

Dokument type
Rapport

Dato
26. november, 2014

MODELLER FOR SAM- ORDNET IKT-UTVIKLING I KOMMUNESEKTOREN



Revisjon

Dato **3/11/2014**

Utført av **Arne Laukholm**

Kontrollert av **Morten Skodbo**

Godkjent av **Morten Skodbo**

Beskrivelse

Ref.

Document ID

Rambøll

Hoffsveien 4

Postboks 427 Skøyen

0213 Oslo

T +47 22 51 80 00

F +47 22 51 80 01

www.ramboll.no

INNHOILDSFORTEGNELSE

1.	Sammendrag	1
2.	Innledning	2
2.1	Forarbeider	2
2.2	Oppdraget	2
2.3	Metode	3
3.	Vurdering av nåværende organisering	3
3.1	Bakgrunn og metodikk	3
3.2	KommITs oppdrag	4
3.3	Leveranser fra KommIT per juni 2014	6
3.4	Gevinstanalyse av KommIT	8
3.5	Resultater fra intervjuene	11
3.6	Resultater fra eKommuneundersøkelsen	12
3.7	Observasjoner fra IT i praksis	16
3.8	Resultater fra arbeidsseminarene	17
3.9	Vurdering av KommIT	17
4.	Erfaringer fra andre land	18
4.1	Bakgrunn og motivasjon	18
4.2	Danmark	19
4.3	Finland	20
4.4	Sverige	20
4.5	Nederland	20
5.	Endrede rammebetingelser 2016-2020	21
6.	Hva bør løses i regi av kommunen, og hva trengs det en nasjonal aktør til	21
6.1	Overordnede organisasjonsmodeller	21
6.2	Organisering av det sentrale koordineringsorganet	28
7.	Anbefalinger	29

FIGURER

Figur 1 – Gevinstkategorier	9
Figur 2 – Fordeling av intervjuobjektene	11

Figur 3 – Kjennskap til KommIT.....	13
Figur 4 – Bruk av SvarUT.....	14
Figur 5 – Bruk av gevinstkokeboken.....	15
Figur 6 – Oppslutning om felles IKT-arkitektur.....	15
Figur 7 – Aktiv bruk av kostnadsbenchmark	16
Figur 7 – Forventninger til KommIT.....	17
Figur 8 - Grunnleggende publikumstjenester som er tilgjengelig via nettet.....	18
Figur 9 – Andel av innbyggerne som bruker nettbaserte offentlige tjenester..	18

1. SAMMENDRAG

På oppdrag fra KS har Rambøll Management Consulting AS gjennomført en datainnsamling og basert på denne en vurdering av hvorledes en samordnet IKT-utvikling i kommunal sektor kan organiseres etter at KommIT programmet er avsluttet. Arbeidet er utført innenfor en tidsramme på 8 uker. Denne rapporten oppsummerer dette arbeidet.

Rapporten er gitt en struktur slik at den først gir en vurdering av den nåværende organiseringen av området supplert med erfaringer fra andre land. Deretter følger en gjennomgang av hvilke oppgaver som bør løses på kommunalt eller interkommunalt nivå og hvilke oppgaver som har en nasjonal karakter. Avslutningsvis drøftes fire modeller for framtidig organisering av området med en begrunnet anbefaling for valg av modell.

Både vurderingen av den nåværende organiseringen og av rammebetingelsene for den framtidige organiseringen er basert på dokumentstudier og et omfattende sett av intervjuer med sentrale aktører på området. Intervjuene er supplert med to møter med en referansegruppe der både aktuelle scenarier for den videre organiseringen og konkrete modeller for organiseringen er diskutert.

Selv om det er identifisert klare forbedringspunkter for den nåværende organisasjonen er det gjennomgående bildet at den er velfungerende og har vært en viktig bidragsyter til den økende takten i digitaliseringen av kommunal sektor som man har sett de siste årene. KommIT har vært en drivkraft i dette arbeidet sammen med det strategiske arbeidet til KS og Difis arbeid med standardisering og fellesløsninger. Imidlertid er det forbedringspunkter ved den nåværende organiseringen. Blant disse er at grenseflatene mellom KommIT og KS er uklare på det IKT-strategiske området. KommITs anbefalinger har heller ikke alltid hatt en tilstrekkelig gjennomslagskraft i kommunesektoren. Dette kan skyldes at programmet er gitt en så vidt kort varighet som tre år og at sektoren derfor er tilbakeholden med å ta i bruk fellesløsninger der langsiktig forvaltning ikke er avklart.

Rambøll har gjennomgått organiseringen av området i en del land som det er naturlig å sammenlikne Norge med og som samtidig har lyktes særlig godt med digitaliseringen av offentlig sektor. Et fellestrekk måten området er organisert på i de landene som er undersøkt er at de har organisasjoner som minner om KommIT, men som er gitt en vesentlig lengre virkeperiode.

I den framtidige organiseringen av området er det viktig at det er en klar arbeids- og ansvarsdeling mellom det nasjonale og det kommunale nivået. Rambøll foreslår at følgende prinsipper legges til grunn:

1. Der det er nasjonale behov skal det tilstrebes fellesløsninger og samordningsansvaret skal da ligge sentralt
2. Der lokal beslutningskraft vil gi bedre tjenester for den enkelte innbygger kan lokale løsninger velges
3. Nasjonale felleskomponenter skal utnyttes med mindre dette vil stå til hinder for den lokale tjenestekvaliteten

Sentralt nivå kan i denne sammenhengen enten være det sentrale nivået på kommunal sektor, dvs. KS/KommIT eller fellesstatlig nivå representert ved Difi med et endret mandat.

På dette grunnlaget har Rambøll vurdert egnete organisasjonsmodeller, og anbefaler en organisering der det opprettholdes et sentralt koordineringsorgan med mange av KommITs funksjoner. Det strategiske IKT-arbeidet bør imidlertid håndteres i sin helhet av en organisasjon, og Rambøll mener at det er mest hensiktsmessig at denne rollen ivaretas av KS, som da må ha ansvaret for både strategi, finansiering og de overordnede prinsippene ved porteføljeforvaltning

av midler til utviklingsarbeid i sektoren. Rambøll anbefaler at det sentrale koordineringsorganet organiseres som et program med et eget programstyre på samme vis som KommIT nå er organisert. Programmet bør gis en varighet på 10 år for å sikre en varig forvaltning av de løsninger som blir anbefalt for sektoren, og det bør finansieres via den ordinære kontingenten til KS slik at det har en trygg økonomisk grunnfinansiering. Grunnfinansieringen vil dekke koordineringsarbeidet, rådgivning og rettleidningsarbeid overfor kommuner og fylkeskommuner, og delfinansiering av utviklingsaktiviteter. Disse forutsettes imidlertid å organiseres som prosjekter der sektoren bidrar ved å avgi personell direkte til prosjektene på samme vis som i det pågående programmet, og der hoveddelen av prosjekttressursene kjøpes inn.

Mandatet til det nye programmet må utformes med stor presisjon for å sikre en god plattform for samhandling med den fagstrategiske ledelsen i KS, med Difi og med andre store statlige premissgivere som HOD innenfor helsesektoren. I arbeidet med mandatet må rollen det nye programmet skal ha hva gjelder drift av felleskomponenter vies oppmerksomhet. Det samme gjelder arbeids og oppgavedelingen mot Difi og andre store aktører i standardiseringsarbeidet. En annen viktig rolle for det nye programmet vil være å gi teknologiske råd til sektoren. Både bemanning av programsekretariatet og sammensetningen av styret må vurderes i lys av dette. Dimensjonering av den faste bemanningen i programmet bør gjøres i forbindelse med at mandatet utformes.

2. INNLEDNING

2.1 Forarbeider

Høsten 2010 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra FAD, KR, KS, Difi, Bergen kommune/K10-samarbeidet¹ 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. Den første hovedstyrebehandlingen av problemområdet skjedde den 3.3.2011. Etter ytterligere utredning og en omfattende høringsrunde ble etablering av et Program for IKT-samordning i kommunesektoren (KommIT) vedtatt i hovedstyret den 25.5.2012. Styringsdokumentet til KommIT ble forelagt hovedstyret den 30.10.2012.

Hovedoppgavene til KommIT ble å videreføre arbeidet med å utvikle en felles kommunal IKT-arkitektur, være en tydelig stemme inn i den pågående samordningen i statlig sektor og legge til rette for kompetansedeling og utvikling i sektoren. Videre skulle KommIT utvikle og forvalte standarder og etablere felleskomponenter, delta i nasjonale prosjekter og bistå med rådgivning i kommunesektoren. I mandatet til programstyret inngikk det også at KommIT skulle sørge for en analyse av programmet når programperioden går mot slutten for å utarbeide en permanent samordningsmodell for IKT-utvikling i kommunesektoren. Som et ledd i dette arbeidet ble Rambøll bedt om å utrede deler av problemstillingen. Programstyret til KommIT ble informert i styremøtet den 13. juni 2013 om at analysen skulle utføres i regi av KS og styret støttet dette. KS har vært oppdragsgiver av analysen gjennom KS FOU-ordningen.

2.2 Oppdraget

Oppdragsgivers prosjektbeskrivelse

Oppdraget er todelt, og i denne tilbudsforespørselen skal følgende spørsmål besvares:

- Behovsbeskrivelse: hva klarer kommunen selv på IKT-området, og hva trenger den en nasjonal aktør til å gjøre? Hvilke oppgaver er det samfunnsøkonomisk nyttig at gjøres på nasjonalt nivå, på vegne av hele kommunal sektor? Kommunene kan kategoriseres i hhv. store, små, sentrum – periferi, evt. deltakelse i kommunesamarbeid på IKT.

- Overordnet tilbakemelding på KommITs arbeid (kjennskap, bruk av løsninger og verktøy) gjennom spørsmål i eKommuneundersøkelsen. Statistikk på reell bruk av KommITs løsninger?
- Vurdering av KommIT så langt (hva har kommunene bestilt, hvor er vi nå – hva har vi levert til nå og hvor langt har vi kommet på veien til å levere bestillingen).
- Skisse av mulige alternativer basert på kommunenes behov
- SWOT/omverdensanalyse. IKT i offentlig sektor og kommunesektoren i dette bildet
- Andre lands erfaringer med liknende satsninger
- Hva skjer om arbeidet ikke tas videre, dvs. dersom man evt. ikke blir enige om en fortsettelse av IKT-samordningsarbeidet?
- Kan det skisseres alternative modeller for IKT-samordning i kommunesektoren
- Tidsperspektivet/tidsavgrensning – må evt. modell fra 1. januar 2016 være permanent, eller kan den også (som programmet er i dag) være tidsavgrenset?

2.3 Metode

Utredningsarbeidet er delt i fire tematiske områder:



Tema 1 – Effekter/bruk av KommIT

Det første temaet omhandler erfaringer så langt med KommIT. Data for å belyse dette temaet kommer fra intervjuer med KommIT og sentrale brukere samt data samlet inn gjennom e-kommuneundersøkelsen og IT i Praksis.

Tema- 2 – Internasjonale erfaringer

Det andre tema handler om å innhente erfaringer fra andre sammenliknbare land slik at disse erfaringene kan brukes som inspirasjon og støtte i beslutningen om fremtidig modell for samordning og samarbeid.

Tema 3 – Behov for IKT samordning/samarbeid

Tredje tema handler om å se nærmere på hvilke behov det er for nasjonal samordning på IKT feltet for kommunene.

Tema- 4 – Framtidig organisering

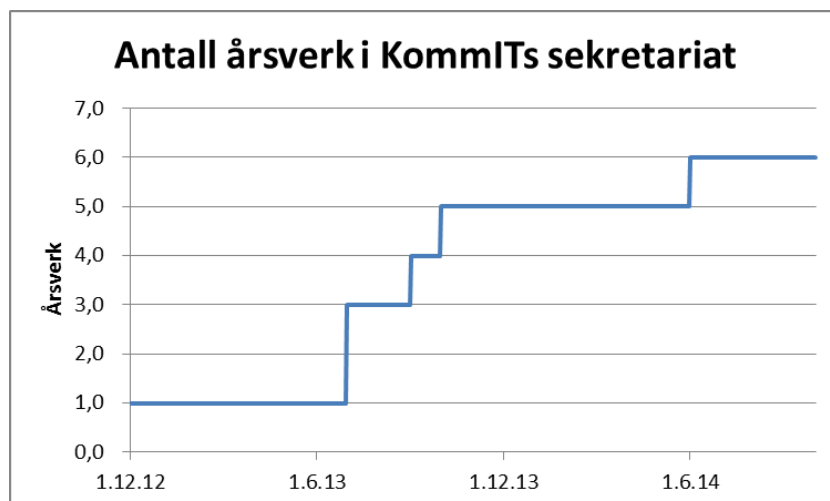
Fokus i tema fire er å se nærmere på hvilke organisasjonsmodeller som er egnet for et framtidig samarbeid på IKT området i kommunal sektor og hvorledes ansvarsområdet til KommIT mest hensiktsmessig kan videreføres etter at programmet utløper ved utgangen av 2015.

3. VURDERING AV NÅVÆRENDE ORGANISERING

3.1 Bakgrunn og metodikk

KommIT var operativt som program fra årsskiftet 2012/2013¹. Slik programmet ble organisert, var tilstrekkelig kapasitet i programsekretariatet en viktig forutsetning for å nå resultatmålene. Det viste seg imidlertid krevende å få bemannet programsekretariatet. Det var opprinnelig forutsatt en kapasitet på 8 årsverk ved full bemanning. Figur 1 viser kapasitetsutviklingen fra programstart og fram til utløpet av september 2014.

¹ Programleder tiltrådte som den første tilsatte i programsekretariatet den 1.12.2012.



Figur 1 – Kapasitetsutviklingen i sekretariatet til KommIT

Som Figur 1 viser, var programleder eneste tilsatte i sekretariatet fram til sommeren 2013. På det tidspunkt da det meste av datamaterialet for denne utredningen ble innhentet - i september 2014 - hadde sekretariatet hatt mindre enn halv kapasitet i tredjeparten av funksjonsperioden. Samtidig ble de økonomiske ressursene som programmet fikk stilt til rådighet vesentlig mindre enn hva som lå til grunn i hovedstyrets første vedtak i saken. Selv om omfanget av oppgaver ble justert i henhold til tilgjengelige ressurser, førte nok dette til at det oppstod større forventninger til leveranser fra KommIT i deler av sektoren enn hva programmet har hatt kapasitet til å kunne levere.

Tabell 1 viser budsjettet for KommIT slik det er framstilt i styresaken og de faktiske ressursene som forventes å være tilgjengelig gjennom programperioden:

År	2012	2013	2014	2015
Planlagt finansiering (mkr)				
KRD+FAD	12	21	30	35
Kommunene	3	9	20	35
Faktisk finansiering (mkr)				
KRD+FAD/KMD	0	12,0	14,0	0 ²
Kommunene	0	8,8	9,6	9,8

Tabell 1 – Planlagt og faktisk finansiering av KommIT

Det er vanskelig å vurdere leveringsevnen og effektiviteten til et program etter en så kort del av programperioden, og særlig i dette tilfellet der programsekretariatet ikke nådde tilstrekkelig kapasitet før ganske langt ut i programperioden. I stedet for å måle konkrete leveranser så tidlig i programmets levetid, har derfor Rambøll valgt å bruke gevinstanalyse som metodikk. Det innebærer i dette tilfellet at de konkrete gevinstene som er forventet ved slutten av programmet identifiseres, og at det så måles gjennom intervjuer hvorledes *forventningene* til disse gevinstene har endret seg fra programmet ble initiert og fram til intervjuperioden.

3.2 KommITs oppdrag

Oppdraget til KommIT er nedfelt i tre vedtak i Hovedstyret til KS. Den 15. mai 2012 vedtok hovedstyret prinsippene for organisering av KommIT og den 22. juni 2012 oppnevntes det et programstyre og man vedtok mandatet til dette. Målene for prosjektet KommIT ble så vedtatt

² Eventuell finansiering fra KMD i 2015 vil være prosjektbasert, mens KommIT lå inne som en egen post i statsbudsjettet i 2013 og 2014. Omfanget av slik finansiering er per 31.10.2014 ikke klart.

den 30. oktober 2012. De forventede gevinstene fra programmet er ikke angitt i styresakene, men framkommer av forarbeidene.

3.2.1 Mandat for Programstyret til KommIT

Mandatet er gjengitt under:

1. Programstyret skal sørge for å organisere KommIT på en slik måte at programmet, sammen med KS, bidrar til å løse oppgaver for å bedre dagens utfordringsbilde på IKT-området.
2. Programstyret skal sørge for at KommIT utarbeider en strategi/plan som bidrar til mer samordning av IKT-utviklingen i offentlig sektor generelt og kommunal sektor spesielt. KS' hovedstyre skal ha KommITs strategi/plan til vedtak høsten 2012.
3. Programstyret skal sørge for å organisere KommIT slik at programmet blir i stand til å levere oppgaver av både forvaltnings- og utviklingsmessig karakter, som utvikling og forvaltning av standarder og arkitektur og utvikling av felleskomponenter for kommunal sektor
4. Programstyret skal sørge for å sikre at det kan benyttes ressurser og kompetanse fra eksisterende fagmiljøer i kommunesektoren. Det er spesielt viktig at KommIT har en trygghet for at disse ressursene er tilgjengelige for det utviklingsarbeidet som til en hver tid er i gang.
5. Programstyret skal sørge for en finansieringsmodell som sikrer at KommIT på kort sikt kan bidra til gevinster av samordningen for kommunesektoren.
6. Administrerende direktør i KS rapporterer årlig programstyrets virksomhet til Hovedstyret
7. Programstyret skal sørge for en analyse av virksomheten når programperioden går mot slutten, for å utarbeide en permanent samordningsmodell for IKT-utvikling i kommunesektoren.

3.2.2 Strategiske mål:

KommIT skal:

- Sørge for samordning i kommunesektoren
- Sørge for samordning stat/kommune
- Øke den kommunale IKT-kompetansen
- Utrede framtidens utviklings- og forvaltningsenhet og forberede et vedtak om dette

3.2.3 Resultatmål

KommIT som utvikler av felles IKT-arkitektur. KommIT skal videreføre arbeidet med felles kommunal IKT-arkitektur, herunder

- Utrede Governancekonsept av arkitektur
- Utrede forvaltningsmodell for IKT-utvikling i kommunal sektor på kort/lang sikt
- Forvalte og utvikle standarder og felleskomponenter for kommunesektoren
- Videreføre arbeidet med felles kommunal IKT-arkitektur (FAKS)
- Spre kunnskap i kommunesektoren
- Stille krav til leverandørene
- Fokuserer på informasjonssikkerhet i arkitekturarbeidet og i spredningsarbeidet

KommIT som kompetanseutviklingsorgan. KommIT skal legge til rette for kompetansedeling- og utvikling i sektoren gjennom:

- Nettverk for rådmenn: Rådmannsnettverkene for strategisk ledelse og IKT; videreføre og utvikle disse læringsnettverkene sammen med KS⁴.
- Etablere bestillernettsverk for å gjøre kommunene i stand til å bli bedre bestillere, dyktigere til å utarbeide kravspesifikasjoner og opptre mer profesjonelt i møte med leverandørene.

³ Fra Hovestyresak 30.10.2012

⁴ Nettverket er senere tatt ut av målhierarkiet av kapasitetshensyn

- Arbeide for generell digital kompetanseutvikling i sektoren: Iverksette tiltak (også gjennom samarbeid med eksterne) for å øke digitalt kompetansenivå i kommunesektoren, og tiltak for kompetanseheving på prosjekt- og porteføljestyling i kommunene.
- Kompetansetiltak knyttet til informasjonssikkerhet og personvern skal prioriteres.

KommIT som nasjonal aktør for digital samordning/satsing i offentlig sektor

- Kommunesektoren trenger en tydeligere stemme inn i den pågående IKT-samordningen i offentlig sektor.
- KommIT skal representere kommunesektoren i nasjonale utviklingsprosjekter, og gi råd til KS i det interessepolitiske arbeidet på området.
- KommIT kan også initiere samordningsprosjekter.
- Samordningsprosjekter skal alltid ivareta krav til informasjonssikkerhet og personvern.

3.3 Leveranser fra KommIT per oktober 2014

3.3.1 Deltakelse i nasjonale program

KommIT er representert i styringsgrupper i nasjonale digitaliseringsprogram. Det er tegnet samarbeidsavtaler med Brønnøysundregistrene om bruk av i Altinn og med Difi om bruk av ID-porten. Det er inngått samarbeidsavtaler for utvikling av løsninger til kommunesektoren med DIBK, Kartverket, SSB, IKT-sentret i utdanning og Norsk Helsenett. Den siste gir kommuner og fylkeskommuner tilgang til en sikker påloggingsløsning til KS SvarUT. Nasjonalt er det planlagt digitaliseringsprogrammer med årlige investeringer på over 8 mrd. KommIT deltar i Skates arbeid med å utvikle et nasjonalt veikart for digitale felleskomponenter. Dette bidrar til at den kommunale IKT-arkitekturen blir forankret på et nasjonalt nivå.

3.3.2 Kommunal IKT-Arkitektur

Det er lagt ned et betydelig arbeid fra KommITs siden innenfor området felles arkitektur for kommunal sektor. En gjennomarbeidet og bærekraftig arkitektur er en forutsetning for å lykkes med det pågående digitaliseringsarbeidet. Det er opprettet en arkitekturgruppe med representanter fra kommuner og fylkeskommuner som sammen med KommIT jobber frem en felles kommunal IKT-arkitektur. KommIT bidrar til at den kommunale IKT-arkitekturen ivaretas også i nasjonale prosjekter som har relevans for kommunesektoren og at den bygges på prinsippene i Felles Arkitektur i Offentlig Sektor (FAOS). Det arbeides nå med en konkretisering av den felles arkitekturen for kommunal sektor (FAKS), og det er levert:

- Et arkitekturprinsippdokument
- En modell for informasjonssikkerhet
- En meldingsformidler (KS SvarUT)
- En spesifikasjon av tjenestegrensesnitt mot Noark5 (i samarbeid med Riksarkivet og KS) som er sendt på høring

Under arbeid er:

- En felles Integrasjonsplantform for Kommunesektoren (blir lansert 01.12.2014)
- Et utviklingsrammeverk
- Et rammeverk for virksomhetsarkitektur

3.3.3 KS SvarUT

Bergen og Oslo kommune har i samarbeid med KS og FAD utviklet KS SvarUT og overførte løsningen i oktober 2013 til KommIT for videre forvaltning og utbredelse. I pilotprosjektet deltok 7 piloter, herav en fylkeskommune. KS SvarUT er nå satt i produksjon i regi av KommIT og er i drift i 31 kommuner eller fylkeskommuner. Dette er en løsning som legger til rette for effektiv forsendelse og mottak av digital informasjon mellom forvaltningsnivå og mellom kommunen og innbyggere og næringsliv. Per oktober har 80 kommuner tegnet avtale om bruk av SvarUT. Antallet forsendelser har økt fra 16.000 i pilotperioden til rett i underkant av 200.000 forsendelser per oktober. KommIT gir støtte til nye brukere og fasiliterer videreutvikling av

løsningen. Det er opprettet et koordinerings og prioriteringsråd som gir innspill på utviklingsbehov på vegne av sektoren til programstyret, som har det totale portefølje-ansvaret for programmet.

KS SvarUT har supplerende funksjonalitet til Difis sikker digital posttjeneste, som er en fellesløsning som hele offentlig sektor kan benytte for å sende brev til innbyggerne digitalt. KS SvarUT er integrasjonsløsningen mellom Kommunens fag-systemer og trinn 1 arkiv-systemene. KommIT er i dialog med Difi om digital samordning av KS SvarUt og sikker digital posttjeneste.

3.3.4 Digital kompetanse og bestillerkompetanse

www.kurs.kommIT.no er lansert som den nasjonale kompetanseplattformen i samarbeid med et tredvetalls kommuner i Telemark, Kongsbergregionen og Vesterålen.

Plattformen er i dag full operativ og alle leveranser fra KommIT legges her. Medlemmene har også begynt å legge innhold de har utviklet her. Det er i oktober over 20 kommuner som har tatt beslutning om å bruke plattformen som sin plattform for kompetansebygging for sin ansatte. Det finnes i dag 6 smakebiter, hvor det ene er et video-kurs om KS SvarUT rettet mot Kemneren. En egen digital læringsarena for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling tilpasset kommunal sektor er utviklet av KommIT.

3.3.5 Digital innsikt - styringsverktøy for kommunale ledere

KommIT har samarbeidet med IKT Agder i prosjektet *Digital Innsikt*. Hensikten var å utvikle enkle verktøy og metoder som gir muligheter for å se sammenhenger mellom IKT-løsninger og kostnadseffektivitet. Et benchmarkingsverktøy ble levert høsten 2013. Dette forenkler arbeidet med å skaffe oversikt over kostnader knyttet til IKT-drift og infrastruktur. Sammen med et utvalg kommuner og fylkeskommuner har KommIT også fått utarbeidet en gevinstrealiseringsmetode tilpasset kommunesektoren. Metoden er videreutviklet fra tilsvarende modeller fra flere kommuner, samt Difi og Universitetet i Agder. Som en del av arbeidet med styringsverktøy har KommIT videre utviklet et verktøy for IKT-kostnadsanalyse som er tilpasset til kommunesektorens behov. Metoden og databasen forvaltes av KommIT og analysen er gjennomført for 60 kommuner, 6 fylkeskommuner og 6 IKT-selskaper.

3.3.6 Informasjonssikkerhet

KS har løpende dialog med Datatilsynet og en rekke andre aktører om informasjonssikkerhet. Programstyret i KommIT har prioritert informasjonssikkerhet som et satsingsområde. KommIT har inngått et samarbeid med Helse Sør Øst og Norsk Helsenett om gjenbruk og videreutvikling av opplæringsmateriale som skal utvikle de ansattes bevissthet rundt informasjonssikkerhet. KOMPIS-filmene med holdningsendringsarbeid er kjøpt for bruk i alle sektorer og finnes tilgjengelig på plattformen for alle medlemmer uten kostnad.

3.3.7 Plan og bygg

På bygg- og planområdet har KommIT inngått en samarbeidsavtale med Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) om prosjektet ByggLett. ByggLett er et pilotprosjekt som skal legge til rette for digitalisering av plan- og byggesaksprosessen for enkle byggesaker. Målet er at de ulike aktørene og IT-systemene i byggesektoren skal kunne kommunisere og samhandle digitalt, og at man får frem gode verktøy som gjør byggesaksprosessen enkel, rask og sikker både for søkerne og for saksbehandlerne i kommunene. Det er etablert fire nasjonale prosjekter som i hovedsak retter seg inn mot en digitalisering av byggesaksprosessen. Disse gjennomføres i samarbeid med direktoratet for byggekvalitet, Kartverket og SSB. I tillegg er det inngått avtaler med syv kommuner om pilotering av resultatene fra prosjektene i 2015. Prosjektene er:

eByggesak

Prosjektet skal bidra til at kommunene får på plass nye digitale verktøy som gir beslutningsstøtte for saksbehandling av byggesaker. Det skal utvikles spesifikasjoner og underlagsdokumentasjon som kommunene kan utnytte i lokale anskaffelser. Prosjektet skal bidra til at det anskaffes nye

løsninger og iverksettes utprøving (piloting) i minimum 6 kommuner i 2015. Prosjektet skal også avdekke behov for videreutvikling av GI-standarden og endringer i grensesnitt mot omkringliggende systemer/komponenter som eksempelvis matrikkelen, KOSTRA og økonomisystem. Forventet ferdigstilling er i løpet av 2014.

eByggesøknad

Prosjektet skal bidra til at det etableres brukervennlige løsninger som støtter innbygger og næringsliv ved registrering og levering av byggesøknader på nett. Det skal utvikles spesifikasjoner og underlagsdokumentasjon som kommunene kan utnytte i lokale anskaffelser. Forventet ferdigstilling er 1. kvartal 2015.

eDialog

Prosjektet skal utvikle og sette i drift en nasjonal meldingsformidler med forsendelsesarkiv som kan formidle byggesøknader fra innbyggere og næringsliv til kommunen. Prosjektet vil ta utgangspunkt i KS SvarUt-løsningen og eDialog- komponenter fra skjenke bevilgnings prosjektet. Løsningen skal ivareta ulike kommunale sektorer, ikke bare byggesaksbehandling. Prioritering og forvaltning skal gjøres i eDialog/Arkektur gruppen og i deres styringsdokument. Pilotering av løsningen i utvalgte kommuner er planlagt i 2. kvartal 2015.

eKOSTRA

Prosjektet skal bidra til at kommunene får på plass løsninger for elektronisk rapportering av nøkkeldata til KOSTRA. Prosjektet skal også bidra til at SSB får på plass mottaksløsninger som på en effektiv måte kan kommunisere med løsninger i kommunene og hente nøkkeldata fra de kommunale løsningene. I tillegg skal prosjektet bidra til at SSB får på plass løsninger for produksjon og tilgjengeliggjøring av styringsindikatorer for bruk i kommunal sektor. Prosjektet skal også bidra til etablering av en «referansekatalog» der alle definerte nøkkeldata og styringsindikatorer fremgår med entydig definisjon og beskrivelse (metadata). Prosjektet er forventet ferdig i 2015.

3.3.8 Helse og velferd

KommIT har opprettet KNUIT som et søsterorgan til NUIT (Nasjonalt utvalg for IT-prioritering i helse- og omsorgssektoren). I KNUIT samordnes kommunesektorens prioriteringer og innspill til de nasjonale satsingene. KommIT samarbeider med Norsk Helsenet, og representerer kommunesektoren i i Norsk Helsenetts utvalg for Samordnet utbredelse (SamUT). KommIT er også representert i det digitale samhandlingsprogrammet for Helse Sør Øst og i Normen.

3.3.9 Oppvekst og utdanning

KommIT samarbeider med Nasjonalt Senter for IKT i utdanningen. og arbeider blant annet med utbredelsen av deres løsning for sikker identifisering i utdanningssektoren – FEIDE. Det arbeides også for at ikke bare fylkeskommunene, men også kommunene skal få tilgang til Norsk Digital Lærings Arena (NDLA). KS Læring vil være anbefalt plattform for innhold i arbeidet med å heve lærernes egen digitale kompetanse.

3.4 Gevinstanalyse av KommIT

Hensikten med gevinstanalysen er å etablere et vurderingsgrunnlag for KommITs leveringsevne. Dette gjøres ved at det etableres en sammenheng mellom de resultatmålene som lå til grunn da KommIT ble etablert, de gevinster som da ble forventet for hvert av målene og en revidert gevinstplan basert på erfaringene etter at KommIT har vært i arbeid i 20 måneder. Siden en stor del av de forventede gevinstene ligger fram i tid, vil den reviderte gevinstplanen i stor grad basere seg på forventningene til KommIT slik de framkommer i den omfattende intervjuundersøkelsen som er gjort som en del av dette arbeidet.

Resultatmålene fra Hovedstyrets vedtak av 30.10.2012 er så sammenliknet med de konkrete resultatene som er oppnådd slik de framgår av intervjuene og av KommITs rapportering. KommIT har vært i funksjon i relativt kort tid (<2 år), samtidig som gevinstene vil oppstå relativt seint i levetiden til et IT-tiltak av denne typen. Det vil derfor være mer informativt å se på endringen i gevinstforventninger i kommunene enn det vil være å måle realiserte gevinster. Imidlertid går det fram av forarbeidene til dannelsen av KommIT at det var ventet at organisasjonen

skulle ha spesielt oppmerksomhet mot kortsiktige gevinster i sin første funksjonsperiode, for å legge til rette for alminnelig aksept av organisasjonen.

Gevinstanalysen er utført som en dokumentstudie supplert med kunnskap fra 30 telefonintervjuer med interessenter i KommITs saksområde.

Gevinstene er gruppert i tre kategorier etter følgende tabell:

Figur 1 – Gevinstkategorier

Gevinstkategorier		Gevinsttyper
A	Økonomi	Lavere kostnader Storskalafordeler
B	Kvalitet	Økt kvalitet på tjenester Bedre sikkerhet Etterlevelse av lover og regler
C	Effektivitet	Mer for det samme Det samme for mindre

Tabellen under viser gevinstene slik de var satt opp i forarbeidene og slik de framtrer når gevinstforventningene er justert med grunnlag i de erfaringene som er gjort i de to første årene KommIT har vært i arbeid. Kilde til kolonnen om justerte gevinstforventninger er intervjuene, arbeidsseminarene og de dokumenterte valg som KommIT har gjort.

Gevinstene er gruppert etter kategoriene i tabellen under.

Gevinstkategorori	Resultatmål	Gevinster	Forventning ved opprettelse av KommIT	Forventning to år senere
Kvalitet	Utrede Governancekonsept for arkitektur	Bedre løpende styring og forvaltning av en felles arkitektur for kommunene	Gjennomføres i prosjektperioden	Opprettet arkitekturgruppe. eKommuneundersøkelsen viser at ca. 40 % av kommunene planlegger å ta i bruk den kommunale IKT-arkitekturen
Kvalitet	Utrede forvaltningsmodell for IKT-utvikling i kommunal sektor på kort/lang sikt	Bedre beslutningsunderlag for å vedta framtidig forvaltningsmodell for IKT-utvikling i kommunene	Gjennomføres i prosjektperioden	Intervjuene indikerer at det er nokså små forventninger til resultater på dette området
Kvalitet	Forvalte og utvikle standarder og felleskomponenter for kommunesektoren	Bedre utnyttelse av felles ressurser	Gjennomføres i prosjektperioden	En del gjort, men utbredelsen av felleskomponentene går for langsomt. Man ser store potensialer her, og det savnes mye samtidig som man ser at noe er gjort.
Kvalitet	Videreføre arbeidet med felles kommunal IKT-arkitektur (FAKS)	Bedre felles arkitektur for sektoren	Gjennomføres i prosjektperioden	Uendret
Kvalitet	Spre kunnskap i kommunesektoren	Bedre beslutningsgrunnlag for framtidig forvaltning av IKT-utvikling i kommunal sektor	Gjennomføres i prosjektperioden	Har jobbet godt med å få viktigheten av IKT opp på dagsorden, men kompetansehevingen er man mer usikker på.
Kvalitet	Stille krav til leverandørene	Bedre innkjøp av varer og tjenester	Gjennomføres i prosjektperioden	Små forventninger til resultater på dette området, KommIT ser ut til å mangle tilstrekkelig autoritet. Dette handler ikke om autoritet innad i KommIT, men snarere om mandat som gjør at leverandørene kan være trygge på at KommIT er korrekt samarbeidspartner/motpart ved forhandlingsbordet
Kvalitet	Fokusere på informasjonssikkerhet i arkitekturarbeidet og i spredningsarbeidet	Ikke tap av verdifull informasjon eller utilsiktet spredning av sensitiv	Gjennomføres i	Opplæringsmaterieill videreformidlet, ellers er lite synlig for respon-

Kvalitet	Nettverk for rådmenn: Rådmannsnettverkene for strategisk ledelse og IKT; videreføre og utvikle disse læringsnettverkene sammen med KS.	informasjon Effektiv styring av IKT i kommunal sektor	prosjektperioden Gjennomføres i prosjektperioden	dentene. Målet er tatt ut av kapasitetshensyn.
Økonomi	Etablere bestillernettsverk for å gjøre kommunene i stand til å bli bedre bestillere, dyktigere til å utarbeide kravspesifikasjoner og opp tre mer profesjonelt i møte med leverandørene.	Effektiv styring av IKT i kommunal sektor	Gjennomføres i prosjektperioden	Dette har ikke kommet på plass, men det er skapt oppmerksomhet rundt området og for mange har det blitt tydeligere at dette er et område der man kan være tjent med en samlende aktør.
Økonomi	Arbeide for generell digital kompetanseutvikling i sektoren: Iverksette tiltak (også gjennom samarbeid med eksterne) for å øke digitalt kompetansenivå i kommunesektoren, og tiltak for kompetanseheving på prosjekt- og porteføljestyling i kommunene	Bedre porteføljestyling gir bedre ressursutnyttelse	Gjennomføres i prosjektperioden	Uendret.
Kvalitet	Kompetansetiltak knyttet til informasjonssikkerhet og personvern skal prioriteres.	Økt digital kompetanse gir mer effektiv kommunal administrasjon Kjennskap til muligheter fra IKT gir mer effektiv bruk av teknologien i tjenester mot innbyggerne	Gjennomføres i prosjektperioden	Uendret
	Bli en tydeligere stemme for kommunesektoren inn i den pågående IKT-samordningen i offentlig sektor.	Øke innflytelsen til kommunal sektor i den pågående IKT-samordningen, og derved få løsninger som er bedre tilpasset behovene i sektoren	Gjennomføres i prosjektperioden	Vellykket så langt, gode forventninger til resten av perioden. Dette er et av de områdene mange trekker frem som en særlig sterk side ved KommITs arbeid så langt. Mange er svært fornøyd med det arbeidet som har blitt lagt ned her.
	KommIT skal representere kommunesektoren i nasjonale utviklingsprosjekter, og gi råd til KS i det interessepolitiske arbeidet på området.	Øke innflytelsen til kommunal sektor i nasjonale utviklingsprosjekter	Gjennomføres i prosjektperioden	Vellykket så langt, gode forventninger for resten av perioden. KommITs arbeid med synlighet gir positive utslag her. Mange sitter med inntrykk av at KommIT tar tak

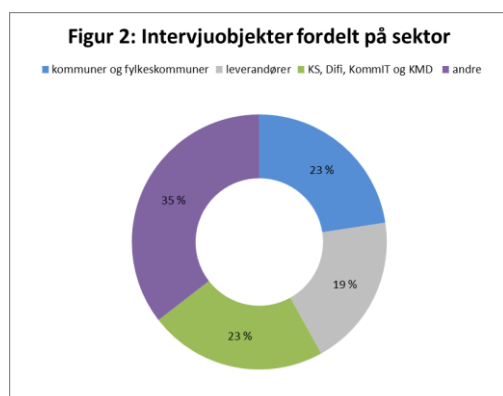
	KommIT kan også initiere samordningsprosjekter. Samordningsprosjekter skal alltid ivareta krav til informasjonssikkerhet og personvern.	Bedre samordning	Gjennomføres i prosjektperioden	i rollen som kommunal representant inn i disse fora, og ser verdien av dette. Gjort i liten grad, nokså små forventninger til resultater på dette området i respondentgruppen
--	---	------------------	---------------------------------	--

Kapittel 3.5 oppsummerer hovedresultatene fra intervjuene, mens kapittel 3.7 gir hovedinntrykk fra arbeidsseminaret som ble gjennomført med en del av intervjugruppen.

3.5 Resultater fra intervjuene

Det er gjennomført semi-strukturerte intervjuer. Dette innebærer at intervjuene følger en fast mal, men at denne kan avvikes dersom intervjueren vurderer avviket som hensiktsmessig for å oppnå ny kunnskap.

Intervjuene inngår som en del av datamaterialet som ligger til grunn for vurderingen av den nåværende organisasjonen. Det er totalt gjennomført 33 intervjuer.



Figur 2 – Fordeling av intervjuobjektene

Figur 2 viser fordelingen av intervjuobjektene på de forskjellige sektorene. Intervjuene har bidratt til å fremskaffe ulike perspektiver på kommunal digitalisering, tingenes tilstand og KommIT, herunder rolle, mandat, evaluering og veien videre.

Mange av intervjuobjektene beskriver en sammensatt arena der statlige og kommunale virksomheter stedvis arbeider sammen, og stedvis sliter med manglende samordning og tidvis med interessekonflikter.

Intervjuobjektene er gjennomgående opptatt av kommunal samhandling. Mange ser store muligheter her, og selv om man er i gang med arbeid på feltet så beskrives det en lang vei fram til målet. Det framheves imidlertid at det er store potensielle gevinster.

Det beskrives en virkelighet der et underskudd av styring og standardisering har ført til at det er for mange forskjellige løsninger ute i markedet. Et mangelfullt samarbeid mellom Difi og KommIT nevnes som en av årsakene til at det ikke styres klarere på enkelte områder. For liten bruk av de nasjonale felleskomponentene i kommunal sektor trekkes frem i denne forbindelse.

Deling av data mellom de forskjellige IKT-systemene er et gjennomgående problem, og systemene legger i for liten grad til rette for samhandling på tvers av de forskjellige organisasjonsmessige nivåene i den kommunale forvaltningen.

Det å etablere IKT-løsninger som kan utveksle data innbyrdes på en sømløs måte framheves som en oppgave som må gis prioritet. Både å gjøre dette gjennom en aktør som velger felles løsninger og ved å nøye seg med å pålegge leverandørene å holde seg innenfor visse standarder er løsninger som lanseres av respondentene.

Det finnes et knippe leverandører som leverer løsninger innen kommunal sektor. Det blir pekt på verdien av leverandørsamarbeid, og samtidig understreket behovet for tilstrekkelig bestillerkompetanse innenfor den kommunale forvaltningen.

Mange gir uttrykk for et behov for en felles stemme som kan representere kommunesektoren på dette området og peker på KommIT i denne sammenhengen.

Det er gjennomgående oppslutning om det meste av KommITs arbeid. En mer samordnet kommunal sektor, større grad av samordning mellom stat og kommuner, samt økning av kommunenes IKT-kompetanse på alle nivåer er områder så godt som alle enes om. Man ser et klart behov for å ha et organ som taler kommunenes sak, og mange mener det er nyttig med en felles stemme for sektoren og at KommIT har klart å fylle denne rollen.

KommIT har vært gode til å skape engasjement og heve IKT/digitalisering opp som samtaletema og fokusområde for mange. I prosjektperioden har man vært gode på synlighet. KommIT har evnet å være til stede «der det skjer», og på mange måter vært samlende for sektoren. Samtidig etterlyser mange i større grad konkrete leveranser.

Det er utydelig for mange av respondentene hvilken rolle KommIT egentlig skal fylle. Det framheves her uklarheter mellom KS og KommIT hva gjelder strategiske forhold, men det er også uklarheter knyttet til andre sider ved KommITs rolle og mandat. Man er blant annet usikker på i hvor stor grad KommIT er samkjørt med KS, og på hvilke områder KommIT har beslutningsmyndighet. For noen av aktørene har dette ledet til en situasjon hvor man dobbeltsjekker beskjeder og forslag fra KommIT opp mot andre offentlige aktører, for å forsikre seg om at det som blir sagt faktisk er reelt, og ikke noe som man vil bli nødt til å gå tilbake på senere for å ta nye runder med de aktuelle beslutningsmyndighetene.

Det ble fra flere pekt på at det at KommIT er organisert som et program og ikke som en permanent organisasjon gjør det mer utrygt å ta i bruk løsninger som kommer derfra. Det rår tvil om hvorledes disse vil bli videreført for det tilfelle at KommIT skulle bli nedlagt ved slutten av programperioden uten at en annen organisasjonsenhet overtar oppgavene.

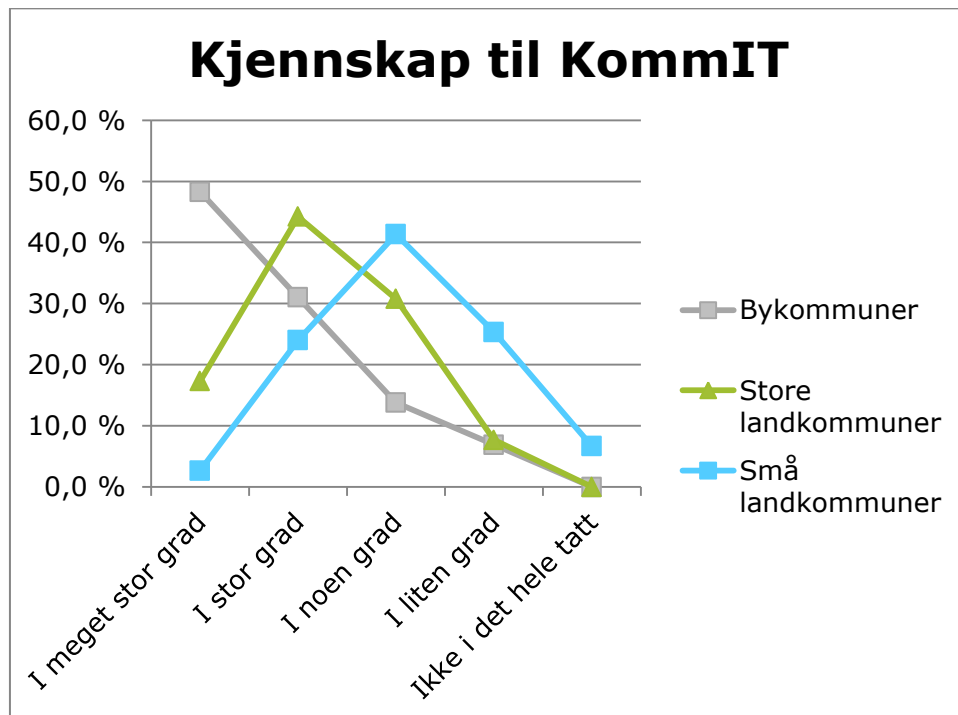
Flere av respondentene er usikre på hva KommIT egentlig skal gjøre. Er de en leverandør, systemforvalter, strateg, en felles stemme for kommunal sektor eller andre potensielle roller? Det beskrives et bredt spekter av uløste oppgaver i sektoren, bredere enn hva KommIT i sin nåværende form er rustet til å dekke. Samtidig sitter mange med en oppfatning av at det at KommIT har opparbeidet en god oversikt over uløste oppgaver i sektoren, har medvirket til at de sprer seg på flere områder enn de har ressurser til å dekke. Kapasiteten i sekretariatet er ikke tilstrekkelig til å gjøre en god jobb på hele området samtidig, det etterlyses at man enten skaffer mer ressurser eller prioriterer oppgavene på en bedre måte.

3.6 Resultater fra eKommuneundersøkelsen

eKommuneundersøkelsen fra 2014 er en nyttig statusoversikt for bruk av IKT i kommunene. Dessverre er svarprosenten på undersøkelsen relativt lav – 36 % - slik at materialet må brukes med forsiktighet. Det kan antas at interessen for digitalisering er lavere hos den gruppen som har valgt å unnlate å delta i undersøkelsen, og at både kunnskapen om og oppslutningen om sentrale løsningstilbud er lavere i denne gruppen enn hva undersøkelsen viser. På tross av disse svakhetene gir undersøkelsen etter Rambølls oppfatning et godt bilde av nåtilstanden på IKT-området i kommunesektoren.

Rambøll har bearbeidet datagrunnlaget i undersøkelsen ved å splitte materialet i tre kommunegrupper. Hensikten med dette er å se om kommunetypene har innflytelse på svarene. De tre gruppene er bykommuner, landkommuner med en befolkning som er større en medianen i utvalget (6.300 innbyggere) og de øvrige kommunene.

Figuren under viser kjennskapen til KommIT innenfor utvalget.



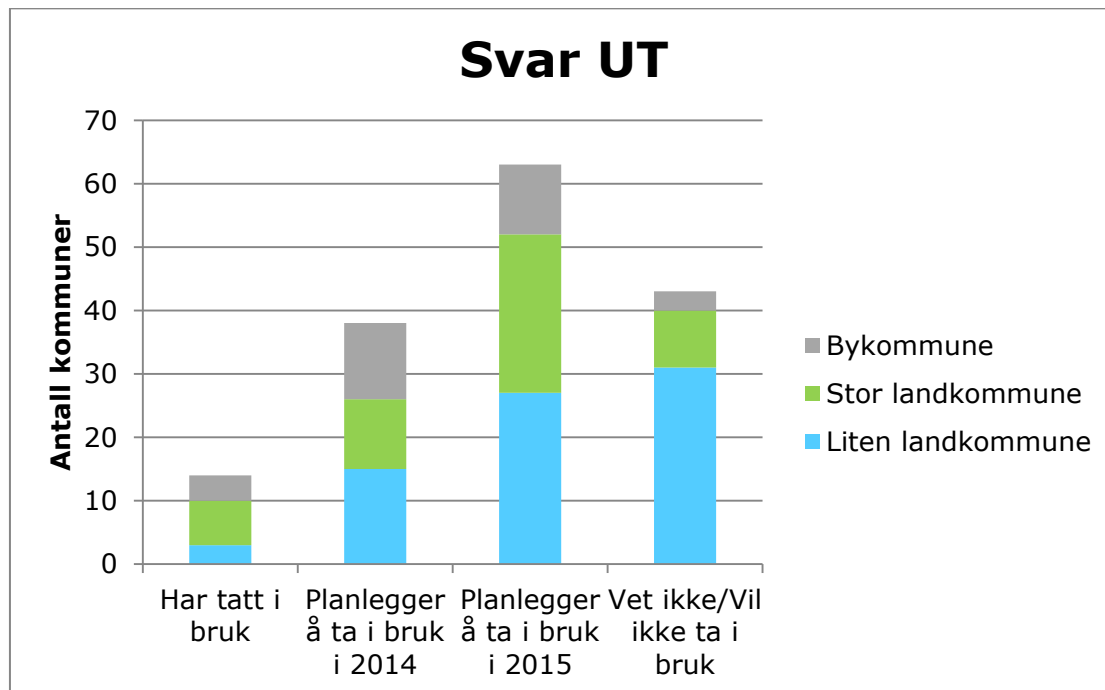
Figur 3 – Kjennskap til KommIT

Det går fram av figuren at mens KommIT er velkjent i bykommuner og nokså godt kjent i store landkommuner, så er kjennskapen langt mindre i små landkommuner. Et stykke på vei kan dette tilskrives at mange småkommuner har satt bort mye av sin IKT til eksterne aktører eller til regionale samarbeid, slik at den kommunale ledelsen er lite involvert. Imidlertid indikerer dette at gjennomslagskraften til KommIT er relativt liten i mindre kommuner, samtidig som det her er et gjennomgående behov for tilførsel av kompetanse. De store kommunene har i større grad IKT-avdelinger med en størrelse som gjør de selvhjulpne.

eKommuneundersøkelsen måler også bruken av de sentrale tjenestene til KommIT:

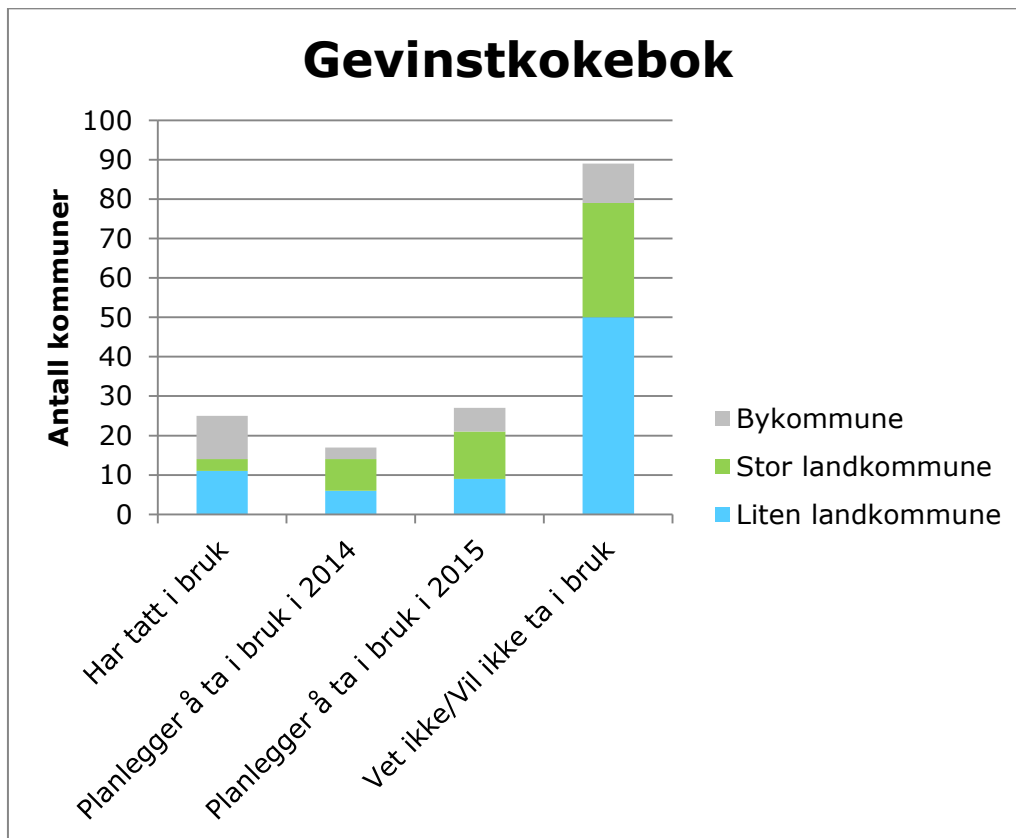
- KS Svar UT
- Gevinstkokebok
- Kostnadsbenchmark
- Læringsplattform
- Kommunal IKT-arkitektur

SvarUT er en tjeneste som er blitt tatt godt i mot, og som allerede har en betydelig utbredelse.



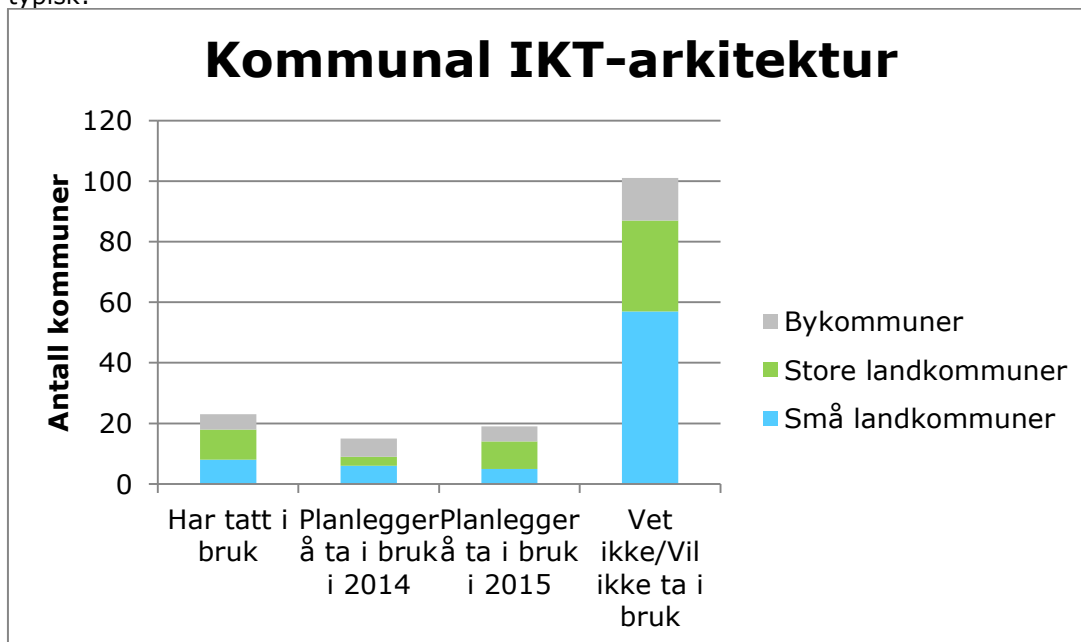
Figur 4 – Bruk av SvarUT

Basert på de opplysningene de enkelte kommunene har gitt i undersøkelsen vil ca. 90 % av bykommunene og ca. 60 % av de små landkommunene ha tatt i bruk løsningen ved avslutningen av KommIT prosjektet. De øvrige løsningene i KommITs portefølje vil imidlertid nå en mindre utbredelse enn dette. Figuren under viser utbredelsen av gevinstkokeboken. Ved avslutningen av prosjektet forventes ca. 44 % av kommunene i utvalget å ha tatt denne i bruk. Dette kan synes lite siden dette er en tjeneste som får gjennomgående positiv omtale i de intervjuene Rambøll har gjennomført.. De øvrige tjenestene får noe lavere oppslutning. Planene for bruk av gevinstkokeboken er vist i Figur 4.

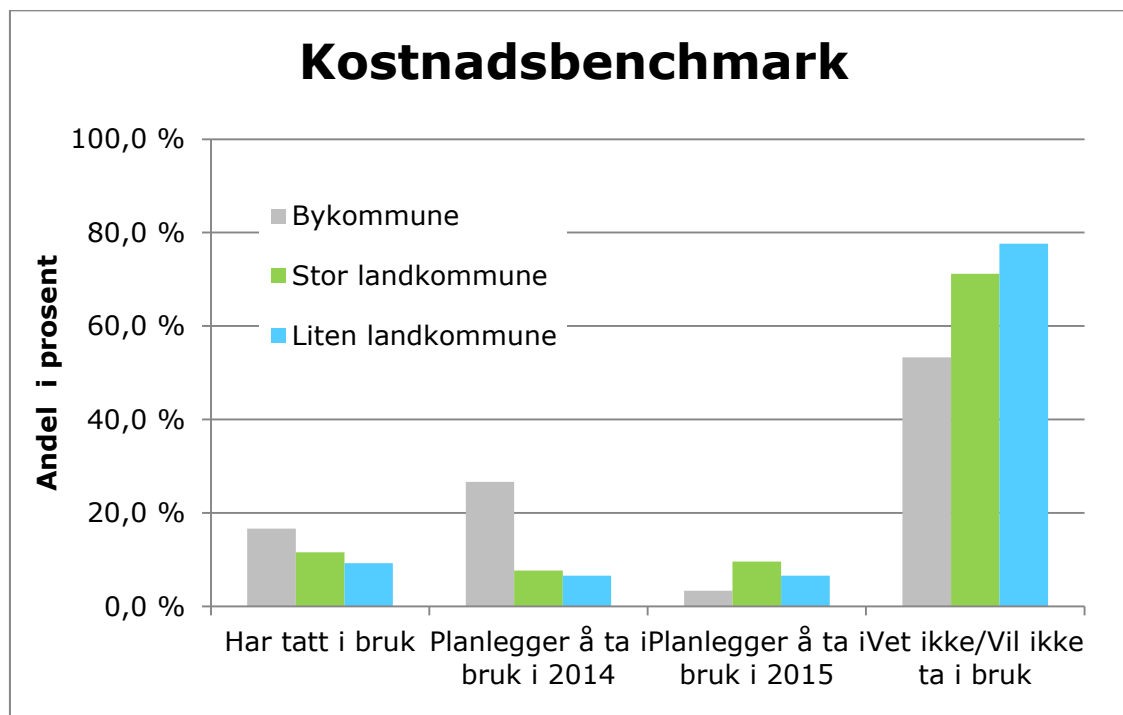


Figur 5 – Bruk av gevinstkokeboken

De øvrige tjenestene får enda lavere oppslutning. Oppslutningen om en felles IKT-arkitektur er typisk:



Figur 6 – Oppslutning om felles IKT-arkitektur

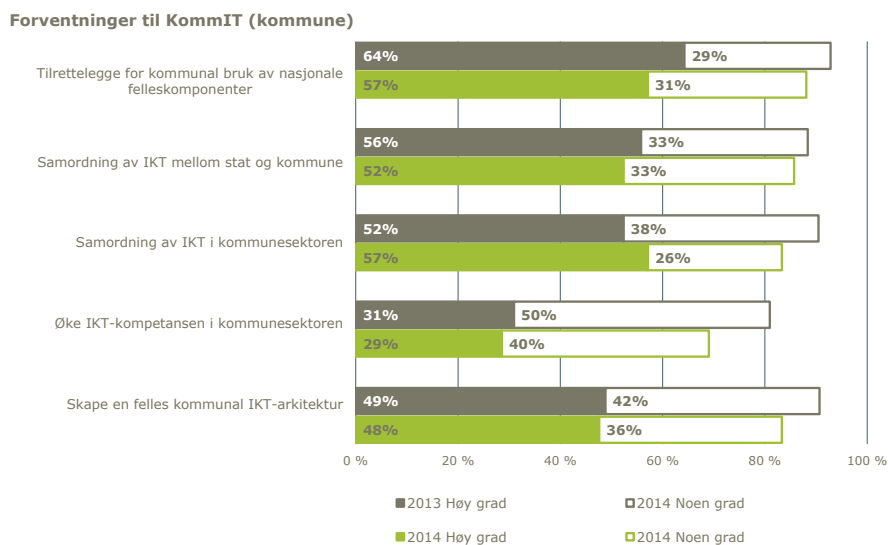


Figur 7 – Aktiv bruk av kostnadsbenchmark

Resultatene fra denne eKommuneundersøkelsen kan naturlig sammenliknes med erfaringene Difi har med sin prosjektveiviser. På tross av at den bruker anerkjent metodikk, dekker et behov det er stor enighet om, og har foreligget i vesentlig lengre tid enn KommITs funksjonstid er utbredelsen langt lavere enn de eksemplene som er vist over.

3.7 Observasjoner fra IT i praksis

IT i praksis er en årlig undersøkelse som Rambøll har gjort siden 2007 og som gjelder bruk og trender i IKT-styring i både offentlig og privat virksomhet. Årets undersøkelse viser at kommunene har store forventninger til at KommIT skal skape verdi for dem gjennom ulike satsingsområder. 93 % av virksomhetene forventer i høy eller noen grad at KommIT skal tilrettelegge for kommunal bruk av nasjonale felleskomponenter. Figuren under viser resultatene fra årets undersøkelse sammenstilt med resultatene fra 2013.



Figur 7 – Forventninger til KommIT

3.8 Resultater fra arbeidsseminarene

Det ble gjennomført to arbeidsseminarer med et utvalg av representanter for sektoren. Det første hadde som mål å drøfte mulige scenarier for den videre utviklingen av IKT i kommunesektoren fra 2016. Det andre seminaret drøftet mulige organisasjonsmodeller med utgangspunkt i en felles forståelse av hovedutfordringene i de kommende årene.

Seminarene gav tilslutning til Rambølls beskrivelse av utviklingstrender etter 2016 og de viktigste utfordringene som sektoren da vil møte. Det ble understreket behovet for en videreføring av KommIT i en eller annen form, og det ble gitt sterk ros til det arbeidet som KommIT har gjort så langt.

3.9 Vurdering av KommIT

I arbeidet med konkrete leveranser har KommIT kommet lengre enn hva som kan forventes innenfor en så kort funksjonsperiode som 20 måneder. Det er bred oppslutning i sektoren om behovet for den samordningsrollen som KommIT har gått inn i. Mange peker på KS SvarUT-tjenesten som et resultat av tett og effektiv samhandling mellom et sterkt kommunalt utviklingsmiljø (Bergen Kommune) og en sektoromspennende organisasjon som kan sørge for at løsningen når ut og blir implementert.

På koordineringsområdet har imidlertid KommIT ikke lyktes like godt. Samspillet med den statlige koordineringsinstansen – Difi – kan til eksempel forbedres. Det er et særlig viktig samspill, fordi en stor del av de standardiseringsinitiativer og tiltak som kommer fra Difi har store konsekvenser innenfor kommunal sektor. Da er innflytelse fra sektoren før beslutninger treffes av stor viktighet. Samspillet med KS kan også forbedres. Dette gjelder særlig IKT-strategiske forhold, der det overordnede ansvaret skal ligge hos KS. Det er heller ikke alltid klart for sektoren hvilke fullmakter KommIT har. Dette svekker handlekraften.

KommIT lider på enkelte områder av at programmet har så kort varighet. Det gjør at deler av sektoren vegrer seg for å ta i bruk fellesløsninger fordi det ikke er klart hvorledes disse vil bli videreført etter at programperioden er over.

Det kan synes som om forventningene til KommIT i deler av sektoren er større enn hva organisasjonen har ressurser til å levere. Dette kan ha en sammenheng mellom det relativt store

gapet mellom de ressursene som ble lagt til grunn i forarbeidene til opprettelsen av KommIT og de ressursene som programmet faktisk har blitt tilført, jfr. tabell 1.

KommIT har selv bidratt til en del av disse uklarhetene. Dette gjelder både på strategiområdet og hva gjelder driftsoppgaver.

På tross av disse sidene, er KommIT etter Rambølls oppfatning en klar suksess og en viktig bidragsyter til at det har skjedd et taktskifte i digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor.

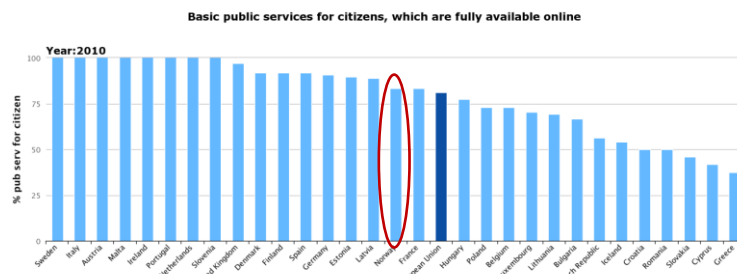
4. ERFARINGER FRA ANDRE LAND

4.1 Bakgrunn og motivasjon

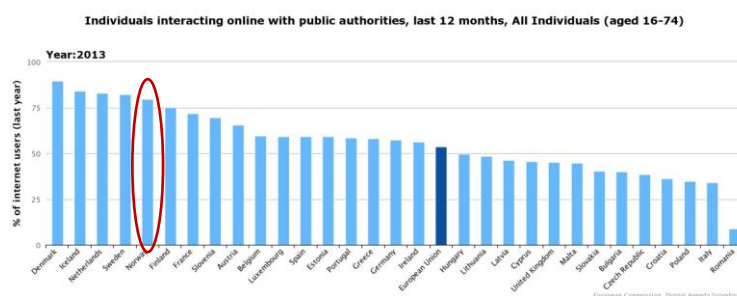
Å sammenstille erfaringer innenfor digitalisering av offentlig sektor fra ulike land er krevende. Både organisasjonsmessige, historiske og kulturelle forhold som vil påvirke resultatet. En særlig utfordring er at mens det er lett å måle hvilke tjenester innenfor en definert tjenestegruppe som er tatt i bruk i det enkelte land, så er det langt vanskeligere å måle hvor stor andel av innbyggerne som faktisk bruker tjenesten.

EU har lagt ned et betydelig arbeid i å lage objektive sammenlikningskriterier for digitaliseringsarbeidet innenfor EØS-området. Dette er gjort som en del av Digital Agenda initiativet, og det publiseres en årlig tilstandsbeskrivelse der 12 tjenesteområder for innbyggerne og 8 tjenesteområder som påvirker næringslivets samhandling med offentlige etater blir publisert.

Fra Digital Agenda 2010 - 2013⁵:



Figur 8 - Grunnleggende publikumstjenester som er tilgjengelig via nettet



Figur 9 - Andel av innbyggerne som bruker nettbaserte offentlige tjenester

Figur 3 viser andel av innbyggerne som er brukere av online tjenestetilbud hos kommune eller stat i hele EØS-området. Danmark skiller seg positivt ut. Island, Sverige og Nederland er også bedre enn Norge, men vi ser at i internasjonal sammenheng rangerer Norge høyt, og langt foran gjennomsnittet i EU. Vi har riktignok et noe mer begrenset sett av elektroniske publikumstjenester enn de fremste landene, men de tjenestene vi har blir brukt i stor utstrekning. Det går fram av figuren over at Norge må få plass flere digitale publikumstjenester for å kunne være på høyde med de beste i Europa.

⁵ <http://digital-agenda-data.eu/>

4.2 Danmark

I Danmark er 98 kommuner organisert i fem regioner. Median størrelse på kommunene er 44 345 innbyggere. Kommunal IT håndteres av to sentrale organisasjoner:

Kombit (www.kombit.dk)

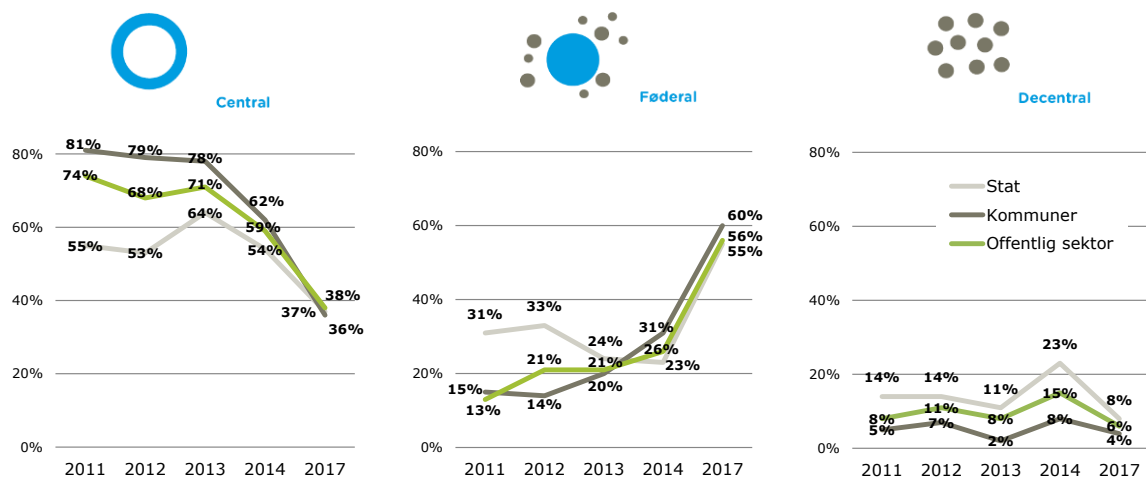
KL (www.kl.dk)

KL har samme rolle som KS har i Norge. Kombit har oppgaver som har en viss likhet med KommIT, men går også inn på områder som felles innkjøp. En av grunnene til at Kombit ble opprettet, var at et interkommunalt driftsselskap - KMD AS - i for stor grad opptrådte som en monopol-leverandør. Det er fortsatt begrenset konkurranse hva gjelder leveranser av driftstjenester til den danske kommunesektoren.

I de årlige sammenlikningene som gjøres i regi av EU kommer Danmark regelmessig ut som en av de beste. En stor del av innbyggertjenestene er håndtert via den statlige innbyggerportalen borger.dk. Dette gjelder blant annet byggesaker, politianmeldelser, biblioteksøk og flyttemeldinger. Portalen vil ofte rute henvendelsene videre til lokale IKT-løsninger, men sett fra ståstedet til den enkelte innbygger er det ikke viktig så lenge funksjonaliteten er til stede.

Rambøll gjennomfører en årlig undersøkelse som blant annet går nokså nøye inn på styring av IKT i offentlig sektor. Det oppgis materiale både for statlig og kommunal forvaltning. Materialet er basert på en spørreundersøkelse som går bredt ut, men der den største delen av respondentgruppen er IKT-ledere. Selv om både kulturelle forhold og forskjeller i kommunestrukturen gjør at funnene i undersøkelsen ikke kan overføres direkte til norske forhold, er det interessant å merke seg en sterk dreining vekk fra den sterke sentraliseringen som har preget organiseringen av dette området og over til modeller med en føderert struktur. Dette innebærer at IKT ute i kommunene har betydelig frihet i måten løsningene implementeres i den lokale organisasjonen, men der det er gitt klare sentrale føringer på hoveddrammene for løsningene.

I DANSK OFFENTLIG SEKTOR ER SENTRALISERT IT-ORGANISERING PÅ VIKENDE FRONT



UTVIKLING OG FORVENTET UTVIKLING I ORGANISERING AV IT-FUNKSJONENE (OFFENTLIGE)

4.3 Finland

Finland har 320 kommuner med en median størrelse på 4700 innbyggere. Sammenslåing til enheter på 30-50.000 innbyggere diskuteres.

De overordnede oppgavene til det finske kommuneforbundet⁶ (Kuntaliitto) er nokså tilsvarende til KL i Danmark og KS i Norge. På IKT-området arbeider forbundet som tilrettelegger.

JUHTA⁷, som er en komite som sorterer under det finske finansdepartement, har ansvar for å legge til rette for samarbeid mellom statlig sektor og kommunene. JUHTA koordinerer tjenesteutvikling på IKT-området. JUHTA koordinerer også informasjonshåndtering og IKT-tjenesteleveranser både i sentraladministrasjonen og i kommunene⁸.

Kommunal sektor i Finland har sentralisert sin IKT-tjenesteproduksjonen i nokså stor grad. Blant annet er en stor interkommunal organisasjon - Kuntien Tiera Oy – eid av omlag 250 kommuner og byer og leverer applikasjons- og infrastrukturtenester til ca. 43 % av innbyggerne. Det er finansielle utfordringer knyttet til denne modellen.

Det er publisert oversikter over bruksfrekvensen for fellesløsninger (Saarijarvi, 2013). Digitaliseringsgraden – målt som publikumsbruk av digitale tjenester – er omtrent som i Norge.

4.4 Sverige

290 kommuner organisert i 21 regioner. Skille mellom statsforvaltning og kommunal forvaltning om lag som i Norge. Det er utviklet en statlig digitaliseringsstrategi⁹. Statsforvaltningen har hatt sitt samordningsbehov ivare tatt av e-forvaltningsdelagasjonen, som er et utvalg under Næringsdepartementet. Kommuner og landsting har ivare tatt sine samordningsbehov gjennom interesseorganisasjonen Svenske Kommuner og Landsting (SKL)¹⁰ på strategi og CeHis på helse. I tillegg kommer andre regionale samarbeidsorganer.

I Sverige har landstingene gjennom flere år samarbeidet om felles e-helseprosjekter og har etablert Center för eHälsa i Samverkan (CeHis) sammen med SKL. Senteret ivaretar en bestillerrolle og forvalter blant annet ansvaret for rådgivningstjenesten www.1177.se (telefontjeneste og internettportal). Nasjonell Patientöversikt kan sammenlignes med den norske kjernejournalen. Den skal gi oversikt over pasienters kontakt med helse- og omsorgstjenesten og kritisk informasjon som må være tilgjengelig for andre behandlere.

En sentral utøvende aktør i Sverige er selskapet Inera AB som har driftsansvar for en rekke tjenester, både innen infrastruktur, sikkerhet, helsetjeneste og borgerrettede tjenester.

I de årlige sammenlikningene som gjøres i regi av EU kommer Sverige godt ut, men regelmessig noe dårligere enn Danmark. Den viktigste forskjellen sett fra innbyggerståsted er mens [borger.dk](http://www.borger.dk) er et felles kontaktpunkt for de fleste elektroniske innbyggertjenestene i Danmark, så må man i Sverige forholde seg til en portal per tjeneste. Sverige har imidlertid som ett av totalt 8 land i EØS området klart å digitalisere alle borgertjenester som inngår i sammenlikningspakken til EU's Digital Agenda.

4.5 Nederland

Nederland har 403 kommuner som er organisert i 12 regioner. Landet har etablert et eget selskap - KING¹¹ - for blant annet å håndtere standardiserings- og koordineringsoppgaver innen

⁶ <http://www.kommunerna.net/sv/kommunforbundet>

⁷ http://www.vm.fi/vm/en/16_ict/053_juhta/index.jsp

⁸ <https://joinup.ec.europa.eu/elibrary/factsheet/egovernment-finland-may-2014-v160>

⁹ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/20/60/04/c096c8a9.pdf>

¹⁰ <http://www.skl.se>

¹¹ <https://www.kinggemeenten.nl/>

IKT-området i kommunal sektor. Selskapet er eid av VNG, som er en interesseorganisasjon for kommunene på linje med KS. KING driver sin virksomhet – særlig standardiseringsarbeidet i nært samarbeid både med den Nederlandske stat og med kommersielle parter. KING har blant annet ansvar for å gi støtte ved bruk av digitale felleskomponenter i kommunal sektor, i tillegg til utvikling og forvaltning av standarder. Integrasjon av felleskomponentene i den kommunale tjenesteproduksjonen er imidlertid den enkelte kommunes ansvar. KING driver ikke selv med IKT tjenesteproduksjon.

Nederland ser ikke ut til å ha lyktes like godt som de nordiske landene i digitaliseringsarbeidet for en del av tjenestene. Dette gjelder særlig helseområdet.

5. ENDREDE RAMMEBETINGELSER 2016-2020

Utfallet av kommunereformen er ikke gitt. Det kan være at resultatet av denne blir en struktur som er nokså lik den Norge har nå, og det kan være at antallet kommuner blir redusert til en fjerdedel. Det vil ta lang tid før dette er avklart. Det må derfor finnes en organiseringsform som kan fungere uavhengig av endringer i kommunestrukturen. Det vil kreve en organisasjonsmessig nærhet til kommunesektoren, slik at det er mulig å fange opp behov og endringer i rammebetingelser og foreta nødvendige justeringer raskt. Nærhet mellom en ny organisasjon som viderefører KommITs oppgaver og KS vil gjøre dette lettere.

Tre teknologier vil være tydelige premissgivere i denne perioden. De er:

- Personlig IKT
- Skyteknologi (Cloud Computing)
- Mobil databehandling

Personlig IKT vil bli viktig i form av medisinske sensorer som overvåker helsetilstand og leverer data fra risikogrupper fortløpende til sentrale registre. Dette vil kunne skape et grunnlag for bedre eldreomsorg og også ha betydning for andre risikogrupper. Behovet for pleiepersonell vil neppe bli mindre, men kompetansekravene vil endre seg.

Skyteknologi blir viktig fordi den gir muligheter for vesentlig lavere driftskostnader for sentrale IKT-systemer. For å legge til rette for bruk av denne teknologien, vil den enkelte kommune måtte ha god oversikt over både samhandlingen mellom sine IKT-systemer og en klar plan for hvilket systemlandskap som er ønsket i framtida. Dette krever kompetanse og kapasitet.

Mobil databehandling åpner nye muligheter, men stiller også nye krav til IKT infrastrukturen. Kravene til informasjonssikkerhet vil bli større, og det vil kreves tydelig plan for hvilke data som kan deles og hvilke som skal beskyttes. Samtidig vokser forventningene til en forvaltning som er tilgjengelig i store deler av døgnet. Da må IKT-systemer som kan ivareta informasjonsbehovet utenfor normal arbeidstid bygges ut, og det kreves utstrakt bruk av selvbetjeningsløsninger. For å utnytte mulighetene som ligger i Mobil databehandling vil det kreves betydelig utviklingsinnsats. Da er det viktig at ressursinnsatsen ikke går til dublering av tjenesteløsninger.

6. HVA BØR LØSES I REGI AV KOMMUNEN, OG HVA TRENGS DET EN NASJONAL AKTØR TIL

6.1 Overordnede organisasjonsmodeller

6.1.1 Vurderingskriterier

Et sett av ulike organisasjonsmodeller er vurdert. Modellene er plukket ut for å belyse de organisasjonsmessige alternativene som illustrerer bredden i det organisasjonsmessige handlingsrommet. De er vurdert opp mot sin evne til å støtte satsingsområdene i

digitaliseringsstrategien for kommuner og fylkeskommuner¹² Denne angir seks tverrgående satsingsområder og tre sektorielle områder:

Tverrgående satsingsområder

1. Digital dialog
2. Strategisk ledelse og IKT
3. Kompetanse
4. Arkiv og dokumenthåndtering
5. Personvern, taushetsplikt og informasjonssikkerhet
6. Arkitektur og standardisering

Sektorielle satsingsområder:

1. Helse og velferd
2. Oppvekst og utdanning
3. Plan, bygg og geodata

6.1.2 Alternative modeller

I arbeidet er følgende modeller vurdert

Nr.	Modell-beskrivelse	Overordnet sam-ordning	Eier-skap	Organisering	Finansiering
1	Kommunalt selv-styre	KS	KS	KS/Kommunene	Kommunale rammer
2	Klyngemodellen	KS/KommIT	KS	KS/KommIT/Klynger	KS Kontingent, kommunale rammer
3	Delingsmodellen	KS/KommIT	KS	KS/KommIT/Kommunene	KS kontingent og kommunale rammer
4	Fellesstatlig styring	Difi	Difi	Difi/Kommunene	Difis rammer og kommunale rammer

De ulike modellene kan plasseres langs to akser. Den ene er implementeringsaksen, der de fire modellene plasserer seg mellom implementering i sentral regi (modell 4) og implementering overveiende lokal regi (modell 1). Den andre er graden av sentral styring av IKT-området i de forskjellige modellene.

¹² KS Digitaliseringsstrategi 2013–2016 for kommuner og fylkeskommuner



6.1.3 Kommunalt selvstyre uten sentral samordning

Denne modellen legger til grunn at det arbeidet som er lagt ned gjennom KommIT-programmet er kommet så langt ved avslutningen av programmet at det ikke lenger er behov for en samordnende instans. Det forutsettes da at arbeidet med strategisk IKT og interessepolitikk rettet mot statlige myndigheter på vegne av kommuner og fylkeskommuner som i dag gjøres i KS opprettholdes, men at videreføring av resultatene fra perioden 2013-15 videreføres i kommunal og fylkeskommunal regi uten noen sterk samordning.

Den videre tjenesteutviklingen skjer gjennom en blanding av fellesstatlige og interkommunale prosjekter, der det vil oppstå en betydelig risiko for dublering av aktiviteter. Det samordningsvakuum som oppstår i dette alternativet vil trolig fylles med interkommunale og regionale samarbeidsløsninger med varierende grad av intern og forpliktende struktur.

Den kommunale og fylkeskommunale deltakelsen i det offentlige standardiseringsarbeidet og i utvikling av nasjonale felleskomponenter vil måtte finansieres via den kommunale rammen.

Modellen krever ikke tilførsel av midler til sentral samordning, og den vil forenkle det nokså komplekse styringslandskapet innenfor det kommunale IKT-området ved at det blir ett styringsorgan mindre og ved at den vil klargjøre rollen til KS.

Denne modellen er lik situasjonen slik den var før KommIT ble opprettet.

Modellen har ikke fått noen tilslutning i referansegruppen, og Rambøll anbefaler den ikke. Det forventes at innføring av denne modellen vil føre til at takten i digitaliseringsarbeidet i kommunene vil bli sterkt redusert. Derfor vil modellen ikke bli videre behandlet i denne rapporten.

6.1.4 Klynge-modellen

Denne modellen tar sikte på å utnytte og bygge videre på de sterke sidene i den nåværende organiseringen av arbeidet med å utnytte IKT i kommunesektoren.

Dette arbeidet er – som tidligere dokumentert – preget av at store ressurser i kommunal sektor har blitt frigjort og stilt til rådighet for utvikling av løsninger som har stor gjenbruksverdi i sektoren. Både KommIT og KS gitt viktige bidrag i dette arbeidet gjennom å delta aktivt i både samordningsarbeidet og med finansiering. To sider er særlig framtrædende. Den ene er at en del av de store kommunene, med betydelig kapasitet og kompetanse og med sterk egeninteresse i

løsningene, har maktet å drive fram løsninger som har hatt stor gjennomslagskraft i sektoren. Gjennomslagskraften skyldes ikke minst at løsningene er utviklet av miljøer som har detaljkunnskap om de kommunale behovene som løsningen skal dekke. Det at både KS og KommIT har engasjert seg sterkt i dette arbeidet, både ved aktiv deltakelse og ved finansiering, har vært et viktig bidrag til at dette har lyktes. KS SvarUT er kanskje det beste eksemplet på at denne utviklingsmodellen kan gi gode resultater. Her har IKT-ressursene i Bergen kommune og KS i samspill med markedskraften til KommIT ledet til at en løsning som dekker sentrale kommunale behov er rullet ut til om lag 25 av landets kommuner og fylkeskommuner på mindre enn ett år.

Modellen forutsetter at det finnes et sentralt koordineringsorgan i sektoren. Dette kan etableres som en videreføring av dagens KommIT, som en selskapsdannelse med et sterkere kommersielt preg eller som en avdeling i KS med tilstrekkelige ressurser til å fylle funksjonen. Hva slags organisering som velges for dette organet må utredes på et senere tidspunkt der andre rammebetingelser er nærmere avklart, ikke minst hva Difis rolle vil være etter at den pågående evalueringen er sluttført ved kommende årsskifte. Kapittel 6.2 gir en foreløpig drøfting av de aktuelle organisasjonsmodellene.

Modellen forutsetter at det opprettes formelle klynger rundt de store kommunene. Disse trenger ikke være i geografisk nærhet til hverandre, men de må ha en felles plattform for samarbeid. Hver klynge vil ha ansvaret for å utvikle en spesifikk del av de framtidige fellesløsningene for sektoren. Arbeidsdelingen mellom klyngene avgjøres i samspill mellom koordineringsorganet og klyngene. Det sentrale koordineringsorganet vil fordele utviklingsmidler til den enkelte klyngen for å kompensere for merarbeidet med å lage løsninger som har gjenbruksverdi i andre deler av sektoren, og for å skape incentiver hos den enkelte klynge til å innordne seg i en sentral porteføljestyling.

Dette er ikke ulikt måten KommIT i dag arbeider på, men klyngene vil ha et tydeligere ansvar for utviklingsarbeidet. Utviklingen av KS SvarUT tjenesten, som i stor grad er gjort av Bergen Kommune, følger dette grunnprinsippet.

Det sentrale koordineringsorganet vil ha ansvar for rammebetingelser, standardisering og overordnet arkitektur i kommunal sektor. Det vil måtte arbeide tett sammen med Difi. Det bør bygges inn sterke incentiver i finansieringsmodellen til at de løsningene som utvikles bygger på de felles offentlige IKT-arkitekturprinsippene.

Ansvaret for IKT som strategisk virkemiddel i kommunal og fylkeskommunal sektor kan vanskelig løsrives fra det øvrige interessearbeidet til KS, og vil ligge her uavhengig av om koordineringsorganet har en frittstående organisering eller inngår som en del av organisasjonen KS.

Den enkelte kommune vil i denne modellen konsentrere seg om lokale forhold som implementasjonstakt sett opp mot lokale forhold, mot samspillet mellom IKT og tjenesteproduksjon og mot implementasjonsutfordringer ved utvikling av ny teknologi. En annen viktig rolle for den enkelte kommune vil være å formidle lokale behov.

Hovedansvaret for å sikre finansiering ut over grunnfinansieringen ligger hos KS. Både grunnfinansiering og en del av prosjektmidlene kan tenkes å framskaffes ved en kontingentøkning. De midlene som tilføres fra KS vil gis en overordnet porteføljeforvaltning av KS. Det kan være hensiktsmessig at den operative styringen av porteføljen utføres av det sentrale koordineringsorganet. Dette innebærer at det vil skje en maktforskyvning mot KS sammenliknet med dagens modell.

Modellen vil supplere det eksisterende K10-samarbeidet, og det forutsetter at den sentrale koordineringsorganisasjonen er utadventd og bruker mye tid på å pleie kontakten med både klyngene og K10. Denne modellen gir stor gjennomføringskraft, men den er avhengig av at innflytelsen til de enkelte kommunene i klyngen blir godt balansert. Dersom denne balansen ikke finnes, vil involveringen fra de mindre kommunene i klyngen gradvis kunne svekkes.

Forvaltningsansvaret for applikasjonsporteføljen som utvikles av den enkelte klynge vil ivaretas av denne mot en forhåndsavtalt godtgjørelse. Kostnaden dekkes av KS og derigjennom av medlemskommunene i KS. Ansvaret for overvåking av forvaltningstjenestenes kvalitet vil ligge hos koordineringsorganet.

Modellen legger til rette for at driftsoppgavene enten kan kjøpes som en kommersiell tjeneste eller ivaretas av et driftssenter i klyngen. Ansvaret for overvåking av kvaliteten av driftstjenestene vil ligge hos koordineringsorganet.

6.1.5 Delingsmodellen

Denne modellen utnytter også den dynamikken som har blitt etablert av samspillet mellom KS, KommIT og de enkelte kommunene i den modellen som nå gjelder.

Modellen forutsetter som det foregående alternativet at det finnes et sentralt koordineringsorgan i sektoren. Også her kan det etableres som en videreføring av dagens KommIT, som en selskapsdannelse med et sterkere kommersielt preg eller som en avdeling i KS med tilstrekkelige ressurser til å fylle funksjonen. Hva slags organisering som velges for dette organet må utredes på et senere tidspunkt.

Modellen forutsetter at de interkommunale og regionale samarbeidskonstellasjonene som allerede er etablert både for å dekke IKT- og andre behov blir videreutviklet og gitt en sterkere formalisering enn hva tilfellet er i dag. En stor del av tjenesteutviklingen vil skje innenfor rammen av disse samarbeidskonstellasjonene, enten i egen regi eller ved at utviklingskompetanse og kapasitet kjøpes fra private tjenesteytere. Det overordnede ansvaret for den totale porteføljen og den overordnede strategien vil ligge hos KS. Koordineringsorganet vil ha ansvaret for å fordele utviklingsoppgaver og de utviklingsmidler som kommer ut over de som er tilgjengelige innenfor den enkelte samarbeidsorganisasjonen. Det er nå stor forskjell i graden av forpliktene samarbeid både innenfor de interkommunale IKT-organisasjonene og i øvrige regionale samarbeidsorganisasjoner i sektoren. For å sikre tilstrekkelig gjennomføringskraft, må disse organisasjonene formaliseres i større grad enn hva som nå er tilfelle og de bør gis en ensartet struktur.

Ansvar for IKT som strategisk virkemiddel i kommunal og fylkeskommunal sektor kan vanskelig løsrives fra det øvrige interessearbeidet til KS, og vil ligge her uavhengig av om koordineringsorganet har en frittstående organisering eller inngår som en del av organisasjonen KS. Det sentrale koordineringsorganet vil ha ansvar for rammebetingelser, standardisering og overordnet arkitektur i kommunal sektor. Det vil måtte arbeide tett sammen med Difi.

Den enkelte kommune vil i denne modellen fortsatt ha ansvar for lokale forhold som implementasjonstakt sett opp mot lokale forhold, mot samspillet mellom IKT og tjenesteproduksjon, og mot implementasjonsutfordringer ved utvikling av ny teknologi. Dette vil imidlertid skje i tett samarbeid med de interkommunale og regionale samarbeidskonstellasjonene.

Hovedansvaret for å sikre finansiering ut over grunnfinansieringen ligger hos KS. Både grunnfinansiering og en del av prosjektmidlene kan tenkes å framskaffes ved en kontingentøkning.

De midlene som tilføres fra KS vil gis en overordnet porteføljevaltning. Det kan være hensiktsmessig at den operative styringen av porteføljen utføres av det sentrale koordineringsorganet. Det innebærer at det vil skje en maktforskyvning mot KS som i foregående modell. Det bør bygges inn sterke incentiver i finansieringsmodellen til at de løsningene som utvikles bygger på de felles offentlige IKT-arkitekturprinsippene.

Denne modellen har mindre gjennomføringskraft enn den foregående modellen, først og fremst fordi den lokale organiseringen kan bli utydelig og fordi det vil være en risiko for at de store kommunene vil se seg mere tjent med å utvikle løsninger helt i egen regi.

Også i denne modellen vil K10-samarbeidet bestå og trolig bygges ut. Det blir da viktig å etablere og utvikle tilsvarende interkommunale og regionale samarbeider, som kan være en faglig-, interesse- og ressursmessig motvekt mot K10-samarbeidet. Lykkes ikke dette vil det kunne oppstå en uheldig maktfordeling, som fører til at nye løsninger ikke blir tilpasset behovene i små og mellomstore kommuner.

Forvaltningsansvaret for applikasjonsporteføljen som utvikles av det enkelte interkommunale IKT-samarbeid vil ivaretas her mot en forhåndsavtalt godtgjørelse. Kostnaden dekkes av KS og derigjennom av medlemskommunene i KS.

Driften av applikasjonsporteføljen kan løses ved at kommersielle tilbydere og kommunale/interkommunale driftssentre gis anledning til å konkurrerer om driftsoppdragene. Finansiering av driften dekkes av KS gjennom medlemskontingenten.

Modellen vil gi den enkelte kommune en sterk stemme i de sentrale veivalgene, og dette er avgjørende for at Rambøll anbefaler denne modellen foran den foregående. Modellen har fått betydelig tilslutning i referansegruppene.

6.1.6 Sentral styring i statlig regi

Denne modellen innebærer at de oppgaver som nå forvaltes av KommIT blir overført til Difi, og at ansvaret for samordning av IKT-løsningene i kommunal sektor overføres hit. Denne modellen gir stor nærhet til det statlige standardiseringsarbeidet og den sikrer at de digitale løsningene i statlig og kommunal sektor er samordnet og så langt det er mulig bruker felles komponenter.

En overføring av midler fra kommunal sektor til Difi er imidlertid problemfylt. Denne modellen vil derfor – selv om den innebærer en ryddig og enkel beslutningsstruktur, få finansieringsproblemer. I tillegg vil den bransjekunnskapen som ligger i KS ikke kunne utnyttes på samme måtes som i de andre modellene, og avstanden til den enkelte kommune vil bli stor.

Den enkelte kommune vil i denne modellen fortsatt kunne ha ansvar for lokale forhold som implementasjonstakt sett opp mot lokale forhold, mot samspillet mellom IKT og tjenesteproduksjon, og mot implementasjonsutfordringer ved utvikling av ny teknologi.

Modellen forutsetter at standardiseringsarbeidet og felleskomponentene finansieres dels av stat og dels via Difis rammebevilgning. KommITs sekretariat finansieres i denne modellen over Difis budsjett. Drift og utvikling av særlige løsninger for den kommunale/fylkeskommunale sektoren vil skje via Difis ordinære rammer og vil derfor innebære en indirekte overføring av midler fra statlig til kommunal sektor.

Også i denne modellen vil K10-samarbeidet bestå og trolig bygges ut.

Forvaltningsansvaret for applikasjonsporteføljen som utvikles vil ligge hos Difi.

Driften av applikasjonsporteføljen kan løses ved at kommersielle tilbydere og kommunale/interkommunale driftssentre gis anledning til å konkurrere om driftsoppdragene. Finansiering av driften dekkes innen Difis ordinære rammer.

Modellen forutsetter betydelige endringer i Difis mandat og finansiering. Denne modellen er ikke anbefalt i referansegruppen. Rambøll anbefaler den heller ikke, og den vil ikke bli tatt med i det videre arbeidet.

6.1.7 Det sentrale koordineringsorganet.

De to mest aktuelle modellene er behandlet i kapittel 6.1.4 og 6.1.5. De forutsetter begge at oppgavene til KommIT videreføres, men med endret styringsstruktur og en klar arbeidsdeling med Difi som sikrer at hensiktsmessige fellesløsninger som dekker både stat og kommune blir utviklet og tatt i bruk. Etter Rambølls oppfatning er det tre organisasjonsformer som er særlig egnet for dette koordineringsorganet. Disse er:

- KommIT videreføres som et program underlagt KS og med et eget programstyre som nå. For å sikre stabilitet i styringen av feltet gis programmet en varighet på 10 år.
- KommIT som program avsluttes ved utløpet av den nåværende programperioden og oppgavene videreføres i Avdeling for forskning, innovasjon og digitalisering i KS.
- KommIT som program avsluttes ved utløpet av den nåværende programperioden og oppgavene videreføres ved at det opprettes et aksjeselskap som overtar oppgavene. Selskapet kan være heleid av KS eller det kan være eiet av KS, fylkeskommunene og kommunene.

Disse modellene vil bli nærmere beskrevet i kapittel 6.2

Koordineringsorganets arbeid vil bli forenklet dersom det skjer tydeliggjøring av forskrifter på området, slik at de gis samme ordlyd og gyldighet både for kommunal og statlig sektor. Det bør også ryddes i ansvars- og oppgavedelingen knyttet til de nasjonale felleskomponentene. KS SvarUT kan tenkes å være den første av flere kommunale felleskomponenter som vil supplere det tjenestetilbudet som understøttes av de statlige felleskomponentene. For dette området må drifts- og forvaltningsansvar avklares. Det vil være naturlig at drifts- og forvaltningsansvaret legges til den samme kommune, samarbeidsorgan eller klynge som har hatt ansvaret for å utvikle komponenten.

Det er naturlig at det sentrale koordineringsorganet går inn i en rolle som fagrådgiver for både store og små kommuner, med et ansvar for teknologiovervåking og formidling både av teknologiske framtidsperspektiver og rosverdig praksis hentet fra andre sektorer.

Profilen må tydeliggjøres på to områder. Det ene er samspeillet på den strategiske siden med KS. Det interessepolitiske arbeidet til KS kan etter Rambølls oppfatning ikke settes ut til andre organisasjoner, også om de skulle være direkte eller indirekte kontrollert av KS. Derimot kan IKT-strategiske oppgaver av teknisk karakter (ie. innfasing av ny teknologi i applikasjonsarbeidet) forvaltes av det sentrale koordineringsorganet. Dette gir større nærhet mellom denne delen av strategiarbeidet og de miljøene som gjennomfører utviklingsarbeidet. En slik modell fordrer et tett samarbeid mellom KS og koordineringsorganet, slik at interessepolitikken og det tekniske ansvaret er samordnet. Det andre området er utviklingsarbeid, der profilen nå er uklar idet KommIT både er i en rolle som forvalter og som utvikler. Etter Rambølls oppfatning bør all utvikling være prosjektorganisert, og det bør ikke gjøres utviklingsarbeid i koordineringsorganet. Arbeidet kan deles mellom ressursrike kommuner og næringslivsaktører, men det må underlegges en streng styring som sikrer rettidige resultater innenfor avtalte ressursrammer.

Etter Rambølls oppfatning bør den nye organisasjonen gis en lang tidshorison for å sikre at det ikke er tvil om at tiltak og løsninger som lanseres har varig karakter.

6.2 Organisering av det sentrale koordineringsorganet

6.2.1 Alternative organiseringsformer

Etter Rambølls oppfatning er de to organisasjonsmodellene som er beskrevet i kapittel 6.1.3 og 6.1.6 uaktuelle. Da gjenstår det to modeller som er nokså like, og som begge krever et sterkt sentralt koordineringsorgan. Det innebærer at oppgavene til KommIT videreføres, men med en endret styringsstruktur og en klar arbeidsdeling med Difi som sikrer at hensiktsmessige fellesløsninger som dekker både stat og kommune blir utviklet og tatt i bruk. Etter Rambølls oppfatning er det tre organisasjonsformer som er særlig egnet for dette koordineringsorganet. Disse er:

- KommIT videreføres som et program underlagt KS og med et eget programstyre som nå. For å sikre stabilitet i styringen av området gis programmet en varighet på 10 år.
- KommIT som program avsluttes ved utløpet av den nåværende programperioden og oppgavene videreføres av en egen enhet innenfor Avdeling for forskning, innovasjon og digitalisering i KS.
- KommIT som program avsluttes ved utløpet av den nåværende programperioden og oppgavene videreføres ved at det opprettes et aksjeselskap som overtar oppgavene. Selskapet kan være heleid av KS eller det kan være eiet av KS, fylkeskommunene og kommunene.

6.2.2 KommIT videreføres som et program underlagt KS

Denne modellen innebærer at KommIT videreføres, men med en endret styringsstruktur og tydelig arbeidsdeling med Difi. Denne må sikre at hensiktsmessige fellesløsninger som dekker både stat og kommune blir utviklet og tatt i bruk. Dette vil forenkles om Difi gis et formelt ansvar for at de statlige felleskomponentene er tilpasset behovene i kommunal virksomhet.

Det er naturlig at KommIT går inn i en rolle som fagrådgiver for både store og små kommuner, med ansvar for teknologiovervåkning og formidling både av teknologiske framtidsperspektiver og rosverdig praksis hentet fra andre sektorer.

Profilen må tydeliggjøres på to områder. Det ene er samspillet på den strategiske siden med KS. Det interessepolitiske arbeidet til KS kan etter Rambølls oppfatning ikke settes ut til andre organisasjoner, også om de skulle være direkte eller indirekte kontrollert av KS. Derimot kan IKT-strategiske oppgaver av teknisk karakter (ie. innfasing av ny teknologi i applikasjonsarbeidet) forvaltes av KommIT, men da i et tett samarbeid med KS. Dette vil bidra til at KommITs sekretariat får en faglig profil som gjøre det til en attraktiv arbeidsplass.

Et framtidig programsekretariat vil ha et ansvar for både løpende forvaltning og oppfølging av de utviklings- og forvaltningsmidler som fordeles til sektoren. Dersom det da også foregår lokal applikasjonsutvikling innen sekretariatet vil det kunne oppstå unødvendige interessekonflikter. Etter Rambølls oppfatning bør utvikling i gjøres prosjektorganisert, rendyrkes og settes ut til sterke utviklingsmiljøer i sektoren og til kommersielle tilbydere. Dette innebærer at arbeidet deles mellom ressursrike kommuner og næringslivsaktører, men det må underlegges streng styring som sikrer rettidige resultater innenfor avtalte ressursrammer.

Etter Rambølls oppfatning bør den nye organisasjonen ha en langsiktig tidshorisont for å sikre at det ikke er tvil om at tiltak og løsninger som lanseres har varig karakter.

6.2.3 Oppgavene til KommIT videreføres av en avdeling i KS

Denne modellen innebærer at en del av oppgavene til KommIT legges tilbake i KS, mens KommIT som organisasjon legges ned. Det interkommunale samarbeidet – eventuelt klyngene - må da styrkes av faghensyn. Arbeids- og ansvarsdelingen med Difi må klargjøres også i denne modellen. Den må sikre at hensiktsmessige fellesløsninger som dekker både stat og kommune blir utviklet og tatt i bruk.

Det er naturlig at KS i denne modellen utvider sin rolle som fagrådgiver for både store og små kommuner, med et ansvar for teknologiovervåkning og formidling både av teknologiske

framtidsperspektiver og rosverdig praksis hentet fra andre sektorer. Dette vil stille IKT-faglige krav til KS som best løses i et fagmiljø av en viss størrelse.

KS kan i denne modellen ha et forvaltningsansvar for deler av applikasjonsporteføljen. Det er neppe hensiktsmessig å kombinere forvaltning og utvikling, og modellen forutsetter at en stor del av utviklingsarbeidet settes ut til fagmiljøer i fagsektoren og til kommersielle tilbydere. For å kunne ivareta forvaltningsansvaret på en god måte, må det være tilstrekkelig kapasitet og kompetanse i den aktuelle enheten i KS.

Modellen vil rydde av veien all tvil om hvor forvaltningsansvaret for IKT-strategien i kommunal sektor ligger.

6.2.4 Aksjeselskap overtar KommITs oppgaver

Aksjeselskapsmodellen innebærer at KommIT legges ned. Alle strategiske oppgaver videreføres av KS. Det opprettes et aksjeselskap som enten er heleid av KS eller eiet av KS og kommunene sammen. Hovedoppgavene til selskapet vil være å koordinere, gi faglig bistand til den enkelte kommune i forbindelse med innføring av digitale løsninger innenfor kommunal sektor og ivareta ansvaret for forvaltningen av fellesløsningene i sektoren. Selskapet vil også ha ansvar for å overvåke kvaliteten på driften av fellesløsningene uavhengig av om denne gjøres av kommersielle tilbydere eller i kommunal regi. Denne modellen likner på den utdanningssektoren har valgt, der de tilsvarende oppgavene innenfor høyere utdanning ivaretas av UNINETT AS. UNINETT har imidlertid også et IKT-strategisk ansvar for deler av sektoren. Erfaringene herfra er gode.

Vedtektene for selskapet må være gjennomarbeidet med sikte på å gå opp klare grenser og samhandlingsflater mot KS og Difi. Modellen stiller imidlertid styringskrav til både KS og styret i aksjeselskapet for å sikre at rolledeling mellom KS og aksjeselskapet forblir tydelig og hensiktsmessig.

Denne modellen forutsetter at porteføljeforvaltningen av framtidige prosjektmidler gjøres av KS. Dette for å sikre at det er en god sammenheng mellom den overordnede strategien til KS og de aktivitetsområder som prioriteres av aksjeselskapet. Dette innebærer at finansieringsansvaret ligger hos KS, som også vil sitte med avgjørende innflytelse på hvorledes utviklingsmidler og utviklingsaktiviteter i sektoren blir fordelt.

6.2.5 Dimensjonering og finansiering av det sentrale koordineringsorganet

Innenfor tidsrammen av prosjektet har Rambøll ikke kunnet bringe til veie et tilstrekkelig datagrunnlag til å estimere det framtidige finansieringsbehovet. Dette vil også bli påvirket av hvilken rolle Difi vil tildeles etter at den pågående evalueringen er sluttført. Avgjørende for dimensjoneringen er imidlertid utformingen av mandatet for det nye organet.

7. ANBEFALINGER

KommIT har gjort en meget god jobb sett i forhold til den korte funksjonstiden til programmet og de ressursene som har vært tilgjengelige. Det er bred tilslutning innenfor den respondentgruppen som Rambøll har brukt til at de hovedfunksjonene som KommIT har ivaretatt blir videreført.

Rambøll anbefaler at dette gjøres ved at det etter at KommIT programmet er avsluttet opprettholdes et langsiktig – gjerne 10-årig – program som styres av et sentralt koordineringsorgan. Dette programmet vil overta mange av KommITs oppgaver. Det IKT-strategiske arbeidet håndteres av samme organisasjon som har ansvaret for sikre finansiering. Dette ansvaret legges til KS uavhengig av hvilken organisasjonsform som velges for det sentrale koordineringsorganet.

Arbeidet organiseres etter delingsmodellen som er beskrevet i kapittel 6.1.5. Programmet får sin grunnfinansiering via kontingenten til KS. Grunnfinansieringen vil dekke koordineringsarbeidet, rådgivning og rettleidningsarbeid overfor kommuner og fylkeskommuner, samt delfinansiering av utviklingsaktiviteter. Disse forutsettes imidlertid å organiseres som prosjekter der sektoren bidrar ved å avgi personell direkte til prosjektene og ved deltagelse i koordinerings- og prioriteringsråd.

Det direkte bidraget fra sektoren ut over deltakelse i koordinerings- og prioriteringsråd forutsettes å være utviklingskapasitet i prosjekter som har stor egenverdi for den avgivende kommune. Det forventes at mesteparten av utviklingskapasiteten vil måtte bringes tilveie gjennom prosjektmidler som skaffes av KS. Større utviklingsprosjekter vil måtte finansieres via midler fra KMD eller andre statlige finansieringskilder. Ansvar for å utforme beslutningsunderlaget som kreves for å utløse slike midler vil ligge hos KS, mens koordineringsorganet tar ansvar for å koordinere og styre prosjektporteføljen.

Hva slags organisering som velges for det sentrale koordineringsorganet vil være påvirket av de forventede økonomiske rammer, ambisjonsnivået for arbeidet og ansvars- og oppgavedelingen mellom dette organet og de øvrige aktørene i statlig sektor. Dette må utredes nærmere. Det vil da være viktig at mandatet for det nye programmet utformes med stor presisjon for å sikre en god plattform for samhandling med den fagstrategiske ledelsen i KS, med Difi og med andre store statlige premissgivere som HOD innenfor helsesektoren.

I arbeidet med mandatet må rollen det nye programmet skal ha hva gjelder drift av felleskomponenter vies oppmerksomhet. Det samme gjelder arbeids og oppgavedelingen mot Difi og andre store aktører. En annen viktig rolle for det nye programmet vil være å gi teknologiske råd til sektoren. Både bemanning av programsekretariatet og sammensetningen av styret må vurderes i lys av dette.

Dimensjonering av den faste bemanningen i programmet bør gjøres i forbindelse med at mandatet utformes.