merarbeid, kostnader, ansvarsuklarhet, utrygghet og kvalitetssvikt. Prinsipielt kan dette fremstilles som i figur 1 under.



Figur 1. *Oppgaveglidning som effekt av intensjonalitet (fra ingen tanke til sterke ønsker) og konsekvens (negativ eller positiv på samfunnsnivå).*

Et sentralt spørsmål er om dagens lovverk er tilpasset en digital virkelighet der tjenestene leveres gjennom et stadig mer komplekst økosystem på tvers av forvaltningsnivåer. Selv om kommunene fortsatt har det juridiske «sørge-for-ansvaret» for både digitale og analoge innbyggertjenester, er det ikke gitt at de i praksis har muligheten til å tilpasse og styre de digitale løsningene de er avhengige av. Tidligere utredninger peker på at dette kan skape utfordringer knyttet til lokal handlefrihet, økonomi, avtaleverk, personvern, dokumentasjons- og arkivansvar, og at det skaper risiko i driften.

Menons utredning fra 2022[11] på oppdrag fra KS og Kommunal- og distriktsdepartementet har vært et bakteppe for foreliggende utredning. Menon kartla og analyserte konsekvensene når staten leverer digitale løsninger som kommunene bygger tjenester rundt. Prosjektet hadde en bred tilnærming og utviklet blant annet et metodisk rammeverk for å vurdere slike konsekvenser. De pekte på behovet for tydeligere avklaringer av roller, ansvar og finansiering når digitale løsninger utvikles i samarbeid mellom stat og kommune, og fremhevet at temaet er viktig for å sikre bærekraftig og effektiv tjenesteutvikling i offentlig sektor. Denne rapporten er et forsøk på dette.

Menon påviste blant annet at statens involvering bidrar til oppgaveglidning, og at denne representerer uklarheter om hvem som har ansvar for de ulike delene av tjenestene, og risiko for at

[11] https://www.ks.no/fou-sok/2022/214020/

ansvarsområder «faller mellom to stoler». Menon mente at effektene av statens og kommunesektorens samarbeid om digitale løsninger kunne beskrives langs fem dimensjoner:

1. **Økonomiske forhold:** Det at staten etablerer digitale fellesløsninger kan gi stordriftsfordeler og kostnadseffektivitet gjennom standardisering, men kan også føre til uforutsigbare og lite transparente kostnader for kommunene. Gevinstene blir ofte realisert på samfunnsnivå eller hos innbyggerne, mens kostnadene kan havne hos kommunene.
2. **Lokal handlefrihet:** Statlig eierskap til teknologien og formelle statlige krav (slik som plikt til å ta i bruk og betale for nasjonale e-helseløsninger) kan redusere kommunenes selvbestemmelse.
3. **Helhetlige innbyggertjenester:** Samarbeid mellom stat og kommune kan både fremme og hemme utviklingen av helhetlige tjenester. Samarbeidet kan bidra til mer sammenhengende tjenester for innbyggerne, men statlige initiativer fra enkeltsektorer kan også føre til ytterligere fragmentering,
4. **Kompetanse:** Statens aktive rolle i utviklingen av digitale løsninger kan påvirke kommunenes digitale kompetanse og teknologiforståelse både positivt og negativt.
5. **Juridiske forhold:** De fleste juridiske utfordringer kan håndteres, men kompleksiteten øker når flere aktører er involvert. Samarbeid og uklare ansvarsforhold kan føre med seg nye utfordringer, for eksempel innen dataforvaltning.

Konsekvensene av statens leveranser av digitale løsninger til kommunal sektor er sammensatte og varierer med løsningens karakter, kommunens størrelse og modenhet, og graden av samarbeid. Det er behov for økt bevissthet, bedre samspill og mer kunnskap om hvordan slike løsninger påvirker økonomi, styring, kompetanse og tjenestekvalitet i kommunal sektor, understreker Menon i sin utredning. Menon mente at fenomenet oppgaveglidning burde utredes mer i detalj, med fokus på hvordan ansvarsforhold og roller påvirkes når staten utvikler og drifter digitale tjenester for kommunene.

Tematikken ble også reist i et Skate-møte i 2022[12]. Formuleringene i vedtaket der handlet om at et godt samarbeid mellom statlig og kommunal sektor er avgjørende for å utvikle gode og sammenhengende digitale tjenester til innbyggere, næringsliv og frivillige. Skate understreket behovet for å kartlegge muligheter og utfordringer ved slikt samarbeid bedre samt utvikle kunnskapsgrunnlag, verktøy og samarbeidsmodeller for å heve bevisstheten om dem. Det ble gitt støtte til en videre utredning av blant annet hvordan rolle- og ansvarsforhold og mulig oppgaveglidning mellom statlig og kommunalt nivå påvirkes av at man samarbeider om digitale løsninger.

[12] https://www.digdir.no/media/3337/download

3. Tilnærming og metode

Kontekst og utgangspunkt
Vår tilnærming har vært å utdype og videreutvikle temaene fra KS sin FoU om temaet i 2022[13], samtidig som vi har forsøkt i større grad å sette problemstillingen inn i en ramme av nasjonal digitaliseringspolitikk. Samarbeid på tvers av forvaltningsområder har lenge vært et sentralt mål, med ambisjonen om én digital offentlig sektor der brukeren står i sentrum. Dette har resultert i ulike former for felles løsninger, på tvers av stat og kommunesektor. Samarbeidet på tvers og utviklingen av felles løsninger og delte ressurser skaper teknologiske avhengighetsforhold. Hvis vi ser offentlig sektor i stort, ser vi slike avhengighetsforhold vokse frem blant annet på områder med store statlige fagmiljøer hvor kommunene samtidig leverer viktige velferdstjenester til innbyggerne – slik som områdene helse, skole, barnevern mv.

Vårt utgangspunkt for oppdraget er at digitaliseringen på disse områdene nødvendigvis må kobles til systemiske og helhetlige grep for å sikre trygghet for innbyggerne og robuste tjenester for en digital tid. Et annet viktig utgangspunkt er ønsket om større fleksibilitet i offentlig sektor, der teknologi åpner for effektivisering av verdikjeder, bedre integrasjon av oppgavesteg, og mulighet til å flytte oppgaver mellom virksomheter for optimal ressursutnyttelse. Det å finne mekanismer for å motvirke ikke-intenderte effekter blir også en del av dette.

Metode
Prosjektet er gjennomført som en kombinasjon av dokumentstudier, kvalitative intervjuer og analysearbeid i prosjektgruppen.

- **Dokumentstudier:** Vi startet med en grundig gjennomgang av relevant dokumentasjon, tidligere utredninger og forskningsartikler om oppgaveglidning, digitalisering i offentlig sektor og tilstøtende temaer.
- **Intervjuer:** Data ble samlet inn gjennom dybdeintervjuer med nøkkelpersoner i utvalgte kommuner (Bodø, Ullensaker, Alver, Oslo, Bergen, Hamar), flere representanter fra KS og KS Digital, statlige etater (NAV, Helsedirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet, Statsforvalternes Fellestjenester), spesialisthelsetjenesten (Helse Vest RHF og Vestre Viken HF) og en forsker fra Nasjonalt senter for e-helseforskning. Informantene hadde ulik bakgrunn og erfaring. Noen var utpekt av oppdragsgiver, mens andre ble foreslått gjennom snøball-rekruttering. Intervjuene var semistrukturerte og utforsket både utfordringer og mulige løsninger, med særlig vekt på erfaringer fra digital hjemmeoppfølging og NAVs tjenester. Totalt ble det gjennomført 24 intervjuer i første runde.
- **Sammenstilling og analyse:** dataene er analysert ved gjennomlesing av rånotater og ved at meningsbærende momenter er trukket ut, med utgangspunkt i forskningsspørsmålene om hva som ligger i digital oppgaveglidning i praksis og hvilke deler av verdikjeden det er tydelige utfordringer knyttet til roller og ansvar, hvilke øvrige effekter digital oppgaveglidning har for det kommunale digitale tjenestetilbudet til innbyggerne, og hva man bør gjøre for å hindre negative konsekvenser av digital oppgaveglidning.
- **Validering:** For å validere og supplere de kvalitative funnene, ble de viktigste funnene oppsummert og presentert for et nytt utvalg ressurspersoner (6 intervjuer fra

[13] https://www.ks.no/fou-sok/2022/214020/

kommunesektoren), med formål å vurdere relevans og betydning for oppdragets problemstilling. Til sammen har vi altså gjennomført 30 intervjuer.

Intervjuer, dokumentfunn og resultat av valideringen er diskutert i prosjektgruppen, og de viktigste funnene er forsøkt konseptualisert og generalisert. Diskusjonene og analysene bygger på et helhetlig sosioteknisk systemperspektiv, der teknologi, organisasjon, oppgaver og brukere må ses i sammenheng. I våre drøftinger av temaet inntar vi ulike fagperspektiver som samlet sett gir denne helheten. Mulige tiltak og anbefalinger er diskutert og utformet. Resultatene presenteres i denne fagrapporten og tilhørende presentasjonsmateriell, slik at KS enkelt kan benytte og formidle funnene videre.

Prosjektstyring og leveranse
Prosjektet har fulgt en tydelig fremdriftsplan med milepæler for oppstart, datainnsamling, analyse og rapportering.

Dialog med KS og referansegruppe har vært integrert underveis for kvalitetssikring og forankring av arbeidet. Det er avholdt to presentasjoner i Digitaliseringsutvalget, først som en løypemelding med foreløpige funn – deretter en presentasjon av endelig rapport (denne).

4. Analytisk linse

Dette oppdraget omhandler et sammensatt tema, som både kan og bør ses gjennom flere faglige linser. Vi gjennomgår her noen av de «fagdisiplinene» og perspektivene vi har brukt til å analysere temaet, med referanse til relevant forsknings- og annen litteratur.

Digitaliseringspolitikken

I regjeringens digitaliseringsstrategi er sammenhengende digitale tjenester et sentralt punkt, fordi de sikrer innbyggerne et helhetlig og brukervennlig møte med det offentlige. Digitaliseringen skal bidra til et trygt og effektivt samfunn med små forskjeller og høy tillit. Sammenheng og gjenbruk av informasjon er viktig her. Fragmenterte løsninger gir dårlig brukeropplevelse, øker kostnader og svekker rettssikkerheten. Ut av dette kommer at stat og kommune må samarbeide om å levere innbyggertjenester, slik at de i størst mulig grad oppleves som sammenhengende. Det å hindre og motvirke digitalt utenforskap er også en viktig ambisjon i digitaliseringspolitikken. Når offentlige tjenester er fragmenterte, må innbyggerne navigere mellom ulike portaler, innloggingsløsninger og regelverk, noe som skaper barrierer særlig for dem med lav digital kompetanse eller begrenset tilgang til teknologi. Strategien understreker at digitale løsninger skal være «enkle, trygge og tilgjengelige for alle» – ikke bare for de mest ressurssterke. Samhandling mellom stat og kommune gjør det mulig å levere helhetlige brukerreiser, redusere kompleksitet og sikre universell utforming. Uten dette risikerer vi at digitaliseringen forsterker sosiale forskjeller, snarere enn å utjevne dem.

Digitaliseringspolitikkens marsjordre er altså tydelig: det skal samarbeides på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, til beste for innbyggerne – og innbyggerne skal oppleve trygge og robuste digitale tjenester. Det mangler imidlertid anvisninger om hvordan det offentlige skal evne å oppnå dette. Det er også begrenset med støtte i tilgjengelig veiledningsmateriell. Digitaliseringsdirektoratet har utarbeidet en veileder i utvikling av sammenhengende digitale tjenester[14], som gir gode råd til offentlige virksomheter om samarbeid, styring og organisering på tvers av sektorer. Den går likevel ikke dypt inn i spørsmålene denne utredningen tar opp, dvs. hvordan digitalisering kan endre oppgavefordelingen mellom profesjoner og forvaltningsnivåer – og de implikasjoner det kan ha, herunder den risiko som ligger i at nye digitale grensesnitt og sammensatte verdikjeder kan skape uklare ansvarsforhold i tjenesteproduksjonen. Regjeringens digitaliseringsrundskriv[15] følger opp digitaliseringsstrategien og setter brukerne i sentrum for tjenesteutviklingen: «Virksomhetene anbefales å bruke tjenestedesign og andre metoder for brukerinvolvering og brukertesting for å sikre at tjenestene oppfyller brukernes behov. Virksomheter bør samarbeide om å gi brukerne et hensiktsmessig og helhetlig tilbud, uavhengig av måten forvaltningen er organisert på.» Rundskrivet gir tydelig signal til statlige aktører at de skal samarbeide med kommunesektoren i digitaliseringsarbeid som berører den. Men heller ikke digitaliseringsrundskrivet er konkret på hvordan man skal sikre helhetlige og robuste verdikjeder ut mot innbyggerne, eller hvordan man skal forhindre ikke-intenderte effekter av digital oppgaveglidning.

Digital interoperabilitet

Digitaliseringsdirektoratet legger i sitt arbeid med sammenhengende tjenester til grunn EUs rammeverk for interoperabilitet (EIF)[16] . Dette rammeverket legger vekt på teknisk, semantisk,

[14] https://www.digdir.no/sammenhengende-tjenester/sammenhengende-tjenester/3157
[15] https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id3103320
[16] https://www.digdir.no/digital-samhandling/rammeverk-digital-samhandling/2148

organisatorisk og juridisk interoperabilitet mellom virksomheter. Dette er viktige prinsipper for å sikre at data og digitale tjenester kan flyte på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Men rammeverket og tenkingen rundt det er primært orientert mot grensesnitt og samhandling mellom enkeltaktører, og adresserer i liten grad de komplekse verdikjedene som oppstår eksempelvis når digitale fellesløsninger kobler sammen statlige og kommunale tjenester. Når interoperabilitet forstås som «evnen til å samarbeide», blir det lett et teknisk og prosessmessig spørsmål – mens de institusjonelle konsekvensene av digital oppgaveglidning, som ansvar, styring og risiko, faller utenfor. Dermed risikerer vi at tenkingen bidrar til å løse integrasjonsproblemer på teknisk systemnivå, men ikke sikrer robuste mekanismer for rolleavklaring og rettssikkerhet i verdikjeder der flere aktører deler ansvar for én sammensatt eller sammenhengende tjeneste. For å møte utfordringene burde interoperabilitetsprinsippene suppleres med styringsmodeller som tar høyde for oppgaveforskyvning, og med krav til avtaleverk, risikovurdering og evaluering av utilsiktede effekter – med andre ord et krav om ansvars- og styringsinteroperabilitet i hele livsløpet.

Oppgaveglidning som strategi

Som vi også var inne på i innledningskapitlet er også oppgaveglidning en førende strategi for utviklingen av velferds- og omsorgstjenester helt generelt. Særlig er det en tilnærming til effektiv ressursutnyttelse i en offentlig helsesektor med presset ressurssituasjon i årene som kommer – betinget av demografiske og sosiale endringer. Det foreligger en omfattende forskningslitteratur om oppgaveglidning i omsorgstjenestene. Senter for omsorgsforskning ved NTNU utga i 2022 en oversikt over aktuell forskningslitteratur innen temaet[17]. Fra deres oppsummering kan vi blant annet lese at oppgaveglidningen i norske omsorgstjenester er lite formalisert eller kommunisert som en styrt eller eksplisitt begrunnet strategi. Den vertikale oppgaveglidningen observeres som en umiddelbar respons på manglende kompetanse (særlig sykepleiekompetanse), mens den horisontale glidningen kan ses mer langsiktig og i sammenheng med behovet for spesialisering og for å styrke tjenestens kvalitet og samhandling samt tilrettelegge for at ansatte får brukt sin kompetanse best mulig. Internasjonalt begrunnes oppgaveglidningen i kapasitetsutfordringer og demografiske endringer som har ført til krav om å finne den mest effektive sammensetningen av kompetanse innenfor tilgjengelige ressurser.

Forfatterne viser til at erfaringene med oppgavedeling er blandede. For den som delegerer, kan det knyttes usikkerhet til hvilke oppgaver som kan delegeres og ikke, og til hvordan ansvaret for de delegerte oppgavene blir ivaretatt. Det kan også være uro omkring vurderingen av kompetansen til den som blir delegert, og hvordan delegeringen påvirker kvaliteten og pasientsikkerheten i tjenesten. Den som får delegert oppgaver, kan samtidig være usikker på sin egen kompetanse og tilstrekkelighet. Det å få delegert oppgaver kan ellers representere anerkjennelse, virke stimulerende og øke jobb-tilfredsheten. Delegering reduserer arbeidsmengden til den som delegerer, reduserer stress og frigjør tid til andre oppgaver. For den som blir delegert, kan virkningen være motsatt. Uansett om delingen av oppgaver skjer mellom leger og sykepleiere eller sykepleiere og andre pleiere, er samarbeid, rolleavklaring og ledelse elementer som enten fremmer eller hemmer oppgaveglidningen. Pasienter og pårørende er overveiende positive til oppgaveglidningen og trekker særlig frem gevinster som mer personorientering og helhetlig omsorg, men forskningen på dette er begrenset, påpeker forfatterne. Analysen peker videre på at oppgaveglidning også kan representere besparelser av eksempelvis lønnskostnader for leger versus sykepleiere, men også sparte ressurser gjennom økt pasientsikkerhet og kvalitetsmessige gevinster som mer og tryggere

[17] https://nva.sikt.no/registration/01993e2c68f1-b7f3fe31-0cde-4d34-8bf7-578394331915

hjemmetid for pasienter og pårørende. Forfatterne understreker samtidig at kunnskapen om effekter på organisasjonsnivå er sparsom, og at få studier har eksplisitte funn fra lederes perspektiv. Dette er et bakteppe for diskusjonene om oppgaveglidning i omsorgs- og andre velferdstjenester: innbyggerne er sannsynligvis overveiende positive til den brukerorienteringen som ligger i å optimalisere oppgaveløsningen og utnytte tilgjengelig kompetanse bedre. Mens altså virkningene på virksomhetsnivå er mer usikre.

Fenomenet digital oppgaveglidning er lite berørt så langt i forskningslitteraturen, og er ikke omtalt i nevnte oversikt fra 2022. Helsedirektoratets erfaringsrapport fra spredningen av digital hjemmeoppfølging 2022-2024[18] løfter mange av de aktuelle problemstillingene, men uten å gi svar på hvordan de berørte aktørene systematisk skal følge opp ansvarsuklarheter eler håndtere utilsiktede konsekvenser av digital samhandling på tvers av forvaltningsnivåene. NAV har finansiert et forskningsprogram ved OsloMet (PÅDIVEL – Pålitelig digital velferdsforvaltning[19]) som treffer rett inn i den aktuelle tematikken, selv om utfordringer med digital oppgaveglidning i sammensatte verdikjeder i liten grad diskuteres i de tilgjengelige forskningspublikasjoner fra programmet. Fokus har vært NAVs digitalisering av prosesser for sykepenger og dagpenger og spørsmålet om hvordan rettssikkerhet, personvern og krav til forsvarlig saksbehandling ivaretas når forvaltningen automatiseres og nye digitale løsninger tas i bruk. Blant annet har man studert hvordan digitaliseringsprosesser begrunnes, organiseres og implementeres, og hvilke juridiske og etiske problemstillinger som er vurdert (blant annet i lys av introduksjonen av KI). Målet for programmet har vært å utvikle kunnskap og gi anbefalinger som sikrer at digitalisering skjer på en måte som opprettholder tillit og rettssikkerhet i velferdsforvaltningen. Vi løfter i denne utredningen frem flere aktuelle problemstillinger og forsøker oss på noen svar – men mye vil fortsatt være ubesvart. Dette er et område hvor det trengs mer forskning og kunnskapsbygging i årene som kommer.

Serviceledelses-perspektivet

Digital oppgaveglidning og samarbeidet mellom staten og kommunesektoren om digitale innbyggertjenester kan drøftes ut fra et serviceledelsesperspektiv. Samarbeid skaper store muligheter for god tjenestekvalitet. Dette er på mange måter selve hensikten med sammenhengende og helhetlige innbyggertjenester i digitaliseringsstrategien. Digitalisering av offentlige tjenester skaper nye verdikjeder der flere aktører – statlige etater, kommuner, private leverandører og teknologiplattformer – inngår i komplekse samhandlingsprosesser. Samarbeidet langs disse verdikjedene gir mulighet for bedre brukeropplevelser, men introduserer som vi har sett også en betydelig utfordring: fragmentering av ansvar. Når digitale tjenester kobles sammen på tvers av forvaltningsnivåer, kan det med andre ord oppstå uklarheter som utfordrer sentrale serviceledelsesprinsipper om sammenheng og enkelhet. Det er stor risiko for at brukeren opplever det som uklart hvem som løser eventuelle feil og problemer og følger opp tilbakemeldinger.

Hvordan skal vi sikre at den digitale verdikjeden oppleves som helhetlig, trygg og brukervennlig? Hvordan ivaretar vi dialog, tillit og støtte fra flere aktører? Hvem koordinerer, og hvem er kontaktpunkt? Uten bevisst styring og kontinuerlig brukerfokus kan tjenestekvaliteten svekkes, til tross for økt effektivitet og teknologisk innovasjon i den digitale samhandlingen. Sentrale prinsipper i serviceledelsesfaget er brukerorientering, helhetlige tjenestereiser og samskaping, der kvaliteten på tjenesten måles ut fra hvordan brukeren faktisk opplever den – ikke bare ut fra hvordan den er tenkt eller bygget opp funksjonelt. Det er viktig å forstå og møte brukernes forventninger, og å sikre

[18] https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/erfaringsrapport-spredning-av-digital-hjemmeoppfolging-2022-2024
[19] https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/padigvel-palitelig-digital-velferdsforvaltning

tilgjengelighet og tillit gjennom hele tjenesteforløpet. God serviceledelse forutsetter derfor også en helhetlig styring av verdikjeden – fra design til leveranse og oppfølging. Fragmentering av dette ansvaret kan raskt føre til brudd i brukerreisene (hvor innbyggeren må navigere mellom flere grensesnitt og aktører), redusert ansvarlighet (fordi ingen enkeltaktør har full oversikt) og svekket tillit i befolkningen (særlig når feil eller forsinkelser oppstår).

Flere forskningsartikler understreker at digital transformasjon i offentlig sektor ofte mislykkes når styringsmodeller ikke adresserer denne kompleksiteten, og at det er viktig å integrere verdikjede- og serviceledelsesperspektivet bedre i offentlig tjenesteutvikling rettet mot innbyggerne. Kjerneutfordringen her er at digital oppgaveglidning ofte skjer uten tilsvarende justering av styrings- og ansvarsmodeller. For å lykkes med god serviceledelse må offentlig sektor utvikle mekanismer som institusjonaliserer et helhetlig ansvar for tjenestekvalitet, og tilgjengelige og transparente prosesser for feilretting og klagebehandling. En forutsetning for dette er integrerte styringsmodeller som kobler teknologi, organisasjon, og brukernes behov og rettigheter.

Fragmentering og integrasjon

I betydelig grad handler håndteringen av oppgaveglidningen og de krevende sidene av digitalt samarbeid over forvaltningsnivåer og sektorer om evnen til *integrasjon*. I en artikkel om erfaringer fra helsesektoren i England og Nederland, viser Mur-Veeman m.fl.[20] til at mangel på integrasjon er en av de største hindringene for å skape helhetlige pasientforløp. Det samme gjelder effektive omsorgstjenester i stort. Fragmenterte finansieringssystemer, separate styringsstrukturer og profesjonsgrenser gjør det krevende å koordinere tjenester på tvers av helse, pleie og sosial omsorg. Forfatterne argumenterer for at reell integrasjon også krever mer enn organisatoriske endringer – det må til en grunnleggende tilpasning av regulering, insentiver og profesjonskultur.

Tilsvarende argumentasjon for en mer helhetlig og mer integrert tilnærming på alle nivåer finner man i omtaler av det fragmenterte amerikanske helsevesenet[21]. I tråd med dette kan altså ikke introduksjonen av teknologi i helsevesenet eller på andre tjenesteområder betraktes isolert – men må inngå i en bredere og integrert endringsprosess. Fragmenterte strukturer og profesjonsgrenser gjør det vanskelig å realisere gevinster av digitale verktøy, fordi de ofte legges oppå eksisterende siloer og rutiner og ikke ses i sammenheng. Mange i forskningslitteraturen tar til orde for at innføringen av teknologi må kombineres med redesign av prosesser og insentiver - slik at hele det «sosiotekniske systemet» understøtter målet om brukersentrisitet. Når oppgaver flyttes via digitale løsninger, krever det klare roller, opplæring og kulturendring for å unngå at det oppstår nye flaskehalser. Teknologi kan være katalysator for integrasjon og høyere kvalitet og brukeropplevelse, men bare hvis den introduseres som del av en helhetlig strategi.

En tydelig indikasjon på at digitaliseringen av innbyggertjenester nettopp ikke er et ledd i en helhetlig strategi, er de ikke-intenderte implikasjonene av den digitale oppgaveglidningen. Ansvaret for og formaliseringen av de nye oppgavene går gjerne under radaren - selv i tjenester som etter hvert er helt avhengig av den aktuelle teknologien for å fungere. Flere rapporter, blant annet en rapport fra SINTEF i 2022[22] peker på at gevinstene av teknologidrevet omfordeling av oppgaver uteblir når implementeringen skjer uten tilstrekkelig tilpasning til eksisterende rutiner, opplæring og kultur. Tvert imot vil uformell oppgaveglidning og manglende rolleavklaringer lett føre til merarbeid, økt

[20] https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12941491/
[21] https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC3601513/
[22] https://www.sintef.no/globalassets/sintef-digital/helse/frigjoring-av-sykepleierkapasitet---endelig-rapport_mai22_sign.pdf

kompleksitet og risiko for mottakene av tjenestene. Når digitale løsninger tas i bruk, må ansatte håndtere oppgaver knyttet til overvåking av systemer, feilhåndtering og opplæring av brukerne, noe som kan øke arbeidsbelastningen i stedet for å redusere den. Teknologien skaper samtidig nye grensesnitt mellom profesjoner og tjenester, som i seg selv kan være grobunn for uklare ansvarsforhold og økt risiko for svikt. Tidligere klart definerte tjenester blir avhengige av eksterne teknologileverandører, IT-ansatte i virksomhetenes driftsmiljøer, døgnbemannede vaktsentraler og supporttjenester, eller (i tilfellet digital hjemmeoppfølging) sågar innbyggernes private bredbåndsleverandører – som alle er blitt nye aktører i de helhetlige verdikjedene.

Samarbeid, kompleksitet og makt

I en antologi fra 2024 viser Hammerschmid m.fl.[23] hvordan digitalisering endrer måten offentlige tjenester må utvikles, styres og leveres på. Dette er ikke en anomali – men både ønskelig og selve formålet med digitaliseringen. Spesielt når digitale løsninger i sin utforming og innhold krysser grenser i forvaltningen, oppstår behovet for å samarbeide tett for å sikre helhetlige og brukervennlige tjenester til innbyggerne. Det er ikke tilstrekkelig med løse koblinger og oppstykking av verdikjeden, ting må henge sammen slik at innbyggerne kan være trygge på tjenestekvaliteten. En sentral innsikt i artikkelen til Hammerschmid m.fl. er at slike samarbeid på tvers av forvaltningen preges av tre hovedutfordringer: kompleksitet, risiko og maktforskyvninger.

Samarbeid bidrar ofte til økt kompleksitet, både når det gjelder mål, roller, juridiske rammer og håndtering av teknologisk legacy – som er ulike hos de deltakende aktørene. Dette kan føre til uklarhet om hvem som har ansvar for hva, og det kan oppstå situasjoner der ansvarsområder «faller mellom stoler» - noe som er kjernen i problematikken rundt digital oppgaveglidning. For det andre innebærer digitale samarbeidsprosjekter mellom forvaltningssektorer og -nivåer høy risiko – både teknologisk, økonomisk og organisatorisk. Risikoen for feil, grensesnittutfordringer og uheldige avhengigheter i en situasjon med mange aktører, er betydelig både i utviklingsarbeidet og i en driftsfase. For det tredje er maktforholdene mellom aktørene også et tema. Digitaliseringen innebærer ofte at staten får mulighet til å etablere felles plattformer og standarder, noe som gir staten økt kontroll over data og prosesser. Maktforskyvningen kan i noen sammenhenger være subtil, i andre sammenhenger mer radikal og brå. Implementeringen av nye EU-direktiver som gir staten nye roller, kan være eksempel på det siste. Haug m.fl. (2024)[24] viser til at digitalt induserte endringer i offentlig sektor skjer både som inkrementelle og transformative prosesser. De fleste endringer er små og gradvise, men kan akkumulere til større samfunnsmessige effekter over tid. Digitale endringer gir forbedret tjenestekvalitet, effektivisering og nye former for samhandling, men kan også føre til utfordringer som forskyvning av makt, økt overvåking og digitalt utenforskap.

Opplevd eller reell maktubalanse mellom deltakerne (i vårt tilfelle stat og kommune) vil kunne hemme samarbeidet i digitaliseringsarbeidet, særlig når den ene part leverer løsninger som den andre må bruke, men ikke har reell innflytelse over. For å møte dette fremhever forfatterne betydningen av klare strukturer, regler og tydelig rolle- og ansvarsfordeling. Institusjonell design – altså hvordan samarbeidet struktureres, hvilke regler som gjelder, og hvordan roller og ansvar fordeles – er avgjørende for å redusere kompleksitet, risiko og maktubalanse. Dette kan for eksempel handle om å etablere tydelige avtaleverk, egalitære styringsmodeller og åpne samarbeidsfora. Ledelse er også en nøkkelfaktor, i det ledere i større grad enn før må være i stand til å veksle mellom hierarkisk styring og nettverksbasert samarbeid, avhengig av situasjonen. Tillit og

[23] https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781803923895/book-part-9781803923895-11.xml
[24] https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2023.2234917

relasjonsbygging trekkes frem som avgjørende for å lykkes med samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer. Tillit bygges blant annet gjennom tydelige forventninger og åpenhet om roller og ansvar. Historikk og tidligere samarbeidsforhold har også stor betydning for hvor lett det er å etablere tillit i samarbeidsprosjekter.

Hammerschmid m.fl. peker videre på empiri fra europeiske caser, som viser at kompleksitet, risiko og maktfordeling alltid er sentrale utfordringer, men at det varierer hvordan de utspiller seg. De presenterer et konseptuelt rammeverk der det politiske, juridiske og organisatoriske landskapet samarbeidet foregår i, påvirker hvilke utfordringer og dynamikker som oppstår. Et godt og tydelig institusjonelt design (strukturer, styringsmodeller, insentiver, regler og rutiner) på samarbeidene, kulturutvikling (tillit og samarbeid som default) og god og fleksibel ledelse er viktige virkemidler for å moderere utfordringene og påvirke utfallet av samarbeidet. Hammerschmid m.fl. sitt begrepsapparat gir et analytisk språk for å beskrive og forstå samarbeidsprosessene og gir konkrete forslag til hvordan utfordringene kan motvirkes. Flere beslutningstakere i statsforvaltningen burde antagelig satt seg bedre inn i dette.

Bildet som tegnes i litteraturen samsvarer også med hva vi ofte ser i de litt mer omfattende samarbeidsinitiativene i Norge, for eksempel innenfor den statlige innovasjonsordningen Stimulab og i digitaliseringen av livshendelsene som regjeringens digitaliseringsstrategi har fokus på – hvor svært ulike aktører forsøker å samarbeide om å løse sammensatte utfordringer. Maktbalanse, gjensidig tillit og felles ansvarlighet er avgjørende for godt samarbeid og for at ansvar og oppgaver ikke skal falle mellom stoler.

I artikkelen «Orkestrering av digitale økosystemer: Hva betyr det i praksis?» beskriver Bygstad og Lanestedt[25] noe tilsvarende. De peker blant annet på at samspillet i digitale verdikjeder og økosystemer krever andre styringsformer enn de tradisjonelle. Styringen vil ikke handle om hierarkisk kontroll, men om å påvirke økosystemet i sin helhet i ønsket retning gjennom forhandlinger, relasjonsbygging, samspill og felles problemløsning. Strukturer og roller må fremforhandles og videreutvikles etter hvert som økosystemet vokser eller endres. Standarder, sikkerhetsregime og normer for samhandling må utvikles i fellesskap – blant annet for å unngå dominans og for å fremme innovasjon og nytte hos alle aktørene. Ikke minst må samarbeidet ha felles målsettinger og utvikle gode KPI-er som sier noe om hvorvidt samarbeidet som helhet leverer og gir verdi.

Flernivåstyring

Denne utredningens tema – digital oppgaveglidning – handler om en gradvis forskyvning og omfordeling av oppgaver mellom stat og kommune, som følge av digitaliseringen. Forskyvningen inntreffer når teknologien muliggjør standardisering, prosessautomatisering og datadeling, og dermed endrer forutsetningene for den tradisjonelle oppgavefordelingen. Digital oppgaveglidning er derfor også en institusjonell og politisk utfordring, som berører grunnleggende prinsipper for flernivåstyring, rettssikkerhet og økonomisk virksomhet. I Norge, med et sterkt kommunalt selvstyre forankret i Grunnloven, blir dette særlig relevant. Men fenomenet er universelt. Forskningslitteraturen viser at digitalisering endrer governance-modeller i hele Europa. Millard[26] argumenterer for at digital teknologi har blitt en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for å møte dagens komplekse samfunnsutfordringer. Siden 1990-tallet har digitaliseringen dermed dyttet

[25] https://doi.org/10.18261/stat.35.2.8

[26] Millard, J. (2023). *Impact of Digital Transformation on Public Governance*. EU Publications

offentlig styring gradvis vekk fra tradisjonelle, hierarkiske modeller til mer nettverksbaserte, åpne og eksperimentelle styringsformer, der samspill mellom stat, næringsliv, sivilsamfunn og kunnskapssektor vektlegges. Millard fremhever at styringsparadigmene ikke erstatter hverandre, men legger seg lagvis og eksisterer parallelt, og at det er denne «miksen som teller» – altså hvordan ulike styringsmodeller kombineres og tilpasses lokale, regionale og nasjonale kontekster. For å sikre robuste innbyggertjenester i et slikt landskap av flernivåstyring og kompleksitet, argumenterer Millard for at offentlig sektor må tenke nytt – både om organisering, teknologi og relasjonen til innbyggerne. Han understreker at tjenestene må være relevante for ulike kontekster og utformes slik at de er interoperable og robuste fra starten av, slik at de kan fungere sømløst og problemfritt på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer - og sågar landegrenser. Millard peker også på behovet for å gå fra episodiske og reaktive tjenester til mer forebyggende og helhetlige løsninger, særlig for sårbare grupper. Dette innebærer at tjenestene må «omslutte» individet og bygge på dialog, tillit og samarbeid mellom bruker og tjenesteyter. For å lykkes med dette må man bryte ned organisatoriske og digitale siloer, styrke lokal og regional kapasitet, og gi brukere og lokalsamfunn større innflytelse over utforming og prioritering av tjenester. I vår kontekst betyr det at staten i større grad må lytte til kommunene – og til innbyggerne.

Millard anerkjenner at økt samarbeid og samskaping kan trekke med seg kompliserte styringsstrukturer, uklar rollefordeling og uklare ansvarsforhold. Han peker på at økt samarbeid og samskaping må følges av mekanismer for å sikre kvalitet, transparens og ansvarlighet – men går ikke detaljert inn på hvordan juridisk ansvar skal fordeles eller håndteres i praksis. Han er opptatt av at offentlig sektor (som helhet) har ansvar for å sikre at tjenester er rettferdige, inkluderende og av høy kvalitet, og at (statlige) myndigheter må ha en koordinerende og tilretteleggende rolle. Samtidig understreker han at det er behov for å utvikle nye former for styring og regulering som håndterer kompleksiteten i slike systemer.

Tenkingen rundt styring på tvers av nivåer (multi-level governance) beskriver hvordan makt og ansvar fordeles mellom nivåene i et politisk system. I vår kontekst innebærer dette en balanse mellom statlig styringsbehov og kommunale behov for autonomi. Ved å introdusere teknologi som krever standardisering og sentralisering, utfordres denne balansen. Her er vi ved kjernen av det som er problematisk i arbeidet med å digitalisere offentlig sektor. Digital oppgaveglidning er et resultat av denne spenningen mellom statlige styringsambisjoner (med fokus på faglige standarder, ønsker om effektivitet, sikkerhets- og kontrollbehov), kommunal autonomi (behov for lokal tilpasning, nærhet til og ansvar for innbyggernes liv) og de teknologiske driverne eller mulighetene (automatisering, datadeling og plattformlogikk). Her oppstår en dynamikk, hvor oppgaver gjerne trekkes mot statlig nivå eksempelvis når stordriftsfordeler og sikkerhetskrav dominerer, samtidig som den samme teknologien kan åpne for lokale tilpasninger og utnyttelse av sentrale dataressurser.

Når staten utvikler digitale plattformer eller løsninger som kommunene på en eller annen måte blir avhengige av, er det ofte rasjonelt rent samfunnsøkonomisk – men kan oppfattes som at kommunenes handlingsrom snevres inn. Samtidig bidrar statens involvering til løsninger og dataressurser kommunesektoren ellers ikke ville hatt, så økonomisk sett går dette begge veier. En utfordring er ofte selve fremveksten av løsningene: den foregår ofte gradvis og uten eksplisitt politisk debatt, fordi de gjerne fremstår som et teknisk rasjonelt valg. For eksempel når en statlig initiert satsing eller vellykket pilotprosjekt plutselig gjøres til en permanent struktur, og prosjektorganisasjonen blir en institusjon, uten et reelt valg eller omfattende debatt om de langsiktige implikasjonene. Governance-litteraturen understreker at teknologiske endringer ofte har normative implikasjoner, ved at de påvirker hvem som blir sittende med makt. Den gradvise og litt «agile» digitaliseringen av offentlig sektor – og den samhandling som foregår mellom stat og

kommune – kan dermed gi en gradvis og skjult maktsentralisering, der statlige aktører gradvis får økt styringskraft gjennom kontroll over data og digitale infrastrukturer som kommunene benytter.

De siste års initiativer i retning av sterkere samstyring og samordning i kommunesektoren har styrket den kommunale stemmen i digitaliseringspolitikken. Gjennom etableringen av en felles samstyringsstruktur, med KS som koordinerende aktør – og med etableringen av KS Digital, har kommunene fått en tydeligere og mer samlet representasjon også inn mot statlige digitaliseringsprosesser. Dette er et avgjørende bidrag til å balansere statsforvaltningens tradisjonelle dominans i styringen. Samordningen gir kommunesektoren mulighet til å prioritere felles løsninger og sikre at digitale fellestjenester i større grad utvikles med utgangspunkt i kommunenes oppgaver og innbyggernes behov.

Jus, risiko og økonomi

Digital oppgaveglidning reiser også kompliserte juridiske spørsmål – som også er noe av utgangspunktet for denne utredningen. Hvem har egentlig ansvar for hva i en sammenhengende verdikjede eller sekvens av operasjoner ut mot sluttbrukere? Blant annet krever automatiserte beslutninger og datadeling mellom nivåer klare hjemler i lovverket. Lover som forvaltningsloven og kommuneloven er imidlertid bygget for en analog virkelighet, og hjemmelsgrunnlaget for automatisering er fragmentert – slik eksempelvis den såkalt Nav-skandalen viste i 2019[27]. Det samme påpeker Riksrevisjonen i sin rapport om bruk av kunstig intelligens i staten[28].

Haug m.fl. (2024)[29] viser til at mer samskaping også vil kunne utfordre de sentrale prinsippene for kvalitet, ansvar og forutsigbarhet for offentlige tjenester til innbyggerne. Senter for rettsinformatikk ved Universitetet i Oslo holdt i 2024 et seminar om en brukerorientert digital forvaltning[30]. Under seminaret ble poenget trukket svært langt, ved at seminarlederen pekte på at brukerorientering og samskaping faktisk er problematisk for rettssikkerheten – til protester fra ansvarlig forfatter for denne rapporten, som var invitert som mot-debattant. I en artikkel i Stat & styring (Lanestedt, 2023[31]) peker forfatteren på at brukerorienteringen i en sektordelt forvaltning håndteres stykkevis og delt. – Er den (forvaltningen) i stand til å se brukerne i helhetlig kontekst, eller fordrer sammensatte brukerbehov andre «leveransemodeller», er et av spørsmålene som reises i artikkelen.

Haug m.fl. peker på at når flere aktører trekkes inn i utformingen og leveransen av tjenester, vil det gjerne oppstå uklarhet om hvem som faktisk har ansvar for innhold og kvalitet. Det vil i praksis svekke innbyggernes mulighet til å vite hva de har krav på, hvem de kan eller bør klage til, og hvordan de (eller kommunen) kan sikre rettighetene deres dersom noe går galt. Forfatterne er bekymret for det de kaller "co-destruction" – altså at både offentlig verdi og brukernes rettigheter svekkes, ved at profesjonelle standarder uthules eller at ansvar pulveriseres. De understreker behovet for tydelige rammer, rolleavklaringer og mekanismer for kvalitetssikring og ansvarlighet, nettopp for å ivareta rettssikkerheten og tilliten til offentlige tjenester.

---

[27] https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13882627251337435
[28] https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2023-2024/dok3-202324-018.pdf
[29] https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2023.2234917
[30] https://www.jus.uio.no/ifp/om/organisasjon/seri/arrangementer/2024/halvdagsseminar_en-brukerorientert-forvaltning_hva-er-det-og-hvordan-gjor-vi-det.pdf
[31] https://www.scup.com/doi/10.18261/stat.33.2.5

Nylig uttalte Advokatforeningen seg om regjeringens ambisjon om at Norge skal bli verdens mest digitaliserte land[32]. Temaet var de rettslige virkningene av digitaliseringen og hvilke verdier det blir viktig å verne. Utspillet erkjente at digitaliseringen av offentlig sektor gir store samfunnsgevinster, men at den også reiser viktige rettssikkerhetsmessige og etiske spørsmål. De understreket at en digital forvaltning krever nye former for kontroll og rettssikkerhetsmekanismer – særlig i masseforvaltningen der konsekvensene av systemfeil kan bli store og ramme mange. Det pekes på behovet for systematisk og uavhengig kontroll av digitale beslutningssystemer, samt at lover og regler må tilpasses slik at de ivaretar effektivitet og rettssikkerhet i de nye digitale verdikjedene. Advokatforeningen advarer mot digitalt utenforskap og svakheter i digital identitetsforvaltning som kan føre til at sårbare grupper stenges ute, for digital svindel, og for at det ikke er tilstrekkelig fokus på at teknologiutviklingen må skje på rettsstatens og fellesskapets premisser.

I tillegg til den generelle utydeligheten når det gjelder *ansvar* (og innbyggernes rettssikkerhet) kan en konsekvens være at oppgaver ikke-intendert flyttes til en mottaker som *mangler kompetanse* til å utføre dem. Dette kan føre til tap i *kvaliteten* i tjenesteleveransen. Eksempelvis kan mindre kommuner mangle ressurser til å håndtere nye digitale krav som statlig initierte løsninger forutsetter. For tiden utredes det blant annet i KS-regi hvordan norske kommuner skal tilpasse seg det nye europeiske helsedataområdet (EHDS), og hvilke kostnader og ressursbehov som følger av krav til nye journalløsninger og en rekke nye oppgaver knyttet til datakvalitet og ansvar for tilgangsstyring og deling av pasientdata i kommunehelsetjenesten. En statlig virksomhet kan tilsvarende være underdimensjonert eller på annen måte være ute av stand til å håndtere nødvendig support på en ny, sentralisert oppgave som før lå til den enkelte kommune – med svekket kvalitet som følge. En helt utilsiktet virkning av at teknologirelaterte oppgaver sentraliseres fra kommunene til staten – eller automatiseres – kan også være at kommunene mister teknologikompetanse som kan være viktig for dem i et større perspektiv.

De økonomiske sidene av digital samhandling mellom forvaltningsnivåene er også gjenstand for mange diskusjoner, på konferanser og ulike faglige sammenhenger. Digitalisering lover stordriftsfordeler og effektiviseringsgevinster, men nytten blir ikke automatisk rettferdig fordelt. Det er mange eksempler på at kommunene opplever høyere kostnader til lokal tilpasning og kompetanse enn det statlige myndigheter forutså i sine planer. Teknologiinnføring og endring av etablerte praksiser er nesten alltid mer krevende enn det utrederne tror. En rapport fra Oslo Economics i 2024[33] viser til de store fordelene kommunene har av bruk av statlige fellestjenester, men at denne nytten er avhengig av flere forhold. For det første må løsningene kontinuerlig videreutvikles og tilpasses nye behov, lovkrav og teknologiske endringer. Manglende videreutvikling kan føre til redusert kvalitet, tilgjengelighet eller sikkerhet, og dermed svekke kommunenes insentiv til å bruke løsningene. Det er også viktig at løsningene kan tilpasses ulike behov i kommunene, noe som heller ikke alltid er praktisk mulig. Kommunenes evne til å realisere gevinster avhenger av lokal kompetanse, kapasitet og ressurser til å ta i bruk og integrere løsningene i sin egen løsningsarkitektur. Profesjonell drift av de statlige digitale tjenestene er også helt avgjørende. Kommunene må kunne stole på at de er stabile, sikre og tilgjengelige. Risiko for driftsavbrudd eller dataangrep kan redusere viljen til å bruke løsningene. Svikt i oppfyllelsen av disse vilkårene kan lett gi insentivvridninger ved at kommunene blir passive og kanskje motvillige mottakere av de statlige

[32] https://www.advokatforeningen.no/aktuelt/nyheter/2025/november/advokatforeningens-arstale-2025-nye-systemer-gamle-prinsipper--digital-infrastruktur-og-rettslige-virkninger/
[33] https://www.digdir.no/media/5886/download

løsningene og komponentene, snarere enn aktive innovatører som utnytter den digitale infrastrukturen i egen digital omstilling.

Kommunene har hovedansvaret for tjenesteleveransene til sine innbyggere, også i en digital tid – med digitaliserte velferdstjenester. Kommunens «sørge-for»-ansvar kompliseres imidlertid av den økte kompleksiteten i verdikjedene. At staten eier eller drifter digitale tjenester eller komponenter som inngår i kommunale tjenester, skaper avhengigheter. Staten kan ha gode og fornuftige hensikter med å overta deloppgaver i verdikjeden, for eksempel stordriftsfordeler og samfunnsøkonomiske besparelser. Staten blir imidlertid i praksis driftsleverandør til kommunesektoren, uten at denne nødvendigvis har de riktige virkemidler til å kontrollere (statens) driftskvalitet og ytelser. Samarbeidet mellom staten og kommunesektoren kompliseres naturligvis ytterligere av at de har hver sine kommersielle teknologileverandører (leverandører av fagsystemer, eiere av dataressurser, driftspartnere, eksterne supporttjenester etc.) som også er del av verdikjeden, men uten at avtalene med disse er sett i sammenheng eller del av en samlet styringslinje.

Overordnet sett kan med andre ord den digitale samhandlingen og oppgaveglidningen innebære ny *risiko* for kommunesektoren. Spørsmålet blir hvilken risiko kommunene faktisk er villige til å leve med, og hvordan innbyggerne ser på denne risikoen.

Oppsummering

Vi har i dette kapitlet redegjort for en del temaer og perspektiver vi mener er viktige for å analysere implikasjonene av digital oppgaveglidning. Vi bruker disse perspektivene som «linse» når vi gjennomgår og drøfter våre case og gir våre anbefalinger om tiltak.

Sammenhengende digitale tjenester er en sentral ambisjon i regjeringens digitaliseringspolitikk, med mål om å gi innbyggerne helhetlige og brukervennlige offentlige tjenester. Samtidig gir strategien og veiledningsmateriellet som finnes begrenset støtte til hvordan oppgavefordeling, ansvar og risiko skal håndteres når digitalisering endrer verdikjeder og roller mellom stat og kommune. Rammeverkene og tilnærmingene digitaliseringen av offentlig sektor støtter seg på, synes å være utilstrekkelige med hensyn til å adressere robuste og lange digitale verdikjeder som fenomen. For eksempel fanger ikke interoperabilitetsrammeverket til Digitaliseringsdirektoratet opp behovet for styringsinteroperabilitet mellom aktører.

Samarbeidet på tvers av sektorgrenser og nivåer bringer med seg en risiko for økt kompleksitet, og for at mye faller mellom stoler. God serviceledelse, et helhetlig mindset og fokus på prosess- og verdikjedeintegrasjon er avgjørende for å sikre helhetlige og brukervennlige digitale tjenester til innbyggerne. Manglende helhetstenking og svakt utviklede styringsmodeller for de løsninger som utvikles i samarbeidene, kan bidra til uklare ansvarsforhold, svekket tjenestekvalitet, mer ujevn oppfyllelse av innbyggernes rettigheter, og svekket tillit til offentlig sektor i befolkningen. Samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer gir også muligheter for maktforskyvning. I tillegg til at kommunene og fylkeskommunene kan oppleve økte kostnader og større avhengighet av statlige løsninger, får staten ofte mer kontroll over data og prosesser. Kommunesektorens samstyringsstruktur er her et virkemiddel som bidrar til å balansere statens kontroll.

Med andre ord: digital oppgaveglidning er åpenbart mye mer enn en teknologisk trend – det representerer flere styringsutfordringer. Den reiser spørsmål om makt, ansvar og tillit, og svarene krever tilnærminger som kombinerer juridisk presisjon, økonomisk rettferdighet og institusjonelle rammer for samarbeid og samstyring. Det å adressere utfordringene vil være med på å bygge legitimiteten og tillit i befolkningen.

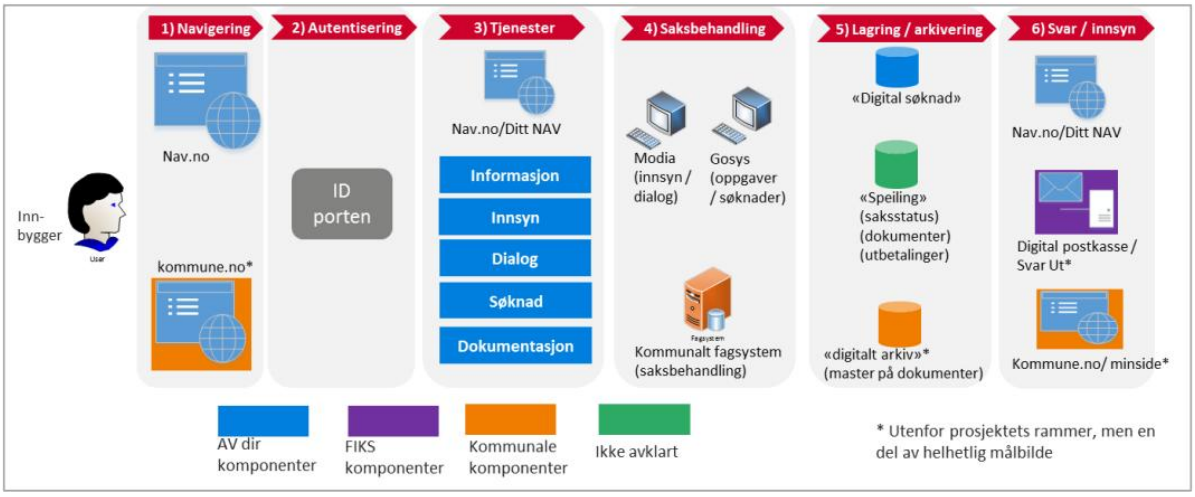
5. Case-studier

5.1. Digitale innbyggertjenester - sosiale tjenester i Nav (Digisos)

Digisos er et samarbeid mellom kommunesektoren og staten ved Arbeids- og velferdsdirektoratet, og har som mål å effektivisere og forenkle prosessen rundt søknad om økonomisk sosialhjelp[34]. Digisos gir verdi ved å samle og standardisere digitale løsninger for sosiale tjenester i kommunene, noe som gjør det enklere for innbyggere å søke om økonomisk sosialhjelp og andre ytelser via en brukervennlig digital plattform. Samtidig gir Digisos kommunene bedre flyt i kommunenes saksbehandling og dokumentasjon.

Beskrivelse

Figur 2 gir en skjematisk fremstilling av stegene i brukerreisen til en innbygger som søker om økonomisk sosialhjelp fra NAV, slik den var tenkt i opprinnelig styringsdokument. Figuren fremstiller på en god måte miksen av statlige («AV dir komponenter») og kommunale komponenter i samme verdikjede.

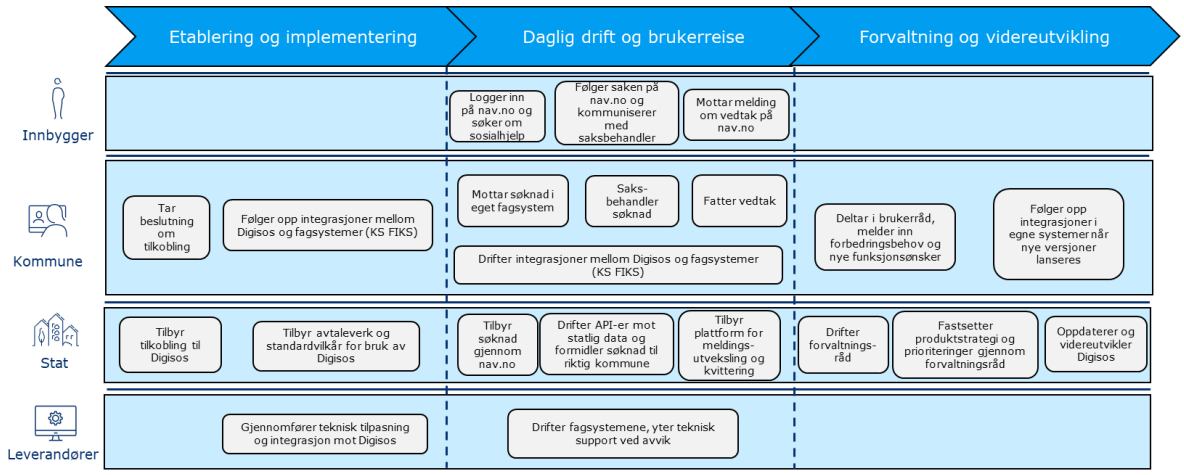


Figur 2. *Digisos i henhold til opprinnelig målbilde. Illustrasjon fra styringsdokument for Digisos-prosjektet (2017). Deler av modellen er senere endret, bl.a. har FIKS-komponenten endret navn til FIKS Digisos.*

Digisos omtales som et «storsystem», med mange involvert aktører: KS Digital, NAV, fagsystemleverandører (Visma, Tieto, Acos m.fl.), Husbanken og kommunene selv. Digital søknad fylles ut på nav.no, sendes via FIKS-plattformen til kommunens fagsystem, og behandles der. Innsynsløsningene gir både søker og NAV Kontaktsenter oversikt over status og dokumentasjon. Husbanken er koblet på Digisos gjennom en integrasjon som gjør det mulig å hente informasjon om bostøtte direkte inn i den digitale søknaden om økonomisk sosialhjelp. Figur 3 under illustrerer «livsløpet» for Digisos som system, delt inn i tre overordnede prosesser: etablering og implementering, daglig drift og brukerreise, samt forvaltning og videreutvikling. Modellen viser også

[34] https://www.nav.no/samarbeidspartner/digisos - digisos-losninger

hvilke oppgaver som typisk tilfaller de ulike aktørene: innbyggeren, kommunen, staten og leverandørene av kommunenes fagsystemer. Inndelingen i tre prosesser er først og fremst et pedagogisk grep som skal synliggjøre de viktigste aktivitetene og samhandlingspunktene i tjenesten. Den er ikke ment å fremstille et lineært forløp, men å gi et overordnet bilde av hvilke hovedtyper oppgaver som er knyttet til de ulike fasene av livsløpet.



Figur 3. *Sosiale tjenester på Nav.no (Digisos): eksempel på innbyggertjeneste som involverer både staten og kommunene.*

Etablering og implementering omfatter de aktivitetene som må være på plass før kommunen kan ta Digisos i bruk i ordinær drift. Kommunen fatter beslutning om tilkobling og etablerer rutiner for digital saksbehandling, herunder håndtering av postmottak og dokumentasjon. Kommunen planlegger og gjennomfører opplæring av ansatte, og sikrer at de nye arbeidsprosessene kan håndteres i linjen. Et sentralt element i etableringen er å sikre at de tekniske integrasjonene mot kommunens fagsystemer fungerer. Kommunen følger opp integrasjonen mellom Digisos og egne fagsystemer, som i hovedsak skjer gjennom FIKS-plattformen. AV-direktoratet tilbyr tilkobling til Digisos og stiller til rådighet avtaleverk og standardvilkår for å regulere bruken av tjenesten, inkludert servicenivåavtaler (SLA). Leverandørene av kommunens fagsystemer gjennomfører tekniske tilpasninger og oppdaterer sine fagsystemer slik at de er kompatible med Digisos.

Daglig drift og brukerreisen omfatter de aktivitetene som skjer når løsningen er satt i produksjon og benyttes av innbyggere og kommuner. Innbygger logger typisk inn på den statlige portalen NAV.no via ID-porten, fyller ut og sender søknad om sosialhjelp, laster opp dokumentasjon og får en digital kvittering. Underveis kan innbygger følge søknaden sin på NAV.no, motta forespørsler om tilleggsdokumentasjon, sende inn svar og motta melding om vedtak gjennom samme plattform. Hele prosessen foregår digitalt og gir innbygger mulighet for løpende oversikt og dialog.

AV-direktoratet tilbyr altså søknadsløsningen på NAV.no, drifter API-ene og sørger for at søknader formidles til riktig kommune. I tillegg tilbyr NAV plattform for digital meldingsutveksling og kvittering. Kommunen på sin side mottar søknadene i sitt fagsystem gjennom integrasjonen mot Digisos og KS FIKS, fordeler dem til riktig saksbehandler og påbegynner saksbehandling. Kommunen fatter vedtak som journalføres og formidles tilbake til innbygger via NAV.no. Leverandørene av kommunenes fagsystemer drifter systemene, overvåker dataintegrasjonen og gir teknisk support til kommunene

ved feil eller driftsavvik. Kommunene må følge opp eventuelle feil eller avvik i driften og integrasjonen mellom Digisos og egne fagsystemer.

Den operative forvaltningen av Digisos som system ligger hos Team Digisos i AV-direktoratet, som håndterer daglig support. Forvaltningen omfatter også den kontinuerlige oppfølgingen og utviklingen av Digisos etter at løsningen er satt i drift for den enkelte kommune. Det er etablert en forvaltningsmodell basert på et forvaltningsråd der representanter fra de ulike aktørene deltar. Rådet fastsetter produktstrategien og de prioriteringene som gir føringer for produktteamets videre arbeid med oppdateringer og funksjonell forbedring. Dette sikrer en felles arena for å diskutere behov, planlegge endringer og koordinere ressursbruk mellom statlige aktører og kommunesektoren.

Kommunene organiserer sin medvirkning gjennom et brukerråd som utpekes av KS, der behov og funksjonsønsker meldes inn og diskuteres. To av kommunene som deltar i brukerrådet, har også plass i forvaltningsrådet og kan dermed løfte saker videre til beslutningsnivå. Når nye versjoner av Digisos lanseres, følger kommunene hver for seg opp at integrasjoner mot egne fagsystemer fungerer som de skal, og kommuniserer med leverandørene for å sikre at nødvendige oppdateringer er gjennomført. Leverandørene tester og ruller ut endringer i fagsystemene, mens NAV og kommunene informerer om endringer og oppdaterer dokumentasjon og avtaleverk ved behov.

Implikasjoner og konsekvenser

Per januar 2024 var løsningen tilgjengelig for nesten hele befolkningen, med 348 kommuner tilkoblet digital søknad og over 97 % dekning for innsynsløsningene. Digisos har på kort tid blitt en sentral kanal for søknader om økonomisk sosialhjelp og en viktig del av kommunenes tjenestetilbud. Løsningen gjør det mulig for innbyggere å sende inn søknader digitalt, følge status på egen sak og motta vedtak på NAV.no. For kommunene har Digisos bidratt til å redusere papirhåndtering og gi bedre oversikt over innkomne søknader.

Aktørene vi har intervjuet, er i stor grad samstemte i at Digisos har modernisert søknadsprosessen og gitt en enklere hverdag for både brukere og saksbehandlere. Samtidig viser våre funn at løsningen også medfører nye utfordringer som kommunene må håndtere.

Som vi diskuterte i tidligere kapittel: når staten går inn som leverandør av en teknisk løsning som brukes i kommunenes tjenesteproduksjon, oppstår det nye grenseflater og avhengigheter. Vi har her aggregert våre funn i fem hovedimplikasjoner som representerer de mest sentrale «pain-points» for kommunene når det gjelder Digisos-livsløpet, slik vi har fanget opp i intervjuer og dokumentasjon.

Figur 4. *«Pain points» for kommunene i DIgisos-livsløpet.*

Avtaler og tjenestegarantier

En gjennomgående bekymring blant kommunene er at Digisos i dag mangler tydelige og forpliktende drifts- og tjenestenivåavtaler (SLA) som spesifiserer oppetid, responstider og hvordan feil blir håndtert. Selv om det utarbeides samarbeidsavtaler og databehandleravtaler, oppleves de ikke å være presise nok til å gi kommunen forutsigbarhet. Flere peker på at dette blir stadig viktigere ettersom Digisos har gått fra å være et digitalt supplement til å bli den helt sentrale kanalen for søknad om økonomisk sosialhjelp til innbyggerne. For digitale tjenester er nettopp denne gradvise overgangen fra å være et supplement (til den tradisjonelle, ikke-digitale brukerdialogen), til å bli den i praksis helt dominerende leveranseformen, en del av problemet. Den governance som var tilstrekkelig så lenge tjenesten var lite utbredt og nærmest en kuriositet, er ikke tilstrekkelig når den skalerer opp til å være selve tjenesten – med de behov for profesjonalitet og robusthet som gjelder i et serviceledelses-perspektiv.

> *«Når det gjelder SLA-avtaler … er det ikke så oppdatert. Vi forholder oss til at Digisos er en sekundærløsning, det er uansett kommunens ansvar å levere økonomisk sosialhjelp til brukeren. Men hvis vi nå går i retning av at Digisos blir den måten tjenesten skal leveres på, så blir det også mer kritisk.»*

Mangelen på tydelige avtaler gjør det utfordrende for kommunene å garantere en stabil og forutsigbar tjeneste overfor innbyggerne. Kommunene har ansvaret for å levere økonomisk sosialhjelp, men har ikke full kontroll over den digitale løsningen eller dens tilgjengelighet. Dette blir særlig synlig når systemene går ned eller man opplever tekniske feil: kommunen har i praksis ingen mulighet til å påvirke når løsningen kommer opp igjen, eller til å iverksette korrigerende tiltak utover å etablere manuelle beredskapsrutiner. Det forventes at kommunen sørger for at innbyggerne får levert tjenesten, men kommunene kan havne i en krevende situasjon der de står ansvarlig for et tjenesteforløp de ikke fullt ut kan styre.

> *«Kommunene sitter i enden av en verdikjede med et juridisk ansvar mot innbyggerne, men uten virkemidler til å sikre det ansvaret, fordi staten sitter i verdikjeden.»*

Selv om enkelte av våre informanter opplever dette som problematisk, er Digisos (fortsatt) definert som en sekundærløsning – og er ikke formelt vedtatt som eneste leveransemodell. Derfor er heller ikke kommunene ansvarliggjort juridisk for Digisos som helhetlig tjeneste eller løsning for brukerne. Juridisk sett er det imidlertid ingen tvil om at kommunene har ansvar for å levere økonomisk sosialhjelp. Samarbeids- og databehandleravtaler er på plass, men SLA-avtaler og garantier for oppetid er som nevnt mindre formalisert. Kommunene har noe ansvar for arkivering og support, mens ansvaret for teknisk drift og forvaltning av verdikjeden ut mot innbyggerne ligger hos NAV og KS Digital.

Uklare prismodeller og begrenset valgfrihet

Kommunene betaler AV-direktoratet for bruken av Digisos, og faktureres for drift basert på innbyggertall og bruk. Staten dekker hoveddelen av utviklings- og videreutviklingskostnadene. Kommunene betaler altså kun for drift, ikke videreutvikling, noe som gir diskusjoner om påvirkning og finansiering.

Flere kommuner peker imidlertid på at prismodellen for Digisos oppleves lite transparent og vanskelig å forstå. De mottar fakturaer både fra NAV og fra KS Digital (for deres drift og forvaltning av Fiks Digisos) og de synes hele faktureringen er vanskelig å forstå hvorfor. For NAVs del er det altså

staten som fastsetter prisen, og selv om det i utgangspunktet oppleves rimelig at kommunene skal betale for drift og forvaltning av en statlig løsning, uttrykker flere at de savner tydelighet om hva de faktisk betaler for. Enkelte kommuner forteller at prisen har økt etter at de tok løsningen i bruk, uten at det nødvendigvis er knyttet til en tydelig forbedring eller utvidelse av funksjonalitet, sett fra deres ståsted. Samtidig understreker flere at kommunen i praksis ikke lenger har noen mulighet til å velge bort Digisos, da løsningen er blitt den etablerte kanalen for søknad om sosialhjelp.

Flere av våre informanter peker på at Digisos lang fra er enestående, men en del av en utvikling der statlige aktører leverer digitale løsninger som kommunene må betale for å ta i bruk. Formelt er det ofte frivillig å ta løsningene i bruk, men i praksis en nødvendighet. For kommunene kan dette samlet sett oppleves som fragmenterende og krevende å håndtere, særlig fordi hver løsning har sin egen prismodell, sine avtaleverk og ulike forvaltningsmodeller.

«Det blir veldig fragmentert. Vi får regninger for ulike nasjonale løsninger, men det er ikke alltid tydelig hva som ligger i dem. Det gjør det vanskelig å vurdere om vi samlet sett bruker ressursene riktig.»

Denne mangelen på transparens gjør det krevende for kommunene å budsjettere og prioritere mellom ulike digitale satsinger. Enkelte uttrykker bekymring for at denne utviklingen kan redusere det lokale handlingsrommet, ettersom stadig større deler av budsjettet bindes opp i statlige tjenester de ikke kan velge bort.

Nye tekniske oppgaver og driftsansvar

Selv om Digisos i hovedsak er levert og driftet av staten, får kommunene selv nye tekniske oppgaver som de ikke nødvendigvis hadde før. Dette gjelder særlig oppfølging av postmottak, feilhåndtering og manuell håndtering av søknader ved driftsavvik i verdikjeden.

Noen informanter forteller at hjemmetjeneste, bibliotek eller NAV-kontor i kommunen får flere henvendelser fra innbyggere som trenger hjelp til å laste opp vedlegg eller forstå tilbakemeldinger i Digisos. Dette skaper et ekstra lag med brukerstøttetjenester som kommunen ikke alltid hadde forutsett i planleggingen.

«Det er flere som ringer oss for å få hjelp til å laste opp dokumentasjon eller forstå meldinger. Det tar tid, og var ikke en del av de gamle arbeidsprosessene våre.»

Fragmentering i kommunenes IT-systemer

Digisos har introdusert en ny plattform og et nytt grensesnitt som kommunene må forholde seg til, i tillegg til sine egne fagsystemer. Enkelte beskriver at dette bidrar til å øke kompleksiteten i kommunens samlede IT-portefølje og gjør det mer krevende å få til en helhetlig styring av tjenestene. Resultatet kan være at kommunene må bruke mer tid på å koordinere mellom ulike leverandører og systemer for å sikre at data flyter som de skal og at tjenesten fungerer for innbyggerne.

«Ideelt sett burde man hatt en fellesløsning som en part håndterte på vegne av alle de andre. Ikke slik Digisos er satt opp. Vi ser det når vi går inn i nye prosjekter nå, at den Digisos-modellen ikke er hensiktsmessig. Det er mange aktører, fragmentert og krevende avtalemessig.»

Begrenset påvirkning på produktkø og prioriteringer

Gjennomgående forteller representantene fra kommunene at de opplever å ha begrenset påvirkning på hvordan Digisos videreutvikles og hvilke funksjoner som prioriteres i produktkøen. KS Digital forsøker å fasilitere felles prioriteringer, men det er fortsatt varierende grad av involvering i dette fra kommunenes side. Den statlige styringen og prioritering på produktkøen kan oppleves som dominerende. Selv om det er etablert både brukerråd og et forvaltningsråd hvor kommunene kan spille inn sine behov, forteller mange at det i praksis er AV-direktoratet som gjør de endelige prioriteringene og fastsetter produktstrategien. Adgangen til å søke digitalt om økonomisk sosialhjelp for personer under 18 år ble nylig bestemt stengt, gjennom en beslutning i direktoratet[35]. Uten å antyde at direktoratets juridiske vurderinger bak en slik beslutning på noen måte er mangelfulle, er dette likevel et godt eksempel på at staten ensidig tar beslutninger som nok burde vært tatt i fellesskap med kommunesektoren som de forvalter løsningene sammen med. Det at staten har en slik kontroll med tjenesteleveranser til innbyggerne, gir kommunene en opplevelse av å stå på sidelinjen.

«Kommunene har ikke påvirkning på produktkøen. Vi er avhengig av staten som leverandør av løsning, men har en avmakt i forhold til de prioriteringer som gjøres.»

Flere informanter beskriver at selv når kommunene melder inn behov, kan det ta lang tid før ønsket funksjonalitet utvikles – eller at behovet ikke blir prioritert i det hele tatt dersom det ikke sammenfaller med statlige behov eller satsinger. Enkelte peker også på at utviklingsressurser har blitt prioritert til funksjonalitet som kommunene selv ikke har etterspurt, som for eksempel klagesaksbehandling (som selv om det er blitt oppfattet som nyttig funksjonalitet, ikke er blitt vurdert som viktigere enn andre presserende behov).

«Vi fikk klagesaksbehandling som en del av løsningen, men det var ikke det vi hadde meldt inn som det viktigste behovet. Da føles det litt som at vi bruker tid og penger på feil ting.»

Dagens modell innebærer at kommunene ikke betaler for videreutviklingsarbeidet, kun for driften av løsningen. Dette kan fremstå som en fordel på kort sikt, men noen ser at dette samtidig skaper et uavklart og skjevt maktforhold mellom stat og kommune. Staten har i praksis kontroll over produktstrategi og prioriteringer, mens kommunene, som også betaler for bruken av løsningen, i liten grad får påvirke hva som faktisk videreutvikles. Dette kan skape frustrasjon og bidra til å svekke opplevelsen av eierskap til løsningen. Opplevelsen av manglende påvirkning kan også føre til at kommunene må etablere lokale workarounds eller midlertidige rutiner for å håndtere behov som egentlig burde vært løst i Digisos-løsningen. Flere peker på at dette også kan føre til ulik praksis mellom kommuner, fordi de som har mer ressurser kan lage lokale tilpasninger, mens andre må leve med mindre effektive prosesser.

«Vi kan melde inn ting, men det kan gå år før det skjer noe. I mellomtiden må vi lage våre egne løsninger for å få jobben gjort.»

[35] https://www.nav.no/samarbeidspartner/tolkning-sosialtjenesteloven - samtykke-mindrearige

Digisos-caset representerer flere former for digital oppgaveglidning – og illustrerer hvordan digitalisering kan føre til oppgaveglidning på flere nivåer:

- *Fra papir til digitalt*: Tidligere hadde hver kommune egne papirskjemaer for sosialhjelp, ofte over 400 ulike varianter – og hadde ansvar og oppgaver knyttet til disse. Nå bruker alle sosialhjelpsbrukere én felles digital løsning utviklet av NAV, tilgjengelig på nav.no, som forenkler både søknadsprosessen og oppfølgingen. Oppgaver er sentralisert fra kommunene til staten.
- *Fra manuell til automatisert informasjonsflyt*: Søknaden henter automatisk inn relevante opplysninger fra folkeregisteret, Skatteetaten og Husbanken, og gir søkerne hjelpetekster og mulighet til å laste opp dokumentasjon digitalt. Denne automatiseringen innebærer en betydelig forenkling for brukerne. Her er oppgaver flyttet fra brukerne til teknologien, og indirekte til staten.
- *Fra lokal til sentralisert tjenesteutvikling*: Utviklingen og forvaltningen av Digisos skjer i partnerskap mellom stat og kommune. AV-direktoratet har en sentral rolle som plattformeier og leverandør av innbyggertjenesten, mens kommunene har ansvar for saksbehandling og oppfølging. Oppgavene knyttet til tjenesteutvikling på sosialhjelpsområdet er i hvert fall delvis sentralisert til staten.
- *Nye utfordringer knyttet til lokal integrasjon og tilpasning*: kommunene og deres IT-leverandører har større utfordringer enn før med integrasjon med andre lokale systemer, og med tilpasninger til lokale forhold. Dette innebærer i praksis at man har fått nye oppgaver.

Digisos har bidratt til betydelig effektivisering, både for innbyggere og saksbehandlere. Søknadsprosessen er enklere, og innsynsløsningen gir bedre oversikt og kontroll for brukerne. Kommunene sparer tid på manuell behandling og får bedre datakvalitet, men må fortsatt håndtere oppgaver som ikke kan digitaliseres fullt ut (f.eks. papirskjema for enkelte brukergrupper).

Det at kommunene betaler for drift, mens staten tar hovedansvaret for utvikling, skaper ubalanse i påvirkning og ansvar. Kostnadene for kommunene er relativt lave sammenlignet med gevinstene – og alternativkostnadene (håndtere oppgavene på egen hånd) ville antagelig vært betydelig høyere. Gjennom våre samtaler med informantene kan vi spore en viss usikkerhet rundt de langsiktige drifts- og vedlikeholdskostnadene knyttet til løsningen, særlig hvis den blir enda mer kritisk for tjenesteleveransen – og på et tidspunkt blir den primære leveransemodellen ut mot innbyggerne.

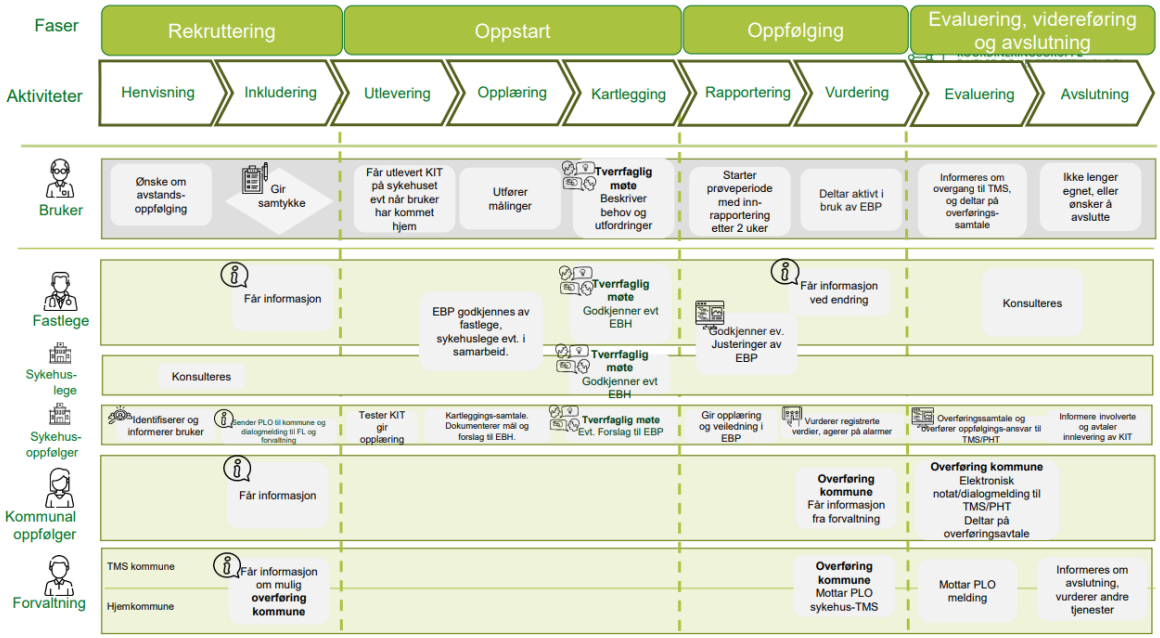
Digisos-caset viser at digital oppgaveglidning kan bidra til mer effektiv ressursbruk og bedre tjenester, men at det kan være behov for å tilpasse rammebetingelsene. Kommunene har her blitt avhengige av en statlig tjenesteleverandør, samtidig som de har fått nye oppgaver, særlig knyttet til teknisk support, integrasjon mot fagsystemene og endrede rutiner knyttet til postmottak, arkivering og håndtering av digitale dokumenter – og som kanskje ikke var tiltenkt eller tilsiktet i planleggingen av satsingen. På et overordnet nivå har statens premissetting på området også bidratt til en teknologisk fragmentering i den enkelte kommune, slik at det er blitt mer krevende å samordne behov og prioritere lokalt. NAV er utypiske på den måten at staten og kommunesektoren her er organisert i et tett partnerskap. Vi kan imidlertid ikke se at dette i seg selv endrer analysen. Dersom det i det hele tatt har noen innvirkning, er det heller at det fører til ytterligere uklarheter knyttet til samhandling, roller og ansvar.

5.2. Digital hjemmeoppfølging (DHO)

Digital hjemmeoppfølging (DHO) har utviklet seg betydelig som tilbud og tjeneste det siste tiåret. De første utprøvingene startet opp allerede i perioden 2015–2018, med mål om å vurdere muligheten for nasjonal skalering. Erfaringene fra de tidlige pilotprosjektene viste behov for mer kunnskap, og det ble gjennomført en bredere utprøving fra 2018, inkludert randomiserte kontrollerte studier. Basert på de positive resultatene når det gjelder pasienttrygghet, mestring og ressursbruk, ble det fra 2022 igangsatt et nasjonalt spredningsprosjekt i regi av Helsedirektoratet. Målet har vært å etablere DHO som ordinær tjeneste i alle landets helsefellesskap, i samarbeid mellom kommuner, fastleger og sykehus.

Beskrivelse

Satsingen bygger på nasjonale faglige råd fra Helsedirektoratet og har vært støttet opp av tilskuddsordninger og prosessveiledning. Gradvis har DHO blitt en del av helsetjenestens arbeid med å møte økende pasientbehov og personellutfordringer. De typiske pasientgruppene er personer med kroniske sykdommer (særlig KOLS, hjerte- og karsykdommer, diabetes og kreft) og pasienter med psykiske lidelser. I flere prosjekter er også pasienter med sammensatte behov og høy risiko for reinnleggelse inkludert. DHO som tjeneste innebærer at hele eller deler av et behandlingstilbud foregår uten fysisk kontakt, der dialog og deling av kliniske data mellom pasient og behandler(e) skjer digitalt. DHO gir verdi ved at det er mulig for pasienter å følges opp hjemme gjennom digitale verktøy, noe som øker tryggheten og reduserer behovet for fysiske konsultasjoner. DHO bidrar til bedre ressursutnyttelse i helse- og omsorgstjenesten, samtidig som den gir pasientene mer fleksibilitet og medvirkning i egen behandling. Det ligger et stort potensial for forebygging, både i den tette og helhetlige oppfølgingen av pasienten, og i den styrkede egenmestringen.

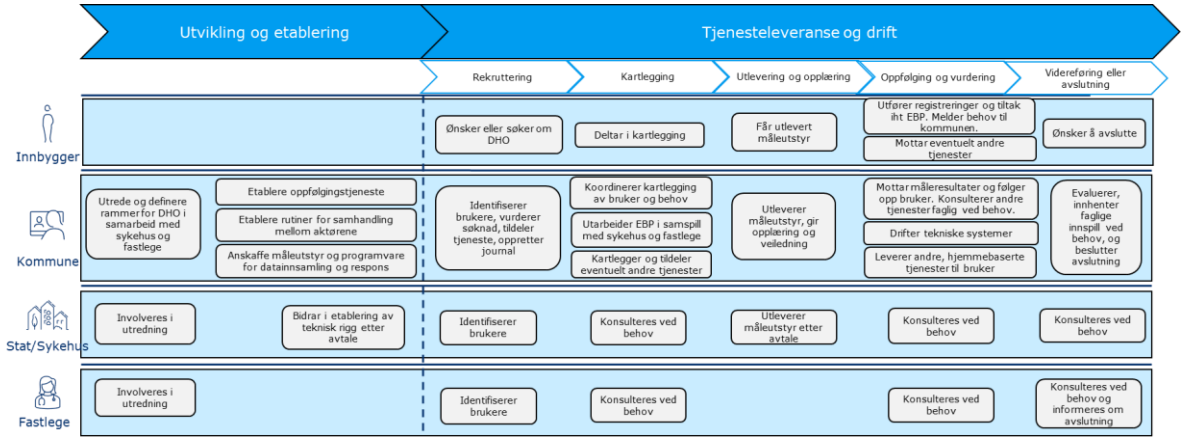


Figur 5. *Forløp i tildeling og bruk av DHO for KOLS-pasienter på Agder. Kilde: Innomed*[36].

[36] https://innomed.no/sites/default/files/2021-10/Sluttrapport - sykehuspilot 19.02.2021 %28003%29.pdf

Figur 5 viser et eksempel på forløp som illustrerer kompleksiteten og involveringen av roller både i staten (sykehuslege og sykehusets oppfølger) og kommunen (fastlege, kommunal oppfølgings-tjeneste og kommunal forvaltning). Illustrasjonen er hentet fra en rapport om piloteringen av sykehusforløp for KOLS-pasienter med digital hjemmeoppfølging på Agder (kilde: Innomed).

I figur 6 er «livsløpet» for en DHO-satsing i en kommune fremstilt, fra etablering av tjenesten til daglig leveranse og drift. Den synliggjør både de faglige aktivitetene som retter seg mot brukeren, og de tekniske og digitale oppgavene som omfatter anskaffelse og utlevering av utstyr, innsamling av data og bruk av pasientinformasjon. Den viser også hvordan ulike aktører involveres underveis. For enkelte pasientgrupper og pasientforløp initieres DHO fra spesialisthelsetjenestens side, men det er ellers vanlig at kommunene sitter med initiativet. DHO realiseres i nært samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, fastleger og spesialisthelsetjenesten. Allerede i etableringsfasen er det nasjonalt satt krav til at to eller flere kommuner må samarbeide, og at tjenesteutviklingen i kommunene skal skje sammen med fastleger og sykehus. Dette gjør DHO til en felles satsing på tvers av forvaltningsnivåer og profesjoner, med utgangspunkt i å skape en helhetlig oppfølging av pasientene.



Figur 6. *Prinsippskisse for livsløpet for tilbud om digital hjemmeoppfølging.*

For en kommune som ønsker å tilby digital hjemmeoppfølging til målgruppene i egen kommune, starter arbeidet med å utrede og fastsette rammene for den nye tjenesten: hvilke spesifikke helseutfordringer den skal bidra til å løse, hvilke målgrupper som skal omfattes, og hvilke mål som skal ligge til grunn for arbeidet. Denne fasen foregår i tett dialog mellom kommunen, fastleger og sykehus, og legger stor vekt på å skape en felles forståelse av utfordringsbildet og ambisjonsnivået for DHO i den aktuelle kommunen og i helsefellesskapet.

Et sentralt steg er å etablere en dedikert oppfølgingstjeneste som skal gjennomføre den daglige oppfølgingen av brukerne. Mange kommuner velger å gå sammen om felles tjenester, slik at ett interkommunalt team får ansvar for å motta måledata, følge opp brukerne og gi respons på vegne av flere kommuner. Dette gir mulighet til å bygge større og mer robuste fagmiljøer, samle erfaring og kompetanse, og sikre nødvendig kvalitet og kontinuitet i tjenesten.

Parallelt organiseres anskaffelser av utstyr og programvare, opplæring av ansatte og brukere, og det etableres rutiner for brukerstøtte og samhandling. Hvor utstyret anskaffes eller skaffes til veie, følger tjenestenivået. I noen tilfeller kjøper helseforetaket inn eller låner ut utstyr til pasientene (for

eksempel utstyr for fjernmonitorering av pacemaker eller ved kreftbehandling), mens det ofte er den enkelte kommune som har ansvaret (for eksempel blodtrykksapparat, pulsoksymeter, nettbrett o.l.) for oppfølging av KOLS eller hjertesvikt).

Når tjenesten er etablert, går den over i en fase der oppfølgingen gjennomføres i praksis. Leveransen kan beskrives gjennom fem hovedprosesser:

- **Rekruttering:** Brukere identifiseres gjennom kommunen, fastleger og sykehus. Kommunen vurderer søknader og fatter vedtak om tildeling av DHO som tjeneste.
- **Kartlegging:** Brukerens behov kartlegges, og egenbehandlingsplan utarbeides – ofte i samarbeid med fastlege og sykehus gjennom tverrfaglige møter.
- **Utlevering og opplæring:** Brukeren får utstyr og opplæring i hvordan målinger gjennomføres og data rapporteres inn.
- **Oppfølging og vurdering:** Oppfølgingstjenesten overvåker dataene, gir respons og drifter det tekniske systemet. Fastlege og sykehus involveres ved behov.
- **Videreføring eller avslutning:** Kommunen vurderer om tjenesten skal videreføres eller avsluttes, og informerer fastlegen.

Overordnet kan DHO beskrives som nybrottsarbeid i hvordan helse- og omsorgstjenester organiseres og leveres på tvers av kommune og stat. Det er som hovedregel kommunene som har det formelle ansvaret og driver tjenesten, men sykehuset kan ha ansvar i spesifikke forløp (som forutsetter oppfølging fra spesialist). DHO bygger på et tett samarbeid mellom kommunehelsetjeneste, fastlege og spesialisthelsetjeneste – men det varierer hvor tett på de kommunale aktørene er på når det gjelder oppfølgingen fra spesialist, for eksempel pasienter med KOLS og diabetes, eller oppfølging etter kirurgiske inngrep. Helsefellesskapene fungerer som sentrale arenaer for å forankre og koordinere arbeidet i «verdikjeden» ut mot hjemmeboende pasient.

Digitalt sett består DHO av mange ulike komponenter. Tjenesten omfatter innsamling av helsedata fra pasienten, enten gjennom sensorer med automatisert avlesning og innrapportering eller ulike typer medisinsk utstyr med egen-avlesning og egenrapportering. Det er tilrettelagt for digital kommunikasjon mellom pasient og helsepersonell, for eksempel via meldinger eller videokonsultasjoner. I tillegg gir de innsamlede dataene helsepersonellet beslutningsstøtte, slik at oppfølgingen kan tilpasses pasientens behov i sanntid.

Implikasjoner og konsekvenser

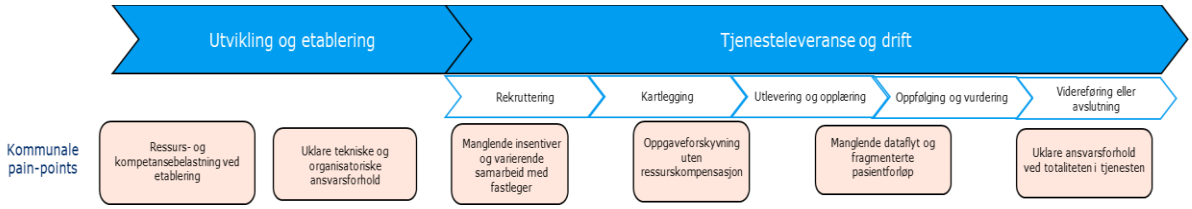
Det har vært store forventninger til hva DHO kan bidra til. Tjenesten er ment å gi bedre ressursutnyttelse i helsesektoren, høyere tjenestekvalitet og økt brukertilfredshet ved at pasientene opplever økt trygghet, mestring og livskvalitet. Videre er målsettingen å styrke samarbeidet og samhandlingen langs pasientforløpet, og redusere behovet for institusjonsinnleggelser gjennom forebygging og tidlig innsats. Særlig det siste vil kunne antas å gi store samfunnsøkonomiske gevinster.

De kommunene som har etablert tjenesten, deler i stor grad oppfatningen av at DHO er et positivt tilskudd til tilbudet av helse- og omsorgstjenester til innbyggerne. Mange utkantkommuner trenger virkelig DHO, fordi dette er en bedre leveransemodell når de geografiske avstandene er store. Mange setter også tilbudet i sammenheng med den demografiske utviklingen med flere eldre og det økende presset på kommunale tjenester. DHO gjør det mulig for flere å bo hjemme lenger, samtidig som oppfølgingen blir mer systematisk og behovsstyrt. Tjenesten representerer også en endring i

hvordan ressursene fordeles: fremfor faste vedtak om oppmøte til gitte tidspunkter, bygger DHO på kontinuerlig overvåking og individuell vurdering av når fysiske tjenester skal settes inn.

Flere av informantene viser til erfaringsrapporten fra det nasjonale spredningsprosjektet (2022–2024) som dokumentasjon på resultatene så langt. Hele 17 av 19 helsefellesskap har deltatt i arbeidet, og rapporten viser til høy brukertilfredshet, gode erfaringer blant helsepersonell når det gjelder ressursbruk og faglig oppfølging, samt redusert behov for akuttjenester og sykehusinnleggelser blant brukerne som har deltatt.

Selv om kommunene fremhever mange positive erfaringer med DHO, peker de i våre intervjuer også på utfordringer som må håndteres for at tjenesten skal være et bærekraftig og skalerbart tilbud. Funnene er konsistente på tvers av kommuner og helsefellesskap og omhandler særlig organisering, finansiering, ansvar, kompetanse og samhandling. Mye av dette er knyttet til den digitale oppgaveglidningen. I figur 7 har vi strukturert disse funnene i syv hovedimplikasjoner som kan forstås som de mest sentrale «pain-points» for kommunene.



Figur 7. *«Pain points» for kommunene i DHO-livsløpet.*

Ressurs- og kompetansebelastning ved etablering

Flere kommuner forteller at etableringen av DHO er krevende, både organisatorisk og økonomisk. Å komme i gang beskrives ikke som et enkelt tiltak som kan integreres i en eksisterende struktur, men mer som å bygge en helt ny tjenestekjede.

Kommunene må etablere oppfølgingstjeneste eller responssenter, inngå nye samhandlingsavtaler, etablere rutiner for personvern og databehandling, opplære ansatte og brukere, og anskaffe samt drifte nye tekniske løsninger (mottak av måledata fra pasientenes utstyr, journalsystemer som håndterer data fra hjemmeoppfølging, etc.). For mange små og mellomstore kommuner har DHO medført betydelige investeringsbehov, nyansettelser eller omdisponering av personell fra andre tjenester.

> *«Det er ikke bare å kjøpe inn litt utstyr og sette i gang. Vi måtte bygge opp en helt ny organisasjon for å kunne følge opp pasientene, og det krevde både folk, kompetanse og systemer vi ikke hadde fra før.»*

Mange kommuner trekker også frem at innføringen av DHO fordrer kompetanse på anskaffelser, teknologi og juss som ikke alltid er tilgjengelig lokalt, og som derfor må bygges opp eller kjøpes inn. Flere av våre informanter peker på at det mangfoldet av løsninger og utstyr som introduseres, er krevende både med hensyn til kompetansen hos de ansatte, men også de supportoppgaver som følger med. Det viser seg ofte nødvendig å styrke den tekniske driftskapasiteten for å håndtere utstyr og velferdsteknologi som brukerne får utlevert. Noen retter også oppmerksomheten mot at

sykehusenes spesialiserte diagnosefokus i valg av løsninger og utstyr ikke alltid er forenlig med kommunenes behov for så enkle og harmoniserte løsningsvalg som mulig.

Tilstrekkelig bestillerkompetanse er også et viktig utfordringspunkt for kommunene. Her utvikler det seg en del samarbeid mellom kommunene, for eksempel innenfor helseklyngene eller på tvers av kommunene innen et helsefellesskap.

Flere understreker at selv om deler av investeringen kompenseres gjennom statlige prosjektmidler, innebærer etableringen likevel prioriteringer som langsiktig vil binde opp ressurser som ellers kunne blitt brukt i andre kommunale tjenester. Dette gir krevende avveiinger i en sektor som allerede er presset. Enkelte stiller også spørsmål ved tjenestens økonomiske bærekraft på lengre sikt, ettersom de økonomiske gevinstene først materialiserer seg om mange år.

> *«Du skal kunne forsvare ganske mange timer i hjemmesykepleien for at dette skal være lønnsomt. Business-caset er jo basert på langsiktige effekter – det kan ta så lang tid som 15 år før gevinstene synliggjøres.»*

Det er frivillig for kommunen å etablere DHO som tilbud. Samtidig: det nasjonale narrativet er at teknologi skal bidra til at flere kan bo trygt hjemme lenger. Regjeringen fremstiller DHO som et tilbud det skal satses på – siden den vil bidra til å bruke ressursene mer effektivt, frigjøre tid for fagpersoner og gi bedre beslutningsstøtte i tjenestene. Selv om innvendingene over delvis slår tilbake på kommunens egne beslutninger, illustrerer de implikasjonene av digital oppgaveglidning.

Uklare tekniske og organisatoriske ansvarsforhold

Et tilbakevendende tema i våre intervjuer er at ansvarsforholdene for både de tekniske løsningene og det samlede pasientforløpet oppleves som nokså uklare. Kommunene beskriver et mangfold av modeller: i noen helsefellesskap eier for eksempel sykehuset utstyret og leier det ut til kommunene, mens andre steder er det kommunen som eier og drifter alt.

> *"Alt gjøres på helt forskjellige måter. Når vi snakker om DHO så er det mye forvirring: hva skjer i kommunen, hva skjer i sykehusene, hvordan er ting organisert?»*

Kommunene utveksler også erfaringer seg imellom. Variasjonen i måten ting er løst på skaper usikkerhet om ansvar ved feil og avvik – for eksempel når data ikke overføres som de skal, eller måleutstyr slutter å fungere. Informantene beskriver situasjoner som utløser tidkrevende feilsøking, uklar eskalering og diskusjoner om hvem som bør dekke kostnader ved utskifting eller service.

Manglende insentiver og varierende samarbeid med fastleger

Det pekes på ulikeartede finansieringsmodeller i kommunene og spesialisthelsetjenesten, som gjør samarbeid og samfinansiering krevende. Det pekes i denne sammenheng også på at de økonomiske insentivene for forebyggende tiltak, og takstsystemene for fastleger og sykehus, må videreutvikles.

Fastlegene har en sentral rolle i DHO, blant annet ved at de skal godkjenne pasientens egenbehandlingsplan. Samtidig påpeker informantene at fastlegene mangler tid og insentiver til å bidra aktivt i dette spesifikke tjenestetilbudet, noe som kan skape flaskehalser.

> *«Behandlingsansvar og merarbeid for fastlegen er to bekymringer fastlegene har. Når responssenteret skal etablere en pasient på DHO må fastlegen godkjenne – uten refusjon.»*

Det beskrives store variasjoner også i fastlegenes engasjement på området. Noen steder fungerer samarbeidet svært godt, med tett oppfølging og raske avklaringer; andre steder avhenger deltakelsen mer av enkeltpersoners interesse og kapasitet enn av en forutsigbar struktur.

Oppgaveforskyvning uten ressurskompensasjon

Digital hjemmeoppfølging innebærer at pasienter som tidligere ville vært innlagt eller fulgt opp på sykehus, i større grad følges opp hjemme og av hjemmesykepleien. Flere av de vi har snakket med beskriver dette som en reell oppgaveforskyvning fra spesialisthelsetjenesten til kommunene – ofte uten at tilsvarende ressurser følger med.

«Det å flytte sykehustjenester hjem til folk medfører meroppgaver for kommunen. Kronisk syke pasienter var kanskje inne en uke på sykehuset før, men er nå kanskje en dag på sykehus og har utstyr for å gjennomføre remote konsultasjoner. Da får kommunen et større ansvar for oppfølging.»

Kommunene forteller oss at de både får flere kliniske oppgaver knyttet til oppfølging og koordinering, og nye tekniske og administrative oppgaver. Dette omfatter installasjon og vedlikehold av måleutstyr, teknisk brukerstøtte for pasienter og opplæring i bruk av utstyret. Selv om intensjonen er at brukerne skal kunne gjennomføre målinger og rapportering selv, peker mange på at dette i praksis ofte krever bistand fra kommunen. Hjemmetjenesten blir «teknisk førstelinje» når utstyret svikter eller innrapportering stopper opp på grunn av tekniske feil.

«Hjemmehjelpene må bistå i å lese av O2, blodtrykk etc., og sende inn til legen. Det er ekstraarbeid som må prioriteres innenfor dagens rammer.»

Manglende dataflyt og fragmenterte pasientforløp

En grunnleggende utfordring som løftes frem i intervjuene, er manglende dataflyt mellom sykehus og kommunehelsetjenesten. Kommunene får ikke alltid tilgang til behandlingsplaner eller måledata fra spesialisthelsetjenesten, og må etablere egne rutiner for registrering og dokumentasjon. Resultatet blir dobbeltarbeid og risiko for forsinkelser i oppfølgingen. Noen kommuner beskriver også situasjoner der både sykehus og kommune innhenter de samme målingene – eksempelvis blodtrykk – uten å ha innsyn i hverandres registreringer.

«Kommunens hjemmeoppfølging og sykehusenes hjemmeoppfølging snakker ikke sammen. Vi jobber med å få til dataflyt på tvers, men dette er vanskelig.»

«Oppfølgingen kan føre til dobbeltarbeid – for eksempel ved at både sykehus og kommune henter inn blodtrykk hver uke uten å dele informasjonen. For pasienten kan dette oppleves som unødvendig og forvirrende.»

Uklart ansvar for helheten i tjenesten

Flere av de vi har snakket med løfter frem at DHO utfordrer de tradisjonelle juridiske og medisinske ansvarsforholdene. Når pasienten ikke lenger er innlagt, men følges opp gjennom digitale løsninger som involverer både fastlege og spesialisthelsetjeneste, kan det i mange tilfeller være uklart hvem som har det overordnede behandlingsansvaret.

«Digital hjemmeoppfølging rokker litt ved prinsippene for juridisk ansvar. Skulle vært en plass å definere hvem som er medisinsk ansvarlig for hva i forløpet – dette finnes ikke i dag.»

Uklarheten gjelder ikke bare enkeltstående hendelser, men totaliteten i pasientforløpet. Kommunene har et generelt sørge-for-ansvar for innbyggerne, men er samtidig avhengige av spesialisthelsetjenesten og statlige aktører for teknologi, behandlingsplaner og datadeling. Det kan gi situasjoner der kommunen står formelt ansvarlig for en tjeneste den ikke har full styring over.

«Kommunene sitter i enden av en verdikjede med et juridisk ansvar mot innbyggerne, men uten virkemidler til å sikre det ansvaret fordi staten sitter i verdikjeden.»

Noen oppsummeringer

Vi observerer at DHO som tjeneste fortsatt preges av fragmentering og manglende standardisering. Det er også uklare ansvarsforhold som vil kunne medføre juridiske utfordringer knyttet til pasientsikkerheten. Lovverket fanger ikke opp dette nye tilbudet i tilstrekkelig grad. DHO gir (sannsynligvis) samfunnsøkonomiske gevinster på sikt, men finansieringsmodellene er ikke tilpasset den nye oppgavedelingen. Kommunene får økte kostnader og insentivene hos aktørene er kanskje heller ikke tilpasset det nye tilbudet. Kompetanseutfordringene er også betydelige, kanskje særlig i små kommuner – og behovet for opplæring og støtte er stort. Vi opplever i vår dialog med aktørene at det etterlyses mer felles styring, mer ensartede løsninger, bedre involvering av kommunene, og tydeligere rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene i hele verdikjeden ut mot innbyggerne. Det er også behov for bedre systemer for gevinstrealisering og systemer for dataanalyse og dokumentasjon av effekter i kommunene.

"Det oppleves som veldig riktig at kommunen kan følge opp pasienter som ellers måtte legges inn på sykehuset. Men vi har ingen oppfølging av konsekvensene – blant annet at kommunen får mer jobb, uten tilførsel av midler. Det bekymrer oss."
(kommune som har prøvd ut DHO)

Det er på ingen måte slik at noen av de utfordringene vi ser, ikke anerkjennes av nasjonale myndigheter. Helsedirektoratets erfaringsrapport fra det som kalles spredningsprosjektet (for DHO) fremhever flere positive virkninger, slik som bedre pasientopplevelse og økt mestring, redusert bruk av helsetjenester og færre innleggelser, styrket samhandling og samarbeid mellom forvaltningsnivåene og mellom kommunene (blant annet om anskaffelser). Samtidig erkjenner rapporten også utfordringene med samfinansiering, insentiver og realisering av gevinster for kommunene – med behovet for kompetanse og endring av arbeidsformer, og håndtering av nye systemer, integrasjoner og anskaffelse av velferdsteknologi. Helsedirektoratet understreker i rapporten at DHO fortsatt er i utvikling, og det er behov for videre koordinering, spredning av beste praksis og mer lik oppfølging i hele landet.

"Det er fortsatt barrierer for å sikre at digital hjemmeoppfølging skal bli en effektiv tjeneste. Det er særlig finansiering, manglende mulighet for datadeling og integrasjon til journal som løftes som utfordringer. Anskaffelser er en utfordring, men noen har gjennomført felles anskaffelser innen helsefellesskapet, noe som kan lette samarbeid og gjøre det lettere å komme i gang for mindre kommuner."

(Helsedirektoratet, erfaringsrapport 2025)

Vi oppfatter likevel at Helsedirektoratets rapport ikke legger samme store vekt på de utfordringene våre respondenter har pekt på over. Særlig synes vi kanskje uklarheter i rolle- og ansvarsfordelingen langs verdikjedene er lite problematisert.

5.3. Andre case

Vi har sett på digital oppgaveglidning for to case i kapitlene over. Fenomenet er imidlertid ikke begrenset til helse- og sosialtjenester, men er en generell trend i retning av samarbeid på tvers av aktører i offentlig sektor (og i noen tilfeller også i økosystemer som innbefatter private aktører). Disse samarbeidene reiser alle spørsmål om styring, roller og ansvar – både for delene og helheten, og skaper et behov for helhetlige styringsmodeller og tydelig ansvarsplassering som sentral del av digitaliseringspolitikken og arbeidet med sammenhengende digitale tjenester.

Noen eksempler som kan nevnes – og som alle vil ha innslag av digital oppgaveglidning og både tilsiktede og utilsiktede konsekvenser – er:

- KOBO (https://husbanken.no/kobo/) er en digital tjeneste for kommunale boliger. Den består av to systemer som staten drifter: et sentralt fagsystem for kommunal saksbehandling og en selvbetjeningsløsning for innbyggere.
- DigiBarnevern (https://www.bufdir.no/prosjekter/digibarnevern/) er digitale barnevernsløsninger som utvikles i samarbeid mellom stat, kommune, privat sektor og praksisfeltet. Et statlig, barnevernsfaglig kvalitetssystem som støtter saksbehandlerne i praksisfeltet, er en sentral modul. Selv om kvalitetssystemet er mer å betrakte som et datasett som ikke bidrar til dataflyten i saksbehandlingen, og selv om det er frivillig for kommunene å benytte, er det blitt integrert i de barnevernsfaglige systemene i markedet – og bidrar slik sett til økte integrasjonsoppgaver og kostnader i kommunene.
- Digitale byggesakssøknader (https://www.dibk.no/verktoy-og-veivisere/andre-fagomrader/fellestjenester-bygg/dette-er-fellestjenester-bygg): digitale løsninger for byggesøknader også omtalt som Fellestjenester BYGG i regi av Direktoratet for byggkvalitet, flytter teknisk og prosessuell kontroll til statlige plattformer, mens kommunene fortsatt har vedtaksmyndighet.
- Altinn (https://info.altinn.no/skjemaoversikt/?category=provider&position=33882): kommunale tjenester som kommuniserer med innbyggere eller næringsliv og som bruker Altinn som er Digitaliseringsdirektoratets tjenesteplattform. Dette gir effektivitet, men reduserer kommunenes kontroll over brukergrensesnitt og dataflyt.
- Feide (https://www.feide.no/vertsorganisasjoner) for skole og utdanning: autentisering og tilgangsstyring for digitale læringsressurser håndteres av en nasjonal løsning levert av Kunnskapssektorens tjenesteleverandør (SIKT), mens kommunene har ansvar for pedagogisk bruk i skolen. Dette skaper avhengighet og delt ansvar.
- Helsetjenester utover DHO – Helsenorge-appen (https://www.helsenorge.no/personvern/innlogging-pa-helsenorge-no/): tilgang til elektronisk meldingsutveksling, pasientjournal fra sykehus, vaksiner, bytte fastlege mv.). Statlige og kommunale tjenester i samme (statlige) grensesnitt mot innbyggerne.
- eInnsyn (https://einnsyn.no/) som gir media og publikum innsyn i postjournaler fra statlige, kommunale og fylkeskommunale organ, samt informasjon om møter og utvalg i disse. Løsningen eies og driftes av Digitaliseringsdirektoratet, men brukes av et økende antall kommuner og fylkeskommuner.

For mange av disse løsningene kan man finne tilsvarende konsekvenser som for våre to case over. DigiBarnevern gir eksempelvis kommunene tilgang til et sentralt, statlig utviklet kvalitetssystem for barnevernet. De må ta i bruk og tilpasse seg dette systemet, og får ansvar for å sikre at data flyter

riktig mellom lokale og sentrale systemer, samt for opplæring og brukerstøtte til egne ansatte. Kommunene må også følge statlige krav til dokumentasjon og rapportering gjennom DigiBarnevern. Kommunene får med andre ord nye oppgaver knyttet til teknisk integrasjon, datahåndtering og etterlevelse av statlige standarder, samtidig som de fortsatt har det juridiske ansvaret for tjenestene ut mot sine brukere.

Tilsvarende, når kommunale tjenester bruker Altinn som plattform for kommunikasjon med innbyggere og næringsliv, må de tilpasse tjenestene til Altinns tekniske og funksjonelle rammer. Kommunene får ansvar for å integrere egne systemer med Altinn, følge statlige standarder for dataflyt og sikkerhet, og håndtere brukerstøtte for innbyggere som eventuelt måtte ha brukerproblemer i Altinn. Selv om det er rasjonelt å bruke Altinn, får kommunene nye tekniske og administrative oppgaver, mister noe kontroll over hvordan tjenestene presenteres og hvordan data utveksles, og blir avhengige av (statlige) endringer og oppdateringer i Altinn.

For eInnsyn vil kommunene få ansvar for å tilrettelegge og kvalitetssikre sine publiseringsrutiner, følge opp feil og avvik, og håndtere henvendelser fra innbyggere som bruker eInnsyn. Dette kan kreve merarbeid, særlig for å sikre at personopplysninger ikke publiseres feilaktig, og for å håndtere tekniske utfordringer med integrasjon mellom lokale sak-/arkivsystemer og eInnsyn. Enkelte kommuner har rapportert at de må bruke mer tid og ressurser på tilrettelegging, kontrollere metadata og følge opp henvendelser enn før. Det kan også oppstå usikkerhet om ansvar ved feil publisering eller tekniske problemer, siden kommunen har ansvar for innholdet, mens staten drifter plattformen.

6. Diskusjon

6.1. Digital oppgaveglidning – mellom ambisjon og praksis

Både forskningslitteraturen og våre og andres erfaringer fra praksisfeltet viser at teknologiinnføring ofte er mer krevende enn man skulle tro. Særlig utfordrende er kanskje innføringsløpene i kommunale helsetjenester, med mange involverte som skal forholde seg til teknologien – både ansatte i tjenestene, støttefunksjoner, pasienter og pårørende. Utviklingen av en helhetlig tjenestemodell for velferdsteknologi i regi av KS og Helsedirektoratet[37], og etableringen av et regime for felles innføringsløp for helseteknologi[38] illustrerer kompleksiteten og de behov for helhetlighet som i utgangspunktet ligger i denne teknologinnføringen. Dette er også et viktig bakteppe i vurderingen av konsekvensene av digital oppgaveglidning i denne sektoren.

Digital oppgaveglidning har oppstått som fenomen i skjæringspunktet mellom nasjonale digitaliseringsambisjoner og behovet for samarbeid og effektiv ressursutnyttelse internt i offentlig sektor. Oppdragsgivers bestilling problematiserer denne oppgaveglidningen i samspillet mellom staten og kommunesektoren. Den peker tydelig på at digitaliseringen ikke bare handler bare om å ta i bruk teknologi, men om hvordan oppgaver, ansvar og roller forskyves mellom stat og kommune – og mellom menneske og teknologi. Dette skjer i et landskap preget av økende kompleksitet, der målet om sammenhengende og brukervennlige tjenester utfordres av fragmenterte styringsmodeller, ulike finansieringsmekanismer og varierende grad av lokal autonomi. Oppgaveglidning er dermed både et teknologisk fenomen og et strategisk grep, men vår analyse viser at innføringen av teknologi og oppgaveglidningen ofte ikke er tilstrekkelig gjennomtenkt. Vi observerer negative, ikke-intenderte effekter som må håndteres for at nasjonale strategier skal nås. Bestillingen fra KS understreker også at digital oppgaveglidning både gir muligheter og utfordringer: Muligheter for mer effektive og brukervennlige tjenester, men også risiko for uklar ansvarsfordeling, økte kostnader og tap av lokal handlefrihet. De to casene – Digisos og Digital hjemmeoppfølging (DHO) er brukt for å illustrere dette, men vi kunne også brukt andre eksempler på hvordan digitalisering og digital oppgaveglidning har både intenderte og ikke-intenderte konsekvenser for styring, økonomi, kompetanse, tjenestekvalitet og rettssikkerhet.

Digitalt samarbeid og fleksibilitet i oppgaveløsningen kommer med andre ord med mulige kostnader. Begrepet «digital oppgaveglidning» viser til det at digitaliseringen fører til at oppgaver flyttes mellom aktører – både fra stat til kommune og andre veien – uten at dette nødvendigvis er formelt besluttet, gjennomtenkt eller intendert. Det kan dreie seg om teknisk driftsoppgaver som plutselig havner et annet sted enn der de lå før, nye krav til driftskvalitet, behov for å registrere data på nye måter, opplæringsbehov knyttet til nye rutiner, eller nye behov for teknisk støtte til sluttbrukere – alt som konsekvens av at tjenesten har tatt i bruk en gitt teknologi. Det at staten introduserer nye digitale komponenter som skal inn i verdikjeden, er typisk utfordrende – samtidig som det ofte er en nødvendig del av en helhetlig tjeneste til innbyggerne. Lokal integrasjon i kommunene (siden de gjerne sitter med ulike fagsystemer og behov for skreddersøm), datahåndtering (inklusive databehandleransvar) og nye krav til datakvalitet og -utveksling er typiske implikasjoner.

---

[37] https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/digital-hjemmeoppfolging-sluttrapport-fra-nasjonal-utproving-2018-2021/utvikling-av-helhetlige-tjenesteforlop/helhetlig-tjenestemodell

[38] https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/e-helse/innforing-av-helseteknologi2/felles-innforingslop/

Digital oppgaveglidning er i mange tilfeller resultat av en svært gradvis innføring av teknologi i tjenester – hvor det aldri har vært diskutert mer overordnet hvordan og hvem som skal håndtere de utfordringene som kan oppstå. Med henvisning til vanlig utredningspraksis kan man kanskje hevde at «tiltakene» (samarbeidet om digitalisering) er dårlig utredet. Ofte springer løsningsvalg og governance-regime ut av prøveprosjekter eller piloter, som så helt enkelt har «sklidd» inn som ordinære, driftssatte tjenester – uten at alle implikasjoner er blitt tilstrekkelig vurdert eller håndtert.

6.2. Problemstillinger i dagens situasjon

I arbeidet med denne utredningen har vi forsøkt å innta en tverrfaglig analyselinse, hvor temaet digital oppgaveglidning reiser litt ulike problemstillinger:

- **Digitaliseringspolitikkens ambisjoner** om sammenhengende tjenester og brukeren i sentrum gir tydelige mål for digitaliseringsarbeidet, men gir i begrenset grad svar på hvordan ansvar, risiko og oppgavefordeling i slike samarbeid faktisk skal håndteres i praksis. Det er et gap mellom strategiske mål og operasjonell virkelighet, særlig når det gjelder å sikre tjenestekvalitet, robuste styringsmodeller og rettssikkerhet for innbyggerne i de digitale tjenestene som treffer disse.

- **Serviceledelses**-perspektivet bidrar til å rettferdiggjøre behovet for verdikjedeintegrasjon, med helhetlig styring og ansvarlighet gjennom hele tjenesteforløpet – også for de teknologier og tekniske arrangementer som understøtter tjenestene. Fragmentering av ansvar og manglende styringsmodeller kan svekke kvalitet, tillit og ansvarlighet, selv om teknologien i utgangspunktet muliggjør bedre tjenester.

- **Flernivåstyring og governance**-perspektivet viser at digital oppgaveglidning utfordrer den tradisjonelle balansen mellom statlig styring og kommunal autonomi. Når staten tar en mer aktiv rolle som teknologileverandør, kan det føre til maktforskyvning og redusert lokal innflytelse, samtidig som det gir tilgang til løsninger og ressurser kommunene ellers ikke ville hatt. Kommunesektoren ville neppe fått til sin digitale transformasjon uten statlige fellesløsninger og statlig-kommunalt samarbeid på viktige velferdsområder. På den annen side har kommunene behov for en horisontal kontroll og styring med sin helhet, og hvor avhengighet til statlige sektorstrukturer virker forstyrrende.

- **Maktperspektivet**: utviklingen av digitale sammenhengende tjenester synes gjennomgående å gi staten økt kontroll og sterkere avhengighetsforhold. Når premissene og viktige beslutninger fattes sentralt risikerer kommunenes behov å bli underordnet statlige mål. For å sikre balanse og legitimitet burde kommunesektorens stemme bli sterkere – både i strategiske beslutningsfora og i styringsmodeller for fellesløsninger.

- **Juridiske perspektiver** peker på at dagens lovverk ikke nødvendigvis er tilpasset en digital virkelighet med komplekse verdikjeder og delt ansvar for oppgaver og understøttende teknologi. Sett fra kommunens, og ikke minst innbyggernes perspektiv, kan dette føre til uklarheter om hvem som har ansvar. For kommunene innebærer dette ny risiko, og for innbyggeren kan det medføre svekket rettssikkerhet.

- **Økonomiske perspektiver** peker på at dagens finansieringsmodeller og incentiver heller ikke er tilpasset en digital virkelighet med komplekse verdikjeder. Sett fra kommunens perspektiv kan dette gi utfordringer med å sikre rettferdig fordeling av kostnader og gevinster (av teknologiinnføringen og oppgaveglidningen).

6.3. Casestudiene – læringspunkter og utfordringer

Digisos-caset viser hvordan digitalisering kan effektivisere og forenkle søknadsprosesser for sosialhjelp, men også hvordan kommunene får nye tekniske og administrative oppgaver, ofte uten tilsvarende ressurser eller innflytelse over videreutviklingen av løsningen. Kommunene opplever avhengighet av staten, fragmentering i IT-porteføljen og begrenset påvirkning på produktutviklingen.

Digital hjemmeoppfølging-caset illustrerer hvordan digitalisering kan flytte oppgaver fra spesialisthelsetjenesten til kommunene, ofte uten at ressurser følger med. Kommunene må bygge opp nye tjenester, håndtere økt kompleksitet og usikre ansvarsforhold, og samarbeide med både fastleger og sykehus for å sikre en helhetlig tjeneste og sikre et godt og helhetlig pasientforløp. Manglende standardisering, varierende finansieringsmodeller og uklare juridiske rammer skaper utfordringer for bærekraft og kvalitet i tjenesten.

Begge disse – og andre – case viser at digital oppgaveglidning ofte skjer gradvis og uten eksplisitt politisk debatt, og at konsekvensene av dette først blir tydelige når løsningene skaleres opp og blir sentrale i tjenesteleveransen. Det er behov for mer systematisk rolleavklaring, bedre styringsmodeller og tydeligere rammer for samarbeid enn det vi ser praktisert i dag. Et gjennomgående problem er også at de rammer og premisser som defineres varierer mellom ulike statlige sektorer, mens de møtes i kommunene.

En viktig side av digital oppgaveglidning er at den gjerne også medfører en omfordeling av kostnader og gevinster. Det er som nevnt en grunnleggende digitaliseringspolitisk ambisjon at teknologi skal gi større fleksibilitet med hensyn til hvordan, av hvem og hvor oppgaver utføres, men vi digitaliseringen bør ikke være en muliggjører for staten til å overføre både oppgaver og kostnader til kommunene. Omfordeling av oppgaver mellom forvaltningsnivåene (slik som i helsefellesskapene og DHO-pilotene) må ta utgangspunkt i at det også må følge økonomiske midler med oppgavene. Når ansvar overføres fra staten til kommunene, må dette medføre økninger på kommunerammen eller på annen måte bli kompensert for gjennom aktuelle finansieringsmodeller. Tilsvarende må staten redusere kommunerammen når den overtar oppgaver for IT-drift eller sentraliserer saksbehandling som før lå i kommunen.

Problemet er at de ikke-intenderte oppgavene som følger introduksjonen av teknologi i tjenestene – knyttet til teknisk integrasjon, drift av utstyr og kommunikasjonsgrensesnitt, opplæring, brukerstøtte og oppfølging av nye digitale tjenestene, ofte faller på kommunene, uten at disse nye oppgavene er formalisert. Da kan de naturligvis heller ikke bli kompensert for. Samtidig som kommunen altså sitter igjen med regninger som ingen hadde tenkt på, er det ofte vanskelig å synliggjøre gevinstene. I tilfellet DHO kommer gevinstene (av oppgavedeling og oppgaveglidning) i større grad spesialisthelsetjenesten og pasientene til gode, mens det for kommunene i større grad er et forebyggende tiltak hvor gevinstene er krevende å dokumentere. En del av bildet er at mangel på teknisk kompetanse og kapasitet gjennomgående utfordrer mange kommuner. De har egentlig ikke tilstrekkelige ressurser til å håndtere den digitale oppgaveglidningen.

Det at det er store variasjoner i hvordan statlige sektorer utvikler digitale tjenester sammen med kommunene, er i seg selv et problem. Fagdirektoratene har valgt ulike digitale strategier, de har ulike teknologileverandører, ulik kompleksitet i legacy og respektive systemlandskap, og de har ulike omfang på sentral nasjonal datainfrastruktur – som kommunene forutsettes å integrere seg mot. De har også ulik kultur for samspill med kommunal sektor (og med private), noe som gjenspeiler seg i de samstyringsstrukturer som etableres.

Det finnes ikke noen nasjonale standarder for samspillet mellom sektormyndigheter og kommunal sektor, og det er lite nasjonal styring på tvers – selv om Digitaliseringsrundskriv og lignende instrumenter gir noen føringer. Resultatet av dette er at statlig-kommunalt samarbeid om digitalisering også medfører introduksjonen av ulike arkitekturer, ulike rolle- og ansvarsfordelinger, ulike digitale modenhetsnivåer og ulike styringsregimer. Virkningen er et samlet sett fragmentert digitalt landskap for kommunene. Selv om vi ikke har belegg for at dette i vårt materiale, kan man kanskje ane at dette vil være en kostnadsdriver for kommunenes digitaliseringsarbeid fremover.

6.4. Risiko for kommunal sektor

Et gjennomgående inntrykk i intervjuene er at ansvarsforholdene i digitale samarbeidsprosjekter er uklare. Hvem har ansvar for hva når en digital tjeneste som er viktig for innbyggeren forvaltes i samarbeid mellom ulike juridiske subjekter? Vårt inntrykk er at kvalitet og funksjonalitet i de tekniske plattformene og løsningene for innbyggerrettede tjenester vanligvis ikke er noe som er regulert i aktuelle sektorlovverk – selv om dataansvaret og dokumentasjonsforpliktelsene kan være det. Dersom man betrakter hele behandlingsforløpet til en hjemmeboende pasient som en sammenhengende tjeneste, er det vanskelig å redegjøre for hvem som har ansvar for at *hele* denne tjenesten fungerer. Det er mange aktører som har en rolle her: først og fremst sykehuset (og dets ulike avdelinger/enheter) og kommunehelsetjenestens ulike enheter, men også eventuelle interkommunale samarbeids- og koordineringsaktører, pasientene selv (og deres pårørende), statens og kommunenes systemleverandører, og strengt tatt også pasientens bredbåndsleverandør. Selv om den enkelte del av tjenesten er regulert og normert, gjennom regelverk og eventuelle samarbeidsavtaler, blir «helheten» fortsatt uklar. Flere av våre informanter peker på at de juridiske rammebetingelsene ikke er tilpasset en virkelighet med komplekse og delte statlig/kommunale tjenester og felles løsninger, og at det ofte mangler mekanismer for å håndtere ansvar ved feil eller manglende kvalitet i de tekniske løsningene for tjenestene.

Sett fra kommunenes perspektiv innebærer samarbeidet med staten om å utvikle felles løsninger strengt tatt også at en ny type risiko, knyttet til de nye avhengighetsforhold som etableres. Med samarbeidene får kommunal sektor staten som teknologileverandør, men uten at teknologileveransene (for eksempel tilgang til et sentralt statlig register) nødvendigvis underlegges de krav til ytelser, tilgjengelighet, robusthet eller kommersielle vilkår som ville vært relevante dersom kommunen hadde anskaffet det samme i markedet. Det kan som kjent «klages» på en tjeneste eller ytelse som er kjøpt av en markedsleverandør, eventuelt kan kontrakten heves, økonomisk erstatning utløses og leverandør kan byttes. Dette kan ikke skje med løsninger som staten har delansvar for og «leverer» til kommunene.

I en forholdsvis kritisk rapport har Riksrevisjonen nylig gjennomgått spesialisthelsetjenestens arbeid med å flytte helsetjenestene nærmere pasienten[39]. Rapporten underbygger flere av de risikomomentene og implikasjonene vi peker på i denne studien, blant annet:

- Det mangler hensiktsmessige samarbeidsmodeller og avtaler mellom stat og kommune
- Kommunene trekkes i liten grad inn i planlegging og modellutvikling
- Det mangler styringsinformasjon om ressursbruk og oppgavefordeling
- Statlige virkemidler støtter i begrenset grad samarbeid med kommunene

[39] https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2025-2026/brukavteknologiforaflyttespesialisthelsetenesternarpasienten.pdf

Riksrevisjonens tilrådninger til Helse- og omsorgsdepartementet er i hovedsak kongruente med våre resonnementer og anbefalinger i denne rapporten. Kommunene har et «sørge-for»-ansvar overfor innbyggerne sine. Et hovedspørsmål er om de i praksis er i stand til å ha dette ansvaret når det gjelder digitale innbyggertjenester, all den tid mange av disse er avhengig av statlig infrastruktur, statlige datakilder og statlige driftsmiljøer – eller er bygget rundt statlig forvaltet teknologi som kommunene ikke selv har kontroll på. Dette handler ikke bare om behovet for å formalisere roller og ansvar i «verdikjeden», men kan også om at statsforvaltningen generelt må profesjonalisere sine digitale leveranser til kommunesektoren – og ta hensyn til at kommunenes tjenester til innbyggerne er avhengige av dem.

6.5. Samhandling og deltakelse i styringen

Flere informanter peker på at kommunene i praksis ofte har liten innflytelse på utviklingen av statlige digitale løsninger. Selv om det etableres brukerråd og samarbeidsfora som inkluderer representanter fra kommunal sektor, er det ofte teknologimiljøet og faglinjen i fagdirektoratet som tar de endelige beslutningene – og som bestemmer mest i produktkøen for de digitale strukturene staten og kommunal sektor etablerer sammen. I flere av sektorene og for mange av systemene betaler kommunene for drift, men har liten påvirkning på videreutvikling og prioriteringer. Flere mener at det er behov for bedre styringsmodeller som sikrer reell medbestemmelse og representasjon, og som gir kommunene mulighet til å påvirke løsninger som får direkte konsekvenser for deres tjenestetilbud til innbyggerne.

Til tross for utfordringene er det bred enighet også blant våre informanter om at digitalisering er nødvendig og ønskelig. «Vi ønsker alle mer samarbeid og felles løsninger, til beste for innbyggere og næringsliv», er noe det gis uttrykk for. Det er grunnleggende ønskelig med fleksibilitet i oppgavefordeling mellom sektorer og forvaltningsnivåer, fordi det kan bidra til et mer robust og bærekraftig velferdssamfunn. Fleksibilitet i oppgavefordelingen er nettopp en av gevinstene av digitalisering.

Samtidig er det mye som tilsier at det er behov for noen nye ingredienser i styringen, bedre og mer helhetlig juridisk rammeverk (for hele tjenestene) og generelt mye større oppmerksomhet mot de mer utilsiktede og uønskede implikasjonene av sammenhengende digitale tjenester i offentlig sektor. Det er i det hele tatt behov for et mer gjennomtenkt teknologilandskap for digitale innbyggertjenester.

Det er i denne sammenheng også nødvendig at de statlige sektorene blir bedre koordinert og mer omforente seg imellom når det gjelder deres konseptuelle tilnærminger. Digitaliseringsarbeidet rettet mot innbyggertjenester bør i større grad enn i dag følge felles prinsipper på tvers – både med hensyn til arkitektur, fordeling av roller og ansvar, kvalitetskrav til teknologien tjenestene baserer seg på, og til governance. Felles prinsipper ville lagt til rette for bedre ressursutnyttelse, mindre fragmentering og redusert kompleksitet i det digitale samfunnet vi er i ferd med å bygge.

Kommunene må på sin side forsterke innsatsen med å enes om krav og ambisjoner på de ulike sektorområdene og finne gode løsninger for representasjon inn i de styringsmodellene som etableres for ulike digitale økosystemer. Interkommunale IKT-samarbeid, digitaliseringsnettverkene, KS Digital og den etablerte samstyringsstrukturen for kommunesektoren er sentrale brikker i denne sammenheng. Samordningen på kommunal side vil i det hele tatt være en forutsetning for et vellykket samarbeid med staten om trygge digitale innbyggertjenester fremover. De enkelte kommuner – særlig de minste målt i innbyggertall – vil ha dårlige forutsetninger for å følge opp staten som leverandør av data og komponenter inn i tjenestene.

At det foregår digital oppgaveglidning – med en rekke nye oppgaver og kostnader, vil være en ufravikelig og naturlig del av den digitale transformasjonen av offentlig sektor. Det er imidlertid viktig at de strukturer og planer som legges er i stand til å synliggjøre, anerkjenne, formalisere og ta høyde for dette. Slik vi ser det er de viktigste forbedrings- og erkjennelsesområdene følgende:

1. Uklare ansvarsforhold og juridiske gråsoner: Når flere aktører deler på utvikling, drift og leveranse av digitale tjenester, blir det ofte uklart hvem som har ansvar for kvalitet, sikkerhet og brukerstøtte. Dette kan svekke innbyggernes rettssikkerhet og tillit til tjenestene, og gjøre det vanskelig for kommunene å ivareta sitt «sørge-for»-ansvar. Det må være imperativt i videre lovutviklingsarbeid å adressere dette.

2. Økonomisk belastning og insentivutfordringer: Kommunene får ofte nye oppgaver og kostnader knyttet til implementering, integrasjon, drift, opplæring og support – uten at dette nødvendigvis er hensyntatt eller kompenseres gjennom finansieringsmodeller eller økonomiske omdisponeringer. Dette reduserer det lokale handlingsrommet og skaper insentivvridninger.

3. Fragmentering og kompleksitet: Innføringen av nye digitale løsninger kan øke kompleksiteten i kommunenes IT-landskap, særlig når ulike statlige og private aktører leverer separate komponenter med egne avtaleverk og prismodeller. Dette kan føre til merarbeid for kommunene, gi økt risiko for feil og dobbeltarbeid, og skaper utfordringer med å sikre helhetlige og brukervennlige innbyggertjenester.

4. Kompetanse og kapasitet: Digital oppgaveglidning stiller nye krav til kompetanse og kapasitet i kommunene, både teknisk, juridisk og organisatorisk. Små og mellomstore kommuner kan ha særskilte utfordringer med å bygge opp nødvendig kompetanse og håndtere nye oppgaver. Mer samarbeid og felles håndtering av oppgaver er en viktig del av løsningen.

5. Maktbalanse og styringsmodeller: Når staten får økt kontroll over data, plattformer og deler av prosesser som kommunene er involvert i, kan det oppstå maktubalanse og redusert lokal innflytelse. Dette kan svekke kommunenes eierskap til tjenestene og deres evne til å tilpasse løsninger til lokale behov.

6. Mulighetsrom for bedre samhandling: Digital oppgaveglidning gir muligheter for mer effektiv ressursutnyttelse, bedre datadeling og mer sammenhengende tjenester for innbyggerne. For å realisere gevinstene må det utvikles styringsmodeller som sikrer tydelig rolle- og ansvarsfordeling, rettferdig fordeling av kostnader og gevinster, og mekanismer for helhetlig kvalitetssikring og ansvarlighet langs verdikjedene.

6.6. Mangelfull adressering av temaet

I arbeidet med oppdraget har vi observert at det finnes mye deskriptivt men lite preskriptivt materiale på området. Vi har i et tidligere kapittel pekt på at temaet ikke berøres i digitaliseringsrundskrivet. Vi ser heller ikke at gjeldende instrukser og veiledere for statlig utredningsarbeid kommer inn på temaet. Vi tror det trengs et systemisk rammeverk for varig ansvarlighet i digitale verdikjeder ut mot innbyggerne. For digitale innbyggertjenester som er satt i ordinær drift kan det ikke være tvil om hva som er kommunens ansvar, roller og plikter, og hva som er ansvaret til statlige teknologileverandører inn i kommunens tjenester. Dette er områder hvor man skal være forsiktig med for mye prøving og feiling – og ulike tilnærminger fra hver enkel statlige virksomhet og sektor. Slik mye av digitaliseringen ser ut til å foregå nå, risikerer vi en fragmentering og svekket tillit fra innbyggerne.

Hverken utredningsinstruksen[40], DFØs veileder til utredningsinstruksen[41], statens prosjektmodell[42] eller DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser[43] sier noe eksplisitt om temaet. Utredningsinstruksen peker under punkt 3 på at tiltak skal vurderes ut fra hvilke prinsipielle spørsmål de reiser. Innbyggernes rettssikkerhet knyttet til leveransekvalitet i digitale tjenester (når tiltaket baserer seg på sammensatte og komplekse verdikjeder med flere aktører) burde nok ses på som et slikt spørsmål. Bidrag til fragmentering av det kommunale digitale systemlandskapet kunne også være et slikt. Vår erfaring er imidlertid at disse områdene er fraværende eller svakt representert i statlige utredninger. Utredningsinstruksen krever også at alle statlige tiltak skal utredes med hensyn til positive og negative virkninger, varighet og hvem som blir berørt, samt vurdering av fordelingsvirkninger og risiko/usikkerhet. DFØs veileder følger opp dette. Men hvordan «berørt» og risiko skal defineres eller hvor mye innsats som skal legges i å vurdere fordelingsvirkninger (som implikasjoner av digital oppgaveglidning kan kategoriseres som), sier veiledningsmateriellet lite om. Det gis ingen konkrete eksempler eller metodikk for å vurdere oppgaveforskyvning mellom forvaltningsnivåer. Veilederen for digitaliseringsprosjekter i Statens prosjektmodell omtaler kompleksitet og risiko ved digitalisering, men fokuserer naturlig nok på prosjektet, ikke på vedvarende utfordringer ved digitalisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Den omtaler hverken oppgaveglidning eller hvordan endringer i ansvar mellom stat og kommune skal vurderes i utredningsfasen. Heller ikke DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser har spesifikke referanser til digital oppgaveglidning eller metodikk for å beregne effekter av endret oppgavefordeling mellom stat og kommune.

Man kunne tenke seg mer faglig støtte til de vurderinger som bør gjøres, for eksempel ved å tilføye et nytt vurderingspunkt under omtalene av risiko og fordelingsvirkninger i de ulike instruksene og veilederne. Et punkt kunne se ut omtrent som følger:

- *Digitalisering av innbyggertjenester kan etablere nye verdikjeder og grensesnitt som endrer roller og ansvar. Dette kan gi både planlagte og initialt utilsiktede effekter for styring, innbyggernes rettssikkerhet, kompetansebehov og fordeling av kostander og nyttevirkninger. Vurder om tiltaket innebærer endringer i oppgavefordeling mellom stat, kommune eller andre aktører som følge av digitalisering, automatisering eller bruk av felleskomponenter i verdikjeden – og vurder hvilke implikasjoner dette i så fall vil ha for de enkelte aktørene. Det som skal utredes er:*
    - *Rolle- og ansvarsavklaringer: Hvordan sikres tydelig ansvar for tjenestekvalitet, feilretting og klagebehandling i den digitale verdikjeden?*
    - *Kompetanse og kapasitet: Har berørte aktører ressurser til å håndtere nye oppgaver? Oppstår risiko for tap av lokal kompetanse?*
    - *Fordelingsvirkninger: Hvem bærer kostnadene og gevinstene av oppgaveglidningen som digitaliseringen fører med seg? Er det risiko for skjevfordeling mellom stat og kommune?*

[40] https://www.regjeringen.no/contentassets/5a65d479aa05477aa87ff4efacf2b225/utredningsinstruksen-pdf.pdf
[41] https://www.dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen
[42] https://www.regjeringen.no/contentassets/d16417cc990c457db3fb2965dcdf3abe/veileder_digitaliseringsprosjekter-i-statens-prosjektmodell-1.0.pdf
[43] https://www.dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser

- *Rettssikkerhet og kvalitet: Hvordan påvirkes innbyggernes mulighet til å vite hvem som har ansvar? Er det risiko for fragmentering av ansvaret, sett fra innbyggerens side?*
- *Langsiktig robusthet: Hvilke mekanismer bør på plass for å følge opp endringer over tid, inkludert evaluering og justering langs den nye verdikjeden?*

Digitaliseringsdirektoratets veileder i sammenhengende tjenester[44] er et annet bidrag på området. Det er godt og gjennomarbeidet, men holder seg også det på et overordnet nivå. Det legger stor vekt på brukerorientering, samarbeid og organisering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, men adresserer ikke digital oppgaveglidning som tema. Veilederen har dessuten primært et prosjektperspektiv, og setter i mindre grad søkelyset på hvordan oppgavefordeling endres ved digitalisering, hvordan nye digitale grensesnitt kan skape uklare ansvarsforhold, eller hvordan risiko og kompetanseutfordringer ved oppgaveglidning skal håndteres. Veilederen adresserer ikke det systemiske behovet for robuste og varige mekanismer for rolle- og ansvarsavklaringer når digital oppgaveglidning endrer eller påvirker roller og ansvar langs verdikjeder. Det samme gjelder også veiledningsmateriellet og anbefalingene i EUs interoperabilitetsrammeverk (EIF), hvor helhetligheten i mer komplekse samarbeid er lite adressert.

Regjeringens digitaliseringsstrategi hadde vært bedre understøttet dersom disse veilederne ble supplert med prinsipper for å tenke brukersentrert på ansvar (for hele verdikjeden), risikovurderinger ift. utilsiktede konsekvenser av oppgaveglidning i samarbeid mellom sektorer og forvaltningsnivåer, om behovet for en helhetlig og integrert styringsmodell (som kobler teknologi, organisasjon, økonomi og rettslige rammer langs hele verdikjeden). I et interoperabilitetsperspektiv ville vi kunne kalle dette styrings- og ansvarsinteroperabilitet langs verdikjeden – som vi ser som nødvendig for å utvikle en fremtidsrettet digital offentlig sektor.

Det kan synes som om mange aksepterer at det juridiske helhetsansvaret for tjenestekvaliteten og rettssikkerheten i de digitale verdikjeder på velferdsområdet fortsatt er uklart. Den digitale omstillingen i deler av offentlig sektor fremstår slik sett litt umodent, med en utpreget prosjekt- og investeringsorientering – men med svakt utviklede forvaltnings- og livsløpsperspektiver. En realistisk spådom er at behovet for mer helhetlig grep om digitaliseringen av innbyggertjenester bare vil bli større fremover. Det kommer nye regulatoriske og digitaliseringspolitiske rammebetingelser og krav, blant annet i kjølvannet av EU-direktiver om kunstig intelligens, eID og digitale lommebøker, datasikkerhet (NIS2) og introduksjonen av europeiske dataområder (data spaces). For sistnevntes vedkommende vil kommunesektoren sannsynligvis få (nye) roller i å sikre innbyggernes digitale rettigheter.

I en interessant forskningsartikkel om «villet uvitenhet» i digitaliseringsarbeidet i svensk offentlig sektor skriver Crusoe m.fl. (2024) at mange i offentlig sektor bevisst unngår å sette seg inn i nødvendige forutsetninger for digital transformasjon, ofte for å unngå ansvar eller skyld. Dette fenomenet er lite utforsket i forskning på digitalisering av offentlig sektor. Forfatterne viser til at villet strategisk uvitenhet er en betydelig barriere for digital transformasjon, og at ambisjoner og faktisk endring henger svakt i hop. Vi tror det er avgjørende å erkjenne de endringene digitaliseringen fordrer i hvordan offentlige velferdstjenester utvikles fremover, og at man tør å ta de krevende diskusjonene på tvers av sektorlinjer og fagprofesjoner.

[44] https://www.digdir.no/sammenhengende-tjenester/sammenhengende-tjenester/3157

7. Oppsummering og forslag til tiltak

Vi har analysert hvordan digitaliseringsstrategiens ambisjoner og behovene for fleksibilitet i offentlig oppgaveløsning innebærer en oppgaveglidning mellom stat og kommune. Vi har sett på hvilke konsekvenser det i praksis har for tjenestekvalitet, økonomi, kompetansebehov, styringsbehov og ansvarsforhold. Digital oppgaveglidning oppstår når oppgaver flyttes, omfordeles eller transformeres som følge av innføring av digitale løsninger – enten som ønsket strategi for effektivisering og bedre utnyttelse av personellressurser og tilgjengelig kompetanse, eller som utilsiktet konsekvens. Særlig i samarbeidet om sammenhengende digitale innbyggertjenester blir kommunene ofte avhengige av staten og statens teknologileveranser, samtidig som de i prinsippet beholder ansvaret for de digitale tjenestene ut mot innbyggerne.

Vi har drøftet totaliteten og viser at digital oppgaveglidning gir både muligheter og utfordringer. På den positive siden innebærer oppgaveglidning bedre ressursutnyttelse og økt fleksibilitet i organiseringen av tjenestene. På den negative siden kan det oppstå usikkerhet og uklarhet rundt roller og ansvar, nye oppgaver og merarbeid for enkeltaktører i verdikjeden, tap av teknologikompetanse når oppgaver sentraliseres, uheldige fordelingsvirkninger med skjevfordeling av kostnader og gevinster. Dette med merarbeid (for eksempel knyttet til support til innbyggerne, lokal tilpasning og integrasjon) synes ofte å være undervurdert fra statens side. Særlig små og mellomstore kommuner kan ha utfordringer med kompetanse og kapasitet til å håndtere nye oppgaver.

Noen kommuner opplever også oppgaveglidningen som kilde til redusert lokal handlefrihet, selv om årsaken til redusert handlefrihet nok heller skyldes samarbeidet som sådan og de styringsmodeller som spesifikt etableres for de løsninger staten og kommunesektoren samarbeider om. For kommunene er det også en negativ effekt at oppgaveglidningen risikerer å fragmentere deres IT-landskap, gjennom at ulike statlige sektorer baserer samarbeidet med kommunesektoren på ulike teknologier, arkitekturer og finansierings- og styringsmodeller.

Digisos (sosiale tjenester i NAV) og Digital hjemmeoppfølging (DHO) illustrerer begge hvordan digitalisering har bidratt til gode innbyggertjenester, men også hvordan kommunene får nye tekniske og administrative oppgaver uten tilsvarende ressurser eller innflytelse. Kommunene opplever avhengighet av staten, uklare rolle- og ansvarsavklaringer og begrenset påvirkning på produktutviklingen. Finansieringsmodeller og økonomiske insentiver er ofte heller ikke tilpasset den nye oppgavedelingen.

Vår konklusjon er at digital oppgaveglidning er en styringsutfordring som ber om helhetlige og varige løsninger. På mange måter kan man si at digitaliseringen fortsatt er i betamodus, og ikke tar robusthets- og skaleringsutfordringene helt på alvor. Vi tenker at det er behov for mye tydeligere rammer, mer enhetlige og aksepterte styringsmodeller, mer rettferdig fordeling av kostnader og gevinster, og spesielt bedre mekanismer for å sikre tjenestekvalitet og ansvarlighet langs hele verdikjeden ut mot innbyggerne. Uten dette risikerer vi redusert tjenestekvalitet, redusert tillit, og i verste fall et tilbakeslag for digitaliseringsarbeidet i offentlig sektor.

Selv om denne kvalitative studien har sine begrensninger som beslutningsunderlag, foreslår vi at KS og regjeringen i fellesskap tar initiativ til en vurdering av følgende tiltak – i uprioritert rekkefølge:

- **Overordnede prinsipper for rolle- og ansvarsdeling**: Det må utvikles nasjonale prinsipper eller rammeverk for rolle- og ansvarsavklaring, med policies og anvisninger om hvordan ansvar, roller og plikter skal fordeles og formaliseres i digitale verdikjeder hvor både stat og

kommune inngår som aktører. Det bør tenkes i retning av at en aktør får et helhetlig juridisk ansvar overfor innbyggeren – for hele verdikjedene for de ulike velferdstjenester som tilbys digitalt. Vi har i denne utredningen ikke hatt ressurser til å komme inn på hvilken type lovregulering som vil fordres for å muliggjøre en slik tenking.

- **Obligatoriske tjenestenivåavtaler for teknologileveranser**: Det bør innføres krav om tjenestenivåavtaler (SLA) og tydelige avtaleverk som er egnet til å regulere kvaliteten i alle involverte bidragsyteres (både statlige og kommunale) teknologileveranser – for å sikre at alle digitale innbyggertjenester har forpliktende avtaler om oppetid, feilretting og brukerstøtte, og slik at kommunene kan ivareta sine forpliktelser og helhetlige «sørge-for»-ansvar. Avtaleverket mellom aktørene bør også spesifiserer ansvar for forvaltning av de digitale løsningene og grensesnittene mellom disse, og for informasjonssikkerhet og dokumentasjonsansvar. Kommunene skal kunne ha trygghet for det ansvaret de påtar seg overfor innbyggerne.

- **Nasjonalt kompetanseløft**: Eksisterende kapabiliteter og kapasitet i offentlig sektor skalerer antagelig ikke for en tid med flere digitale innbyggertjenester. Styrkingen av den digitale kompetansen og kapasiteten i kommunene bør derfor intensiveres gjennom ulike opplæringstiltak og målrettet sentral veiledning og støtte, og gjennom ytterligere styrking av kommunesamarbeid, slik at det helhetlige ansvaret overfor innbyggerne kan ivaretas også i en tid med flere digitale innbyggertjenester enn i dag.

- **Finansieringsmodeller tilpasset ny oppgavefordeling**: både finansieringsmodeller og insentiver må tilpasses og sikre at ressurs- og kostnadsfordeling i større grad følger oppgaveglidningen og implikasjonene av denne. Kommunene bør kompenseres for nye oppgaver og staten bør justere kommunerammen når tidligere kommunale oppgaver sentraliseres. Til støtte for denne tilpasningen må ligge systematiske målinger av gevinster, kostnader og andre konsekvenser for aktørene i verdikjeden, over tid. Det må jobbes med KPIer og måleregimer for sammenhengende tjenester.

- **Medvirkning**: Etablerte virkemidler og mekanismer må videreutvikles og styrkes slik at kommunene får større reell medbestemmelse og deltakelse i styringen av sammenhengende digitale innbyggertjenester. Kommunesektorens kravstilling kan bli enda tydeligere enn i dag. Det må sikres reell innflytelse ikke bare i utviklingsarbeidet, men også i prioriteringer og videreutvikling av statlige digitale løsninger som inngår i kommunale eller fylkeskommunale verdikjeder – og som de dermed er vedvarende avhengige av.

- **Krav om utredning**: Statens utredningsmetodikk må videreutvikles og i større grad enn i dag fange opp digital oppgaveglidning og implikasjoner av denne. Det bør innføres krav om at alle nye sammenhengende digitale tjenester utredes med tanke på risiko, fordelingsvirkninger og konsekvenser for kompetanse, skalering/kapasitet, tjenestekvalitet og rettssikkerhet for innbyggerne. Nye versjoner av statlig utrednings- og planleggingsmetodikk og veiledningsmateriell bør utvides på dette området.

- **Styringsmodeller**: Det bør utvikles styringsprinsipper og -modeller som i større grad enn i dag ser på hele det sosiotekniske systemet – og som kobler teknologiutvikling, utvikling av regulatoriske rammer, organisering og kapasitetsbygging og utvikling av økonomiske rammevilkår og instrumenter. Målet må være i større grad å sikre robusthet og kvalitet på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Relevante veiledere rettet mot digitaliseringsarbeidet bør ta opp i seg krav om både juridisk og styringsmessig sammenheng og interoperabilitet

langs hele verdikjeden. Sett fra et kommuneperspektiv er det avgjørende med god statlig koordinering og redusert kompleksitet i det videre digitaliseringsarbeidet.

- **Nye arenaer**: Det er behov for samarbeidsfora hvor statlige og kommunale aktører sammen kan diskutere, prioritere og følge opp utviklingen og forvaltningen av digitale innbyggertjenester, på tvers av sektorer. Dette kan bidra til å fange opp systemiske utfordringer tidlig, fremme beste praksis og sikre et felles-offentlig eierskap til den tenkingen vi legger til grunn i denne utredningen. Det kan virke naturlig å utvide Digitaliseringsdirektoratets mandat til å være forvalter av en slik arena – i forlengelsen av deres arbeid med sammenhengende tjenester og livshendelser, og i tilknytning til deres arbeid med fellesløsninger, designsystem etc. Nye arenaer kan med stor fordel være åpne for akademia og consulting, for å berike den faglige diskursen og sikre både helhetlighet og et tilstrekkelig eksternt fokus i digitaliseringsarbeidet.

8. Litteratur

Advokatforeningen. (2025, november). Advokatforeningens årstale 2025: Nye systemer, gamle prinsipper – digital infrastruktur og rettslige virkninger. Hentet fra https://www.advokatforeningen.no/aktuelt/nyheter/2025/november/advokatforeningens-arstale-2025-nye-systemer-gamle-prinsipper--digital-infrastruktur-og-rettslige-virkninger/

Bygstad, B., & Lanestedt, G. (2023). Orkestrering av digitale økosystemer: Hva betyr det i praksis? Stat & Styring, 35(2), 8. https://doi.org/10.18261/stat.35.2.8

Christensen, T., Lægreid, P., & Røvik, K. A. (2021). Organisasjonsteori for offentlig sektor (4. utg.). Universitetsforlaget. https://www.universitetsforlaget.no/organisasjonsteori-for-offentlig-sektor-4-utgave-1

Det juridiske fakultet. (2024). Halvdagsseminar: En brukerorientert digital forvaltning - hva er det og hvordan gjør vi det? Universitetet i Oslo. https://www.jus.uio.no/ifp/om/organisasjon/seri/arrangementer/2024/halvdagsseminar_en-brukerorientert-forvaltning_hva-er-det-og-hvordan-gjor-vi-det.pdf

Fafo. (2025). Oppgaveglidning i offentlig sektor (Rapport 20932). https://www.fafo.no/images/pub/2025/20932.pdf

Hammerschmid, G., m.fl. (2024). Digitalisering i offentlig sektor. I Digital Transformation in Public Sector (Kap. 11). Edward Elgar Publishing. https://www.elgaronline.com/edcollchap-oa/book/9781803923895/book-part-9781803923895-11.xml

Haug, S., m.fl. (2024). Co-destruction in public service co-creation: Risks and mechanisms. Public Management Review, 26(2), 223-241. https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2023.2234917

Helsebiblioteket. (2022). Oppgaveglidning i omsorgstjenestene. Hurtigoversikt (nettside): https://www.helsebiblioteket.no/innhold/omsorgsbiblioteket/oppsummeringer/oppgaveglidning-i-omsorgstjenestene

Helsedirektoratet. (2023). Kompetanseløft 2025 – Årsrapport. https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kompetanseloft-2025--arsrapport/en-handlingsplan-for-baerekraftige-helse-og-omsorgstjenester/organisering-oppgavedeling-og-tverrfaglighet

Innomed. (2021). Erfaringsrapport - pilotering sykehusforløp for KOLSpasienter som mottar digital hjemmeoppfølging på Agder. https://innomed.no/sites/default/files/2021-10/Sluttrapport - sykehuspilot 19.02.2021 %28003%29.pdf

KS. (2022). FoU-prosjekt: Konsekvenser av statlige digitale løsninger til kommunal sektor. https://www.ks.no/fou-sok/2022/214020/

KS. (2025). Om felles innføringsløp: https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/e-helse/innforing-av-helseteknologi2/felles-innforingslop/

Lanestedt, G. (2023). Sammenhengende digitale tjenester fra en usammenhengende offentlig sektor. Stat & Styring, 33(1), 10. https://www.scup.com/doi/epdf/10.18261/stat.33.1.10

Lanestedt, G. (2023). Brukerorientering i offentlig sektor – reelle ambisjoner eller tomt prat? Stat & styring, 33(2), 5. https://www.scup.com/doi/epdf/10.18261/stat.33.2.5

Melby, L., m.fl. (2022). Oppgaveglidning i helse- og omsorgstjenestene. https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3204577

Millard, J. (2023). Impact of Digital Transformation on Public Governance. EU Publications.

NOU 2023:4. (2023). Helsepersonellkommisjonen. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-4/id2961552/

Oslo Economics. (2024). Bruk av statlige fellestjenester i kommunene. https://www.digdir.no/media/5886/download

OsloMet. (2025). Program Pålitelig digital velferdsforvaltning (2022-2025): https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/padigvel-palitelig-digital-velferdsforvaltning

Regjeringen. (2024). Digitaliseringsstrategi 2024-2030 - En digital offentlig sektor. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/

Riksrevisjonen. (2023-2024). Dokument 3:18. Bruk av kunstig intelligens i staten. https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/dokumentserien/2023-2024/dok3-202324-018.pdf

Riksrevisjonen. (2025-2026). Dokument 3:3. Riksrevisjonen si undersøking av bruk av teknologi for å flytte spesialisthelsetenester nær pasienten. https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2025-2026/brukavteknologiforaflyttespesialisthelsetenesternarpasienten.pdf

Senter for omsorgsforskning ved NTNU. (2022). Oppgaveglidning i norske omsorgstjenester. https://nva.sikt.no/registration/01993e2c68f1-b7f3fe31-0cde-4d34-8bf7-578394331915

SINTEF. (2022). Frigjøring av sykepleierkapasitet – endelig rapport mai 2022. https://www.sintef.no/globalassets/sintef-digital/helse/frigjoring-av-sykepleierkapasitet---endelig-rapport_mai22_sign.pdf

CAPTO

Desember 2025