



KS FoU 154020

# Framtidig organisering av IKT- samordning i kommunesektoren

– En utredning for KS

Mai 2015



AGENDA  
KAUPANG





## Innholdsfortegnelse

<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>5</b>
<b>SUMMARY IN ENGLISH</b> .....	<b>8</b>
<b>1. BAKGRUNN</b> .....	<b>11</b>
1.1 Om dokumentet .....	11
1.2 Oppdragets mandat.....	11
<b>2. OPPDRAGSGJENNOMFØRING OG METODE</b> .....	<b>13</b>
2.1 Gjennomføring .....	13
2.2 Dokumentgjennomgang .....	13
2.3 Intervjuer .....	15
<b>3. UTFORDRINGSBILDET</b> .....	<b>17</b>
<b>4. FUNN</b> .....	<b>20</b>
4.1 Om KommlIT-programmet .....	20
4.2 Programmets leveranser .....	22
4.2.1 Utviklingsoppgaver .....	23
4.2.2 Forvaltning.....	28
4.2.3 Drift.....	30
4.3 Erfaringene så langt, og behovene videre .....	31
4.4 Samordning mot staten.....	35
4.5 Synspunkter på organisering og tilknytningsform .....	37
<b>5. ANALYSE OG VURDERINGER</b> .....	<b>39</b>
5.1 Hvordan løse oppgavene framover? .....	39
5.1.1 Overordnet om erfaringene og forventningene videre .....	39
5.1.2 Roller og oppgaver .....	40
5.1.3 Kapasitet, kompetanse og gjennomføringsevne.....	43
5.1.4 Samarbeid med staten.....	44
5.1.5 Styring og forankring.....	46
5.2 Kriterier for valg av organisasjonsform .....	47
5.3 Hvem skal eie virksomheten? .....	49
5.4 Selskap som organisasjonsform .....	50

5.4.1	Generelt om bruk av selskaper i det offentlige .....	50
5.4.2	Interkommunalt selskap, eid av kommuner og fylkeskommuner i fellesskap .....	51
5.4.3	Statsforetak, eid av KMD .....	52
5.4.4	Aksjeselskap eid av KS, eller av KS og KMD i fellesskap .....	54
5.4.5	Stiftelse .....	55
<b>5.5</b>	<b>Interesseorganisasjon som organisasjonsform.....</b>	<b>55</b>
5.5.1	Program.....	56
5.5.2	Linjeenhet i KS.....	58
5.5.3	Ny, egen medlemsorganisasjon under KS-paraplyen .....	60
<b>6.</b>	<b>JURIDISKE FORHOLD .....</b>	<b>62</b>
<b>7.</b>	<b>FINANSIERING.....</b>	<b>63</b>
<b>8.</b>	<b>ANBEFALING .....</b>	<b>67</b>

## Sammendrag

Denne utredningen har vurdert hvordan arbeidet med IKT-samordning bør organiseres etter avslutningen av nåværende Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT). Et konsulentteam fra A-2 Norge AS, Agenda Kaupang AS og Advokatfirmaet Føyen Torkildsen har gjennomført oppdraget, som dels har omfattet gjennomgang av eksisterende dokumentasjon, vurdering av KommITs leveranser og intervjuer og samtaler med relevante interessenter. Formålet med utredningen har vært å bidra til et beslutningsunderlag for KS' styrende organer.

KommIT har på kort tid oppnådd mye, selv om det bare er en sped start. Det er en overveiende positiv holdning blant informantene til at KommIT ble etablert, men det er også de som mener forventningene ikke er blitt innfridd. Behovet for samordning og sentrale grep synes å være stort i sektoren; dette er det stor enighet om. Vi registrerer også at mange deler oppfatningen at det er stadig viktigere å finne nasjonale løsninger, i tett samarbeid med staten. En sentral del av dette er at kommunesektorens interesser i sterkere grad må komme i inngrep med og påvirke de statlige sektorenes digitaliseringsinitiativ. Det trengs en sentral aktør med riktig kompetanse, legitimitet og kapasitet for å orkestrere et slikt samarbeid på nasjonalt nivå.

Informantene ønsker en sentral enhet også i det videre. Det er imidlertid enighet om at satsingen i det videre må være vesentlig større enn det KommIT har representert. Dette synes det også å være betalingsvillighet for i sektoren. Det er samtidig viktig at satsingen er godt forankret i kommunene, og at behov og prioriteringer underlegges en helhetlig styring. Flere informanter påpeker at skillet mellom KommIT-programmet og KS' øvrige arbeid med digitalisering har vært uklart og til dels forvirrende.

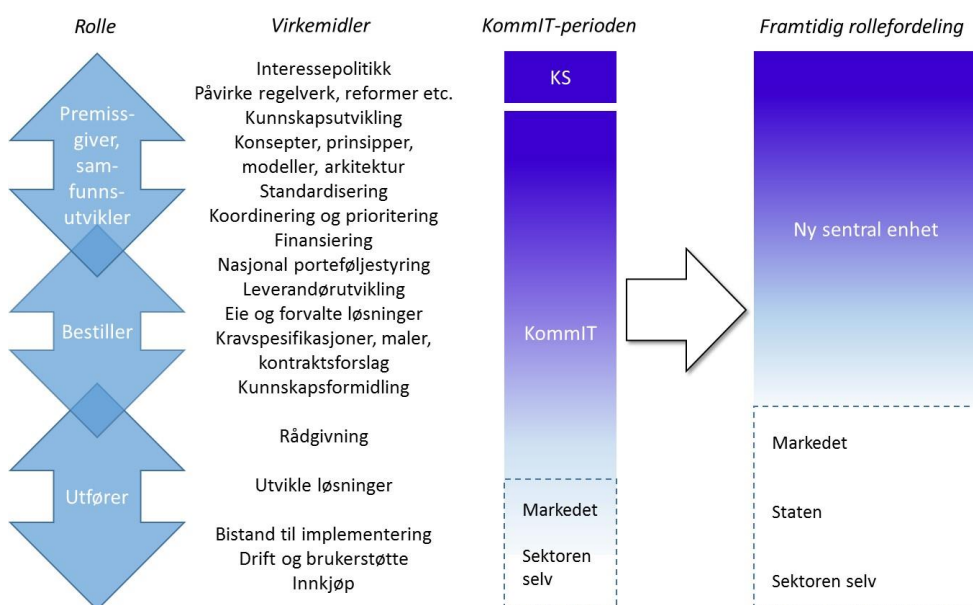
KommIT-programmet har fått på plass KS SvarUT som felleskomponent, og har etablert KS Læring som en felles plattform for kurs og deling av informasjon og løsninger i sektoren. Et økende antall kommuner og fylkeskommuner er brukere av disse løsningene. Videre har KommIT etablert overordnet arkitektur, spesifikasjoner av grensesnitt, maler, verktøy, veiledere etc. På plan- og byggesaksområdet har KommIT fått på plass kravspesifikasjoner og standarder som kommuner kan benytte som anbudsgrunnlag. Våre informanter påpeker at behovene er mange framover, både med hensyn til å forvalte og videreutvikle det KommIT allerede har tatt fatt på og med hensyn til digitaliseringen av nye tjenesteområder. På helse- og omsorgsområdet er det foreløpig gjort lite for å samordne mellom kommunene og med staten. Innen skole- og oppvekstområdet er det også betydelige behov. På noen områder bærer statlige utviklingsplaner bud om et betydelig aktivitetsnivå de neste årene. Helsedirektoratets arbeid med å planlegge realiseringen av forslagene i Meld. St. nr 9 (2012-2013) *En innbygger – en journal* er eksempel på dette.

Fra mindre kommuner merker vi oss en forventning om en sentral aktør som er nokså operativ og tilgjengelig. Våre funn indikerer likevel at kommuner og fylkeskommuner

først og fremst er i behov av en sentral strategisk aktør, og i mindre grad en operativ enhet som utvikler ting og bistår kommuner med innkjøp, implementering etc. Samordningsarbeidet er langsiktig og omfatter f.eks. arbeid med IKT-arkitektur som i liten grad er synlig eller oppleves som direkte nyttig på kort sikt – selv om arbeidet er helt avgjørende for samhandling i sektoren, for interoperabilitet med statlige løsninger og for en langsiktig leverandørutvikling.

Den sentrale enheten må ha regi på samordningsarbeidet i sektoren og ivareta samarbeidet med staten – dels på vegne av, dels i samarbeid med kommuner og fylkeskommuner. I tillegg må enheten kunne forvalte kunnskap, standarder, spesifikasjoner og veiledningsmaterieell som er utviklet. Når det gjelder forvaltningen av felleskomponenter og –løsninger blir det viktig å finne modeller hvor man i størst mulig grad unngår å binde opp ressurser i operative oppgaver. Der det er mulig bør kommunesektoren få statlige aktører til å ivareta forvaltningsoppgavene. Alternativt kan enkeltkommuner og fylkeskommuner ta en rolle på vegne av fellesskapet. På nasjonalt nivå er det viktig at utviklingen av felleskomponenter og –løsninger underlegges en helhetlig porteføljestyring, som er styrende for prioritering av nye prosjekter, vedlikehold og videreutvikling av eksisterende fellesløsninger og for samarbeidet med staten.

Figuren nedenfor viser hvilken rolle og oppgavemessig profil en sentral enhet bør få:



Vi har vurdert ulike organisasjonsformer for en sentral enhet, men anbefaler at samordningsarbeidet organiseres som et eget område (Digitalisering) i KS, med en områdedirektør som rapporterer til KS' øverste administrative ledelse. Virksomheten vil inngå i KS' ordinære virksomhet og styringsstruktur, hvilket innebærer at mål,

strategier og planer utformes i en helhetlig kontekst og inngår i øvrige planverk og avpasses mot disse. For å forankre KS' arbeid og for å styrke involveringen og forpliktelsen fra kommuner og fylkeskommuner, foreslår vi at det etableres et *strategisk fagråd* på digitaliseringsfeltet, som kan understøtte det løpende arbeidet i den nye enheten.

Den nye enheten skal representere et samlet, faglig sterkt «digitaliseringsmiljø» som et naturlig kontaktpunkt for samordningsarbeidet i sektoren og for samhandling og samarbeid med staten. Utad vil KS' digitaliseringsarbeid med en slik organisering framstå enhetlig og høyt posisjonert. Dette gir et godt utgangspunkt for å ivareta rollen som strategisk samarbeidspartner og premissleverandør overfor staten, for samarbeid med Difi og andre nøkkelaktører på statlig side, som samordnende aktør for kommunenes digitaliseringsarbeid, og som sentral premissleverandør for kommunesektoren også overfor leverandørmarkedet.

Kostnadene for samordningsenheten vil være på ca. 30 mill. kr pr år, etter en gradvis opptrapping over 2-3 år. Kostnadene bør vurderes dekket inn gjennom en økning i KS' medlemskontingent, og vil da tilsvare en økning i kontingenten på drøyt 3 kr pr innbygger. Vi foreslår i utgangspunktet at både kommuner og fylkeskommuner bidrar til finansieringen, men tar ikke stilling til fordelingen mellom disse. Vi tar heller ikke stilling til om det skal være ulik betaling for små og store kommuner.

Forutsatt den rolle og karakteren av de oppgaver vi tillegger enheten, ser vi ingen vesentlige juridiske utfordringer knyttet til den nye enheten.

Vår anbefaling omfatter også noen råd til staten:

- Difi styrker sin rolle på området, og tar større ansvar for å være et statlig koordineringspunkt for digitaliseringsinitiativ i sektorene.
- Skate og veikartet for felleskomponenter i enda større grad tar hensyn til kommunesektorens behov.
- Utredningsinstruksen revideres slik at hensynene til kommunenes digitaliserings- og integrasjonsutfordringer – og krav til konsekvensutredninger på dette området – omfattes på en mer eksplisitt måte.
- Veilederen «Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner» (KRD, H-2186) revideres slik at rådene som gis i større grad mer eksplisitt også dekker digitaliseringsområdet.
- Dersom det etableres en ny kvalitetssikringsordning for statlige digitaliseringsprosjekter med budsjett på under 750 mill. kr bør det i formålsformuleringene og metodikk innarbeides eksplisitte krav til vurdering av konsekvenser for kommunesektoren ved forslag til nye statlige digitaliseringsprosjekter.

## *Summary in english*

A-2 Norway, in cooperation with Agenda Kaupang and Føyen Torkildsen, has conducted a study on “The future organization of the coordination of digitization in municipalities and county administrations”, as the current KommIT program is ending this year. The method has been a review of existing documentation, evaluation of the deliveries from the KommIT program, and semi-structured interviews with relevant stakeholders.

The KommIT program has achieved a lot, even though in many informants' eyes it is a meager beginning. The informants have predominantly a positive attitude to the establishment of the program in 2012, but there are also those who are disappointed because they had bigger expectations. Almost everyone agree on the need for further coordination and central measures in the digitization efforts in this part of the public sector. We note also that many share the view that it is increasingly important to find national solutions, in close cooperation with the government. A key part of this is that the municipal sector's interests and digital agendas should influence on the different governmental sectors' many digitization initiatives – and vice versa. The municipalities and county administrations need a central actor with the relevant expertise, legitimacy and not at least capacity, to orchestrate such a cooperation at the national level.

Our informants want a central unit also in the future. However, there is a consensus that the efforts must be substantially greater than the present KommIT program. They also seem to be willing to pay for this. Further, the priorities and activities in the central unit must most importantly be well rooted in the municipalities and counties. However, several informants point out that the distinction between the KommIT program and KS' efforts in the area of digitization policies and positions has been somewhat confusing.

KommIT has developed KS SvarUT as a shared messaging service, and KS Learning as a shared platform for content management and sharing in the municipal sector. Moreover, KommIT has established an overarching ICT architecture, some specifications of interfaces, templates, tools, guidelines etc. In the area of planning and building matters, KommIT and the relevant national authorities have specified requirements and standards that municipalities can use in their tender documents. Our informants point out that there must be put a lot of effort in managing and developing the services and deliveries KommIT already have in place. Further, there are many more service areas to be digitized in municipalities and counties. In the health and care service areas, for instance, there is a lot of coordination to be done between municipalities and between the local (municipalities) and the central level (hospitals, health government bodies). Within the education sector, there are significant needs, as well. In some areas, the central government digitization plans entail a substantial level of activity in the municipal sector for the years to come.



From smaller municipalities, we note an expectation of a central body with operational capacity and availability. Yet, our findings indicate that local and regional authorities are primarily in need of a central strategic actor and to a lesser extent an operational unit that could assist in procurement and ICT implementation matters. The role of a strategic oriented unit includes the development of standards and ICT architecture. This kind of work is hardly considered to be directly useful (especially for small municipalities) – even if it is indeed crucial for interoperability, data flow, user-centric services, scalability and the long-term development of an ICT industry efficiently able to underpin the digitization of public sector.

The central unit must orchestrate the coordination efforts in the sector, and be able to cooperate with the national government - on behalf of, and in partnership with, local and regional authorities. In addition, the unit must be able to manage common knowledge, standards, specifications and guidelines that are developed. Regarding the management of shared ICT services and components, it is of great importance that the arrangement imply as few operational responsibilities as possible for the central unit, avoiding tying up resources. Whenever possible, the sector should arrange for national government bodies to take the responsibility for the ownership and management of nationally shared ICT services and components. Alternatively, individual municipalities and county administrations should take a governance role on behalf of the entire municipal sector. At the national level, the governance model should include the portfolio management of shared services, components and solutions, governing the prioritization between new initiatives, the maintenance and further development of existing shared services and solutions, and the cooperation with relevant national government agencies on ICT architecture, common shared services, standards and interface specifications.

We have considered several alternatives for the organization of a central entity. We recommend the establishment of a new, large department (Digitization area) in KS, led by a vice president. The department will be included in KS' ordinary operations and management structure. Thus, objectives, strategies and plans for the department will be defined in a political and holistic context, and well adapted to other areas in KS. To further anchor the work of the department, and to strengthen the involvement and commitment of local and regional authorities, we propose the establishment of a strategic advisory board – which can support the ongoing priorities on a short-term basis.

The establishment of the new department will lay the ground for a more unified and better-positioned effort in the area of digitization. It will provide a good starting point for discharging KS' role as a strategic partner and a counterpart to the government. This includes a targeted cooperation with Difi and other key governmental bodies, being an efficient coordinator of digitization of municipals and county administrations, and setting the agenda for the relevant market players.

The costs for running the coordination unit will be approximately 30 mill. NOK per year, and should be considered financed through an increase in KS' membership contingent. The amount corresponds to an increase in the contingent of about 3 NOK per inhabitant. We suggest that both local and regional authorities contribute to the funding, but do not consider any specific distribution of the costs between them. The same goes for whether or not there should be any differentiation between small and large municipalities.

Assuming the role and nature of the specific tasks, we see no significant legal challenges related to the new unit.

Our recommendation also includes some advice to the government:

- As a central government agency in the actual field, Difi should strengthen its role, taking greater responsibility for the coordination of digitization initiatives in the different governmental sectors.
- SKATE and the roadmap for public shared ICT services and components should take into account the municipal sector's needs, even more than today.
- Relevant guidelines, instructions and legal instruments regulating reforms and other extensive governmental initiatives should more explicit address the concerns for municipalities' and counties' digitization and possible integration and interoperability challenges following the reforms and initiatives.
- In relevant quality assurance schemes for government digitization projects and proposals of such projects, the methodology should explicitly include the evaluation of the implications for the digitization in the municipal sector.

# 1. Bakgrunn

## 1.1 Om dokumentet

Denne rapporten redegjør for hvordan kommunesektoren kan organisere arbeidet med IKT-samordning etter avslutningen av det nåværende Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT) som har pågått i årene 2012-2015. Bak utredningen som er gjennomført på oppdrag fra KS, står A-2 Norge, Agenda Kaupang og Føyen Torkildsen. Rapportens vurderinger og konklusjoner står helt og holdent for deres regning.

Målgruppe for utredningen er først og fremst KS og KS' styrende organer, men også kommuner, fylkeskommuner og andre interessenter – herunder berørte departementer og andre deler av statsforvaltningen.

Utredningen vil inngå som en del av beslutningsunderlaget for KS' anbefalinger til Hovedstyret om hvordan det utviklings- og samordningsarbeidet som er igangsatt gjennom KommIT-programmet skal videreføres etter 2015.

Utredningens kapittel 1 gjengir bakgrunn og mandat for oppdraget. Kapittel 2 redegjør for metode og hvordan oppdraget er gjennomført. I kapittel 3 omtaler vi utfordringsbildet for digitaliseringsarbeidet i kommunesektoren fremover, i kapittel 4 beskriver vi de funn og observasjoner som er gjort under oppdraget, mens vi i kapittel 5 drøfter funnene og hvordan de viktigste oppgavene bør løses på mer permanent basis – og hvilke organiseringsalternativer vi ser for oss som mest aktuelle for å løse oppgavene på en effektiv måte. I kapittel 6 og 7 drøfter vi juridiske forhold og hvordan forslaget skal finansieres. I kapittel 8 gir vi vår anbefaling til KS.

## 1.2 Oppdragets mandat

Oppdraget har vært styrt av mandatet KS har gitt. Slik det er formulert i kontrakten skal oppdraget kunne ut i et «grunnlag for en vurdering av i hvilken form aktivitetene til Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT) skal videreføres på permanent basis».

Det har vært forutsatt at oppdraget skal gjennomføres i form av følgende seks arbeidspakker:

1. Utviklingsoppgaver for KommIT: Hva har KommIT så langt satt i verk, hva er resultatene av det, og hva er naturlige utviklingsoppgaver framover i lys av erfaringene? Dagens mandat for KommIT – bør det endres?
2. Driftsoppgaver: hva har KommIT så langt utviklet som det er behov for drift av, hva er erfaringene og hva er naturlige driftsoppgaver framover?

3. Forvaltning: hva forvalter KommIT i dag, hva er erfaringene og hva er det naturlig at forvaltes av hvem i framtiden?
4. Hva slags organisering er mest hensiktsmessig, med tanke på de oppgavene som skal løses?
5. Juridiske forhold i de ulike organisasjonsmodellene, særlig med tanke på muligheten for å etablere innkjøpssamarbeid, jfr. NDLA-saken i ESA.
6. Finansiering: Hvordan finansiere en permanent virksomhet slik at behovet for forutsigbare rammebetingelser ivaretas? Dagens program finansieres ved kommunal innbetaling, basert på frivillighet, samt søknad til KMD og andre statlige etater.

Det har vært en gjensidig forståelse av at arbeidspakke 4-6 er hovedleveransen i oppdraget, og at konsulentene skal drøfte og vurdere minimum to alternativer til organisering, eierskap og finansiering.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen av oppdraget har det vært forutsatt at konsulentene skal gjennomføre følgende aktiviteter:

- To workshops; der den første skal fokusere på drøfting og forankring av mulige kriterier for ulike organisasjonsalternativer; og den andre skal gi innspill til og validering av de mest aktuelle organiseringsalternativene.
- Dokumentstudier/kartlegging av relevante dokumenter.
- Intervjuer med relevante aktører, fra bl.a. KS, KommIT, K10-kommunene, Difi, Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), SKATE, Helsedirektoratet, m.fl. En endelig liste over informanter ble avtalt mellom partene etter oppstart.
- Vurdering av de juridiske aspektene (arbeidspakke 5) ved de organisasjonsalternativene som vurderes. De juridiske resonnementene skal bl.a. foreligge som grunnlag for de organisasjonsalternativene som skal diskuteres i workshop nr. 2.
- I samarbeid mellom partene skal det fortløpende vurderes hvilke arenaer konsulentene bør delta på.

Prosjektet er forutsatt utført av A-2 Norge AS (prosjektleder) i samarbeid med Agenda Kaupang AS og Advokatfirmaet Føyen Torkildsen AS, i tråd med det tilbud som er gitt.

Oppdragsperioden er satt fra oppstart 13. februar til 18. mai 2015, da endelig rapport skal foreligge. Innenfor denne rammen er det avtalt nærmere framdriftsplan og delfrister, jf. endelig framdriftsplan oversendt til KS den 27. februar.

Det har vært forutsatt at konsulentene løpende orienterer og holder kontakt med oppdragsgiver om faglige spørsmål i løpet av oppdragsgjennomføringen. KS har oppnevnt det sentrale rådmannsutvalget som referansegruppe for prosjektet.

## 2. Oppdragsgjennomføring og metode

### 2.1 Gjennomføring

Oppdraget er gjennomført som en tradisjonell, kvalitativ utredning – med innsamling av data og en kvalifisert analyse og drøfting av funnene ut fra noen problemstillinger som oppdragsgiver har ønsket å belyse. Datainnsamlingen har i tillegg til gjennomgang av eksisterende dokumentasjon om og fra KommIT-programmet omfattet intervjuer og samtaler med en rekke interessenter, hvorav mange navngitt og spesifisert av oppdragsgiver i konkurransegrunnlaget eller på oppstartsmøtet 23.02.15.

Selv om utredningen har funnet sted i en fase hvor KommIT-programmet går mot sin avslutning og skal avløses av noe nytt, har den ikke hatt karakter av evaluering (av programmet). Vi har altså ikke gjennomgått programmets mandat og planer og vurdert de faktiske leveransene eller oppgaveutførelsen ut fra disse. I den grad vi har vurdert programmets leveranser har det vært for å belyse målgruppenes behov og oppgaver i en eventuell organisasjon for en videreført satsing.

Oppdraget har vært underlagt KS' kontraktstandard for Utrednings- og dokumentasjonsprosjekt (FoU), med de bestemmelser om rettigheter til og bruk av resultatene som følger av dette.

Gjermund Lanestedt fra A-2 har vært prosjektleder og hovedansvarlig for gjennomføringen av oppdraget. I tillegg har Audun Korsvold fra Agenda Kaupang deltatt i datainnsamling, diskusjoner og rapportskrivning. A-2s Aud Schønning og advokatene Jostein Ramse og Kirill Miazine fra Føyen Torkildsen har bidratt i den prosjektinterne kvalitetssikringen av konklusjoner og anbefalinger.

Oppdraget har i hovedsak vært gjennomført i henhold til forutsetningene omtalt i kapittel 1.2. Datamaterialet består av referater fra gjennomførte intervjuer og samtaler, foruten kopier av relevante dokumenter. I tillegg er det underveis utarbeidet og lagt fram Powerpoint-presentasjoner av funn og foreløpige konklusjoner.

I KS har områdedirektør Trude Andresen vært ansvarlig oppdragsgiver. KS' kontaktperson for konsulentene har vært Hallvard Hoen. Det sentrale rådmannsutvalget har fungert som referansegruppe for prosjektet.

### 2.2 Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått dokumentasjon om programmet, og skriftlige leveranser fra programmet. Vi har også gjennomgått tidligere konsulentutredninger som vedrører KommIT-programmet. Størstedelen av dokumentasjonen har vært åpent tilgjengelig eller er stilt oss til rådighet av oppdragsgiver.

De mest sentrale dokumentene vi har gjennomgått er følgende:

- Høringsvar fra en rekke aktører (inkludert fylkestyrer rådmannsutvalg og enkelte kommuner og fylkeskommuner) vedrørende KS' notat om IKT-samordning i kommunesektoren, februar-mars 2012.
- Rådmannsutvalgs- og Hovedstyresak i forbindelse med opprettelsen av KommIT-programmet, juni 2012.
- Styringsdokument for KommIT. Notat. KS, 2012.
- *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor – Utfordringer og muligheter med IKT-styring og IKT-samarbeid*. Rapport. Devoteam daVinci, 2011.
- *Felles organisering av IKT-området i kommunesektoren*. Rapport. Rambøll og Ekor, 2011.
- *KS' interessepolitiske posisjoner på digitaliseringsområdet*. Notat. KS, 2013.
- *Modeller for samordnet IKT-utvikling i kommunesektoren*. Rapport. Rambøll, 2014.
- Brev til kommuner og fylkeskommuner om kontingent for finansiering av programmet, 2014 og 2015.
- *Handlingsplan 2013*. Notat. KommIT, 2013
- *Arbeidsplan 2014-2015*. Notat. KommIT, 2014.
- *Visjon, ambisjon og strategi for felles kommunal IKT-arkitektur*. Notat. KommIT, 2014.
- *Styringsmodell. Felles kommunal IKT-arkitektur*. Notat. KommIT, 2014.
- Samarbeidsavtale mellom KS KommIT og Kartverket om aktiviteter rettet mot digitalisering av plan- og byggesaksprosessen. 2014.
- Søknader om økonomisk støtte til programmet i 2013, 2014 og 2015, til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Helse- og omsorgsdepartementets brev til Helsedirektoratet i desember 2014, vedrørende «Oppdrag om utredning av styrket gjennomføringsevne for IKT-utvikling i helse- og omsorgstjenesten», hvor direktoratet bl.a. bes om å innlede et samarbeid med KS.
- Budsjett for KommIT, 2014.
- Saksframlegg til KommIT-programstyrets møter 2012-2015.
- Referater/protokoller fra KommIT-programstyrets møter 2012-2014.
- Orientering til Hovedstyret vedrørende status for KommIT, oktober 2014.
- Hovedstyresak vedrørende langsiktig samordning av digitalisering i kommunal sektor, desember 2014.
- Gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner. Notat. KommIT, 2014.
- Diverse materiale/informasjon på KS Læring, herunder omtale av KS Læring.

I tillegg har også vår oppdragsgiver KS vært tilstede i en rekke fora hvor temaet har vært diskutert, og har stilt notater fra disse diskusjonene til vår rådighet. Vi har således fått ta del i referater og notater fra:

- Innspill fra rådmann i Hurum, Georg Smedhus, til KS Buskerud (15.02.15)
- Referater/notater fra møter i rådmannsutvalgene i Buskerud (20.02.15), Oppland (13.03.15), Vestfold (10.04.15), Telemark (17.04.15) og Hordaland (28.04.15)
- Referater/notater fra møte i hhv. Fylkesordførerkollegiet (18.03.15), Fylkestyremøtet Hedmark og Oppland (19.03.15), Fylkestyret i Akershus (26.03.15) og Fylkestyret i Agder (13.04.15)
- Referat og presentasjon fra møte i KS Storbynettverk (07.04.15)
- Innspill fra daglig leder i IKT Agder IKS, Kjetil Nyhus (13.04.15)
- Innspill fra Kongsbergregionen, v/ Kjetil Gulsrud Lundemoen (08.05.15)

Oppdragsgiver har derved bidratt til å utvide «rekkevidden» i datainnsamlingen.

## 2.3 Intervjuer

Vi har gjennomført en lang rekke semi-strukturerte intervjuer og samtaler med miljøer og enkeltpersoner. Fokus har vært på om det er behov for en sentral enhet eller sentralt engasjement også i tiden fremover, hva som vil være de viktigste oppgavene til en slik sentral enhet – og hvordan den i så fall bør organiseres.

Vi har gjennomført intervjuer eller samtaler med følgende miljøer og personer:

- KommIT-sekretariatet v/ Michael Pande-Rolfsen, Astrid Øksenvåg, Camilla Glasø, Aleksander Øines, Rune Sandland, Lars Sverre Gjølme, Kirsti Kierulf (avgått leder)
- KommITs programstyre v/ Arild Sundberg (Oslo kommune), Marit Elisabeth Larsen (Giske kommune)
- KS v/ fung. avdelingsdirektør Line Richardsen
- Bergen kommune v/ Kjetil Århus
- Midt-Telemarksrådet v/ Erling Rønnekleiv
- Østre Toten kommune v/ Andre Alves
- Drammenregionens IKT (DIKT) v/ Arne Hvidsten
- Sør-Trøndelag fylkeskommune v/ Glenn Paulsen
- Direktoratet for forvaltning og IKT v/ Tone Bringedal, Frode Danielsen og Jens Nørve
- Altinn v/ Roger Stenbakk Olsen
- Kartverket v/ Kåre Kyrkjeeide
- Direktoratet for byggkvalitet v/ Ketil Krokstad
- Olaug Nesheim, 5b.no (konsulent for Direktoratet for byggkvalitet)
- Helsedirektoratet v/Christine Bergland
- Helsedirektoratets prosjekt «En innbygger, en journal», v/ Roar Olsen, Norunn Saure, Are Muri, Gunnar Bakken
- IKT-Norge v/ Heidi Austlid, Roger Schjerva

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet v/ Lars Bjørgan-Schrøder, Asbjørn Seim, Espen Sjøvoll

I tillegg har vi ved flere anledninger hatt samtaler med oppdragsgiver v/ ulike personer i linjen – heriblant Trude Andresen, Line Richardsen, Hallvard Hoen – samt administrerende direktør Lasse Hansen og øvrig ledergruppe i KS.

Vi har også hatt møter med flere fora – dels som en del av datainnsamlingen, dels for å forankre arbeidet og forberede viktige aktører på de avgjørelser som vil komme til å bli tatt i kjølvannet av vår utredning. Vi har således deltatt på følgende arenaer og samlinger, med forberedte presentasjoner og påfølgende diskusjoner og innspill:

- Møte med K10-kommunene, 04.03.15
- Fylkeskommunalt IT-Forum, møte 12.03.15
- Det sentrale rådmannsutvalget, møte 25.03.15
- Felles fylkestyremøte for BTV-fylkene, Lampeland 23.04.15
- Møte i programstyret for KommIT, 17.04.15
- Uformelt møte med Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 24.04.15
- Møte med K10-kommunene, 30.04.15

Vi har også fått korte synspunkter pr epost fra et par personer underveis i arbeidet:

- Arild Haraldsen (konsulent og skribent i Digi.no)
- Eirin Folde (prosjektleder «Digital døgnåpen forvaltning», Fosen Regionråd)

Fra Petter Müller ved A-2s søsterselskap A-2 AS i Danmark har vi innhentet opplysninger om organiseringen av det danske KLs datterselskap Kombit AS. A-2 Danmark har omfattende oppdrag for Kombit. Til forskjell fra KommIT-programmet driver Kombit forretningsmessig, men har også noen av de sentrale fellesskapsoppgavene som vårt hjemlige program har adressert.

Konsulentene har til slutt også hatt møter med ulike personer hos oppdragsgiver, som ledd i forberedelser til møter/presentasjoner eller for å diskutere ulike forhold mer bredt. De planlagte workshopene har vært erstattet med møter og samtaler hvor vurderingskriterier og modellalternativer har blitt diskutert og konsulentene har forankret sine valg. Disse samtalene med oppdragsgiver har vært viktige også for å validere funn vedrørende KS' disposisjoner og forholdet mellom KS' linjeorganisasjon og KommIT som program. Ved to anledninger er konsulentenes funn og foreløpige vurderinger lagt fram og diskutert med KS' ledelse.

Konsulentene har naturligvis også hatt mange diskusjoner internt i prosjektet, hvor ulike forhold er diskutert fra ulike perspektiver. Oppdraget har vært av begrenset omfang, men noen av de temaene som oppdraget reiser er komplekse. Det har derfor vært nyttig å være en prosjektgruppe med konsulenter av så vidt sammensatt bakgrunn (IT-politikk, e-forvaltning, organisasjonsutvikling, jus, rådmannserfaring).



### 3. Utfordringsbildet

Som bakteppe for utredningens tema trekker vi her innledningsvis opp noen overordnede utfordringer knyttet til digitaliseringen i kommunesektoren.

Digitaliseringen i samfunnet går raskt, dels som resultat av en teknologisk utvikling og det mulighetsrommet denne skaper, dels som resultat av en ønsket utvikling i retning av større produktivitet og effektivitet i oppgaveløsningen. IKT er en helt avgjørende innsatsfaktor i våre bestrebelser på å opprettholde våre velferdsgoder og et åpent, demokratisk samfunn. Offentlig sektor må tilpasse seg et gjennomdigitalisert samfunn og digitalt kompetente brukere av de offentlige ytelsene og utnytte potensialet dette innebærer – bl.a. for bedre tjenesteutforming, brukerorientering og kostnads-effektivitet.

På mange samfunnsområder er oppgavene delt mellom flere forvaltningsnivåer eller aktører og fordrer ulike former for samhandling for at tjenesten eller ytelsen samlet sett skal være kostnadseffektiv og tilfredsstillende brukernes behov. Digitaliseringen av offentlig sektor må naturligvis ta hensyn til dette, slik at god informasjonsflyt og sammenhengende tjenester er mulig å realisere. Den pågående digitaliseringen innen helsesektoren illustrerer dette. For at viktige oppgaver knyttet til folks helse og velferd skal kunne løses på en effektiv, god og trygg måte, fordres samhandling og informasjonsflyt – og derfor også felles standarder og spesifikasjoner av IT-systemer for spesialisthelsetjenesten, sentral helseforvaltning, allmennpraktiserende leger, hjemmesykepleie, kommunale sykehjem og andre deler av primærhelsetjenesten. Tilsvarende behov og utfordringer mellom aktører og forvaltningsnivåer kan en se – om enn kanskje ikke så tydelig som i helsesektoren – også innen andre sektorer, som beredskapssektoren, barne- og familieområdet, plan- og byggesaksområdet, skole- og utdanning, kultursektoren og samferdselsområdet. Det er med andre ord nødvendig å se statlig og kommunal digitalisering i sammenheng.

I tillegg er det behov for å se digitaliseringen på ulike områder i sammenheng. Et elektronisk folkeregister er f.eks. ikke bare et verktøy for å holde orden på innbyggere og drive inn skatt, men en nødvendig komponent for mange andre virksomheters (kommuner, banker, Lånekassen etc.) IT-systemer. En verneverdig bygning er registrert i matrikkelen, men inngår også i oversikter hos vernemyndigheter. Nøddett benyttes til å kommunisere mellom politi, brann og helse, men inngår også som komponent i ressursstyringen mellom ambulansetjeneste, akuttmottak og kommunale legevakter. Digitaliseringen av det offentlige må med andre ord samordnes mellom sektorer, men det mangler styringssystemer for å sikre en slik samordnet digitalisering. Sektoriseringen, det kommunale selvstyret og den tradisjonelle ansvarsdelingen i vårt samfunn er i utgangspunktet hindre for en effektiv digitalisering på samfunnsnivå.

For statlige etater så vel som for kommuner og fylkeskommuner reiser digitaliseringen

også spørsmål om prosjektrisiko og kostnader. Det å gjennomføre digitaliseringen og implementere ny teknologi, nye arbeidsprosesser og nye grenseflater mot innbyggere og næringsliv krever mye av de enkelte virksomhetene. Erfaringene med og kunnskapen om å gjennomføre vellykkede, teknologibaserte omstillingsprosjekter er ofte svært begrenset – i hvert fall i mange små og mellomstore kommuner. I en slik kontekst vil det være fornuftig og regningssvarende å gjenbruke løsninger som andre allerede har tatt i bruk. Særlig for kommuner – som ofte har likeartede oppgaver – er det betimelig å spørre hvorfor ting må løses så forskjellig fra en kommune til en annen. Like fullt ser vi fra noen av de innspill vi har fått fra kommunene i dette utredningsarbeidet at det benyttes mange ulike systemer selv på helt «alminnelige» funksjonsområder som lønns- og økonomiforvaltning.

Et sentralt IT-politisk virkemiddel for å adressere så vel samordnings- som kostnadsutfordringene har vært å identifisere standarder og arkitekturprinsipper som alle skal følge, og dessuten utvikle komponenter, registre og moduler som vedlikeholdes ett sted, og som så benyttes av de ulike IT-systemene som trenger den aktuelle funksjonaliteten. En slik felleskomponent-modell reduserer utviklings- og vedlikeholdskostnadene og integrasjonsutfordringene – samtidig som den bidrar til å muliggjøre interoperabilitet og informasjonsflyt på tvers av systemer.

Leverandørbildet er en særlig utfordring. Kommunemarkedet preges av et svært broket leverandørbilde – fra de veldig store selskapene med internasjonale forgreninger ned til enmannsfirmaer. Ulike kartlegginger viser at det er snakk om hundrevis av leverandører av IT-systemer til norske kommuner. Nå er det ikke slik at en bør sikte mot at alle kommuner benytter de samme IT-produktene – det ville ødelegge markedet og en nødvendig konkurranse og innovasjon. Det er imidlertid ønskelig at produktene er utformet slik at kommunene kan være trygge på deres funksjonalitet, at de lar seg integrere mot eksisterende løsningsportefølje, mot de systemer som benyttes i staten og hos andre relevante samarbeidspartnere - og er bygget slik at de på effektive måter utnytter de relevante felleskomponenter og fellesløsninger som allerede finnes. Slik er det ikke i dag. KS' interessepolitiske ambisjon er at leverandørene involveres og forpliktes til å ta et større ansvar i digitaliseringen av Norge. En del av dette vil være at de tar i bruk åpne standarder, forvaltningsstandarder og felleskomponenter i sine løsninger. En vellykket digitalisering vil imidlertid ikke bare kunne basere seg på at bruk av standarder og felleskomponenter «vedtas» (f.eks. ved lov og forskrift), men vil også kreve mer kompetente kommunale (og statlige) bestillere og en målrettet kompetanseoverføring til og utvikling av leverandørselskapene.

Statlige sektorer har kommet veldig ulikt langt i digitaliseringen; mens etater som tradisjonelt har disponert tunge teknologimiljøer (f.eks. Kartverket, Skatteetaten) i stor grad har digitalisert sine tjenester og egne kjerneprosesser, har andre sektorer fortsatt mye ugjort. I kommunesektoren er bildet tilsvarende ulikt; mens en del mellomstore og store kommuner bruker betydelige ressurser på å modernisere og

digitalisere sine tjenester mot innbyggere og næringsliv, har en del små kommuner det syn at IKT representerer kostnader som de gjerne skulle vært foruten. Mange sliter med ressursituasjonen, svak kompetanse og forankring hos de relevante tjenesteeierne – og mangel på adekvate produkter og leverandører. Ofte er de kommunale lederne lite opptatt av IKT, og lokale «småkonger» får lov til å avgjøre de valg som må tas. Noen kommuner samarbeider om løsninger og investeringer for å oppnå tilstrekkelig kompetanse, innkjøpsmakt og stordriftsfordeler, men de fleste opptrer fortsatt alene.

Denne ulikheten i digital modenhet og bestillerkompetanse på virksomhetsnivå forsterker samordningsutfordringen og gir leverandørene en unnskyldning for å prioritere kortsiktig fortjeneste foran langsiktige hensyn som standardisering og integrasjon. Det bærer også bud om at digital kompetanse – særlig på leder- og mellomledernivå – fortsatt må være et prioritert fellesanliggende både for kommunesektoren og for statlige sektorer.

Det pågår ulike statlige digitaliseringsprogrammer, -prosjekter og -reformer som innebærer nye digitale løsninger – også for kommunesektoren. Det ser imidlertid ut til å være vanskelig for de fleste statlige virksomheter å bidra til at kommunesektoren får til gode løsninger for «sin del» av digitaliseringen på aktuelle områder. Dette handler i stor grad om statens mangel på kompetanse om kommunale behov og de hensyn til kommunal arkitektur, integrasjon og porteføljeforvaltning som må tas i utformingen av regelverk, konseptutforming og spesifisering av IT-systemer. Samtidig som kommunesektoren på mange områder allerede har et digitaliseringssetterslep i forhold til staten, er det også vanskelig for kommunene å komme tilstrekkelig i inngrep med nye digitaliseringsinitiativ fra statlig side. Det er åpenbart at premisene for statlig reformarbeid på digitaliseringsområdet bør vektlegge hensynet til kommunesektoren sterkere enn i dag. Dette gjelder både på utredningsnivå og i den kvalitetssikring som nye prosjektforslag underlegges. Her går utfordringene imidlertid begge veier: statlige sektorer har tilsvarende utfordringer med å få kommunene i tale når de skal utforme nye løsninger. Det er bl.a. dette som aktualiserer behovet for en sentral aktør i kommunesektoren.

## 4. Funn

I dette kapitlet redegjør vi for KommIT-programmet og de øvrige observasjoner og funn som dokumentstudier, intervjuer og samtaler har gitt oss.

### 4.1 Om KommIT-programmet

KS' Hovedstyre vedtok i 2013 «Digitaliseringsstrategi 2013–2016 for kommuner og fylkeskommuner». Strategien har som visjon at «En samordnet kommunal sektor leverer digitale tjenester som gir innbyggere og næringsliv et reelt digitalt førstevalg» og fastsetter de viktigste satsingsområdene og målene for kommuner og fylkeskommuner på IKT-området. KS har det interessepolitiske ansvaret for IKT-utviklingen i kommunesektoren, som en del av oppgaven med å legge til rette for at kommunesektoren har økonomi og handlingsrom til å gi innbyggerne gode velferdstjenester, og rammebetingelser og verktøy til å løse samfunnsutviklingsoppgavene. I vår kontekst – og med referanse til Digitaliseringsstrategien – innebærer KS' oppdrag bl.a. å fremme økt samordning av IKT-utviklingen i offentlig sektor, og samordne, utvikle og forvalte kommunesektorens felles IKT-arkitektur, felleskomponenter og standarder ut fra medlemmenes behov. KS' rolle er med andre ord dels å artikulere og ivareta kommuners og fylkeskommuners interesser på digitaliseringsområdet, dels å sørge for konkret samordning og imøtekommelse av felles behov blant medlemmene.

Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT) ble vedtatt av Hovedstyret i KS den 25. mai 2012, og var operativt fra årsskiftet 2012/2013. Programmet vil med andre ord ha vært i operativ drift i 3 år når det løper ut ved kommende årsskifte. Programmet ble etablert for å øke utviklingskapasiteten på digitaliseringsområdet gjennom en særskilt satsing – finansiert gjennom en egen, frivillig årlig medlemsavgift på 1 krone pr innbygger. I forarbeidene til etableringen ble behov og ulike scenarier for organisering og omfang utredet, men KS valgte å foreslå program som organisasjonsform – avgrenset i tid og omfang, og med klare mål, som en første start. Programmet ble tenkt dimensjonert til 8 årsverk, men det viste seg vanskelig å få bemannet programsekretariatet.

I etableringen av KommIT ble det sett som avgjørende at man evnet å sette utviklingsoppgavene i en strategisk kontekst. Som det er uttrykt i KS' styringsdokument for KommIT-programmet (2012): «Det er av vesentlig betydning at kommunesektoren opptrer samlet interessepolitisk og at forvaltnings- og utviklingsoppgaver samordnes. Programmet skal bidra til en samordning av IKT-utviklingen i offentlig sektor gjennom å styrke det interessepolitiske arbeidet i KS og ved å gjennomføre utviklingsoppgaver på vegne av landets kommuner og fylkeskommuner».

I hovedstyresaken for opprettelsen av KommIT ble det påpekt at KS fortsatt skulle ha det strategiske og interessepolitiske ansvaret for IKT-utviklingen i kommunesektoren, mens de operative oppgavene knyttet til samordningsarbeidet skulle legges til

programmet. KommIT skulle bygge opp et kompetansemiljø og gjennomføre omfattende forvaltnings- og utviklingsoppgaver allerede fra oppstarten», ble det sagt i saksdokumentene. Som eier av programmet skulle KS ha en pådriverrolle og være prinsippgiver og bestiller knyttet opp mot det operative fagmiljøet i programmet.

Programmet ble etablert med et eget styre, med representanter fra kommuner og fylkeskommuner – for å sikre forankring og riktige prioriteringer. Programmet har bestått av 5 medarbeidere og en leder, som har rapportert til styret. Avstanden mellom sekretariatet og de i KS som jobber med digitalisering og interessepolitikk har ikke vært stor – bl.a. med samlokalisering og felles avdelingsmøter.

Programmets strategiske mål har vært å sørge for samordning i kommunesektoren, mellom kommunesektoren og staten og øke den kommunale IKT-kompetansen. I tillegg har det vært forutsatt og uttalt at programmet også skulle utrede en permanent, framtidig utviklings- og forvaltningsenhet – som den foreliggende utredningen er et ledd i.

Resultatmålene til programmet har til viss grad vært formulert og definert på bakgrunn av aktiviteter som allerede var igangsatt eller påtenkt av KS da programmet ble etablert. Resultatmålene har således vært:

- KommIT skal videreføre arbeidet med felles kommunal IKT-arkitektur, herunder:
  - Utrede «governance»-konsept for IKT-arkitektur
  - Utrede forvaltningsmodell for IKT-utvikling i kommunal sektor på kort/lang sikt
  - Forvalte og utvikle standarder og felleskomponenter for kommunesektoren
  - Videreføre arbeidet med felles kommunal IKT-arkitektur (FAKS)
  - Spre kunnskap i kommunesektoren
  - Stille krav til leverandørene
  - Fokusere på informasjonssikkerhet i arkitekturarbeidet og i spredningsarbeidet
- KommIT skal legge til rette for kompetansedeling- og utvikling i sektoren gjennom å:
  - Videreføre og utvikle rådmannsnettverkene for strategisk ledelse og IKT, sammen med KS
  - Etablere bestillernettsverk for å gjøre kommunene i stand til å bli bedre bestillere, dyktigere til å utarbeide kravspesifikasjoner og opptre mer profesjonelt i møte med leverandørene.
  - Arbeide for generell digital kompetanseutvikling i sektoren: Iverksette tiltak (også gjennom samarbeid med eksterne) for å øke digitalt kompetansenivå i kommunesektoren, og tiltak for kompetanseheving på

- prosjekt- og porteføljestyring i kommunene.
  - Kompetansetiltak knyttet til informasjonssikkerhet og personvern skal prioriteres.
- Være en nasjonal aktør for digital samordning/satsing i offentlig sektor:
  - Kommunesektoren trenger en tydeligere stemme inn i den pågående IKT-samordningen i offentlig sektor.
  - KommIT skal representere kommunesektoren i nasjonale utviklingsprosjekter, og gi råd til KS i det interessepolitiske arbeidet på området.
  - KommIT kan også initiere samordningsprosjekter.
  - Samordningsprosjekter skal alltid ivareta krav til informasjonssikkerhet og personvern.

Resultatmålene er delvis svært strategiske (f.eks. utrede governance-konsept for IKT-arkitektur, representere kommunesektoren i nasjonale utviklingsprosjekter), delvis nokså operative (f.eks. spre kunnskap, iverksette kompetansetiltak). Etableringen av KommIT var hovedsakelig et grep for å fokusere og skille ut de mer operative og fagtungne oppgavene fra KS' øvrige aktivitet på digitaliseringsområdet.

Finansieringen av programmets virksomhet har vært sikret gjennom en egen, frivillig medlemskontingent på 1 kr pr innbygger. Siden etter hvert alle kommuner og fylkeskommuner har sluttet seg til programmet, innebærer dette et årlig budsjett på oppunder 10 mill. kr (kommuner og fylkeskommuner – unntatt Oslo – betaler hver for seg, dermed blir det en «dobbel» betaling pr innbygger). I tillegg har man søkt Kommunal- og regionaldepartementet om tilskudd til enkelte utviklingsprosjekter på bortimot det tilsvarende pr år. På basis av tilgjengelige midler er det laget årlige handlingsplaner, som er blitt behandlet i styret.

## 4.2 Programmets leveranser

KommIT-programmet hadde en beskjeden bemanning fram til godt ut i 2013, og har således hatt en begrenset kapasitet. I lys av dette har programmets aktivitetsnivå vært betydelig. KommIT har åpenbart bidratt til å sette IKT-samordningen i kommunesektoren på kartet, på tross av sin begrensede kapasitet. Det har vært viktig for programmet å jobbe operativt og synlig (for kommunene), samtidig som en også har prioritert det for kommunene adskillig mer «usynlige» arbeidet med å få på plass en felles IKT-arkitektur for kommunesektoren.

For programmet har målbildet for digitaliseringen av kommunesektoren vært at innbyggere og næringsliv benytter kommunale digitale tjenester, som i hovedsak utvikles etter en ensartet lest – men som kan tilpasses av den enkelte kommune i forhold til lokale regler og krav. De digitale tjenestene understøttes av nasjonale og kommunale grunndataregistre, utbredte felleskomponenter og fellesløsninger som benyttes i hele kommunesektoren og av kommunenes egne fagsystemer og infrastruktur. Vedtatte

arkitekturprinsipper, standarder og grensesnitt sørger for at informasjonen mellom systemene flyter godt. De ulike komponentene hver for seg, hvordan de fungerer sammen, og hvordan de kan settes sammen på nye måter, utgjør et felles kommunalt rammeverk for digitaliseringsarbeidet.

Pr 2015 er KommIT-programmet inne i sitt siste år. Programmets medarbeidere ser på seg selv som et aktivt sekretariat med konkrete leveranser som kommunene har nytte av. KommITs utviklingsprosjekter er blitt gjennomført i tett samarbeid med kommuner, fylkeskommuner og statlige samarbeidspartnere. Programmet spiller i stor grad på kapasiteten i kommunene (ca 200 personer hevder programmet selv) i arbeidet med å utvikle løsninger og verktøy som hele sektoren kan ta i bruk. Flere av løsningene (KS SvarUT, KS Læring) er i utgangspunktet tatt fra kommuner som har laget noe som så er re-etablert som felles, nasjonale løsninger for kommunesektoren.

Vårt oppdrag har ikke vært å evaluere programmets resultatoppnåelse, men å beskrive programmet og vurdere hva som bør konstituere en videreført satsing på området. Nedenfor gjør vi derfor først et forsøk på å gjennomgå programmets leveranser. I neste kapittel supplerer vi dette med våre vurderinger av hva som er viktig i en videreføring.

#### 4.2.1 Utviklingsoppgaver

I oppdragsbeskrivelsen ble vi stilt spørsmålet om hva KommIT så langt har satt i verk, hva resultatene er av det, og hva som er naturlige utviklingsoppgaver framover er i lys av erfaringene.

##### *Kommunal IKT-arkitektur*

KommIT har etter vårt syn nedlagt et betydelig arbeid i å etablere en felles IKT-arkitektur for kommunal sektor. Dette er et omfattende og langsiktig utviklingsarbeid, som vil måtte binde opp ressurser også i det videre.

Arkitektur betyr i denne sammenheng det system av modeller, prinsipper, løsningskomponenter og -moduler (både hvordan de ser ut, og hvordan de henger sammen) som benyttes når kommunesektorens IKT-løsninger utvikles. Prinsippet har vært at arkitekturen skal være tjenesteorientert – som betyr at allmenngyldige, felles funksjoner legges til et komponentlag («tjenester») mellom virksomhetenes spesifikke systemer (virksomhetslaget), og de ulike applikasjoner som brukerne benytter. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin MinID-komponent er et eksempel på dette; den gir sikker autentisering og pålogging, og benyttes i mange applikasjoner og kan gi tilgang til mange ulike systemer. Koblingen er løs, slik at endringer i de ulike applikasjonene ikke medfører behov for endring i MinID – eller vice versa. I det offentlige består felleskomponentlaget i tillegg til sikker pålogging også av de «bestanddeler» som kjennetegner typiske forvaltningsvirksomheter; bl.a. løsninger for meldingsformidling, arkiveringsfunksjoner, skjemamotor, tjenestekataloger, felles

offentlige registerdata.

Det å ha en gjennomtenkt arkitektur – og å følge den i spesifikasjon og utforming av nye IKT-løsninger – handler bl.a. om å sikre framtidig interoperabilitet, skalerbarhet og fleksibilitet. En felles – dvs. nasjonal – arkitektur blir ansett som en forutsetning for å lykkes med digitaliseringsarbeidet i kommunesektoren. Slik sett er dette fundamentet for alt det øvrige arbeidet – og kanskje den aller viktigste jobben. Utgangspunktet for arbeidet har vært KommIT-visjonen: «*En samordnet kommunal sektor leverer digitale tjenester som gir innbyggere og næringsliv et reelt digitalt førstevalg*» og den felles utredningen om en felles kommunal IKT-arkitektur som KS og Difi sammen utredet i 2009 (den såkalte FAKS-rapporten). Målet for det arbeid som der ble skissert er en helhetlig og felles kommunal referansearkitektur for kommuner og fylkeskommuner i deres arbeid med digitalisering og IKT-anskaffelser.

Arbeidet med IKT-arkitektur i kommunesektoren handler i stor grad om å få kommuner og fylkeskommuner til å stille nye krav til sine leverandører. Markeds-løsninger for kommunemarkedet har tradisjonelt vært utviklet uten hensyn til tjenesteorientering og har derfor vært statiske og krevende eller umulig å integrere med andre løsninger. Derfor har de i liten grad understøttet dataflyt og samhandling.

KommITs arbeid med å få på plass en felles kommunal referansearkitektur har derfor vært viktig og nødvendig. IKT-arkitekturen som er utviklet omhandler brukerbehov, funksjonelle krav, arkitekturprinsipper og strategiske føringer for digitaliseringen av kommunale tjenester. Det er som en del av arkitekturen bl.a. utviklet en spesifikasjon av tjenestegrensesnittet mot Noark5. På et mer generelt nivå ser man for seg at det skal etableres en felles integrasjonsplattform for kommunal sektor (FIKS), som vil omfatte flere komponenter – slik som forsendelsestjenesten KS SvarUT (se nedenfor), SvarInn (mottakstjeneste) og eDialoger (foreløpig for skjenkebevilgningsområdet).

Arkitekturen er koordinert med det nasjonale veikartet for felleskomponenter. Det er også etablert styringsmodeller for forvaltning av arkitekturen.

#### *KS SvarUT*

KommIT har videreutviklet en løsning Bergen kommune i sin tid hadde utviklet, til det såkalte «KS SvarUt», som et generelt verktøy for alle kommuner og fylkeskommuner til å håndtere utgående postforsendelser (digitalt eller analogt) til innbyggere og virksomheter på en svært enkel måte.

KS SvarUt er en komponent som koples på aktuelle fagsystemer – vanligvis sak-/arkivsystemet i virksomheten. Alle fagsystemer kan knytte seg opp til KS SvarUt og sende brev fra egen løsning. Fra systemene adresseres posten og påføres fødsels- eller organisasjonsnummer til mottakeren, for så å ekspederes gjennom SvarUt-modulen (som er en skytjeneste som driftes av Bergen kommune, og som leveres i samarbeid med Altinn). Her lagres dokumentene i et forsendelsesarkiv og er tilgjengelig i tre



måneder. Vanlig brevpost til innbyggere går ut via en sentral utskriftsleverandør. Post til næringslivet sendes til aktuell meldingsboks i Altinn, hvorpå mottaker varsles med en epost med lenke til dokumentet i forsendelsesarkivet. Dersom det er snakk om digitale forsendelser, registrerer KS SvarUt automatisk hvem som ikke åpner forsendelsen innen en gitt frist og sørger da for at det blir sendt som fysisk post.

KS SvarUt vil fra 8. juni i år også knyttes til Difis «Sikker Digital Post», slik at kommunene også har denne opsjonen. Ifølge KommIT-programmets informasjon til kommunene våren 2015 har 127 kommuner og 8 fylkeskommuner så langt inngått avtale om bruk av KS SvarUt og det er gjennomført kurs for ca. 250 brukere. Her yter KommIT også brukerstøtte til kommuner og fylkeskommuner. I alt er det håndtert 3500 henvendelser til KommITs brukerstøttesenter så langt i 2015 – mot 4500 i 2014. I 2015 har det så langt gått 185.000 forsendelser gjennom løsningen, mot 200.000 i hele 2014. Ca. 40 % av mottakerne velger å motta dokumentene digitalt.

### *Digitalisert byggesaksbehandling*

KommIT har i samarbeid med Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), representanter fra kommunene, Kartverket og SSB utarbeidet kravspesifikasjoner og standarder for plan- og byggesaksprosessen i kommunene. Dette er spesifikasjoner og standarder som kommuner kan utnytte i sin egen anskaffelse av IT-systemer på dette området. Dette er også å betrakte som arkitekturarbeid på et viktig applikasjonsområde i kommunene.

Det er bl.a. utarbeidet et standardisert anbudsgrunnlag som kommunene kan benytte når de anskaffer støttesystemer for byggesaksbehandlingen, uten å måtte gå veien om en omfattende anskaffelse av en ny sak-/arkivløsning. Grensesnittet mot arkiv ivaretas gjennom standardiserte tjenestegrensesnitt som GI-Arkiv og Noark 5 kjerne. Etter planene skal anbudsgrunnlaget nå pilotes i en rekke kommuner, og det skal utvikles en modell for forvaltning av spesifikasjonene. DiBK vil videreføre sitt samarbeid med KommIT og støtte opp om de lokale pilotene.

### *KS Læring*

Med utgangspunkt i et konsept som allerede var utviklet i noen kommuner har KommIT utviklet en felles digital læringsplattform eller læringsarena for kommuner og fylkeskommuner, kalt «KS Læring» (<https://kurs.kommit.no>). Den er basert på åpen kildekode, men de som tar den i bruk må inngå avtale om bruksrett for å få tilgang til all funksjonalitet i løsningen. Foreløpig har ca. 50 kommuner og fylkeskommuner signert avtale om bruksrett. KS Læring gir KS, kommuner og fylkeskommuner mulighet også til å produsere innhold (kurs, guider, veiledere, instruksjonsvideoer, referansedokumenter, etc.) som kan deles med hele sektoren. Også statlige virksomheter som Difi, Helse Sør-Øst og Miljødirektoratet benyttet KS Læring til å spre kursmaterieell utviklet for kommunesektoren.

Ambisjonene for plattformen er store, og det skisseres at den på sikt vil ha over

500.000 brukere og derfor være helt unik i sitt slag. Siden mye av kurs- og opplæringsaktivitetene og informasjonsdelingen mellom kommuner og fylkeskommuner foregår over denne løsningen, er dette en løsning som er svært viktig, påpeker flere informanter. Dette er en løsning som må være tilgjengelig for kommuner og fylkeskommuner på 24/7-basis.

#### *Veileder i gevinstrealisering*

KommIT har sammen med kommuner utarbeidet «Gevinstkokebok for IKT-prosjekter i norske kommuner». Denne «kokeboken» er basert på veiledningsmaterieell som er utarbeidet fra staten (Direktoratet for økonomistyring), men er «tilrettelagt» for en kommunal hverdag. Det er også utviklet et kurstilbud til kommunene, både i form av fysiske klasseromkurs og eLæringskurs. Så langt har 350 kommunalt ansatte gjennomgått kursopplegget.

#### *Kostnads- og modenhetsanalyse*

KommIT har også utarbeidet en omfattende Kostnads- og modenhetsanalyse for sammenligning av IKT-kostnader i tilknytning til digitale tjenester for kommuner og fylkeskommuner. Ca. 60 kommuner har hittil gjennomført analysen.

#### *Verktøy for prosjekt- og porteføljestyring*

KommIT har til slutt også utviklet et nettbasert prosjekt- og porteføljestyringsverktøy. Dette er en Sharepoint-løsning som kan benyttes i skyen eller lokalt i kommunene, og som tar utgangspunkt i Difis Prosjektveiviseren. Det KommIT har gjort er å legge en metodikk inn i Sharepoint, videreutvikle et «kommunelag» som ivaretar kommunens behov for mer spesifikke prosjektmaler. Det inngår også e-læringskurs for praktisk bruk av verktøyet. KommIT er i prosess med å utarbeide en forvaltningsmodell for løsningen.

#### *Nye utviklingsoppgaver*

Ut fra tilgjengelige dokumenter og våre informanters tilbakemeldinger er det åpenbart en lang rekke utviklingsoppgaver som står i kø. På arkitekturområdet er det fortsatt mye arbeid som gjenstår, bl.a. i å definere informasjonsmodeller for kommunal sektor, og i å samordne den kommunale arkitekturen med planer og pågående statlige initiativ.

Når det gjelder SvarUT er planen i løpet av 2015 – sammen med Difi – å videreutvikle komponenten til å fungere i samspill med Sikker Digital Post. Dette innbefatter integrasjon med det nye Kontakt- og reservasjonsregisteret til Difi samt ulike varslingsrutiner. Det skal i denne sammenheng vurderes hvordan SvarUT kan tas i bruk også til forsendelser som krever sikkerhetsnivå 4. Det vil for øvrig være et løpende behov for å tilpasse SvarUT til ulike fagsystemer som er i bruk i kommunene. I omtalen av planene skisseres flere komponenter i en helhetlig integrasjonsplattform (FIKS), bl.a. en meldingsmottaksmodul (SvarInn) og ulike standardiserte elektroniske

prosesser (såkalte eDialoger) på områder som søknad om skjenkebevilling, søknad om barnehageplass etc. Slik vi leser KommITs planer, legges det opp til at også andre komponenter i integrasjonsplattformen vil måtte utvikles og tilpasses kommunale behov. Dette vil innebære betydelige utviklingsoppgaver i årene som kommer.

Det er gjort et solid arbeid på plan- og byggesaksområdet. Dette vil måtte følges opp også videre, bl.a. er det tenkt utviklet en gebyrkalkulator.

På andre kommunale områder gjenstår det å rigge tilsvarende spesifikasjons- og samordningsløp, bl.a. på områder som helse- og omsorg, velferdsteknologi, og skole- og oppvekstområdet. Her synes det meste å være ugjort så langt, og det er noe uvisst hvilke målbilder og utviklingsløp kommuner og fylkeskommuner – og de respektive statlige sektorene – ser for seg.

Vi antar at det er behov for veiledningsmateriale, spesifikasjoner og anskaffelsesveiledninger på mange nye områder etter hvert som arkitektur- og standardiseringsarbeidet skrider fram og etter hvert som nye tjenester og prosesser må digitaliseres. Et langsiktig veikart for disse utviklingsoppgavene foreligger ikke, så vidt oss bekjent.

#### *Om utviklingsarbeid i sektoren*

Vi registrerer at måten utviklingsarbeid foregår på i kommune-Norge er basert mye på «frivillighet», ved at ressursmiljøer i kommuner og fylkeskommuner engasjerer seg tungt i innovasjonsarbeidet. De deltar i utviklingsarbeid, pilotering og erfaringsdannelse – og stiller sluttresultatene til disposisjon for fellesskapet. Det foregår mye godt arbeid i arbeidsgrupper på tvers, både i løse og mer etablerte nettverk. Sentrale initiativ som de KommIT har stått for, har dermed også muligheter for å spille på store ressurser som er mer eller mindre «gratis». Noen ganger må imidlertid de aktuelle ressursene frikjøpes for å rydde tilstrekkelig tid for nødvendig deltakelse. Dette er gjerne en vinn-vinn-modell. For kommunene og fylkeskommunene innebærer det at de får støtte og bidrag fra andre i digitaliseringsarbeidet, for fellesskapet innebærer det en mulighet til gjenbruk og rasjonell arbeidsdeling.

Av informantene og i diskusjonene vi har hatt underveis i arbeidet er det blitt pekt på muligheten av å la staten ta ansvar for mer av løsningsutviklingen for kommunene. Dette er særlig aktuelt på områder hvor de kommunale tjenestene er forventet å henge sammen med statlig oppgaveløsning, og hvor altså informasjonsflyten går på tvers av forvaltningsområder. Kart- og geodata og helsetjenester er eksempler på slike områder. Så fremt kommunesektorens spesifikke behov fortsatt ivaretas, er det å overlate utvikling og forvaltning av løsningene til en ressurssterk statlig sektor sannsynligvis en smart vei å gå for kommunene. Samme rasjonale kan benyttes når det gjelder generelle felleskomponenter som formidlingsløsninger, autentiseringsmekanismer og arkiveringsfunksjonalitet. Vi kommer tilbake til dette nedenfor.

En gjennomgående tilbakemelding fra våre informanter er at det er feil å prioritere konkrete utviklingsarbeid i en sentral enhet som KommIT. Det er viktigere å legge ressurser i det å utvikle arkitektur, prinsipper og standarder, bidra til å utvikle leverandørmarkedet og sette i verk tiltak som øker bestillerkompetansen i kommunene. Det bør være en høy terskel for selv å utvikle felleskomponenter og fellesløsninger i en sentral enhet, bl.a. fordi man derved påtar seg vedvarende og krevende forvaltningsoppgaver. Der hvor det er mulig bør man søke å få staten til å ta ansvar for felleskomponenter, blir det pekt på. Eventuelt kan større kommuner påta seg et forvaltningsansvar på vegne av fellesskapet. Vi deler i hovedsak disse betraktningene.

#### 4.2.2 Forvaltning

Fra oppdragsbeskrivelsen ble vi stilt spørsmålet om hva KommIT forvalter i dag, hva erfaringene er og hva som er naturlig at forvaltes av hvem i framtiden.

##### *Arkitektur, prinsipper, spesifikasjoner etc.*

KommIT forvalter i dag et sett med arkitekturprinsipper, spesifikasjoner, grensesnitt-beskrivelser og standarder på enkeltområder, som til sammen bygger opp om en helhetlig kommunal IKT-arkitektur. I motsetning til konkrete løsninger er dette autoritative produkter som legger premisser, og som en sentral enhet bør forvalte også i framtiden.

Forvaltning handler her om å sikre at produktene er tilgjengelige og oppdaterte. Det å oppdatere dem handler i sin tur om å sørge for vedlikehold sammen med relevante aktører, herunder de som forvalter andre felleskomponenter (SKATE), og de sektor-myndighetene som forvalter lov- og regelverk på området. Det handler også om å holde oversikt over utviklingen av behov og krav fra kommuner og fylkeskommuner. Digitaliseringen av et nytt tjenesteområde kan f.eks. generere behov for endringer i lov og regelverk, som så har konsekvenser for spesifikasjoner, standarder og prinsipper på andre av kommunenes eller fylkeskommunenes områder.

Det er vanskelig å peke på noen erfaringer med forvaltning av disse produktene, siden programmet har vært i drift så vidt kort tid. Vi registrerer imidlertid at KommIT ikke er dimensjonert for å ivareta denne funksjonen på mange områder. Selv innenfor plan-, bygg- og geodata-området, hvor KommIT sammen med de relevante statlige myndigheter har gjort en solid utviklingsinnsats, er det et åpent spørsmål om KommIT er tilstrekkelig dimensjonert til å ivareta området videre. Dette betyr at den sentrale enheten enten må forsterkes, eller at de statlige aktørene må ta et forvaltningsansvar også for de kommunale spesifikasjonene og løsningskomponentene.

##### *KS SvarUT*

KommIT har sammen med kommuner utviklet de to komponentene KS SvarUT og KS

Læring. Dette er faktiske IKT-løsninger som genererer forvaltnings- og driftsoppgaver, bl.a. med å vedlikehold og videreutvikle, administrere driftsavtaler og administrere og understøtte bruken.

For *SvarUT* innebærer forvaltningsansvaret også en videre tilpasning og videreutvikling for å integrere med kommunenes og fylkeskommunenes fagsystemer og eventuelt mot statlige fagsystemer. I dag innebærer KommITs forvaltningsansvar brukerstøtte for tjenesten og ansvar for driftsavtale med Bergen kommune – som drifter og vedlikeholder løsningen teknisk. I tillegg har KommIT inngått avtale med en utskriftsleverandør (Grafisk Digital AS) for brevpostforsendelser, og med Difi (for bruk av ID-porten) og Brønnøysundregistrene (for bruk av Altinn som meldingsformidler til bedrifter).

Erfaringene med dette har til nå har vært gode, men det erkjennes at det må på plass en ny forvaltningsmodell for å få til en hensiktsmessig og driftssikker *SvarUT*-tjeneste også på sikt. Bruken av *SvarUT* er finansiert over medlemsavgiften til KommIT, i tillegg til at kommuner og fylkeskommuner betaler de kostnadene som påløper for frankering og fysisk forsendelse direkte til utskriftsleverandøren.

### *KS Læring*

*KS Læring* er en plattform for e-læring og kursformidling i sektoren, men anses av mange å være strategisk viktig fordi den helt generelt tillater enkel deling på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Bl.a. benyttes den for distribusjon av alt materiale fra KommIT. Når det gjelder *KS Læring* innebærer forvaltningsansvaret også videreutvikling, bl.a. for å imøtekomme etterspørselen etter ny funksjonalitet. Et eget koordinerings- og prioriteringsråd (KPR-Kompetanse) med representanter for sektorens innholdsredaktører og brukere er etablert som instrument for å forankre og gjøre prioriteringer når det gjelder ny funksjonalitet.

Flere peker på at det å ha muligheter for å dele kunnskap effektivt er avgjørende for kompetanseutviklingen og omstillingsevnen i kommunesektoren – og da kanskje først og fremst i mindre kommuner. Det å ha tilgang til en distribusjonsplattform som *KS Læring* er selvsagt også viktig for en sentral enhet som skal ha rekkevidde ut i kommunene. Noen av informantene understreker at en løsning på området må være under kontroll av kommunesektoren selv – fordi innholdet skal være fritt tilgjengelig. Selv om det naturligvis kan være rasjonelt for kommuner og fylkeskommuner å dele kursinnhold, veiledere, guider og beste praksis-beskrivelser seg imellom, er det imidlertid også de som synes det er uklart hvorfor det å utvikle *KS Læring* er blitt prioritert som en tidlig KommIT-satsing, og hvorvidt det å lage en slik plattform med egne krefter, har vært riktig. Det finnes mange læringsplattformer i markedet, og det finnes også tilsvarende initiativ på statlig side – som en kanskje kunne koordinert seg mot. *KS Læring* er bygget på open source-plattformen Moodle, med mye innbygget funksjonalitet for bl.a. kursgjennomføring – noe som slik sett antakelig gjør dette til et smart teknologivalg. Selv om det er vanskelig å finne mange supportmiljøer i Norge, er

Moodle svært utbredt på verdensbasis.

KommIT har sentrale redaksjonsoppgaver for KS Læring og mye av innholdet. Med KS Læring har KommIT skaffet seg et betydelig operativt ansvar, med potensial for å vokse etter hvert som bruken i kommuner og fylkeskommuner øker. Det er på trappene et arbeid med å etablere en mer langsiktig forvaltningsmodell for KS Læring.

For både KS SvarUT og KS Læring har KommIT i tillegg til de ordinære oppgavene med å forvalte det som er utviklet, også tatt på seg en involvering i sprednings- og «innsalg»-aktiviteter i kommunene.

#### *Veiledere, maler, kurs og verktøy*

KommIT har også utviklet en del veiledere, maler, kursinnhold og verktøy, som naturligvis også må vedlikeholdes i det videre. Dette er forvaltningsoppgaver som tilsvarer den forannevnte knyttet til spesifikasjoner, standarder etc. Kursinnhold og faglig veiledningsmateriell må fornyes og ajourføres når lov- og regelverk endres, når ny teknologi tas i bruk og etter hvert som nye erfaringer og god praksis etableres. Det må utøves en kontinuerlig redaksjon, versjonskontroll og kommunikasjon til brukerne om endringer i nye versjoner etc.

Igjen er det for tidlig å se hvilke erfaringer programmet har hatt med dette, men det er grunn til å mene at vedlikehold av veiledningsmateriell bør være en kjerneoppgave for en sentral samordningsenhet. Hvorvidt enheten også bør drive kursproduksjon eller bruke mye tid på førstegangs utvikling av veiledningsmateriell og ulike praktiske verktøy, er mer tvilsomt. Mest mulig av dette bør settes ut til markedsaktører, eller løses i samarbeid med staten, mener flere. Bl.a. stilles spørsmålet om ikke Difis veiledningsmateriale knyttet til prosjektmetodikk eller veileder i gevinstrealisering fra DFØ også dekker kommunesektorens behov – eller om det faktisk er behov for at KommIT utarbeide egne veileder på slike generiske områder, spesielt rettet mot kommunesektoren.

#### **4.2.3 Drift**

I oppdragsbeskrivelsen stilles det spørsmål om hva KommIT så langt har utviklet der det er behov for videre drift, hva erfaringene er og hva som er naturlige driftsoppgaver framover.

Det er ikke egentlig mange driftsoppgaver som ligger til KommIT. Etableringen av KS SvarUT har vært KommITs «spydspiss», men her har KommIT ikke direkte driftsoppgaver – annet enn en viss brukerstøtte (håndtert av eKor AS). Det er Bergen kommune som tar seg av drift og vedlikehold av løsningen. KommIT dekker kostnaden gjennom medlemsavgiften fra kommuner og fylkeskommuner.

Så langt er det først og fremst KS Læring som representerer en substansiell

driftsoppgave. Det er etablert et eget testmiljø, og det ligger oppgaver knyttet til brukeradministrasjon og redaksjonelle oppgaver – som sannsynligvis vil binde opp ressurser på daglig basis. Den enkelte kommune og fylkeskommune inngår en egen avtale med KommIT om *bruksrett* til plattformen og dets innhold, og forplikter seg gjennom sin deltagelse til å dele vederlagsfritt egenprodusert innhold med andre brukere av tjenesten. Ved utgangen av 1.kvartal 2015 har vel 70 kommuner og fylkeskommuner enten tegnet en slik avtale eller meldt sin interesse for å komme i gang. Selv om det er KommIT som inngår drifts- og vedlikeholdsavtaler med kommuner og fylkeskommuner, driftes løsningen teknisk sett hos KommITs «underleverandør» eFaktor på Lillehammer. KommIT har selv ansvaret for testing av nye funksjonalitet, brukeradministrasjon og sentral innholdsredaksjon. KS Læring finansieres over KommIT-medlemsavgiften.

De øvrige leveransene fra KommIT (veiledere, arkitektur, håndbøker, standarder) representerer ikke «drift» på den måten at de båndlegger ressurser på daglig basis. Alt som er utviklet ligger tilgjengelig på nettet og fordrer ikke annet arbeid enn eventuelt å besvare henvendelser i faglige spørsmål.

### 4.3 Erfaringene så langt, og behovene videre

Helt overordnet er det en gjennomgående positiv holdning blant våre informanter til at KommIT ble etablert. Fra kommunehold sies det typisk at «det var på tide at KS tok tak i dette», «endelig skjer det noe» og lignende synspunkter. Vi oppfatter at grunnen til denne entusiasmen er tredelt. For det første er det – særlig blant mindre kommuner – et generelt behov for bistand, rådgivning og støtte i IKT-sammenheng. Etableringen av KommIT bar bud om at KS nå kom på tilbudssiden overfor kommunene.

For det annet handler tilbakemeldingene om at behovet for samordning mellom kommuner er stort og overmodent; og at dette kan ikke organiseres på en god måte uten at det finnes felles arenaer og strukturer (som KS og KommIT representerer).

For det tredje pekes det på at staten «skaltes og valter» med kommunesektoren, og at det derfor lenge har vært behov for en bedre og mer strukturert dialog med statsforvaltningens kompetansemiljøer – slik at kommunesektoren både kan påvirke og bli hensyntatt i de statlige sektorenes digitaliseringsinitiativer og den nasjonale forvaltningen av felleskomponenter og –løsninger. Det trengs en vaktpost og et kompetent talerør for kommunesektorens behov og utfordringer.

Ved etableringen av programmet var det et poeng å skille mellom bestiller- og utførerrollene i samordningsarbeidet. KS skulle være premissgiver og bestiller, mens KommIT-programmet skulle utføre de operative utviklings- og forvaltningsoppgavene. Det ser ut til at dette skillet er blitt noe utvisket i løpet av programperioden. I 2015 er skillet etter de fleste praktiske formål borte, og KS og KommIT opptrer mer eller mindre som en samlet aktør.

Våre informanter gir for øvrig også tilbakemeldinger om at skillet hele tiden har vært utydelig og til dels forvirrende og kunstig. Det kan bl.a. synes som om KommIT-programmet i sin iver etter å markere handlekraft, synlighet og ansvarlighet i møtet med kommuner og fylkeskommuner har opptrådt mer som pådriver og premissgiver enn det som opprinnelig var tenkt. Det er også åpenbart at KommITs arbeid med arkitektur, standarder og veiledere – antagelig med rette – har blitt oppfattet å ligge nært opp til oppgaver som hører hjemme hos en premissgiver for IKT-utviklingen. For å si dette på en annen måte, så har det kanskje ikke vært like klart for alle hvorfor de interessepolitiske oppgavene i KS ikke har vært nært knyttet til arbeidet med felles kommunal IKT-arkitektur, standardisering og samordning med staten – som har vært oppgaver som har ligget til KommIT.

Det er like fullt enighet blant informantene at om at KommIT har bidratt til å sette digitaliseringen av kommune-Norge bedre på dagsorden. Selv om en del av dem vi har snakket med mener at det KommIT faktisk har levert i løpet av programperioden ikke nødvendigvis er det kommunene trengte aller mest, er det relativt stor enighet om at programmet har fått til ganske mye på kort tid og med begrensede ressurser. Selv om programmet altså har satt sine spor, er det også noen som påpeker at det programmet har gjort bare er å pirke i overflaten. Det er også de som mener at det er noe tilfeldig hvilke oppgaver som er blitt prioritert. Noen peker også på at innretningen har vært feil, ved at det har vært en idé at initiativ hovedsakelig skulle komme nedenfra, og så bli prioritert internt i programmet – mens det burde ha vært nasjonale initiativer og bestillinger som ble fulgt opp fra KommIT.

Så godt som samtlige informanter ønsker en eller annen form for videreføring av en sentral enhet. Det er også rimelig stor enighet om at aktørene trenger en eller annen form for fellesfunksjon for å håndtere samordningen dem imellom. Informantene peker bl.a. på den nært forestående kommunereformen og alle de utfordringene kommunesammenslåinger vil bringe med seg på IKT-området. Dette er et område hvor det vil være stort behov for overordnet veiledning om metoder, organisering av IT-funksjoner, migrasjonsstrategier og leverandørhåndtering.

På dette området er det likevel forskjell mellom kommuner og fylkeskommuner. De sistnevnte synes å ha noe bedre forutsetninger for å samarbeide seg imellom i IKT-spørsmål, bl.a. pga sin homogenitet og noenlunde likeartede organisering av både tjenesteområder og IKT-funksjoner. De større kommunene er isolert sett i mindre grad avhengig av en felles sentral enhet. Selv om de åpenbart vil nyte godt av at digitaliseringen er innbyrdes koordinert (gjenbruk av løsninger, innkjøpsmakt, stordriftsfordeler etc.), vil de i større grad kunne opptre med egen definisjonsmakt, bl.a. i forholdet til statlige sektorer og deres digitaliseringsplaner. De vil også ha tilstrekkelige ressurser til selv å organisere moderniserings- og digitaliseringsarbeid, utvikle IKT-løsninger og ta risiko.



Det er likevel alt i alt en utbredt oppfatning at kommuner og fylkeskommuner i det lange løp ikke kan opptre enkeltvis og alene i arbeidet med å samordne digitaliseringsarbeidet med de statlige sektorene, men at dette må skje under regi av en fellesfunksjon for kommunesektoren. Så godt som samtlige informanter peker på KS som den naturlige organiseringen av en slik fellesfunksjon. Som et av rådmannsutvalgene uttrykte det; «det trengs en sentral organisasjon, og KS er vår organisasjon».

Det inntrykk vi har etter samtaler med statlige aktører, er at behovet for et sentralt, faglig kompetent og autoritativt kontaktpunkt er svært stort. De statlige digitaliseringsinitiativene står i kø, og kommunene må i mange tilfeller delta tungt i arbeidet med å planlegge og spesifisere de løsninger som må på plass. De statlige interessentene framhever behovet for et tydelig kontaktpunkt for kommunikasjon med kommunesektoren - og for sektorens deltakelse i ulike sammenhenger - og gir inntrykk av at samarbeidet og samspillet om digitaliseringsarbeidet vil måtte legge beslag på betydelige ressurser framover. Også KommITs egne planer tyder på at det er en «backlog» av oppgaver som er betydelig.

Når det gjelder hva som er de sentrale oppgavene til en sentral enhet, er det en betydelig samstemthet blant informantene om at de strategiske og langsiktige oppgavene - særlig arkitektur-, felleskomponent- og standardiseringsvirksomheten - er viktigere enn de mer kortsiktige og mer konkrete leveransene. Flere peker på at KommIT kanskje har lagt vel stor vekt på å være synlige og raskt skape konkrete resultater. F.eks. er etableringen av KS Læring og kursinnhold på denne plattformen noe som trekker KommIT-leveransene i vel operativ retning, og som heller ikke synes å være veldig godt forankret i konkrete behov i kommunene. Noen peker sågar på at kommunesektoren tar på seg litt vel mye ansvar, og heller burde overlatt mer til statlige myndigheter på aktuelle områder. Noark-grensesnittspesifikasjonene blir nevnt som eksempel.

Vi merker oss også at det også har vært en del forventninger til KommIT som ikke er blitt innfridd. F.eks. har en del mindre kommuner forventet enda mer operativ støtte fra KommIT, f.eks. felles innkjøp og sentral lisenshåndtering. Det har med andre ord vært en stor bredde i forventningene, noe som kan tyde på svak forventningsstyring fra KS og KommIT selv om hva programmet skulle innebære.

Behovene for innsats fra en sentral enhet er som nevnt store også i det videre. Blant de viktigste oppgavene som ligger i løypa er videreutviklingen av arkitektur og integrasjonsrammeverk samt arbeid med å videreutvikle felleskomponenter. En må også komme fram til gode forvaltningsmodeller for både arkitektur, prinsipper, standarder og komponenter som er spesifikke for kommunesektoren - og som ikke ivaretas av statlige, nasjonale standarder og komponenter. Felleskomponenten SvarUT er en i utgangspunktet enkel og begrenset komponent, men fyller en viktig funksjon i kommunesektoren. Det å finne en god forvaltningsmodell for denne komponenten bør

stå høyt på dagsorden i det videre – aller helst bør en finne en løsning i samarbeid med statlige aktører som allerede har ansvar for denne type basisfunksjoner i forvaltningen. En løsning hvor KommIT har ansvar for support og brukerstøtte på denne komponenten bør kun være midlertidig. Arbeidet med å integrere SvarUT med den statlige Sikker Digital Post er også en prioritert oppgave, som også KommIT er engasjert i.

En sentral enhet må også ivareta kommunesektorens stemme inn mot arbeidet med alle de nasjonale felleskomponentene i regi av statlige etater (SKATE). Dette er et stort og krevende arbeid, bl.a. fordi det ikke uten videre er selvsagt at kommunenes behov ivaretas like godt i alle statlige sektorer tenking rundt felleskomponentene.

Kommunikasjon om standarder, spesifikasjoner og modeller – og gevinstene av samordning – er en viktig oppgave. Noen peker på at dette er en uhyre viktig «innsalgsoppgave» overfor kommuner og fylkeskommuner og mener KommIT har gjort for lite på dette område, i det de har prioritert krevende utviklingsarbeid.

En sentral enhet må også engasjere seg i arbeidet med å forberede digitaliseringen av de sentrale kommunale og fylkeskommunale oppgaveområdene. Her må brukerbehov og de konkrete ønsker og planer kommunale tjenesteeiere har for digitalisering naturligvis veie tungt. Samtidig er det også nødvendig å vurdere de behov staten har for samvirke med kommunene, og hvordan statens løsninger eventuelt kan utnyttes i kommunesektoren. De muligheter og begrensninger som gis av eksisterende nasjonale fellesløsninger og –komponenter er en del av dette. Det å forholde seg proaktivt til statlige reformer og digitaliseringsinitiativ er en annen del.

Således må det påbegynte arbeidet med digitalisering av plan- og byggesaksområdet fortsette – i samarbeid med de relevante direktorater. På helse- og omsorgsområdet vil det de neste årene foregå en omfattende samordning, standardisering og digitalisering som i høy grad også berører kommunene. En sentral enhet må være godt i inngrep med og påvirke de statlige initiativene på området. Det vil også være behov for å engasjere seg på de tilstøtende kommunale oppgaver innen sosial- og velferdsområdet som ikke direkte dekkes av den mer pasientsentrerte digitaliseringen i helsesektoren. En sentral enhet må tilsvarende også komme i inngrep med reformarbeid, regelverksutvikling og digitaliseringsinitiativ på andre samfunnsområder hvor kommunene har et vesentlig ansvar eller som i større eller mindre grad berører kommunesektoren, slik som innen skolen, barnehagesektoren, beredskapsarbeidet i forvaltningen, integreringsområdet, kultursektoren, driftstekniske tjenester i kommunesektoren, etc.

Et viktig resultatmål for KommIT har vært å stille krav til leverandørene gjennom leverandørutvikling. KS SvarUT er riktignok integrert som formidlingstjeneste i en rekke fagsystemer som kommuner og fylkeskommuner benytter, men for øvrig ser vi ikke mye spor av aktivt leverandørutviklingsarbeid fra KommIT-programmets side.

Det er spesielt viktig å formidle arkitekturvalg og hvordan ulike løsninger bør integreres. Det som er gjort på plan- og byggesaksområdet av spesifikasjonsarbeid bærer imidlertid bud om at man på dette området kan oppnå resultater hva gjelder leverandørutvikling og nye løsninger framover.

Et av hovedmålene med KommIT-programmet var å øke den digitale kompetansen i kommunesektoren. Dette er et langsiktig og ambisiøst mål, som i første omgang er adressert gjennom etableringen av en læringsplattform og noen kursmoduler samt gjennom noen veiledere og verktøy (gevinstrealisering, modenheitsvurdering, prosjektstyring). Det har ikke vært vår oppgave å evaluere effektene av denne type tiltak, men ut fra informantenes tilbakemeldinger tror vi kanskje de har hatt begrenset effekt. Det å øke den digitale kompetansen i kommuner og fylkeskommuner et mål som i det videre må adresseres sterkere, i samarbeid med statsforvaltningen. Den sentrale enhetens konkrete oppgaver bør imidlertid begrenses til å identifisere behov, foreslå tiltak som fylkeskommuner og kommuner selv kan sette i verk, og for øvrig påvirke leverandørmarkedet – og samordne virkemiddelbruken på området med staten, er blant synspunktene.

Noen mener at programmet har fått til mye mens andre mener det har vært tilfeldig hvilke områder det er gjort en innsats på. Det er også de som hevder at programmet har vært nærmest usynlig. «Mye form og lite innhold», var betegnelsen en informant brukte. Vi merker oss dessuten at det har vært en svak forventningsstyring fra KS og KommITs side. Noen kommuner har åpenbart forestilt seg at KommIT skulle ha andre leveranser enn det de opplever å ha fått.

Alle er imidlertid enige om at satsingen har vært for liten sammenlignet med behovene, og at en videre satsing må være større. Det synes i hovedsak også å være betalingsvillighet for en slik økt satsing på samordning i kommuner og fylkeskommuner.

#### 4.4 Samordning mot staten

Det ser ut til å være en klar holdningsendring de siste 3-4 årene når det gjelder behovet for nasjonal samordning av digitaliseringsarbeidet. Blant våre informanter – både statlige og kommunale – registrerer vi en tydelig felles forståelse for at mange av digitaliseringsutfordringene går på tvers av forvaltningsnivåene, og derfor må løses med nasjonale grep. Selv om offentlig sektor har en betydelig utfordring med sine fragmenterte styrings- og finansieringsmekanismer, er det sterkt ønskelig med økt gjennomføringskraft på tvers i offentlig sektor. Helse- og omsorgsdepartementets bestilling til Helsedirektoratet om å utrede forutsetningene for implementering av forslagene i Meld. St. nr 9 (2012-2013) *En innbygger – en journal* kan tjene som eksempel på dette. For å realisere store og gjennomgripende reformer til beste både for brukerne og en effektiv forvaltning, må det på plass regelverk og modeller for styring og finansiering som ser digitaliseringen på hele området i sammenheng.

Behovet for samordning mellom kommunesektoren og staten er sannsynligvis større innen visse samfunnssektorer enn andre. Når det gjelder helse- og omsorgstjenester, er det uten tvil tette sammenhenger mellom forvaltningsnivåene, eksemplifisert ved delingen av ansvar for pasienter mellom primærhelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Men også på mange andre områder er både stat og kommune - eller fylkeskommune - en del av «verdikjeden», som deler informasjon og samhandler i tjenesteproduksjonen.

Skal en samordne digitaliseringen i kommunesektoren med statens reformarbeid, utviklingsprogrammer og digitaliseringsinitiativ, fordres dels at staten er beredt til å hensynta og forstå kommunenes behov på IKT-siden, dels at kommunene og fylkeskommunene i større grad involveres og deltar i utredningsarbeid, modellutvikling, spesifikasjoner og planlegging av initiativ som har konsekvenser for digitaliseringen i kommunesektoren. Det første er ikke trivielt – det vises fra våre informanter til eksempler på initiativ hvor eksempelvis nye regelverk er utformet uten at det er tenkt på hvordan kommunene skal kunne implementere dette når det kommer til IKT-løsninger. Det andre er heller ikke trivielt, fordi det fordrer en utviklingskapasitet i kommunesektoren – dvs en kapasitet til å delta i de statlige prosessene og bringe til torgs kommunesektorens behov og krav.

En viktig utfordring er nettopp det at vi snakker om 427 kommuner og 18 fylkeskommuner som til dels har ulikeartede behov, og som ikke uten videre kan snakke med en stemme. En sentral enhet med tung kompetanse og overblikk, vil kunne orkestrere en slik kommunal tilstedeværelse i de statlige prosessene og arenaene – ikke bare gjennom selv å være representert i viktige fora, men også ved å spille på kompetanseressurser i kommuner og fylkeskommuner (rådmenn, kommunaldirektører, enhetsledere, IT-direktører etc.) som på vegne av fellesskapet får en rolle. En sentral enhet med kapasitet og nettverk av ressurspersoner i sektoren vil til sammen utgjøre det bidraget som kommunesektoren trenger å stille med i møtet med de statlige sektorene.

På et overordnet nivå bør også staten på sin side orkestrere digitaliseringen av Norge bedre. Gjennom etableringen av Skate er det etablert et forum for koordinert forvaltning av de viktigste digitale byggeklossene i samfunnet – felleskomponentene og registerressursene. I forumet sitter de etatene som eier felleskomponentene og de viktigste tjenesteeierne. Dette er et viktig skritt på veien. KommITs arbeid med et felles kommunalt rammeverk for digitalisering er i perioden blitt tett knyttet opp mot arbeid i SKATE, og arbeidet med et nasjonalt «veikart» for felleskomponenter. Kommunene har gjennom en samordnet deltagelse i arbeidet satt et tydelig preg på målbildet og arbeidet med nye fellesløsninger. Dette er en viktig funksjon for KommIT, og for hele den kommunale sektor. Sett med kommunesektorens øyne er imidlertid ikke Skate-samordningen tilstrekkelig. For det første er Skates mandat i dag begrenset. For det andre er det flere sektorer (f.eks. utdanningssektoren, miljøforvaltningen,

justis- og beredskapssektoren) som i dag ikke er med i Skate, selv om de har planer, løsninger og kommende initiativ som i større eller mindre grad gir føringer også for digitaliseringen i kommunesektoren.

Difi har i denne sammenheng også en viktig rolle som mulig «orkesterleder» for statens samlede portefølje av forvaltningsreformer, moderniseringsprogrammer, IT-investeringer og andre digitaliseringsinitiativer. En sentral enhet for kommunesektoren trenger å møte staten gjennom et koordineringspunkt, all den tid staten er sektorisert og uoversiktlig – og de ulike initiativene ofte er lite innbyrdes koordinert. Skate, Difi og en sentral enhet for kommunesektoren vil sammen kunne ivareta den nasjonale porteføljestyringen som trengs for en vellykket, samordnet og målrettet digitalisering av kommunesektoren.

Vi oppfatter at etterspørselen etter bidrag fra kommunesektoren inn i statens digitaliseringsarbeid er omfattende. Selv med vår relativt begrensede kontakt med statlige etater i forbindelse med denne utredningen (Helsedirektoratet, Kartverket, Difi, Altinn/Brønnøysundregistrene, Direktoratet for byggkvalitet) kommer en fort fram til at en sentral enhet som KommIT kommende år burde levere 10-15 årsverk til ulike typer deltakelse (prosjekter/arbeidsgrupper, styringsgrupper, referansegrupper etc.) i statlig initiert digitaliseringsarbeid. Selv om noen av disse årsverkene kan skaffes til veie gjennom de nettverkene som er utviklet i kommunesektoren, krever også det kunnskapsutveksling med, og regi og koordinering fra, en sentral enhet.

Blant våre informanter er det mange som påpeker samordningen med staten som den aller viktigste oppgaven for en sentral enhet videre. Selv om eksempelvis de mindre kommunene også ønsker seg mer kortsiktig støtte og tilretteleggelse, innser de fleste at samordningen med staten har en langsiktig tidshorison – og ikke nødvendigvis er veldig synlig og målbar. Flere peker på nødvendigheten av at en sentral enhet i det videre kombinerer det strategiske, langsiktige samarbeidet med staten med mer konkrete leveranser, slik som veiledningsmaterieell; prinsipper, maler og spesifikasjoner som kommunene kan benytte ved anskaffelser; informasjon om gevinster og suksesshistorier; og tiltak for å påvirke leverandører.

#### **4.5 Synspunkter på organisering og tilknytningsform**

De aller fleste respondentene peker på KS som en naturlig tilknytning for en sentral enhet. Flere påpeker at KS er den eneste naturlige tilknytningsformen. Innenfor en KS-kontekst synes noen at dagens programform er grei, bl.a. fordi det i utgangspunktet er en tydelig satsing. Andre synes det er en noe forvirrende deling mellom KS' linjeoppgaver (som interessepolitisk aktør på digitaliseringsområdet) og KommIT-programmet. For de fleste er imidlertid ikke spørsmålet om program eller linjeorganisering veldig viktig.

Underveis har også ideen om å etablere en dedikert «søsterorganisasjon» til KS blitt lansert, etter mønster av KS Bedrift. En slik organisasjon (av oss her døpt til «KS Digital») ville være en egen juridisk enhet og gi en dedikert medlemsorganisasjon, med tydelig og avgrenset mandat. Ideen har imidlertid ikke vakt noen spesiell begeistring i de foraene den er lansert.

I diskusjonen om KS har det bl.a. framkommet noen bekymringer knyttet til KS' litt byråkratiske organisering og kulturtrekk – og at den fagkompetanse og arbeidsform som vil prege digitaliseringsfeltet er vanskelig å forene med KS som organisasjon. På et noe mer prinsipielt grunnlag er det også framhevet at en arbeidsgiverforening med stor medlemsmasse utvikler en viss «servilitet» i det at den nødvendigvis må representere alle – eller et gjennomsnitt av – sine medlemmer. Digitaliseringsarbeidet handler om å utvikle beste praksis, være pådriver og trekke kommunesektoren i en tydelig retning – og til en viss grad forplikte og stille krav til medlemmene om å samordne seg og følge de prinsipper, standarder og modeller som utarbeides på nasjonalt nivå. Dette synes for noen å representere en mulig rollekonflikt. Vi kommenterer dette kort i neste kapittel.

Det er ingen av våre informanter som har argumentert for at det bør etableres et selskap i en eller annen form, enten dette er et datterselskap av KS – eller selskapskonstellasjoner med andre eiere (f.eks. statsforetak eller interkommunalt selskap). Vi har likevel utredet disse alternativene på generelt grunnlag (se kap. 5).

## 5. Analyse og vurderinger

I dette kapitlet legger vi fram vår analyse av de funn vi har gjennomgått i kapitlet foran, og gir våre vurderinger av de ulike temaene,

### 5.1 Hvordan løse oppgavene framover?

Kommunesektoren har åpenbart mange utfordringer i digitaliseringsammenheng. Det er viktig å understreke at en sentral enhet ikke kan løse alle disse utfordringene. I denne utredningen har vi vektlagt å adressere de samordningsutfordringene som er mest krevende, og som fordrer et langsiktig og tett samarbeid med staten. Det er også disse utfordringene som er vektlagt av informantene.

En del av de konkrete og praktiske utfordringene mange kommuner sliter med i sin hverdag, må med andre ord håndteres på andre måter, f.eks. ved organisering av interkommunale innkjøps- og driftssamarbeid, regionalt samarbeid i regi av fylkeskommunene eller andre modeller. Forhåpentligvis vil likevel mange kommuner og fylkeskommuner også på kort sikt kunne nyte godt av de veiledninger, normerende prinsipper og «oppdragelse» av løsningsleverandørene som en autoritativ, godt forankret og tilstrekkelig dimensjonert sentral enhet vil medføre.

#### 5.1.1 Overordnet om erfaringene og forventningene videre

Vi har sett at det er blandede erfaringer med etableringen av KommIT-programmet. Som program har det kanskje ikke fungert så autonomt og handlekraftig som det var tenkt, noe som bl.a. skyldes uklar grenseoppgang mellom program og linjeorganisasjon. Når det gjelder hva KommIT har fått i stand, synes vi kanskje det er noe begrenset – selv om det på viktige området har vært viktige resultater.

KommIT ble etablert som et tiltak for å adressere et behov som lenge har vært erkjent, nemlig behovet for mer samordningsinnsats i kommunesektoren. I forarbeidene til etableringen ble det skissert en langt større organisasjon enn det man endte opp med. I Devoteam daVinci sin utredning fra 2011 ble strategiske, taktiske (i vår terminologi er disse delvis også «strategiske») og operative oppgaver gjennomgått og det ble skissert ulike ambisjonsnivåer for en ny organisasjon. I «Tilrettelegger»-scenariet utvikler og forvalter den sentrale enheten et felles IKT-rammeverk, og det utføres lite konkret utviklingsarbeid eller operative oppgaver. Selv i dette begrensede scenariet estimerer konsulentene behovet til drøyt 30 årsverk. I det mer ambisiøse «Formidler»-scenariet, dimensjonert med 60 årsverk fullt utbygget, utvikles og forvaltes også felleskomponenter, det inngås felles innkjøp, leverandører sertifiseres og det gis støtte til implementering i kommuner og fylkeskommuner. Det bildet vi har gjort oss av den framtidige organiseringen ligger mellom disse to scenariene, men nærmere «Tilrettelegger»-scenariet.

Samlet kan KommIT-erfaringene oppsummeres som positive, men foreløpig med begrenset relevans og effekt. Arkitekturarbeidet til KommIT har vært viktig, det samme gjelder den punktinnsett man har gjort på plan- og byggesaksområdet. SvarUT har også vært en viktig leveranse fra KommIT, selv om man her profiterte på arbeid som allerede var gjort i Bergen kommune.

Forventningene til en sentral enhet i det videre er store. Dagens KommIT vil ikke være dimensjonert for å håndtere disse forventningene. En framtidig sentral enhet må være større, bedre faglig sammensatt, jobbe langsiktig, samarbeid med staten og legge mindre vekt på de operative oppgavene. Samtidig er det støtte i innspillene fra informantene om at alle oppgaver ikke skal løses av en sentral enhet alene. Den dugnadsånd som råer i kommunesektoren representerer en meget stor ressurs i digitaliseringssammenheng, og som også en sentral enhet i det videre bør vite å spille på. Deltakelse i standardiseringsarbeid, statlige utviklingsprosjekter, faggrupper etc. kan med andre ord også håndteres ved at rådmenn, IT-ledere, fagansvarlige m.v. fra kommuner og fylkeskommuner stiller opp – på vegne av sektoren. Den sentrale enheten må ha regi og orkestrere kommunesektorens samlede engasjement i slike sammenhenger, men trenger ikke å gjøre alt arbeid selv. Det å videreutvikle og forsterke en slik medvirkningsmodell i det videre vil ikke bare gi den sentrale enheten adskillig kapasitet, det vil også bidra til sterkere forankring av arbeidet.

Vårt inntrykk fra beskrivelsene av situasjonen i kommunene og leverandørmarkedet er at behovene for samordning ikke er blitt mindre de siste årene. Selv om vi tror det er riktig med en gradvis oppbygging og vurdering av behovet underveis, er det åpenbart at digitaliseringsetterslepet i mange kommuner bare har vokst, samtidig som statlige digitaliseringsinitiativ står i kø. Det teknologiske mulighetsrommet og kompleksiteten blir også stadig større. Bl.a. er mengden av installerte løsninger i seg selv et potensielt hinder for samordning og samhandling.

### 5.1.2 Roller og oppgaver

Det er roller og faktiske oppgaver som må diktere hva slags organisasjon som etableres. Med utgangspunkt i de tilbakemeldinger vi har fått gjennom utredningen, og det vi har gjennomgått av dokumentasjon, synes de oppgavene som er viktig å fokusere på, i hovedsak å ha overordnet og strategisk karakter. Det er premissgiver-, kunnskapsutviklings- og kunnskapsformidlingsrollene som blir særlig viktige framover.

De kanskje mest strategiske oppgavene ligger opp mot det som i dag kan kalles «interessepolitisk», og som innebærer å underbygge, videreutvikle og målbare kommunesektorens behov og krav i digitaliseringssammenheng. Dette handler om å artikulere de posisjoner, krav og behov som vil underbygge visjonen om at «En samordnet kommunal sektor leverer digitale tjenester som gir innbyggere og næringsliv et reelt digitalt førstevalg» (jf. KS' Digitaliseringsstrategi 2013-2016 for



kommuner og fylkeskommuner).

Dernest må kommunesektoren enes om en del mer konkrete forhold, for å muliggjøre en samordnet, effektiv og brukerrettet digitalisering av de mange tjenesteområdene. Først og fremst må det plass en felles IKT-arkitektur, med prinsipper, inndeling i applikasjonsområder med overordnede tjenestebeskrivelser, integrasjonsgrensesnitt, felleskomponenter, informasjonsmodeller, sikkerhetskrav etc. En slik arkitektur må også forvaltes videre. Arkitekturen må bl.a. være harmonisert med sentrale statlige aktørers arkitekturer, med det tilfanget av nasjonale felleskomponenter og –løsninger som finnes. Den må også være kommunisert både til kommuner, fylkeskommuner og ikke minst til leverandørmarkedet. I dette ligger også en veiledende metodikk for kommuner, fylkeskommuner og leverandører om implementering av arkitekturen.

Videre må det være en sentral oppgave å få på plass de spesifikt kommunale felleskomponentene som er nødvendige – og å eie og forvalte disse videre. Flest mulig av samfunnets felleskomponenter bør utformes så generiske at de kan legges til det statlige forvaltningsnivået, men noen kommunale komponenter og –løsninger vil måtte forvaltes i kommunesektoren selv. En nasjonal porteføljestyling av felleskomponenter, integrasjonstjenester og –løsninger er en naturlig oppgave i forlengelsen av dette.

Til slutt må det være en sentral oppgave å kommunisere ut de standpunkt, prinsipper, standarder og spesifikasjoner som utvikles. Det kommunikasjonsfaglige arbeidet vil derfor få en betydelig plass i virksomheten også i det videre. Dette handler ikke bare om å formidle faktisk informasjon, men også om å «selge» budskapet overfor beslutningstakere i kommunesektoren. I tillegg til de juridiske virkemidlene som staten opererer med, og de incentiver som ligger i å være tidlig ute med nye løsninger, vil samordningsarbeidet først og fremst være underlagt pedagogiske virkemidler. Involvering, deltakelse og informasjon om gode eksempler og gevinster av samordning er viktige elementer i dette.

Drift, brukerstøtte og andre operative funksjoner må i størst mulig grad unngås i en sentral samordningsenhet. Markedet, statlige aktører eller eventuelt kommuner og fylkeskommuners IT-organisasjoner bør som hovedprinsipp ta seg av operative oppgaver som konkret utviklingsarbeid, rådgivning, kurs/opplæring, implementeringsstøtte og driftsoppgaver knyttet til de fellesløsninger og –komponenter som eventuelt etableres. Leverandørutvikling er nettopp en av målsettingene med samordningsarbeidet, og det vil derfor være riktig å benytte og «oppdra» markedet ved enhver anledning som byr seg.

Blant informantene var det delte oppfatninger om viktigheten av en plattform som KS Læring. Noen mente den er svært viktig – bl.a. fordi kommunesektoren må ha kontroll med innholdet (kurs, veiledningsmaterieell etc.). Andre poengterte at dette er produkter og tjenester som kan kjøpes i markedet. Vår vurdering er at KS Læring som

løsning har en åpenbar praktisk verdi, og derfor kan være viktig for mange. Imidlertid er løsningen neppe så avgjørende som noen vil ha det til. Videre; formålet med og mye av innholdet i KS Læring ligger delvis utenfor «scopet» for både samordningsarbeidet og digitaliseringen av kommunesektoren.

Vi har ikke mandat til å utrede i detalj hvordan en løsning som KS Læring best kan forvaltes, men helt generelt vil vi mene at det er feil bruk av ressurser å binde seg til å måtte forvalte og videreutvikle en læringsplattform som KS Læring. Selv om både plattformen og innholdet er viktig for mange kommuner, bør en basere seg på arrangementer som minimerer de sentrale oppgavene – og heller distribuere oppgaver til kommuner og fylkeskommuner i størst mulig grad.

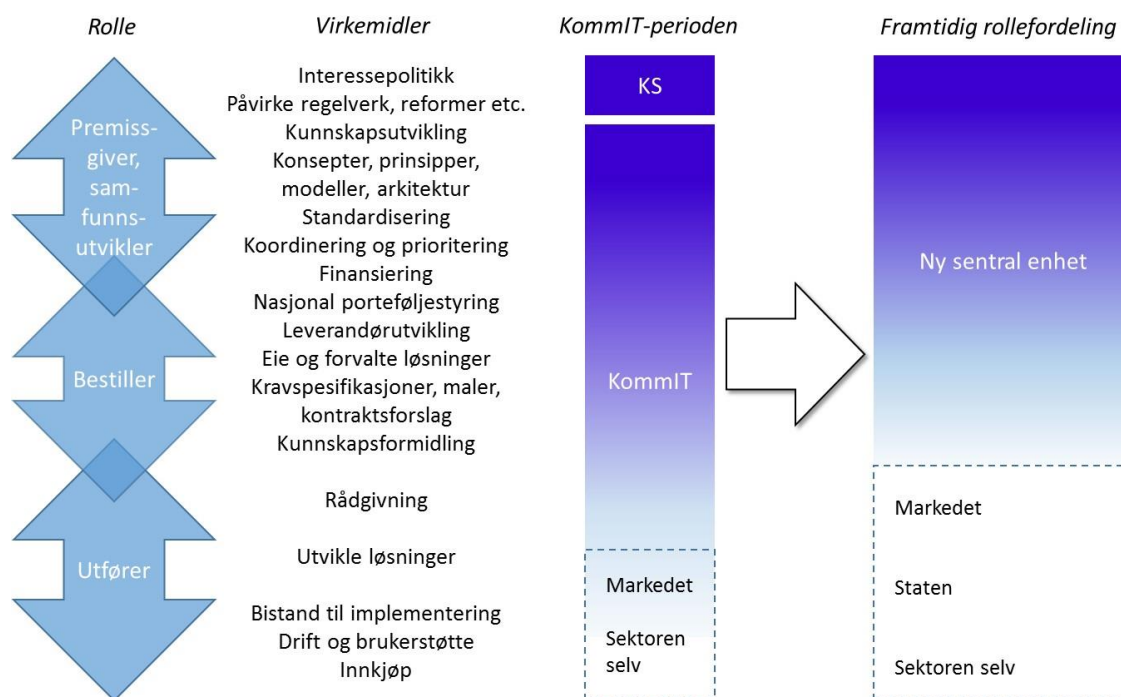
Vi ser at mindre kommuner har et stort behov for operativ støtte (rådgivning, implementeringsstøtte, innkjøpsveiledning, etc.) for at digitaliseringen skal lykkes. En sentral organisasjon som tar seg av dette vil imidlertid være krevende å dimensjonere og avgrense. Det er også noen juridiske utfordringer med en eventuell slik rolle. En sentral enhet bør begrense seg til å utvikle spesifikasjoner, maler og avtaleforslag (for bistand på ulike områder), som så benyttes av kommunene og interkommunale IKT-samarbeid, eller eventuelt av fylkeskommuner som engasjerer seg i regionalt utviklingsarbeid og støtter opp om kommunenes digitaliseringsbestrebelse.

Figur 1 nedenfor oppsummerer hvordan vi ser rollen til en framtidig sentral enhet, sammenlignet med hvordan vi oppfatter at organiseringen av oppgavene har vært løst i KommIT-perioden. Vi tror det er viktig å trekke grensene for hvor operativ en sentral enhet skal være oppover (i retning mer strategisk, politisk, premissgivende) og overlate flere oppgaver til aktørene i dette markedet – dvs løsningsleverandører og konsultantselskaper, staten (i rollen som utvikler, forvaltningsansvarlig eller driftsleverandør på visse områder, f.eks. Difi, Altinn, Norsk helsenett), og selvsagt til kommunene og fylkeskommunene selv.

Figuren indikerer også at det samlede omfang på innsatsen må øke (bredden på blå søyle).

Vi tenker oss ikke at den aktivitet som en sentral samordningsenhet i hovedsak vil bedrive, omfatter kjøp og salg. Enheten vil riktignok kjøpe tjenester i markedet (utvikling av veiledningsmateriell, konsulent tjenester til utredning og utviklingsoppgaver), men de produktene som etableres må finansieres av enhetens budsjett og i minst mulig grad slås ut på kommunene i form av brukerbetaling. Å selge tjenester til kommunesektoren vil ikke være lett å forene med rollen som premissgiver, standardiseringsorgan og porteføljeforvalter. Det er heller ikke særlig aktuelt, siden tjenesteleveranser etter vår vurdering i hovedsak skal overlates til markedet og etablerte aktører. En ryddig rollefordeling vil være at den sentrale enheten setter ut enkeltoppdrag (utviklingsoppdrag, utredninger etc.) som leveres av private aktører, og at eventuelle løpende driftskostnader for komponenter og

løsninger faktureres direkte til kommuner og fylkeskommuner, etter bruksmønster eller andre nøkler – på linje med andre leverandørrelasjoner kommunen eller fylkeskommunen har for øvrig. Også statlige aktører som leverer tjenester relatert til felleskomponenter og –løsninger til kommuner og fylkeskommuner, bør fakturere kommunene og fylkeskommunene direkte, i den grad dette overhodet er aktuelt å fakturere. En sentral enhet bør med andre ord ikke ha noen merkantile relasjoner til kommuner og fylkeskommuner.



Figur 1. Skjematisk framstilling av roller, virkemidler og organisering av samordningsarbeidet.

### 5.1.3 Kapasitet, kompetanse og gjennomføringsevne

Ut fra de tilbakemeldinger vi har fått, og de resonnementer som tidligere konsulentutredninger har lagt til grunn, er det vår vurdering at en sentral enhet må dimensjoneres adskillig større enn i dag. Fra kommende år bør det på plass 10-15 årsverk, og bemanningen bør økes etter hvert som behovene blir mer tydelige – kanskje opp mot 20-25 årsverk.

Enheten bør også ha et driftsbudsjett på noen få mill. kr til å dekke kostnader for

innkjøpte konsulenttenester, utviklingsprosjekter (der kostnadene ikke er dekket på annet vis, men hvor behovet er akutt), informasjonsarbeid og andre driftskostnader (reiser, samlinger etc).

Vår vurdering er videre at kompetansen i en sentral enhet må være faglig sammensatt. Oppgavene er komplekse og viktige for sektoren – dette er krevende arbeidsoppgaver som fordrer både erfaring og god formalkompetanse. Systemforståelse og kompetanse innen arkitektur, prosjektledelse, jus og kommunikasjon er viktige nøkkelområder. Meget god kjennskap til kommunal sektor og overblikk over statlige sektorsatsinger er også nødvendig. Dessuten blir evne til å bygge og vedlikehold nettverk viktig for en organisasjon som i stor grad må basere seg på å mobilisere og organisere opp deltakelse fra kommuner og fylkeskommuner i ulike sammenhenger, f.eks. i arbeidsgrupper og koordinerings- og prioriteringsråd.

Det ligger utenfor denne utredningens mandat å se i detalj på hvordan en ny organisasjon bør implementeres. Ved avslutningen av KommIT-programmet vil det imidlertid være riktig å etablere en ny organisasjon mest mulig fra grunnen av. De stillingene som defineres bør lyses ut åpent, med mulighet også for de som har vært knyttet til programmet til å søke på stillingene.

#### 5.1.4 Samarbeid med staten

Et tett samarbeid mellom en sentral enhet for kommunesektoren og staten er viktig og nødvendig for en vellykket digitalisering av kommunesektoren. Vår oppfatning er at det trengs et kompetent, sentralt kontaktpunkt for at staten skal kunne ta de nødvendige hensyn, ikke bare i de konkrete digitaliseringsprosjektene, men allerede i planleggingen av sin tjenesteutvikling, innretning av reformprogrammer, ved regelverksendringer etc.

For kommunesektoren handler dette på den annen side om å være i stand til å melde seg på de tog som går, innen de ulike statlige sektorene – og bidra med å formulere behov og stille krav både til innhold og prosess. En erfaring er at statlige sektors digitaliseringsinitiativ uansett gjennomføres, og at manglende deltakelse og engasjement fra kommunenes side gjør at konsekvensene for kommunesektorens digitaliseringsløp og «portefølje» i liten grad blir vurdert. Statlige etater må alternativt orientere seg direkte mot enkeltkommuner, hvilket ikke bare er tungvint men også vil kunne legge grunnlaget for suboptimale løsninger.

Det er rimelig å se for seg at staten i større grad tar ansvar for kommunesektorens IKT-løsninger og tilhørende utviklings- og forvaltningskostnader i de reformer og nye tiltak staten selv tar initiativ til. Det er etter vår vurdering liten grunn til at kommunesektoren skal sitte med ansvar for komponenter som inngår i en felles-offentlig verdikjede, og som staten også har interesse av at fungerer. IKT-løsningene som sådan er ikke det som er viktigst for det kommunale selvstyret, som flere av våre

informanter treffende har påpekt – selv om det naturligvis er viktig at løsningene understøtter de ulike kommunale tjenestene på en god måte.

En klar forutsetning for å overlate utviklings- og forvaltningsansvaret på IKT-området til staten, er naturligvis at kommunesektorens stemme er tungt inne i den statlige styringen av arbeidet. Dette handler både om at kommunesektoren inviteres inn, men naturligvis også at den har kapasitet og kompetanse til å delta i de relevante sammenhengene. Slik vi i dette utredningsarbeidet har hørt om behov og kommende arbeid, er det behov for at kommunesektoren stiller med adskillige årsverk inn i arbeidsgrupper, referansegrupper og styringsgrupper for statlige digitaliseringsprosjekter. Det er imidlertid ikke slik at en sentral enhet skal stille med alle de årsverk og enkeltroller som statlige digitaliseringsinitiativ og –programmer fordrer – her er det både riktig og viktig at representanter fra fagenhetene og fra ledelsesnivå i kommuner og fylkeskommuner deltar i arbeidet. Forutsatt at den sentrale enheten har en rolle i å peke ut og koordinere denne type deltakelse, vil en slik modell samlet gi en tilstrekkelig kapasitet og tyngde i samarbeidet med staten. Det vil også bidra til en sterkere forankring av kommende digitaliseringstiltak blant de som berøres av det.

Det arbeidet som er gjort i KommIT på området plan, bygg og geodata er viktig, og på mange måter forbilledlig. Til nå har det ofte vært slik at kommunenes fagsystemer på området ikke har i stand til å utveksle data med matrikkelen, andre fagsystemer eller sak-/arkivsystemene. Det er viktig ikke bare for kommunene, men også for de berørte statlige myndigheter at arbeidsflyt, tjenesteproduksjon og informasjonsflyt fungerer godt på dette området. Staten har også tunge fagmiljøer på området. Etter vårt syn bør en derfor forvente at staten tar ansvar for de løsninger og produkter som skal utvikles på området. Tilsvarende betraktninger kan gjøres eksempelvis på helse- og omsorgsområdet.

Det er i forlengelsen av dette også nødvendig at det kommer på plass en *nasjonal porteføljestyring* for kommunesektoren, hvor alle satsinger og prosjekter (både kommunesektorens egne og eventuelle statlige initiativer) ses i sammenheng – både mht. prioritering av ressursbruken, men også ift hensynene til innfasing og praktisk implementering i kommuner og fylkeskommuner. Dette er en ovenfra-og-ned tilnærming, i motsetning til det som i utgangspunktet ble valgt som tilnærming for KommIT-programmet.

En porteføljestyling vil omfatte ikke bare prioritering mellom nye initiativ, men også koordinering av planer for versjonering, migrasjoner etc. Staten – ved så vel Difi som de enkelte sektorer – må være godt kjent med denne porteføljestylingen. En porteføljestyling vil også signalisere at kommunesektoren må være med på å sette agendaen for statlige initiativer. Det er ikke slik at kommunesektoren uten videre kan ha kapasitet til å gjennomføre f.eks. flere store statlige reformer samtidig. Enkeltvirksomheter i staten kan ikke nødvendigvis regne med at kommunesektoren «har tid til» å delta i deres moderniseringsinitiativ, dersom de ikke har vært med på

planleggingen av dem. En porteføljestyring handler om å sikre en fornuftig samlet ressursbruk, prioritere mellom satsinger og styre rekkefølge på større endringer.

Vi mener med andre ord at samarbeidet og koordineringen mellom kommunesektoren og staten må opp på et annet nivå enn til nå. Vi mener også det er på sin plass å reise diskusjonen om statens utvidete ansvar for digitaliseringen, også i kommunal sektor – og hvilke virkemidler som er aktuelle i denne sammenheng.

Slik vi ser det, er følgende tiltak aktuelle for å understøtte et tettere og mer omfattende samarbeid på digitaliseringsområdet:

- Kommunesektorens samordningsarbeid må baseres på en mer utviklet kunnskap om og forståelse for de statlige sektorenes planer og utfordringer, og konsekvenser på tvers av forvaltningsnivåene.
- De statlige sektorene må pålegges å utrede konsekvenser av sine initiativ for kommunal sektors digitaliseringsarbeid, grundigere og mer eksplisitt enn i dag. Det må vurderes å innarbeide krav til vurdering av effektene av tiltak for kommunal sektors digitalisering, i relevante forskrifter, instruksjer, rundskriv, tilskuddsordninger, KS1/KS2-regimet, et eventuelt nytt statlig kvalitetssikringsregime, etc.
- Samarbeidet mellom den sentrale samordningsenheten og Difi må styrkes, og Difi må skaffe seg bedre inngrep med de største statlige sektorinitiativene – og konsekvensene for kommunesektoren.
- Skate må gis en sterkere rolle i felleskomponentforvaltningen, og kommunesektoren må i enda større grad hensyntas i veikart-arbeidet.

### 5.1.5 Styring og forankring

En sentral enhet må få tillit og fullmakt til å lede an samordningsarbeidet for kommunesektoren og samarbeide med statlige sektorer. En slik tillit forplikter, både hva angår kompetanse, gjennomføringsevne og god kommunikasjon ut til kommuner og fylkeskommuner.

Enhetens virksomhet må forankres godt blant kommuner og fylkeskommuner, spesielt blant de største kommunene som bør gå foran og lede an i det nasjonale digitaliseringsarbeidet i sektoren. Vi tror at det blir viktig at de store kommunene forplikter seg til å implementere arkitektur, komponenter og løsninger som den sentrale enheten anbefaler. Dersom de store kommunene og eventuelt fylkeskommunene er tidlige brukere, vil mange av de mindre kommunene følge etter. For å ta en slik utviklingsrisiko må de store kommunene også få en større påvirkning på de beslutninger som tas, og de prioriteringer som gjøres. Noen av de største kommunene bør derfor inngå i et fagråd eller lignende som etableres som støtte for den sentrale enheten, og som regelmessig får anledning til å vurdere de prioriteringer og leveranser som den sentrale enheten forbereder. Dette vil også tjene til langt bedre

forankring av virksomheten til den sentrale enheten.

Prioriteringer og utviklingsoppgaver må også forankres i den faglige dimensjonen. Under KommIT-programmet har man operert med koordinerings- og prioriteringsråd (KPR) som har vært støtte for programmets beslutninger og faglige veivalg knyttet til tjenstedigitalisering på kommunenes og fylkeskommunenes ansvarsområder. Det er viktig at man også i det videre opprettholder en slik påvirknings- og forankringsmekanisme langs faglinjen («forretningsdimensjonen»).

## 5.2 Kriterier for valg av organisasjonsform

Generelt kan en betrakte organisasjonsform som et virkemiddel for å løse et sett med oppgaver. Det innebærer at det er avgjørende å definere hvilke oppgaver virksomheten skal utføres, hva som kjennetegner dem og hvem som skal motta dem. Organisasjonsformen er ett av flere verktøy for å realisere ideen med virksomheten. Den må ta utgangspunkt i virksomhetens rolle, oppgavens karakter, hvem som er brukere/kunder og hvilke relasjoner/avhengigheter den vil ha til tilgrensende virksomheter. I vår sammenheng er det f.eks. viktig å skjønne om oppgavene hovedsakelig er av interessepolitisk karakter, eller om de i utgangspunktet kan knyttes til inntektsbringende virksomhet. Det er også av betydning å skjønne om oppgavene i hovedsak er av strategisk art, eller av mer operativ art.

I det foregående har vi konkludert med at oppgavene til det aktuelle organet i hovedsak er interessepolitiske og av en strategisk karakter, der rollen som premissgiver for og koordinator av utvikling av digitaliseringsarbeidet i kommune står sentralt. En slik sentral samordningsenhet vil i utgangspunktet ikke drive inntektsbringende virksomhet i form av salg av tjenester. Å selge tjenester til kommuner og fylkeskommuner ville være vanskelig forenlig med rollen som premissgiver, standardiseringsorgan og forvalter av en portefølje av felleskonsepter og -løsninger. Etter vår vurdering bør inntektsbasert tjensteproduksjon i hovedsak overlates til markedet, dvs. private leverandører og eventuelt kommunene selv. Den sentrale enhetens rolle bør være å identifisere, utforme og kjøpe aktuelle oppdrag (utviklingsoppdrag, utredninger etc.) i markedet, utvikle arkitekturer og spesifikasjoner, maler og standardkontrakter som kommuner og fylkeskommuner kan benytte når de anskaffer programvareprodukter, lisenser, driftstjenester etc. og – når det gjelder statlige felleskomponenter og løsninger – avklare hvordan statlige leverandører skal levere tjenester knyttet til disse til kommuner og fylkeskommuner. Den sentrale enheten må også forvalte og videreutvikle det som etableres av spesifikasjoner, felleskomponenter og annet fellesgods, i samarbeid med staten, fylkeskommuner og kommuner. En slik avgrensning mot forretningsbasert tjenesteyting vil være et grunnleggende kjennetegn ved den sentrale samordningsfunksjonen, og har også betydning for valg av organisasjonsform.

Det er i tillegg viktig å vurdere organiseringen av de sentrale samordningsoppgavene

ut fra de erfaringene man har hatt med KommIT så langt, herunder slik at man imøtegår de utfordringene man har hatt i programmet. Uklarheten i det å ha to aktører (KommIT-programmet, KS' linjeorganisasjon) som i praksis har delt på de strategiske oppgavene, er eksempel på en slik utfordring.

På bakgrunn av foranstående resonneringer mener vi at følgende kriterier er særlig sentrale i vurderingen av organisasjonsform for en sentral samordningsenhet på digitaliseringsområdet:

- Enkelhet og tydelighet i organiseringen: det er viktig at organisasjonen både kommuniserer og innehar legitimitet, autoritet og en unik rolle – og at det ikke lett oppstår tvil om denne rollen.
- Koblingen mellom det interessepolitiske og det IKT-faglige strategiske arbeidet: det er en nær sammenheng mellom de behov og interesser kommunesektoren har og den samordning som utøves gjennom samarbeid med statlige digitaliseringsinitiativ, utvikling av arkitektur, standardisering og utvikling av felleskomponenter. Fravær av tett kobling vil svekke ivaretagelsen av kommunesektorens interesser.
- Kapasitet til å imøtekomme det betydelige samordningsbehovet: kommunesektorens digitaliseringssetterslep, den raske utviklingen på teknologiområdet, et delvis umodent leverandørmarked og forestående reformer (bl.a. kommunereformen) bidrar til et betydelig behov for samordningsinnsats de neste 5-10 årene.
- Posisjon, kompetanse og kapasitet til å samarbeide med og påvirke staten: i arbeidet med å planlegge og realisere sektorsatsinger med konsekvenser for digitaliseringen i kommunesektoren trenger staten et autoritativt og tydelig kontaktpunkt inn mot kommunesektoren. Behovet er gjensidig; kommunesektoren må også ha bred kompetanse og betydelig kapasitet til å delta i og påvirke statlig utviklingsarbeid i nødvendig grad.
- Styring fra og forankring i kommunesektoren: en sentral enhet må hele tiden sikre seg den nødvendige legitimiteten fra de virksomhetene de skal koordinere og veilede. I dette ligger både krav til faglighet, erfaring med og forståelse for kommunesektorens behov, nødvendig grad av involvering og kommunikasjon med kommuner og fylkeskommuner, og ikke minst lojalitet til de målsettinger og prioriteringer som gjøres.
- Sikre, forutsigbare finansieringsmuligheter: vi legger til grunn et vedvarende, stort behov for innsats for å digitalisere kommunesektoren; dette er ikke en tidsavgrenset satsing eller en knippe utviklingsprosjekter. Oppgavens karakter tilsier at det først og fremst dreier seg om personalkostnader, og det er viktig at det ligger godt til rette for å rekruttere det beste av kompetanse til de svært krevende oppgavene.

Som sådan er også omfanget av virksomheten av betydning for organisasjonsformen. Basert på den forutsatte oppgaveporteføljen (jf. kap. 4 og 5.1) har vi lagt til grunn at virksomheten vil kunne bestå av 15-20 årsverk i løpet av noen få år og kanskje også



flere på litt sikt. Selv om det er betydelig usikkerhet knyttet til et slikt anslag, er det et godt nok dimensjonerende grunnlag som ledd i å vurdere valg av organisasjonsløsning.

Organisasjonsformen har betydning for formelle sider ved virksomheten, slik som styringsform, juridiske og økonomiske rammebetingelser, herunder finansieringsform mv., og for organisatoriske forhold som kompetansebehov, ledelse, organisasjonskultur mm. Organisasjonsformen har dessuten betydning for virksomhetens posisjon i forhold til andre aktører en skal samhandle med, og forholdet til brukere eller kunder. I den sammenheng er bl.a. virksomhetens juridiske status viktig, først og fremst om virksomheten bør være et eget rettssubjekt eller kan inngå som en del av en annen organisasjon (som nå, i KS).

### 5.3 Hvem skal eie virksomheten?

KommlIT har vært et program i KS' regi, og har vært underlagt KS' styringsstruktur, men med det forbehold at et programstyre har hatt innflytelse på faglige prioriteringer og ressursbruk innenfor et gitt mandat. Hensikten med programstyret har vært å bringe kommunene direkte inn i styringen av programmets arbeid. Grunnfinansieringen har også kommet via KS, gjennom et frivillig bidrag fra kommunene og fylkeskommunene på 1 krone per innbygger. Hadde programmet ligget utenfor KS, må en anta at en slik finansieringsform ikke ville vært mulig.

Spørsmålet er om videreføringen av digitaliseringsarbeidet fortsatt skal knyttes opp til KS (og i så fall hvordan), eller om en mer naturlig kan finne en annen forankring for virksomheten som representerer kommunene bedre. I mandatet for vårt oppdrag er vi bedt om å vurdere om staten kan komme inn på eiersiden, enten som eier av et statsforetak eller som medeier av et aksjeselskap sammen med KS. Vi er også bedt om å se på om kommunene kan komme mer direkte inn på eiersiden, f.eks. i form av et interkommunalt selskap.

I kartleggingsarbeidet er det gjennomgående inntrykket at det er stor oppslutning i alle leire om en modell med KS som eier av virksomheten. Det begrunnes dels med behovet for å knytte digitaliseringsarbeidet nært til KS' (øvrige) interessepolitiske arbeid på området, dels med at KS er en etablert organisasjon som representerer alle kommuner og fylkeskommuner i Norge. Samtidig er det pekt på behovet for å se hvordan kommunene og fylkeskommunene kan komme mer direkte inn i styringen av digitaliseringsarbeidet, og hvilke mekanismer som kan bidra til dette. Et viktig element i dette er at kommunenes ønsker og behov i forhold til et slikt arbeid er svært ulike, blant annet på grunn av ulikhet i størrelse. Fordi de besitter ulik kompetanse og ressurser, vil de også kunne spille ulike roller som interessenter i arbeidet. De store kommunene i Norge har kompetente og ressurssterke IKT-miljøer som vil være viktige partnere og bidragsytere i et felles digitaliseringsarbeid, mens de små kommunene i større grad mangler slik kompetanse og vil ønske å gjøre seg nytte av de felles føringer

og løsninger som tilbys. Samtidig er det viktig at også de store kommunene slutter opp om og tar i bruk de felles prinsipper, standarder og løsninger som utvikles.

Det er pekt på viktige utfordringer knyttet til de andre eierkonstellasjonene som vi er bedt om å vurdere, herunder selskap med staten som hel- eller deleier eller et interkommunalt selskap eid av flere kommuner/fylkeskommuner.

- *Staten* vil ikke være en naturlig eier dersom virksomheten skal beskjeftige seg med interessepolitiske temaer på vegne av kommunesektoren. Det ville være uforenlig med rollen som interesseorganisasjon for kommune-Norge. Dersom staten skulle delta som eier av virksomheten, måtte en forutsette at oppgavene skulle være av mer utførende karakter enn det vi har lagt til grunn. Et annet argument for et statlig hel- eller deleierskap kunne være at det bedre ville sikre finansiering av virksomheten. Men et statlig eierskap ville også innebære at staten helt eller delvis bestemte mål og strategier for virksomheten. Det ville være i strid med virksomhetens idé.
- Et *interkommunalt selskap* vil innebære at flere kommuner og fylkeskommuner står som eiere i fellesskap. I en slik modell ville det være naturlig å ønske et så representativt eierskap som mulig. Men med utgangspunkt i de 427 kommunene og 18 fylkeskommuner som finnes, vil det være en forsiktig sagt vanskelig oppgave. Selv med et relativt stort antall eiere, ville en risikere at de styrende organer kom i utakt med den store massen av interessenter de skulle representere.

Vi går nærmere inn på disse problemstillingene nedenfor.

En kan tenke seg to hovedkategorier av organisasjonsformer, med utgangspunkt i den *rolle* virksomheten er tenkt å ha:

1. Modeller som forutsetter at virksomheten organiseres *som et selskap*, med ulike eierkonstellasjoner. I videreføringen av det kan en også se på *stiftelser* som en mulig organisasjonsform.
2. Modeller som forutsetter at virksomheten organiseres *som en interesseorganisasjon*, enten som en del av KS eller som egen virksomhet i tilknytning til KS, etter de samme prinsipper.

I det følgende ser vi nærmere på hvilke organisasjonsformer som inngår i de to hovedkategoriene, og i hvilken grad de er egnet for vårt formål.

## 5.4 Selskap som organisasjonsform

### 5.4.1 Generelt om bruk av selskaper i det offentlige

Både i staten og kommunene er selskap blitt en vanlig organisasjonsform for å utføre

bestemte typer oppgaver. Ved å bruke selskapsformen kan stat og kommune gi virksomhetene friere økonomiske og styringsmessige rammer. Hensikten med det er både å oppnå en målrettet og effektiv drift og å skille virksomheten ut fra forvaltningen og den direkte politiske styringen i statlig eller kommunal forvaltning. I selskaper styres virksomhetene gjennom eierstyring. Eierstyring kan ha noe ulik form i de ulike selskapsformene, men har det til felles at den er en *indirekte styringsform*. Eierstyring kombinert med de økte frihetsgrader som selskapsformene gir, kan være velegnet når virksomheten driver økonomisk basert tjenesteyting eller utfører oppgavene er som ikke krever direkte politisk styring.

Selskapsformen gjør det også mulig å etablere virksomheter som kan ha flere eiere, f.eks. i form av interkommunale selskaper eller aksjeselskaper. Det åpner for at flere kommuner og fylkeskommuner sammen kan eie virksomheten. Det er også tenkelig at et statlig og kommunalt organ eier et aksjeselskap sammen, skjønt det ikke er så vanlig (Ruter AS er et eksempel). I vår kontekst kunne man også tenke seg at staten og KS (som privat aktør) eide aksjer i samme selskap.

Felles for de ulike selskapsformene er uansett at virksomheten er et eget rettssubjekt. For de ansatte betyr det at de ikke er ansatte i stats- eller kommuneforvaltningen, men i selskapet. Det kan ha betydning for bl.a. lønns- og pensjonsforhold. De ansvarsmessige forholdene varierer mellom selskapsformene; aksjeselskapene har et begrenset ansvar mens interkommunale selskaper (og enkelte statlige selskapsformer) ikke kan gå konkurs i det eierne står som garantister for virksomheten.

Både i stat og kommune brukes *aksjeselskapsformen* primært i forbindelse med forretningsbasert virksomhet, der behovet for politisk styring er begrenset. På områder hvor det er ønske om noe sterkere politisk styring kan det være aktuelt å velge et *interkommunalt foretak* (i kommuner/fylkeskommuner) eller *et statsforetak* (i staten), som gir eierne noe større påvirkningsmuligheter. For vårt formål synes de tre nevnte formene å være mest aktuelle å vurdere. Basert på mandatet for oppdraget og synspunkter som er kommet frem i arbeidet, er det identifisert tre tenkelig modeller som er beskrevet og vurdert i det følgende.

#### **5.4.2 Interkommunalt selskap, eid av kommuner og fylkeskommuner i fellesskap**

Samarbeid mellom flere kommuner og/eller fylkeskommuner kan organiseres som interkommunale selskap etter lov av 29. januar 1999 nr. 6 om interkommunale selskap (IKS). Interkommunale selskaper kan også delta på eiersiden, men ellers kan det ikke være andre eiere av et IKS. Interkommunale selskaper brukes for å utføre oppgaver i fellesskap mellom flere kommuner og/eller fylkeskommuner. Det kan også omfatte lovpålagte oppgaver, men forvaltningsvirksomhet kan ikke delegeres til et IKS. Slik virksomhet tilligger kommunen selv, eventuelt gjennom et kommunalt foretak.

Et IKS er et selvstendig rettssubjekt, og er rettslig og økonomisk er adskilt fra deltakerkommunene. Det skal utformes en selskapsavtale mellom deltakerne som regulerer hvor beslutninger skal fattes (med mindre det er regulert i lov). Selskapet har sin egen kapital og inntekter og svarer selv for sine forpliktelser. Deltakerne i IKS-et har et ubegrenset ansvar for en andel av selskapets samlede forpliktelser, til forskjell fra et aksjeselskap der deltakernes ansvar er begrenset. Samlet skal deltakernes ansvarsandeler tilsvare selskapets samlede forpliktelser.

Representantskapet er IKS-ets øverste myndighet, og det organet der eierne ivaretar sitt eierskap (eierstyring). Eierne kan ikke hver for seg utøve eiermyndighet direkte overfor styret eller administrasjonen i selskapet. Men som medlemmer i representantskapet kan de i fellesskap fatte vedtak som er bindende for styret. Hver deltakerkommune skal ha minst et medlem i representantskapet. IKS-et skal ha et styre og en daglig leder som står for driften av selskapet. Eksempler på oppgaveområder som er organisert som IKS-er er revisjon, IKT, renovasjon, vannforsyning, avløp og brannvesen.

#### *Vår vurdering*

Flere av de oppgavene en tenker skal ivaretas av en sentral, koordinerende digitaliseringsenhet kunne i og for seg tenkes lagt til et IKS. En slik modell ville også sikre at kommuner og fylkeskommuner kunne delta direkte i styringen av virksomheten.

Men et IKS ville ha utfordringer med å utvikle overordnede mål og strategier som er forankret i hele kommunesektoren pga. at deltakelsen på eiersiden ville være begrenset til en relativt liten andel av kommunene og fylkeskommunene. Det ville begrense mulighetene for å få oppslutning fra kommunene, og det ville redusere virksomhetens autoritet utad – herunder overfor staten.

Organisatorisk ville IKS-et være atskilt fra KS, hvilket ville medføre utfordringer mellom dem med hensyn til å koordinere standpunkter og prioritere mellom oppgaver. Dessuten vil det være en åpenbar risiko for at et IKS i større grad ville søke seg mot en type oppgaver som vi mener ligger utenfor virksomhetens ønskelige mandat, f.eks. i form av egen utvikling, forvaltning og drift av løsninger.

Oppsummert mener vi at et IKS ikke ville ha de nødvendige forutsetninger for å fylle rollen som et sentralt samordningsorgan for digitalisering i kommunesektoren.

#### **5.4.3 Statsforetak, eid av KMD**

*Statsforetak* er en av flere statlige selskapsformer, som ellers omfatter statsaksjeselskap og særlovselskap. Dette er selvstendige rettssubjekter, der staten har et eierforhold til selskapet. Statsforetak er regulert i egen lov (statsforetaksloven), statsaksjeselskap i aksjeloven og særlovselskap i egne enkeltlover.

I statsforetak er foretaksmøtet øverste myndighet, der statsråden ivaretar sitt konstitusjonelle ansvar gjennom de vedtak som fattes. Ansvar for forretningsdriften og økonomi ligger hos selskapets styre og ledelse.

Statsforetaksformen brukes for virksomheter som i tillegg til å ha forretningsmessige mål også har overordnede samfunnsmessige eller sektorpolitiske mål, slik som Statkraft SF, Statnett SF og Statskog. Statlig næringsvirksomhet som driver i en konkurransesituasjon, organiseres oftest som aksjeselskap (bl.a. NSB, Posten og Avinor), mens særlovselskap er hjemlet i egne lover som har til hensikt å regulere bestemte forhold i selskapene som ikke er regulert i aksjeloven eller statsforetaksloven (f.eks. helseforetakene, Vinmonopolet og Innovasjon Norge).

De ansatte i disse et statsforetak er ikke statstjenestemenn og omfattes ikke av tjenestemannsloven og tjenestetvistloven.

### *Vår vurdering*

I vår sammenheng vil et statsforetak eid av KMD være en tenkelig organisasjonsform. Gjennom statsforetaksformen ville KMD ha mulighet til å påvirke utformingen av digitaliseringsarbeidet gjennom eierstyring innenfor de rammer statsforetaksmodellen gir rom for. Isolert sett kunne det tenkes å gi en god organisatorisk plattform for en sentral digitaliseringsenhet, i og med at KMD også er kommunenes sektordepartement. En måtte også tenke seg at et statsforetak ville ha stor grad av autoritet og legitimitet utad, gjennom sin forankring i et departement og nærhet til politisk ledelse. Dessuten vil det være naturlig å tenke seg at finansieringen av virksomheten ville være sikret, skjønt størrelsen på tilgangene ville være usikker med mindre virksomheten skaper egne inntekter.

Utfordringen i en slik modell vil først og fremst være knyttet til kommunenes innflytelse over virksomheten. Innflytelsen måtte utøves gjennom dialog med departementet, men det vil være departementet som selv bestemmer i hvilken grad kommunenes ønsker skal etterkommes, og hvilke styringssignaler den skal resultere i. Kommunenes påvirkningsrolle ville naturlig måtte ivaretas av KS. Staten vil neppe åpne for andre og mer direkte kanaler for påvirkning fra kommunenes side, i frykt for ikke å basere politikken på representative ønsker og behov. Dette innebærer at kommunenes interesser blir filtrert i to runder: Først gjennom en samordningsprosess internt i KS, dernest gjennom de vurderinger (og prioriteringer) departementet foretar som grunnlag for sin eierstyring. Dessuten vil staten ha siste ord både i politikktutformingen og finansieringen.

Like viktig er det at organisering som statsforetak vil utfordre en av de grunnleggende rollene til en sentral samordningsenhet for digitalisering i kommune-Norge; nemlig som et sentralt, koordinerende, premissgivende organ, som utformer mål og strategier med utgangspunkt i kommunenes behov – uavhengig av andre interesser. En slik rolle

vil vanskelig kunne ivaretas med troverdighet av et statsforetak.

I sum er det vår vurdering at et statsforetak er lite egnet som organisasjonsform.

#### 5.4.4 Aksjeselskap eid av KS, eller av KS og KMD i fellesskap

Et aksjeselskap (AS) er et selvstendig rettssubjekt, og kan eies av en eller flere deltakere. Det er ingen grenser for hvem som kan være deltakere i et AS. Selskapsformen kan derfor være egnet når en ønsker å ha ulike grupper av eiere, hvilket gir fleksibilitet på eiersiden. Aksjeeierne er kun ansvarlige for selskapets forpliktelser innenfor den kapital som er skutt inn.

Eiermyndigheten utøves i generalforsamlingen, aksjeselskapets øverste organ. Eierne kan ikke utøve formell myndighet over selskapet på annen måte. I generalforsamlingen kan eierne fastsette rammer og gi nærmere regler for styret og daglig leder. Generalforsamlingen velger styre, som har overordnet ansvar for driften av selskapet. Styret ansetter normalt daglig leder, som står for den daglige ledelsen av selskapets virksomhet og rapporterer til dette styret.

Både i stat og kommune velges aksjeselskapsformen typisk til å organisere forretningsbasert virksomhet, der behovet for politisk styring er lite.

I vår sammenheng er det en tenkelig løsning å organisere virksomheten som AS heleid av KS. I prinsippet kunne det være et av de eksisterende aksjeselskapene (Kommuneforlaget, KS Agenda eller KS Konsulent), såfremt det er tilstrekkelig slektskap mellom virksomhetsideen til disse og oppgavene til en sentral samordningsenhet på digitaliseringsområdet. Ellers måtte en tenke seg et selvstendig, heleid datterselskap dedikert for vårt formål. AS-formen åpner også for et delt eierskap, f.eks. et felles eierskap mellom KS og staten ved KMD som har vært fremme som en tenkbar modell.

#### *Vår vurdering*

Hensikten med å organisere en sentral digitaliseringsenhet som et aksjeselskap måtte være å gi enheten organisatorisk og økonomisk handlefrihet til å kunne drive en forretningsbasert virksomhet på en effektiv måte. I og med at vi har forutsatt at slik virksomhet ikke vil være naturlige oppgaver for enheten, er det ingen ting som begrunner en slik løsning. Et aksjeselskap vil være en lite egnet plattform for interessepolitisk og overordnet strategisk innrettet arbeid. Et aksjeselskap ville heller ikke være en aktør med nødvendig autoritet på vegne av kommunesektoren som koordinator eller strategisk partner overfor staten, representert ved et departement eller direktoratet.

Derimot vil det være naturlig å se på mulighetene for å etablere et datterselskap til KS dersom det skulle oppstå behov for å drive en eller annen form for forretningsbasert virksomhet (f.eks. forvaltning av en plattform som KS Læring, og kjøp og salg av

tjenester i den sammenheng) som følge av det overordnede arbeidet på digitaliseringsområdet, dersom det ikke fantes aktuelle aktører i markedet, eller det av andre grunner var ønskelig å ha tettere kontroll med virksomheten. Avhengig av oppgavens karakter kan det også være aktuelt å vurdere å legge slik forretningsbasert virksomhet til et av de eksisterende selskapene i KS-porteføljen (f.eks. Kommuneforlaget eller KS Konsulent).

#### 5.4.5 Stiftelse

Stiftelser er også egne rettssubjekter, men i motsetning til selskaper er det virksomheten som eier og styrer seg selv. De kan ikke eies av verken offentlige eller private eiere, og kan ikke styres fra eierposisjon. Stiftelsene vil derfor få en distanse til den eller de kommunene som har opprettet dem, og er ikke et egnet organisasjonsgrunnlag hvis det er viktig å kunne utøve eierstyring og ha kontroll over de økonomiske verdier i virksomheten. I offentlig sektor er det først og fremst innenfor kultursektoren og på kunnskaps- og forskningsområdet at stiftelser er brukt (f.eks. Nasjonalmuseet for kunst og Norsk Folkemuseum).

#### *Vår vurdering*

Basert på den rollen og de oppgavene «vår» virksomhet er tiltenkt, er stiftelse en uaktuell organisasjonsform.

### 5.5 Interesseorganisasjon som organisasjonsform

Et naturlig utgangspunkt er å undersøke aktuelle organisasjonsløsninger innenfor KS-paraplyen. Felles for disse er at de legger til grunn at digitaliseringsarbeidet hører hjemme i en *medlemsbasert interesseorganisasjon*, enten som en del av KS selv eller som en egen medlemsorganisasjon tilknyttet KS. Basert på drøftingene foran, har vi i det følgende vurdert tre aktuelle organisasjonsmodeller:

- a) *Program*. Tidsavgrenset program etter dagens mønster
- b) *Linjeenhet i KS*. Organiseres som en ordinær linjeenhet i KS
- c) *Ny medlemsorganisasjon*. Organiseres som en egen medlemsorganisasjon, tilknyttet KS gjennom avtale

Modellene har det til felles at:

1. virksomhetens oppgaver i hovedsak er av interessepolitisk og strategisk karakter og i liten eller ingen grad omfatter økonomisk basert tjenesteyting.
2. virksomheten er best forankret i et eierskap innenfor KS-paraplyen - som en del av KS eller en egen, tilknyttet organisasjon.

### 5.5.1 Program

Denne modellen innebærer organisering etter samme prinsipper som dagens KommIT. Dette innebærer kort følgende organisasjons- og styringsform:

- Virksomheten organiseres som et *program* for en definert periode (f.eks. fire år), med et eget mandat som definerer mål og oppgaver.
- Programmet ledes av *programstyre* med medlemmer valgt fra kommunene, ledet av en styreleder. Programstyret har ansvar for programmets økonomi og faglige virksomhet, og rapporterer gjennom linjen til KS' Hovedstyre.
- Den daglige virksomheten forestås av et *sekretariat*, ledet av en *sekretariatsleder*. Sekretariatslederen rapporterer faglig og økonomisk til programstyret og administrativt til relevant områdeleder i KS (som i dag), eller alternativt til adm. direktør. KommIT-sekretariatet er i dag lagt til område Innovasjon og forskning og rapporterer administrativt til områdeleder.
- For å sikre medvirkning fra kommunene i det mer operative arbeidet og forankre valg av prosjekter gjøres det bruk av egne *prioriteringsutvalg* på ulike områder (jf. dagens KPR-er på definerte områder).

*Styrkene* ved denne måten å organisere virksomheten på er først og fremst at:

- Arbeidet inngår i KS organisasjon, og er underlagt samme styringsstruktur med KS' hovedstyre som øverste organ. Dette innebærer i utgangspunktet at mål, strategier og prioriteringer for digitaliseringsarbeidet skjer i KS-regi.
- Programmets faglige og økonomiske forankring i et eget programstyre sikrer kommunene direkte påvirkningsmuligheter av programmets innretning, utvikling og drift.
- Programmet opptrer som en del av KS utad, og med KS' autoritet overfor staten og andre samhandlingsaktører, inkludert kommunene selv. At programmet inngår i KS' organisasjon, innebærer også oversiktighet for omgivelsene.
- Virksomheten gjør nytte av KS' administrative apparat, herunder ledelse, støttesystemer og lokaler.
- Sekretariatets leder og medarbeidere arbeider til daglig i KS; det legger til rette for kunnskapsdeling, åpen kommunikasjon og felles kultur.
- Valg av finansieringsform må skje som en koordinert del av finansieringen av KS, styrt av KS.

*Utfordringene* ved modellen består bl.a. i at:

- Programstyrets status og rolle stiller krav til tydelig avgrensning mot KS' øvrige virksomhet. Det er avgjørende at programstyrets fortolkning av de overordnede styringssignalene blir omsatt i strategier og prioriteringer som er avstemt med KS' politikk for øvrig. Et program med eget styre krever tydelig rollefordeling og gode samarbeidsrutiner overfor KS.
- Et eget program underlagt et eget styre, kan skape uklarhet utad om hva som ligger til KS' interessepolitiske sfære og hva som ligger til programmet. I dag



profileres arbeidet til KS Digitalisering og KommIT-programmet utad som forskjellige aktiviteter, og sammenhengen mellom dem må forklares (jf. notatet «KS interessepolitiske posisjoner på digitaliseringsområdet»). I utgangspunktet vil en slik todeling innebære behov for å skille mellom ulike sett med oppgaver, der det er potensial for konflikt både rundt substansielle standpunkter og grensedragning i oppgaveporteføljen. Dersom KS skal ivareta den interessepolitiske rollen, kan programmet lett kan bli henvist til mer operative oppgaver.

- Videreføringen av et skille mellom KS' interessepolitiske arbeidet og programmets arbeid medfører at KS' kompetanse og ressurser på digitaliseringsarbeidet blir delt i to miljøer.
- Sekretariatet må forholde seg til to styringsinstanser; et programstyre i faglige og økonomiske spørsmål og KS' linjeorganisasjon i administrative spørsmål. Sekretariatet kan lett komme i klemme mellom disse, særlig hvis det oppstår faglig uenighet mellom KS og programmet.
- Dersom sekretariatet organiseres som en del av et område i KS og sekretariatsleder skal rapportere til områdeleder, kan det oppleves som en svak organisatorisk posisjon for det utadrettede arbeidet. Dersom sekretariatet alternativt løftes organisatorisk til samme nivå som områdene i KS og sekretariatsleder skal rapportere til adm. direktør, vil det gi en bedre posisjon for det utadrettede arbeidet, men kunne skape disharmoni i organisasjonen (likestille program med område) og medføre samarbeids-/koordineringsutfordringer mot områdene. Dessuten vil adm. direktørs kontrollspenn øke.
- Et program innebærer en midlertidig organisering og finansiering. Dette kan potensielt svekke posisjonen som strategisk partner og premissleverandør overfor staten og andre samarbeidspartnere, herunder leverandørmarkedet. En tidsbegrenset finansiering vil også skape større faktisk uforutsigbarhet og usikkerhet knyttet til virksomheten, herunder potensielle rekrutteringsproblemer.
- Organisering i form av et program er lite egnet for (eventuell) økonomisk basert/kommersiell tjenesteyting.

### *Vår vurdering*

Samlet sett mener vi at et program er en lite egnet organisatorisk plattform for KS digitaliseringsarbeid. Selv om programmet legges til KS og underlegges den samme overordnede styringsstrukturen, vil det vil ikke kunne favne KS samlede arbeid på området. Det vil medføre problematiske grensedragninger mot KS' interessepolitiske virksomhet. Dessuten vil et tidsbegrenset program skape organisatorisk og finansiell usikkerhet, hvilket gir en usikker posisjon for å ivareta en permanent koordineringsrolle mot staten og overfor kommunene. Erfaringene med KommIT viser at et program kan være handlingsorientert og avstedkomme gode resultater med begrenset ressursinnsats, men bekrefter også utfordringene knyttet til avgrensning mot KS, tidsbegrensning og finansiering.

### 5.5.2 Linjeenhet i KS

Denne modellen innebærer at virksomheten organiseres som en egen linjeenhet i KS, fortrinnsvis som *et eget område* eller alternativt som *en enhet i et område*. I utgangspunktet har vi lagt størst vekt på å beskrive og analysere det første alternativet, fordi omfanget og betydningen av digitaliseringsarbeidet tilsier en organisatorisk posisjon høyt i KS' organisasjon.

Denne modellen kjennetegnes ved følgende:

- Virksomheten organiseres som en *ordinær linjeenhet på områdenivå* i KS, ledet av en *områdeleder* (Område Digitalisering). Områdeleder inngår i adm. direktørs ledergruppe på linje med de øvrige områdedirektører.
- Den indre organiseringen av enheten fastlegges av områdeleder, i samråd med adm. direktør.
- Et nytt område vil medføre at KS' samlede organisasjon blir større. Antall områder vil øke fra syv til åtte (med mindre det gjøres endringer i KS eksisterende organisasjon) og adm. direktørs ledergruppe vil øke tilsvarende.
- I erkjennelsen av at digitaliseringsarbeidet omfatter oppgaver som krever medvirkning fra og samhandling med kommuner i ulike sammenhenger, bør en vurdere å etablere mekanismer som gir mulighet for dette.
  - En slik mekanisme kan være et *strategisk fagråd på digitaliseringsfeltet*, som skal støtte og forankre KS' arbeid. I utgangspunktet kan en tenke seg at et slikt råd settes sammen på samme måte som programstyret i dagens KommIT. Både store og små kommuner bør delta. Det er likevel spesielt viktig – pga den involvering og forpliktelse disse må underlegges – at de største kommunene er tungt inne i et slikt fagråd. Representasjonen bør være på rådmanns-/kommunaldirektørnivå, men det kan også være noe representasjon fra IT-direktør/IT-leder-nivået.
  - Medvirkning fra kommunene i det mer operative arbeidet og forankring av valg av prosjekter kan skje gjennom *egne prioriteringsutvalg* på ulike områder (jf. dagens KPR-er på definerte områder).
- I utgangspunktet tilsier en slik organisasjonsform at finansieringen av enheten skjer på samme måte som KS' organisasjon for øvrig (finansieringsspørsmålet er nærmere omtalt i kapittel 7)

*Styrkene* ved denne måten å organisere virksomheten på er først og fremst at:

- Virksomheten inngår i KS ordinære virksomhet og styringsstruktur. Det innebærer at mål, strategier og planer utformes i en helhetlig kontekst og inngår i KS øvrige planverk og må avpasses mot dette. Prioritering av oppgaver og ressursbruk må i utgangspunktet skje i forhold til hele virksomheten.
- Alle oppgaver og ressurser til kommunenes felles digitaliseringsarbeid holdes samlet i ett miljø. Området har ansvar både for det interessepolitiske arbeidet og oppgaver av mer operativ art, og kan prioritere oppgavene innbyrdes i en

helhetlig sammenheng. Som linjeenhet i KS vil Området være opptatt av å prioritere oppgavene mest mulig i tråd med sitt mandat. Det vil stimulere jakten på en riktig arbeidsdeling mot de aktørene som skal stå for utvikling, forvaltning og drift av løsninger, og redusere faren for at KS-området tar opp i seg oppgaver som hører hjemme i kommuner og fylkeskommuner, i staten eller i leverandørmarkedet.

- KS digitaliseringsarbeid samles i ett, felles «digitaliseringsmiljø» som forvalter den samlede kunnskapen på området. Det legger grunnlaget for styrket kunnskapsdannelse og et mer kompetent og robust fagmiljø, noe som igjen gir bedre forutsetninger for bedre rekruttering av medarbeidere med ønsket kompetanse.
- Utad vil KS' digitaliseringsarbeid fremstå enhetlig og høyt posisjonert. Det gir en trygg plattform for å ivareta rollen som strategisk samarbeidspartner og premissleverandør overfor staten, som koordinerende instans for kommunenes digitaliseringsarbeid og som sentral aktør på vegne av kommunene overfor leverandørmarkedet
- Ved å inkorporere digitaliseringsarbeidet i KS eksisterende organisasjon, gjør nytte av KS' administrative apparat, herunder ledelse, støttesystemer og lokaler.
- Denne organisasjonsløsningen innebærer at en må finne en varig finansiering for som er tuftet på etablerte prinsipper (se kapittel 7).

*Utfordringene* ved denne organisasjonsløsningen er først og fremst at:

- Etablering av en ny enhet i KS på områdenivå vil kreve utvikling og integrering av et nytt sett med mål, oppgaver og medarbeidere, som vil innebære en forskyvning av det faglige tyngdepunktet i organisasjonen. Det vil kreve tid, ressurser og ledelsesoppmerksomhet.
- En ny linjeenhet må i utgangspunktet konkurrere om de samme ressursene som resten av organisasjonen, og på lik linje. Utfordringen vil være å sikre tilstrekkelig prioritering av digitaliseringsarbeidet i forhold til KS' øvrige oppgaver. En eventuell øremerking av ressurser til digitaliseringsarbeidet må begrunnes særskilt, og vil i så fall være en kilde til ubalanse i organisasjonen, noe som kan være kilde til konflikt.
- Arbeidsoppgavene og rollen på digitaliseringsområdet vil delvis være nye og kan tenkes å utfordre tradisjonelle arbeidsmåter og den etablerte KS-kulturen. Det vil være en utfordring å sikre at området får tilstrekkelig handlefrihet og selv utvikler nødvendig handlekraft til å fylle rollen.
- Organisasjonsmodellen er lite egnet for økonomisk basert tjenesteyting eller kommersiell virksomhet. I den grad det utvikler seg behov for å drive slik virksomhet i KS-regi, må en vurdere andre organisasjonsløsninger som supplement – f.eks. i form av datterselskaper.

## Vår vurdering

Basert på den rollen og de oppgavene som skal ivaretas av den sentrale enheten, vil det være en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet i en linjeenhet i KS, fortrinnsvis i form av et eget område. Det vil sikre en helhetlig utforming av mål, strategier og planer på digitaliseringsområdet. Et eget område i KS sikre ett, felles kunnskapsmiljø og vil være et solid organisatorisk utgangspunkt for rollen som strategisk samarbeidspartner og premissleverandør for staten, som koordinerende instans for kommunenes digitaliseringsarbeid og som sentral aktør på vegne av kommunene overfor leverandørmarkedet.

### 5.5.3 Ny, egen medlemsorganisasjon under KS-paraplyen

Denne modellen innebærer at virksomheten organiseres som en egen medlemsorganisasjon, tilknyttet KS gjennom en samarbeidsavtale. Modellen er inspirert av KS Bedrift, som er en søsterorganisasjon til KS med kommunale og interkommunale bedrifter som medlemmer. I vårt tilfelle ville kommunene være medlemmer, hvilket ville innebære at kommunene blir medlem i KS og i «KS Digital». Modellen er relativt ny og kun prøvd ut gjennom KS Bedrift. Vurderingene for vårt formål må derfor i hovedsak basere seg på en teoretisk analyse.

Denne modellen kjennetegnes ved følgende:

- Virksomheten organiseres som en egen medlemsorganisasjon innenfor KS-familien (etter mønster av KS Bedrift). Det innebærer en selvstendig og medlemsstyrt forening på digitaliseringsområdet med kommuner og fylkeskommuner som medlemmer. Virksomheten er et eget rettssubjekt.
- Generalforsamling og styre er styrende organer. Foreningens daglige virksomhet ledes av en direktør. Styrets leder er representert i KS Hovedstyre. Foreningen velger også representanter til Landstinget, Landsstyret og Fylkesstyrer. Medlemskontingent fastsettes av generalforeningen.
- Det må trekkes opp grenser mellom hva som skal være KS' og KS Digital' rolle og oppgaver i forhold til medlemmene og utad. Dette må nedfelles i en samarbeidsavtale som regulerer samarbeidet mellom de to.

*Styrker ved denne måten å organisere det sentrale digitaliseringsarbeidet på er at:*

- En egen medlemsforening med digitaliseringsområdet som virkefelt betyr en bred og dedikert forankring i kommunene og fylkeskommunene i Norge. Det sikrer oppmerksomhet om digitaliseringsarbeidet.
- Hovedtyngden av det sentrale, koordinerende digitaliseringsarbeid i kommune-Norge samles i ett, felles «digitaliseringsmiljø» som forvalter kunnskap og ressurser på området. Det legger grunnlaget for et kompetent og robust fagmiljø, som igjen gir bedre forutsetninger for bedre rekruttering av medarbeidere med ønsket kompetanse.
- Utad vil kommunenes digitaliseringsarbeid fremstå som høyt posisjonert

gjennom en egen medlemsorganisasjon. Det kan gi en god plattform for å ivareta rollen som strategisk samarbeidspartner og premissleverandør overfor staten, som koordinerende instans for kommunenes digitaliseringsarbeid, og som sentral aktør på vegne av kommunene overfor leverandørmarkedet

- Virksomheten vil være knyttet til «KS-familien» gjennom avtale og representasjon i KS' øverste organer.

*Utfordringene til organisasjonsmodellen vil først og fremst være:*

- En egen medlemsorganisasjon for digitaliseringsarbeidet må være tuftet på en klar virksomhetsidé. Dersom rollen og oppgavene til virksomheten like gjerne kan ivaretas av KS gjennom utvidelse av arbeidsfeltet, mangler virksomhetsidéen. Særlig gjelder det når medlemmene vil være de samme som i KS, nemlig kommuner og fylkeskommuner (KS Bedrift har kommunalt eide bedrifter som medlemmer)
- Å etablere en egen medlemsorganisasjon for en relativt liten virksomhet kan innebære mye administrativ ressursbruk i forhold til kjernevirksomheten
- Det vil også være en utfordring å skape oppslutning om og vilje til å finansiere en søsterorganisasjon til KS – hvis KS selv kan ta rollen.
- Det vil kunne oppstå vanskelige grensedragninger mellom KS og «KS Digital» når det gjelder roller og oppgaver.

#### *Vår vurdering*

En egen medlemsorganisasjon under KS-paraplyen må tuftes på en klar virksomhetsidé, som begrunner hvorfor oppgaven må skilles fra KS' eksisterende organisasjon, særlig når medlemmene er de samme. Vi mener at det ikke er kommet fram noen slik begrunnelse. Tvert imot tyder mye på at arbeidet med fordel kan legges til dagens KS. For øvrig har en svært begrenset erfaring med denne modellen (jf. KS Bedrift).

## 6. Juridiske forhold

Det er en forutsetning at våre forslag til organisering av en sentral samordningsenhet på digitaliseringsområdet realiseres i samsvar med de juridiske rammebetingelsene som gjelder på det tidspunkt realiseringen skjer. Etter vår vurdering foreligger det ikke noen vesentlige juridiske utfordringer i noen av de aktuelle modellene vi har gått nærmere inn på i kap. 5.5. Så lenge vi ikke legger innkjøpsfunksjoner eller operative tjenester til den sentrale enheten, unngår vi de potensielle juridiske utfordringene knyttet til reglene om offentlig anskaffelser og statsstøtte.

Gjennom sitt arbeid med å koordinere kommunesektorens digitalisering og – i samarbeid med staten – identifisere og spesifisere behov, vil den sentrale enheten kunne ha en betydelig innvirkning på markedet for digitale produkter og tjenester. Samtidig er et langsiktig mål for samordningsarbeidet nettopp leverandørutvikling, leverandørmangfold og et velfungerende marked når det gjelder IKT-løsninger og – tjenester rettet mot kommunesektoren. Den sentrale enhetens rolle er en uproblematisk og høyst legitim rolle, så lenge enheten selv ikke opptrer som aktør i markedet (gjennom å selge tjenester) og all den tid det er kommunene og fylkeskommunene selv som i den enkelte anskaffelsessituasjon tar beslutninger og forholder seg ryddig til anskaffelsesreglene.

Som påpekt vil en sentral enhet som før måtte spille på de kompetanseressurser og den kapasitet som ligger i sektoren selv, f.eks. i innovative miljøer i enkeltkommuner, i fylkeskommuner eller i de store kommunenes IT-miljøer. Det ligger likevel i sakens natur at en sentral enhet i sitt arbeid som sentral premissgiver, kunnskapsutvikler og koordinerende, strategisk orientert virksomhet vil måtte kjøpe inn ekstern bistand til utredninger, i forbindelse med spesifikasjonsarbeid og for ulike spesialiserte konsulentoppgaver. I juridisk forstand representerer alle de modellene vi ser for oss en organisering som vil kunne bli ansett som et offentligrettslig organ etter lov om offentlige anskaffelser § 2, jf. forskrift om offentlige anskaffelser § 1-2 (2). Dette vil i så fall innebære at innkjøp av slik utrednings- og konsulentbistand vil måtte skje i samsvar med reglene i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter.

Vi er innforstått med at KommIT til nå har fulgt KS' sin praksis på området, hvor anskaffelser til KS selv – som medlemsorganisasjon – har vært vurdert å ligge utenfor rekkevidden til lov om offentlige anskaffelser. Dersom en sentral enhet legges til KS, vil denne kunne bringe med seg et relativt stort volum av anskaffelser – med det formål å utvikle kommunesektoren som helhet. Etter vår vurdering vil det da kunne være behov for å gjennomgå etablert praksis mer inngående, herunder å definere grensen mellom anskaffelser for KS' egen virksomhet og de anskaffelser som indirekte kan knyttes til behov i kommuner og fylkeskommuner – og dermed også til disse brukere. Spørsmålet har ingen betydning for våre konklusjoner og de anbefalinger vi gir i denne rapporten, men det er likevel viktig å utrede tematikken slik en ny samordningsenhet kan operere på en ryddig måte og uten at rolleutøvelsen problematiseres unødige.

## 7. Finansiering

Vi er i mandatet for oppdraget bedt om å vurdere ulike måter å finansiere en permanent virksomhet på, slik at det sikrer forutsigbarhet for arbeidet. Vi er bedt om å vurdere følgende finansieringsformer:

- Separat medlemskontingent lik dagens (KommIT)
- Økt KS-kontingent i en periode, øremerket digitalisering
- Ulike modeller for brukerbetaling
- Trekk av statsbudsjettets kommuneramme i en periode, f.eks. i sammenheng med kommunereformen
- Andre mulige modeller, eller kombinasjoner av disse.

Virksomhetens organisasjonsform henger nøye sammen med måten den finansieres på. Et *selskap* vil naturlig finansieres gjennom den kapital eierne skyter inn, og de inntekter virksomheten generer. En *medlemsorganisasjon* finansieres naturlig gjennom medlemskontingenten. KommIT har som tidsbegrenset program vært finansiert gjennom en egen deltakeravgift på 1 krone pr innbygger fra kommuner og fylkeskommuner (ikke Oslo), i tillegg til at programmet har mottatt prosjektstøtte (fra staten) til konkrete aktiviteter.

Vi har i kapittel 5 kommet fram til at en sentral samordningsenhet på digitaliseringsområdet mest fordelaktig kan organiseres som en enhet i KS' organisasjon. Det er lagt til grunn at arbeidet i denne enheten ikke vil genere inntekter gjennom salg eller brukerbetaling. Mange av leveransene fra enheten vil være av en type (veiledningsmaterieell, arkitekturprinsipper, spesifikasjoner, maler) som i liten grad er egnet til å stykkprises. Det er heller ikke vesentlige kostnader knyttet til den konkrete bruk av dette materiellet i kommuner og fylkeskommuner. En finansiering basert helt eller delvis på brukerbetaling er derfor nærmest uaktuell.

Finansiering gjennom trekk i statsbudsjettets kommuneramme er en lite tenkelig løsning. Et trekk i rammen ville være tuftet på en forutsetning om at staten ønsker å styre kommunenes innsats på digitaliseringsområdet, og at en ser for seg denne innsatsen primært for en tidsbegrenset periode. Dette vil gi lav legitimitet og dessuten et inntrykk av midlertidighet i arbeidet. Selv om vi ser at enkelte statlige sektorer har sterke ønsker om et langt sterkere kommunalt engasjement på digitaliseringsområdet, er den foreslåtte organisasjonsmodellen tuftet på det motsatte perspektivet, nemlig at det er kommunene selv gjennom KS som skal styre både omfang og form på arbeidet – og at dette skal være en permanent innsats.

Prosjektfinansiering har vært en viktig del av grunnlaget for aktivitetsnivået i KommIT-programmet. Slik vi ser det har dette gitt resultater på noen områder. Samtidig er det uheldig at finansieringssuksessen på enkelte områder skal avgjøre virksomhetens profil og den samlede porteføljen – all den tid dette ikke gjøres til en del av en samlet diskusjon og prioritering. Det gir også liten økonomisk forutsigbarhet

å bli for avhengig av eksterne prosjektmidler og tidsavgrensede tilskudd. Prosjektfinansiering fra staten eller andre aktører som måtte ønske å samarbeide med kommunesektoren om å nå et mål kan være et supplement til øvrig finansiering, men bør altså ikke utgjøre en så stor andel av den samlede finansieringen som under KommIT-programmet.

Slik vi ser det gjenstår dermed en eller annen form for medlemsavgift eller kontingent som den anbefalte finansieringsmekanismen. KommIT har som et tidsavgrenset program blitt finansiert gjennom en separat medlemsavgift. Vi ser for oss en permanent og nokså stor enhet, som en viktig og integrert del av KS' samlede virksomhet. De oppgavene som legges til enheten er i prinsippet av samme karakter som KS' øvrige oppgaver. Finansieringen av en slik utbygging av KS' egen organisasjon kan etter vår vurdering mest naturlig finansieres gjennom en økning i den ordinære medlemskontingenten.

I dag betaler kommunene og fylkeskommunene betaler en ordinær medlemskontingent per innbygger, pluss en egen FoU-kontingent per innbygger. Dessuten er det satt et maksimumstak for kontingenten. For 2015 er dette kontingenten (innbyggertallet per 1.1.2014 lagt til grunn):

	Fylkeskommuner	Kommuner
Ordinær kontingent per innbygger	21,64	29,67
FoU-kontingent per innbygger	4,32	5,73
Maksimumskontingent i alt (ca)	5 775 000	6 319 000
Maksimumskontingent Oslo (ca)	4 887 000	6 319 000

Dersom en tar utgangspunkt i en medarbeiderstab på 20 årsverk (i løpet av et par år) og legger til grunn en total kostnad på 1,2 mill. kr per årsverk (lønnskostnader inkl. sosiale kostnader pluss indirekte kostnader), samt et årlig basis driftsbudsjett på 5-6 mill. kr (kjøp av ekstern bistand, reiser o.l.) vil det være behov for å finansiere ca. 30 mill. kroner pr år.

Det å finansiere en årlig ekstrakostnad på 30 mill. kroner vil innebære en ekstrakontingent på drøyt 3 kroner pr innbygger. Hvorvidt en økt medlemskontingent skal øremerkes til digitaliseringsarbeid eller ikke, har vi ikke tatt stilling til. I og med at det delvis er en ny og sterkere satsing i KS, kan det være viktig å synliggjøre hvor mye av medlemskontingenten som går til dette formålet. I så fall kan en vurdere å håndtere den nye kontingenten på samme måte som FoU-kontingenten.

Vi innser at det ikke er trivielt å øke medlemskontingenten. Det er imidlertid viktig å merke seg at det vi tar til orde for er en økt ressursbruk på et nytt, viktig område. Det kan finnes effektiviseringsmuligheter eller være grunnlag for omprioriteringer i KS' organisasjon som kan redusere det finansieringsbehovet vi har antydnet ovenfor. Hvilket potensial som ligger i dette og hva som derfor blir økt netto finansieringsbehov



har vi ikke tatt stilling til eller har hatt som mandat å utrede.

Av praktiske grunner ser vi for oss en gradvis oppbygging av en ny enhet over en periode på 2-3 år. Dette betyr også at kontingentøkningen kan implementeres tilsvarende gradvis.

Det er for øvrig flere vurderinger som bør gjøres i beregningen av kontingenten, men som vi her ikke går detaljert inn på:

- Skal kommuner og fylkeskommuner betale det samme pr innbygger? Det kan være grunnlag for å mene at fylkeskommunene relativt sett får mindre igjen for etableringen av en sentral enhet – all den tid de bl.a. kan sies å ha bedre forutsetninger for å samordne digitaliseringen seg imellom og mot staten. På den annen side har vi ikke fått noen tydelige argumenter for dette synet blant våre informanter.
- Skal store og små kommuner betale det samme pr innbygger? Det kan være argumenter for at det ikke er noen lineær sammenheng mellom innbyggertall og nytten av samordning. Vi har f.eks. argumentert for at små kommuner har relativt større nytte av at digitaliseringen samordnes bedre nasjonalt.
- Hvordan blir økningen i forhold til maksimumskontingenten? I dag er det etter det vi kjenner til syv fylkeskommuner og en kommune som allerede har maksimumskontingent. Om denne ikke økes tilsvarende, kan det bli vanskelig å få til den ønskede finansiering.

I tillegg til kontingenten som gir forutsigbarhet og handlingsrom for den sentrale enheten, vil det være behov også for å finansiere konkrete prosjekter og tiltak i ulike sammenhenger. Dette vil være særlig aktuelt der statlige sektorer på kort varsel signaliserer behov som fordrer en ekstraordinær innsats fra kommunesektoren. I slike sammenhenger er det riktig at den aktuelle statsetaten helt eller delvis finansierer prosjektkostnadene. På områder av mer tverrsektoriell karakter vil Difi og Kommunal- og moderniseringsdepartementet kunne være en relevant finansieringskilde.

Vi tror ellers ikke den sentrale enheten skal «løpe» etter finansiering bredt i virkemiddelapparatet - slik som Innovasjon Norge, Forskningsrådet etc. Det gir lett feil prioriteringer ift et porteføljeperspektiv å bli styrt av midler fra virksomheter med til dels helt andre mål.

Vi mener også at det er en viktig forutsetning at de store løftene i det offentlige digitaliseringsarbeidet i størst mulig grad fullfinansieres over statsbudsjettet. Statlige digitaliseringsinitiativ som er finansiert av Stortinget over statsbudsjettet, må mer systematisk også ta hensyn til de utviklings-, integrasjons- og kostnadskonsekvenser disse har for digitaliseringen i kommuner og fylkeskommuner – og i utgangspunktet innkalkulere dette. Det bør være en obligatorisk del av utrednings- og

kvalitetssikringsarbeidet for store statlige IT-prosjekter at også den kommunale delen av tjenesteområdet får finansiert de tilhørende utviklings- og digitaliseringskostnadene.

## 8. Anbefaling

Vi anbefaler at samordningsarbeidet organiseres som en egen, dedikert linjeenhet i KS. Enheten bør fortrinnsvis være et eget område (Digitalisering), med en områdedirektør som rapporterer til KS' øverste administrative ledelse. Dette vil bety at dagens område utvides i størrelse. Hvorvidt de områder som i dag er organisert sammen med digitalisering (forskning og innovasjon) bør skalles av, har vi ikke vurdert nærmere.

Begrunnelsen for at vi anbefaler denne modellen er at det er den som best forankrer digitaliseringsarbeidet organisatorisk, ivaretar sammenhengene mellom digitalisering og KS' øvrige områder og kommuniserer viktigheten av digitaliseringsområdet utad. Slik skapes det ikke noen tvil om hvordan helheten ivaretas, og hvor ansvaret ligger. Det vil være viktig å ha kort avstand mellom IKT/digitalisering og de andre områdene, gitt de utfordringer vi står overfor framover. Det blir bl.a. viktig å se digitaliseringen i sammenheng med den forestående kommunereformen, og med effektivisering og reformer innen flere viktige sektorer, behovet for styrket samhandling og ikke minst utvikling av brukerrettede og sammenhengende tjenester på tvers av forvaltningsnivåer. Virksomheten inngår i KS' ordinære virksomhet og styringsstruktur, hvilket innebærer at mål, strategier og planer utformes i en helhetlig kontekst og inngår i øvrige planverk og avpasses mot disse. KS' Digitaliseringsstrategi 2013-2016 for kommuner og fylkeskommuner er sentral i denne sammenheng – men bør oppdateres med hensyn til en ny organisering av arbeidet.

For å forankre KS' arbeid og styrke involveringen og forpliktelsen fra kommuner og fylkeskommuner, foreslår vi at det etableres et *strategisk fagråd* på digitaliseringsfeltet, som kan understøtte det løpende arbeidet i den nye enheten. Fagrådet bør møte nøkkelpersoner og leder for enheten med regelmessighet, f.eks. hver eller annenhver måned. Rådet bør settes sammen slik at ulike typer kommuner er representert, men det er særlig viktig at de største kommunene involveres. Representasjonen bør primært være på rådmanns-/kommunaldirektør-nivå. Medvirkning fra kommunene i det mer operative arbeidet og forankringen av valg av prosjekter og aktiviteter innenfor de ulike sektorområdene kan som nå ligge til *egne prioriteringsutvalg* (jf. dagens KPR-er på definerte områder).

På bakgrunn av erfaringene med KommIT-programmet, herunder behovet for mer aktiv forventningsstyring, anbefaler vi også at arbeidet med kommunikasjon og informasjon ut til sektoren selv, men også til leverandører og statlige myndigheter blir mer vektlagt enn til nå.

Den nye enheten skal representere et samlet, faglig sterkt «digitaliseringsmiljø» som et naturlig kontaktpunkt for samordningsarbeidet i sektoren og for samhandling og samarbeid med staten. Utad vil KS' digitaliseringsarbeid med en slik organisering framstå enhetlig og høyt posisjonert. Dette gir et godt utgangspunkt for å ivareta rollen som strategisk samarbeidspartner og premissleverandør overfor staten, for samarbeid

med Difi og andre nøkkelaktører på statlig side, som samordnende aktør for kommunenes digitaliseringsarbeid, og som sentral premissleverandør for kommunesektoren også overfor leverandørmarkedet.

Enheten skal forvalte den samlede kunnskapen på området, og må derfor styrkes på flere viktige kompetanseområder. Et større miljø vil ha bedre forutsetninger for å rekruttere ønsket kompetanse. Vi ser for oss medarbeidere med kompetanse innen IKT-arkitektur, standardisering, IT-politikk, jus, organisasjonsutvikling og kommunikasjonsfaget – og med arbeidserfaring fra både kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet. Særlig viktig er det at enheten både har overblikk over og erfaring med, de kommunale «hverdagsutfordringene» på digitaliseringsområdet – og samtidig forstår utfordringsbildet i de statlige sektorene og kompleksiteten i de statlige sektorenes utviklingsinitiativ.

Som en del av KS' eksisterende organisasjon, vil en ny enhet gjøre nytte av KS' administrative apparat, herunder ledelse, støttesystemer og lokaler. Dette vil med andre ord være en kostnadseffektiv løsning, og begrense omfanget av nye kostnader sammenlignet med i dag.

Kostnadene for samordningsenheten vil være på ca. 30 mill. kr på årlig basis, etter en gradvis opptrapping over 2-3 år. I hovedsak vil det være snakk om økte personalkostnader. Kostnadene bør vurderes dekket inn gjennom en økning i KS' medlemskontingent, for å skape forutsigbarhet for enheten. Eventuelt kan deler av finansieringen dekkes inn gjennom omprioriteringer i KS' eksisterende oppgaver – men vi har ikke hatt til mandat å utrede potensialet for dette. Kostnadene tilsvarer en økt kontingent på drøyt 3 kr pr innbygger. Vi foreslår i utgangspunktet at både kommuner og fylkeskommuner bidrar til finansieringen, men tar ikke stilling til fordelingen mellom disse. Vi tar heller ikke stilling til om det skal være ulik betaling for små og store kommuner.

Forutsatt den rolle og karakteren av de oppgaver vi tillegger enheten, ser vi ingen vesentlige juridiske utfordringer knyttet til den nye enheten.

Vår anbefaling omfatter også noen råd til staten, selv om dette ligger utenfor vårt mandat fra KS. Vi mener det er behov for noen strukturer og tiltak som bidrar til å forbedre samhandlingen med kommunesektoren, og styrke mekanismene for hvordan det tas hensyn til kommunesektorens behov og digitaliseringsutfordringer i det statlige moderniserings- og utviklingsarbeidet. Vi anbefaler således at:

- Difi styrker sin rolle på området, og tar større ansvar for å være et statlig koordineringspunkt for digitaliseringsinitiativ i sektorene.
- Skate og veikartet for felleskomponenter i enda større grad tar hensyn til kommunesektorens behov.
- Utredningsinstruksen revideres slik at hensynene til kommunenes

digitaliserings- og integrasjonsutfordringer – og krav til konsekvensutredninger på dette området – omfattes på en enda tydeligere måte. Slik instruksjonen er utformet i dag, håndteres administrative konsekvenser for kommunesektoren i kap. 2 og i veilederen til instruksjonen, men ikke på en eksplisitt måte.

- Veilederen «Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner» (KRD, H-2186) revideres slik at rådene som gis i større grad mer eksplisitt også dekker digitaliseringsområdet, og at rådene dessuten erkjenner behovet for nasjonal styring og tett samarbeid med staten. Det bør vurderes å skrive inn rollen til KS som nasjonal samordningsaktør for kommunesektoren.
- Dersom det etableres en ny kvalitetssikringsordning for statlige digitaliseringsprosjekter med budsjett på under 750 mill. kr (og som derfor faller utenfor KS1-/KS2-regimet til Finansdepartementet), bør det i formålsformuleringene og metodikk innarbeides eksplisitte krav til vurdering av konsekvenser for kommunesektoren ved forslag til nye statlige digitaliseringsprosjekter. I den grad det etableres tjenester for bistand og veiledning fra Difi til de enkelte sektorene/virksomhetene, må også kommunesektorens behov (hva det er, hvordan de imøtekommes, hvilken involvering som må til etc.) være en tematikk i det innhold som formidles.
- Det bør også vurderes om det kan innarbeides krav til vurdering av effektene av tiltak for kommunal sektors digitalisering, i andre relevante forskrifter, instruksjoner, rundskriv, tilskuddsordninger, og i Finansdepartementets KS1/KS2-regime.

---

KS FoU 154020

Mai 2015