

Til  
**Signe Pape**  
**Ellen Karin Toft Larsen**

Dokumenttype  
**Rapport**

Dato  
**23. september 2011**

**KS**

# **FELLES ORGANISERING AV IKT- OMRÅDET I KOMMUNESEKTOREN**



**KS  
FELLES ORGANISERING AV IKT-OMRÅDET I  
KOMMUNSEKTOREN**

Rambøll  
Besøksadresse: Hoffveien 4  
Postboks 427  
Skøyen  
0213 Oslo  
T +47 2252 5903  
[www.ramboll-management.no](http://www.ramboll-management.no)

EKOR AS  
Besøksadresse: Haakon VIIs gate 9  
Postboks 1406  
Vika  
0111 Oslo  
Tel +47 901 14 042  
[www.ekor.no](http://www.ekor.no)

## INNHOOLD

<b>1.</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Innledning</b>	<b>3</b>
2.1	Arbeidsform	4
<b>3.</b>	<b>Bakgrunn</b>	<b>5</b>
<b>4.</b>	<b>Utfordringsbildet</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Mandat/oppgaver</b>	<b>12</b>
5.1	Nivå 1 - samhandling og koordinering	12
5.2	Nivå 2 - Utvikling, implementering og forvaltning	13
5.3	Nivå 3 - Drift og vedlikehold	15
5.4	Mandat	16
5.5	Hvilke oppgaver bør legges inn i en felles IKT-organisasjon	16
<b>6.</b>	<b>Eierskap, organisasjonsmodeller og finansiering</b>	<b>18</b>
6.1	Eierskap og styring	18
6.2	Organisasjonsmodeller	20
6.3	Finansiering	21
6.4	Mulige anskaffelses- og konkurranserettslige hindringer	23
<b>7.</b>	<b>Scenarier</b>	<b>24</b>
7.1	Alternative scenarier	24
7.2	Vurdering av de enkelte scenariene	24
7.3	Nærmere beskrivelse av valgte scenarier	26
7.4	Anbefaling	28
<b>8.</b>	<b>Realisering og implementering</b>	<b>31</b>
8.1	Forankrings- og kommunikasjonsaktiviteter	31
8.2	Sonderinger mot FAD og KR D	32
8.3	Beslutningsprosessen	32
8.4	Etablering av ny organisasjon	32

## FIGURER

Figur 1 Ulike nivåer av utfordringer .....	8
Figur 2 Oppgavenivåer .....	12
Figur 3 Plassering av oppgaver i en felles IKT-organisasjon .....	16
Figur 4 Finansiering av drift - alternativer .....	22
Figur 5 Alternative scenarier.....	24
Figur 6 Anbefaling .....	30
Figur 7 Tentativ tidslinje .....	31

## BILAG

### **Bilag 1**

Utvalgte dokumenter

### **Bilag 2**

Informanter

# 1. SAMMENDRAG

På oppdrag fra KS har Rambøll Management Consulting AS og EKOR AS utarbeidet denne rapporten. Formålet med rapporten er å gi en anbefaling til hvordan en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor kan organiseres, herunder se på juridiske og finansielle alternativer.

Det er en bred enighet om utfordringsbildet når det gjelder IKT-utviklingen i kommunal sektor. Det pekes blant annet på at:

- Dagens kommunale IKT-utvikling og -forvaltning er ressurskrevende
- Dagens kommunale IKT-portefølje og -arkitektur hemmer mer enn den tilrettelegger for nye og innovative IKT-løsninger
- Det er store gap mellom kommunene på IKT-området
- Det er vanskelig å få representert kommuner med store forskjeller i IKT-modenhet

I tillegg ser man at samarbeidet mellom staten og kommunal sektor ikke fungerer optimalt:

- Fellesløsninger blir ikke lagt godt nok til rette for kommunal bruk
- Statsetatene involverer kommunal sektor i for liten grad i satsninger og strategier på IKT-området
- Det er utfordrende for statlige virksomheter å forholde seg til 430 kommuner og 19 fylkeskommuner
- Kommunal sektor har ikke klart å etablere tilstrekkelig effektive mekanismer for å ivareta egne interesser overfor staten

Dette utfordringsbildet danner bakteppet for denne rapportens anbefalinger; hvordan kan en ny IKT-organisasjon svare på de utfordringene kommunal sektor har?

For å kunne avgjøre hvordan en felles IKT-organisasjon best kan organiseres, har det vært nyttig å dele utfordringsbildet og deretter oppgaveinnholdet inn i tre nivåer:

Nivåer	Områder
1	Nivå 1 Samhandling og koordinering
2	Nivå 2 Utvikling, implementering og forvaltning
3	Nivå 3 Drift og vedlikehold

Nivå 1 er oppgaver som helt tydelig bør legges inn i en felles IKT-organisasjon, mens oppgaver på nivå 3 kan løses innenfor eksisterende samarbeid mellom kommuner, eventuelt kjøpes fra eksterne leverandører. Oppgaver innenfor nivå 2 har vært noe vanskeligere å vurdere, men det anbefales at disse oppgavene også tas inn som en del av en felles IKT-organisasjon. Dette vil gi kommunal sektor en god samarbeidspartner som kan sikre at gode løsninger deles med hele kommune-Norge. I forhold til nivå 2 er det noen utfordringer i forhold til anskaffelses- og konkurransereguleringene, se punkt 5.4, men disse anses ikke som uoverkommelige.

I forhold til eierskap har vurderingen i hovedsak stått mellom KS som eieeier eller KS som eier sammen med FAD og/eller KRD. Statlig deltakelse på eiersiden er svært ønskelig, og det anbefales derfor en organisasjon hvor KS, FAD og KRD står som eiere. Det er likevel utfordringer i forhold til statlig eierskap, som må avklares før beslutning tas i KS' hovedstyre.

Uavhengig av statlig eierskap anbefales det å ha et bredt sammensatt styre med representanter fra alle interessenter (KS, kommuner, fylkeskommuner, FAD og KRD).

Det forventes fra flere parter at staten bidrar aktivt inn i finansieringen av en felles IKT-organisasjon, både opprettelse og drift. Dette forutsetter ikke nødvendigvis at staten er med på eiersiden, men statlig eierskap vil gi en større trygghet for statlig finansiering av en felles IKT-organisasjon. Uavhengig av eierskap, anses statlig finansiering som sannsynlig i forhold til oppstart. Driften kan også (del)finansieres av staten, jfr. f. eks. Friprog-senteret, men en slik løsning vil, uten statlig eierskap, være avhengig av årlige budsjettvedtak.

På grunnlag av dette har Rambøll og EKOR følgende anbefaling for en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor:

<b>Oppgaver/ mandat</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Oppgaver på nivå 1 tas inn i en felles IKT-organisasjon fra oppstart</li><li>• Oppgaver på nivå 2 fases inn avhengig av behov og bemanning</li><li>• Oppgaver på nivå 3 løses ikke av en felles IKT-organisasjon</li></ul>
<b>Eierskap/ styring</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• En felles IKT-organisasjon eies av KS, FAD og KRD</li><li>• Styret settes sammen av representanter for de sentrale aktørene på området; KS, kommuner, fylkeskommuner, FAD og KRD</li></ul>
<b>Organisasjons form</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aksjeselskap</li><li>• Antall ansatte - nivå 1: 15-20 (inkl. 5 kommunale engasjementsstillinger)</li><li>• Antall ansatte - nivå 2: Grunnbemanning, samt skalering etter oppgaveportefølje (prosjektorganisert)</li></ul>
<b>Finansiering</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Oppstart finansieres av eiere; her KS, FAD og KRD</li><li>• Driften finansieres av fast post på FADs eller KRDs budsjett, eventuelt sammen med KS</li></ul>

## 2. INNLEDNING

Høsten 2010 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra FAD, KRD, KS, Difi, Bergen kommune/K10-samarbeidet og Hamar kommune/Fagrådet for KS IKT-forum som fikk i oppgave å synliggjøre nye styrings- og organiseringsmuligheter innen IKT-området for kommunene, og mellom kommune og stat.

Arbeidsgruppens anbefalinger ble presentert i mai 2011 og gruppen konkluderte med at dagens organisering og styringsstrukturer ikke er tilstrekkelige for å sikre en god håndtering av IKT i kommunesektoren og i grenseflaten mot staten. For at forvaltningen totalt sett skal lykkes bedre med bruk av IKT er det behov for å legge til rette for bedre samarbeid. Det var dog en erkjennelse av at en rekke problemstillinger krevde videre avklaringer.

I lys av ovenstående ga KS, Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon i juni 2011 Rambøll Management Consulting AS og EKOR AS i oppdrag å utrede alternative organisasjonsmodeller for en felles IKT-organisering i kommunal sektor. Arbeidet skulle konkretisere hvordan et felles IKT-samarbeid best kan organiseres for å ivareta IKT-samhandling internt i hver enkelt kommune, mellom kommuner, og mellom kommune og stat. I dette ligger en vurdering av eierskaps- og organisasjonsform opp mot juridiske rammer og styringsbehov.

Utredningen har tatt utgangspunkt i KS' oppdragsbeskrivelse, som sier at "prosjektet skal utrede og konkretisere hvordan et felles IKT-samarbeid best kan organiseres – både for å ivareta IKT-samhandling internt i hver kommune, mellom kommuner, og mellom kommune og stat." Dette innebærer at denne rapporten i hovedsak utreder de organisatoriske alternativene, herunder eiermodeller, organisasjonsform og finansiering, og ikke grunnlaget for om det skal opprettes en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor. Oppdraget har vært gjennomført i perioden juni - september 2011. Prosjektets korte tidsperiode har medført at enkelte elementer ikke er utredet fullt ut. Der vi ser det er nødvendig med ytterligere utredninger, blir dette beskrevet.

Rapporten inngår som en del av beslutningsgrunnlaget for KS' sitt videre arbeid med en mer samlet IKT-utvikling i kommunal sektor. Rapporten skal sammen med annet bakgrunnsmateriale inngå i beslutningsgrunnlaget som legges frem for KS' hovedstyre.

Arbeidet har vært fulgt av en referansegruppe oppnevnt av KS. Referansegruppen har stilt sin kompetanse og erfaring til disposisjon, og prosjektet har diskutert problemstillinger med referansegruppen underveis i prosessen. Referansegruppen har bestått av følgende medlemmer:

- Arnt Mogstad, rådmannsutvalget Rogaland/rådmann, Karmøy kommune
- Siri Fahlvik Pettersen, rådmannsutvalget Rogaland/rådmann, Suldal kommune
- Magne Fjell, rådmannsutvalget Rogaland/rådmann, Randaberg kommune
- Lars Kolnes, rådmannsutvalget Rogaland/rådmann, Hå kommune
- Trond Nerdal, rådmannsutvalget Rogaland/rådmann, Rogaland fylkeskommune
- Marianne Bjønnes, prosjektkoordinator IKT, Hamar kommune/KS IKT-forum
- Kjetil Århus, leder seksjons IKT Konsern, Bergen kommune
- Bjørn Marthinsen, direktør Informasjons- og kommunikasjonsteknologi, Utdanningsetaten, Oslo kommune
- Arne Hvidsten, daglig leder, Drammensregionen IKT
- Henrik Linnestad, prosjektleder, Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
- Fredrik Rivenes, seniorrådgiver, Kommunal- og regionaldepartementet

I rapporten benyttes begrepene "kommunesektoren" og "kommunal sektor". I denne rapporten benyttes disse begrepene for å omtale alle landets kommuner og fylkeskommuner. KS som interesseorganisasjon anses ikke som en del av "kommunesektoren" eller "kommunal sektor" i denne rapporten.

## 2.1 Arbeidsform

Hovedformålet med prosjektet har vært å konkretisere mulige måter å organisere en enhet som skal ivareta felles IKT-utvikling i kommunal sektor, blant annet ved å vurdere riktig sammensetning i forhold til mandat/oppgaver, eierskap, styring og finansiering for best å kunne imøtekomme det utfordringsbildet som er identifisert. Arbeidet har vært utført i tre stadier;

- 1) Verifisere utfordringsbildet
- 2) Beskrive mulig mandat/hvilke oppgaver som skal inn i en felles IKT-organisasjon
- 3) Utrede ulike organisasjonsmodeller

På grunn av sammenhengen mellom disse tre stadiene har arbeidet foregått som en iterativ prosess, hvor nye opplysninger, nye løsninger m.v. kontinuerlig har blitt diskutert, justert og korrigert. Oppdraget er hovedsakelig basert på dokumentstudier, intervjuer og interne arbeidsmøter i prosjektet, samt arbeidsmøter med oppdragsgiver og referansegruppen.

På dokument siden har arbeidet til dels bestått i å studere sentrale politikkdokumenter, dels tidligere utredninger og undersøkelser, f. eks. rapporten *Felles IKT-utvikling i kommunal sektor* (Devoteam daVinci, 2011). Vi viser til vedlegg 1 oversikt over hvilke dokumenter som har vært en del av utredningen.

Det har også vært gjennomført rekke intervjuer. Sentrale aktører fra berørte departementer, direktorater, kommuner, fylkeskommuner, sammenlignbare organisasjoner nasjonalt og internasjonalt har blitt intervjuet om synspunkter og erfaringer i relasjon til temaet. Blant annet har representanter for FAD, Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), små, mellomstore og store kommuner og fylkeskommuner vært sentrale informanter og diskusjonspartnere, samt representanter for sammenlignbare organisasjoner (f. eks. KITH AS, Friprogsenteret AS og Kombit AS i Danmark). Vi viser til vedlegg 2 for oversikt over organisatorisk tilknytning for informantene.

Prosjektet har hatt tre møter med referansegruppen<sup>1</sup>, som har hatt en rådgivende funksjon for prosjektet. Vi har drøftet utredningens enkelte deler med referansegruppen og flere av informantene, men alle funn og analyser er fullt ut Rambølls og EKORs ansvar.

Rambøll og EKOR ønsker å takke alle bidragsytere for gode innspill og diskusjoner underveis i prosessen.

---

<sup>1</sup> Referansegruppemøter avholdt 30. juni, 10. august og 6. september



### 3. BAKGRUNN

Det har i lengre tid vært fokus på digitalisering i offentlig sektor. Regjeringens ambisjoner på IKT-området ble "først presentert" i St.meld. nr. 17, Eit informasjonssamfunn for alle<sup>2</sup>, der felles IKT-arkitektur, felleskomponenter og standardisering var sentrale temaer. Stortingsmeldingen ble fulgt opp ved at det ble nedsatt en arbeidsgruppe for å utrede felles IKT-arkitektur i offentlig sektor nærmere (FAOS-rapporten). Arbeidsgruppen leverte sin rapport i desember 2007, med påfølgende høringsrunde sommeren 2008. Rapporten drøftet og foreslo blant annet felles arkitekturprinsipper, felleskomponenter og nye styringsmodeller.

Parallelt med FAOS-arbeidet, pågikk det også et tverrdepartementalt arbeid knyttet til gjennomføring av offentlige IKT-prosjekter, hvilket resulterte i rapporten "Bedre samordning og styring av store og/eller strategisk viktige i IKT-prosjekter i staten". I etterkant av rapportene traff regjeringen beslutninger knyttet til felles arkitekturprinsipper, IKT-samordning i budsjettprosessen, felleskomponenter og etableringen av Prosjektveiviseren. Disse beslutningene ble kommunisert i St.meld. nr. 19 (2008-2009), Ei forvaltning for demokrati og fellesskap. Stortingsmeldingen omhandler i utgangspunktet tradisjonell forvaltningspolitikk, men er også et eksempel på at man nå ser forvaltningspolitikk og IKT-politikk i sammenheng.

De overordnede politiske mål som er formulert fra statlig side gir også føringer for IKT-utviklingen i kommunal sektor. Eksempler på dette er:

- Digitalt førstevalg er både et mål og en forutsetning for å nå IKT-politiske mål og for å bevare velferdsstaten (statsråd Rigmor Aasrud, 2010)
- Regjeringen ønsker at alle skal ha reell frihet til å bosette seg der de ønsker<sup>3</sup>, og en digitalisering i offentlig sektor vil i større grad muliggjøre dette målet
- Forvaltningen skal benytte IKT for å effektivisere måten forvaltningen arbeider på<sup>4</sup>

Mange kommuner har kommet langt i utvikling av IKT-verktøy både for medarbeidere og innbyggere. Det er likevel en erkjennelse at det gjenstår en del før man har nådd de målsettinger som er satt for digitalisering i kommunal sektor. I den siste tiden er det blitt igangsatt et arbeid om hvordan man i større grad kan lykkes i digitaliseringsarbeidet. Høsten 2010 bestilte en arbeidsgruppe nedsatt av Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet (FAD) en utredning<sup>5</sup> som skulle beskrive situasjonen og kartlegge videre behov og utfordringer. Utredningen ble overlevert til arbeidsgruppen mars 2011 og konkluderte blant annet med:

*...det i dag er store forskjeller mellom kommunene mht. IKT-modenhet og IKT-arkitekturen er ikke enhetlig. Dagens heterogene kommunale IKT-arkitektur er et betydelig hinder for å utvikle nye og innovative IKT-løsninger, noe som blant annet er nødvendig for å realisere regjeringens intensjoner om digitalt førstevalg. De betydelige ulikhetene i kommunenes modenhet på IKT-området er også en direkte trussel for å oppnå politiske mål om likeverdige tjenester til innbyggere og næringsliv uavhengig av bosted. (Devoteam daVinci, 2011)*

Flere undersøkelser har den senere tiden bekreftet den manglende modenhet i kommunal sektors IKT-utvikling. IKT Norge foretok nylig en gjennomgang av samtlige kommunale nettsider hvor de undersøkte nivået på kommunale tjenester på nett<sup>6</sup>. Konklusjonen var at ingen norske kommuner tilbyr digitalt førstevalg til sine innbyggere. Et tilsvarende bilde tegnes i undersøkelsen *IT i praksis*<sup>7</sup>, som viser at modenheten blant kommuner og fylkeskommuner generelt sett er for lav for å realisere de gevinster som ligger i økt digitalisering.

Tjenestespekteret i det offentlige er mangfoldig. Styringen og forvaltningen av dette mangfoldet er organisert innenfor ulike fagsektorer bestående av både statlige og kommunale virksomheter.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 17 (2006-2007) - Eit informasjonssamfunn for alle

<sup>3</sup> Stortingsmelding nr 25 (2008-2009) - Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken (KRD)

<sup>4</sup> Stortingsmelding nr 19 (2008-2009) - Ei forvaltning for demokrati og fellesskap (FAD)

<sup>5</sup> Felles IKT-utvikling i kommunal sektor (Devoteam daVinci, 2011)

<sup>6</sup> Kommunekartleggingen (IKT Norge, 2011)

<sup>7</sup> IT i praksis 2011(Rambøll Management Consulting, 2011)

Dette gjelder også for IKT som et verktøy for å effektivisere forvaltningen og for å tilby gode brukerrettede tjenester.

Dagens organisering innen digitalisering i offentlig sektor består av en rekke ulike aktører og fora både på statlig og kommunal side. På statlig nivå har FAD ansvar for å samordne fornyingsarbeidet i offentlig sektor, mens sektorstatsrådene har ansvaret for fornyingsarbeidet i egen sektor. Som en konsekvens av det kommunale selvstyr har kommunene et selvstendig ansvar for egen fornying og omstilling. KRD og fylkesmennene understøtter og stimulerer dette arbeidet. Staten gir føringer på enkelte primærtjenesteområder gjennom lov, forskrift og øremerking av midler, men kommunene er selvstendig i forhold til hvordan oppgavene løses, herunder IKT-bruk og hvem de samarbeider med.

På statlig side er det de siste årene gjennomført en rekke tiltak med formål å styrke samordningen og digitaliseringen av offentlig sektor. Blant annet er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) opprettet som har til formål å bidra til en helhetlig og effektiv IKT-utvikling, slik at offentlige virksomheter kan samhandle elektronisk med innbyggere, næringsliv og med andre offentlige virksomheter. Videre har man utarbeidet felles arkitekturprinsipper, standardiseringskatalog og en ny budsjettprosess for statlige IKT-relaterte prosjekter som stiller krav til at statlige IKT-investeringer skal etterleve kravene til obligatoriske og anbefalte standarder, utnytte nasjonale felleskomponenter og etterleve felles arkitekturprinsippene.

For å oppnå samordning i statlig sektor er det videre etablert et operativt samarbeidsråd for styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning (SKATE). Det er et felles strategisk samarbeidsråd for virksomhetsledere på direktoratsnivå. Rådet består av topplederne fra et utvalg statlige etater med store IKT-satsninger: Skatteetaten, NAV, Helsedirektoratet, Lånekassen, DIFI, Brønnøysundregistrene og Statistisk sentralbyrå (SSB). Rådet skal være et forankringspunkt for strategiske diskusjoner med sentrale virksomhetsledere om tverrsektoriell IKT-samordning.

På kommunal side er det også flere initiativer hvor de ti største kommunene (samarbeidsforumet K10) og KS er sentrale aktører. KS har en egen avdeling som blant annet jobber med IKT-politikk og utvikling av IKT-området i kommunal sektor (avdeling for innovasjon og utvikling). Denne avdelingen har et overordnet ansvar for IKT-utviklingen i kommunal sektor, men av ulike årsaker ser man at dagens strukturer ikke løser utfordringene. KS IKT-forum skal bidra til kompetanseutvikling samt informasjons- og erfaringsformidling om effektiv bruk av IKT i kommunene. Forumet skal i tillegg bidra til å ivareta kommunal sektors interesser på IKT-området overfor sentrale myndigheter og IKT-næringen.

I den sammenheng kan det nevnes at det våren 2009 ble utarbeidet et forslag til felles tjenesteorientert IKT-arkitektur i kommunal sektor (FAKS) i regi av KS, Bergen og Bærum kommuner. Intensjonen var at resultatene fra forprosjektet skulle danne grunnlag for avgrensninger og innhold i et hovedprosjekt. Hovedprosjektet er ikke startet.

Et samarbeid bestående av de ti største kommunene i Norge (K10-samarbeidet) ble etablert etter at FAKS-rapporten var ferdig. Det er kommunene Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Drammen, Fredrikstad, Tromsø, Sandnes og Bærum som er med i forumet. Forumet som ble opprettet i 2010 skal også etablere og utvikle samarbeid relatert til statlige satsingsområder. Særlig viktig i denne sammenheng er bruk av statlige felleskomponenter som f.eks. Altinn, eID, Feide og Norsk helsenett. I tillegg skal forumet bidra til utveksling av kunnskap og realisering av konkrete tiltak som f.eks. felles kommunal IKT-arkitektur, standarder, informasjons- og styringsmodeller, samt organisering og forvaltning av felleskomponenter og standarder. Forumet samarbeider tett med KS og utgjør en viktig ressursgruppe i KS' interesse- og utviklingsarbeid på området.

Det er også opprettet ulike offentlig samarbeidsorganisasjoner med et mer avgrenset formål, f. eks. KITH AS og Friprogsenteret AS. KITH AS<sup>8</sup> ble opprettet i 1990 fordi man så behov for å standardisere informasjonsgrunnlag, systemer og kommunikasjon mellom systemer. Det ble sett

---

<sup>8</sup> Kompetansesenter for IT i helse- og sosialsektoren AS

på som vanskelig å få dette til uten en virksomhet som hadde dette som ansvarsområde. KITH eies av Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeidsdepartementet og KS. KITH fikk et nasjonalt mandat og har som hovedmål å øke elektronisk samhandling mellom tjenesteytelse i helse og omsorgssektoren. Aksjeselskapsformen ble valgt for å gi KITH en friere stilling, som skulle sikre fleksibilitet i tjenesteytingen (behovsvurdert), samt muligheten til å selge tilpassede tjenester. KITHs arbeid med standardisering har vært basert på konsensus ved at alle parter blir hørt uavhengig av størrelse og markedsrett, mens man har valgt løsning ut fra hva som er billigst og best for samfunnet som helhet. KITH opplyser at de i stor grad har lyktes i å få aktørene til å følge standardene, men ikke like mye på implementeringssiden, hvor man har sett behovet for en sertifisering. KITH som selvstendig virksomhet er vedtatt nedlagt og flyttes inn i Helsedirektoratet. I forbindelse med endringen har Helse- og omsorgsdepartementet uttalt at "Helsedirektoratet er fag- og myndighetsorgan i IKT-politikken på helseområdet, og det helhetlige ansvaret for standardiseringsprosessen i sektoren bør samles i Helsedirektoratet". Den foreslåtte organisasjonsendringen skal styrke mulighetene for å fastsette obligatoriske standarder og sikre implementeringen av disse, både i statlig og kommunal sektor.

Friprogsenteret AS<sup>9</sup> ble etablert for å sikre kunnskap om, tilgang til og bruk av fri programvare som et ledd i økt verdiskapning i privat og offentlig virksomhet. Friprogsenteret eies av Buskerud fylkeskommune Holding AS, Troms fylkeskommune, Høgskolen i Buskerud, IKT Norge, KS og Rådet for Drammensregionen og finansieres av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. Senteret har som målsetting å etablere en kultur for deling, gjenbruk og samarbeid av IT-løsninger og digitalt innhold og tilbyr arenaer for deling, bygger faglige nettverk og sprer informasjon gjennom forskjellige kanaler. Ved opprettelsen var det en del diskusjoner rundt organisasjonsmodell; direkte underlagt Difi (som i Danmark), rent privat foretak – AS (som i Finland) eller underlagt KS (som i Sverige). Aksjeselskapsformen ble valgt for å få til en statlig finansiering (Friprogsenterets drift finansieres fullt ut av FAD ved årlige budsjettvedtak). Dette gjør at Friprogsenteret kan være en nøytral aktør og jobbe opp mot nasjonale målsetninger, noe som medfører at Friprogsenteret ikke driver arbeide som gir inntjening i forhold til andre aktører i markedet.

På dansk side har man etablert KOMBIT AS, som ble opprettet i 2009 og er eid av KL<sup>10</sup>. KOMBIT er opprettet for å møte utfordringene knyttet til samordning og effektive innkjøp, samtidig som de skal stå i spissen for utvikling av IKT-løsninger for danske kommuner. Ved å samle innkjøpskraften og gjennomføre felles forhandlinger om priser og løsninger, skal kommunene få tilgang til bedre og billigere løsninger. Felles løsninger vil også gjøre det enklere for borgerne å benytte tjenestene. KOMBIT har også en rolle i å løse opp et leverandørmonopol, hvor KOMBIT jobber med å konkurranseutsette monopolområder. KOMBITs arbeid finansieres ved at de enkelte kommunene deltar i enkeltprosjekter. KL har ikke anledning til å pålegge kommunene kjøp av tjenester eller systemer fra KOMBIT, derfor må tjenestene og systemene markedsføres overfor kommunene. KOMBIT ble etablert som et aksjeselskap for å gi en friere stilling fra styringslinjer i KL og kommunene.

Selv om det pågår mye koordineringsarbeid gjennom de ulike fora som finnes i dag, mangler det en samlet strategi og tilstrekkelige ressurser til å utrede og gjennomføre fellestiltak. Det er også en generell enighet om behovet for en felles IKT-organisasjon i kommunal sektor og at denne organisasjonen kan løse flere av de utfordringene som kommunal sektor står overfor.

Med dette som et bakteppe vil fokus i denne utredningen vil være på hvordan en praktisk implementering best kan gjøres – mindre på om og hvorfor.

---

<sup>9</sup> Nasjonalt kompetansesenter for fri programvare AS

<sup>10</sup> Interesse- og medlemsorganisasjon for Danmarks 98 kommuner

## 4. UTFORDRINGSBILDET

Utfordringene som kommunal sektor står overfor innenfor IKT-utvikling er mange. Utfordringene er ikke nødvendigvis spesifikke for kommunal sektor, men forsterkes siden kommunal sektor består av et stort antall selvstendige juridiske enheter (430 kommuner og 19 fylkeskommuner) med varierende grad av modenhet, kompetanse og kapasitet. Utfordringene vil for den enkelte kommune og fylkeskommune derfor i mange tilfeller være vanskeligere å takle på egen hånd, spesielt for mindre kommuner.

I dette kapitlet oppsummeres hovedutfordringene som i hovedsak er beskrevet og diskutert i tidligere utredninger og undersøkelser fra Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD), Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og KS<sup>11</sup>. Disse utredningene viser at kommunal sektor har utfordringer knyttet til flere områder, men at man kan oppsummere dem i disse punktene:

- Dagens kommunale IKT-utvikling og -forvaltning er ressurskrevende
- Dagens kommunale IKT-portefølje og -arkitektur hemmer mer enn den tilrettelegger for nye og innovative IKT-løsninger
- Det er store gap mellom kommunene på IKT-området noe som vanskeliggjør mulighetene for å nå de politiske målsettingene på området
- Det er vanskelig å få representert kommuner med store forskjeller i IKT-modenhet

I tillegg ser man at samarbeidet mellom staten og kommunal sektor ikke fungerer optimalt:

- Fellesløsninger blir ikke lagt godt nok til rette for kommunal bruk
- Statsetatene involverer kommunal sektor i for liten grad i satsninger og strategier på IKT-området
- Det er utfordrende for statlige virksomheter å forholde seg til 430 kommuner og 19 fylkeskommuner
- Kommunal sektor har ikke klart å etablere tilstrekkelig effektive mekanismer for å ivareta egne interesser overfor staten

Intervjuer med våre informanter og møter med referansegruppen har gitt oss trygghet for at det beskrevne utfordringsbildet samsvarer med den faktiske situasjonen i kommunal sektor.

Kommunal sektor står altså overfor utfordringer knyttet til alt fra interne utfordringer i kommunal sektor til utfordringer som berører andre aktører, fra overordnede målsettinger for bruk av IKT til drift av servere og enkeltkomponenter. Slik vi ser det kan utfordringsbildet deles inn i tre nivåer:



Figur 1 Ulike nivåer av utfordringer

De ulike nivåene representerer utfordringer knyttet til felles strategi- og politikktutforming for kommunal sektor, utviklings- og implementeringsarbeid samt løpende drift og vedlikehold av teknisk infrastruktur. I de etterfølgende avsnitt beskrives hvert av nivåene nærmere.

<sup>11</sup> Felles IKT-utvikling i kommunal sektor (Devoteam daVinci, 2011), Status eKommune 2012 - resultat av nasjonal kartlegging (KS, 2010) og Digitalt førstevalg - status for elektroniske tjenester i staten - vurdering av kommunal sektor (Difi, 2011)

### *Samhandling og koordinering*

En IKT-strategi gir uttrykk for hvordan en virksomhet ønsker å bruke IKT i sin tjenesteutvikling, dvs. hvordan bruke IKT som et virkemiddel til å yte bedre tjenester, f. eks. ved å si noe om hvordan tjenesteytingen kan bli mer effektiv og kvalitativt god ved bruk av IKT-verktøy som f. eks. saksbehandlings- og utbetalingssystemer og selvbetjeningsløsninger på nett. Virksomhetene vil i stor grad ha sine egne IKT-strategier, da tjenesteytingen vil være særegen for hver virksomhet.

Kommunal sektor skal i stor grad yte de samme tjenestene til sine innbyggere uavhengig av kommunale og fylkeskommunale grenser. Behovene for samhandling og koordinering internt i kommuner, mellom kommuner og mellom kommuner og staten øker, og for å imøtekomme behovet for økt samhandling og koordinering på IKT-området i kommunal sektor, er det behov for en mer helhetlig tilnærming til IKT-strategi, felles arkitekturprinsipper og felles standarder.

Kommunal sektor har i dag ingen felles IKT-strategi som kan gi retningslinjer for utvikling av IKT-verktøy, spesielt sett på tvers av kommunale grenser, men også internt i hver enkelt kommune/fylkeskommune. En felles strategi vil kunne fungere som et verktøy internt i hver kommune; hvordan skal vår kommune bruke IKT som virkemiddel, men også overfor andre kommuner og offentlig virksomheter; hvordan skal vi i vår kommune få til elektronisk samhandling og utveksling av data på tvers av kommunale og statlige grenser når det er behov for det.

En felles IKT-strategi bør også suppleres av felles arkitekturprinsipper og felles standarder for å sikre bedre samhandling og koordinering. Også på dette området er det lite felles for kommunal sektor.

Staten har utviklet egne arkitekturprinsipper, som skal sikre at systemene er tjenesteorientert, tilgjengelige, sikre, åpne, og at de er fleksible og kan utvides ved behov. Disse prinsippene må tilpasses kommunal sektor, og kommunal sektor må også vurdere om man har behov for egne arkitekturprinsipper. Dette vil gi mulighet for at alle systemer som utvikles vil være tilpasset samhandling med andre kommunale og statlige systemer. Kravene i NAV-reformen og Samhandlingsreformen tydeliggjør disse utfordringene, hvor behovene for kommunikasjon mellom offentlig systemer er stort.

En felles standard sikrer at samme begrep/parameter forstås på samme måte når opplysningene brukes på tvers av systemer og sektorer. Felles standarder er nødvendig for å sikre at det ikke brukes unødvendige ressurser for å tolke og oversette opplysninger som sendes fra ett system til et annet. Dette mangler i stor grad i kommunal sektor i dag, og i mange tilfeller styres standardutviklingen av eksterne systemleverandører. Dette gir stor makt til systemleverandørene, og det er risiko for standarder som utvikles ikke understøtter samhandling og koordinering på den måten kommunal sektor ønsker.

I tillegg oppleves offentlig sektor som fragmentert i saker som gjelder IKT-utvikling. Dette gjelder både på kommunal og statlig side, noe som medfører et sterkere behov for å koordinere samhandlingen mellom offentlige aktører. Statlige aktører har gitt uttrykk for at man fra statlig side mangler et møtepunkt med kommunal sektor på IKT-området, noe som kan resultere i at statlige løsninger ikke blir tilrettelagt i tilstrekkelig grad for kommunal bruk, f. eks. MinID. Fra kommunal side oppleves også staten som fragmentert, hvor kravene fra ulike statlige etater til kommunal sektor ikke er samordnet, selv om det forventes at kommunal sektor skal ta i bruk disse løsningene. En bedre koordinering mellom kommunal og statlig sektor vil i større grad kunne avhjelpe disse utfordringene, men i dag mangler en felles koordiningsenhet for kommunal sektor, samtidig som staten ikke helt har evnet å koordinere sine utspill.

En del av disse utfordringene blir ivaretatt av f. eks. KS IKT-forum og K10, men er i dag ikke samlet i en formelt opprettet organisasjon med mandat til å jobbe for hele kommunesektoren, og dermed er det heller ikke avsatt tilstrekkelige ressurser til dette arbeidet.

### *Utvikling, implementering og forvaltning*

Som nevnt over, leverer kommunal sektor i stor grad de samme tjenestene på tvers av kommunale grenser, noe som innebærer at kommunene og fylkeskommunene har behov for mange av de samme netjtjenestene og fagsystemene.

Mange kommuner har utfordringer med å utvikle netjtjenester og systemer som er tilpasset kommunens tjenestetilbud (skreddersøm), blant annet på grunn av manglende kapasitet og kompetanse internt i kommunen. Disse kommunene vil i stor grad være avhengig av "hylleware" som ikke nødvendigvis dekker behovene fullt ut. Videre er det flere kommuner som har egenutviklede tjenester og systemer, som fungerer bra internt i en kommune, men som ikke nødvendigvis kan samhandle med tilsvarende systemer i andre kommuner eller mot andre offentlige aktører.

Det oppleves også som utfordrende å gjenbruke gode løsninger én kommune har utviklet i andre kommuner. Manglende erfaringsutveksling i forhold til utvikling og implementering gjør at kommuner og fylkeskommuner i stor grad selv må ha kompetanse til å spesifisere krav til nye systemer og følge opp leverandører.

Det er også utfordringer kostnadmessig, ved at kostnadene til utvikling av egne kommuneinterne løsninger blir så høye at man ikke har økonomi til å utvikle ønsket funksjonalitet, og kanskje må nøye seg med en løsning som ikke gir de effektene man ønsket, i forhold til både borgerne og medarbeiderne.

Utfordringene kan kort oppsummeres på følgende måte:

- Løsninger som kan være felles, utvikles ikke i fellesskap
- Felles kravspesifikasjoner mangler
- Manglende kapasitet i enkeltkommuner til å lede utviklingsprosjekter og drive leverandør oppfølging
- Kostnadene blir uforholdsmessig høye fordi enkeltkommuner utvikler løsninger kun til eget bruk
- Erfaringer deles ikke systematisk

Også på dette området finnes det strukturer som til dels ivaretar arbeidet, men som nevnt under *Samhandling og koordinering* er dette ikke tilstrekkelig formalisert til å kunne ivareta hele kommunesektoren.

### *Drift og vedlikehold*

På drifts- og vedlikeholdssiden kan utfordringene knyttes til stikkordene kapasitet, kompetanse og kostnader.

Kapasitets- og kompetanseutfordringene henger ofte sammen; manglende kapasitet gir utfordringer i forhold til å beholde eller å skaffe tilstrekkelig kompetanse til de oppgavene som skal løses. Denne sårbarheten vil være mest tydelig i små IKT-miljøer, hvor det ofte er ildsjeler som sørger for at oppgavene løses. Når nye løsninger implementeres, øker kravene til kapasitet og kompetanse. Dersom ikke kapasiteten og kompetansen økes, vil det være stor risiko for at ikke alle oppgaver løses innen ønsket tidsperspektiv, f. eks. kan nedetid på systemer m.v. bli lengre enn nødvendig.

Drift av servere og linjer m.v. krever også god fysisk sikring. Dette kan være utfordrende hvis den kommunale bygningsmassen ikke har tilfredsstillende lokaler. I slike tilfeller vil den fysiske sikringen bli skadelidende, f. eks. kan en vannskade sette alle IKT-systemene ut av drift fordi lokalene ikke er sikret mot flom.

En liten kommune med et begrenset driftsbudsjett kan lett oppleve at driften av IKT tar en stor del av budsjettmidlene, uten at kommunen samtidig opplever at tjenestene og IKT-verktøyene forbedres. Drift i eget hus kan da lett blir en hindring for forbedrede løsninger.

Ved å inngå samarbeid med andre kommuner/fylkeskommuner vil man kunne dra nytte av stordriftsfordeler i forhold til kapasitet, kompetanse og kostnader, noe som eksisterende driftssamarbeid (IKS eller lignende) viser. Her ser man at det er bredere tilgang på kompetanse, samt at kapasitet til å løse ordinær drift og mer akutte hendelser er bedre. Samtidig antas det at det vil være fordeler også i forhold til fysisk sikring ved at lokaler kan tilpasses oppgaver og ansvar.

Hvor store besparelser det vil være snakk om, avhenger av hvor store driftssamarbeidene blir, men generelt sett kan man si at fordelene vil være større desto større område (befolkningsmessig) som dekkes av samarbeidet.

## 5. MANDAT/OPPGAVER

Sett i lys av utfordringsbildet og erkjennelsen av behovet for en mer samordnet tilnærming og en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor, er det viktig å se nærmere på hvilke av de konkrete utfordringene som bør prioriteres og som egner seg for en felles organisering. Det er ikke nødvendigvis slik at samtlige utfordringer best løses gjennom en felles IKT-organisasjon, og det er heller ikke selvsagt at det er hensiktsmessig å dekke alle relevante utfordringer fra opprettelsestidspunktet.

Innledningsvis beskrives hvilke konkrete oppgaver som adresserer utfordringene innenfor de ulike nivåene. Overordnet kan oppgavene innen hvert av nivåene fremstilles som følger:

Nivåer	Områder	Aktiviteter
1 Nivå 1	Samhandling og koordinering	<ul style="list-style-type: none"><li>- Felles IKT-strategi</li><li>- Felles arkitekturprinsipper</li><li>- Felles standarder</li><li>- Talerør for kommunal sektor ift. felles målsetninger og behov</li><li>- Obligatorisk kontaktpunkt for statlige virksomheter</li></ul>
2 Nivå 2	Utvikling, implementering og forvaltning	<ul style="list-style-type: none"><li>- Rådgivningstjenester knyttet til innkjøp og leverandørhåndtering</li><li>- Prosjekt-, program- og porteføljestyring</li><li>- Kravspesifikasjoner</li><li>- Utvikling, implementering og forvaltning av felleskomponenter (bestillerenhet)</li></ul>
3 Nivå 3	Drift og vedlikehold	<ul style="list-style-type: none"><li>- Drift av infrastruktur</li></ul>

Figur 2 Oppgavenivåer

### 5.1 Nivå 1 - samhandling og koordinering

Nivå 1 inneholder overordnede oppgaver som sikrer at kommunene og fylkeskommunene har strategier og prinsipper som tilrettelegger for en samordnet IKT utvikling som gir god kvalitet på tjenester til innbyggere og næringsliv. Oppgavene skal sikre at det etableres systemer og komponenter som tilrettelegger for økt samhandlingen med andre offentlige systemer. I tillegg vil nivå 1 inneholde oppgaver som skal sikre kommunal og fylkeskommunal innflytelse på offentlig IKT-utvikling. En felles organisasjon vil her gi innspill til politiske prosesser og bistå med å iverksette politiske vedtak (uavhengig av om det skjer på bakgrunn av statlige eller kommunale vedtak). Oppgaver som utvikling av IKT-strategi, etablering og forvaltning av arkitekturprinsipper og felles standarder samt rollen som felles kontaktflate mot statlig sektor tenkes under nivå 1. På dette nivået ligger ikke bare utviklingen av nevnte elementer men også forvaltning og videreutvikling. I det etterfølgende beskrives disse oppgavene nærmere:

#### IKT-strategi

De IKT-strategiske beslutningene er avhengig av den enkelte kommunes/fylkeskommunes tjenesteutviklingsstrategi. For å virkeliggjøre disse målene, må tjenesteutviklingsstrategien understøttes av en IKT-strategi, som sier noe om hvordan målene skal nås og gjennomføres ved bruk av IKT. En felles IKT-strategi må kort fortalt samle sektoren i en rekke strategiske valg, og samtidig være såpass fleksibel at den kan tilpasses den enkelte kommunes/fylkeskommunes behov.

#### Felles arkitekturprinsipper

Den statlige tilgangen (jfr. Stortingsmelding nr 19)<sup>12</sup> til felles arkitektur dekker områdene: tjenesteorientering, interoperabilitet, tilgjengelighet, sikkerhet, åpenhet, fleksibilitet og skalerbarhet. Disse prinsippene skal støtte opp under IKT-utviklingen i statlig sektor, og kommunal sektor har behov for å fastsette egne arkitekturprinsipper i tillegg til de statlige prinsippene.

<sup>12</sup> Stortingsmelding nr 19 (2008-2009) - "Ei forvaltning for demokrati og fellesskap"



Ved å ha felles arkitekturprinsipper vil nye IKT-verktøy for kommunal sektor være tilpasset samhandling med andre kommunale og statlige systemer, noe som både NAV-reformen og Samhandlingsreformen krever.

Våren 2009 ble det gjennomført et forprosjekt som tok utgangspunkt i kommunene Bergen og Bærum sitt arbeid med tjenesteorientert arkitektur. Basert på deres løsninger ble det utarbeidet et forslag til en felles tjenesteorientert arkitektur for kommunal sektor (FAKS, 2009). Intensjonen var at resultatet fra forprosjektet skulle danne grunnlag for avgrensninger og innhold i et hovedprosjekt. Hovedprosjektet er ikke startet og en eventuell videreføring er en naturlig oppgave for en felles IKT organisasjon for offentlig sektor.

### **Felles standarder**

Felles standarder henger også nøye sammen med kravene til samhandling mellom kommuner og mellom kommuner og statlige virksomheter. En felles standard sikrer at samme begrep/parameter forstås på samme måte når opplysningene brukes på tvers av systemer og sektorer. For eksempel vil standardiseringsarbeid kunne innebære å utvikle og foreslå standarder, anbefalinger og spesifikasjoner og løpende vedlikehold av disse, alt basert på kommunal sektors behov; utvikle og vedlikeholde metodegrunnlag for standardiseringsarbeidet og være en aktiv pådriver for en samordnet innføring av standardene.

Et eksempel på slikt standardiseringsarbeid er det arbeidet KITH har gjort for helsesektoren<sup>13</sup>. KITH utarbeider blant annet; innholdsstandarder, EPJ-standarder (standarder for elektronisk pasientjournal) og standarder for kommunikasjon og informasjonssikkerhet og kodeverk, klassifikasjoner og terminologi.

Tilsvarende har Standardiseringsrådet for offentlig sektor arbeidet for å utarbeide forvaltningsstandarder for offentlig sektor siden det ble etablert i 2006. Difi benytter standardiseringsrådet som rådgivende organ i denne sammenhengen. Rådet har medlemmer fra statsetater, kommunal sektor og organisasjoner med standardisering som kjernevirksomhet. Gjeldende obligatoriske og anbefalte IKT standarder for offentlig sektor er å finne i referansekatalogen for IT standarder i offentlig sektor.

### **Talerør for kommunesektoren/obligatorisk kontaktpunkt for statlige virksomheter**

En felles IKT-organisasjon for kommunal sektor er også tiltenkt en rolle som talerør for en samlet sektor. En slik felles organisasjon vil kunne samle synspunkter fra kommunal sektor for å sikre kommunal sektors innflytelse i utviklingen av statlige IKT-systemer som forutsettes tatt i bruk i kommunal sektor. En felles organisasjon bør også fungere som koordinator av hørings svar m.v. i forhold til høringer o.a. som berører IKT-området i kommunal sektor.

Enheten bør også fungere som obligatorisk kontaktpunkt for statlige virksomheter når disse skal utvikle/endre statlige IKT-systemer som har betydning for kommunal sektor.

## **5.2 Nivå 2 - Utvikling, implementering og forvaltning**

Nivå 2 vil inneholde oppgaver som går på utvikling, implementering og forvaltning av felleskomponenter. Dette innebærer blant annet et faglig ansvar for felles systemer, inkl. kravspesifisering, koordinering av IKT-prosjekter i kommunal sektor uavhengig av hvordan det finansieres, samt rådgivningstjenester knyttet til anskaffelser og leverandørhåndtering. Kort om de enkelte punktene i nivå 2:

### **Rådgivningstjenester knyttet til anskaffelser og leverandørhåndtering**

Anskaffelser i offentlige organisasjoner underlagt en lang rekke lovkrav, helt fra beslutningen om å gjøre en vilkårlig anskaffelse treffes til selve anskaffelsen er implementert. Stort sett alle offentlige organisasjoner har derfor en tydelig forretningsgang innen anskaffelser og leverandøravtaler. Flere offentlige organisasjoner har valgt å etablere en anskaffelses-/innkjøpsstrategi, og en strategisk tilnærming til anskaffelser gir besparelser i form av lavere administrative kostnader og tid ved sentralisert elektronisk samhandling (e-handelsløsninger).

<sup>13</sup> Kilde: <http://www.kith.no/>

Videre finnes det tradisjonelle besparelser per enhet i det øyeblikk innkjøpene eller anskaffelsene skjer i samhandling med andre (stordriftsfordeler). I tillegg realiseres det kvalitative gevinster i form av økt kvalitet i anskaffelsene ved akkumulert spisskompetanse og større leverandørkjennskap der kontinuerlig rapportering opparbeider analytisk informasjon.

En rådgivningstjeneste til de norske kommuner må antas å kunne dekke blant annet bistand ved gjennomføring av anskaffelser, herunder strategisk innkjøpskompetanse, koordinering av mulige samhandlingsmuligheter og relevante samarbeidspartnere, muligheter for gevinstrealisering og optimalisering av nytteverdi og kvalitetssikring og risikovurderinger i enkeltprosjekter og unike anskaffelser.

### **Prosjekt-, program- og porteføljestyling**

Prosjekt- program og porteføljestyling handler om å sikre at de riktige utviklingstiltak igangsettes, at de implementeres i henhold til intensjonen og at ulike initiativer bygger oppunder ønskede målsetninger. Å ha tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og metodeverk innen prosjekt- program og porteføljestyling er en utfordring for mange kommuner og fylkeskommuner. Det er dog essensielt for å sikre at investerte midler gir ønskede gevinster.

Porteføljestyling handler om utvelgelse og prioritering av prosjekter og programmer i en virksomhet. Med porteføljestyling vurderes de ulike programmene og prosjektene ut fra hvordan disse understøtter virksomhetens strategiske målsetninger. Porteføljestyling er ikke en erstatning for program- og prosjektstyring; gjennom porteføljestyling velger man de prosjektene og programmene man ønsker å kjøre. Prosjekt- og programstyring handler da om å gjennomføre enkeltprosjekter eller prosjektprogrammer på rett måte slik at de enkelte prosjekter bidrar til de overordnede strategiske målene som er etablert for virksomheten.

Det er nærliggende å tenke at en felles IKT organisasjon for kommunene kan ivareta oppgaver innenfor dette området. Dette kan være gjennom å være et kompetansemiljø som kan bistå med kompetanseutvikling, kvalitetssikring og sparring, eller ved å tilby prosjekt, program og porteføljestylingstjenester til kommunale virksomheter. Det er også mulig å tenke at en felles organisasjon kan ivareta enkelt portefølje oppgaver for kommunal sektor ved å skape oversikt over igangsatte og pågående prosjekter for å understøtte samordning, erfaringsoverføring og koordinering.

### **Kravspesifisering**

Som bevis for at det er fullt mulig å operere ut ifra samme kravspesifikasjon, har man fått til et felles regelsett og krav for utforming av nettsteder i offentlige sektor. Det er derfor nærliggende å forestille seg at dette kan realiseres innen annen utvikling, anskaffelse og systembruk. Det finnes også eksempler på at en felles kravspesifikasjon innen et gitt område ikke gir den nødvendige samkjøring, fordi kravene ikke er spesifikke nok. Et slikt eksempel er den norske arkivstandarden Noark, som foreskriver i hvilken form informasjonsbehandlingen i generell saksbehandling og arkivering bør skje. Til Noark 4 hørte "Statens generelle kravspesifikasjon for saksbehandling og ledelse" (SGK), som ga detaljerte beskrivelser om hvordan en sak skulle håndteres fra saken ble opprettet til den ble avsluttet og arkivert. Der Noark i versjon 4 har detaljerte, eksplisitte krav til saksbehandlingen stiller Noark 5 krav til arkivstruktur, metadata og funksjonalitet, men ikke krav til hvordan dette faktisk skal løses i de implementerte systemene. Noark 5 definerer derfor ikke et system, men legger til rette for ulike implementeringer med samme funksjon.

En felles organisering har alle muligheter for å utvikle felles kravspesifikasjoner for kommunene, men det ligger også en betydelig oppgave i å definere, spesifisere og stille nye krav i kravspesifikasjoner for eksisterende systemer.

### **Utvikling og forvaltning av felleskomponenter**

Det overveiende rasjonale bak å etablere felleskomponenter er at offentlige virksomheter, til tross for sine ulike forvaltningsoppgaver, har mange sammenfallende behov. Eksempler finnes i behovet for identifiserings- og autentiseringsløsninger, beskrivelse og utveksling av grunndata, skjemamotorer og ikke minst videre bruk av offentlig produserte data. Ved økt bruk av felleskomponenter blir kostnadene lavere for den enkelte kommune målt på

investeringseffektivitet og lavere risiko og samhandlingsløsninger muliggjøres på områder der det ikke tidligere har vært mulig. Den nasjonaløkonomiske gevinsten blir da en målrettet eliminering av sub-optimalisering i prosjekt og anskaffelsessammenhenger.

Om utviklingen av den kommunale e-forvaltningen skal få full effekt, vil et tydelig sett av krav og felleskomponenter være en grunnleggende forutsetning. Kommunenes satsing innen e-forvaltningsområdet har hatt til hensikt å styrke service- og tjenestetilbudene til borgeren samtidig med at den generelle vedtaksproduksjonen blir effektivisert der det er mulig. At nettopp felleskomponenter spiller en fremtredende rolle i kommunenes e-satsing, bekreftes av Difi – som konkluderer med at bruken av felleskomponenter særlig kan bidra til henholdsvis økt brukerretting og økt effektivitet (Difi, 2010)<sup>14</sup>.

Samhandlingsmulighetene mellom de offentlige aktørene og de ulike sektorene er mange, og skal kommunene hevde seg i denne utviklingen må det utvikles en rekke krav og standarder innen foretrukket bruk av felleskomponenter, slik at meningsutvekslingen med statlig sektor blir upolitisk og styres av det egentlige behovet.

### Kompetanseutvikling

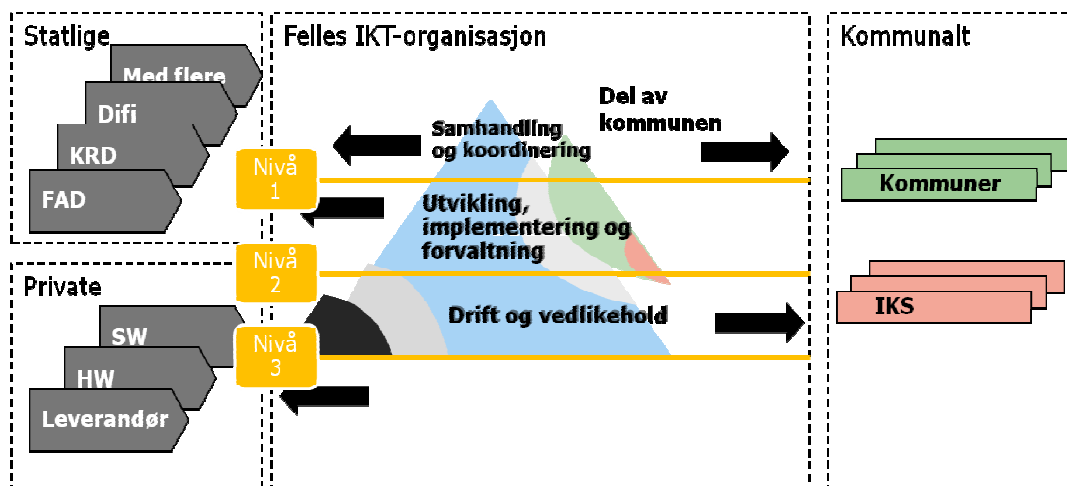
Kompetanseutvikling er en overbyggende oppgave for alle oppgaver på nivå 2. Det skal sikre at utvikling av systemer, løsninger, komponenter m.v. skal tas i bruk ved å tilby kompetanseutviklingstiltak. I tillegg vil man kunne tilby kompetanseutviklingstiltak på mer overordnet nivå, ved f. eks. å gi tilbud om prosjektlederopplæring for kommuner som ønsker å kjøre egne IKT-utviklingsprosjekter, eller ved å tilby bistand ved utvikling av kompetansestrategier.

### 5.3 Nivå 3 - Drift og vedlikehold

Nivå 3 omhandler oppgaver som skal understøtte den tekniske infrastrukturen i kommunal sektor, dvs. fortrinnsvis driftsoppgaver. Driftsoppgavene er knyttet til drift av servere, kontorstøtteprogrammer m.m. I dag er disse oppgavene i noen grad satt ut, til f. eks. IKS, driftssamarbeid eller eksterne leverandører, mens andre kommuner/fylkeskommuner har egne driftsavdelinger.

Der hvor driften er satt ut til IKS, driftssamarbeid eller eksterne leverandører, opplyser respondentene at dette i stor grad fungerer tilfredsstillende. Det opplyses også at enkelte kommunale samarbeid er tillagt oppgaver som definisjonsmessig hører inn under nivå 1 eller 2, f. eks. felles IKT-strategi og utvikling og forvaltning av felleskomponenter.

Nivåene kan illustreres med denne modellen som er bygget på Gartners *is lite*-modell, som er tilpasset til dette formålet:



<sup>14</sup> Kilde: Difi hjemmesider

### Figur 3 Plassering av oppgaver i en felles IKT-organisasjon

#### 5.4 Mandat

For at en felles IKT-organisasjon skal kunne tale kommunal sektors sak, er det viktig at kommuner og fylkeskommuner stiller seg bak en slik felles organisasjon.

For nivå 1-oppgaver vil det i utgangspunktet ikke være aktuelt med overføring av oppgaver fra kommunal sektor til en felles IKT-organisasjon, siden oppgavene i svært liten grad utføres i dag. Det innebærer derfor ingen avgivelse av oppgaver eller myndighet til en felles organisasjon.

Hvis nivå 2-oppgavene tilbys etter en uttaksmodell (hver enkelt kommune vurderer om man ønsker å benytte seg av tilbudet og betaler for det som man bruker), vil heller ikke dette kreve at oppgaver eller myndighet overføres til en felles organisasjon. Men hvis det er aktuelt å bygge på et eksisterende miljø, vil det være nødvendig med forankringsprosesser både i forhold til eier og i forhold til medarbeidere.

#### 5.5 Hvilke oppgaver bør legges inn i en felles IKT-organisasjon

Ovenfor er det beskrevet hva utfordringsnivåene faktisk kan inneholde av oppgaver. Ut fra denne beskrivelsen må det avgjøres hvilke oppgaver det vurderes som hensiktsmessig å legge inn i en felles IKT-organisasjon, og hvilke oppgaver som kan løses på andre måter.

Selv om deler av kommunal sektor ved KS og K10 har tatt ansvar for noen av oppgavene i nivå 1 – samhandling og koordinering, vurderes likevel de største utfordringene for kommunal sektor å ligge her. Det er fremdeles få felles aktiviteter for hele kommunal sektor. Drivkraften bak et samarbeid og dermed en felles IKT-organisasjon er dels å få til samhandling og koordinering med statlige aktører, dels å sette kommunal sektor i stand til å utvikle egne løsninger på bakgrunn av felles strategier, arkitektur og standarder.

Ved å legge nivå 1-oppgavene inn i en felles IKT-organisasjon vil kommunal sektor få en organisasjon som har kan bli en viktig aktør innenfor IKT-utvikling i offentlig sektor. Statlig sektor vil få en troverdig og profesjonell motpart i diskusjoner om IKT-utvikling og samhandling mellom statlig og kommunal sektor, og vil ha én part å forholde seg til. Dette vil kunne bidra til at statlige aktører i større grad forholder seg til kommunal sektors behov.

Kommunal sektor vil også i større grad settes i stand til å utvikle løsninger og systemer som kan samhandle elektronisk med innbyggerne og med andre offentlige aktører hvis nivå 1-oppgaver legges inn i en felles IKT-organisasjon. Ved å ha en tydelig IKT-strategi vil det for kommunal sektor være enklere å prioritere utviklingsoppgaver som gagnar flere parter, og felles arkitekturprinsipper vil sikre at løsningene som utvikles er enhetlige, bygget på felles forutsetninger, premisser og definerte standarder.

Nivå 2 – utvikling, implementering og forvaltning - inneholder oppgaver som skal bidra til at kommunal sektor drar nytte av fellesskapets kraft i IKT-utviklingen. Ved utvikling av felleskomponenter vil en felles IKT-organisasjon kunne bidra på områder hvor alle kommuner og/eller fylkeskommuner har behov for samme løsninger. Det vil her ikke være snakk om "hyllevere" som lønns- og økonomisystemer, men om utvikling av fagsystemer eller nettløsninger som er "kommunespesifikke". Det å ha enten en kravspesifikasjon klar til en leverandør eller ha en komponent som kan benyttes, vil kunne gi mange kommuner og fylkeskommuner et løft når det gjelder digitalisering i sektoren. Kartlegging av dagens situasjon viser at flere av kommunene ikke klarer å nå de målsettingene som er satt.

Drift og vedlikehold – nivå 3 – er oppgaver av en slik art at det er behov for kompetanse om drift av servere og annen infrastruktur, som ikke nødvendigvis krever dyp kunnskap om kommunal sektors oppgaver. Det er derfor i hovedsak ikke behov for en felles kommunal IKT-organisasjon for å løse disse oppgavene. Flere kommuner og fylkeskommuner har en egen driftsorganisasjon som fungerer bra. Det samme gjelder for de kommunene som er en del av et driftssamarbeid – her løses oppgavene på en tilfredsstillende måte i dag. De kommunene som ikke er en del av et

driftssamarbeid og som opplever at de sliter med oppgavene, bør vurdere å inngå et driftssamarbeid, eventuelt sette ut driften til ekstern leverandør.

Ut fra en samlet vurdering vil det være hensiktsmessig å legge inn oppgaver på nivå 1 inn i en felles IKT-organisasjon fra oppstart, blant annet fordi disse oppgavene ikke løses tilfredsstillende i dag og det er et stort behov for et felles talerør for kommunal sektor. I tillegg anser vi at det vil være hensiktsmessig, i alle fall på sikt, å legge inn oppgaver på nivå 2, men da ikke for eksisterende systemer og løsninger, men der hvor behov oppstår ved fremtidige endringer eller nyutvikling. Eventuelt vil det være aktuelt å overta ansvar for systemer fra én kommune som kan "deles" med resten av sektoren. Dette vil gi et ekstra trykk i forhold til en helhetlig utvikling av IKT-løsninger i offentlig sektor.

## 6. EIERSKAP, ORGANISASJONSMODELLER OG FINANSIERING

I dette kapitlet vil vi presentere de premissgivende faktorene for en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor knyttet til eierskap, styring og finansiering.

### 6.1 Eierskap og styring

#### 6.1.1 Eierskap

Det som er avgjørende for en felles IKT-organisasjon er at den har god forankring og tillit i kommunal sektor, samt at den har gjennomslagskraft internt i kommunal sektor og overfor andre aktører.

Det kan sikres ved et bredt eierskap, og det er flere aktører som kan være aktuelle som eiere inn i en felles IKT-organisasjon; blant annet kommuner og fylkeskommuner, interkommunale selskap/samarbeid, KS, FAD og KRD.

Det anses som avgjørende at kommunal sektor er med på eiersiden. Det er gitt uttrykk for at det er ønskelig at alle kommuner og fylkeskommuner skal være med i en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor, blant annet for å sikre forankring og forpliktelse. Spørsmålet blir om alle kommuner og fylkeskommuner skal være med på eiersiden, eller om færre aktører kan representere en samlet kommunal sektor.

Hvis en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor skal representere hele kommunal sektor vil det være en fordel at alle kommuner og fylkeskommuner deltar på eiersiden. Dette vil skape en trygghet for at hele kommunal sektors interesser blir ivaretatt, samt en forpliktelse fra kommuner og fylkeskommuner til å ta i bruk de tjenestene en felles IKT-organisasjon skal levere. Utfordringene ved denne løsningen, er at det krever politiske vedtak i alle kommuner og fylkeskommuner, noe som forventes å ta noe tid.

KS er en interesseorganisasjon hvor alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer, "som gjennom ivaretagelse av medlemmenes interesser skal arbeide for en effektiv og selvstendig kommunesektor som ivaretar innbyggernes behov"<sup>15</sup>. Det må antas at KS har tilstrekkelig tillit i kommunal sektor til å kunne representere kommunal sektor som eier av en felles IKT-organisasjon, og dermed representere alle kommuner og fylkeskommuner. Denne løsningen vil også gi større trygghet for at en ny IKT-organisasjon kan realiseres innen rimelig tid, siden det antas at de politiske prosessene i KS tar kortere tid enn om alle kommuner og fylkeskommuner skulle delta inn på eiersiden.

KS som eier vil også langt på vei sikre at alle kommuner og fylkeskommuner "deltar" i samarbeidet, ved at de midlene KS vil bruke til en felles IKT-organisasjon tas av kontingenten som alle kommuner og fylkeskommuner betaler til KS.

Det vil også være mulig å velge en mer sammensatt eierstruktur fra kommunal side, f. eks. ved at KS sammen med enkeltkommuner/-fylkeskommuner og andre interkommunale samarbeid (som K10 eller et IKS) sammen eier en felles IKT-organisasjon. En slik eierstruktur vil gi god forankring i kommunal sektor, ved at KS representerer ikke-deltakende kommuner og fylkeskommuner, samtidig som eierskap fra enkelte kommuner, fylkeskommuner og interkommunale samarbeid gir trygghet for at eiersiden representerer miljøer med kraft og fokus på IKT-utvikling i kommunal sektor. Denne eierstrukturen vil også kunne bidra til en rask realisering av en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor, fordi deltakerne antas å ha interesse av rask oppstart. Litt avhengig av hvem som deltar på eiersiden, kan en eierstruktur med store kommuner/fylkeskommuner/interkommunale samarbeid medføre at de mindre/ikke deltakende kommunenes interesser ikke blir tilstrekkelig vektlagt. Dette oppveies til dels ved å ha med KS på eiersiden, dels ved å utforme vedtektene slik at maktforholdet mellom små og store kommuner blir balansert.

<sup>15</sup> § 1 i Vedtekter for KS

I de følgende avsnittene vil et mulig eierskap sammen med staten presenteres. KS vil her for enkelthets skyld bli nevnt som eier fra kommunal sektors side, men eierkonstellasjonen på kommunal side er ikke avgjørende når det gjelder forholdet til statlig eierskap.

Det må vurderes hvor viktig det anses å ha med staten på eiersiden. Kommunal sektor ønsker i utgangspunktet styring over egne tjenester, men har sett at det kan være nødvendig å involvere staten i større grad når det gjelder IKT-utviklingen, blant annet for å sikre samhandling og at hele offentlig sektor går i samme retning. Kravene til elektronisk samhandling med innbyggerne og næringslivet, samt med andre kommuner og staten vil i stor grad kreve at kommunal sektor opptrer som en samlet enhet og med én stemme. Vil da statlig eierskap styrke eller svekke dette?

Staten som eier vil ha påvirkning på de beslutninger som gjøres i et felles aksjeselskap, blant annet ved å være med på å utarbeide vedtekter og utpeke et styre. To departementer som eiere vil i denne sammenhengen lett kunne "overta" selskapet fra kommunal sektor, spesielt dersom de tre eierne eier like mye, og vil i stor grad fungere som statens forlengede arm inn i kommunal sektor. For å motvirke dette, vil en begrensning av enten antallet statlige eiere (dvs. kun ett departement som eier sammen med KS/kommuner og fylkeskommuner) eller at de statlige eierne til sammen eier en mindre andel enn KS.

Fordelen med å ha staten med på eiersiden, er at det vil kunne være lettere å få til en konstruktiv dialog inn mot statlige aktører. På IKT-siden ser man at særlig FAD vil kunne være en døråpner, med sitt overordnede IKT-ansvar i statlig sektor. FAD, som har ansvaret for utvikling av statlig IKT-politikk, har en særlig interesse i å forbedre IKT-samhandlingen i offentlig sektor, og vil nok i stor grad også ønske å påvirke hvordan kommunal sektor bruker IKT som verktøy og virkemiddel i sin tjenesteyting. KR D vil kunne være en garantist mot at FADs eierskap medfører for mye statlig styring.

Ved å ha med KR D inn på eiersiden, kan man muligens lettere få forståelse fra andre statlige eiere (her: FAD) om nødvendigheten av å følge prinsippene for kommunalt selvstyre. Men dersom KS og KR D på den ene siden er uenige med FAD i hvordan en felles IKT-organisasjon skal utøve sine oppgaver, vil FADs overordnede IKT-ansvar kunne utvannes. En eierstruktur hvor det er vanskelig å få konsensus om retningen, kan medføre en lavere tillit til en felles IKT-organisasjon, både i kommunal og statlig sektor.

Hvis KS er eier alene vil det kommunale perspektivet bli mer rendyrket, og en felles IKT-organisasjon vil nyte tillit i kommunal sektor. Men for å sikre at de initiativene som kommer på IKT-området blir vurdert og prioritert riktig, anses det som viktig at disse tre aktørene – KS, FAD og KR D - står sammen. Dette kan oppfattes som en rollesammenblanding hvis statlige etater deltar i et kommunalt selskap, men for å få gjennomslag, samt være en reell maktfaktor overfor andre statlige aktører, anses det som en kritisk suksessfaktor at disse tre aktørene står på samme side.

#### 6.1.2 Styring

For å sikre at en felles IKT-organisasjon er til felles beste for alle kommuner og fylkeskommuner, må vedtektene være tydelige, slik at ulike eierinteresser, ikke overstyrer det grunnleggende formålet. Dette vil gi kommunene og fylkeskommunene sikkerhet for at organisasjonen jobber for kommunal sektor og deres synspunkter. Ved felles eierskap kan man lettere få til å løse ting som utvikles i en felles IKT-organisasjon kan bli gjeldende for hele offentlig sektor – enten ved enighet mellom kommunal og statlig sektor eller ved at staten lager forskrifter som pålegger kommuner/fylkeskommuner og statlige virksomheter å benytte f. eks. standarder utviklet av en felles IKT-organisasjon. Dette vil kunne være vanskeligere med færre eller bare en eier, men kan løses ved å ha et bredt sammensatt styre, som også inkluderer statlige representanter.

Styrets sammensetning bør uansett gjenspeile de ulike interessentenes synspunkter på hva en felles IKT-organisasjon skal tilby av tjenester. Sammensetningen kan være uavhengig av eierskap, og bør representere både statlig og kommunal sektor, men med hovedvekt på

kommunal sektor siden organisasjonen primært skal yte tjenester til kommunene og fylkeskommunene.

Eier(ne) vil fungere som generalforsamling, og for å sikre god eierstyring, må det skapes interne strukturer hos den enkelte eier. Her er det viktig at det stilles konkrete krav til kompetanse, kapasitet og organisatorisk plassering internt hos eier. Den som faktisk utøver eierstyring i det daglige, bør ha tett kommunikasjon med toppledelsen hos eier.

## 6.2 Organisasjonsmodeller

Det er flere forskjellige organisasjonsmodeller som kan være aktuelle for en felles organisering av IKT-området i kommunesektoren; f. eks. aksjeselskap, interkommunalt selskap (IKS), interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27, eget direktorat eller avdeling i en eksisterende organisasjon (f. eks. KS, Difi, KRD).

For å sikre tillit i kommunal sektor og fra leverandører i kommunemarkedet er det uttrykt fra informantene og referansegruppen at det er viktig med en felles IKT-organisasjon uten krav til utbytte fra eier, dvs. at et eventuelt overskudd føres tilbake til organisasjonen. Dette vil også sikre at de vurderinger som gjøres i organisasjonen på politikk- og policynivå blir oppfattet som objektive og ikke farget av kommersielle interesser. Det har også kommet til uttrykk at en felles organisasjon må være forankret i kommunal sektor for å sikre at man ikke mister det kommunale perspektivet.

To alternative organisasjonsformer er aksjeselskap og interkommunalt selskap (IKS). Disse organisasjonsformene er svært like og innebærer blant annet at selskapet er en selvstendig juridisk enhet som utfører kun oppgaver i henhold til mandat og vedtekter som styret beslutter. Med disse organisasjonsformene vil det være tydelig hva organisasjonen skal levere og eventuelle endringer i tjenestespekter vil måtte besluttes av et styre i fellesskap. Dette skaper åpenhet og klarhet overfor andre aktører og for kommunal sektor som er avhengig av disse tjenestene. Begge organisasjonsformer kan ha som formål å skaffe eierne et overskudd, men krav om overskudd kan føre til manglende tillitt eller mistanke om at kommersielle interesse går foran kommunale interesser. Det vil i begge tilfeller være mulig å fastsette mandat og vedtekter som beskriver oppgaver, bruk av overskudd m.v., f. eks. slik at overskuddet skal tilbakeføres til organisasjonen.

Begge disse organisasjonsformene vil sikre en frittstående organisasjon som i større grad er uavhengig av politiske og forvaltningsmessige prosesser som pågår i staten, kommunene/fylkeskommunene og KS, og som vil levere ut fra de vedtekter/det mandat som selskapet får.

De største forskjellene med AS og IKS er hvilke eiere som er aktuelle; i et IKS er det bare kommuner, fylkeskommuner og andre IKS som kan være eiere. Dette medfører at KS og staten ikke kan ha eierandeler i et IKS. IKS er derfor utelukket som organisasjonsform, når KS og staten er ønsket inn på eiersiden, jfr. punkt 6.1.1.

Det er også mulig å tenke seg at en felles IKT-organisasjon organiseres som en avdeling i KS. KS har en avdeling i dag som har ansvaret for IKT-utvikling, som man kan bygge videre på. Dette vil gi en organisasjon som er tett på de politiske prosessene i KS og kommunal sektor, som også vil kunne gi bred støtte til arbeidet, samt en god samordning med andre ansvarsområder i KS. IKT-området berører alle andre fagområder som KS har ansvaret for, og en egen avdeling i KS vil kunne få stor innflytelse på tjeneste- og IKT-utviklingen i kommunal sektor. En utfordring vil være å få tilstrekkelig prioritet for oppgavene i KS' hovedstyre, noe som kan være en av årsakene til manglende fokus på området i KS i dag.

Andre alternativer som har vært diskutert er en statlig organisering av det kommunale IKT-arbeidet, enten som eget direktorat underlagt et departement (f. eks. KRD) eller som en avdeling i Difi. Begge disse alternativene antas å redusere kommunal sektors påvirkning på IKT-utviklingen ved at IKT-organisasjonen vil ligge i en statlig styringslinje. Utfordringene vil da være



å få kommunal sektor inn som en fast part i arbeidet, noe som igjen vil kreve en organisering på kommunal side.

Andre organisasjonsformer som stiftelse og særlovselskap er så spesielle at de i utgangspunktet ikke anses som aktuelle. En stiftelse kan være en næringsdrivende stiftelse, som i utgangspunktet ligner et aksjeselskap, men er pålagt en del krav i forhold til driftskapital og overskudd som gjør den mindre egnet i denne sammenhengen. Når det gjelder særlovselskap er dette en langvarig prosess som også krever lovbehandling i Stortinget. Saksbehandlingen før en lovbehandling i Stortinget er forholdsvis omfattende, og er normalt forbeholdt selskaper med særlige formål, som f. eks. Statens pensjonskasse, Statens finansfond og Statens pensjonsfond. Det vurderes ikke at opprettelsen av et særlovselskap vil gi noen ekstra verdi i forhold til andre organisasjonsformer.

I dag er de fleste modellene representert gjennom ulike organisasjoner som fokuserer på tilsvarende, men noe mer avgrensede områder; aksjeselskap (f. eks. KITH AS og Friprogsenteret AS), IKS (f. eks. Digitale Gardermoen IKS og Smaalensvevens IKT IKS), interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 eller mer løse samarbeid (f. eks. samarbeid om felles driftssenter for kommunene Fet, Rælingen og Enebakk).

AS er den organisasjonsformen som anses som best egnet hvis en felles IKT-organisasjon også skal selge tjenester til kommuner, fylkeskommuner og andre aktører (i et åpent marked). Et IKS vil også være en aktuell organisasjonsform dersom salg av tjenester legges til en felles IKT-organisasjon. En avdeling i KS vil ha begrensede muligheter til å selge tjenester i konkurranse med andre private aktører, noe som også vil kreve endringer i KS' vedtekter. Statlig ansvar for oppgavene vil også være vanskelig hvis tjenesteyting i konkurranse med private aktører er en av oppgavene som ønskes lagt inn, da det mest sannsynlig vil komme i strid med konkurranselovgivningen.

### 6.3 Finansiering

Etableringskostnader for en ny organisasjon dekkes i utgangspunktet av eierne av organisasjonen. I denne sammenhengen forutsettes det fra kommunal sektor likevel at staten er en vesentlig bidragsyter ved etableringen av en felles IKT-organisasjon, og at staten bidrar i de første driftsårene. I følge FADs og KRDs representanter i referansegruppen anses dette som en reel mulighet, og vi forutsetter derfor i det følgende at etableringen helt eller delvis bekostes av staten, avhengig av eiermodell.

Kommunal og fylkeskommunal finansiering av oppstart anses som mindre hensiktsmessig da dette krever likelydende vedtak om finansiering i alle 430 kommuner og 19 fylkeskommuner. Det er også nødvendig med en enighet om eierandeler mellom kommuner/fylkeskommuner, og eierandeler skal avspeiles i innbetaling av oppstartskapital. Hvis dette alternativet velges, anses det ikke som realistisk med oppstart før tidligst senhøsten 2012 samt at det er en risiko for at mange kommuner velger å avstå fra deltakelse.

I forhold til finansiering av driften, er flere mulige modeller vurdert:

Finansiering av drift	
<b>a</b>	Statlig finansiering via kommunebudsjettet før fordeling til kommuner/fylkeskommuner <ul style="list-style-type: none"><li>I dag gjelder sektorprinsippet som utgangspunkt for statsbudsjettet. Dette innebærer at det departementet som har hovedansvaret for sektoren/oppgavene også skal finansiere en eventuell drift<ul style="list-style-type: none"><li>I denne sammenhengen er det to departementer som kan være aktuelle: 1) FAD med ansvaret for IKT-området, eller 2) KRD med ansvaret for kommunal sektor</li></ul></li><li>Forslaget forutsetter endringer i dagens budsjettprinsipper</li></ul>
<b>b</b>	Statlig finansiering via statsbudsjettet (KRDs, FADs eller Difis driftsbudsjett) <ul style="list-style-type: none"><li>Følger sektorprinsippet, må beslutte hvilket departement som anses som</li></ul>

	sektoransvarlig <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dersom FAD er å anse som ansvarlig departement, vil det også kunne være aktuelt at Difi, som utøvende direktorat, formidler finansiering av en felles IKT-organisasjon i kommunal sektor via eget driftsbudsjett</li> </ul>
<b>c</b>	Kommunal/fylkeskommunal finansiering <ul style="list-style-type: none"> <li>• Forutsetter at det utarbeides en finansieringsnøkkel</li> </ul>
<b>d</b>	Finansiering av KS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vil i prinsippet bli en finansiering via kontingenten som kommuner/fylkeskommuner betaler til KS</li> <li>• Vil sikre at alle kommuner/fylkeskommuner deltar</li> </ul>
<b>e</b>	Statlig og kommunal/fylkeskommunal finansiering <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se punkt b) og c)</li> </ul>
<b>f</b>	Finansiering fra staten og KS <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se punkt b) og d)</li> </ul>
<b>g</b>	Finansiering fra KS og kommuner/fylkeskommuner <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se punkt c) og d)</li> </ul>

**Figur 4 Finansiering av drift - alternativer**

Alle informantene og referansegruppen fremhever at det er viktig å ha med staten i finansieringen av driften av en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor. Dette for å sikre driften ikke er avhengig av skiftende trender og prioriteringer i kommunal sektor.

**Alternativ a)** anses ikke som et realistisk finansieringsalternativ, siden en slik finansiering går på tvers av gjeldende budsjettprinsipper. Begge statlige representanter i referansegruppen uttaler at dette er et svært lite realistisk alternativ i dagens situasjon, noe som legges til grunn i det videre arbeidet.

Alternativer som innebærer at alle kommuner og fylkeskommuner må fatte likelydende vedtak om finansiering (**alternativene c), e) og g)**) vil sikre kommunal deltagelse på en god måte, men alternativene anses som vanskelig å få gjennomført, jfr. også det som er sagt om finansiering av etableringen. For det første må alle kommuner og fylkeskommuner være enige i finansieringsnøkkelen, deretter må alle kommunene og fylkeskommunene fatte vedtak hvert år om innbetaling til driften av en felles IKT-organisasjon. Siden man er avhengig av at 430 kommuner og 19 fylkeskommuner fatter likelydende årvisse vedtak, vil det lett kunne oppstå situasjoner hvor man ønsker å forhandle om finansieringsnøkkel og tidspunkt for innbetaling av driftsmidler. En variant av disse alternativene som kan være mer realistisk å få gjennomført innenfor en rimelig tidsramme, er at noen få kommuner og fylkeskommuner (eventuelt sammen med enkelte interkommunale samarbeid) går sammen om å etablere en felles IKT-organisasjon (se her under punkt 6.1.1.). Dette vil i større grad, i alle fall sammen med finansiering fra KS, gi en bred deltakelse fra kommunal sektor og det anses som mer sannsynlig at kommunal sektor vil støtte opp under en felles IKT-organisasjon.

Finansiering fra KS (**alternativ d)**) vil også være en mulighet som vil sikre at kommunal sektor deltar i en felles IKT-organisasjon, uten å måtte gå veien om lange budsjettprosesser i kommunene og fylkeskommunene. Men siden finansieringen kommer fra KS vil dette alternativet i realiteten innebære en finansiering fra kommunene og fylkeskommunene via kontingenten til KS. Alternativet vil mest sannsynlig kreve et vedtak om økt kontingent til KS.

Statlig finansiering via statsbudsjettet vil gi en sikker finansiering som er uavhengig av prioriteringer i kommunal sektor og sikre driften av en felles IKT-organisasjon. Utfordringen er å få KRD eller FAD til å ta ansvaret for finansieringen, fullt ut eller kombinert med tilskudd fra kommunal sektor. Ut fra de signaler som de statlige representantene i referansegruppen gir, er det mest sannsynlig med en kombinert løsning med finansiering fra KRD/FAD og kommunal

sektor ved KS. Dette vil gi forankring og forpliktelse både på statlig og kommunal side. Se alternativene **b) og f)**. Denne formen for finansiering vil normalt sett gis som en bevilgning på aktuelt departements budsjett, jfr. finansieringen av Friprogsenteret. Ulempen med denne finansieringsformen er at staten ikke går inn i et langsiktig forpliktende samarbeid som følges av budsjettmidler, slik at budsjettmidler kan falle bort fra det ene til det andre året. Dette medfører at eierne må være foreberedt på å gå inn på finansieringssiden, selv om KRD/FAD går med på å finansiere driften.

#### **6.4 Mulige anskaffelses- og konkurranserettslige hindringer**

En felles IKT-organisasjon for kommunal sektor som finansieres med offentlige midler kan støte på utfordringer både i forhold til anskaffelsesregelverket og konkurranseregelverket.

De største utfordringene vil oppstå hvis IKT-organisasjonen skal levere tjenester i henhold til nivå 2, hvor denne organisasjonen kan komme til å konkurrere med private aktører. Tjenester på nivå 1 er av mer overordnet karakter, som her antas ikke å konkurrere med private aktører, fordi tjenestene ikke er kommersielle i samme forstand som nivå 2-oppgavene. Det som blir sagt i det følgende, vil være spesielt rettet mot nivå 2-oppgaver.

I forhold til både anskaffelsesregelverket og konkurranseregelverket er det særlig problemstillinger rundt begrepet "egenregi" eller vertikalt offentlig samarbeid som det vil være viktige å avklare. "Egenregi" indikerer om en organisasjon kan handle på vegne av andre selvstendige enheter, f. eks. om et offentlig organ kan kjøpe varer og tjenester som senere vil formidles til et antall andre offentlige organer; her kommuner og fylkeskommuner. "Egenregi" krever blant annet at mottakere av tjenestene har kontroll over den felles organisasjonen i en slik grad at den i utgangspunktet kunne vært en avdeling i mottakende organisasjon. Det må i så fall vurderes om kommuner og fylkeskommuner kan sies å ha en slik kontroll over en felles IKT-organisasjon som KS eier. Dersom dette besvares positivt, vil det mest sannsynlig være mulige å legge inn nivå 2-tjenester i en felles IKT-organisasjon. Det stilles også krav til at en slik organisasjon skal i hovedsak levere tjenester til oppdragsgivere/eiere for å falle inn under begrepet "egenregi" (aktivitetskrav). Praksis har akseptert at en organisasjon kan levere inntil 10-15% til det åpne markedet uten å komme i konflikt med dette kravet.

Det vises til utredningen "Pensjonsleverandør for helseforetakene – mulige løsningsmodeller" (Helse- og omsorgsdepartementet, 2011) for ytterligere informasjon om det rettslige handlingsrommet vurdert for en tilsvarende problemstilling i helsesektoren.

Ved kommunalt eierskap (her: KS) antas det at en felles IKT-organisasjon kan vurderes å falle inn under reglene om "egenregi", men dette må vurderes nærmere før oppgaver på nivå 2 legges inn i en felles IKT-organisasjon. Ved fullstatlig eierskap vil oppgaver på nivå 2 antageligvis ikke være mulig å tilby pga. konkurranserettslige begrensninger.

## 7. SCENARIER

I dette kapitlet vurderes organisasjonsform og de enkelte scenariene nærmere.

I forhold til de enkelte scenariene vil vi forsøke å svare på følgende spørsmål:

- Hvor levedyktig er scenariet?
- Hvordan sikrer man at kommunal sektor stiller seg bak en felles IKT-organisasjon?
- Hvordan sikrer man tilstrekkelig statlig støtte til en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor?

### 7.1 Alternative scenarier

I arbeidet med å finne den mest hensiktsmessige modellen opp mot utfordringsbildet er følgende scenarier vurdert:

Nr	Scenarier	Oppgaver	Eierskap/ styring	Organisering/ etablering	Finansiering av drift
1	Aksjeselskap eid av kommunene/fylkeskommunene og KS	Nivå 1 og 2	Alle kommuner, fylkeskommuner og KS	Aksjeselskap – finansiert av eierne med bidrag fra staten	KRD via statsbudsjettet
2	Selskap eid av kommunene/fylkeskommunene	Nivå 1 og 2	Alle kommuner og fylkeskommuner	Aksjeselskap – finansiert av eierne med bidrag fra staten	KRD via statsbudsjettet
3	Aksjeselskap eid av KS	Nivå 1 og 2	KS	Aksjeselskap – finansiert av eierne med bidrag fra staten	KRD via statsbudsjettet
4	Aksjeselskap eid av KS, FAD og KRD	Nivå 1 og 2	KS, FAD og KRD	Aksjeselskap – finansiert av eierne	KRD via statsbudsjettet
5	Avdeling i KS	Nivå 1	KS	Avdeling - finansiert av KS	KS/kontingent fra kommuner og fylkeskommuner
6	Avdeling i Difi	Nivå 1 og 2	Difi	Avdeling - finansiert av FAD	Difis driftsbudsjett økes
7	Direktoratet underlagt KRD	Nivå 1	KRD	Direktorat - finansiert av KRD	Eget driftsbudsjett på statsbudsjettet

Figur 5 Alternative scenarier

### 7.2 Vurdering av de enkelte scenariene

Alle de syv scenariene har fordeler og ulemper knyttet til seg. Her presenterer vi en kort vurdering av de ulike scenariene, jfr. spørsmålene under punkt 6.1:

Aksjeselskap er valgt som organisasjonsform for de scenariene der andre enn kommuner og fylkeskommuner er eiere, da det ikke er mulig med andre organisasjonsformer, som f. eks. IKS, hvis det skal dannes et selskap som er en selvstendig juridisk enhet.

**Scenario 1** (aksjeselskap eid av kommunene, fylkeskommunene og KS) **og scenario 2** (selskap eids av kommunene og fylkeskommunene) har som forutsetning at alle kommuner og fylkeskommuner skal delta på eierside. Deltagelse fra alle kommuner og fylkeskommuner vurderes som positivt, for å sikre en konsensus om arbeidet, samt at en felles IKT-organisasjon vil nyte stor tillit i kommunal sektor. Utfordringen med disse scenariene er hovedsakelig tidsaspektet; eierskap fra alle kommuner og fylkeskommuner vil kreve politiske vedtak om å delta på eiersiden i 430 kommuner og 19 fylkeskommuner om etablering og eierandeler, noe som vil kunne medføre at etableringsprosessen tar uforholdsmessig lang tid. Dersom kommunene og fylkeskommunene også skal finansiere en felles IKT-organisasjon vil utfordringene bli enda større, da politiske vedtak også innebærer avgivelse av budsjettmidler.

Det er mulig å tenke seg at ikke alle kommuner og fylkeskommuner deltar på eiersiden, men at enkelte kommuner og fylkeskommuner (eventuelt sammen med KS og/eller interkommunale samarbeid) etablerer en felles IKT-organisasjon. Dette vil gi en større sikkerhet for at organisasjonen blir etablert innen forholdsvis kort tid, samt at deltakende kommuner og fylkeskommuner gir dette arbeidet tilstrekkelig fokus. Det råder likevel en usikkerhet rundt om de enkelte kommunene og fylkeskommunene ønsker å eie og finansiere (delvis) en organisasjon som skal levere til hele kommune-Norge. Felles eierskap mellom noen få kommuner/fylkeskommuner og KS vil kunne gi større trygghet for å kunne si at organisasjonen representerer hele kommunesektoren. Dette alternativet er en variant av scenario 1.

Ut fra de uttalte ønskene om en sterk IKT-organisasjon, som er godt forankret i både kommunal og statlig sektor, er **scenario 4** (aksjeselskap eid av KS, FAD og KRD) et aktuelt alternativ. Her vil man få en god kommunal forankring og en statlig forpliktelse, som til sammen vil gi tyngde inn i IKT-arbeidet i offentlig sektor. Imidlertid vil statlig eierskap kunne gi utfordringer ved at staten sitter på begge sider av bordet – som representant for kommunal sektor via eierskap til en felles IKT-organisasjon og som ansvarlig for statlig IKT-utvikling. Derfor vil **scenario 3** (aksjeselskap eid av KS) være et aktuelt alternativ til scenario 4.

Ved å plassere oppgaver m.v. inn i en avdeling i KS (**scenario 5**) vil man bygge på eksisterende strukturer i KS, noe som kan være en fordel i forhold til rask etablering av en felles IKT-organisasjon. Utfordringene knytter seg i stor grad til styringsstruktur og finansiering, hvor statlige representanter i referansegruppen har uttalt en skepsis til en statlig finansiering av en avdeling i KS, som KS har full kontroll over når det gjelder organisatorisk plassering, budsjettmidler og ansatte. Det er også uttrykt skepsis til øremerking av statlige midler, både fra KS og fra statlig. Dette vil da kreve fullfinansiering fra KS, noe som strider mot det som i hovedsak har fremkommet i intervjuer og referansegruppemøter; at det er nødvendig med en statlig finansiering for å starte opp og drifte en felles IKT-organisasjon.

**Scenario 6** (avdeling i Difi) er av intervjuobjektene vurdert som lite ønskelig fra kommunal sektors side, da dette scenariet innebærer en sterk statlig styring av kommunal IKT-utvikling. Det vil lett være slik at kommunal sektor ikke har tillit til at en avdeling i Difi kan tale kommunenes sak på IKT-området, samt at en avdeling i Difi selv ikke nødvendigvis vurderer behov m.m. kun ut fra et kommunalt perspektiv, men også ønsker å ta hensyn til behovene for hele offentlig sektor.

Nytt direktoratet underlagt KRD, **scenario 7**, vil også innebære en statlig styring av kommunale IKT-oppgaver, men siden KRD forutsettes å ivareta interessene til kommunal sektor, er dette et alternativ som kan være ønskelig. Utfordringen er at KRD i dag ikke har ansvaret for IKT innenfor sine ansvarsområder – det er FAD som i hovedsak administrerer IKT-arbeidet i statlig sektor. I tillegg er det risiko for at kommunal sektor ikke får tilstrekkelig påvirkning på området når det styres av et statlig organ.

### 7.3 Nærmere beskrivelse av valgte scenarier

Vi anser to scenarier som mest aktuelle i forhold til å etablere en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor; scenario 3 (aksjeselskap eid av KS) og scenario 4 (aksjeselskap eid av KS, FAD og KRd). Disse to scenariene vil sikre at en felles IKT-organisasjon kan etableres innen rimelig tid, at den får tilstrekkelig tyngde og ivaretar helheten inn i kommunal sektor, samt at finansieringen trykkes, også for det tilfellet der hvor en eventuell statlig finansiering faller bort.

Vi presenterer her en sammenlignende vurdering av disse to scenariene. Eventuelle konsekvenser som forskjellene i scenariene får for oppgaver, eierskap og styring, organisering/etablering og finansiering av driften blir presentert i punktene under.

#### 7.3.1 Oppgaver/mandat

Utfordringsbildet viser at kommunal sektor har størst behov for å få dekket tjenester på nivå 1. Det vil derfor være viktig at en felles IKT-organisasjon fra oppstart tar ansvaret for oppgaver på nivå 1. Felles IKT-strategi, felles arkitekturprinsipper og felles standarder vil gi kommunal sektor god støtte i utviklingen av nye IKT-verktøy, samt at kommunal sektor vil kunne gi statlige aktører sikkerhet for at utvikling av elektronisk samhandling mellom kommunal og statlig sektor i større grad vil kunne gjennomføres som ønsket. I forhold til andre offentlige aktører vil en felles IKT-organisasjon med ansvar for nivå 1-oppgaver være en aktør som sikrer kommunal sektors interesser, samtidig som resten av offentlig sektor vil oppfatte kommunal sektor som en profesjonell samarbeidspart.

Det er fra flere hold uttrykt ønske om at oppgaver på nivå 2 også legges inn i en felles IKT-organisasjon. Det er imidlertid ikke avgjørende at oppgaver på nivå 2 legges inn fra oppstart av en felles organisasjon, da disse i stor grad løses i dag, enten av kommunene/fylkeskommunene selv, ved IKT-samarbeid eller ved bruk av eksterne leverandører. Av den grunn vil det være mulig å legge oppgaver på nivå 2 gradvis inn i en felles IKT-organisasjon, avhengig av etterspørselen fra kommunal sektor. Eksempelvis vil det være mulig å starte med å levere tjenester på nivå 2 når behovet for et nytt felles fagsystem oppstår, mens kommunene og fylkeskommunene sørger for å drifte og vedlikeholde allerede eksisterende systemportefølje.

Oppgaver på begge nivåer utføres til dels i allerede eksisterende organisasjoner; kommuner og fylkeskommuner, IKS, vertskommunesamarbeid, andre samarbeid som K10, og eksisterende KS-selskaper. Flere kommuner kjøper også tjenester fra eksterne leverandører. Dersom begge nivåene skal legges inn i en felles organisasjon kreves det at berørte organisasjoner gir sin tilslutning til at disse oppgavene flyttes inn i en felles IKT-organisasjon, samt at oppgaver aktivt flyttes inn i den felles organisasjonen.

#### 7.3.2 Eierskap og styring

Det er avgjørende at kommunal sektor er inne på eiersiden for å sikre god kommunal forankring. Også med tanke på å realisere en ny IKT-organisasjon innen rimelig tid, vil KS være den kommunale eieren som kan klare å gjennomføre dette innen forholdsvis kort tid. De politiske prosessene i KS antas å ta kortere tid enn om alle kommuner og fylkeskommuner skulle delta inn på eiersiden, noe som vil innebære politiske vedtak i alle kommuner og fylkeskommuner.

KS er også den eieren som vil representere hele kommunal sektor, og som derfor også kan ta ansvaret for helheten. Eierskap sammen med andre kommunale interesser vil være mulig, men uten KS er det en risiko for at en felles IKT-organisasjon ikke anses å ivareta alle kommuner og fylkeskommuners interesser.

Statlig eierskap er det som skiller de to valgte scenariene. Ut fra vår vurdering er det ønskelig med statlig eierskap for å få en tilstrekkelig forpliktelse fra staten i forhold til IKT-utviklingen i kommunal sektor. Dersom staten, som en stor aktør innen IKT-samhandling, skal ta kommunal sektors behov på alvor, trenger man et statlig eierskap og dermed en statlig forpliktelse. Dette krever i utgangspunktet eierskap fra både KRd, som kommunal sektors talsmann, og FAD, som ansvarlig for statlig IKT-politikk. Ved å involvere både KRd og FAD i en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor vil man sikre at det kommunale perspektivet ivaretas og at statlige aktører i større grad vil forholde seg til kommunal sektor i sitt IKT-arbeid. Dersom begge departementer ikke ønsker å være en del av eiersiden i en felles IKT-organisasjon i kommunal sektor, anses det

som viktigst at FAD deltar inn på eiersiden. Dette fordi FAD har ansvaret for statlig IKT-politikk og dermed også statlig IKT-utvikling. Ved å ha FAD med på eiersiden vil man sikre en god forankring også mot statlig sektor ved utvikling av samhandlingsløsninger m.v.

FADs og KRDs representanter har gitt ulik tilbakemelding i forhold til statlig eierskap; FAD ønsker ikke statlig eierskap, KRD ønsker statlig eierskap ved FAD.

For å sikre en bred forankring både i kommunal og statlig sektor vil det være en stor fordel at styret er satt sammen av representanter for eierne, samt kommuner (av ulik størrelse) og fylkeskommuner, interkommunale samarbeid som IKS og K10, samt statlige aktører. Dette vil også sikre at de eksisterende miljøene får påvirkning på innhold, tjenesteleveranser og utvikling selv om disse ikke er med på eiersiden.

### 7.3.3 Organisering/etablering

Aksjeselskapsformen anses som den mest hensiktsmessige organisasjonsformen. Det vises her til punkt 6.2 hvor organisasjonsform vurderes, hvor IKS anses som et tilsvarende alternativ, men som ikke er aktuelt da eierskap fra KS og/eller staten ikke er mulig. Her fremgår det at aksjeselskapsformen vil sikre en frittstående organisasjon som i større grad er uavhengig av politiske og forvaltningsmessige prosesser som pågår i staten, kommunene/fylkeskommunene og KS, og som vil levere ut fra de vedtekter/det mandat som aksjeselskapet får. Dette vil også være mulig i forhold til andre organisasjonsformer, men disse vil i større grad kunne være utsatt for forsøk på politisk styring og dermed risikere at formål og målsettinger endres.

Et aksjeselskap vil ligge forholdsvis nær opp til organiseringen av Kombit AS, som er den kommunale IKT-organisasjonen i Danmark. Kombit ble opprettet av KL<sup>16</sup> i 2009, for å møte utfordringene knyttet til samordning og effektive innkjøp, samtidig som de skal stå i spissen for utvikling av IKT-løsninger for kommunene.

I tillegg antas det at det er enklere å få en statlig finansiering av både opprettelse og drift ved aksjeselskapsformen. Statens primære mål med å finansiere en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor vil være bedre sikret ved aksjeselskapsformen, da endringer i bruk av midlene i mindre grad vil være avhengig av de samlede prioriteringene i en organisasjon med andre ansvarsområder (f. eks. KS og Difi). Dette kan i stor grad løses med øremerking av de statlige midlene, men både KS og staten har gitt uttrykk for at det ikke er ønskelig med en slik øremerking.

### 7.3.4 Finansiering

Det vises til punkt 5.3 for ytterligere detaljering av finansieringsalternativene.

For begge scenariene er det uttrykt ønske om at staten finansierer etableringen helt eller delvis. Etableringskostnadene vil inneholde kostnader til aksjekapital og til eventuell oppstartskapital utover aksjekapital til å finansiere den første driftsperioden.

Ved felles eierskap mellom KS, FAD og KRD synes det naturlig at alle bidrar inn til aksjekapital, mens staten i større grad tar ansvar for å finansiere den første driftsperioden. Dette krever politiske vedtak både i KS og de aktuelle departementene.

Dersom man velger scenariet med eneeierskap til KS vil det være vanskeligere å forsvare statlig finansiering av aksjekapital. Det blir derfor enda viktigere at staten bidrar inn i finansiering av den første driftsperioden.

Statlig finansiering, helt eller delvis, av den første driftsperioden vil nok oppleves som en forutsetning for å få denne felles IKT-organisasjonen etablert og satt i drift. Dette har sin årsak i at det vil være mer komplisert å få til en finansiering fra kommunal sektor, med unntak av finansiering fra KS. KS har muligheten til å finansiere etablering og den første driftsperioden, enten med kapital som KS allerede disponerer eller med kapital fra økt kontingent fra kommunene og fylkeskommunene.

<sup>16</sup> Interesse- og medlemsorganisasjon for Danmarks 98 kommuner

Når det gjelder finansiering driften vil nivå 1-tjenester kreve dekning av drifts- og lønnskostnader for en bemanning som anses tilstrekkelig til å kunne levere nivå 1-tjenester, enten de er ansatt i en felles IKT-enhet eller leies inn fra kommunal sektor på prosjektbasis.

Nivå 2-tjenester er vanskeligere å finansiere via offentlige midler, jfr. punkt 5.4, og det antas her at driften må prosjekt- og/eller uttaksfinansieres. En felles IKT-enhet vil ha et koordinerende ansvar for IKT-prosjekter i kommunal sektor og prosjektmidler i kommuner, fylkeskommuner, KS og staten kan benyttes til å finansiere felles prosjekter.

Statlig finansiering oppleves også her som en forutsetning fra kommunal sektors side, spesielt i forhold til oppgaver på nivå 1, som kan finansieres med offentlige midler. Det må avgjøres om KS/kommunal sektor også skal bidra inn i driften. Det vil være en fordel med bidrag fra KS for å sikre at kommunesektoren i større grad "forpliktes" inn i en felles IKT-organisasjon. Det er et mål at alle kommuner og fylkeskommuner skal dra nytte av de tjenestene som en felles IKT-organisasjon skal levere, og kommunesektoren bør derfor også være en del av finansieringsgrunnlaget. For å unngå forholdsvis tunge prosesser i de enkelte kommunene og fylkeskommunene, antas det at en finansiering fra KS (kontingent) vil være det mest hensiktsmessige.

#### **7.4 Anbefaling**

Det oppfattes som viktig at en felles IKT-organisasjon etableres raskt. Dette gjelder spesielt i forhold til oppgaver på nivå 1, hvor behovene i svært liten grad dekkes i dag. Utviklingen på IKT-området går raskt, og en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor bør derfor etableres innen forholdsvis kort tid for å imøtekomme de behovene som er beskrevet i denne rapporten. Anbefalingen bygger på en forutsetning om oppstart av en felles IKT-organisasjon i nær fremtid, dvs. innen utløpet av 1. kvartal 2012.

##### **7.4.1 Oppgaver/mandat**

For å dekke de umiddelbare behovene forholdsvis raskt anbefales det at en felles IKT-organisasjon i oppstarten tar inn oppgaver på nivå 1. Dette vil gi en sikkerhet for at de største utfordringene for kommunal sektor løses på kort sikt, samtidig som statlig sektor raskt får ett kontaktpunkt i kommunal sektor. Dette vil også gi større sikkerhet for at det er mulig å bemanne opp og faktisk etablere en felles IKT-organisasjon på forholdsvis kort tid.

Oppgavenivåene er beskrevet på overordnet nivå. Disse beskrivelsene anbefales detaljert senere i prosessen, og i den sammenheng må man vurdere hvilke oppgaver på nivå 1 som til dels utføres av andre organisasjoner/samarbeid i dag. Dersom det er tilfellet, må disse oppgavene legges inn i den felles IKT-organisasjonen, som igjen krever at kommuner, fylkeskommuner, interkommunale samarbeid, KS og KS-eide selskaper må gi sin tilslutning til flytting av oppgaver, samt at de tar ansvar for å forankre og gjennomføre vedtatte strategier internt i egen organisasjon. De organisatoriske prosessene vil kunne ta noe tid, og det må vurderes når det er praktisk mulig å legge oppgaver, og eventuelt ressurser, inn i en felles IKT-organisasjon.

Oppgaver på nivå 2 anbefales innfaset når behov for disse tjenestene oppstår, f. eks. ved behov for store endringer i eller utvikling av IKT-løsninger og systemer. Dette vil gi bedre muligheter for å vurdere bemanningssituasjonen gradvis ved at man vinner erfaringer med hvor krevende disse oppgavene er bemanningsmessig og om man ønsker å prosjektorganisere store deler av nivå 2 med ressurser fra kommuner og fylkeskommuner innleid på prosjektbasis.

##### **7.4.2 Eierskap og styring**

På bakgrunn av ønsket om en bred forankring og forpliktelse også i statlig sektor, anbefales det at KS, FAD og KRD eier en felles IKT-organisasjon sammen. Dette vil gi en trygghet for at den IKT-organisasjonen har tilstrekkelig gjennomslagskraft både i kommunal og i statlig sektor, samt at det antas å være lettere å forplikte staten i forhold til finansiering.

Dette kan gi utfordringer i forhold til å sikre at det kommunale perspektivet blir mer tydelig og at en felles IKT-organisasjon vil nyte stor tillit i kommunal sektor. Staten vil kunne bli en maktfaktor



som sitter på "begge sider av bordet" i forhold til IKT-utvikling i kommunal sektor, noe som kan gi en felles IKT-organisasjon en mindre tydelig kommunal profil, hvor kommunal sektors interesser kan risikere å ikke bli godt nok ivaretatt. For å sikre at kommunal sektor sitter i førersetet må kommunal sektor ved KS derfor ha en eierandel som gir alminnelig flertall i styret, dvs. minimum en eierandel på 50,1%.

Det vil oppstå utfordringer i forhold til å få med FAD og/eller KRD med på eiersiden. Representanter for KRD har gitt uttrykk for et ønske om statlig eierskap, men peker på FAD som aktuelt eierdepartement. FAD på sin side har gitt tilbakemelding om at statlig eierskap ved FAD er svært lite aktuelt. Dette gjør statlig eierskap vanskelig, og vi anbefaler derfor at KS tar et initiativ overfor FAD og KRD for å avklare mulig eierskap fra statlig side tidlig i prosessen.

Det anbefales at styret settes sammen bredt, med representanter for de sentrale aktørene på områder; KS, kommuner og fylkeskommuner, interkommunale samarbeid samt FAD og KRD. Ved å ha statlige representanter fra FAD og KRD i styret, kan utfordringene med manglende statlig eierskap til dels oppveies. Styrerepresentanter fra FAD og KRD vil kunne bidra til at en felles IKT-organisasjon får tilstrekkelig gjennomslagskraft i forhold til statlig sektor.

Eierne av en felles IKT-organisasjon må også sikre at man har tilstrekkelige systemer for eierstyring. Eierne vil være generalforsamling, og må sammen formulere styringssignaler, vurdere styrets arbeid m.v. Dette krever at eierne har kompetanse og kapasitet til å utøve eierstyringen, samt at disse er hensiktsmessig plassert, slik at eierstyringen får tilstrekkelig forankring i toppledelsen i KS, FAD og KRD.

#### 7.4.3 Organisasjonsform og bemanning

Det anbefales at en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor organiseres som et aksjeselskap. Aksjeselskapsformen er til dels sammenfallende med et interkommunalt selskap, men krever ikke enkeltkommuner inn på eiersiden, jfr. det som er skrevet under punkt 6.2. Ved at KS skal representere kommunal sektor sammen med statlige eiere, vil aksjeselskap være riktig organisasjonsmodell.

Et aksjeselskap vil gi styret kontroll over oppgaveinnhold uten å måtte ta hensyn til andre konkurrerende tiltak i f. eks. KS, og i større grad gi sikkerhet for at kommunal sektor får de tjenestene som de har forventninger om fra selskapet.

I forhold til aksjeselskapsformen må det også avgjøres om det skal være et ordnært aksjeselskap etter aksjeloven eller et allmennaksjeselskap etter allmennaksjeloven. Et allmennaksjeselskap normalt har stor spredning og dermed omsetning av aksjer, samt at det er et krav om minimum en million norske kroner i aksjekapital. Et aksjeselskap etter aksjeloven vil i denne sammenhengen passe bedre til det formålet denne organisasjonen skal ha, samt det faktum at det anbefales få eiere, jfr. punkt 7.4.2.

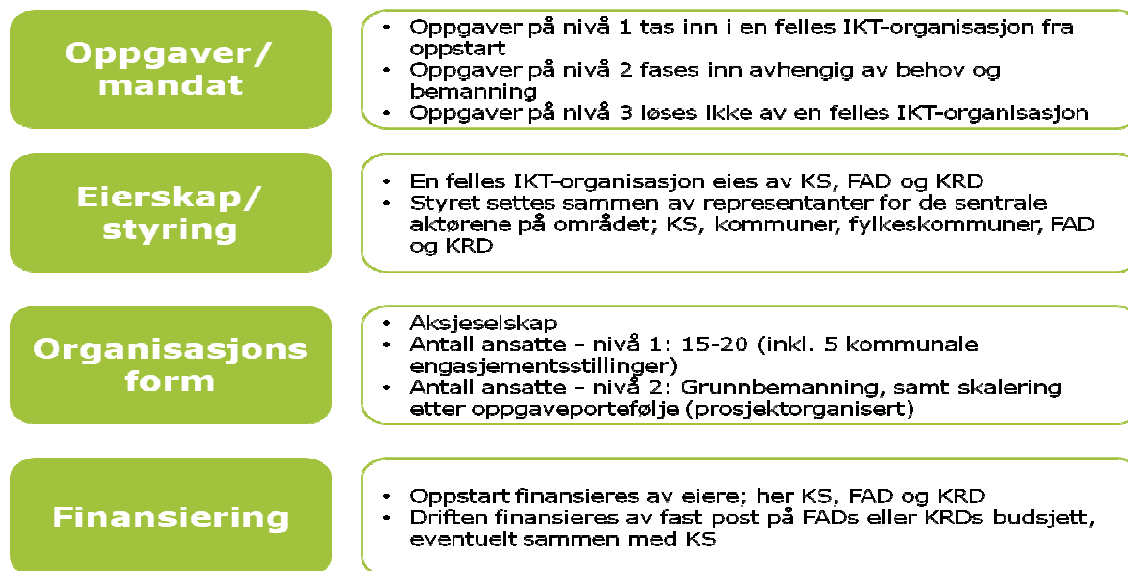
Ut fra et ønske om rask oppstart, bør ikke en felles IKT-organisasjon være for stor. Ved å legge inn oppgaver fra nivå 1 vil det anslagsvis være behov for 15-20 medarbeidere. Det anbefales at i alle fall deler av disse stillingene er engasjementsstillinger som benyttes til å leie inn ressurser fra kommuner, fylkeskommuner, IKS m.m. På denne måten sikres dialogen og kompetanseutviklingen mellom felles organisasjon og kommunal sektor. Det bør minimum settes av midler til 5 engasjementsstillinger.

Innfasing av nivå 2 vil kreve en bredere vurdering av antall ansatte, men også her ser vi det som ønskelig og hensiktsmessig med rullering av kompetanse og ressurser mellom kommunal sektor og en felles IKT-organisasjon. I forhold til nivå 2 antas det at den faste grunnbemanningen i en felles IKT-organisasjon vil være mindre enn antallet engasjementsstillinger. Den faste bemanningen vil ivareta koordineringsansvar og til dels prosjektlederansvar, mens engasjementsstillingene benyttes i tidsavgrensede perioder eller til tidsavgrensede oppgaver (prosjekt).

#### 7.4.4 Finansiering

Det mest aktuelle finansieringsalternativet for oppstart er en delt finansiering mellom staten og KS som representant for kommunal sektor. Da vil en IKT-organisasjon kunne etableres tidlig i 2012, forutsatt at prosessen får de nødvendige beslutningene i KS' styrende organer innen årsskiftet. Finansiering av driften anbefales primært løst ved fast tilskudd fra staten (fortrinnsvis fra KRD som har ansvaret for kommunalpolitikken), jfr. tilsvarende finansiering av Friprogsenteret. Sekundært anbefales det at KS og KRD sammen finansierer driften. Det er viktig for å sikre statlig finansiering at vedtektene tar inn et krav om at organisasjonen skal være en non profit-organisasjon.

Anbefalingen kan kort oppsummeres på denne måten:

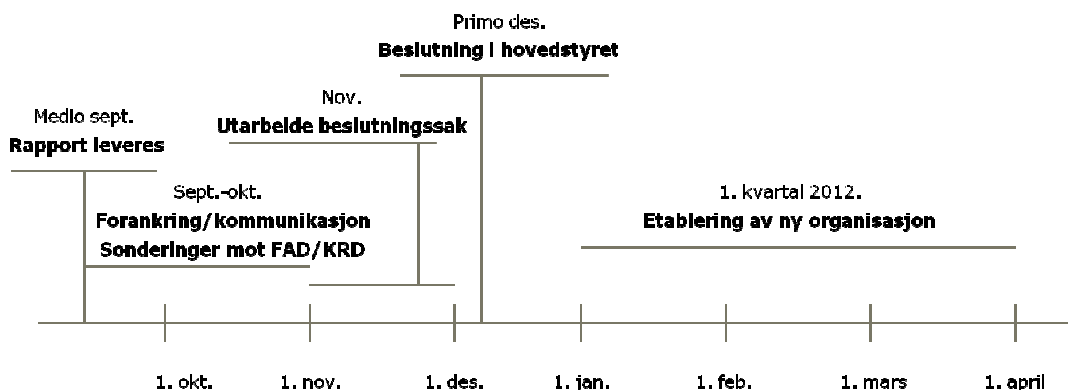


Figur 6 Anbefaling

## 8. REALISERING OG IMPLEMENTERING

For å realisere en felles IKT-organisasjon for kommunal sektor er det flere aktiviteter som vil være nødvendig å gjennomføre. I dette kapitlet vil vi peke på noen av aktivitetene og hvordan disse kan gjennomføres. Prosessen med å få etablert en felles IKT-organisasjon vil ta noe tid, og i perioden frem til formell etablering er det viktig at allerede igangsatte initiativ på nivå 1 (utvikling av strategi, arkitektur, høringsinstans/talerør) videreføres. Både KS og K10 jobber med disse spørsmålene, og det er hensiktsmessig at disse miljøene viderefører dette arbeidet samtidig med at en felles IKT-organisasjon etableres. Dette under forutsetning av at oppgavene som utføres av KS og K10 overføres til ny organisasjon når den er etablert.

Aktivitetene presenteres i forhold til følgende tidslinje (tentativ):



Figur 7 Tentativ tidslinje

I dette kapitlet skiller vi ikke på nivå 1- og nivå 2-oppgaver, men ut fra vår anbefaling over, vil dette kapitlet i hovedsak dreie seg om en realisering i forhold til nivå 1-oppgaver.

### 8.1 Forankrings- og kommunikasjonsaktiviteter

Før et beslutningsforslag kan utarbeides, anbefales det at KS' administrasjon benytter denne rapporten, sammen med annet kunnskapsmateriale, til å kommunisere anbefalinger m.v. til kommunal sektor og statlige samarbeidsparter. I alle fora hvor dette er et naturlig tema anbefales det å diskutere anbefalingene og få inn synspunkter og innspill som kan være viktige å få inn i beslutningssaken til hovedstyret.

Møter med alle rådmannsutvalgene, møter med de ulike avdelingene i KS, fagseminarer f. eks. på områdene helse og undervisning og møter med FAD og KRD er eksempler på forankringsaktiviteter som kan gi nyttige perspektiver i forhold til denne rapporten og til beslutningsgrunnet som skal utarbeides. Andre interessenter, som f. eks. eksisterende IKS og andre kommunesamarbeid, kan det også være ønskelig å inkludere i en forankringsrunde.

Det er spesielt viktig å involvere de miljøer og strukturer som allerede i dag jobber med deler av disse problemstillingene, som f. eks. KS IKT-forum og K10. Uavhengig av om disse miljøene ønsker å delta på eiersiden, innehar de mye kunnskap om problemstillingene, samt at et tett samarbeid frem mot oppstart vil sikre at arbeidet ikke stanser opp i påvente av en beslutning i KS' hovedstyre.

Det vil også kunne være nyttig å lage nyhetssaker jevnlig på KS' nettsider for å sikre en god informasjonsflyt om temaet og fremdriften.

En forankrings- og kommunikasjonsplan (formål, budskap og tidsplan) anbefales det å utarbeide umiddelbart, og at disse aktivitetene starter opp forholdsvis raskt etter at rapporten er overlevert KS.

## **8.2 Sonderinger mot FAD og KRD**

Det anbefales at FAD og KRD deltar på eiersiden. Uttalelser fra representantene fra FAD og KRD innebærer at det ikke kan anses som en selvfølge at FAD og KRD vil delta som eiere. Dersom KS ønsker å ha med FAD og KRD på eiersiden, anbefales det at det tidlig i prosessen gjennomføres sonderingssamtaler for å avklare mulighetene for statlig eierskap. Resultatene av disse sonderingssamtalene bør også dokumenteres, ved at KS ber om å få en skriftlig veiledende/rådgivende uttalelse fra begge departementene angående eierspørsmålet.

## **8.3 Beslutningsprosessen**

Saken skal etter planen legges frem for KS' hovedstyre i begynnelsen av desember. Før saken kan legges frem for hovedstyret, anbefales det at utarbeides et beslutningsgrunnlag som også ivaretar synspunkter som er kommet frem i forankringsrundene.

I tillegg er det nødvendig å ha sonderingssamtaler med FAD og KRD i forhold til finansiering av oppstart og driften av felles IKT-organisasjon. Dette arbeidet anbefales igangsatt umiddelbart, siden det har stor betydning for beslutningsgrunnlaget som skal utarbeides.

Beslutningsgrunnlaget må også inneholde forslag til budsjett for , inkludert oppstartskostnader og eventuell finansiering fra staten ved FAD eller KRD, forslag til vedtekter som blant annet skal angi formål, geografisk plassering, aksjekapital og styre.

I tillegg vil det være nødvendig å utarbeide et forslag til budsjett for oppstart og første driftså for å kunne gi hovedstyret en mulighet til å vurdere de økonomiske implikasjonene en opprettelse vil få.

Det anbefales at beslutningsgrunnlaget angir flere alternativer for en organisering, bygget på rapporten og de forankringsmøtene som er avholdt.

Hovedstyret skal beslutte om det skal opprettes en felles IKT-organisasjon, og hvordan denne eventuelt skal organiseres.

## **8.4 Etablering av ny organisasjon**

Dersom hovedstyret beslutter at det skal opprettes en felles IKT-organisasjon, skal et eventuelt aksjeselskap ha et stiftelsesdokument, jfr. aksjeloven § 2-3, og organisasjonen må registreres i aktuelle offentlige registre, som f. eks. foretaksregisteret og AA-registeret (se her Brønnøysundregistrenes hjemmesider, Altinn og Bedin for mer informasjon<sup>17</sup>).

Det vil også være svært viktig å få ansatt en administrerende direktør/daglig leder av virksomheten så snart som mulig etter at beslutning om opprettelse av en felles IKT-organisasjon er tatt. . Ansettelsesprosessen kan starte i forkant av beslutningen, men endelig tilbud om stillingen kan ikke tas før hovedstyret har tatt sin beslutning. En forutsetning for å starte prosessen før beslutningen er tatt, er at forslaget til stillingsbeskrivelse i hovedsak er avklart med toppladelsen i KS. Det anses som viktig at administrerende direktør/daglig leder er på plass ved oppstart av en felles IKT-organisasjon, og det er derfor avgjørende at ansettelsesprosessen starter i god tid (3-6 måneder) før forventet oppstartstidspunkt. Kompetansekrav for en administrerende direktør/daglig leder vil kunne være kunnskap om kommunesektoren og dens styringslinjer, kunnskap om kommunesektorens utfordringer på IKT-området og kunnskap om sammenhengen mellom tjeneste- og IKT-utvikling. Det vil også være en fordel om administrerende direktør/daglig leder har bred ledererfaring, gjerne fra både offentlig og privat sektor.

Når den formelle etableringen og administrerende direktør er på plass, er det tid for å sette i gang prosessen med organisering av en felles IKT-organisasjon. Styret og administrerende direktør må sammen beslutte hvordan intern organisering skal være, samt hvor mange medarbeider det konkret er behov for. Det må også utarbeides stillingsbeskrivelser, samt lages

<sup>17</sup> [www.brreg.no](http://www.brreg.no), [www.altin.no](http://www.altin.no) og [www.bedin.no](http://www.bedin.no)

en plan for rekruttering av nye medarbeidere. Dersom det kan være aktuelt med overføring av medarbeidere fra andre enheter (kommuner/fylkeskommuner, IKS eller KS-eide aksjeselskap) må dette avklares før rekrutteringsprosessen settes i gang.

Det må også avklares helt konkret hvilke oppgaver som skal legges inn i en felles IKT-organisasjon, og om det kan dreie seg om oppgaver fra allerede eksisterende enheter, f. eks. oppgaver som løses i enkeltkommuner, IKS eller eksisterende aksjeselskap eid av KS. Det må kjøres en forankringsprosess mot disse enhetene for å få aksept for overføring av oppgaver (og eventuelt bemanning) til en ny IKT-organisasjon. Det anbefales at dette arbeidet startes umiddelbart etter beslutningen i hovedstyret, da enkelte av disse prosessene kan bli langvarige, spesielt dersom det blir aktuelt med flytting av enkeltmedarbeidere fra en enhet til en felles IKT-organisasjon.

Som nevnt over er det viktig at allerede igangsatte initiativ i KS og K10 videreføres, og det må derfor avklares hvordan disse oppgavene skal utføres før en felles IKT-organisasjon er formelt etablert, samt hvordan leveransene og oppgavene skal overføres til forvaltning og videreutvikling i ny organisasjon.

Det anbefales også å etablere faste fora både mot kommunal og statlig sektor. I forhold til kommunal sektor kan man benyttes KS IKT-forum, som er et allerede etablert forum, men vurdere om dette skal kobles tettere til en felles IKT-organisasjon.

## **BILAG 1**

### **UTVALGTE DOKUMENTER**

- Stortingsmelding nr 25 (2008-2009) Lokal vekstkraft og framtidstru. Om distrikts- og regionalpolitikken (KRD)
- Stortingsmelding nr 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap (FAD)
- Stortingsmelding nr. 17 (2006-2007) Eit informasjonssamfunn for alle (FAD)
- Felles IKT-utvikling i kommunal sektor (Devoteam daVinci, 2011)
- Digitalt førstevalg – status for elektroniske tjenester i staten (Difi, 2011)
- IKT-trender og politikutfordringer (Econ Pöyry og Nexia, 2010)
- Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 – omfang, organisering og virkemåte (Dag Ingvar Jacobsen, 2010)
- IKT-styring og IKT-samarbeid i kommunal sektor og mellom stat og kommune (FADs arbeidsgruppe, 2011)
- Strategidokumentet eKommune 2012 – lokal digital agenda (KS, 2008)
- Status eKommune 2012 – resultat av nasjonal kartlegging (KS, 2010)
- FAKS - Forslag til felles kommunal IKT-arkitektur i kommunal sektor (2009)

## **BILAG 2**

### **INFORMANTER**

Informantene har i stor grad tilknytning til kommunal og statlig sektor:

- Kommuner; små, mellomstore og store
- Fylkeskommune
- KS – Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD)
- Kommunal- og regionaldepartementet (KRD)
- Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
- Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi)
- Brønnøysundregistrene/Altinn
- KITH AS
- Friprogsenteret AS
- IKT Norge
- Kombit AS
- KL