

Orientering – felles forvaltningsrevisjon av skoleadministrativ løsning i Novari IKS

Akershus kontrollutvalg har i møte den 24. september 2025 behandlet forespørselen fra forvaltningsrevisjonen i Trøndelag om å delta i et felles forvaltningsrevisjonsprosjekt knyttet til implementeringen av det skoleadministrative systemet InSchool, forvaltet av Novari IKS. Utvalget ønsker å ta endelig stilling til eventuell deltakelse i et felles forvaltningsprosjekt med alle fylkeskommunene og Oslo kommune.

Som underlag til saken ønsker kontrollutvalget en orientering fra fylkesråd for opplæring og kompetanse som beskriver brukernes erfaringer med InSchool, samt mulige perspektiver og vurderinger fra Akershus som kan være nyttige i prosjektet.

Kontrollutvalget i Trøndelag har formulert følgende forslag til formål og problemstillinger for prosjektet:

«Formålet med prosjektet er å undersøke om Novari IKS leverer en helhetlig skoleadministrativ løsning som bidrar til tidsbesparelser og kvalitetsforbedringer, om det er utfordringer med løsningen for brukerne, og hva som eventuelt er årsaken til problemene.

Det skal også tas stilling til om det enkelte kontrollutvalg ønsker å gjennomføre en eierskapskontroll som samkjøres med forvaltningsrevisjonen. Dette notatet kommenterer ikke behovet for eierskapskontroll av Novari IKS, ut over å nevne at det etter vår kunnskap sist ble utført i Akershus fylkeskommune i 2018.

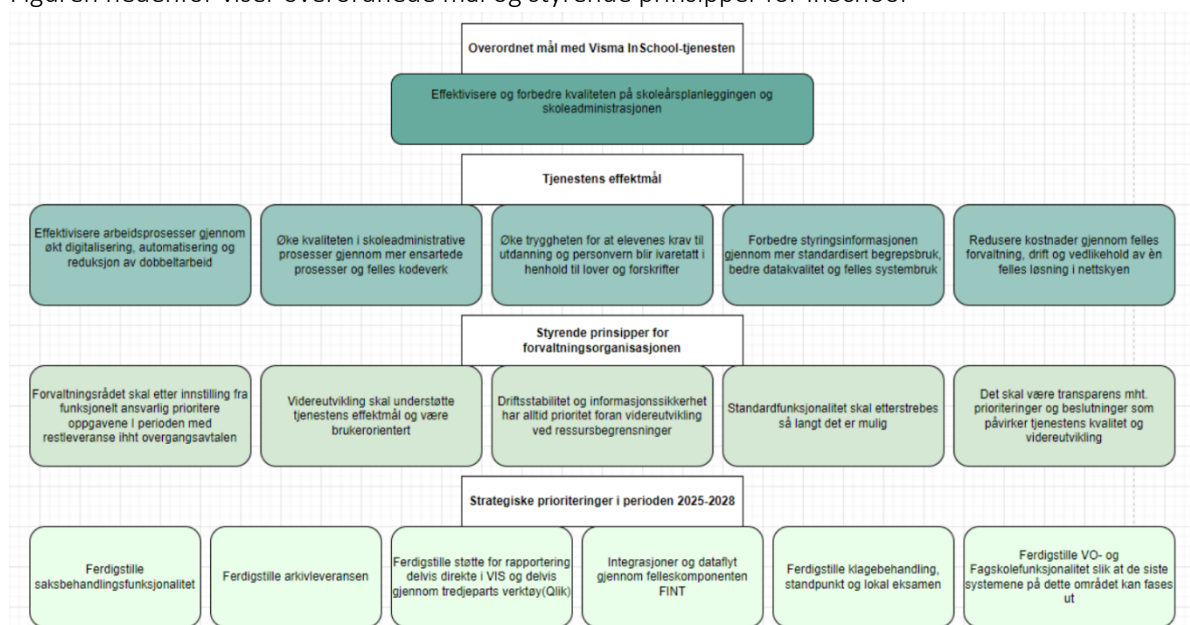
Innledning om Novari IKS

Det interkommunale selskapet eid av fylkeskommunene og Oslo kommune ble etablert i 2013, og har revidert selskapsavtalen de senere år, bl. a på grunn av fylkessammenslåinger og oppsplittinger. I §3 i selskapsavtalen står det:

«Selskapet skal utvikle/videreutvikle, eie og/eller drifte, alt etter bestilling og i nært samarbeid med eierne, fylkeskommunenes felles inntak- og forvaltningssystem for elever/læringer VIGO og alt som ellers står i naturlig sammenheng med dette – eksempelvis skoleadministrative systemer. Selskapet kan la utvikling og drift av ulike systemer settes ut til andre. Selskapet skal videre levere eller formidle nødvendige faglige kurs eller veiledning til deltakerne på de systemer man har rettigheter/driftsoppgaver knyttet til».

Novari IKS har gjennom selskapsavtalen ansvar for å anskaffe og utvikle fylkeskommunenes felles IKT-system innen videregående opplæring, og har ansvar for forvaltning av tjenesten InSchool etter driftssetting. Det er planlagt videreutvikling av InSchool gjennom perioden 2025 til 2028 pga. restleveransen fra utviklingskontrakten (SSA-T). Forvaltningsorganisasjonen må håndtere denne restleveransen parallelt med forvaltningen av driften.

Figuren nedenfor viser overordnede mål og styrende prinsipper for InSchool



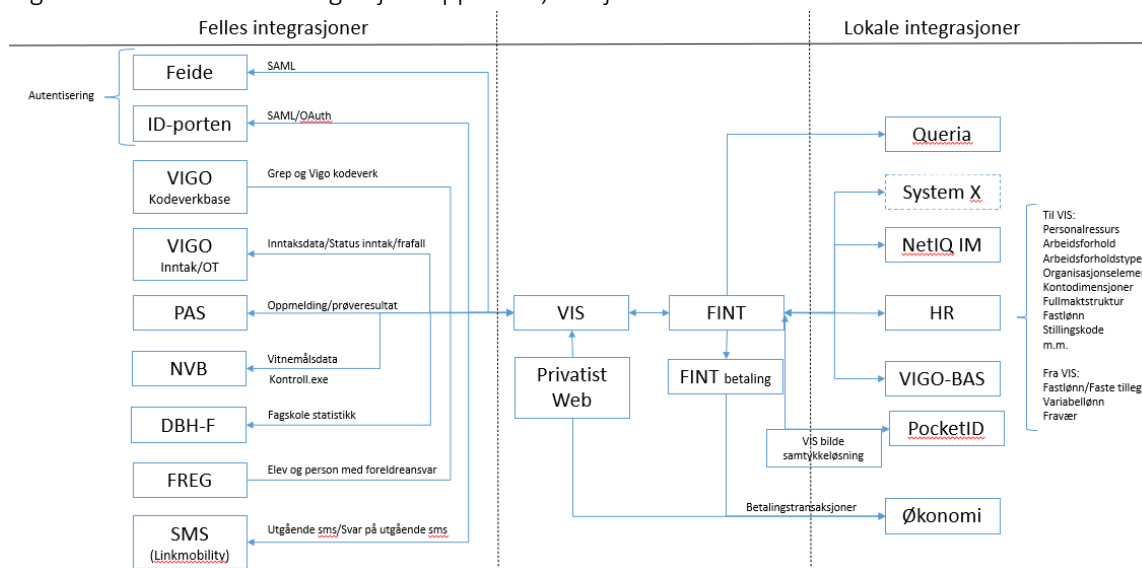
Figur 1. Overordnede mål og styrende prinsipper for InSchool

InSchool tjenestens omfang

Tilgang til InSchool-applikasjonen understøtter alle de skoleadministrative prosessene knyttet til videregående opplæring, inkludert privatistadministrasjon, voksenopplæring og fagskole. Tjenesten inkluderer en rekke felles integrasjoner som PAS (Udirs PrøveAdministrasjonsSystem), Samordna Opptak (Unit), DBH-F (statistikkrapportering for fagskole), Folkeregisteret (FREG). I tillegg inkluderer tjenesten å sørge for at dataeksponeringen mot FINT fungerer, iht. FINT's informasjonsmodell.

Det er også områder som ikke er inkludert i InSchool tjenesten, som oppfølging av feil som oppstår i tredjepartsapplikasjoner/-systemer som f.eks. HR (ERP løsning), VIGO BAS (brukerhåndteringssystem), og Qlik (analyse og rapporterings verktøy), tjenesten FINT (Felles integrasjonsplattform) og dataflyt i fylkenes i 3. partsløsninger begge veier (som Kontakt- og Reservasjons- Registeret, Feide-brukerID, med mer).

Figuren nedenfor viser integrasjonsoppsettet, versjonen er fra 2023.



Figur 2. Integrasjoner InSchool, versjon 2023

Figuren illustrerer omfanget av lokale og sentrale integrasjoner. I tillegg leveres data registrert i InSchool via rapportering til Vigo til Lånekassen, Statistisk sentralbyrå (SSB) og via FINT til lokale BI verktøy som f. eks Digital Innsikt.

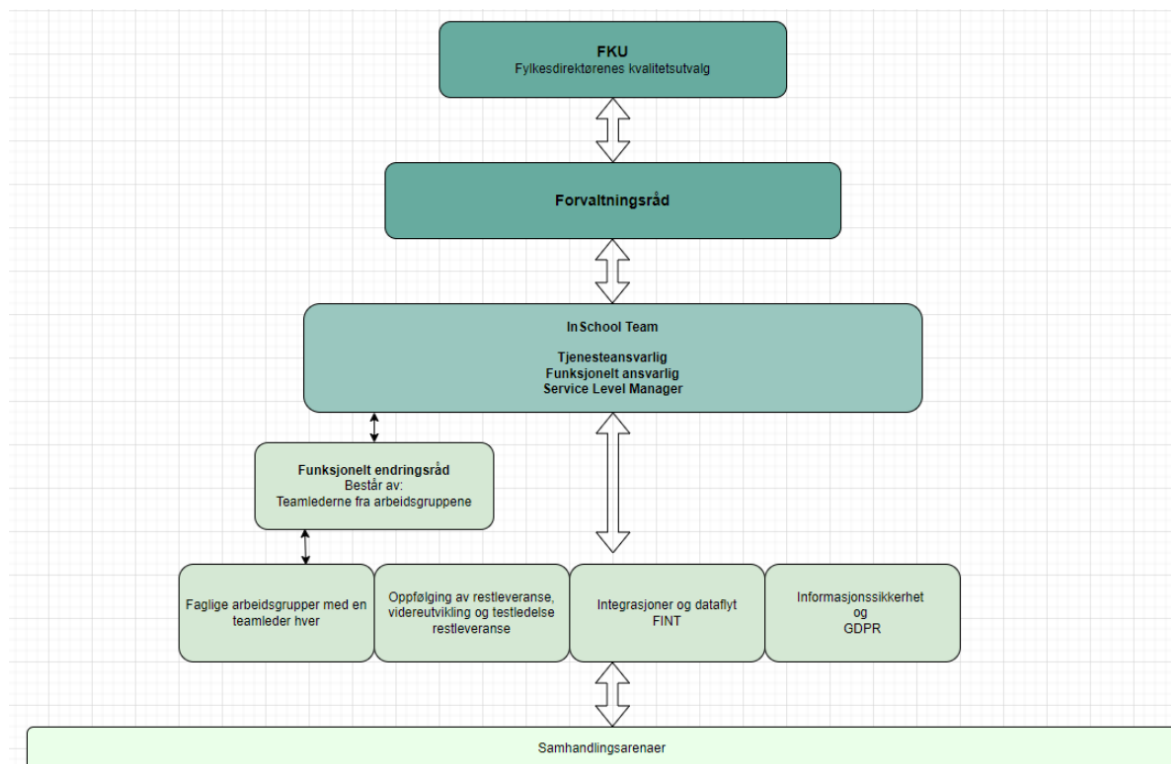
Felles integrasjonsplattform FINT (Felles Fylkeskommunale INtegrasjoner) har utviklet standardiserte felleskomponenter og informasjonsmodeller som gir høyere kvalitet og reduserte kostnader for fylkeskommunene ved at ting gjøres én gang og på samme måte for alle.

Samhandling med Novari IKS

Forvaltningsorganisasjonen

Fylkesdirektørens kvalitetsutvalg (FKU) er bestillere og tar beslutninger på overordnet nivå. Det er forvaltningsrådet, som er representert med 6 fylkeskommuner hvor medlemmene er valgt i FKU, som vurderer prioriteringer av områder i utvikling av funksjonalitet (jf. figur 1). Det er Novari med sitt InSchool team som styrer prioriteringer av restleveransen, i tråd med SSA-T, men endringshåndteringen og restleveransen som avtales i veikartet, ses i sammenheng med prioriteringer som gjøres i forvaltningsrådet. Deltagere i forvaltningsrådet har god dialog med egne fylkesansatte som er InSchool ansvarlige og eventuelle deltagere i faglige arbeidsgrupper. Arbeidsgrupper, som har erstattet tidligere fageksperter, består av skolefaglige fylkesansatte med relevant domenekompetanse per funksjonelle hovedområder som skoleårsplanlegging/ansattadministrasjon, fagdokumentasjon/eksamen, integrasjoner, elevadministrasjon/lærerfunksjonalitet, samt fagskole, voksenopplæring, personvern, mm. Disse arbeidsgruppene gjennomgår behov for fornying og forbedring og beskriver på vegne av kunden fylkenes innmeldte funksjonelle behov og endringer.

Figur 3 nedenfor viser forvaltningsorganisasjonen



Figur 3 Organisering av forvaltningsorganisasjonen

Til hvert av disse funksjonelle hovedområdene, tilhører det en eller flere utviklingsteam hos leverandøren, med sine produktansvarlige (PO). Arbeidsgruppene, lederne av arbeidsgruppene, funksjonelt ansvarlig i Novari og produktansvarlige (PO) hos leverandøren har jevnlig fastsatte kundemøter, hvor behov for fornying, forbedring og endring planlegges og estimeres i utviklingstid. Også dette arbeidet knyttes tett opp til planen om utvikling av restleveransen.

Noe av utfordringen med en såpass omfattende rigg er å kunne kommunisere godt rundt ny ønsket funksjonalitet via veikartet og estimerte leveringstidspunkter (ETA). Bedre informasjon og forståelse for organiseringen vil i større grad kunne avklare forventinger til leveranser hos brukerne i fylkene. Visma har som tiltak utviklet en ny visning av veikartet på zendesk for å informere fylkene bedre om utviklingsfremdrift.

For å legge til rette for å gi bedre informasjon og kunne avklare uklarheter, er alle fylkenes funksjonelt ansvarlig invitert til et synkroniserings- og samhandlingsmøte hver 14. dag med Novari. Her kan fylkene på forhånd sende inn spørsmål til avklaring, hvor alle blir oppdatert på funksjonelle endringer og hvor det kvartalsvis legges frem driftsrapporter.

Erfaringer med implementeringen av Visma InSchool i Akershus

Implementering har vært utsatt for flere forsinkelser av flere årsaker, men to viktige grunner er at leverandøren syntes å underestimere utviklingsarbeidets omfang og kompleksitet, samtidig som fylkene i 2020 besluttet å utvide anskaffelsen med integrert arkivkjerne med tilhørende saksbehandlingsverktøy i løsningen. I tillegg er utviklingen vesentlig påvirket av utdanningsmyndighetenes endringer som f. eks fagfornyelsen 2020, ny opplæringslov og opplæringsforskrift 2024, endringer knyttet til korona perioden i 2020 til 2023 og nye Eu direktiver innenfor personvernforordningen. For Akershus og Viken har i tillegg fylkessammenslåing 2020 og ikke minst fylkessplitten 2024, også gitt mer arbeid til alle involverte parter.

Konsekvensen av disse forsinkelsene er blant annet at fylkeskommunene har tatt i bruk InSchool på ulike tidspunkt og i fire ulike utrullingspuljer. Dette gjør at de enkelte fylkenes erfaringsgrunnlag med bruk av InSchool med tilhørende integrerte løsninger, er svært ulik. Implementeringen forutsatte etablering av lokale innføringsprosjekt, som fylkene har vært ulike i både bemanning og organisering av. I denne sammenheng nevnes det at Trøndelag fylkeskommune var det siste fylke som tok i bruk løsningen og er det fylket med minst brukererfaring av løsningen.

Akershus tok over piloteringen fra Hordaland i 17/18 og var først ute med 2 pilotskoler i skoleåret 2018/19, og implementerte løsningen på alle de videregående skolene skoleåret 2019/20. Samtidig førte sammenslåingen til Viken til at Akershus tok ansvar også ved utrulling av løsningen til Viken fylkene Buskerud/Østfold høsten 2020. Akershus fylkeskommune har gjennom å være først til å implementere og ta i bruk løsningen smertelig fått erfare feil og mangler, men samtidig også skaffet seg brukererfaringer og fått påvirke og gi innspill til forbedringer underveis i utviklingen av løsningen. På godt og ondt har disse erfaringene gjort oss mer robuste og mer involverte i funksjonell utvikling, og samtidig har disse erfaringene blitt fulgt opp med fornuftige tiltak.

Et eksempel på tiltak er vår rutine med nye krav til samhandling mellom skoleårsplanlegger og HR-lønn- og økonomimedarbeider, som fylkesadministrasjonen følger tett opp med månedlige møter med skolene. Vi har erfart at det kreves samhandling på tvers av mange kompetanseområder for å oppnå effektiv og optimal bruk av løsningen. Akershus har erfart at denne nye måten å jobbe på, krever endringsvilje og omstillingsevne. Vi erfarer at dette er en modningsprosess som tar tid, og at skolenes og fylkenes ulike erfaringsgrunnlag i bruk av løsningen, vil påvirke brukernes grad av fornøydhet av

funksjonelle områder i løsningen.

Eventuelle utfordringer og forbedringsområder

InSchool er en skybasert skoleadministrativ løsning som dekker alle prosesser knyttet til videregående opplæring, voksenopplæring og fagskole. Det er noen grunnleggende valg som denne løsningen har, som gir effektiviseringsgevinster og fordeler for bruker, mens det kan være på bekostning av andre behov for andre brukere eller roller. Det er viktig å legge til grunn at løsningen inkluderer mange brukerroller utover administrasjonen på skolene, som lærere, elevene, foresatte og andre ansatte og har integrert noen nye funksjonelle muligheter (som f. eks fagvalg). Løsningen har som nevnt omfattende antall integrasjoner som legger til rette for gjenbruk av registrerte data. Dette har gitt gevinster i mange hovedprosesser, men samtidig kan dette gi en ulempe for enkelte brukerroller. Som nevnt har skolene og fylkene ulikt erfaringsgrunnlag og endringsvilje hos brukere, noe som påvirker realiseringen av gevinster og opplevelsen av utfordringer. Dette viser den noe forenklete gevinstrealiserings gjennomgangen fylkene hadde sammen mars 2024, hvor fylkene vurderer grad av fornøydhet i de enkelte funksjonelle prosessene eller områdene svært ulikt.

Innføring av et nasjonalt felles system innebærer økt behov for standardiseringer, både av kodeverk, men også i funksjonelle prosesser. Standardisert bruk av koder og standardiserte arbeidsflytprosesser, øker effektivitet og gjør det mulig å registrere data bare en gang, og da gjenbruke dataene i InSchool eller i andre løsninger via integrasjoner (effekt mål i prosjektet).

Standardisering gir også muligheter for automatisering av prosesser, som reduserer behovet for manuelle registreringer og som igjen øker datakvaliteten. Standard bruk av kodeverk gjør det mulig å benytte innebygget logikk med integrerte kvalitetskontroller, som øker kvalitet og reduserer muligheten for feilregistreringer. Dette gir også mulighet for å integrere regler som letter arbeidet med etterlevelse av lovverk. Standardisert bruk av løsningen gjør det mulig å utvikle et felles nasjonalt opplæringsmaterieell og muliggjør samhandling om kompetanse på tvers av fylkene.

En nasjonal løsning som omfatter så mange brukerroller, organiseringer og ulike virksomheter og som standardiserer mange aktiviteter og som forutsetter nye måter å jobbe på i ny løsning, vil kunne redusere det lokale handlingsrommet og den lokale fleksibiliteten. Samtidig vil brukerens kompetanse og brukererfaring påvirke tilbakemeldinger om brukerens behov, noe vi ser i ulikheten i svarene for gevinstrealiserings gjennomgangen i mars 2024. Her kan vi se at de samme funksjonelle prosessene gir svært ulik score i grad av fornøydhet, både når det gjelder brukervennlighet, tidsbruk og datakvalitet.

InSchool har fortsatt mangler i noe funksjonalitet, enten som en del av restleveransen eller som forbedring av funksjonalitet i enkelte områder. Fylkene og brukerne har noe ulike oppfatninger i hvilke behov de ser for forbedringer, men noen store funksjonelle områder er det enighet om. Det er dette forvaltningsorganisasjonen forsøker å gjøre noe med, ved å prioritere utviklingsrekkefølge sammen med Novari.

Løsningen har potensial for forbedringer innenfor noen hovedområder, som f. eks innenfor voksenopplæringen, arkiv, noe funksjonalitet for saksbehandling av individuell tilrettelagt opplæring (ITO) og saksbehandlingsfunksjonalitet generelt, mm. Selv om Qlik løsningene gir oss muligheter for å ta ut rapporter, savnes muligheten for å hente ut oversikter direkte i løsningen som skoleeier. Men samtidig er det viktig å påpeke at det er flere områder hvor brukertilfredsheten er høy eller svært høy. Mange skoler og administrasjoner i fylket sentralt kommuniserer at de er svært fornøyd med funksjonalitet for skoleårsplanlegging, fagvalg, eksamen for elev og privatist, lønnsberegning, vikaradministrasjon, fraværshåndtering for ansatte, fagdokumentasjon og elevadministrasjon.

Datakvaliteten vurderes som høy, og opplæring knyttet til disse områdene fungerer godt. Det er innebygget logikk og kontroller i flere av disse prosessene som reduserer mulige feilregistreringer. Det gis også gode tilbakemeldinger på effekter av integrasjoner hvor kontaktinformasjon til foresatte kommer fra folkeregisteret, hvor digital elevID opprettes direkte via integrasjon, som også har en egen samtykkeprosess for bruk av elevfoto.

Den nye opplæringsloven og opplæringsforskriften, har medført krav til ny og endret funksjonalitet. Dette inkluderer modulstrukturert fag- og yrkesopplæring, rett til en av tre sluttkompetanser i Voksen opplæringen, nye føringer i fraværsgrensen, føringer i fagdokumentasjon og VO-inntak. Løsningen har ikke utviklet all funksjonalitet til alle disse endringer, men det påpekes at de er mulig å håndtere i en overgangsperiode.

Funksjonaliteten for arkiv- og saksbehandlingsprosesser blir stadig mer integrert i InSchool, noe som har potensial til å effektivisere arbeidsoppgaver på skolene vesentlig. Men i en overgangsperiode, hvor arkivering og saksbehandlingen må deles mellom to løsninger, kan dette føre til mer arbeid. Kommunesammenslåinger og- splitt har medført betydelig merarbeid og har krevd diverse tilpasninger.

Brukervennlighet og tilpasning til ulike elevgrupper

Systemet har gode muligheter for å håndtere variasjoner i elevbehov, enten de er knyttet til yrkesfag eller opplæringsløp mot generell studiekompetanse. Løsningen har en egen integrert fagvalgsmodul, som effektiviserer arbeidet med at elevene skal velge programfag med krav til fordypning innen programområde på vg2, vg3 studiespesialisering. Den nasjonale vitnemålsdatabasens «kontrollmotor» sjekker elevenes fagsammensetning opp mot lovkrav og som er integrert i løsningen.

Selv om det foreligger mange pedagogiske begrunnelser som sier at «elevene lærer ikke best når de er alene, men når læringen foregår i samspill med og sammen med andre», er det fullt mulig å bygge en tilpasset, eventuelt redusert timeplan for den enkelte, og/eller legge inn tilpasninger som tilfredsstiller krav til elever som skal ha individuell opplæringsplan (IOP). Det er fullt mulig å bygge opplæringsløp for de som ikke følger normalt skoleår eller er innenfor normert tid. Det finnes funksjonalitet for å opprette fleksible undervisningsgrupper og tilpasse timeplaner individuelt. Vi påpeker allikevel at selv om det å lage «individuelle tilpassede timeplaner» er gjennomførbart, så krever det som tidligere mere arbeid og god systemforståelse. Systemet er også godt integrert med lønn, økonomi, fravær og vikarhåndtering, noe som gir helhetlig oversikt og effektiv dataflyt. Standardiseringen som ligger til grunn gir trygghet og kvalitet, og det er mulig å tilpasse dette behovet innenfor rammene, og med riktig bruk kan elevene oppleve en sømløs skolehverdag, selv om det krever litt ekstra innsats bak kulissene.

Ressursbruk og opplæring

Novari har i tråd med selskapsavtalen satt bort ansvaret for opplæringen til Visma, som har utviklet opplærings- og veiledningsmateriell i bruk av InSchool. Disse har blitt utviklet og oppdaterte i takt med funksjonelle releaser.

Akershus utarbeidet sin egen opplæringsplan i forbindelse med å ta i bruk løsningen først. Etter innspill fra Akershus sine erfaringer økte Visma sin bemanning av supporttjenesten, samtidig som Akershus også etablerte egen supporttjeneste lokalt, som da er oppdelt i de store funksjonelle hovedområdene. Driftsmeldinger hvert kvartal viser at det er redusert omfang med henvendelser om feil og mangler. Dette gjelder også for vår lokale supporttjeneste.

Akershus hadde de første 4-5 skoleårene jevnlig oppfølgings- og opplæringsøkter med skolene. Vi hadde egne møter om funksjonelle endringer, gode praktiske måter å jobbe på, osv. Fylkeskommunen

har i hele perioden abonnert på Visma sine månedlige webinar, som demonstrerer god bruk av funksjonalitet tilpasset et skoleårshjul i når oppgavene utføres. InSchool tjenesten har også gode stegvise opplæringsveiledninger, og integrert en WalkMe tjeneste i InSchool. Akershus har gjennomført mange fysiske samlinger, men vi har også kjørt mange digitale samlinger, som koronaperioden lærte oss å gjennomføre med alle skolene. Fylkesadministrasjonen følger opp enkelt skoler, og har fortsatt opplæring av nye brukere i ulike funksjonelle områder når nye medarbeidere overtar oppgaver i InSchool. Vi merker oss at fylkets kompetanse er stabil og at support henvendelser går i perioder. Det er ikke et høyt antall henvendelser, sett i forhold til tidligere år.

Andre forhold knyttet til InSchool / Novari IKS som fylkesråd for opplæring og kompetanse mener det er viktig å belyse

Det overordnede målet med etableringen av et felles samarbeid rundt skoleadministrasjon er som nevnt samhandlingen ved standardisering, utnytte stordriftsfordeler, automatisere og legge til kontroller i enkelte prosesser. Samarbeidet gjør det også mulig å nyttiggjøre seg kompetanse på tvers av fylkene og å samle kompetansen rundt det å utvikle god funksjonalitet. Vi ser åpenbare forbedringen ved den nye måten å jobbe på, ikke minst fordi flere prosesser foregår online. Dette gjelder for eksempel lønnsprosessen- enten det er fast lønn, faste tillegg eller variabel lønn, at alt som er utført måneden før utlønning blir utbetalt måneden etter. Samtidig som dette gir viktige gevinster, både i form av gode og likeverdige digitale tjenester og lavere kostnader, vil kravet til hvert enkelt fylke være å kunne omstille sine arbeidsflytprosesser ut fra fellesskapets behov og måter å jobbe på.

Brakerundersøkelser lokalt og i andre fylker har tilbakemeldinger fra brukere i administrasjon og skole hatt en positiv stigning, og allerede i november 2021 var over 70 % av brukerne i Rogaland godt fornøyd med InSchool. I vår interne gjennomgang av en felles gevinstrealiseringsanalyse ble mange brukerroller og fagavdeling spurt om grad av fornøydhet i dagens løsning. Svarene forteller oss at det er svært mange som er særdeles godt fornøyd med funksjonalitet til skoleårsplanlegging, fagvalg, eksamen for elev/privatist både på skole og hos skoleeier, HR- lønn- og økonomi når det gjelder tidsbruk, og responsen er også svært god når det gjelder spørsmål om kvalitet på dataene. Det samme gjelder vikarhåndtering, fraværs- og ansatte håndtering, fagdokumentasjon, elevadministreringen og opplæring av disse funksjonelle områdene.

Oppsummert forteller det oss at det er stor grad av fornøydhet på svært mange store funksjonelle områder, som er mer effektive og har tilstrekkelig funksjonalitet for å løse oppgaven på en kvalitetssikret god måte, også i tråd med personvern lovgivningen. Men samtidig er det verdt å merke seg at enkelte funksjonelle områder kan ikke vise til samme grad av fornøydhet. Det gjelder særlig de områdene hvor det fortsatt er restleveranse, de områdene som benytter overgangsordninger og f. eks stillingsplanen, som Akershus inntil videre ikke har gjort obligatorisk å bruke.