

omstilling med IKT

– utfordringer for kommuner og fylkeskommuner



Moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi representerer en av de viktigste endringsfaktorer i samfunnsutviklingen og er et kraftfullt virkemiddel for omstilling, effektivisering og kvalitetsheving innenfor både offentlig og privat sektor.

Kommunenes og fylkeskommunenes rolle som myndighetsutøvere, tjenesteytere og arenaer for lokal og regional politikk, gjør at de kan spille en svært viktig rolle i utviklingen av informasjons- og kunnskapssamfunnet. Kommuner og fylkeskommuner må ta i bruk IKT som virkemiddel for å styrke lokaldemokratiet og dialogen med innbyggerne, bidra til næringsutvikling, bedre tjenesteytingen og frigjøre ressurser til utbygging av tjenester hvor behovene vokser. Samtidig må kommunene og fylkeskommunene sikre like muligheter for alle til å utnytte de fordelene teknologien gir og hindre eventuelle uheldige virkninger for grupper og enkeltpersoner.

IKT-utviklingen gjør at kommuner og fylkeskommuner i stadig sterkere grad må drøfte og ta stilling til IKT-politiske og IKT-strategiske spørsmål. Handlingsrommet påvirkes både av den nasjonale politikken og av teknologiens iboende forandringskraft. Innenfor dette handlingsrommet må kommuner og fylkeskommuner utvikle sine IT-politiske mål og -strategier og iverksette nødvendige tiltak for å understøtte disse.

KS' visjon er en effektiv og selvstendig kommunesektor som ivaretar innbyggernes behov. IKT er et viktig virkemiddel for å realisere denne visjonen. I dette heftet har vi pekt på en del sentrale utfordringer på IKT-området for kommuner og fylkeskommuner, gitt forslag til mål og satsingsområder og pekt på viktige strategiske veivalg..

Kommunenes Sentralforbund ønsker å være kommunesektorens viktigste utviklingspartner. I heftet er det derfor pekt på en rekke viktige fellestiltak som bør gjennomføres i regi av KS i dialog med brukerne og eventuelt i samarbeid med sentrale myndigheter.

Vi håper forøvrig at heftet kan gi inspirasjon til drøfting av IKT-strategiske spørsmål lokalt og regionalt og bidra til realisering av felles IKT-politiske mål.

Halvdan Skard

Olav Ulleren

INNHOOLD

1. Om IKT-utfordringer i kommunesektoren	side 4
2. På vei mot den digitale kommune	side 6
2.1 Digital inngang til den demokratiske arena	side 6
2.2 Digital inngang til kommunale tjenester	side 8
2.3 Intern effektivitet	side 12
2.4 Kommunesektoren som infrastrukturbygger på IKT-området	side 17
3. Innsatsområder for KS og sentrale myndigheter	side 21
3.1 Interessearbeid	side 21
3.2 Standardisering	side 23
3.3 Kompetanseutvikling	side 26

1

OM IKT-UTFORDRINGER I KOMMUNESEKTOREN

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi er blitt en vesentlig faktor på alle politikkområder innenfor offentlig forvaltning og tjenesteyting. Kommuner og fylkeskommuner er aktive brukere av ny teknologi. Likevel er det behov for utvidet satsing dersom en skal kunne nå sentrale mål om effektivisering, kvalitetsheving og brukerorientering slik de bl.a. er formulert i Regjeringens plan for eNorge 2005 og Arbeids- og administrasjonsdepartementets Strategi for IKT i offentlig sektor.

En IKT-strategi for kommunesektoren må imidlertid først og fremst ta utgangspunkt i kommunenes og fylkeskommunenes selvstendige ansvar for lokal forvaltning og tjenesteproduksjon, effektivitet, kvalitet, forenkling og brukerretting. Samtidig må strategien være framtidsrettet – den skal bidra til å fremme kommunens og fylkeskommunens rolle som samfunnsbyggere. Målsettingen er en effektiv og selvstendig kommunesektor som ivaretar innbyggernes behov og det gode lokalsamfunn. Herunder ligger også bidrag til den demokratiske arena og brukerdialogen via nye møteplasser.

Strategiplaner omtaler ofte IKT som et virkemiddel for omstilling og organisasjonsutvikling. Først formuleres overordnede mål, f.eks. en brukerrettet og effektiv offentlig forvaltning. Derneft drøftes hvordan IKT kan brukes som redskap for å nå målene. Sett fra et politisk ståsted er denne rangordningen opplagt: teknologien skal ikke være et mål i seg selv og slett ikke definere målene for samfunnsutviklingen. Likevel er det klart at det teknologisk mulige former de krav og forventninger som brukerne har til forvaltningen. Det har knapt vært en periode der disse forventningene har endret seg så sterkt og så fort som nå. Og både sentrale myndigheter og kommuner følger opp, f.eks. ved å formulere mål om «24-timers forvaltningen» – et mål som var tilnærmet utenkelig før Internett gjorde det mulig å ha tilgang til en selvbetjent forvaltning – døgnet rundt.

Summen av teknologiske muligheter og brukerforventninger skaper dynamikk og et betydelig press om handling på den enkelte kommune og fylkeskommune. Som brukere vil vi f.eks. sammenligne mulighetene til å utføre banktjenester på nett med mulighetene for å følge en søknad om byggetillatelse eller om barnehageplass på nett, og vi plasserer ofte lista uavhengig av hva kommunen/kommunestyret måtte mene er et passende høyt tjenestenivå. Utviklingstrekk som konkurranseutsetting av tjenester og et sterkere kritisk lys på offentlig tjenesteyting på flere områder tilsier også at kommunene må legge økt vekt på å tilfredsstille innbyggernes behov, både som borgere og som brukere.

Nettbasert formidling av tjenester kan ikke uten videre erstatte eksisterende formidlingsformer. Elektronisk formidling er viktig, men det er nødvendig inntil videre å beholde tradisjonelle kontaktformer der brukerne kan få rådføre seg med noen ansikt til ansikt, pr. brev eller pr. telefon. Dette betyr at det effektiviseringspotensialet som IKT har når det gjelder elektronisk formidling ikke uten videre kan tas ut, i alle fall ikke i første omgang. Vi må se til andre områder for å realisere effektiviseringsgevinster på kort sikt, for eksempel ved økt grad av automatisering av interne rutineoppgaver.

Eksisterende strukturer i fylkeskommuner og kommuner er under press – i stor grad som et resultat av jakten på kvalitets- og effektivitetsgevinster. IKT åpner helt nye muligheter for organisering av oppgaver internt i en enkelte kommune/fylkeskommune og gjennom interkommunalt samarbeid. Det kan skapes virtuelle elektroniske arenaer for oppgaveløsning på flere nivåer uten fysisk sammenslåing, og en kan tenke seg funksjonsdeling mellom

kommuner mht. oppgaveportefølje. For eksempel kan store kommuner utføre oppgaver for mindre kommuner eller kommuner kan fordele oppgaver seg imellom. Forholdet mellom små og store enheter og hvorfor de små kan ha mest å vinne ved å tenke nytt i kombinasjonen av IKT og organisasjonsutvikling, er en sentral problemstilling. IKT åpner også muligheter for utvidet samarbeid mellom kommunale og statlige virksomheter, jfr. offentlige servicekontorer eller elektroniske servicetorg.

IKT-løsninger tas som regel i bruk med målsetting om at de skal føre til effektivisering i oppgaveløsning ved å kunne produsere samme tjeneste med lavere ressursbruk eller ved å levere bedre eller flere tjenester uten å øke kostnadene tilsvarende. Slike kost/nytte betraktninger inngår gjerne i beslutningsgrunnlaget når nye IKT-prosjekter settes i gang. Likevel blir gevinstrealisering ofte lite fokusert i forbindelse med systeminnføringen. Årsaken er at gevinster av IKT-løsninger i liten grad har med selve teknologien som sådan å gjøre. Det er først og fremst en styringsmessig og organisasjonsmessig utfordring å hente ut gevinstene.

Bruken av IKT i kommunesektoren spenner fra tekstbehandling til kompliserte kartbaserte systemer, fra interne innkjøpsløsninger til webbaserte selvbetjeningsløsninger for innbyggerne og fra IKT-basert undervisning til støttesystemer innen pleie- og omsorg, sosialtjenester og helsetjenester. Dette dokumentet er ingen altomfattende beskrivelse av mulighetene skapt av IKT til alle formål i kommunesektoren, men det identifiserer sentrale utfordringer og mulige løsningsvalg innenfor noen prioriterte satsingsområder.

Hovedinnretningen i strategidokumentet er forslag til tiltak på tvers av ulike tjenestoområder, tiltak rettet mot styrket demokrati, bedre og mer brukertilpassede tjenester og økt effektivitet i forvaltning og tjenesteproduksjon. Dokumentet søker bevisst å bygge på og forsterke erkjente «bølger» i tiden slik som en rivende utvikling av portalløsninger frem mot eServicetorg og samfunnsportaler, bølgen av interkommunalt samarbeid for å skape komparative fortrinn som virtuelle storkommuner og en bølge av samarbeid om utbygging av bredbånd til det beste for hele lokalsamfunnet. Dette er samlet i kap.2: På vei mot den digitale kommune.

Innsatsområder for KS og sentrale myndigheter er samlet i kap.3. Samordning og resulterende behov for aktiviteter innen standardisering står sentralt, likeså «benchmarking», evaluering og kunnskapsspredning.

Dokumentet er utviklet med bistand fra ressurspersoner i kommunesektoren. Pharos AS har vært engasjert som konsulent for utredningsarbeidet.

Råd til kommuner og fylkeskommuner om mål, strategier og tiltak innen IKT som kan bidra til styrket lokaldemokrati, bedre og mer brukertilpassede tjenester og en mer effektiv forvaltning.

2.1

Digital inngang til den demokratiske arena

Borgerne deltar i den demokratiske dialogen både gjennom valg og ved å påvirke enkeltsaker og prosesser. Kommuner og fylkeskommuner bør tilrettelegge tjenester som fremmer den demokratiske dialogen med innbyggerne.

Å styrke den demokratiske dialogen er en verdi i seg selv. Med de utfordringene lokaldemokratiet står overfor er det viktig å synliggjøre og legitimere kommuner og fylkeskommuner som viktige lokalpolitiske arenaer overfor innbyggerne. Som følge av at Storting og Regjering fastsetter mål og rammer for velferdspolitikken, mens kommunesektoren er tillagt ansvaret for gjennomføringen, har det bygget seg opp en forventningskrise i forholdet mellom innbyggerne og kommunen/fylkeskommunen.

Forventningskrisen oppstår bl.a. når stortingspolitikkerne vedtar reformer på områder der kommunene er ansvarlig utførende enhet, uten tilsvarende ressurstilførsel. Slik skapes det en form for allianse mellom velgerne og det sentrale nivå som lett kan svekke tilliten mellom kommunen og innbyggerne.

Utviklingen i kommunens og fylkeskommunens rolle som tjenesteleverandør har i de siste 50 år skapt et sterkt fokus på produksjon av velferdstjenester. Rollen som samfunnsbygger med ansvar for bl.a. infrastruktur, natur og miljøvern, kultur, næringsutvikling, mv., har på mange måter kommet i bakgrunnen. Det er nå imidlertid en tendens til at velferdstjenester i stadig større grad gjøres til gjenstand for lovfesting av rettigheter og innføring av minstestandarder, at «pengene følger brukeren» eller at brukeren betaler for tjenestene. Tjenester konkurranseutsettes, utføres i et interkommunalt samarbeid, overtas av staten eller overlates til private. Dette kan bety at kommunens og fylkeskommunens rolle som tjenesteproducent til en viss grad «avpolitiseres», mens «bestillerrollen» og «samfunnsbyggerrollen» forsterkes.

Den beste muligheten for å skape legitimitet og tilhørighet mellom kommunen og innbyggerne ligger i koplingen mellom kommunen som politisk beslutningsenhet og innbyggeren som borger. Å styrke den lokale politiske dialogen og den lokale, kommunale tilhørigheten er på mange måter to sider av samme sak. Utviklingen i kommunens rolle som tjenesteleverandør og en styrking av rollen som tjenestebestiller og samfunnsbygger åpner nye muligheter for lokaldemokratiet. Gjennom aktiv bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi kan innbyggerne lettere delta i den politiske dialogen og påvirke lokalpolitiske beslutninger, ikke

FREM TIDSBILDE

Deltakelsen ved kommunevalget er i landsgjennomsnitt over 70 % etter å ha økt litt i hvert valg. Mediene kaller det nærdemokratiets gjennombrudd – andre om partienes sammenbrudd. Valget er preget av lokale saker og aksjoner. Mange spør seg: Vil enkeltsaker og særgrupper fortrenge de tradisjonelle partiene?

Saksordføreren svettet under den moderne jakka. Han hadde gått til innkjøp av den da han fikk vite at han skulle gå på direkten på kommunestyremøte. Det hadde blitt populært å følge møtene fra lenestolen hjemme. Spørsmålet om hvor den nye veien skulle gå hadde engasjert folk: Hvordan skulle han forsvare at nesten hele byparken ville forsvinne dersom veitraséen han hadde gått inn for blir valgt? Han vil neppe bli gjenvalgt etter dette.

minst i planleggings- og utbyggingsspørsmål og spørsmål av betydning for nærmiljøet.

Forslag: Politiske sakskart, saksdokumenter, referater og beslutninger legges ut på nettet.

Målsetting:

Styrke innbyggernes muligheter til å skaffe seg informasjon om virksomhet og beslutninger i politiske fora i kommunen/fylkeskommunen

Eksempler på kommuner og fylkeskommuner som legger ut politisk beslutningsunderlag:

www.buskerud-f.kommune.no
www.nfk.no
www.rogaland-f.kommune.no
www.eidsvoll.kommune.no
www.bamble.kommune.no
www.alstahaug.kommune.no

Kommunene kan åpne for innsyn i dokumenter og politiske prosesser. De kommunikasjons-muligheter som Internett tilbyr innebærer at medvirkning fra borgerne kan skje både raskt og hyppig. Nye muligheter kan også skape «digitale skiller» – mellom de som bruker nye muligheter og de som ikke har tilgang eller klarer det. Det er derfor viktig at kommunen tilbyr tilgang til Internett på offentlige møteplasser, f.eks ved bruk av info.kiosker og PC'er plassert i bibliotek, rådhus, kjøpesentre og lignende og ved å tilrettelegge for at nye muligheter skal kunne utnyttes av ulike brukergrupper, også funksjonshemmede.

Forslag: Direkte overføring av kommunestyremøter på nettet

Målsetting:

Levendegjøre politiske debatter og prosesser for innbyggerne

Politisk engasjement i befolkningen er fallende både gjennom valg og partimedlemskap. Det er en utfordring å gjenskape interesse og engasjement. Bruk av nye informasjonskanaler gjør det lettere både for media og innbyggerne å holde seg orientert. Kunnskap om aktuelle temaer og saker til behandling kan være nøkkelen til økt deltakelse på den lokalpolitiske arena.

Informasjon om overføring av kommunestyremøter på nett finnes bl.a. på nettsiden til Haram kommune (www.haram.kommune.no) eller på Numedalsveven. (www.numedal.net)

Forslag: Gjennomføre prøveavstemninger på nett

Målsetting:

Kartlegge mulighetene og interessen for å engasjere innbyggerne i elektroniske avstemninger og teste ut tekniske løsninger

Ålesund har et opplegg for å delta i prøveavstemninger om kommunesammenslåing (www.alesund.kommune.no). Larvik kommune har latt begrepet servicegaranti også omfatte tjenester som gjelder valg og demokratisk dialog (www.larvik.kommune.no).

Forslag: Dialog med innbyggere og velgere på nettet

Målsetting:

Styrke innbyggernes mulighet til å etablere dialog med de folkevalgte og påvirke politiske beslutningsprosesser.

Ved å legge til rette for deltakelse i de politiske beslutningsprosessene i kommunen gjennom etablering av en ny kanal for dialog mellom borgere og folkevalgte, utvides den politiske arena og muligheten for borgeren til reell medvirkning. Fra kommunens side vil slik deltakelse bidra til å forankre beslutningsprosessen. Eksempler på slike tilbud finnes i tilknytning til prosjektet Kongbergregionen 2015 og kommuneplanen for Sigdal i fylkesdelplan for handel, service og senterstruktur i Buskerud.

Den demokratiske dialogen kan utvides til å rette seg mot tjenesteproduksjonen. Denne dialogen gjelder ikke den enkelte tjeneste, der innbyggeren først og fremst er bruker, men rammen om disse tjenestene i form av tjenestebeskrivelser og servicegarantier utlagt på nett og lett tilgjengelig både internt og i forhold til publikum. Dette kan være en viktig kilde til organisasjonsutvikling og kvalitet.

2.2 Digital inngang til kommunale tjenester

Brukerne bør få likeverdige tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine individuelle behov. Kommuner og fylkeskommuner bør tilby elektroniske tjenester som forenkler brukernes hverdag.

Som hovedkanal for offentlig informasjon og tjenester bør det etableres et elektronisk servicetorg. Dette fordrer likevel at manuelle informasjons- og tjenestekanaler opprettholdes for de som ikke har tilgang til eller mestrer bruken av den nye teknologien, men den digitale kanalen skal bli foretrukket – ganske enkelt fordi den er best.

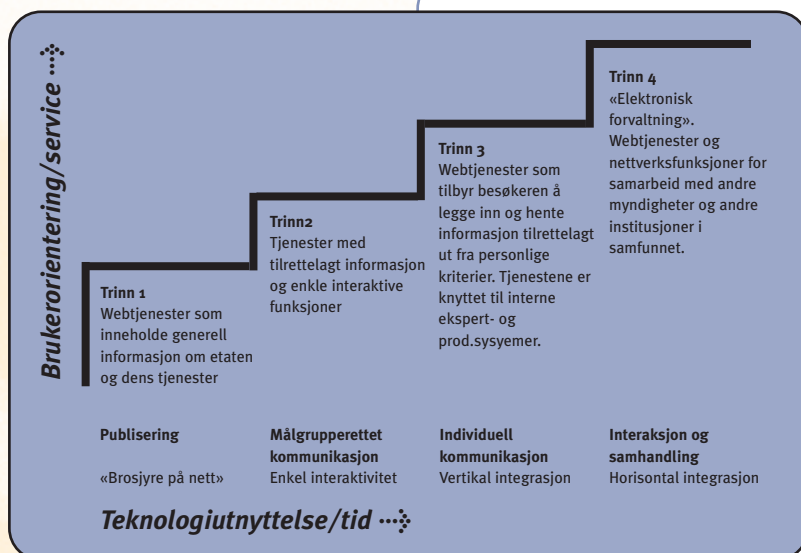
Forslag: Etablere elektroniske servicetorg

Målsetting:

eServicetorg skal over tid bli hovedkanal i kommunens tilbud til brukerne både for informasjon og elektroniske tjenester. eService-torget bør fortrinnsvis etableres i samarbeid med de øvrige forvaltningsnivåer lokalt.

FREMTIDSBILDE

Både tiltakshaver og byggefirmaet som ansvarlig søker har nå stor nytte av Internett i søknadsprosessen. Flere av naboeiene har benyttet muligheten til å besvare nabovarselet per e-post. Nødvendige skjemaer og hele tegningsgrunnlaget er elektronisk tilgjengelig, signeringsprosessen og sikkerhet for autensitet og etterrettelighet blir ivaretatt av digitale signaturer og PKI. Samspillet i byggeprosessen mellom kommunen, byggefirmaet, arkitekt og underleverandører er både raskt og rasjonelt. Kommunen besørger digital tilgang til kart, ledningskart og reguleringsbestemmelser. Byggefirmaet med samarbeidspartnere returnerer utfylte, autentiserte søknadsskjemaer, situasjonskart, reguleringsplan, detaljerte tegninger og kartgrunnlag for prosjektering – alt elektronisk og standardisert for videre behandling i kommunens saksbehandlersystem *eByggesak*. Det er lagt inn kontroll med «lovlige verdier» interaktivt i skjema utfyllingen – og det er lagt med kvittering for at søknaden kvalifiserer for behandling iht. til reglene om *enkle* tiltak umiddelbart etter at ansvarlig søker har signert med sin digitale signatur.



Nesten alle kommuner og fylkeskommuner har «brosjyre på nett», tilsvarende trinn 1 i tjenestetrappa. Dette kan være enkle hjemmesider som gir informasjon om virksomheten og kontaktinformasjon. I følge KS' undersøkelse *IKT i kommunene* er det stor variasjon i hvilke typer servicetilbud som tilrettelegges på kommunenes hjemmesider. Alle kommunene forventes å ha etablert hjemmesider i løpet av 2003.

I nesten halvparten av kommunene finnes det i dag enkle interaktive tjenester slik som søketjenester, søknadsskjemaer og bestilling av dokumenter eller publikasjoner. Statlige virksomheter som driver massesaksbehandling ligger foran kommunene i å benytte skjemaer for strukturert overføring av informasjon fra brukerne til forvaltningen. Mange kommuner har likevel lagt ut skjemaer som kan lastes ned fra nettet, skrives ut på papir og sendes aktuell virksomhet.

«Virkelige elektroniske skjema» er skjema som kan fylles ut på skjerm og sendes elektronisk – en tjeneste på trinn 3 i tjenestetrappa. Skjemaene kan være dynamiske, interaktive med bakenforliggende ekspertsystemer og gi plass til interaktiv, strukturert dialog underveis – eller skjemaene formes med tanke på gjenkjenningseffekt i forhold til papirskjemaene. Enkelte kommuner har begynt å tilrettelegge for elektronisk innsending av skjemaer, se bl.a. Drammen kommune www.drammen.kommune.no og www.oppdal.kommune.no



I Statskonsults prosjekt *Kvalitet på nett* (www.kvalitetpaanett.net) er følgende kriterier framsatt som rettesnor for etablering av offentlige nettsted:

- Offentlige nettsteder skal være tilgjengelig for alle.
- Offentlig nettsted skal presentere informasjon og tjenester på en måte som gjør det enkelt å orientere seg på nettstedet, samt gjør det lett å finne og å anvende nettstedets informasjonsressurser.
- Offentlige nettsteder skal ha et innhold som gjør det enklere for brukere/borgere å orientere seg i offentlige sektor, som sikrer brukerne grunnleggende informasjon om rettigheter, plikter og muligheter og som inneholder ulike former for interaktive tjenester som utnytter vevteknologiens muligheter. Tjenestene skal også stimulere til og underlette tilbakemeldinger fra brukerne og generelt oppfordre til dialog mellom virksomhet og bruker.

Veien mot et ekte eServiceorg betyr å presentere informasjon og tjenester mot toppen av tjenestetrappa. Informasjonen skal være hensiktsmessig strukturert og søkbar på tvers av forvaltningsnivåene uten tanke på bakenforliggende organisering. Dette betyr gjerne at flere virksomheter samarbeider om både informasjon og tjenester, noe som igjen fordrer

samordning av rutiner og avklaring av ansvar og myndighet på tvers av involverte virksomheter. Tjenestene skal være interaktive og i størst mulig grad være skapt for selvbetjening. Brukerne av offentlige tjenester skal ikke behøve å vite hvordan det offentlige internt har valgt å organisere seg, men dette fratar ikke den enkelte tjenesteyter ansvar for sin del av tjenesteinnholdet.

eServicetorget skal ivareta utfordringer slik som bedre brukerdiallog og demokrati, mer brukertilpassede tjenester og en effektiv offentlig sektor. Viktige underpunkter til eServicetorget er:

- Tjenestebeskrivelser og serviceerklæringer på Internett og intranett
- Elektronisk saksbehandling på nett
- Elektroniske skjema for selvbetjening
- Egnede sikkerhetsløsninger for eServicetorg

En viktig del av eServicetorget er utarbeiding og publisering av *tjenestebeskrivelser* og *serviceerklæringer* for alle tjenester som er tilgjengelig elektronisk. Tjenestebeskrivelsene tjener som veileder både for borgere og ansatte om hva den enkelte tjenesten inneholder. Serviceerklæringene er skriftlige «avtaler» mellom kommune (politisk godkjent) og borger om hvilken kvalitet den enkelte tjeneste skal ha – plikter og ansvar hos begge parter. Disse dokumentene er igjen basis for brukerdiallog – en del av den demokratiske prosess med formål å høyne kvaliteten og brukertilpasningen av kommunens tjenestetilbud.

I kapittel 2.3 omtales Intern portalløsning med vev grensesnitt. eServicetorget er en forlengelse av en slik portalløsning mot eksterne brukere. Tjenestene som tilbys disse brukerne er samtidig en forlengelse av de interne fagsystemene – som det ofte vil være gunstig å utvikle med enkle grensesnitt og enkel funksjonalitet basert på vevteknologi. Individuell kommunikasjon, på trinn 3 i trappa, innebærer først og fremst oppslag. Selvbetjente tjenester i et fullt utbygget eServicetorg bør være mer sofistikerte tjenester basert på gjenkjenning (eks: «mitt servicetorg»), regelstyrt utfylling og online hjelp. Der hvor det er mulig bør det tilrettelegges for tilnærmet umiddelbart svar eller godkjenning/avslag.

Et spesielt område av stor betydning for kommunal saksbehandling er behandling av bygge- og plansaker. Dette involverer et komplekst regelverk og behandling av store mengder dokumentasjon i form av kart, tegninger og skjemaer. Det er stort besparingspotensial ved innføring av elektronisk plan- og byggesaksbehandling. Derfor ble prosjektet «Byggsøk» igangsatt som et offentlig/privat samarbeidsprosjekt. Blant interessentene finnes departementene KRD og MD, KS, Statens Bygningstekniske Etat, Statens Kartverk, Oslo Kommune og foreningen Boligprodusentene. Statens Bygningstekniske Etat, BE, har i statsbudsjettet for 2003 blitt tildelt ansvar og midler for drift, vedlikehold og videreutvikling etter prosjektperioden er ute i 2003. Fra og med 2003 vil innføring av de forskjellige modulene i Byggsøk med standarder for elektronisk kommunikasjon og elektronisk behandling av plansaker, basisinformasjon og byggesøknader kunne effektivisere dette arbeidet betydelig til glede for både kommune, innbyggere og næringsliv. Alle kommuner kan allerede nå opprette internettside for standardisert basisinformasjon for byggesak med tilpasning til kommunens behov på www.byggesak.com.



Forslag: Innføre struktur for livssituasjonsbasert informasjon (LivsIT)

Målsetting:

Bedre brukertilgangen til relevant, offentlig informasjon på tvers av forvaltningsnivåene, pedagogisk riktig med god kvalitet for brukeren

Samarbeidsprosjektet LivsIT i regi av Statskonsult (www.livsit.info) har etablert forsøk i noen kommuner for å teste ut en felles informasjonsstruktur basert på ulike livssituasjoner. Prosjektet skal etablere en teknisk løsningsarkitektur og en felles livssituasjonsliste som sikrer at god og relevant informasjon presenteres for brukeren på tvers av forvaltningsnivåene. Det handler om å omforme nettsidene fra å reflektere den indre organisasjon i forvaltningen til å ta utgangspunkt i innbyggerens/brukerens behov. Selve informasjonsstrukturen skal være gjenkjennelig på tvers av kommuner, men kommunene har stor fleksibilitet med hensyn til å utvikle sine egne portal-/presentasjonsløsninger. KS gjennomfører en evaluering av pilotprosjektene med sikte på å utvikle en beste praksis håndbok for kommunene.

Nytteverdi for publikum kan oppsummeres som:

- Informasjon er klassifisert etter situasjoner som de vil kjenne seg igjen i.
- Navigasjon er gjenkjennbar fordi deltagende kommuner bruker samme struktur
- Behøver ikke å henvende seg til mange forskjellige offentlige (og private) tjenesteytere for å få komplett informasjon.
- Informasjonen og tjenester relevant for hver livssituasjon skal fremstå så kompakt som mulig, dvs. kort vei fra LivsIT-tjenesten til relevante websider som finnes i ulike deler av forvaltningen.

Nytteverdi for kommunene:

- Slipper å bruke tid på å utvikle sitt eget tilsvarende klassifikasjonssystem.
- Minsker dobbeltarbeid hos kommunene fordi en slipper å vedlikeholde pekere til statlig og fylkeskommunal informasjon, – systemet leverer det automatisk. (Kommunen vedlikeholder kun pekere til sin egen informasjon + samordner med tjenestebeskrivelse på nett.)
- Kan tilby brukerne en forbedret info-tjeneste, med fokus på brukernes behov.
- Kan være inngangsport til informasjon fra hele forvaltningen.
- Ved at flere systemleverandører vil tilby LivsIT-funksjonalitet (i konkurranse), bør kommunene kunne få LivsIT-portal som hylleware.
- Fortrenger ikke andre måter å klassifisere informasjon på.

Nytteverdi for de statlige etatene:

- Egen informasjon vil lettere nå brukergruppene, da den blir tilgjengelig også på kommunenes nettsider.

Eksempler på LivsIT finnes bl.a. på

www.asker.kommune.no,

www.oppdal.kommune.no,

www.ski.kommune.no

og www.ullensaker.kommune.no.



Forslag: Vurdere/innføre nye styringsmetoder som fremmer medvirkning fra brukerne

Formål:

Via sammenlikning og erfaringsutveksling etablere styringsinstrumenter som setter fokus på utvikling og nytenkning.

Vi ser tegn på at kommunenes styringsmetoder ikke ensidig vil dreie seg om plan og økonomi. «Temperaturmålinger» blant brukerne kan bli viktige styringssignaler og indikere om oppsatte mål blir nådd eller ikke.

Disse nye styringsmetodene kan sies å ligge i grenselandet mellom demokratisk deltakelse og administrasjon. Brukerne blir en av flere kilder som administrasjonen henter måltall fra. I den grad denne informasjonen fra brukerne får innflytelse på utviklingsprosesser og beslutninger i kommunen blir styringsmetoden også en måte å sikre medvirkning på – en slags kontinuerlig stemmegivning.

Flere norske kommuner arbeider med en slik tilnærming, for eksempel i effektiviseringsnettverk. (Se www.ks.no). IKT er en nødvendig forutsetning for å utvikle slike systemer. Store mengder data skal håndteres og gjøres tilgjengelig for alle via Internett og informasjon fra brukere, medarbeidere, politikere (bestillingskompetanse og økonomi) og virksomhetens prosesser (for eksempel ventelisteinformasjon) skal inn i et system. Å kunne sammenlikne enkeltvirksomheter over tid og med hverandre er viktig krav til et slikt system. Resultatene brukes som utgangspunkt for erfaringsutveksling og problemløsning.

I Gøteborg er «Balansen» allerede i ferd med å bli et viktigere styringsverktøy for kommunen enn den tradisjonelle budsjett- og økonomistyringen, blir det hevdet blant Gøteborgpolitikere. Balansen har raskt blitt det folkelige navnet på Gøteborgs stads system for balansert målstyring. Offentlig og fullt tilgjengelig for alle ligger mål på resultater fra alle sektorer i kommunen.

Langs fire utvalgte dimensjoner blir det systematisk innhentet måltall; fra brukerne, fra medarbeiderne, fra politikerne (bestilling og økonomi) og om virksomhetenes prosesser (ventetid osv). Balansen gir mulighet til å sammenlikne, utveksle erfaringer og forsøke å finne veier til forbedringer. Balansen blir et dynamisk og fleksibelt styrings-instrument som setter fokus på utvikling og nytenkning. Se www.balansen.goteborg.se

2.3 Intern effektivitet

Skattebetalerne skal være sikre på at virksomhetene drives på en effektiv måte. IKT blir benyttet som verktøy for mer effektiv drift og flere og bedre tjenester for hver krone.

Dette overordnede målet gjenspeiler innbyggernes krav på en ryddig og effektiv administrasjon og tjenesteproduksjon, uavhengig av hvem som utfører tjenesten, eller hvor den blir utført.

Forslag: Utvidet interkommunalt/regionalt samarbeid med basis i IKT

Målsetting:

Med IKT som verktøy utvikle virtuelle samarbeidskommuner hvor bedre og mer brukertilpassede tjenester, bedre fagmiljøer og mer rasjonell forvaltning er mulig.

FREMTIDSBILDE

De seks kommunene og fylkeskommunen har funnet ut at de skal samarbeide om anskaffelse og drift av felles administrative systemer, fagsystemer, servicetorg og portalløsninger for kommunale tjenestebrukere. Hver og en av kommunene for små til å besitte tilstrekkelig bestillerkompetanse og til å kunne sette krav til leverandørene om riktig funksjonalitet og samvirke mellom de forskjellige delsystemene. De nye systemene er samlet i et felles driftssystem lokalisert på to forskjellige steder (av sikkerhetshensyn) som betjener alle kommunene, inklusive de kommunale bygningene, grunnskolene og de videregående skolene i regionen. Store anskaffelses- og driftsbesparelser er oppnådd. Bedre oppetid og et mer stabilt og kompetent fagmiljø er tilleggsgevinster.

I mange deler av landet er det etablert regioner bestående av en naturlig sammensetning av nabokommuner. Mange av disse har lange tradisjoner for samarbeid av mer eller mindre forpliktende karakter. Med IKT som verktøy åpner det seg en helt ny dimensjon i det potensielle omfanget for slikt samarbeid – den virtuelle samarbeidskommune er fullt mulig å realisere. Regionalt/ interkommunalt samarbeid kan anta mange former. Noen tiltak kan være felles for alle, andre basert på mer begrenset samarbeid. Ofte vil det være naturlig at noen av samarbeidsarenaene etableres mellom kun to eller et fåtall kommuner i første fase for deretter å spre seg til alle deltakerkommunene i regionen når tiden er rett. Det er naturlig å basere samarbeidet på en tett felles IKT-infrastruktur basert på bredbånd og fiber (lokalnett teknologi) mellom alle offentlige bygninger, inklusive skoler i regionen.

Her er noen eksempler på områder for samarbeid hvor IKT kan spille en avgjørende rolle:

- Samarbeid om IP-telefoni og fremtidig mobiltelefoni på eget nett.
- Samarbeid om drift ved «gjensidig bytte» av driftstjenester eller felles drift ett sted
- Samarbeid om utvikling og utnytting felles bestillerkompetanse og strategisk IKT-kompetanse.
- Felles anskaffelse av IKT-systemer, både database-, kontorstøtte-, sak&arkiv- og fagsystemer.
- Felles portalløsninger og eServicetorg
- Samarbeid om tjenesteproduksjon
- Etablering av nettverk for regional utvikling og kompetanseutvikling (eks: managementprogram for både privat og off. sektor)

Eksempelet viser hjemmesiden til det interkommunale samarbeidet www.fosen.net:



Forslag: Innføre elektronisk handel og etablere tilknytning til den offentlige markedsplassen

Målsetting:

Å oppnå bedre distribusjon og oppfølging av innkjøpsavtaler, bedre lojalitet til avtalene, reduserte priser og lavere kostnader ved bestilling/avrop og kontrollrutiner.

Offentlig sektor har så langt ikke tatt E-handel i bruk i særlig stor grad. Foreløpig foregår under 1% av årlige driftskjøp på 85 mrd kroner elektronisk. Program for elektronisk handel i det offentlige er et femårig program som skal bidra til innføring av e-handel i offentlig sektor. Mandatperioden løper ut 2003. Under programmet er Markedsplassen *ehandel.no* (www.ehandel.no) etablert for å gi virksomheter i offentlig sektor enkel tilgang til verktøy for å ta e-handel i bruk. Markedsplassen gir virksomhetene mulighet til å handle elektronisk med sine leverandører uten å benytte leverandørspesifikke internetbutikker og proprietære e-handelsløsninger som av mange virksomheter oppfattes som konkurransehindrende. Den legger dessuten til rette for at virksomhetene kan håndtere flere avtalerelasjoner og dermed i større grad inngå kontrakter med små og mellomstore nisjeleverandører. Markedsplassen er således et viktig virkemiddel for å legge til rette for en mer konkurransefremmende innkjøpsfunksjon i offentlig sektor.

Hovedfokus på Markedsplassen *ehandel.no* er initielt å legge til rette for effektiv distribusjon av informasjon om inngåtte rammeavtaler i egen virksomhet til egne brukere og å gi brukerne et verktøy for enkel bestilling på de inngåtte avtalene. Videre gir Markedsplassen bl.a. støtte for bestillingsoppfølging, varemottak og behandling av e-fakturaer. Markedsplassen kan integreres med offentlige virksomheters regnskapsystemer og med interne innkjøpssystemer der dette finnes. Det er ønskelig at det vinnes mer erfaring med begge typer systemintegrasjoner, da det ligger betydelige effektiviseringspotensialer ved å forenkle rutiner og integrere bestillings-, faktura- og betalingsprosessene.

I forhold til regjeringens moderniseringsprogram vil effektiv utnyttelse av markedsplassen kunne bidra positivt både internt i forvaltningen og i forhold til privat næringsliv:

- En effektiv offentlig sektor
- En produktivtets- og effektivitetsfremmende offentlig sektor

Elektronisk handel er primært et moderniserings- og effektiviseringstiltak i forhold til offentlige innkjøp og økonomisk/ administrative rutiner.

FREMTIDSBILDE

Lina er innkjøpskoordinator på pleiehjemmet. Det er bare en av flere administrative jobber som stjeler tid fra kjerneoppgavene relatert til pleie og omsorg. Med den nye innkjøpsløsningen koblet til markedsplassen for det offentlige er de fleste innkjøpene av forbruksvarer unnagjort på et blunk. Før brukte hun masse tid på å slå opp i kataloger og «forhandle» med kollegaer som ytret sære ønsker om produkter og tjenester helt uten tanke på om de var avtaleprodukter eller ikke. Lina kjente de fleste av avtalene, men uten innkjøpssystem var det en håpløs jobb å gjøre avtalene kjent og få alle til å vise lojalitet. Resultatet var dyre innkjøpsrutiner, en hærskare leverandører, ennå flere produkttyper, ukurans og liten innsparing i forhold til potensialet i avtalene. Nå ligger avtalene med varenummer og beskrivelse basert på Generisk Artikkelregister på plass i innkjøpssystemet, bestillinger utenfor avtale er sterkt begrenset og enkle favorittlister styrer avropene mot avtaler. Innkjøpsarbeidet er ikke lenger noen stor tidstyv og lojalitet til avtalene er utmerket.



Slutt	Slutt	Slutt	Slutt	Slutt	Slutt	Slutt
01	02	03	04	05	06	07
08	09	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31	32	33	34	35
36	37	38	39	40	41	42
43	44	45	46	47	48	49
50	51	52	53	54	55	56
57	58	59	60	61	62	63
64	65	66	67	68	69	70
71	72	73	74	75	76	77
78	79	80	81	82	83	84
85	86	87	88	89	90	91
92	93	94	95	96	97	98
99	100	101	102	103	104	105

Markedsplassen ehandel.no er et viktig virkemiddel for å øke bruken av elektronisk handel i offentlig sektor, men ikke noe mål i seg selv. Markedsplassen åpner også for et utvidet samarbeid offentlig–privat i leverandør–kunde relasjoner. For næringslivet er det trolig avgjørende for fremtidig konkurransevne også internasjonalt å høste tidlige erfaringer med elektronisk handel.

Forslag: Etablere intern portalløsning med Web-grensesnitt

Målsetting:

Å knytte administrative systemer og ekspertsystemer i sammen i et sømløst grensesnitt som binder sammen arbeidsoppgaver i en portal for ansatte – den interne del av eServicetorget

FREMTIDSBILDE

Da kommunen fikk tilgang til elektronisk post for noen år siden var det som det åpnet seg en helt ny arena for effektivt samarbeid og informasjonsformidling. Senere ble man klar over at e-post ikke bestandig medvirker til å ivareta «kommunens kollektive hukommelse». Ganske nylig innførte kommunen et nytt sak/arkiv system med web-grensesnitt på Intranettet slik at alle i kommunen kan benytte det. Det er enkelt å søke fram saker og dokumenter, gjøre komplette saksframlegg til politiske saker og registrere datoer for svarfrister og saksoppfølging. Det har blitt et skikkelig verktøy for å samarbeide og dele informasjon og dokumenter.

Normalt har kommuner komplekse nettverk med stor spredning og mange brukere. Web-teknologi er velegnet for å avhjelpe denne situasjonen. En intern portalløsning kan medvirke til riktig og relevant informasjon til riktig person til riktig tid, et sømløst grensesnitt som binder sammen arbeidsoppgaver og informasjonsressurser. Det kan være hensiktsmessig å etablere et skille mellom intern og ekstern dokumentutveksling for å kunne ta i bruk slike løsninger internt, uten å måtte vente til alt ligger til rette for en fullstendig dokumentflyt også med omverdenen. I tillegg: en portal for «eksterne» er en forlengelse av interne prosesser, det er lurt om ansatte først forstår og behersker teknologi og konsept før eksterne brukere knyttes til.

Kommuner har ofte kompliserte fagsystemer tilpasset ekspertene. Ansatte med mer perifere behov for tilknytning og bruk, slik som mange ledere, finner ofte brukerterskelen for høy og tyr til papir eller ber om assistanse. Tilpasning av fagsystemene til infrekvente brukere ved hjelp av enkle web-baserte grensesnitt gir flere gevinster; desentral, selvbetjent bruk, konsolidering av tjenester og rutiner og mindre papir i selve saksgangen. De underliggende kjernesystemer er «skjult» for sluttbrukeren (men kan fortsatt brukes av eksperten). Samspillet med ekspertbrukeren er digitalt.

Portalene kom til oss som et svar på «publiseringsproblemer», fokusert på innhold og ikke på oppgaver. Det stilles nye tekniske krav til portalleverandørene når fokus rettes mer mot oppgaveløsning i en åpen, integrerbar og stabil systemarkitektur. Vi ønsker ett påloggingssted, en presis rollemodell for virksomhetens arbeidsoppgaver og felles datastruktur. Det vil være et økende krav til bruk av mellomvare og internasjonale standarder for å oppnå enkel integrasjon mellom forskjellige anvendelser og utveksling av data i en samvirkende systemportefølje.

I overgangen fra papir til digital saksbehandling kan det være naturlig å vurdere skannerløsninger og arbeidsflytsystemer på flere områder. Integrasjon mot sak/arkiv er en nødvendighet. Tilsvarende bør også e-post integreres med sak/arkiv både for utgående og innkommende post. Et slikt tiltak har ikke kun til hensikt å tilfredsstille journalplikten, men vil også bidra

til å øke virksomhetens kollektive kunnskap. Elektroniske informasjonstavler som erstatning eller supplement til e-post for viktig kollektiv informasjon bør benyttes.

Dette krever endrede arbeidsprosesser, ansvar forskyves og nye kontrollbehov kan oppstå. Fokus på endringsledelse og ny organisering er en betingelse for å få full effekt av de nye løsningene. Når dette fungerer, er forutsetningene bedre til stede for åpning av tjenestene mot publikum på et elektronisk servicetorg.

Forslag: Ta i bruk programvare med åpen kildekode

Målsetting:

Oppnå lavere kostnader for programvare og styrket konkurranse i markedet

Programvaremarkedet i Norge er preget av at enkelte store produsenter har tilnærmet monopol for sine produkter. Monopoltendensene forsterkes ved at produsentene ofte kobler flere produkter i programpakker. Produsenter av standard programvare er som regel heller ikke villig til å friggi sine kildekoder slik at det kan gjøres endringer tilpasset den enkelte brukers behov. I tillegg kan introduksjon av stadig nye versjoner framtvinge investeringer i nytt utstyr.

All erfaring tilsier at monopoler kan hemme utviklingen, både når det gjelder pris, kvalitet og innovasjon. I mange land er en derfor opptatt av konkurransesituasjonen i programvaremarkedet og søker alternative løsninger basert på programvare med åpen kildekode. Det danske Teknologirådet har utarbeidet en rapport som bl.a. inneholder en større økonomisk analyse av perspektivene for anvendelsen av åpen programvare i offentlig forvaltning (www.tekno.dk).

Det har så langt vært få konkrete tiltak for å støtte utviklingen av åpen programvare i Norge. Et unntak er prosjektet Skolelinux (www.skolelinux.no) som arbeider med distribusjon av operativsystemet Linux for norske skoler. Et annet prosjekt er oversettelse av programvaren OpenOffice til norsk. Dette prosjektet gjennomføres av Akershus fylkeskommune i samarbeid med Skolelinux samt Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal fylkeskommuner (www.openofficeorg.no).

Kommuner og fylkeskommuner bør i første omgang utprøve åpen programvare på områder som ikke forutsetter utstrakt kommunikasjon med andre systemer, for eksempel innen undervisningssektoren. På bakgrunn av disse erfaringene bør det vurderes bruk på andre områder.



2.4 Kommunesektoren som infrastrukturbygger for IKT-området

Næringslivet skal oppleve forvaltningen som ryddig, ubyråkratisk og forutsigbar og norsk offentlig tjenesteytelse og IKT-infrastruktur som et konkurransefortrinn internasjonalt. Innbyggerne skal oppleve sitt lokalsamfunn som godt og inkluderende og lokale myndigheter som initiativrike og engasjerte tilretteleggere for samfunnsrelaterte IKT-tjenester.

Forslag: Utvide kommunens internettportal til å gi plass til privat næringsliv og frivillige organisasjoner

Målsetting:

Å etablere en arena for mangfold og inkludering av næringsmessige, kulturelle og sosiale nett i lokalsamfunnet.

Internett har en global karakter som appellerer til mange og utvilsomt bidrar til et mer internasjonalt samfunn med kontakt over landegrensar. Dette er vel og bra, men verdensveven ivaretar ikke nødvendigvis naturlige behov for kommunikasjon og identitet i hverdagen. Tilknytningen til sosiale og kulturelle tiltak og nettverk i fritiden er mer knyttet til lokalmiljøet enn globale nett. Det er en utfordring for lokale myndigheter å fremme tiltak som

skaper nettverk med naturlig lokal forankring og som dekker og underbygger lokale behov, samhold og identitet. Det er også naturlig å fremme bruk av Internett i en interaktiv, kontaktskapende prosess – ikke bare en prosess av ensidig søken og konsumering av informasjon produsert av andre.

Fleire kommuner har «samfunnsinformasjon» på sin portalløsning, noen har etablert regionale samarbeidsportaler, eksempelvis Samfunnsveven i Numedal (www.numedal.net). Slike portaler kan være et digitalt speilbilde av regionens virksomheter og særpreget og bør gi plass til både private virksomheter, offentlige virksomheter og sivil sektor (lag, foreninger, politiske partier, etc.) Målgrupper er innbyggere, virksomheter og andre med tilhørighet til kommunen eller regionen (fritidsbeboere, utflyttede, under utdanning, etc.), men også befolkning og virksomheter utenfor regionen til forskjellige formål. Portalen bør skape «linker på tvers» og legge til rette for tiltak som «nærmiljømarked», «samarbeid skole–historielag om oppbygging av lokalhistorisk informasjonsbrønn», etc.

Det er få gode eksempler på nettbaserte samarbeid mellom offentlig sektor og privat næringsliv i norske kommuner. De beste eksemplene på kommunale initiativ for næringsutvikling er i interkommunal/ regional regi, eksempelvis ARNE-prosjektet (www.irogaland.no) som er et samarbeid mellom

Regionalt samarbeid om næringsutvikling i regi av Øvre Romerike Utvikling (samarbeidsorgan for kommunene Nes, Eidsvoll, Hurdal, Nannestad, Gjerdrum og Ullensaker)

3 planlagte tiltak for å skape en næringsvennlig region:

- **Samordnet politikk for næringsarealer og bruk av GIS.** Et felles geografisk informasjonssystem (enkel og brukervennlig) foreslås som ny kanal for målrettet informasjon om regionen, næringsarealer, infrastruktur, næringsaktører og planer/muligheter for næringsutvikling
- **Felles regionale serviceerklæringer overfor næringslivet.** Erfaringene viser at næringslivet synes det er vanskelig å orientere seg om kommunenes tjenester – både innhold og forhold vedrørende den kommunale saksgangen
- **Felles planteknisk funksjon for regionen.** Alle kommunene i regionen har stor pågang etter plantekniske tjenester. Ved å etablere en felles planteknisk funksjon/kontor vil det være mulig å tilby like eller bedre tjenester til innbyggere og næringsliv på området til lavere kostnader enn i dag. Det planlegges å ta i bruk IKT-baserte verktøy slik som Byggsøk for å effektivisere prosessen og skape grunnlag for mer oversiktlige og selvbetjente løsninger for kundene.

Stavanger-, Sandnes-, Sola- og Randaberg kommuner og Rogaland fylkeskommune. ARNE-prosjektet kan stå som eksempel på utfordringer og et mulig handlingsrom for offentlig/privat samarbeid av generell gyldighet:

- Det er behov for en næringsvennlig offentlig sektor som en vesentlig konkurransefaktor for næringslivet i regionen.
- Det er behov for markedsføring av regionen, ikke minst for rekruttering av kompetent arbeidskraft
- Næringsrettet kompetanseutvikling
- Infrastrukturtiltak – alt fra flyplass og veier til utbygging av en IKT-infrastruktur basert på bredbånd

I boksen i margen er det listet opp konkrete prosjekter som vil forenkle kommunikasjonen og bedre forutsigbarheten i den kommunale saksbehandlingen i forhold til næringslivet. Eksemplet er hentet fra Øvre Romerike Utvikling (Gardermoregionen), men skiller seg ikke vesentlig fra tiltak i regi av ARNE-prosjektet.

Forslag: Etablere samarbeid om utbygging av bredbånd

Målsetting:

Å få etablert en elektronisk infrastruktur i kommunen til beste for hele lokalsamfunnet – kommuneadministrasjonen, skoler og helse, frivillige organisasjoner, innbyggere og næringsliv

Bredbånd er – og vil i tiltagende grad bli – en viktig forutsetning for en effektiv og tilgjengelig offentlig sektor. Tilsvarende vil bredbånd få økende betydning for nye læringsformer og høyere effektivitet i skolen og for læring på alle nivåer gjennom hele livet. I næringslivet vil konkurransedyktighet og nyskaping forutsette et tiltagende samarbeid i nettverk med sterkt innslag av informasjonsteknologi og gode kommunikasjonslinjer. Bredbånd kan bidra til å redusere avstandsulemper (som vi er godt kjent med i Norge) og legge forholdene bedre til rette for bærekraftige lokalsamfunn. Rimelig og enkel tilgang til bredbånd for alle, også private uansett bosted, må forventes å bli et krav innen få år.

Utbyggingen av bredbåndnett har imidlertid ikke gått like raskt som forventet. Det er flere grunner til dette, bl.a. manglende investeringsvilje – særlig der hvor markedsgrunnlaget på kort sikt er mangelfullt, men også utilfredsstillende konkurranse, få bredbåndstjenester, manglende kompetanse i kommunene og dårlig koordinering. e-Norge planen har som mål at det skal være gode markedstilbud om bredbånd i hele landet. I løpet av 2005 skal alle grunnskoler, folkebibliotek og kommuneadministrasjoner ha tilbud om bredbåndstilknytning til konkurransedyktige priser. Innen 2003 skal alle videregående skoler ha slikt tilbud.

FREMTIDSBILDE

Forandringen har vært stor i forhold til tre år tidligere da diskusjonen om bredbåndsutbygging var på topp i media og i politikken. Regjeringen ville overlate utviklingen til markedskreftene, men mange kommuner valgte en mer proaktiv løsning i samarbeid med fylkeskommunen og andre kommuner i regionen. Kommunene gjennomfører nå analyser, utarbeider en strategi og setter i gang utbyggingen av bredbånd basert på fiber og radiolinje til alle offentlige bygg i hele regionen. De praktiske resultatene bekrefter analysene – det er lønnsomt, svært lønnsomt. Internett med ISDN kan ikke tilfredsstillende kravene til båndbredde som de planlagte anvendelsene krever og aktuelle bredbåndsutbyggerne har vært delvis avvisende – så kommunene velger å gjøre det selv. I andre kommuner og fylkeskommuner har man fått til forskjellige samarbeidsordninger med Telenor og andre utbyggere om bredbånd selv i gravgrendte strøk, men det er først etter at de offentlige brukerne har organisert seg og laget en plan for innhold og bruk.



Det er grunn til å tro at bredbånd og bredbåndsanvendelser vil komme hurtig på plass der hvor markeds- og konkurransegrunnlaget tilsier det.

Teleoperatørene vil bygge ut «virkelige» bredbåndsnett, 5 Mbps (millioner bits pr. sekund) eller mer, utelukkende der hvor de finner det forretningsmessig lønnsomt. For resten av landet, det vil si store deler av distrikts-Norge, vil tilgangen til bredbånd til «bybetingelser» kreve spesielle tiltak.

Det er mange som er usikre på om kommunene virkelig har behov for bredbånd, hvilken nytte det gir og hvorfor og/eller hvordan kommunene skal engasjere seg i bredbåndsutbygging. Utfyllende informasjon om dette finnes i veiledningsheftet «Bredbånd i kommunene» utgitt av Samferdselsdepartementet (www.odin.dep.no/sd), på sidene til regjeringens veiledningstjeneste for bredbånd under navnet HØYVIS (www.hoyvis.net) og på informasjonssidene for fiberskoleprosjektet (www.uninett.no/prosjekt/fiberskoler).

Kommuner som ikke uten videre får markedsbaserte tilbud om bredbånd bør på egen hånd, i interkommunalt /regionalt samarbeid, eller i samarbeid med privat virksomhet ta initiativ til kartlegging av samlet etterspørsel og sørge for planlegging og utbygging av lokal bredbåndsinfrastruktur.

- På sikt kan det være økonomisk lønnsomt for kommuner å ta kontrollen over sin egen infrastruktur framfor å leie denne. Dette betyr ikke at kommunen nødvendigvis trenger å drive infrastrukturen selv, men at man kontrollerer den mht. føringsveier, kapasitetsutnyttelse og finansiering.
- Byggingen av fiberbaserte bredbåndsnett vil normalt være riktig strategi for kommunenes sentrale infrastruktur og fiber bør trekkes så langt ut i den kommunale periferi som mulig.

Bygging av fiberbaserte nett er enkelt og kan praktiseres av «alle». Det er ingen grunn til at teleoperatørene skal ha monopol på slik utbygging, slipp heller til nye offensive aktører.

- Der hvor det ikke er økonomisk lønnsomt eller praktisk mulig å strekke fiber bør andre teknologier, for eksempel trådløs forbindelse, benyttes.

Aktuelle anvendere kan være alle kommunens brukergrupper: innbyggere, næringsliv, lag og foreninger i tillegg til myndighetene selv. Særlig viktig er behov relatert til undervisning og forskjellige læringsformer basert på Internett for hele befolkningen. Her følger en liste over noen av mulighetene som åpner seg med bredbånd:

- Oppdatert og kostnadseffektiv informasjons- og kommunikasjonsteknologi i kommunene
- Stordriftsfordeler gjennom felles programvare og datalagring i kommunene
- Felles drift og/eller samarbeid om drift (sterkere IKT-funksjon)
- Økt tilgang til effektiv opplæring og kompetansebygging
- Samarbeid om tjenesteproduksjon
- Felles telefonitjenester (IP-telefoni) i eget nett
- Enklere/rimeligere Internettilgang
- Felles portalløsninger

Forslag: Innføre digital signatur

Målsetting

Å få innført heldigital elektronisk saksbehandling i forhold til innbyggerne, næringslivet og annen offentlig forvaltning

Bruk av digital signatur er en nødvendig forutsetning for å kunne tilby sikker elektronisk kommunikasjon som ledd i formell saksbehandling. Det juridiske grunnlaget for heldigital elektronisk saksbehandling er på plass og tekniske løsninger er utviklet eller er under utvikling. Kommuner og fylkeskommuner bør snarest mulig ta i bruk digital signatur for å forenkle og effektivisere saksbehandlingen både i forhold til innbyggerne (søknadsbehandling mv.), næringslivet (bl.a. elektronisk handel) og i forhold til andre offentlige virksomheter.

Enkelte tjenester er satt i drift, bl.a. i Oppdal kommune som har satset på digital ID og smartkort og hvor data fra innbyggerne gjenbrukes i forvaltningens systemer. (www.oppdal.kommune.no)



KS' VISJON

En effektiv og selvstendig kommunesektor som ivaretar innbyggernes behov.

Kommunenes Sentralforbund har tidligere utarbeidet flere rapporter om IKT-utviklingen i kommunesektoren, bla. IT-politisk plattform for kommunesektoren fra 1997. KS har dessuten gjennomført en omfattende undersøkelse av IKT-bruken i kommunene som dokumenterer status og utviklingstrender (www.ks.no)

KS ønsker å være kommunesektorens viktigste utviklingspartner og har som ambisjon i samarbeid med medlemmene å bidra til IKT-utvikling langs flere veier:

- Ivareta kommunesektorens interesser overfor statlige myndigheter og andre interesseorganisasjoner
- Bidra til utvikling av hensiktsmessige standarder og kravspesifikasjoner for informasjonsutveksling, integrasjonsløsninger og felles verktøy, gjerne i samarbeid med statlige myndigheter
- Inspirere og bidra til IKT-utviklingen i kommunesektoren gjennom forslag og anbefalinger, benchmarking, utvikling av veiledningsmateriell, etablering av nettverk for erfaringsutveksling osv.

3.1 Interessearbeid

Kommunene og fylkeskommunene skal få ivaretatt sine interesser i IKT-politiske og IKT-strategiske spørsmål

Staten legger en rekke føringer for bruk av IKT i kommunenes arbeid med modernisering og effektivisering av forvaltning og tjenesteproduksjon. Det skjer gjennom revisjon og utvikling av lov- og regelverk, utarbeiding av standarder og kravspesifikasjoner, utredninger, handlingsplaner og stortingsmeldinger samt ulike forsøks- og finansieringsordninger. Samtidig arbeider flere interesseorganisasjoner på leverandørsiden for å påvirke statens politikk på IKT-området. Det er behov for å styrke interessearbeidet både i forhold til staten og leverandørene. Særlig viktig er dette i forhold til oppfølgingen av Regjeringens eNorge-plan, Arbeids- og administrasjonsdepartementets strategi for IKT i offentlig sektor og stortingsmeldingen om bredbånd.

Områder hvor det er nødvendig med et betydelig engasjement fra KS/kommunesektoren er bl.a.:

- Gjenbruk og tilgjengeliggjøring av offentlige data, herunder utvikling av felles prispolitikk for offentlig informasjon
- Standardisering og krav til grensesnitt for å sikre kompatibilitet mellom IKT-løsninger på ulike forvaltningsnivåer
- Utvikling av krav og retningslinjer for PKI og samordning av offentlige prosjekter og tiltak mht. bruk av digital signatur
- Planlegging, finansiering og utbygging av infrastruktur for bredbånd og utvikling av bredbåndsanvendelser
- IKT-løsninger i tilknytning til offentlige servicekontorer (OSK) og planlagt samordning av arbeidsmarkedstiltak, trygdeordninger og sosialtjenester (SATS)

Tiltak: Etablere kompetansenettverk

Målsetting:

Styrke interesse- og utviklingsarbeidet gjennom etablering av nettverk med ressurspersoner i kommunesektoren

KS' interessearbeid på IKT-området må forankres i kommunenes behov og erfaringer. Dette kan best skje gjennom aktiv medvirkning fra medlemmene, bl.a. ved etablering av et kompetansenettverk som kan bistå KS sentralt i interessearbeidet.

Tiltak: Etablere samarbeidsorgan med staten for koordinering av IKT-utviklingen i offentlig sektor

Målsetting:

Bidra til utvikling av felles mål og strategier og iverksetting av tiltak for å sikre elektronisk samhandling på tvers av forvaltningsnivåene

Effektiv elektronisk samhandling i offentlig forvaltning er avhengig av at kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter har felles mål og at utviklingen skjer noenlunde parallelt. Det er behov for et samarbeidsorgan som kan bidra til å koordinere IKT-utviklingen, kartlegge hindringer og drøfte mål, strategier og aktuelle samarbeidstiltak. Samarbeidsorganet bør etableres av KRD, AAD, NHD og KS i felleskap.

Tiltak: Etablere kontaktforum med leverandørene

Målsetting:

Bidra til gjensidig informasjons- og erfaringsutveksling mellom leverandørene og kommunesektoren

Gode IKT-løsninger er avhengig av et godt samarbeid med leverandørene. Leverandørene må bli kjent med kommunenes og fylkeskommunenes strategier, behov og erfaringer samtidig som kommunesektoren har behov for kunnskap om nye løsninger og produkter. Samarbeid med leverandørene er i tillegg viktig når det gjelder implementering av standarder og felles kravspesifikasjoner. Kontaktforumet bør etableres i samarbeid med IKT-Norge og Abelia.

3.2 Standardisering

***IKT-løsninger** skal utformes slik at effektiv og sikker informasjonsflyt muliggjøres innen og mellom forvaltningsnivåene og mot brukerne*

Utvikling av standarder på IKT-området skjer i hovedsak som en del av markedsutviklingen (de facto standarder). På enkelte områder skjer standardisering på grunnlag av offentlige initiativ, enten internasjonalt eller nasjonalt. Eksempler på offentlig standardisering er PKI (digital signatur) og NOARK (sak/arkiv). På enkeltområder innenfor kommunesektoren er det behov for ytterligere standardisering som ikke uten videre ivaretas av sentrale myndigheter. Det gjelder bl.a. kravspesifikasjoner for kommunale/fylkeskommunale nettsteder, normer for utforming av elektroniske skjemaer og krav til integrasjon mellom ulike IKT-løsninger.



Tiltak: Utvikle kravspesifikasjoner for kommunale nettsteder

Målsetting:
Bidra til harmonisering brukerretting og mindre ressursbruk ved etablering og drift av kommunale hjemmesider.

Satsingen på nettbasert informasjon og -tjenester på alle forvaltningsnivåer betyr at brukerens oppfatning av kvaliteten på og tilgjengeligheten til slike tjenester blir viktigere og viktigere. Kommunen er det naturlige startpunkt for brukere som søker informasjon og tjenester. Derfor er det viktig at kommunale nettsteder er informative og tilgjengelige for alle brukergrupper, også funksjonshemmede. Krav om tilgjengelighet bør innarbeides allerede i kravspesifikasjonene. Det er også viktig at nettstedene bygges opp omkring samme struktur slik at det er enkelt å orientere seg på ulike nettsteder, jfr. LivsIT.

Tiltak: Utvikle kriterier og verktøy for vurdering av kvalitet og tilgjengelighet

Målsetting:
Gjøre det enklere for kommunene å vurdere kvalitet og tilgjengelighet på egne hjemmesider.

Som et ledd i økt oppmerksomhet mot kvalitet og tilgjengelighet til nettsteder er det satt i gang flere initiativer for å måle kvaliteten på tjenestene, bl a med henblikk på at færrest mulig faller utenfor. Evalueringstiltak bidrar til at gode eksempler får økt oppmerksomhet. Aktivitetene kan inspirere til forbedringstiltak. Slik kan en viss standardisering og harmonisering vokse fram ved at flere legger de gode eksemplene til grunn for sin nettstedsutvikling.

I tillegg bør det utvikles kvalitetskriterier, verktøy og veiledningsmaterieell slik at kommuner og fylkeskommuner kan foreta egen evaluering av sine nettstedet.

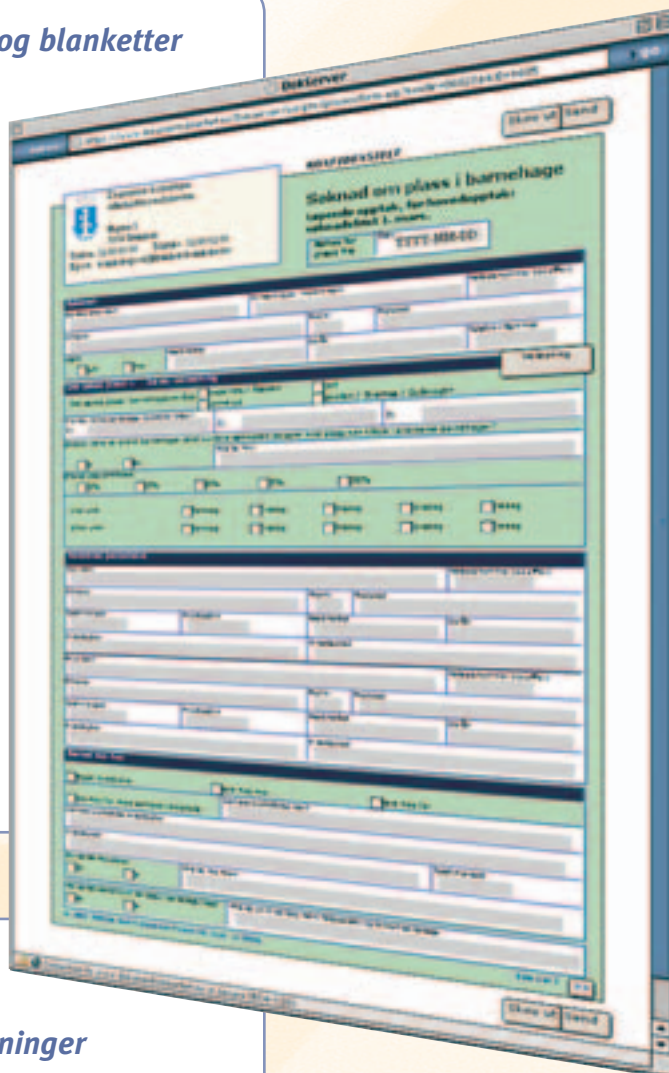
Tiltak: Utvikle maler for kommunale skjemaer og blanketter

Målsetting:

Forenkle utvikling og bruk av elektroniske skjemaer i kommunene.

Mange kommuner har gjort søknadsskjemaer og lignende tilgjengelig på nett. Flere kommuner har lagt ned mye arbeid i å utvikle «sine» skjemaer elektronisk, men det kan være tilfeldig hvilke skjemaer som er tilgjengelig hvor. Det finnes også en rekke skjemaer som er basert på lov- og regelverk som ikke forvaltes av kommunene selv, men som naturlig bør gjøres tilgjengelig på kommunens nettsider. Gjennom etablering av felles skjema-maler som enten er standardisert eller enkelt kan tilpasses lokale behov kan det spares betydelige ressurser.

Det bør etableres en «skjemagruppe» i samarbeid med Kommuneforlaget, som kan ta ansvar for utvikling og formidling av skjema-maler, eventuelt i samarbeid med statlige myndigheter.



Tiltak: Utvikle krav til integrasjon mellom sak/arkiv-systemer og fagsystemer og grensesnitt mot publikumsorienterte portalløsninger

Målsetting:

Standardisere og forenkle kommunikasjon mellom ulike systemer for å sikre gjenbruk av data og muliggjøre automatisert saksbehandling.

Saksbehandlings- og ekspertssystemer, databaser og portalløsninger er ofte levert av forskjellige leverandører. Mangel på krav til integrasjon og sømløs overføring av informasjon og data mellom systemene har gjort det vanskelig å få innført automatisert saksbehandling. Et unntak er geografiske informasjonssystemer og sakssystemer der integrasjonsløsninger er etablert gjennom det såkalte GEOLOK-prosjektet. Ny teknologi gjør det mulig å hente data fra ulike databaser og systemer og presentere informasjonen på en helhetlig måte i et web-grensesnitt.

Det bør vurderes hvordan en i samarbeid med leverandørene kan utvikle krav til systemintegrasjon og presentasjonsverktøy.

Tiltak: Utvikle rabattavtaler for anskaffelse av IKT-utstyr, -programvare og -tjenester

Målsetting:

Sørge for at kommunene og fylkeskommunene oppnår best mulig vilkår for anskaffelser på IKT-området

Kommunesektoren kan bli påført betydelige merkostnader som følge av bortfall av FNS-avtalene, med mindre det etableres alternative ordninger. På grunnlag av fullmakt fra interesserte medlemmer vil KS inngå rabattavtaler med programvareprodusenter for å sikre fortsatt gunstige priser fra produsentleddet. Rameavtaler med leverandører av programvare forutsettes etablert på regional basis på grunnlag av frivillig samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner. Andre områder som nett- og verdikjøpende tjenester, telefoniprodukter og datautstyr blir vurdert etter hvert.

Tiltak: Støtte utvikling og bruk av programvare med åpen kildekode

Målsetting:

Bidra til økte valgmuligheter og lavere kostnader mht. anskaffelse og bruk av programvare

Enkelte leverandører har tilnærmet monopol for sine produkter innenfor kommunesektoren. Det gjelder særlig innenfor kontorstøtteprogrammer, operativsystemer for PC, databasesystemer og nettlesere. Monopoler kan bidra til å hemme utviklingen når det gjelder kvalitet og innovasjon og gi generelt høyere priser. Derfor er det i flere land tatt initiativ til bruk av åpen programvare i offentlig forvaltning. KS vil støtte utvikling og bruk av åpen programvare, fortrinnsvis i samarbeid med sentrale myndigheter.

3.3 Kompetanseutvikling

Kommunene skal hver for seg eller i samarbeid med andre ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne utarbeide IKT-strategi, analysere behov og foreta fornuftige valg av løsninger.

IKT-utviklingen skjer raskt. Selv ikke store organisasjoner som avsetter betydelige ressurser til å holde seg orientert, greier alltid å vurdere hvilke teknologi-anvendelser som virkelig er egnet til å støtte opp om strategiske virksomhetsmål.

Kommuner og fylkeskommuner er komplekse organisasjoner som anvender IKT til mange ulike formål. Det er nødvendig at kommunene har kompetanse til å forstå/se hvilke muligheter IKT gir innen egne virksomhetsområder og evne til å bruke denne innsikten i strategisk planlegging, virksomhetsstyring, innovasjon, organisasjons- og forretningsutvikling samt evne til å vurdere hvilke teknologier som er «levedyktige». Kommunene må skille kompetente og seriøse leverandører fra de mindre kompetente og seriøse, og kunne anskaffe løsninger og tjenester på en profesjonell måte (riktige kravspesifikasjoner, riktige avtale- og forretningsmessige krav kombinert med evne til å utnytte markedsmekanismene). Kommunene må også ha styrke til å være en likeverdig samarbeidspartner med leverandører i leveranse- og gjennomføringsfasen.

Kompetansenivået i kommunene er varierende. Særlig de mindre kommunene har problemer med å skaffe seg kompetanse til å vurdere kompliserte IKT-spørsmål. Ofte blir beslutninger i realiteten overlatt til konsulenter og leverandører. Derfor er det nødvendig å iverksette tiltak som kan bidra til økt kompetanse. Dette kan skje både gjennom opplæring, etablering av fora for erfaringsutveksling og kunnskapsoverføring og veiledning/rådgivning. Staten bør som ledd i arbeidet med modernisering av offentlig sektor bidra økonomisk til etablering av ordninger som kan styrke kompetansenivået i kommunesektoren.

Tiltak: Etablere verktøykasse og veiledningsmaterieil for benchmarking og strategiutvikling

Målsetting:

Bidra til at kommunene kan analysere egen virksomhet og utvikle IKT-strategi tilpasset egne behov

Mange kommuner vil kunne ha nytte av felles verktøy for å kartlegge og analysere virksomheten og utvikle strategi og handlingsplan for hvordan forvaltning og tjenesteproduksjon kan effektiviseres og kvalitetsforbedres ved bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. Verktøykassen kan bestå av metoder og database for benchmarking og sammenligning med andre kommuner, metoder for kartlegging og analyse av egen virksomhet og veiledning i utvikling av strategi og handlingsplan.

Tiltak: Etablere IKT-forum for kommunesektoren

Målsetting:

Etablere arenaer for erfaringsutveksling og kompetanseutvikling

Formålet er først og fremst å bidra til formidling av erfaringer og kunnskap om strategiutvikling, elektronisk samhandling, organisasjonsutvikling, nyttige løsninger mv.


IKT-forumet bør være tilgjengelig på web, samtidig som det tas sikte på å etablere regionale nettverk og utviklingsverksteder. Primære målgrupper for forumet bør være administrative ledere og IKT-ansvarlige i kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskaper. Et særlig aktuelt satsingsområde er bredbåndsutbygging og bredbåndsanvendelser.

Tiltak: Etablere konsulentteneste for kommunesektoren på IKT-området

Målsetting:

Tilby kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskaper nøytral, leverandøruavhengig rådgivning

Undersøkelser tyder på at det er behov for en uavhengig rådgivningstjeneste overfor kommuner, fylkeskommuner og kommunale/interkommunale selskaper, særlig når det gjelder strategiutvikling og styring av kompliserte IKT-prosjekter. En eventuell konsulentteneste bør kobles til etablering av verktøykasse og veiledningsmaterieell for benchmarking og strategiutvikling samt utvikling av IKT-forum jfr. forslag ovenfor.



Kommunenes Sentralforbund
Haakon VII's gt. 9
Postboks 1378 Vika · 0114 Oslo
Tlf. 24 13 26 00 · Faks 22 83 22 22
E-post: ks@ks.no · Internett: www.ks.no

2000 eks/juni 2003
Konsulent: Pharos as
Grafisk form: Graf as
Foto: Samfoto/Digital Vision
Trykk: M. Seyfarths trykkeri as