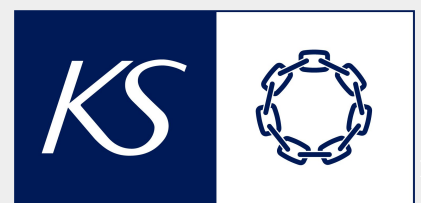




# Rapport: Barrierer for mellomledere ved digital omstilling

KS  
18.01.2021



# Bakgrunn

## Bakgrunn for oppdraget

På oppdrag fra KS undersøkte PwC i 2018 sju organisasjoner for å få kunnskap om hva som skal til for å lykkes med digitale omstillinger. Et av funnene fra denne undersøkelsen var at mellomledere spiller en avgjørende rolle i digitale omstillingsprosesser, og at det ofte er de som skal hente ut gevinstene av digitaliseringsinitiativene. Med bakgrunn i funnene fra denne undersøkelsen, ønsker KS å få ytterligere innsikt i mellomledernes utfordringer og hvordan disse påvirker gevinstrealisering i digital omstilling.

## Mandat

KS ønsker å få gjennomført en kvalitativ undersøkelse blant mellomledere i kommunal og fylkeskommunal sektor. Hovedformålet er å avdekke de største barrierene mellomledere opplever i møte med digital omstilling, og hva disse innebærer for mellomlederes evne til å realisere gevinster av digitaliseringsarbeidet. Mandatet til dette arbeidet er begrenset til å finne de forholdene som skaper hindringer for mellomlederne, og beskrive disse. Det er ikke et mål for dette arbeidet å undersøke hvor mange som opplever ulike faktorer som hindringer, eller hvordan kommunen kan håndtere disse hindringene.

Omfanget av undersøkelsen er begrenset i både tid og omfang, og gir et bilde av hva utvalgte mellomledere i kommuner og fylkeskommuner opplever som barrierer. Målet er primært å undersøke bredden av hvilke barrierer disse mellomlederne opplever i digital omstilling. Undersøkelsen sier ikke noe om hvor stor andel av mellomlederne i kommuner og fylkeskommuner som opplever disse barrierene.

## Om rapporten

Rapporten er utarbeidet av PwC på oppdrag fra KS. Rapporten er utarbeidet av Magnus Johansen, Elise Neergaard og Faheem Kappan. Liss Johansen Sandø er ansvarlig partner for oppdraget i PwC.

Intervjuobjektene i denne undersøkelsen kategoriseres som mellomledere. Hvilket nivå disse befinner seg på i kommuner og fylkeskommuner vil blant annet avhenge av størrelsen på kommunen. I et organisatorisk hierarki plasseres de som ledere på ett eller flere nivå under toppledelsen, og ett nivå over medarbeidere. Uavhengig av hvilket organisatorisk nivå mellomlederen befinner seg på, er mellomlederen ofte tett på ansatte og kollegaer, og i noen tilfeller også brukere av tjenester og leverandører av verktøy og systemer. Jobben de gjennomfører er derfor ofte kompleks og dynamisk, hvor de stadig må vekte motstridende krav, skjære gjennom og være fokusert for å effektivt kunne generere resultater. I vår undersøkelse har vi blant annet snakket med enhetsledere, avdelingsledere, rektorer, barnehagestyrere og fagledere.

# Våre respondenter og metode

## Metode

For å undersøke barrierer som mellomledere opplever i digital omstilling har vi intervjuet mellomledere i både små, store og mellomstore kommuner. Samtidig har vi sikret en god geografisk spredning av kommunene vi har snakket med. Sektor og enhet er også tatt i betraktning under utvelgelse. Prosessen med å velge og kontakte kommuner for deltakelse er gjort i samråd med KS.

Intervjuene har vært gjennomført digitalt over video.

Majoriteten av intervjuene har vært gjennomført som gruppeintervju, hvor flere mellomledere fra kommunen/fylkeskommunen har deltatt samtidig.

Vi har kun snakket med mellomledere i denne undersøkelsen. Det fører til at funnene i rapporten kun viser mellomledernes oppfatninger av barrierer og utfordringer.



## 2 Fylkeskommuner

Vestland  
Agder

## 8 Kommuner

Askøy	Nordreisa
Bærum	Oslo
Kristiansand	Halden
Malvik	Rennebu

## 5 Tjenesteområder



Helse og omsorg



Teknisk



Oppvekst



Samferdsel



Administrasjon

## 25 Mellomledere

# Vi vil trekke frem fem barrierer vi mener har størst innvirkning på mellomledernes arbeid med digital omstilling

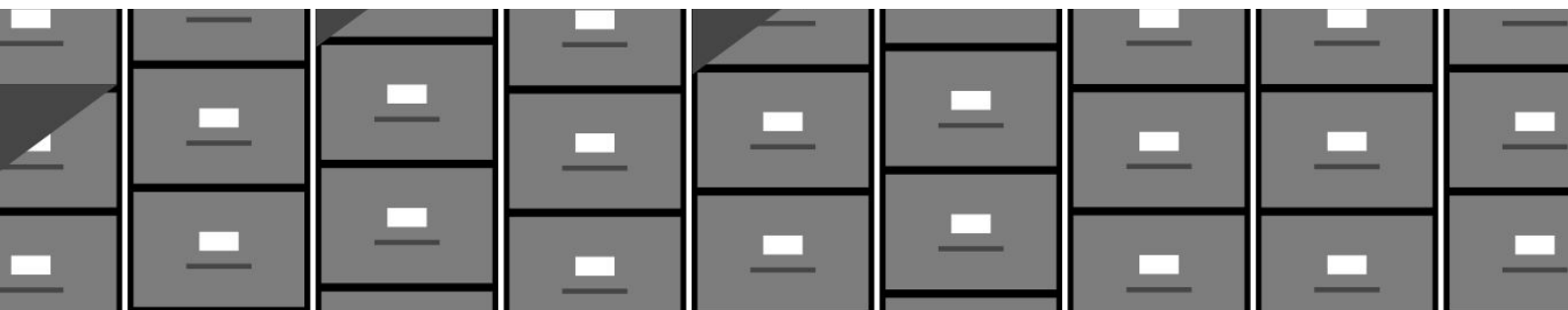
Denne rapporten gir en gjennomgang av de barrierene mellomlederne vi har snakket med opplever som de største i arbeidet med digital omstilling. I dette arbeidet har vi identifisert fem barrierer som peker seg ut. Det vil være flere barrierer som oppleves av enkelte, men som vi ikke har inntrykk av at skaper systematiske utfordringer for flere. Videre kan det være ulike årsaker til at noe er en barriere for hver enkelt kommune. For eksempel kan endringsmotstand både skyldes manglende digital kompetanse hos ansatte, lav endringsvilje eller at ansatte har opplevd høyt endringstrykk over tid. På de neste sidene gir vi en forklaring på hva hver barriere innebærer, hvilke konsekvenser dette har for digitaliseringsarbeidet i kommunene og fylkeskommunene, og hva som kan være mulig løsninger.

De barrierene vi oppfatter har størst innvirkning på mellomledernes arbeid med digital omstilling i kommuner og fylkeskommuner er:

- 1 Endringsmotstand hos ansatte og ledere
- 2 Mellomledere får for lite støtte fra toppledelsen
- 3 Behovet for opplæring i digitale verktøy blir undervurdert
- 4 Mellomleder og ansatte blir ikke tilstrekkelig involvert i valg av løsning
- 5 Mellomledere har for dårlige forutsetninger for å følge opp gevinster

Vi ser i noen forskjeller mellom ulike kommuner i hvilke barrierer som peker seg ut, men vi kan ikke konkludere med at det er systematiske forskjeller basert på denne undersøkelsen. Det er noen større kommuner som gir uttrykk for at avstand til toppledelsen kan være en utfordring, men det er ikke gjennomgående, og det kan også være en utfordring i mindre kommuner, mens vi også har snakket med større kommuner der organisatoriske avstander ikke er en utfordring.

I tillegg ser vi at noen sektorer har større utfordringer med å legge til rette for opplæring enn andre. Særlig turnus-sektorer, som pleie- og omsorgstjenester er avhengig av å kjøpe fri ansatte for å drive opplæring, og dette skaper større utfordringer. Det er likevel vårt inntrykk at alle kommunene vi har snakket med trekker frem at opplæring ikke blir tilstrekkelig prioritert, og at det er for lite bevissthet rundt hvilken type opplæring som har effekt.



# Endringsmotstand hos ansatte og ledere



## Beskrivelse av barrieren

Årsakene til at ansatte motsetter seg endringer er mange og sammensatte. Mellomlederne i vi har snakket med vurderer spesielt lav digital kompetanse, usikkerhet, lav endringsvilje og endringstretthet som utslagsgivende faktorer for endringsmotstand.

Flere av mellomlederne beskriver en stor variasjon i den digitale kompetansen hos sine ansatte, og opplever det som vanskelig å finne en løsning på hvordan man skal jobbe med opplæring i digital grunnkompetanse på en effektiv måte. Det er særlig ansatte med lav digital grunnkompetanse som viser motstand mot endring. Ofte skyldes dette enten at de er usikre på hvordan de skal bruke de aktuelle løsningene, eller at de ikke ser verdien av løsningene. Enkelte kan også oppleve frykt eller usikkerhet for at deres arbeidsoppgaver erstattes med teknologiske løsninger. Manglende endringsvilje handler i stor grad om fravær av motivasjon. Å ta i bruk nye digitale verktøy eller endre måten man jobber på krever ofte litt innsats fra den enkelte ansatte, og det er ikke alltid disse ser hva de selv vil få igjen for denne innsatsen. Flere mellomledere ser at ansattes motivasjon kan endre seg etter hvert som de ser at andre i organisasjonen klarer å nyttiggjøre seg av løsningene. Det er derfor viktig at personer med lav endringsvilje ikke får bli en begrensende faktor for digital omstilling, men heller at innsatsen til ansatte som endrer arbeidsmåte og tar i bruk nye verktøy blir løftet frem som gode eksempler. Samtidig må mellomleder stille opp og gi støtte når ansatte med lav endringsvilje følger etter.

Én kommune løste dette ved å dele inn innføringen av et digitalt verktøy i flere puljer, der første pulje bestod av de enhetene som viste størst interesse og motivasjon for å ta i bruk verktøyet. Herfra tok man med seg erfaringer, og tilpasset innføringen til de neste puljene.

Manglende endringsvilje kan også være en utfordring blant mellomlederne selv og skyldes i stor grad de samme årsakene som endringsmotstand blant ansatte. Endringsmotstand hos enkeltansatte vil først og fremst føre til at disse ansatte ikke tar i bruk nye løsninger eller endrer arbeidsmåter. Endringsmotstand hos ledere vil imidlertid kunne slå negativt ut for hele enheten ved at det i mindre grad blir lagt til rette for opplæring i nye løsninger, eller at arbeidsprosesser eller organisering ikke blir endret.

Endringstretthet kan også føre til lavere endringsvilje. Endringstretthet kan oppstå i situasjoner hvor ansatte har lite overskudd til å stå i omstilling. Dette er ofte relatert til et press på tjenesteproduksjonen, og skaper særlig hindringer for de digitaliseringsgrepene som er mest krevende, men som kanskje også vil kunne gi størst effekt i andre enden. Dette behøver ikke å være knyttet kun til endringer fra digitalisering. Endringstretthet som følge av organisasjonsendringer, endringer i oppgaver o.l. vil også kunne skape endringstretthet, og svekke forutsetningene for digital omstilling.

Endringstretthet kan også oppstå som en reaksjon på "for mye" eller konstant endringspress, uten at det er satt i sammenheng, eller at ansatte klarer å se at det påvirker arbeidshverdagen positivt. Dette er en mer passiv form for endringsmotstand, men bidrar likevel ikke til ønsket endring.



## Konsekvenser

---

- Prosesser stopper opp som følge av ansatte eller ledere som motsetter seg endringen
- Verktøy eller nye løsninger tas ikke i bruk som følge av manglende kompetanse og/eller trygghet
- Usikkerhet og/eller endringstretthet svekker motivasjon
- Usikkerhet/manglende digital kompetanse kan hemme effektivitet



## Mulige løsninger

---

Mellomlederne må være tydelige i sin kommunikasjon til ansatte om “hva, hvordan og hvorfor”. Ansatte som forstår behovet for endring vil også være mer åpne for å være med på endringen. Gjennom å forklare “hvordan og hvorfor” kan mellomlederen også gjøre omstillingen oppnåelig for den enkelte ansatte.

- Gjør det klart at det er lov til å stille “dumme spørsmål”
- Finn ulike måter å beskrive endringen og målbildet på
- Synliggjør hva gevinsten er for den enkelte ansatte - “What’s in it for me?”

Hold endringstrykket nede ved å heller innføre få, men nøye utvalgte digitaliseringsinitiativ av gangen.

Mellomledere bør gi handlingsrom til ildsjeler i egen enhet. Ved å involvere engasjerte ansatte, kan disse skape en positiv innstilling til digitale omstillingsprosjekter, og vise konkrete gevinster ved innføring av nye løsninger og arbeidsmåter.

- Ved å sette ildsjelene sammen med personer med lav digital kompetanse i samme gruppe, kan de mest ivrige påvirke og skape engasjement for digitalisering

# Mellomledere får for lite støtte fra toppledelsen



## Beskrivelse av barrieren

Flere av mellomlederne opplever at de ikke får den støtten de trenger fra toppledelsen i arbeidet med digitalisering i egen enhet. Mellomledere har behov for å bli involvert i valg av digitale løsninger og planlegging av hvordan disse skal innføres i egen enhet. I tillegg må topplerer sørge for at mellomlederne har gode rammevilkår for å jobbe med innføring og tilpasning av arbeidsmetoder i sin enhet. I noen tilfeller skyldes disse utfordringene at topplerer ikke er tilstrekkelig bevisst på hvilke behov mellomlederne har for støtte. I andre tilfeller kan manglende digital kompetanse i toppledelsen være en utfordring. Enkelte mellomledere har også trukket frem at hyppige lederskifter kan svekke eierskapet til valgte digitale løsninger i toppledelsen, og dette kan forplante seg nedover i organisasjonen.

Toppledelsen eller nærmeste leder beskrives av flere mellomledere til å være lite synlige og involverte i digitale omstillingsprosesser i enhetene. Mellomlederen mister med dette en sparringspartner i møtet med for eksempel ansatte som motsetter seg eller ikke forstår endringen. I tillegg er toppledelsens engasjement og involvering nødvendig for å synliggjøre at omstilling og bruk av nye løsninger også er prioritert høyere opp i kommuneledelsen. Dette kan i seg selv skape legitimitet til digitale omstillingsprosesser.

Mellomledere har behov for bistand fra sine ledere til å koordinere og tilrettelegge for digital omstilling. Flere opplever det som en utfordring at de ikke får ressurser til å frigjøre tid blant sine ansatte til opplæring og implementering. Dette handler delvis om at de som vedtar midler til digitale omstillingsprosjekter også må ta hensyn til kostnadene ved innføring. Samtidig har mellomlederne selv også et ansvar for å frigjøre tid og prioritere ressurser til innføring, slik at de klarer å hente ut de gevinstene de er ansvarlige for å hente ut.

Videre har mellomledere behov for verktøy for å håndtere de utfordringene som dukker opp ved innføring av digitale verktøy og endrede arbeidsmåter, som for eksempel hvordan de skal håndtere vanskelige samtaler med ansatte. Manglende tilrettelegging i implementeringsfasen er i tillegg spesielt synlig i sektorer med heldøgnsdrift, som pleie- og omsorgstjenestene. Enkelte av mellomlederne opplever at det ofte bare blir gitt beskjed fra toppledelsen om at en endring skal innføres, uten at det gis ekstra ressurser eller midler til implementering og opplæring av ansatte. Noen beskriver dette som et vakuum mellom enhetene og topplererne, hvor det savnes en mer aktiv involvering og støtte fra topplerernivå.

Én kommune trekker også frem hyppige lederskifter som problematisk i digitale omstillinger. Dette gjelder særlig om leder er prosjekteier og pådriver for gjennomføring av tiltakene som er planlagt. I tillegg kan noe av det engasjementet som driver omstillingen slukne ved frafall av engasjerte ledere. Nye ledere som kommer til må derfor videreføre et engasjement og en framdriftsplan som ikke nødvendigvis samsvarer med deres egne ambisjoner og mål. Dette skaper frustrasjon for ledere og ansatte som allerede står i endringsprosessene.



## Konsekvenser

---

- Toppledelsens manglende involvering kan føre til at mellomledere mister en viktig sparringspartner i møte med utfordringer
- Mellomleder forstår ikke viktigheten av endringen, ser ikke koblingen til virksomhetens strategi
- Gevinster er ikke tydeliggjort, og derfor ikke videreformidlet til ansatte på en god måte via mellomleder
- Manglende digital forståelse eller kompetanse i ledergruppene kan føre til valg av digitale løsninger som ikke er tilpasset virksomhetens mål, behov eller på andre måter er ugunstige for den daglige driften



## Mulige løsninger

---

Det er avgjørende at både politisk og administrativ ledelse i kommunen har et eierskap til den digitale omstillingen.

Toppledere har et ansvar for å sørge for en god kobling mellom strategi og organisasjon

- Toppledelse må tydeliggjøre visjon, mål og gevinster for mellomlederne og ansatte
- Engasjement og eierskap i toppledelse

I denne sammenhengen vil mellomledere ha et ansvar for å synliggjøre behov for støtte hos sine ledere, og etterspørre verktøy og støtte for å håndtere de utfordringene som dukker opp ved digital omstilling. Mellomledere må også aktivt forankre IT-prosesser og anskaffelser hos sine ledere.

Toppledelsen må være en støttespiller for mellomlederen

- Aktivt engasjere seg i tidlig fase
- Legge til rette for god opplæring og oppfølging



# Behovet for opplæring i digitale verktøy blir undervurdert



## Beskrivelse av barrieren

I mange tilfeller vil det være stor variasjon i digital kompetanse blant ansatte i samme enhet. Ansatte vil ha ulike forutsetninger for å lære seg nye digitale verktøy, endre måten de jobber på, eller å utføre nye oppgaver. Alle ansatte, uavhengig av digital grunnkompetanse vil imidlertid ha behov for opplæring, men mange mellomledere opplever at opplæring ikke blir tilstrekkelig prioritert. Mellomlederne opplever at det er lite bevissthet om behovet for opplæring fra sine ledere, og at det derfor blir satt av lite penger til å gjennomføre opplæring i digitale verktøy når de økonomiske rammene for hver enhet settes. Videre opplever mellomlederne at de har lite rom for å prioritere opplæring innenfor sin enhet innenfor eget budsjett og tilgjengelig tid hos ansatte. Mellomledernes mulighet til å ta ansatte ut av tjenesteproduksjon for å drive opplæring er begrenset. Det er særlig vanskelig å prioritere tid til opplæring i tjenester som skole, barnehage og pleie- og omsorg, der ansatte som blir tatt ut av tjenesten må erstattes med vikarer. Da blir opplæringstiltak en direkte kostnad som mellomlederen må bære på sitt budsjett. Dersom det ikke blir satt av tid til opplæring må den enkelte ansatte finne tid i arbeidsdagen selv til å lære seg å bruke nye digitale verktøy. I en hektisk arbeidshverdag er det få som vil prioritere dette til fordel for oppfølging av brukere.

For å finne tid til opplæring bruker mellomlederne som regel allerede etablerte møteplasser i sin enhet, som for eksempel enhetsmøter, planleggingsdager i skolen eller andre arenaer som er satt av til faglig utvikling. Skolene har flere slike fastsatte arenaer, og opplever dette som en løsning som fungerer greit, mens det er en større utfordring å finne slike arenaer i helse- og omsorgstjenestene.

Det er også flere mellomledere som trekker frem at den opplæringen som blir gjennomført ikke er god nok. Som regel blir opplæring gjennomført enten gjennom "klasseromsundervisning" eller gjennom opplæringsvideoer. Ofte er ikke opplæringen godt nok tilpasset målgruppa. Ansatte vil ha ulike forutsetninger for å lære seg digitale verktøy, og opplæringen tar ofte ikke godt nok hensyn til ulik digital grunnkompetanse hos ansatte, hvilke deler av systemet de har nytte av, og hvilke oppgaver de har i dag. Samtidig er det lite oppmerksomhet på sammenhengen mellom digital omstilling og endringer i arbeidsmåter, og at det også er et behov for å gi opplæring i endringer i arbeidsmåter eller organisatoriske endringer.

Ved klasseromsundervisning er utfordringen at ansatte kun får presentert det som er nytt én gang, og at det er vanskelig å huske alt som er relevant etter denne gjennomgangen. Da kan opplæringsvideoer være et alternativ eller supplement. Mange ansatte tar seg imidlertid ikke tid til å se opplæringsvideoer i en ellers hektisk arbeidsdag.

Til slutt er det også en utfordring at behovet for opplæring av brukere blir undervurdert. Kommunene innfører stadig flere innbyggerrettede digitale tjenester og selvbetjeningsløsninger med ambisjoner om å redusere intern ressursbruk i andre ender. God opplæring av brukere og innbyggere vil da være avgjørende for at kommunen kan hente ut planlagte gevinster. Det kan også være en barriere at innbyggerne ikke vet at tjenester er digitalisert, og derfor ikke endrer adferd i møte med kommunen.



## Konsekvenser

---

Manglende opplæring kan gi utslag på to måter:

1. Systemet blir ikke tatt i bruk eller utnyttet
2. Ansatte endrer ikke arbeidsmåter

I de tilfellene der ansatte har mulighet til å omgå systemer gjennom å jobbe annerledes vil det være mulig å ikke ta det i bruk.

I andre tilfeller klarer ikke ansatte å utnytte funksjonaliteten i systemet som planlagt når opplæringen ikke har vært god nok. Dette kan handle om at ansatte bruker systemene ulikt, eller at de kun utnytter en begrenset del av funksjonaliteten.

Hvis ansatte ikke blir gitt opplæring i nye arbeidsmåter, rutiner eller oppgaver, og klarer å tilpasse seg disse, hjelper det ikke at de har forståelse for de konkrete digitale verktøyene.



## Mulige løsninger

---

Planlegge for innføringskostnader ved innføring av digitale verktøy og endrede arbeidsmåter

- Opplæring i digitale verktøy, nye arbeidsmåter, endrede roller og nye arbeidsoppgaver

Allerede når kommunen velger løsning bør det utarbeides en plan for hvordan løsningen skal tas i bruk, hvordan den påvirker prosesser og arbeidsmåter, og hvordan aktuelle avdelinger og enheter må tilpasse seg for å oppnå gevinster ved digitale omstillingsprosjekter.

Mellomlederne bør legge opp til å kombinere ulike opplæringsmetoder, og tenke opplæring parallelt med oppstart av bruk

- Endring og omstilling kan ta tid, og det kan være hensiktsmessig å spre opplæringen utover i tid slik at ansatte kan få opplæring parallelt de tar i bruk nye systemer og endrer arbeidsmåter
- Ved å kombinere ulike opplæringsmetoder kan kommunen tilpasse opplæringen etter formålet

For å lykkes med digital omstilling over tid bør kommunen utvikle en kultur for læring og innovasjon, slik at bruk av nye verktøy og metoder blir en naturlig del av arbeidshverdagen, og ikke et brudd i faste rutiner.

# Mellomleder og ansatte blir ikke tilstrekkelig involvert i valg av løsning



## Beskrivelse av barrieren

For at mellomledere skal klare å hente ut en gevinst ved digital omstilling må både digitale verktøy, organisering og arbeidsprosesser være tilpasset behovene til ansatte og brukere i kommunen. Dersom mellomledere og ansatte ikke blir involvert i valg og implementering av løsning kan dette føre til at digitale omstillingsprosjekter ikke møter behovene i enheten, og dermed ikke gir noen positiv endring. Flere som er blitt intervjuet har trukket frem at enkelte digitale løsninger de har hatt ansvar for å innføre ikke har vært godt nok tilpasset behovene i sin enhet. Dette er særlig en utfordring for administrative systemer som skal brukes av alle ansatte i kommunen. Dette kan også være en større utfordring i store kommuner, der avstanden er lang fra toppledelsen til ansatte.

Flere mellomledere trekker frem at de og deres ansatte involveres for sent i prosessen ved valg av løsninger til at deres behov eller innspill kan vurderes. Én kommune vi snakket med trakk blant annet frem at de hadde opplevd at det ble valgt en løsning for deres enheter, der enhetslederne ikke var involvert i utvelgelsesprosessen. Konsekvensen av dette var at løsningen ikke var tilpasset det behovet enhetene hadde, og løsningen ble av ulike årsaker aldri tatt ordentlig i bruk i enhetene.

Ved å inkludere mellomlederne tidligere i planlegging og valg av løsninger, kunne organisasjonen skapt et større eierskap til valg, og hatt bedre mulighet til å ta hensyn til ulike behov i valg av løsning. Manglende involvering av mellomledere fører også til at disse ikke har forutsetninger for å gjøre tilpasninger av rutiner og arbeidsmåter i sin enhet, slik at ansatte kan jobbe i tråd med forutsetningene i valgte løsninger.

Stor avstand mellom beslutningstakere og mellomledere kan være en hindring for involvering. Store kommuner har gjerne flere ledernivåer, som skaper lang tjenestevei fra mellomledere opp til den øverste kommuneledelsen, som gjerne har ansvar for å beslutte valg av kommunale fellesløsninger. Der hvor involveringen går "i linja" kan dette føre til at beslutningstakerne ikke når helt ut til brukerne. Samtidig ser vi at ikke alle store kommuner opplever dette som en utfordring.

I flere tilfeller vil manglende involvering være en konsekvens av at den som velger løsningen ikke har tilstrekkelig kjennskap til sluttbrukerens behov. Ofte henger dette sammen med at det ikke er satt av tilstrekkelig med tid til å vurdere valg av løsning. Dette kan blant annet skyldes manglende vurderinger av alternative tilnærminger og konsepter for å dekke behovene ved valg av ulike typer plattformer og systemer.

Måten løsninger velges på er også diskutert blant enkelte av mellomlederne. Det påpekes at det ofte kan være en fragmentert prosess, hvor man ser på digitalisering som å løse et konkret problem uten å ta hele verdikjeden i betraktning. Løsninger som gjør det lettere for én part i verdikjeden, kan i enkelte tilfeller skape merarbeid et annet sted. God involvering av alle parter som er involvert i å levere den aktuelle tjenesten, eller følge opp de aktuelle brukerne kunne bidratt til å fange opp slike barrierer. Et eksempel på en slik barriere kan være at en administrativ enhet innfører et registreringsverktøy som gir denne enheten mye ny og nyttig informasjon, men som krever mer arbeid for registrering av data i andre enheter i kommunen. Da kan det samlede resultatet være at ressurser bindes opp til administrasjon i stedet for tjenesteproduksjon, og at gevinsten i én enhet blir mer enn veid opp av ulemper i andre enheter.



## Konsekvenser

---

- Mellomlederne har ikke eierskap til valg av løsning, og kan derfor heller ikke videreformidle organisasjonens strategi eller mål på en tilstrekkelig god måte
- Mellomledere har ikke forutsetninger for å vite hvilke endringer de må innføre i egen organisasjon ved digital omstilling
- Løsninger som er valgt blir ikke brukt eller brukes feil fordi det ikke er tilpasset enhetens eller sektorens behov
- Mellomledere får ikke hentet ut ønsket effekt fordi vanskelig språk i systemer gjør at mellomledere og ansatte må oppsøke hjelp



## Mulige løsninger

---

Redusere avstand mellom bruker og beslutningstaker. Dette kan blant annet gjøres ved å etablere egne grupper i kommunen med ansvar for valg av digitale omstillingsprosjekter. Ved å legge slike grupper utenom linja kan kommunen omgå noen av utfordringene som skyldes lang avstand fra ansatte til toppledelsen.

- Tidlig involvering av mellomledere, ansatte og innbyggere
- Brukere får mulighet til å ytre behov og gi innspill
- Mulighet til å skape forståelse for valg av løsninger og systemer, som potensielt kan sikre bedre forankring i enheten

Inkludere brukerperspektiv i dialog med utviklere

- Kan redusere usikkerhet og feilbruk/manglende bruk av valgte løsninger

Det er viktig at ansatte og brukere både involveres før, under og etter omstillingsprosessen

- Involvering før bør dreie seg om å kunne identifisere behov, og få innblikk i forutsetninger for innføring og gevinstrealisering
- Underveis bør ansatte og brukere kunne komme med tilbakemeldinger på løsninger og synliggjøre behov for endringer i både løsning og arbeidsmåter
- Ansatte og brukere bør være aktivt involvert i innføringen av verktøy

# Mellomledere har for dårlige forutsetninger for å følge opp gevinster



## Beskrivelse av barrieren

Formålet med all digitalisering vil være å oppnå en forbedring, men mange mellomledere opplever at de ikke blir satt i stand til å hente ut gevinster i digitale omstillingsprosjekter. Det er flere forhold som legger begrensninger på mellomleders mulighet til å jobbe med gevinstrealisering.

Én utfordring vil være at gevinster ikke er synliggjort fra toppledelsen. Flere mellomledere har trukket frem at de har blitt bedt om å ta i bruk systemer uten at det er synliggjort hvilken gevinst det er forventet at de skal oppnå med bruken av systemet. Dette gjelder særlig for større digitaliseringsprosjekter, og gjerne knyttet til digitale verktøy kommunen uansett skal ha, som journalsystemer, kommunikasjonsplattform, sak-/arkivsystem eller lignende. Det er ikke dermed sagt at bruk av systemet ikke vil gi gevinster, men det blir vanskelig for mellomleder å vite hvilke gevinster systemet skal medføre hvis disse ikke er blitt satt ord på.

Flere mellomledere opplever at de først og fremst skal hente ut økonomiske gevinster ved digitale verktøy, men at dette er vanskelig. Gevinster med for eksempel redusert tid er vanskelig å hente ut økonomisk med mindre digitale verktøy erstatter store arbeidsoppgaver. I en del tilfeller vil gevinstene være små og fragmenterte, og da er det vanskelig å realisere disse gevinstene uten å gjøre endringer i arbeidsprosesser, roller eller tilsvarende. Et eksempel på dette kan være automatisering av oppgaver som i sum utgjør mye tid i kommunen, men som ikke utgjør mye tid for den enkelte. Det vil være vanskelig å hente ut en reell effekt av at ansatte får frigjort noen få minutter av arbeidsdagen.

For å hente ut slike gevinster kreves det gjerne endring i arbeidsoppgaver og roller i enheten, og i flere tilfeller er ikke mellomlederne bevisste på hvilke endringer som kreves i egen organisasjon for å hente ut forventede gevinster. I enkelte tilfeller er det også mer relevant å hente ut slike gevinster gjennom frigjort tid til andre oppgaver, eller økt kvalitet. Ofte er det ikke tilstrekkelig dialog mellom toppledelse og mellomledere om gevinster i forkant av valg av digitale verktøy. Da er det lett at gevinstene det planlegges med ikke er de samme som mellomlederne har best forutsetninger for å hente ut.

Manglende måling og oppfølging av gevinster er en potensiell barriere. Flere kommuner vi har snakket med oppgir at de i liten grad måler gevinster fra digitaliseringsprosjekter. Hvis mellomledere ikke måles på om de klarer å hente ut gevinster ved digital omstilling forsvinner også noe av insentivene til å oppnå gevinster. Noen mellomledere oppgir også at de ikke får nok tid til å oppnå gevinster. Toppledere og politikere forventer umiddelbare resultater, og tar ikke hensyn til at det kan ta tid fra en løsning blir innført, til resultatene kommer. Dersom mellomleder blir holdt ansvarlig for manglende resultater for tidlig kan dette ta bort oppmerksomheten fra arbeidet med gevinstrealisering og være en selvstendig årsak til at kommunen ikke oppnår resultater ved digital omstilling.

Flere mellomledere opplever at det kan være uklart hvilket handlingsrom de har til å gjøre endringer i egen enhet i digital omstilling. Dette gjelder både mulighetene for å pålegge ansatte til å ta i bruk digitale verktøy, endre arbeidsoppgaver og roller eller innføre nye arbeidsprosesser. Mange ansatte er vant til autonomi i valg av arbeidsmetoder, og innføring av digitale verktøy vil i mange tilfeller føre til endringer i arbeidsmetoder. Dersom ansatte kan motsette seg å ta i bruk nye digitale verktøy vil dette begrense mellomleders mulighet til å oppnå gevinster ved digital omstilling. Et godt samarbeid med tillitsvalgte kan hjelpe mellomleder i slike sammenhenger. Samtidig er det flere mellomledere som opplever at det er uklart hvilket handlingsrom de har for å pålegge sine ansatte å bruke digitale løsninger, og eventuelt hvilke muligheter de har for å pålegge bruk av løsninger for de som motsetter seg å ta i bruk disse.



## Konsekvenser

---

- Hvis Mellomlederne ikke vet hvilke gevinster de skal hente ut, vil de heller ikke ha forutsetninger for å vite hvilke endringer de må gjøre for å oppnå gevinster
- Mellomlederne vet ikke hvordan de skal hente ut gevinstene, og har da ikke forutsetninger for å tilpasse prosesser, justere bemanning eller følge opp kvalitet i tjenestene
- Mellomlederne prioriterer andre oppgaver de ser på som viktigere fordi de ikke blir målt på gevinstene som den digitale omstillingen skal gi, og ikke selv ser nytten av omstillingen



## Mulige løsninger

---

Toppledere må tydeliggjøre hvilke gevinster de ønsker at mellomleder skal oppnå

- Toppleder og mellomleder må være enige om hva gevinsten skal være og hvordan den kan oppnås, og hvordan den kan måles

Toppledere må stille krav til mellomledere om at de skal hente ut planlagte gevinster ved digitaliseringsprosjekter, men også gi mellomledere verktøy som lar dem hente ut disse gevinstene

- Det kan være et alternativ å ta inn krav og forventninger i lederavtalene

Mellomledere må ha mulighet til å stille krav til omstilling til sine ansatte

For å lykkes med gevinstrealiseringen må gevinster planlegges tidlig, og følges opp over tid. Allerede før oppstarten av omstillingsprosjekter bør kommunen ha en plan for hvilke gevinster som skal hentes ut, og hvordan disse skal hentes ut. Det bør også utnevnes gevinstansvarlige, som vil ha ansvar for at kommunen oppnår planlagte gevinster ved de enkelte digitaliseringsprosjektene.

## Ansvarsbegrensning

Denne rapport er utarbeidet for KS i forbindelse med prosjekt om barrierer for mellomledere ved digital omstilling i samsvar med engasjementsbrevet datert 20.11.2020.

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med mellomledere i utvalgte kommuner. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av KS' virksomhet.

KS har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med forretningsvilkårene som er vedlagt vårt engasjementsbrev. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av KS eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.