

Konseptutredning

Framtidig organisering av KS digitale fellestjenester



Utarbeidet av KS (Kommunesektorens organisasjon).

Versjon 1.0. (11.05.2022).

Innhold

Forord.....	4
1 Sammenheng	5
1.1 Bakgrunn for utredningen	5
1.2 Rammebetingelser	5
1.3 Vurderinger i utredningen og utkast til anbefalinger.....	5
1.4 Om utredningsprosessen	7
1.5 Konklusjon og veien videre	8
2 Innledning.....	9
2.1 Bakgrunn og kontekst.....	9
2.2 Kontekst – KS’ samordnende og interessepolitiske rolle innen digitalisering	9
2.3 Sektorens øvrige samarbeid om digitalisering	13
2.4 Introduksjon til KS digitale fellestjenester (DIF).....	14
2.5 Alternativ organisering av KS digitale fellestjenester.....	15
2.6 Organisering og tilnærming.....	16
3 Føringer for konseptutredningen	17
3.1 Medlemmenes behov (A).....	17
3.2 Strategiske mål og leveranseområder for KS digitale fellestjenester (B).....	18
3.3 Forholdet til Vigo IKS, FKJI A/S og Kommune-CSIRT (C)	21
3.4 Juridiske rammebetingelser (D)	24
3.5 Oppsummering. Krav til løsning	25
4 Dagens løsning, KS digitale fellestjenester	26
4.1 Historie	26
4.2 Fiks-plattformens rolle i kommunale tjenester.....	26
4.3 Bruk og utbredelse av Fiks-tjenestene	26
4.4 Brukermidvirkning.....	27
4.5 Finansiering	28
4.6 Behov for styrket strategisk eierskap hos medlemmene til arbeidet	29
4.7 Oppsummert	30
5 Avklaringer vedrørende selskapsetablering.....	31
5.1 Kommunal sektor eier DIF alene	31
5.2 Selskapsformer	32
5.3 Mulige eiersammensetninger – KS, kommuner og fylkeskommuner	35
5.4 Eiermodell A: selskap eid av kommuner, fylkeskommuner og KS.....	37

5.5	Eiermodell B: KS som eiereier.....	46
5.6	Samlet vurdering av eiermodell A versus eiermodell B	51
5.7	Finansiering av selskapet.....	52
5.8	Digifin-midlene og relasjon til KS digitale fellestjenester.....	53
5.9	Relasjoner til viktige aktører og rollefordeling mellom KS og KS digitale fellestjenester	53
5.10	Organisering av interne tjenester	55
6	Behovsstyring	56
6.1	Ansvar og roller i tjenesteutviklingen.....	57
6.2	Behovsfasen	60
6.3	Konseptfasen.....	61
6.4	Planleggingsfasen	62
6.5	Gjennomføringsfasen	62
6.6	Avslutningsfasen.....	63
6.7	Realiseringsfasen (drift og forvaltning)	64
6.8	Oppsummering.....	65
7	Samlet vurdering og veien videre.....	66
7.1	Krav til løsning.....	66
7.2	Konklusjon	67
7.3	Plan for planleggingsfasen	67
7.4	Risiko	68
	Vedlegg.....	72
	Referanser	76

Forord

Kommuner og fylkeskommuner har over tid vektlagt felles arbeid på digitaliseringsområdet og KS' rolle som del av dette. Arbeidet omfatter både samordning av arbeidet i sektoren, interessepolitisk arbeid og støtte fra KS som utviklingspartner – men også utvikling av felles digitale tjenester. Flere av disse er utviklet av KS i samarbeid med medlemmene, og flere i samarbeid med staten. Siden 2015 har omfanget av tjenester og omsetningsvolum blitt mer enn tidoblet. Alle landets kommuner og fylkeskommuner bruker i dag én eller flere digitale fellestjenester levert av KS.

KS digitale fellestjenester er i dag organisert som en avdeling i KS. Omfanget, volumet og kritikaliteten til tjenestene har imidlertid skapt et behov for å styrke organiseringen og styringen av tjenesteområdet. En viktig motivasjon er også å bidra til økt gjennomføringskraft. Behovet for å vurdere å skille denne delen av virksomheten fra KS primære virke som interesse, arbeidsgiverorganisasjon, inngikk som del av de tema som ble tatt opp på Landstinget 2020 i tilknytning til digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor.

Denne rapporten anbefaler hvordan KS digitale fellestjenester bør organiseres i fremtiden. I utredningen har innspillene fra medlemsdialogen (KS' regionale kommunedirektørutvalg (KDU) og fylkestyrer, gjentatte drøftinger med KommIT-rådet og digitaliseringsutvalget – og annen medlemsdialog) blitt tillagt betydelig vekt. Vi har også arbeidet med andre forhold, som de juridiske og styringsmessige rammebetingelsene. Utredningen er relativt kompleks. Det har vært nødvendig å avklare svært mange ulike forhold av teknisk, operasjonell og juridisk karakter. Vi er klar over at ulike aktører har ulikt utbytte av å lese hele rapporten. Her er derfor en leseveiledning:

- Kapittel 2 gir bakgrunn, kontekst og innledning for utredningen.
- Kapittel 3 gir grunnlaget for hva som må tas hensyn til i framtidig modell. Grunnlaget kategoriseres i "A. Medlemmenes behov", "B. Strategiske mål og leveranseområder for KS digitale fellestjenester" og "C. Forholdet til Vigo IKS, Felles kommunal journal interim A/S og Kommune-CSIRT" og «D. Juridiske rammevilkår».
- Kapittel 4 gir en overordnet oversikt over virksomheten i dagens avdeling for KS digitale fellestjenester.
- Kapittel 5 presenterer og drøfter vesentlige forhold knyttet til nytt selskap. Eiere, selskapsform, eierstyring og selskapsledelse, økonomi, relasjoner til andre aktører er tema for dette sentrale kapittelet.
- Kapittel 6 presenterer hvordan man tenker å legge opp behovsstyringsprosessene for å sikre at behovene og prioriteringene til kommuner og fylkeskommuner ivaretas på en god og styrket måte ved en selskapsetablering.
- Kapittel 7 gir plan for veien videre etter eventuell foreløpig avklaring om ønsket framtidig organisering av KS digitale fellestjenester.
- Deler av rapporten er flyttet til vedlegg. Dette er gjort for å bedre leservennligheten. «UTKAST formål for KS digitale fellestjenester», «Tjenestene i dagens KS digitale fellestjenester» og «Virksomhetsprosessene i dagens KS digitale fellestjenester» er vedlegg.

En 0.9-versjon av denne konseptutredningen lå til grunn for en innspillsrunde i februar og mars 2022. Denne 1.0-versjonen av konseptutredningen er bearbeidet med bakgrunn i de innspillene vi fikk fra medlemmer og andre og ligger til grunn for behandlingen i KS' hovedstyre i mai 2022.

1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn for utredningen

KS er kommunesektorens organisasjon og er sektorens arbeidsgiverorganisasjon og interessepolitiske aktør. I tillegg til disse to rollene har KS en viktig oppgave som utviklingspartner for medlemmene. Alle landets kommuner og fylkeskommuner er medlemmer.

De siste årene har KS fått en sterkere rolle i å understøtte kommunenes og fylkeskommunenes digitaliseringsarbeid, et oppdrag som i 2020 ble forankret i Landstinget gjennom endrede vedtekter for KS og eget oppdrag på digitaliseringsområdet. Utover betydelig interessepolitisk aktivitet og arbeidet med samordning og koordinering av medlemmenes behov har KS siden 2014 i tillegg og i økende grad utviklet og etablert digitale felleskomponenter og tjenester for kommunal sektor. De fleste tjenestene leveres med utgangspunkt i plattformen KS Fiks. Fiks-plattformen inngår i det nasjonale økosystemet for digital samhandling som er forankret i den nasjonale digitaliseringsstrategien *En digital offentlig sektor*. De digitale fellestjenestene som leveres, tilbys norske kommuner og fylkeskommuner etter selvkostprinsippet. KS digitale fellestjenester er i dag organisert i en egen avdeling i KS under området Forskning, innovasjon og digitalisering (FID). Grunnet økt omfang i leveransene (sterk økning i antall tjenester og omsetning, estimert rundt 70 millioner kroner i 2022) og tjenestenes kritikalitet for medlemmene ønsker KS å vurdere en annen organisering av avdelingens virksomhet.

Arbeidet er forankret i Mange bekker små (det politiske grunnlagsdokumentet vedtatt på Landstinget), landstingssaken om digitalisering og langtidsstrategien for KS.

1.2 Rammebetingelser

Av rammebetingelsene er det de juridiske som har stått mest sentralt i utredningsarbeidet. Tjenester fra KS digitale fellestjenester utgjør felles digital infrastruktur for kommunal sektor og inngår i det nasjonale økosystemet for digital samhandling. En viktig oppgave er å legge til rette for effektiv samhandling mellom staten og kommunal sektor, samt utvikle standarder som bidrar til næringsutvikling og innovasjon gjennom tett samarbeid med leverandørmarkedet. Særlig viktig har det derfor vært å legge til rette for at framtidig organisering av KS digitale fellestjenester ivaretar kravene til utvidet egenregi i anskaffelsesregelverket. Dette er nødvendig for at tjenestene fortsatt skal kunne utgjøre felles nasjonal infrastruktur for kommunal sektor, og at kommuner og fylkeskommuner også i framtiden skal kunne kjøpe tjenester direkte fra KS digitale fellestjenester uten å måtte gå via offentlige anskaffelsesprosesser. For å kunne gjøre dette må kommuner og fylkeskommuner kunne anses å ivareta «kontrollkriteriet», noe som innebærer at de i tilstrekkelig grad må kunne utøve innflytelse over og kontrollere KS digitale fellestjenester. Det understrekes at KS digitale fellestjenester selv er underlagt Lov om offentlige anskaffelser og kjøper en rekke tjenester i markedet.

1.3 Vurderinger i utredningen og utkast til anbefalinger

Det er gjort en rekke ulike vurderinger i utredningsarbeidet. Under presenteres særskilt viktige tema og de vurderingene som ligger til grunn for utkastet til konseptutredning:

Å skille ut eller ikke skille ut KS digitale fellestjenester

Det er vurdert som hensiktsmessig å skille ut KS digitale fellestjenester som eget selskap fra KS' øvrige virksomhet. Dette er grunnlagt i behovet for å bidra til økt gjennomføringskraft, samt å gi

tjenesteområdet mer dedikert styringsmessig oppmerksomhet gitt tjenesteområdets virksomhetskritiske karakter for landets kommuner og fylkeskommuner. Det er også ønskelig at KS digitale fellestjenester skal få et enda sterkere strategisk fokus enn det får som en avdeling blant mange i KS, der de øvrige har en ganske annen innretning. Det er også behov for å styrke medlemmenes strategiske eierskap til arbeidet. Samtidig henger KS' rolle som utviklingspartner og interessepolitisk arbeid tett sammen med utviklingsarbeidet, slik at det også i fortsettelsen må tilrettelegges for et tett samspill mellom KS og KS digitale fellestjenester.

Selskapsform

Ulike selskapsformer er vurdert, blant annet aksjeselskap, interkommunalt selskap, samvirke og stiftelse. Det anbefales at selskapet organiseres som et aksjeselskap. Dette er grunnlagt i både juridiske og styringsmessige forhold. Aksjeselskap vurderes blant annet som en selskapsform som legger til rette for kontroll og stabilitet over tid. Selskapsformen har en etablert rettspraksis, er kjent for medlemmene og anses å være fleksibel. Aksjeselskapet må også være ikke-kommersiell, i betydningen at det ikke kan ha til hensikt å konkurrere i markedet. Dette begrunnes ut fra lovverk knyttet til statsstøtte og andre hensyn.

Eiere

Ulike eieralternativer er vurdert. Overordnet sett anbefales det at kun kommunal sektor (KS og/eller kommuner og fylkeskommuner) bør være eiere. Dette er begrunnet ut fra både styringsmessige og juridiske forhold (utvidet egenregi).

Det vurderes som lite hensiktsmessig at kommuner og fylkeskommuner eier KS digitale fellestjenester uten KS. Dette ut fra KS' samordningsrolle og oppdrag på digitaliseringsområdet.

Vi står da igjen med to hovedalternativer: det ene med KS som eneeier, men med sterk formell medlemsinnflytelse over selskapet, og det andre med KS som eier sammen med kommuner og fylkeskommuner.

To modeller for eierstyring og selskapsledelse

De to modellene er beskrevet og drøftet relativt detaljert i utredningen. Både behovet for styrbarhet og behovet for å ivareta kriteriene for utvidet egenregi må ivaretas. Dette tilsier at det er nødvendig å etablere supplerende organer til den ordinære styringen gjennom generalforsamling og styret for virksomheten. Det er vist til hvilke organer som bør benyttes og eventuelt settes opp, samt hvordan disse skal understøttes av styrende dokumenter. Med bakgrunn i opptegnede modeller er ulike argumentasjon for hver av modellene identifisert:

Eiermodell A (KS, kommuner og fylkeskommuner som eiere) kan muligvis bidra til større delaktighet og ansvar i eieroppfølgingen fra kommuner og fylkeskommuner. Det kan bidra til større økonomisk medansvar for selskapet fra kommunenes side og sannsynligvis også noe mer formell trygghet knyttet til formalkravene for utvidet egenregi. Samtidig vurderes styrbarheten knyttet til et stort antall eiere å være utfordrende, noe som igjen kan redusere opplevd innflytelse. Også selve etableringsprosessen anses å være krevende.

Eiermodell B (KS som eneeier) innebærer sannsynligvis en enklere og mer styrbar modell enn eiermodell A. Den vil sannsynligvis også være enklere med tanke på etablering og eventuell avvikling eller endring (dersom det skulle bli aktuelt i framtiden). Disse vurderingene fikk nærmest entydig støtte fra kommuner og fylkeskommuner i innspillsrunden i februar og mars 2022. Samtidig er denne modellen muligens noe mer rettslig usikker med hensyn til kravene om utvidet egenregi enn modell A. Her må det derfor etableres kompenserende styringsmekanismer for å sikre medlemmenes direkte innflytelse over selskapet (kontrollkriteriet).

Avgjørende for begge alternativene er hensynet til kravet om utvidet egenregi. Hvorvidt egenregiinntaket er oppfylt, avhenger av om oppdragsgiverne har tilstrekkelig kontroll over tjenestetilbyderen. Dette er delvis rettslig upløyd mark, da det er uvanlig med så mange oppdragsgivere som i dette tilfellet. Dermed er begge de aktuelle eiermodellene forbundet med en viss rettslig usikkerhet. Vår juridiske utredning tilsier at begge modellene er forsvarlige gitt visse kompenserende grep. Modell A framstår som noe tryggere enn B, men har andre utfordringer.

Medlemmene har i medlemsmøter og innspill vært svært tydelige på at et framtidig selskap bør være heleid av KS (alternativ B). Med bakgrunn i medlemmenes innspill foreslås det i denne utredningen at videre planlegging skjer basert på alternativ B.

I våre naboland har man i Sverige valgt et felleseid selskap mellom regioner, kommuner og KS søsterorganisasjon SKR som majoritetsaksjonær. I Danmark har man etablert et selskap heleid av kommunenes organisasjon KL.

Det er altså flere måter dette kan løses på, der ulike forhold som juridiske, styringsmessige og organisatoriske forhold må avveies. Et alternativ kan være å starte med alternativ B og vurdere overgang til alternativ A på et senere tidspunkt når selskapet er mer innarbeidet som aktør og modeller for behovsstyring og eierstyring er bedre utviklet.

Andre forhold som er belyst

Utredningen synliggjør en rekke andre forhold som oppleves som vesentlige for ulike interessentgrupper:

Selskapets innhold og strategiske utgangspunkt drøftes og belyses. Det anbefales å ta utgangspunkt i dagens innhold og å la eventuelle endringer i strategisk posisjon være en del av framtidige eierstyringsprosesser. Innledende avklaringer knyttet til finansiering gjøres også.

Forholdet til andre selskap som Vigo IKS, Felles kommunal journal interim A/S og Kommune-CSIRT beskrives. Relasjoner til viktige aktører som regionale digitaliseringssamarbeid, IKT-driftsselskaper m.fl. belyses også i utredningen. Det understrekes at virksomheten til KS digitale fellestjenester kun utgjør en liten del av det samlede IKT-utfordringsbildet for kommunal sektor. Særlig oppleves kompleksiteten rundt IKT-drift som sårbart og krevende trusselbildet for digital sikkerhet. Vi anbefaler derfor at KS i 2022 tar initiativ til en utredning om hvordan det samlede utfordringsbildet best kan ivaretas i framtiden. Her bør det særskilt ses på hvilke oppgaver som fortsatt bør løses lokalt, og hvilke oppgaver som heller bør løses gjennom samarbeid på regionalt og nasjonalt nivå.

Behovsstyring

Behovsstyringsprosessen knyttet til selskapets virksomhet står svært sentralt og relaterer seg til spørsmålet om hvordan man sikrer kommuner og fylkeskommuner eierskap til og innflytelse over utviklingsarbeidet og prioriteringene hos KS digitale fellestjenester (DIF) som felles tjenestetilbyder. Behovet for å styrke medlemmenes eierskap til disse aktivitetene – uavhengig av organisering – har vært et klart uttrykt behov og er også viktig med hensyn til kriteriene for utvidet egenregi. I utredningen framstilles både dagens og forslag til framtidige prosesser. Det anbefales en behovsstyringsprosess som tilrettelegger for en tettere medlemsforankring, samtidig som selskapets autonomi ivaretas. Gode samspillmodeller må videreutvikles i planleggingsfasen av arbeidet.

1.4 Om utredningsprosessen

Som grunnlag for utredningen er viktige behov, strategiske føringer og rammebetingelser identifisert. Dette ble gjort sammen med en rekke ulike medlemsorganer 2020–2021. Høsten 2021 og vinteren

2022 er det i vesentlig grad jobbet med å utvikle konkrete modeller, å drøfte og forankre disse med medlemmene og å kvalitetssikre disse juridisk.

1.5 Konklusjon og veien videre

Utredningen konkluderer med å anbefale at dagens KS digitale fellestjenester i KS bør etableres som et ikke-kommersielt aksjeselskap eid av KS. Anbefalingene bygger for øvrig på forhold redegjort for over.

Denne konseptutredningen fremmes for behandling i hovedstyret i KS 19. mai 2022. Etter vedtaket vil KS arbeide videre med å planlegge hvordan framtidig organisering kan etableres.

Parallelt med- og koordinert med videre planlegging av et selskap for KS digitale fellestjenester vil det være et behov for juridisk støtte og kvalitetssikring av prosessen.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn og kontekst

Kommunal sektor har lenge sett verdien av å opptre mer samordnet på digitaliseringsområdet, blant annet for å oppnå bedre ressursutnyttelse og for å kunne utvikle nye digitale verktøy og tjenester som i større grad legger brukernes behov til grunn. Dette var bakgrunnen for etableringen av KommIT-programmet i 2013, som la grunnlaget for de første digitale fellestjenestene i kommunal sektor. SvarUt, KS Læring og prosjektet for eByggesak så dagens lys i løpet av programmets tre år. I takt med disses vekst, men ikke minst etter igangsetting av en rekke nye initiativ, har også KS' rolle på digitaliseringsområdet blitt større.

I kjølvannet av KommIT-programmet, og etter et par års aktiv medlemsdialog, vedtok Landstinget 12. februar 2020, som del av de nye vedtektene, at medlemskap i KS omfatter nasjonalt arbeid med digitalisering. I tillegg behandlet Landstinget en egen sak om KS' oppgaver på digitaliseringsområdet og fattet følgende vedtak:

“For å understøtte behovet for samordning og økt gjennomføringskraft i digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor, skal KS:

- 1. ivareta og videreutvikle samordnings- og samstyringsstrukturen for digitalisering og smart bruk av teknologi i kommunal sektor i samarbeid med regionale digitaliseringsnettverk.*
- 2. representere sektoren og dens interesser overfor staten og andre nasjonale aktører, og oppnevne sektorens representanter til råd, utvalg og nasjonale prosjekter innen digitalisering.*
- 3. være en pådriver for digital kompetanse, utvikling og utbredelse av sammenhengende tjenester og felles kommunale løsninger og komponenter i tett samarbeid med ressurser hos medlemmene og regionale digitaliseringsnettverk, og støtte opp om prosjekter som er strategisk viktige for kommunene.*
- 4. i samspill med medlemmene være en pådriver for utvikling av digitaliseringsvennlig regelverk og premissleverandør for utvikling av felles standarder og virksomhetsarkitektur for kommunal sektor.”*

Samordningen har blitt sterkere både på strategisk nivå, i form av felles posisjoner i samhandling med staten og etablering av digitaliseringsstrategien Én digital offentlig sektor, og på teknisk nivå ved at flere og flere kommuner og fylkeskommuner har tatt i bruk de samme fellestjenestene.

Denne rapporten ser særlig på den framtidige organiseringen av de digitale fellestjenestene som KS i dag leverer til medlemmene. Her i innledningen vil det imidlertid også brukes en del plass på hvilken kontekst KS digitale fellestjenester opererer i, som bakteppe for og forståelse for det samlede arbeidet med digitalisering i kommunal sektor.

2.2 Kontekst – KS' samordnende og interessepolitiske rolle innen digitalisering

KS har siden landstingsvedtaket vesentlig styrket de strategiske og operative ressursene for å ivareta Landstingets oppdrag. Dette både gjennom prioritering innen egne rammer, ressurser finansiert av DigiFin og tjenestepriser fra medlemmene – samt innsats finansiert gjennom statlige tilskudd. KS' rolle og oppgaver på digitaliseringsområdet kan deles inn i de fire vedtakspunktene presentert over. Status i arbeidet med oppfølgingen er omtalt på overordnet nivå.

A. Ansvar for koordinering og samordning

KS har i samarbeid med medlemmene etablert en rekke råd og utvalg som skal bidra til koordinering og samordning på digitaliseringsområdet i kommunal sektor. Den strategiske samordningen foregår i dag hovedsakelig gjennom det som kalles samstyingsstrukturen for digitalisering (i kommunal sektor). Denne består av medlemsutvalg på ulike nivåer: KommIT-rådet (kommune- og fylkesdirektører), digitaliseringsutvalget (digitaliseringssjefer), fag- og prioriteringsutvalg (fageksperter og tjenesteleder, eks. fag og prioriteringsutvalg eHelse) og fagråd for henholdsvis IKT-arkitektur og informasjonssikkerhet og personvern (fageksperter). Disse gir KS råd og retning i en rekke saker, alt fra hvilke nye fellesprosjekter kommunal sektor skal gjennomføre til interessepolitiske saker og utforming av veiledere og retningslinjer.

Landstingsvedtaket forutsatte at KS' oppdrag skulle løses i tett samarbeid med regionale digitaliseringsnettverk. Disse har en viktig oppgave både med å bidra til erfaringsdeling og utbredelse av felles løsninger – men også til å forankre det samlede arbeidet lokalt og regionalt og gi råd inn til det nasjonale arbeidet.

KS har, sammen med medlemmene gjennom 2020 og 2021, jobbet aktivt både med etablering og utvikling av regionale digitaliseringsnettverk, men ikke minst med samarbeidet dem imellom. KS har en koordinerende rolle i hvordan nettverkene mobiliserer kreftene og utnytter ressursene i forbindelse med utvikling og å ta i bruk nye digitale løsninger og tjenester. KS jobber også for å etablere gode modeller for deling av informasjon og kunnskap om det nasjonale arbeidet til digitaliseringsnettverkene.

I takt med at de regionale digitaliseringsnettverkene har utviklet seg, har omfanget og båndene til den nasjonale samstyingsstrukturen også blitt sterkere. Mandatene til [digitaliseringsutvalget](#) og [fagrådene](#) ble revidert i 2020 og 2021 for bedre å ivareta regional representasjon. Mandatet til [KommIT-rådet](#) ble allerede i 2019 endret for å sikre bedre representativitet rundt oppnevning og på nytt i 2020, blant annet for å sikre representasjon fra en mindre kommune.

Det fylkeskommunale kollegiet for HR og IKT/digitalisering og de regionale digitaliseringsnettverkene bidrar til økt kompetanse og kapasitet og bidrar som del av samstyingsmodellen til en helt nødvendig forankring av det nasjonale arbeidet. Det er en ambisjon at dette skal bidra til raskere å kunne identifisere utviklingsbehov som bør løses nasjonalt. Det ligger også et stort potensial i å dele erfaringer og beste praksis ved innføring av nasjonale fellesløsninger.

B. Representere og ivareta sektorens interesser overfor staten og andre nasjonale aktører

For å nå målet om én digital offentlig sektor og mer sammenhengende tjenester er det avgjørende med et tett og godt samarbeid mellom statlig og kommunal sektor. KS fremmer og representerer kommunal sektors interesser i det nasjonale digitaliseringsarbeidet og understøtter realiseringen av digitaliseringsstrategien «En digital offentlig sektor» i samarbeid med medlemmene.

I kjølvannet av digitaliseringsstrategien og landstingsvedtaket har det blitt tatt en rekke grep som styrker kommunesektorens innflytelse på statens digitaliseringsarbeid og samspillet mellom aktørene. KS har inngått samarbeidsavtaler med Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) om oppfølging av digitaliseringsstrategien, Digitaliseringsdirektoratet (Digdir), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og Kartverket om felles digitaliseringsarbeid, blant annet realisering av digitaliseringsstrategien. Samarbeidsavtaler med NAV og Direktoratet for e-helse er på trappene. Det er også etablert to samarbeidsavtaler med Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) om henholdsvis utbredelse og innføring av e-helse-løsninger, og én omkring arbeidet med felles kommunal journal. Det gjennomføres årlige konsultasjonsmøter om digitalisering mellom KS og regjeringen på politisk nivå, både bilateralt med KDD og et fellesmøte med politisk ledelse i syv departementer. I tillegg blir det gjennomført særsmøter ved behov, ikke minst har det vært tett kontakt med Helse- og omsorgsdepartementet med politiske konsultasjoner om ulike problemstillinger. KS har i tillegg

løpende administrativ dialog både på departementsnivå og med en rekke statlige etater om digitaliseringsarbeidet.

Krav KS og KDD har samarbeidet om å etablere for å involvere kommunal sektor og følge samstyringsprinsippene, ble i januar 2022 tatt inn i [regjeringens digitaliseringsrundskriv](#). Digitaliseringsrundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter.

KS har også en viktig rolle i å tilrettelegge arbeidet for kommunal sektors representanter i ulike samstyringsorganer og styringsgrupper, eksempelvis samstyringsmodellen for e-helse og råd og utvalg knyttet til Digitaliseringsdirektoratets arbeid med Skate som øverste organ. Det er KS som oppnevner kommunal sektors representanter basert på innspill fra medlemmene.

C. Pådriver for felles kommunale løsninger og komponenter og at disse tas i bruk, og utvikling av digital kompetanse

En konkret form for samordning er at kommunal sektor utvikler og tar i bruk felles løsninger og komponenter. Mange av disse tjenestene er utviklet av KS i tett samspill med medlemmene og leveres i dag av KS digitale fellestjenester. De fleste tjenestene og komponentene tilbys gjennom Fiks-plattformen. Formålet med Fiks-plattformen er et felles rammeverk og struktur for å etablere nasjonale felleskomponenter og tjenester. Dette bidrar til å hjelpe kommuner og fylkeskommuner med å digitalisere sine tjenester raskere og til å øke kvaliteten og informasjonssikkerheten i tjenestene. Fellestjenestene gir lavere kostnader og risiko enn dersom kommuner og fylkeskommuner skulle gjort dette hver for seg. Avdelingens virksomhet og hvordan arbeidet skal organiseres i fremtiden, er sentralt i denne rapporten og omtales nærmere i egne avsnitt nedenfor og i kapittel 3 og 4.

For at kommunal sektor i fellesskap skal kunne utvikle flere digitale fellesløsninger, ble finansieringsordningen DigiFin etablert i 2017/2018. Ordningen gjør det mulig å utvikle bedre digitale tjenester raskere og til en lavere kostnad enn dersom hver kommune eller fylkeskommune skulle gjort dette alene. Ved utgangen av 2021 har over 327 kommuner og 5 fylkeskommuner blitt med i ordningen, og det er gitt støtte til åtte prosjekter på i overkant av 115 millioner kroner. Av dette er ca 61 millioner kroner betalt tilbake til ordningen som per 31.12.21 har 217 millioner kroner disponibelt til å støtte nye prosjekter. KS forvalter ordningen.

En rekke statlige aktører leverer i dag digitale løsninger til kommunal sektor, og flere nye er under utvikling. KS er sammen med medlemmene involvert i disse for å bidra til at løsningene svarer til kommunal sektors behov og gir størst mulig nytte for innbyggere, næringsliv og frivillige som brukere av kommunale tjenester. De største aktørene befinner seg uten tvil innen helse – der både Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Direktoratet for e-helse og Norsk helsenett er viktige samarbeidspartnere for kommunal sektor. Men det skjer også mye på andre områder – både innen kart/geodata, NAV og barnevern. Kommunal sektor har i tillegg prosjekter som utvikler nye løsninger med støtte fra staten, i tillegg til at KS med medlemmer jobber med å gi tilgang til data fra statlige virksomheter som man trenger i sin virksomhetsutøvelse.

En av de viktigste satsingene har vært samarbeidsprosjektet for en stegvis tilnærming til felles kommunal journal (FKJ). FKJ skal bidra til at helsepersonell i kommunene får bedre og mer framtidsrettede journalløsninger som gir enkel og intuitiv tilgang til helhetlige, oppdaterte, relevante og korrekte opplysninger om pasientene. Arbeidet skal sees i tett sammenheng med de nasjonale e-helse-løsningene som Norsk helsenett forvalter. KS har i 2021 etablert et interimselskap for å ivareta samarbeidsprosjektet mellom stat og kommune og selve konkretiseringen av det videre arbeidet med FKJ i tråd med en stegvis innretning for et samordnet digitalt løft fram til KS, nasjonale myndigheter og kommunene kan ta stiling til veien videre.

Kommuner og fylkeskommuner som tar i bruk felles løsninger og komponenter, vil måtte gjøre mange av de samme aktivitetene og potensielt møte på mange av de samme utfordringene. Det kan for eksempel være produksjon av informasjonsmateriell, opplæring av medarbeidere og teknisk oppsett. KS har sammen med medlemmene jobbet aktivt for å styrke arbeidet med utbredelse og spredning av nasjonale og felles kommunale løsninger, og legge til rette for erfaringsdeling og spredning av neste og beste praksis. Dette skjer blant annet i samarbeid med og gjennom regionale digitaliseringsnettverk, [kompetansenettverk for e-helse](#), [velferdsteknologiprogrammet](#), [Skolesec](#) og [Smartbyene](#).

Ikke minst har KS arbeidet for å sikre synergi og sammenheng mellom ulike nettverksstrukturer. Særlig har dette vært viktig på helse-området, der det nå er etablert prinsipper for de ulike nettverkens rolle i utbredelsesarbeidet. De regionale digitaliseringsnettverkene er gitt den sentrale koordinerende rollen for regionale representanter i ulike kompetanse- og samarbeidsnettverk for e-helse.

Gevinstene ved samarbeid og utvikling av felleskomponenter og felles digitale tjenester er store allerede i dag. For eksempel er det beregnet av SvarUt-tjenesten alene sparer kommuner og fylkeskommuner for betydelige beløp (årlig konservativt estimert besparelse på ca. 750 mill. kroner, primært knyttet til porto, papir og arbeidstid). Potensialet knyttet til samarbeid nasjonalt om utvikling av digitale fellestjenester tror vi vil være langt større i årene som kommer.

Et viktig utviklingsområde i fortsettelsen er å styrke arbeidet med utvikling av digital kompetanse og gevinstrealisering, og å se innovasjons- og digitaliseringsarbeidet i enda tettere sammenheng. Dette vil være et satsingsområde de neste par årene.

D. Premissleverandør for virksomhetsarkitektur og standarder, digitaliseringsvennlig regelverk og styrking av samarbeidet innen informasjonssikkerhet

Virksomhetsarkitektur er et viktig virkemiddel for å harmonisere arbeidsprosesser med tilhørende digitale løsninger både mellom ulike fagsektorer, ulike virksomheter og mellom forvaltningsnivåer. For å gi KS faglige råd innen blant annet virksomhetsarkitektur er det etablert et eget fagråd for virksomhetsarkitektur med fagressurser fra kommuner og fylkeskommuner. Fagrådet deltar i prosessen med å kvalitetssikre nye felles prosjekter for kommunal sektor og vurderer løpende behovet for videreutvikling av Fiks-plattformen.

Gjennom tjenester i Fiks-plattformen er en rekke grensesnitt for samhandling internt i og mellom kommunal sektor og statlige virksomheter etablert. Denne type standarder forenkler dialog og samarbeid med leverandører, og kommunene kan tilbys nye tjenester raskere enn hva som ellers ville vært mulig. Ikke minst under pandemien har vi fått demonstrert hvor viktig dette har vært.

KS har i 2021 begynt arbeidet på en felles referansearkitektur for kommunal sektor på e-helseområdet sammen med fagrådet og fagekspertene fra medlemmene. Referansearkitekturen vil gjøre det enklere for kommuner og fylkeskommuner å stille krav til både utvikling, innføring og forvaltning av kommunale e-helseløsninger, og ikke minst være retningsgivende for leverandørenes utvikling av løsninger. Arbeidet med å etablere en referansearkitektur på e-helseområdet vil kunne benyttes som et utgangspunkt for utvidelse mot andre tjenesteområder. Arbeidet med referansearkitektur for kommunal sektor på e-helseområdet må sees i sammenheng med Felles kommunal journal (FKJ).

Fagrådet for informasjonsarkitektur og personvern har i 2021 også satt i gang et arbeid med rammeverk og referansearkitektur innen sikkerhet: Rammeverk for trygg digitalisering (RTD). Dette

rammeverket skal hjelpe kommuner og fylkeskommuner, steg for steg, med å digitalisere på en trygg og sikker måte. Målgruppen for RTD er først og fremst små og mellomstore kommuner, slik at disse har en enkel veiledning og et metodeverk som kan hjelpe dem i hele utviklingsløpet med å digitalisere trygt og sikkert. Som en forlengelse av dette vil de også kunne digitalisere raskere. RTD gir veiledning fra man ønsker å digitalisere en tjeneste, til anskaffelse, til den er implementert, og til forvaltning av tjenesten til «end of life».

Innen fagområdene plan, - bygg- og geodata jobber også KS og medlemmer sammen med statlige aktører og leverandørmarkedet om standardisering. I 2021 ble felles produktspesifikasjon for ePlansak og eByggesak revidert, og denne prøves nå ut i anskaffelser hos medlemmene. For å bedre planlegge, forankre og samarbeide ytterligere innen fagområdene ble det i 2021 påstartet et arbeid med å etablere felles kommunalt veikart for plan,- bygg- og geodataområdet. Veikartet kan på samme måte som felles plan- og rammeverk på e-helseområdet benyttes til planlegging i sektoren, men også forventningsavstemming og som grunnlag enda mer koordinert samarbeid med statlige etater og leverandørmarkedet.

I forbindelse med nye lover og regler på digitaliseringsområdet arbeider KS aktivt for å sikre kommunal sektors interesser. Et eksempel på dette er arbeidet fram mot en egen e-helselov i 2020, som ble trukket samme år, og påfølgende endringer i pasientjournalloven som ble vedtatt i desember 2021. KS var, blant annet gjennom lovmedvirkningsordningen, i løpende dialog med regjeringen og stortingsgruppene for å få gjennomslag for kommunal sektors synspunkter. : Men også arbeidet med å utvikle digitaliseringsvennlig regelverk er en viktig del av KS' arbeid. Vi jobber for eksempel opp mot en rekke ulike departement med å få på plass lovhjemler som sikrer medlemmene smidig tilgang til folkeregisteret og til skatte- og inntektsopplysninger.

2.3 Sektorens øvrige samarbeid om digitalisering

Kommuner og fylkeskommuners samarbeid om digitalisering har økt de siste årene. De nasjonale fellestjenestene levert av KS digitale fellestjenester er viktige for tempoet i digitaliseringsarbeidet og for utvikling av felles standarder. Fellestjenesten vil ikke minst bidra til å redusere fragmenteringen i IKT-utviklingen og legge til rette for bedre samhandling. Disse fellestjenestene utgjør imidlertid bare en liten bit av det samlede IKT-feltet og utfordringsbildet lokalt og regionalt.

Lenge har man hatt lokale og dels regionale IKT-samarbeid for drift og forvaltning av infrastruktur og fagsystemer. Noen av disse har også utviklingsroller for sine eiere.

Alle fylkeskommunene deltar dessuten i et driftssamarbeid som omfatter fagsystemer innen både oppvekstsektoren og samferdselssektoren (Vigo IKS), og som på sikt kan utvides. Alle fylkeskommunene deltar også i kollegiet for HR og IKT/digitalisering.

De siste årene, særlig forsert i 2021, har de aller fleste kommuner og fylkeskommuner organisert ytterligere samarbeid i regionale digitaliseringsnettverk. Disse drifter ikke fagsystemer, men er i større grad å forstå som strategiske nettverk for å samarbeide og bruke felles kompetanse. Arbeidet er nærmere omtalt i foregående avsnitt og gjentas ikke her.

Kommunenes samarbeid om digitalisering har altså forskjellige former og formål. Økt digitalisering, mer avanserte og sammensatte tjenester, økt digitalt trusselbilde, konsolidering og nye leveransemodeller i leverandørmarkedet er faktorer som gjør at sektoren i årene som kommer kontinuerlig må vurdere hvordan man best kan samarbeide for å møte felles utfordringer. Medlemmer har tatt til orde for å etablere en felles strategisk tilnærming i sektoren for hvordan fremtiden kan møtes, ikke minst hva gjelder den betydelige oppgaven med drift og forvaltning av floraen av fagsystemer og løsninger. Dette kan gjøre det tydeligere hva man bør samarbeide om nasjonalt, regionalt og lokalt. I denne utredningen har det derfor vært viktig for KS å ta høyde for at

framtidig organisering legger til rette for at KS digitale fellestjenester kan håndtere nye oppgaver dersom sektoren skulle finne det ønskelig og formålstjenlig. Det vurderes uansett som hensiktsmessig at KS snarest igangsetter et utredningsarbeid for at sektoren sammen vurderer den framtidige totale understøttelsen av IKT-utfordringene i sektoren. Dette ble også understøttet i medlemsrunden februar og mars 2022.

2.4 Introduksjon til KS digitale fellestjenester (DIF)

KS digitale fellestjenester er en avdeling som ligger under FID (Forskning, innovasjon og digitalisering) i KS og er en operasjonell tjenestetilbyder som leverer stadig flere løsninger til kommuner og fylkeskommuner.¹

Siden den spede starten og lanseringen av den første tjenesten i 2012 har tjenesteomfanget og omsetningen hatt en formidabel vekst. Utviklingsarbeid har skjedd i tett samspill med fagkompetanse hos medlemmene. Alle kommuner og fylkeskommuner bruker i dag én eller flere tjenester fra KS DIF.

Sentralt i KS digitale fellestjenesters virksomhet står Fiks-plattformen som danner en felles infrastruktur og arkitekturstandard som blant annet forenkler kommunikasjonen og samarbeidet mellom statlig og kommunal sektor. Dette har vært medvirkende til at Fiks-plattformen i digitaliseringsstrategien *Én digital offentlig sektor* omtales som del av det nasjonale økosystemet for digital samhandling. Under pandemien var dette avgjørende. Fiks-plattformen gjorde at en raskt kunne utvikle og ta i bruk viktige tjenester for kommuner og mellom kommuner og statlig forvaltning. Eksempler på dette er innbyggertjenesten for digital søknad om sosialhjelp, nasjonal portal for bekymringsmeldinger til barnevernet, Fiks smittesporing, Fiks klinikermelding, Fiks prøvesvar, Fiks innreise, Fiks vaksine og Fiks folkeregister. Når det skal gjennomføres fellesprosjekter i kommunal sektor, vurderes alltid bruk av blant annet FIKS-plattformen levert av KS digitale fellestjenester. Løsningene har på kort tid blitt tatt i bruk av et stort antall kommuner. Avgjørende er at alle tjenester er tilrettelagt for å kunne tas i bruk av alle kommuner, uavhengig av digital modenhet.

En annen svært viktig funksjon er at Fiks-plattformen gir fagsystemleverandørene et felles rammeverk i arbeidet med løsningsutvikling for kommunene. Dette gjør det enklere for leverandørmarkedet å tilpasse løsningene til nye kommuner fordi det er etablert felles grensesnitt som kan gjenbrukes mellom kommuner. Bransjeorganisasjoner er derfor positive til- og opptatt av at kommunal sektor har etablert felles standarder og infrastruktur de kan forholde seg til. I dag er mer enn 80 leverandører og 160 fagsystemer fra privat sektor koblet til Fiks-plattformen. DIF tilbyr i tillegg enkelte fagsystemer utfra særskilt begrunnelse.

DIFs tjenester er primært rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Interkommunale selskaper og statlige virksomheter benytter enkelte tjenester på Fiks-plattformen. Pris settes i samsvar med selvkostprinsippet.² KS, Digifin-ordningen, statlige tilskudd fra fagetater og skjønnsmidler har vært de viktigste kildene for å dekke selve utviklingskostnaden for nye tjenester.³

Tjenestene på Fiks-plattformen er ulike med tanke på kompleksitet og bruksområde. Brukerstøtten i DIF ivaretar alle tjenester på Fiks-plattformen⁴ og følger opp hendelser meldt fra kommunene og

¹ KS digitale fellestjenester ledes av en avdelingsdirektør under området Forskning, innovasjon og digitalisering (FID). Områdedirektør for FID rapporterer til administrerende direktør i KS.

² <https://portal.fiks.ks.no/fiks/avtalen/>

³ <https://www.ks.no/digifin>

⁴ Noen løsninger har tidligere vært driftet uavhengig av Fiks-plattformen.

driftsleverandør. Brukermedvirkning skjer systematisk.⁵ Drift av infrastruktur ivaretas av en driftsleverandør.

Avdelingens medarbeidere bidrar, i tillegg til den operative leverandørfunksjonen, også inn i strategisk utviklingsarbeid og interessepolitisk arbeid knyttet til felleskomponentene i offentlig sektor. Omsetningen for DIF har over få år økt betydelig, fra 5 millioner kroner i 2015 til 19 millioner i 2019, til budsjettert nær 70 millioner kroner i 2022.

2.5 Alternativ organisering av KS digitale fellestjenester

Landstinget i KS behandlet i 2020 en egen sak omkring KS' oppdrag på digitaliseringsområdet. I saken framgår det at KS skal sørge for at felles løsninger og komponenter forvaltes, driftes og videreutvikles på en profesjonell, kostnadseffektiv og sikker måte, samt at KS skal utvikle og etablere den organisatoriske strukturen som best mulig understøtter dette.⁶ Tiltak for å følge opp dette er forankret i mål i langtidsstrategien for KS i perioden 2020–2023, vedtatt av KS' landsstyre.

Utvikling, leveranse og forvaltning av operative, virksomhetskritiske tjenester for medlemmene er en annen rolle enn KS' tradisjonelle roller innen interessepolitikk, arbeidsgiverfeltet og som strategisk utviklingspartner. Selv om en effektiv leverandørfunksjon av digitale fellestjenester henger sammen med rollene som strategisk utviklingspartner og interessepolitisk aktør (innen digitaliseringsområdet), er det andre forhold som taler for en annen organisering av KS digitale fellestjenester.

For det første er det behov for en styring som møter økt omfang og kritikalitet i tjenestene som utvikles og leveres. Gitt tjenestenes virksomhetskritiske karakter for medlemmene, må det være et robust regime for styring og kontroll, risikovurdert oppfølging og tilsyn av virksomheten. Dagens organisering, der DIF inngår som avdeling i KS, gjør et slikt særskilt styringsregime krevende å tilrettelegge for. Dette siden oppgavene skiller seg betydelig fra de øvrige linjeoppgavene i KS. For det andre må ny organisering vie DIF tilstrekkelig strategisk og styringsmessig oppmerksomhet. KS er politisk styrt av lokale og regionale folkevalgte, og KS prioriterer rollene som arbeidsgiverorganisasjon, interessepolitisk aktør og utviklingspartner. Tjenestetilbyderrollen er ikke sammenfallende med disse tre prioriterte rollene – selv om den er en viktig støttefunksjon for KS' rolle som utviklingspartner og interessepolitisk aktør innen digitalisering. Mangel på rom for å gi tjenestetilbyderfunksjonen tilstrekkelig strategisk og styringsmessig oppmerksomhet fra KS' styrende organer er utfordrende, og denne utfordringen øker etter hvert som DIF utgjør en stadig større del av virksomheten til KS.

I 2019 igangsatte KS derfor et utredningsarbeid for å vurdere om en annen juridisk struktur, eventuelt selskapsetablering, ville være hensiktsmessig for de oppgavene som i dag ligger til avdelingen. Mandatet for arbeidet med å vurdere en annen organisering av DIF ble gitt 29.10.2019 av administrerende direktør i KS. Innledende vurderinger for utredningsarbeidet ble igangsatt 2019. Utredningsaktiviteter startet i 2020, men grunnet ulike forhold, blant annet korona-håndteringen, ble arbeidet først intensivert fra 2021.

Underveis i utredningsarbeidet har KS' hovedstyre, KS' fylkesstyrer, regionale og nasjonalt kommunedirektørutvalg, fylkeskommunal kollegiestruktur, kommunesektorens samstyringsmodell for digitalisering (KommlIT-rådet, Digitaliseringsutvalget (DU), digitaliseringsnettverk m.fl. vært sterkt

⁵ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/fiks-plattformen/tjenster-pa-fiks-plattformen/>

⁶ <http://opengov.cloudapp.net/Meetings/KS/Meetings/Details/985929?agendaItemId=242798> .

involvert. Prosessen så langt har tydeliggjort viktige tema. Disse ligger til grunn for denne konseptutredningen.

2.6 Organisering og tilnærming

Prosjektet har siden forarbeidene i 2019 blitt løpende forankret i KommIT-rådet og sentralt KDU som strategisk rådgivende organ til KS. Prosjekteier rapporterer til administrerende direktør i KS. Grunnet pandemisituasjonen og andre forhold hadde arbeidet liten framdrift i 2020 og ble i praksis gjenopptatt med ny organisering i 2021.

Arbeidet er organisert som et prosjekt, og det er etablert en prosjektorganisasjon i KS med områdedirektør Kristin Weidemann Wieland som prosjekteier på vegne av administrerende direktør. KommIT-rådet har vært løpende konsultert, og har i tillegg utpekt en egen referansegruppe som har vært benyttet for mer inngående drøftinger.

Interessenter i arbeidet er identifisert og har blitt benyttet systematisk for å belyse både behov og relevante faglige perspektiver i utredningsarbeidet. Medlemmene er den viktigste interessentgruppen, men selvsagt også medarbeiderne i DIF og alle som samhandler med dem internt og eksternt. Kommunesektorens behov må ligge til grunn for de løsningene som anbefales. Medlemmene er involvert i omfattende grad og er informert via ulike kanaler underveis i utredningsarbeidet. KS som organisasjon, statlige organer, interesseorganisasjoner, leverandører m.fl. er andre viktige interessentgrupper i prosjektet som er informert og/eller involvert.

Prosjektet er styrt i henhold til prosjektveiviseren. Denne rapporten er utkast til sluttproduktet fra konseptfasen (første fase). Etter høringsprosessen er planen at rapporten med anbefaling til konseptvalg legges fram for KS' hovedstyre til beslutning. Basert på veivalget i konseptfasen planlegges etablering av nye DIF (i planleggingsfasen) før selve gjennomføringen effektueres i gjennomføringsfasen og arbeidet overleveres til ny linje (etablering av ny organisasjon og styringslinjer).

3 Føringer for konseptutredningen

Føringer for framtidig organisering av DIF er identifisert gjennom utredningsprosessen. Føringene kategoriseres i "A. Behov", "B. Strategiske mål / leveranseområder for KS digitale fellestjenester" og "C. Rammevilkår". Med utgangspunkt i føringene formuleres krav som må ivaretas ved framtidig modell for DIF. Kravene er enten må- eller bør-krav.

3.1 Medlemmenes behov (A)

Ved valg av løsning for framtidig organisering og styring av DIF er det avgjørende å ha en god oversikt over de viktigste interessentenes behov. Medlemmenes behov er identifisert gjennom involvering av medlemmene i 2020 og 2021.

3.1.1 Gjennomgående behov som må ivaretas i forslag til organisering i framtiden
Sentrale behov (forankret i hovedstyret 21.06.2021) oppsummeres i følgende tolv punkter, satt opp i prioritert rekkefølge:

1. Behovsstyring

Arbeidet med digitale fellestjenester må være godt forankret i medlemmenes behov gjennom åpne og sømløse prosesser for prioritering og utvikling av nye prosjekter. Fortsatt bruk av KS' samstyringsstruktur for digitalisering, i tett samarbeid med regionale digitaliseringsnettverk, vurderes blant annet som hensiktsmessig.

2. Eierstyring ved eventuell selskapsetablering

Ved en eventuell selskapsetablering må det etableres en eierstyring som sikrer strategisk kontroll over selskapet og effektive og ryddige eierstyringsprosesser.

3. God rolle-/ansvarsavklaring mellom KS og eventuelt selskap og andre aktører/konstellasjoner hos medlemmene og staten

Dersom det etableres et selskap, vil det være viktig å tydelig definere roller til henholdsvis selskap og KS på digitaliseringsområdet og i de ulike prosessene som skal ivaretas. Dette må, så langt som mulig, skje før ny organisering etableres. I tillegg må roller for ny organisasjon og KS i relasjon til kommuner, fylkeskommuner, regionale digitaliseringsnettverk, statlige organer og andre samarbeidspartnere gås opp. Dette er viktig for at KS og DIF skal beholde og videreutvikle disse relasjonene.

4. Ivareta synergier mellom KS digitale fellestjenester og KS som interessepolitisk aktør og utviklingspartner

Det er ønskelig å ivareta synergier som i dag oppstår i grensesnittet mellom DIF og KS' arbeid med utvikling og interessepolitikk. DIFs bidrag er viktige for at vurderingene skal være helhetlige, og det er avgjørende også for tjenestetilbyderens muligheter til å lykkes. Det vurderes som avgjørende at dette ivaretas like sømløst som i dag. Felles lederarenaer og fortsatt bruk av KS' samstyringsstruktur / regionale digitaliseringsnettverk vurderes blant annet som hensiktsmessig i denne sammenheng.

5. Profesjonell selskapsstyring

Det er et behov for å etablere en (selskaps)styring og kompetansekrav for ulike styringsnivåer som over tid sikrer en god ivaretagelse av driften for de oppgavene som ligger til DIF.

6. Et velfungerende leverandørmarked og avklarte relasjoner til markedet

Det er ønskelig at ny organisering og styring av DIF bidrar til å skape et enda bedre leverandørmarked for relevante løsninger til kommuner og fylkeskommuner, samt avklarte relasjoner til markedet.

7. Selskapsformer og eierstruktur

Det må velges selskapsform og en eierstruktur som samlet sett er hensiktsmessig med tanke på juridiske krav og en best mulig utvikling for medlemmene. I medlemsdialogen har det framkommet et ønske om gjenbruk av KS' organer i styringen av DIF.

8. Godt samarbeid mellom stat og kommune

Det er også framover i kommunesektorens interesse å ha et godt samarbeid med staten for at sektoren skal kunne få tidlig og tilstrekkelig innflytelse over statlig utviklingsarbeid på fellestjenester og nyttiggjøre seg tilgjengelig data og nasjonale felleskomponenter på en hensiktsmessig måte.

9. Relasjon mellom DigiFin og eventuelt selskap

Kommunene har behov for et avklart forhold mellom DigiFin-midlene og framtidig organisasjon. Myndighet og rammer for bruk av midlene må defineres tydelig.

10. Akseptabel inngangsbillett til eventuell selskapsetablering

Inngangsbilletten til en eventuell selskapsetablering må ikke oppleves som en stor terskel for medlemmene. Erfaringene fra nabolandene som har etablert lignende selskap, viser at dette er viktig.

11. Finansieringsmodell for utvikling, drift og forvaltning av tjenestene

Finansieringsmodellen må oppleves som legitim og transparent, og den må være hensiktsmessig for selskapet og kundene.

12. Regnskapsmessig skille mellom KS' arbeid med utvikling og interessepolitikk og arbeidet med utvikling og forvaltning av KS digitale fellestjenester

Det er ønskelig med et tydelig regnskapsmessig skille mellom økonomiene knyttet til KS' arbeid innen interessepolitikk og utviklingspartner, versus tjenestetilbyderfunksjonen.

3.1.2 Ulikheter i behov mellom kommuner og fylkeskommuner

Kommuner og fylkeskommuner har ulike ansvarsområder. I dag er flere digitale fellestjenester utviklet for kommuner enn for fylkeskommuner, noe som primært har bakgrunn i kommunenes sentrale rolle som tjenesteprodusent. Omfanget av for eksempel innbyggertjenester vil også framover være større for kommuner enn for fylkeskommuner. Fellestjenester som for eksempel SvarUt og Fiks Folkeregister er tatt i bruk også av fylkeskommuner.

3.1.3 Spesifikke behov for ulike kategorier kommuner

Det er ulikheter mellom ulike typer kommuner. Den viktigste dimensjonen er størrelsen på kommunene. Store kommuner har i større grad enn mindre kommuner anledning til å oppnå storskala-relaterte gevinster (økonomi), mens mindre kommuner i større grad oppnår gevinster i form av kvalitet. Samtidig er det et viktig mål for DIF i dag at tjenestene skal være egnet for alle kommunene, uavhengig av størrelse, siden det er basistjenester knyttet til kommunale tjenester. Erfaringene er da også at de aller fleste tjenestene tas i bruk uavhengig av størrelse på kommuneorganisasjonen.

3.2 Strategiske mål og leveranseområder for KS digitale fellestjenester (B)

«En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025»⁷ har satt ambisjoner for kommunal sektor som KS DIF må understøtte. Landstinget fattet i 2020 vedtak som utdyper KS' rolle på digitaliseringsområdet (se over).

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

Hvor er det et vesentlig gevinstpotensial ved å gjøre ting i fellesskap nasjonalt framfor hver for seg, og hvilke produkter bør DIF tilby? Med bakgrunn i de erfaringer KS har fra samspillet innad i kommunal sektor, med leverandørmarkedet og med det nasjonale økosystemet for digitalisering, er det særlig innen fire områder DIF i stadig større grad tar og sannsynligvis også framover vil ta en rolle:

3.2.1 Fire sentraler områder for DIF

Overføre data

Kommunal sektor har behov for å dele data med både innbyggere og andre offentlige aktører. Det er flere fordeler ved å løse dette i fellesskap. For det første er det effektivt å gjøre det sammen, framfor hver for seg. For det andre oppnår vi en standardisering på tvers av fagsystemene som forenkler delingen av data og bidrar til mer sammenhengende tjenester. Med etablering av sammenhengende tjenester er det en forutsetning at kommunal sektor har gode mekanismer for utveksling av data med samarbeidsaktørene.

Tilgjengeliggjøring av data

Kommunal sektor har behov for tilgang til en rekke statlige registre. Det at KS nasjonalt inngår avtaler om slik tilgang med statlige aktører er svært effektiviserende for kommunene, i tillegg til at KS ivaretar kommunenes behov for å videreutvikle funksjonalitet og tilganger til nye data. Data fra nasjonale kilder som folkeregisteret tilgjengeliggjøres i dag for kommuner og fylkeskommuner med et avklart grensesnitt til kommunenes/fylkeskommunenes fagsystemer.

Innbyggertjenester

Kommunal sektor har behov for gode grensesnittløsninger mot innbyggere bosatt i egen og i andre kommuner som er standardiserte på tvers av kommunegrenser. KS har utviklet noen tjenester som er rettet direkte mot innbyggerne, for eksempel søknad om økonomisk sosialhjelp (DigiSos), rammeverk for innbyggerportal (MinSide) og portal for bekymringsmelding til barnevernet. Også her har det, av hensyn til effektivitet, vært fornuftig å forene kreftene framfor å gjøre det hver for seg. I tillegg får man en mer likeverdig tjeneste på tvers av kommunegrensene, noe som innbyggere og særlig næringslivet er tjent med. At dette gjøres mest mulig i fellesskap vil i praksis være avgjørende for å realisere ambisjonene i "Én digital offentlig sektor" der innbygger ikke skal behøve å forholde seg til kunnskap om forvaltningens grenser.

Fagsystemer

Primært er det kommersielle leverandører som står for utviklingen av fagsystemer for kommunal sektor. Kommunal sektor kan imidlertid noen ganger ha behov for at DIF utvikler og leverer fagsystemer. Grunnet markedssvikt i enkelte nisjer – samt der hvor samarbeid om innhold og "plattformegenskaper" har vært vesentlig (KS Læring), har DIF, etter henstilling fra medlemmer, påtatt seg å utvikle utvalgte fagsystemer. Utvikling av fagsystemer vil framover utgjøre en begrenset del av DIFs arbeidsområde og må sees på som unntak fra kjernevirksomheten. Dersom det oppleves som nødvendig med nasjonale fagsystemløsninger, er DIF et verktøy som kan benyttes.

3.2.2 Rammeverk for digital samhandling og DIFs rolle

Digitaliseringsdirektoratet forvalter Rammeverk for digital samhandling basert på European Interoperability Framework (EIF) sin lagmodell som deler samhandling inn i fire tema:

- Juridisk samhandlingsevne
- Organisatorisk samhandlingsevne
- Semantisk samhandlingsevne
- Teknisk samhandlingsevne

DIFs sine tjenester har sitt utgangspunkt i teknisk samhandlingsevne for å sikre at forskjellige aktører (personer og virksomheter) kan samhandle. Deling av informasjon står sentralt i samhandlingen, men tjenestene på Fiks-plattformen vil i utgangspunktet ikke vite noe om hvilken informasjon som deles.

Når medlemmene også ønsker fellesløsninger for saksbehandling og tjenester rettet mot innbygger hvor arbeidsprosess og informasjon er sentralt, vil fellesløsningene også forholde seg til organisatorisk og semantisk samhandlingsevne.

Tilgjengeliggjøring av data til kommunale tjenester er basert på lovhjemmel. Ansvar for den juridiske samhandlingen ligger hos virksomhetene, men DIF må ha kunnskap om dette når det lages løsninger som tilgjengeliggjør data fra flere virksomheter.

Oppsummert kan en si at DIFs sine løsninger handler mest om teknisk samhandling, men DIF har kunnskap om og har innarbeidet rammeverket (EIF) i sine arbeidsprosesser.

3.2.3 Samlet understøttelse av kommunenes behov for IKT-tjenester – strategisk posisjon på lengre sikt

KS samlede strategiske posisjon knyttet til bistand til medlemmenes digitaliseringsprosesser berøres ikke fullt ut i denne utredningen. Det er viktig for KS å understreke at medlemmenes behov på digitaliseringsfeltet har et vesentlig større scope enn det som tilligger KS som utviklingspartner og interessepolitisk aktør, og det som tilbys av DIF som tilbyder av nasjonale fellestjenester.

Kommuner har i dag støtte for sin digitalisering fra flere miljøer og arenaer:

- i egne drifts- og utviklingsmiljøer
- i lokale/regionale IKT-samarbeid for drift og forvaltning av løsninger
- gjennom regionale digitaliseringsnettverk som strategisk samarbeidsarena og KS' samstyringsstruktur nasjonalt
- gjennom KS digitale fellestjenester
- gjennom en rekke nasjonale fellestjenester levert av ulike statlige virksomheter
- direkte fra leverandørmarkedet

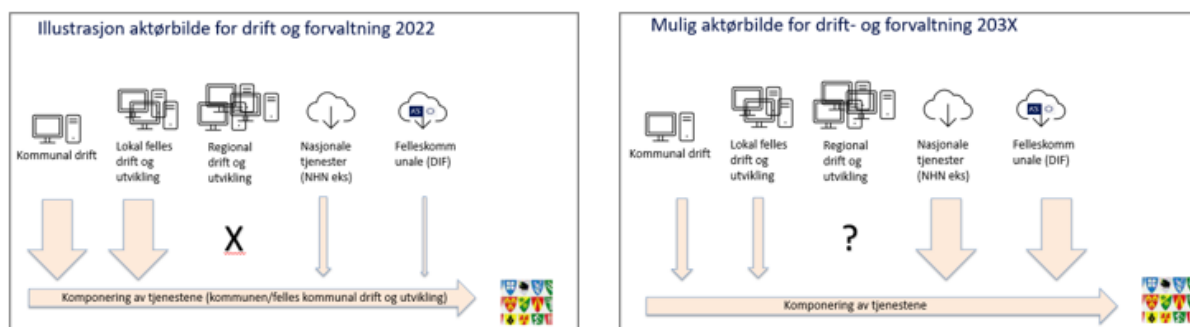
KS digitale fellestjenester utgjør en begrenset, men likevel viktig del av dette. .

Generelt i samfunnet er det en bevegelse fra lokal drift og forvaltning av IT-løsninger til mer konsolidert og sentralisert drift både fra egne interne miljøer og fra større drift- og forvaltningsmiljøer. Det er også slik at tjenestene i det offentlige blir stadig mer sammenhengende og i mindre grad produseres lokalt alene. Leverandørkjedene blir lengre, og kompleksiteten øker.

Erfaring fra andre offentlige virksomheter som velger å gå sammen i sitt digitaliseringsarbeid, for eksempel innen helsesektoren, viser at det både er tid- og kostnadskrevende å hente ut gevinster av nye måter å organisere IKT-funksjonene sine på. Såkalte stordriftsfordeler er særlig vanskelig å oppnå dersom virksomhetene man understøtter verken deler arbeidsprosesser eller IKT-løsninger. Det kan likevel være gode grunner til å vurdere økt samarbeid, for eksempel for å oppnå mer robuste kompetansemiljøer, styrke utviklingskapasiteten eller sikkerhetsarbeidet. Ikke minst det siste utgjør i dag en vesentlig utfordring for mange kommuner og lokale driftssamarbeid, gitt den sterkt økte trusselen fra internasjonale aktører som ondsinnet søker å unytte sårbarheter i andre virksomheters IKT-løsninger og infrastruktur.

En kjerne i virksomheten til DIF er at sektoren «enes» om hvordan tjenestene skal virke og at disse er like for alle brukere. Arbeidsprosessene tjenestene understøtter, er derfor harmonisert så langt det er nødvendig (for at tjenestene kan benyttes) og utvikles i tett samspill med leverandørmarkedet. En

annen kjerne er arbeidet med å standardisere grensesnitt (avtalt innhold og innpakning) for datautveksling og deling av data mellom systemer og aktører, noe som igjen øker samhandlingsevnen i sektoren. Dette arbeidet åpner også opp for større konkurranse om å levere fagsystemer og data til sektoren. I hvilken grad sektoren velger å samle seg om flere felles arbeidsprosesser og tjenester, vil være avgjørende for hvordan den totale understøttelsen av digitaliseringen i sektoren utvikler seg, samt påvirke utviklingen av DIF. Illustrasjonen nedenfor viser grovt hvordan man kan se for seg en slik utvikling i årene som kommer.



Figur 1: Illustrasjon av mulig utvikling for drift- og forvaltning og behovet for å sette de ulike leveransene sammen til en helhet for brukerne av tjenestene.

Gjeldende strategiske mål og leveranseområder for DIF framgår av forrige delkapittel. Utviklingen av DIF vil det være opp til kommunal sektor å vurdere, som del av framtidige eierstyringsprosesser. Utredningen tar utgangspunkt i dagens organisering. Medlemsdialogen under utredningen har samtidig vist behovet for at sektoren sammen vurderer hvordan man i fremtiden best kan se for seg den samlede understøttelsen for digitaliseringen av sektoren. KS vil igangsette en egen utredning før sommeren 2022. I dette arbeidet vil det blant annet være naturlig å ta med erfaringer fra våre naboland. For eksempel er selskapet KOMBIT AS som er heleid av KL (tilsvarende KS) innkjøper av IT-systemer på vegne av danske kommuner. En tilsvarende innkjøpsfunksjon som i Danmark har vi ikke i dag i Norge.⁸

Det vil alltid være medlemmenes behov som er styrende for viktige strategiske posisjoner KS inntar, også for en framtidig utvikling av DIF. Dersom eierne av DIF i fremtiden skulle ønske å endre produkttyper eller typer tjenester som tilbys medlemmene, må dette vurderes grundig ut fra både operasjonelle og juridiske hensyn.

3.3 Forholdet til Vigo IKS, FKJI A/S og Kommune-CSIRT (C)

Tre organisasjoner har ansvarsområder som kan ses i sammenheng med det som tilbys av KS digitale fellestjenester. Det er hensiktsmessig å kort presentere disse, slik at grensesnitt og hva DIF er – og ikke skal være – presiseres.

3.3.1 Vigo IKS

Vigo IKS er eid av alle fylkeskommunenes i felleskap. Selskapsavtalens §3 oppgir følgende formål:

«Selskapet er et IKT- og digitaliseringselskap som skal sørge for effektive og behovsstyrte anskaffelser, forvaltning og drift av digitale tjenester for fylkeskommunenes lovpålagte

⁸ Jamfør Rapport Erfaringer fra Danmark og Sverige med felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor.

https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2019/08/Rapport_KS_Erfaringer_Danmark_Sverige_felleseide_selskaper_digitalisering_kommunal_sektor_AK.pdf

oppgaver innenfor utdanning og samferdselsforvaltning. Digitale tjenester knyttet til lovpålagte fylkeskommunale oppgaver kan legges til selskapet i tråd med deltakernes behov og bestilling innenfor de rammer representantskapet fastsetter og som ikke er av økonomisk art.»⁹

Vigo IKS leverer tjenester innen noen områder som skiller seg fra DIF og motsatt. Primæroppgaven til DIF er utvikling og forvaltning av felles innbyggertjenester, samt løsninger for samhandling innad i kommunal sektor og mellom kommunal sektor og staten. Kun på noen få utvalgte fellesapplikasjoner ivaretar DIF unntaksvis forvaltning og drift av fagsystemer. Slik DIFs formål er foreslått i vedlegg, inngår det ikke som ambisjon å anskaffe løsninger på vegne av kommunal sektor. Her skiller formålet til de to selskapene seg i dag. Det kan imidlertid ikke utelukkes som en mulig utvikling av formål over tid – dette vil helt og fullt styres av medlemmenes behov og ønsker.

Tjenester som både kommuner og fylkeskommuner vil kunne ha nytte av, bør legges til DIF (dersom det ønskes løst i utvidet egenregi / samarbeid). Tjenester som kun fylkeskommuner har nytte av, er det naturlig å legge til Vigo IKS.

Det ligger en intensjon om å avklare eventuell overlapp mellom tjenester i DIF og Vigo IKS, for best mulig bruk av ressurser. For framtidige behov og utviklingsinitiativ anbefales det å ha løpende avklaringer mellom DIF og Vigo IKS, i hensikt å komme til beste løsning for fylkeskommunene i fellesskap.

Fylkeskommunene må naturligvis også, ut fra egne strategier, løpende vurdere hvilke tjenester som ønskes utviklet og levert av DIF, av Vigo IKS eller av andre miljøer.

3.3.2 Felles kommunal journal interim AS

KS har etablert interimsselskapet, etter samråd med samarbeidskommuner og Helse- og omsorgsdepartementet, for å etterkomme krav stilt av Stortinget i S.pro 1A (2020-2021) om etablering av et selskap med kommunalt majoritetseierskap for å kunne motta finansiering til et videreført prosjektarbeid omkring et felles digitalt løft for den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

Siden formålet med selskapet er å levere et oppdatert styringsdokument for det videre arbeidet og beslutningsunderlag for videre veivalg for kommuner utenfor Midt-Norge, KS og Helse- og omsorgsdepartementet, er dette et interimsselskap og ikke ment som en varig organisatorisk struktur.

Arbeidet med Felles kommunal journal (FKJ) er et av flere tiltak for å realisere Én innbygger – én journal. Målet er tryggere og bedre helsetjenester.

1. FKJ innebærer utvikling av felles krav til framtidens journal for helsepersonell i kommunal helse- og omsorgstjeneste, der ulike løsninger utvikles stegvis og spiller sammen.
2. Helseinformasjonen skal følge pasienten i møte med ulike deler av helse- og omsorgstjenesten. Helhetlig, oppdatert og relevant informasjon skal være tilgjengelig for helsepersonell via en felles plattform og skal også være tilgjengelig for forskning, utvikling og styring.
3. Informasjonssikkerheten skal ivaretas, og innbyggerne skal sikres full tilgang til- og kontroll over egen informasjon.
4. Det legges til rette for et økosystem hvor en journalplattform står sentralt. Gjennom åpne standarder og grensesnitt skal det være mulig å bygge løsninger over tid, samt fremme innovasjon og næringsutvikling.

⁹ Vigo IKS. Selskapsavtale mellom Fylkeskommunene, § 3 Formål og ansvarsområde.

5. Gjennom deltagelse i FKJ-samarbeidet vil kommunene stå sterkere sammen og sørge for innovative, trygge og gode digitale journalløsninger i samarbeid med leverandørene.
6. Løsningene skal tilpasses behov hos ulike grupper av helsepersonell og sørge for at innbyggerne får gode tjenester, uansett hvor de bor eller befinner seg.
7. Det forutsettes et tett samarbeid med andre plattforminitiativ som utvikles parallelt, spesielt Norsk Helsenett og deres samhandlingsløsninger, for å sikre en helhetlig og sammenhengende tjeneste.

KS vurderer det som hensiktsmessig å fortløpende vurdere om de veivalgene som gjøres i FKJ-prosjektet på noen måte bør ses i relasjon til Fiks-plattformen. Ettersom FKJ-prosjektet er i tidlig fase, er det for tidlig å si om et videreført arbeid i en gjennomføringsfase helt eller delvis vil legges til DIF, Norsk Helsenett eller andre samarbeidskonstellasjoner. Medlemsdialogen har vært tydelig på at det ikke bør etableres flere selskaper enn høyst nødvendig.

3.3.3 Kommune-CSIRT

I saken til KS' hovedstyre 21.06.2021 ble Kommune-CSIRT (Computer Security Incident Response Team) kort presentert:

Flere kommuner har uttrykt behov for sterkere støtte til rådgiving og bistand til arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern, ikke minst hendeshåndtering. Kommune-CSIRT – IKS eid av Lillehammer og Gjøvik kommuner, har ambisjon om å være et nasjonalt senter for informasjonssikkerhet i kommunesektoren, og være et ressursenter for praktisk rådgiving og støtte ved cyberhendelser og andre digitale utfordringer i sektoren. På sikt kan det være aktuelt å vurdere en slik funksjon organisert sammen med digitale fellestjenester. Lillehammer og Gjøvik kommuner er åpne for å drøfte dette og KS har hatt innledende samtaler med dem om saken.

Generell rådgiving og bistand til arbeidet med informasjonssikkerhet og personvern står sentralt i KS' digitaliseringsarbeid og i samstyingsstrukturen for digitalisering i kommunal sektor. Det er opprettet et eget fagråd for informasjonssikkerhet og personvern som er etablert for å gi KS faglige råd.¹⁰ De øvrige organene i KS' samstyingsstruktur har også tematikk knyttet til informasjonssikkerhet og personvern jevnlig oppe til behandling.

KS tilbyr derimot ikke rådgivende sikkerhetstjenester tilsvarende det Kommune-CSIRT gjør. Kommune-CSIRT har i dag flere titalls kommuner som kunder. Det har vært innledende dialog med eierne av Kommune-CSIRT om man på sikt kan se for seg at den funksjonen Kommune-CSIRT tilbyr kan inngå som del av framtidige DIF. Det er enighet om at dette bør vurderes. KS og eiere av Kommune-CSIRT har dialog med KDD om den offisielle statusen til Kommune-CSIRT.

Justisdepartementet kunngjorde i april at de før sommeren vil vurdere den samlede nasjonale CERT/CSIRT-strukturen. Regjeringen foreslo den 18.03.22 å tildele kommunal sektor 50 millioner kroner til styrking av informasjonssikkerheten i kommunal sektor. I forbindelse med dette gjennomfører KS i samarbeid med KDD en vurdering av hva slags støtte og tjenester kommunal sektor trenger innen informasjonssikkerhet og personvern samlet sett og hvilken rolle og ansvar de ulike aktørene som er etablert på dette området bør ha, for å sikre koordinerte funksjoner og samlet god bruk av offentlige ressurser. Vurderingene som nå gjøres bør ligge til grunn for den videre

¹⁰ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/samstyingsstruktur/fagradet-for-informasjonssikkerhet-og-personvern/>

dialogen både med KDD og eierne av Kommune-CSIRT om fremtidig løsning for ivaretagelsen og støtten til informasjonssikkerhetsarbeidet overfor kommunal sektor.

Så langt vurderingene er gjort i denne utredningen, vil foreslått ramme for fremtidig organisering av DIF legge til rette for også å kunne ivareta felleskommunale sikkerhetsfunksjoner tilsvarende det som ligger i Kommune-CSIRT i dag. Dersom vurderingene som nå gjøres konkluderer med behov for en egen kommunal sikkerhetsfunksjon med tjenestespekter som i dag leveres fra Kommune-CSIRT eller de statlige CERT-ene, vil KS innlede en konkret dialog med eierne av Kommune-CSIRT for å vurdere om det vil være hensiktsmessig at funksjonen kan inngå som en fremtidig del av DIF.

3.4 Juridiske rammebetingelser (D)

Juridiske rammebetingelser må her forstås som absolutte rammer som ikke kan påvirkes av prosjektet.¹¹ Advokatfirmaet Kvale rådgir KS i valg av modell for framtidige DIF. Under presenteres utvalgte og relevante juridiske tema.

3.4.1 Lov om offentlige anskaffelser og unntaket om utvidet egenregi

Ved kjøp av digitale løsninger under gjensidig bebyrdende kontrakter til en verdi av 100 000 kroner eller mer er kommunal sektor i utgangspunktet forpliktet til å gjennomføre konkurranser i henhold til anskaffelsesreglene. Anskaffelsesforskriften har et relevant unntak for såkalt utvidet egenregi i § 3-1.¹² Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner (her *oppdragsgivere*) kan anskaffe tjenester fra et annet rettssubjekt (her *leverandøren*) dersom oppdragsgiverne har tilsvarende kontroll over leverandøren som over egen virksomhet. Det må ikke være direkte private eierandeler i leverandøren. Videre må leverandøren ha ”mer enn 80 prosent av sin aktivitet for oppdragsgiveren eller andre rettssubjekter som oppdragsgiveren kontrollerer”. DIF må falle inn under dette unntaket for at kommuner og fylkeskommuner effektivt (dvs. uten å kunngjøre anskaffelsen) skal kunne ta i bruk tjenestene som utvikles.

3.4.2 Statsstøtte

DIF får i dag, og vil også i framtiden kunne få, finansiert utviklingsprosjekter fra Digifin-kapitalen og fra andre offentlige kilder. Det er avgjørende at finansieringen av DIF ikke faller inn under forbudet om statsstøtte som knyttes til EØS-avtalen og EØS-rettslige forhold.

3.4.3 Endringer i kontraktsposisjoner

KS digitale fellestjenester har i dag kontrakter med leverandører av drifts- og forvaltningstjenester. I tillegg inngås det kontrakter med brukere av digitale fellestjenester på Fiks-plattformen. Intensjonen er at KS digitale fellestjenester (som eventuelt utskilt rettssubjekt) skal kunne overta samtlige rettigheter og forpliktelser i KS' kontrakter, forutsatt at kontraktene har en naturlig tilknytning til dagens KS digitale fellestjenester. Etableringen av KS digitale fellestjenester som et eget rettssubjekt vil dermed medføre en endring av kontraktspart fra KS til KS digitale fellestjenester.

Transportering av kontrakter kan både ha avtalerettslige og anskaffelsesmessige implikasjoner.

3.4.4 Skatt og merverdiavgift

I og med at denne konseptutredningen avklarer veivalg på et noe mer ordnet nivå, vil det ikke kunne konkluderes endelig på skatte- og avgiftsmessige forhold når konsept eventuelt vedtas av hovedstyret mai 2022. Det er viktig å legge til rette for en modell som legger til rette for mva-refusjon.

¹¹ Prosjektet kan imidlertid tilpasses de rettslige rammebetingelsene.

¹² Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften). §3-1. Utvidet egenregi.

3.4.5 Virksomhetsoverdragelse

En eventuell utskillelse av DIF til et nytt rettssubjekt vil innebære en virksomhetsoverdragelse. Virksomhetsoverdragelse er regulert gjennom arbeidsmiljøloven og har prosesskrav og gir rettigheter til ansatte som må innfris.

3.5 Oppsummering. Krav til løsning

Med bakgrunn i Kommunesektorens behov (A), Strategiske mål / leveranseområder for KS digitale fellestjenester (B), Forholdet til Vigo IKS, FKJI A/S og Kommune-CSIRT (C) og Juridiske rammebetingelser (D), defineres krav til organisatorisk løsning for KS digitale fellestjenester. Kravene sorteres i må-krav og bør-krav. Drøfting skjer med bakgrunn formulerte krav.

3.5.1 Må-krav

Kravene under må innfris:

1. robust, effektiv og forankret organisatorisk modell som tilrettelegger for god styring og innflytelse fra medlemmene, understøtter digitalisering i kommunesektoren med god kvalitet, økt gjennomføringskraft og god samhandling med andre forvaltningsnivå og sektorer
2. ivareta juridiske rammebetingelser (D)

3.5.2 Bør-krav

Kravene under «bør» innfris og vil ligge til grunn for avsluttende drøfting.

1. ivareta flest mulig av de formulerte behov med prioritering som angitt – fra 1-12 (A)
2. ivareta strategiske mål og leveranseområder for KS digitale fellestjenester (B)
3. ikke til vesentlig hinder for framtidig utvidelse av DIF (C)

4 Dagens løsning, KS digitale fellestjenester

4.1 Historie

KS startet arbeidet med den første digitale fellestjenesten SvarUt i 2012. SvarUt er laget for å sende dokumenter via sikre digitale kanaler fra avsender til mottaker. I dag er det 600 virksomheter som benytter SvarUt-tjenesten. Tjenesten er i bruk i 170 fagsystem fra 80 ulike leverandører som totalt har 4500 tilknytninger til SvarUt.

KS digitale fellestjenester ble opprettet som egen avdeling 1. januar 2019, etter en omorganisering av området Forskning, innovasjon og digitalisering. Avdelingen består i dag av 30 medarbeidere hvorav omkring halvparten er ansatte og halvparten er innleid med prosjektspesifikk kompetanse. KS har ikke egen infrastruktur for drift av Fiks-plattformen og tjenestene som leveres til kommunal sektor. Dette er tjenester som kjøpes fra en driftsleverandør. Applikasjonene/tjenestene driftes av DIF.

4.2 Fiks-plattformens rolle i kommunale tjenester

Fiks-plattformen er en sentral felles tjenesteplattform for norske kommuner og fylkeskommuner. Plattformen består av felleskomponenter og digitale tjenester og gir leverandørene et rammeverk de kan forholde seg til som standard for kommunesektoren, noe som igjen understøtter deres mulighet til å skalere og gjenbruke løsninger mellom kommuner.

Brukerstyring og selvbetjent tilgang til tjenestene på system- og individnivå gjennom rollebeskrivelser gir kommunene mulighet for selv å administrere tilganger til tjenestene. En selvbetjent brukerstyring gir virksomheten mulighet for å skalere og gjenbruke løsninger etter hva som til enhver tid passer egen virksomhet.

Med Fiks-plattformen kan kommunal sektor kommunisere på tvers av forvaltningsnivå, statlige fagsektorer og bidra med sentrale byggeklosser i det nasjonale økosystemet for digital samhandling. Utviklingen av Fiks-plattformen understøtter derfor det nasjonale arbeidet med digitalisering av offentlig sektor og inngår i strategien Én digital offentlig sektor som del av nasjonalt økosystem for digital samhandling og utvikling.

Fiks-plattformen gjenbraker nasjonale felleskomponenter der de finnes, som for eksempel ID-porten og kontakt- og reservasjonsregisteret.

Det leveres ulike typer tjenester på Fiks-plattformen. Disse gjør at kommuner og fylkeskommuner kan overføre og motta data digitalt, få tilgang på data fra statlige registre, gi innbyggertjenester og få tilgang på utvalgte fagsystemer. For komplett tjenesteoversikt, se vedlegg 2.

4.3 Bruk og utbredelse av Fiks-tjenestene

Det er en stor oppgave å sørge for at tjenestene som leveres, tas i bruk av kommuner og fylkeskommuner. Til denne oppgaven brukes flere informasjonskanaler, som e-post, informasjon via ulike digitale kanaler, Fiks tjenesteportal, ks.no, regionale digitaliseringsnettverk og konferanser som eKommune, Digitaliseringskonferansen og Nokios.

Der hvor digitaliseringsnettverk har tilrettelagt for å samarbeide om dette, har KS erfart at de kan spille en viktig rolle i arbeidet med utbredelse av nye tjenester. Nettverkene kan bidra til å få til en rask og effektiv utbredelse til kommunene i regionene når det tilrettelegges for arbeidsdeling, erfaringsdeling og læring både i tilknytning til utprøving, innføring og fasen med gevinstrealisering av

arbeidet. Ofte er det slik at gevinstene ikke kan tas ut i kommunene før leverandørene innarbeider funksjonalitet i fagsystemene de leverer.

Verdiskapningen i dagens KS digitale fellestjenester skjer gjennom utvikling og forvaltning av tjenester på Fiks-plattformen og består av fire hovedprosesser:

- digital pådriver, rollen med å initiere og legge grunnlaget for utvikling av nye tjenester
- utvikling og forvaltning av digitale fellestjenester
- lansering av digitale fellestjenester
- brukerstøtte

Prosessene er nærmere beskrevet under vedlegg 3.

4.4 Brukermedvirkning

4.4.1 Behovsstyring

Behovsstyring skjer strategisk gjennom KS' samstyringsstruktur og operasjonelt gjennom annen medlemsforankring.

Initiativ til utvikling av en ny tjeneste eller videreutvikling av en eksisterende kan komme fra digitaliseringsnettverk, fra en statlig etat, fra samstyringsstruktur, fra enkeltkommuner eller fra et brukerråd eller i annen type medlemsdialog.

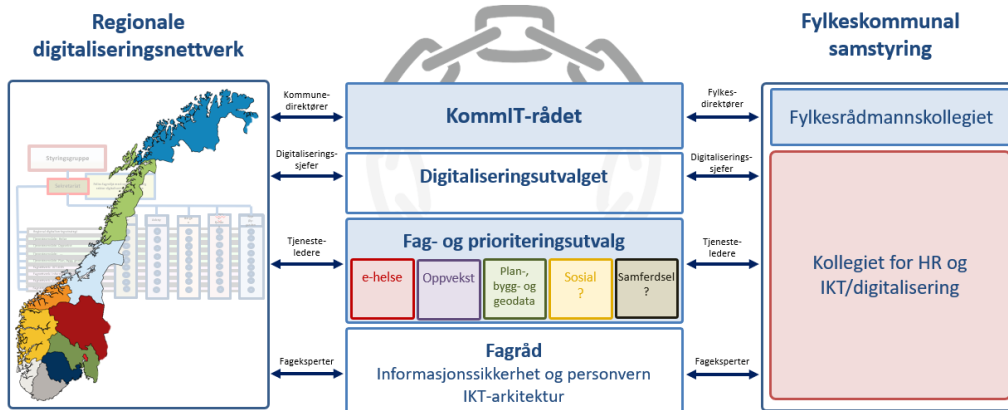
Videreutvikling av Fiks-plattformen skjer etter forankring i KS' samstyringsstruktur med KomMIT-rådet og underliggende organer, i samhandlingsprosjekter eller som selvstendige KS-prosjekter. Beslutning om initiering av nye utviklingsprosjekt besluttes i dag normalt av avdelingsdirektør. Større utviklingsinitiativ, særlig initiativ som trenger DigiFin-finansiering, forankres i samstyringsstrukturen og besluttes av administrerende direktør.

Utviklingsplaner kommuniseres til interessentene for å bidra til at kommunal sektor, leverandører og statlige virksomheter er kjent med dette.

Medlemsforankring i forvaltningen av fellesløsninger i Fiks-plattformen ivaretas i dag primært gjennom brukerrådene. Det etableres brukerråd for de ulike tjenestene på plattformen, for eksempel brukerråd for SvarUt, brukerråd for Fiks bekymringsmelding med flere.

4.4.2 Samstyringsstrukturen

For å bidra til at KS' rolle innen digitalisering ivaretas på best mulig vis i tråd med medlemmenes behov, er det etablert en samstyringsstruktur for digitalisering. Samstyringsstrukturen benyttes også ved behandling av DigiFin-midler. I tillegg til dagens organer er det etablert fag- og prioriteringsutvalg for områdene e-helse, oppvekst og plan, bygg og geodata. Flere fag- og prioriteringsutvalg kan etableres. Disse benyttes i dag i varierende grad for forankring av tjenesteutvikling i KS digitale fellestjenester.

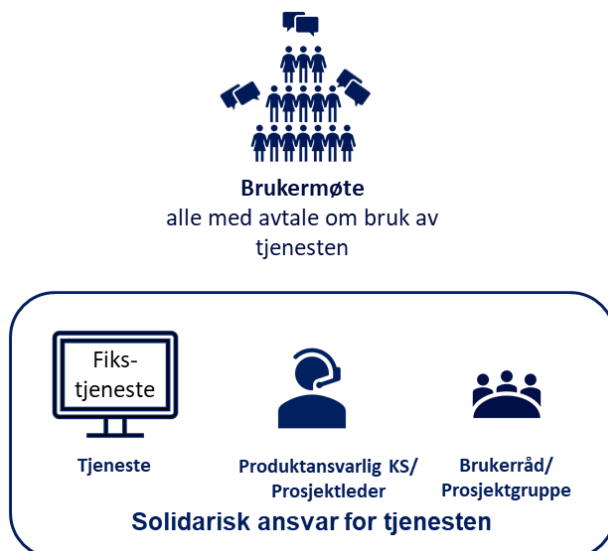


Figur 2: KS samstyingsstruktur.

Utfyllende beskrivelse av [samstyingsmodellen finnes på KS' nettsider](#).

4.4.3 Medlemsforankring

Medlemsforankring i forvaltningen av fellesløsninger i Fiks-plattformen ivaretas gjennom brukermøter og brukerrådene.



Figur 3: Brukermedvirkning i KS digitale fellestjenester.

For alle tjenestene som gjøres tilgjengelig på Fiks-plattformen, utpekes det en produktansvarlig. Produktansvarlig har en sentral rolle for å sikre videreutvikling av tjenesten sammen med kommuner og fylkeskommunene. Rollen er ansvarlig for å motta alle endringsønsker og leder brukermøter og brukerråd for å sikre brukerinvolvering. Sammen med brukerrådet skal produktansvarlig bidra til å utarbeide veikart for tjenesten og prioritere videre utvikling av tjenesten.

Alle som har avtale om bruk av tjenestene, kan møte i brukermøtet. Det velges 5–8 representanter fra brukermøtet til tjenestens brukerråd. Brukerrådet møtes ved behov, vanligvis en gang i måneden. Brukermøte arrangeres etter behov, normalt 1–2 ganger i året.

4.5 Finansiering

Finansieringen av DIF skjer i dag i hovedsak som følger:

4.5.1 Finansiering av utvikling

Utviklingskostnader knyttet til nye produkter/tjenester og vesentlige teknologiske løft i plattformutviklingen skjer gjennom ulike kilder. Historisk har både finansiering fra KS og skjønnsmidler fra KMD (i dag KDD) vært viktige kilder. I dag er hovedkildene til finansiering av ny utvikling enten Digifin-kapital eller statlige tilskudd (skjønnsmidler fra KDD eller direkte tilskudd fra statlige fagetater eller departement). Tilbakeføring av midler til Digifin-kapital skjer ved at medlemmene ilegges en prosjektavgift når man inngår avtale om å benytte et produkt.

4.5.2 Finansiering av drift og forvaltning

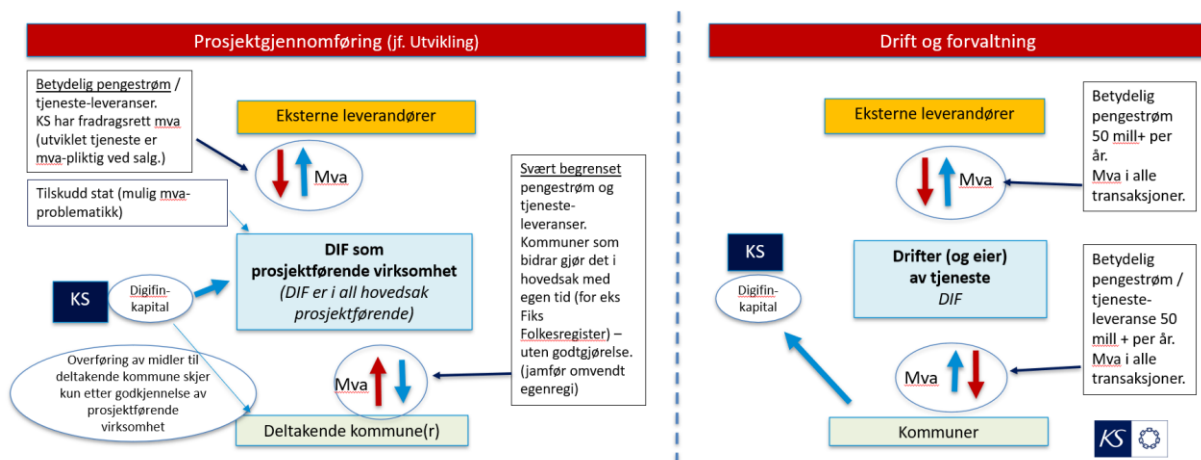
Finansiering av drift og forvaltning av produkter skjer ved at de kommunene som er brukere av tjenestene, dekker kostpris for dette. Det føres regnskap over de ulike produktene, og brukerne belastes kostnaden.

4.5.3 KS' dekning av kostnader

KS har fram til nylig finansiert deler av driften ved DIF. Selv om denne subsidieringen nå er mindre, er det ikke etablert et tydelig regnskapsmessig skille mellom de oppgavene KS utfører i rollene som utviklingspartner og interessepolitisk aktør og rollen i DIF.. Dette fordi KS digitale fellestjenester i dag inngår som en ordinær avdeling i KS.

4.5.4 Oversikt over vesentlige pengestrømmer i dag

Bildet under viser vesentlige pengestrømmer som er relatert til dagens DIF. Det gjøres oppmerksom på at DIF i dag inngår som avdeling i KS. Ved siden av prosjektgjennomføring, drift og forvaltning deltar DIF som avdeling i KS' interessepolitiske arbeid og i arbeidet som utviklingspartner. Disse aktivitetene fanges ikke av bildet.



Figur 4. Pengestrømmer i dagens KS digitale fellestjenester.

4.6 Behov for styrket strategisk eierskap hos medlemmene til arbeidet

Både i digitaliseringsutvalget og KommIT-rådet har det blitt tatt til orde for at den strategiske medlemsdialogen i utviklingsarbeidet må styrkes.

I medlemsdialogen omkring prioritering av behov som konseptutredningen må ivareta, har behovsstyring av utviklingsarbeidet blitt gitt aller høyest prioritet. Det har blitt stilt klare forventninger til at kommuner og fylkeskommuner gjennom samstyringsstrukturen og bruk av digitaliseringsnettverkene sikres god innflytelse og forankring av utviklingsarbeidet til digitale fellestjenester i kommunal sektor. Det er et behov for større grad av involvering og transparens rundt utvikling av nye tjenester og prioritering av videreutvikling og forvaltning av de eksisterende.

I praksis må behovsstyringen ivareta alle områder av utviklingsarbeidet, som dekker følgende forhold:

- Idégenerering / forslag til nye utviklingsprosjekt
- prioritering mellom ulike utviklingsprosjekt (porteføljestyling)
- styring av behovene som skal ivaretas i det enkelte utviklingsprosjekt
- forvaltning og videreutvikling av eksisterende tjenester

Det er viktig at god behovsstyring balanseres opp mot behovet for raske beslutningsveier og smidig og effektiv videreutvikling, slik at styrket behovsstyring ikke går utover gjennomføringskraften i arbeidet.

Behovet for å ivareta god medlemsforankret behovsstyring er i stor grad uavhengig av den juridiske organiseringen av KS digitale fellestjenester og er et arbeid som må styrkes uavhengig av om vi endrer organisasjonsformen eller ikke. Nærmere drøfting av hvordan behovsstyringen kan styrkes og ivaretas bedre enn i dag, er drøftet i kapittel 6.

4.7 Oppsummert

KS leverer gjennom avdelingen KS digitale fellestjenester tjenester på Fiks-plattformen. Det å se verdien i å levere raskt, effektivt og med god kvalitet når et behov oppstår, er en sentral del av kulturen i dagens KS digitale fellestjenester.

Mange på operasjonelt nivå i kommunesektoren kjenner godt til tjenestene på Fiks-plattformen og strukturen på avtaler, bruk og konfigurasjon av tjenestene – og ønsker at en slik effektiv måte å få tilgang til tjenestene på bevarer også i framtiden.

Med god og operativ brukerstøtte og en offentlig forvaltning som kan dra nytte av Fiks-plattformen i det nasjonale økosystemet for digitalisering, er det etablert et godt grunnlag for videre utvikling av tjenester på Fiks-plattformen.

Medlemmenes påkobling må styrkes i framtidige behovsstyringsprosesser.

5 Avklaringer vedrørende selskapsetablering

I dette kapittelet presenteres aktuelle eiere, selskapsformer, eierstyring, selskapsstyring, kapitalisering, finansiering, eksterne relasjoner med videre. Temaene drøftes, og konklusjoner fra drøftingene anbefales som avgrensning av videre utredning.

5.1 Kommunal sektor eier DIF alene

5.1.1 Kommuner, fylkeskommuner og KS er aktuelle eiere

Kommuner, fylkeskommuner og KS er rettssubjekter som kan være eiere av et eventuelt selskap. Argumenter som taler for å avgrense eierskapet til å kun omfatte kommunal sektor, er blant annet som følger:

Kontroll over videre utvikling av selskapet

Ved å avgrense eierskapet til kommunal sektor (KS, kommuner og fylkeskommuner) ivaretas kommunenes og fylkeskommunenes kontroll over selskapets videre utvikling.

Utvidet egenregi

Et krav som må ivaretas både når det gjelder eierkonstellasjoner og selskapsform, er muligheten for anskaffelse under unntaket for utvidet egenregi (jamfør kapittel 3). Kommuner og fylkeskommuner må kunne kjøpe tjenester direkte fra selskapet uten at tjenestekjøpene må gå via prosessen for offentlige anskaffelser med kunngjøring og konkurranseutsetting. Et sentralt vilkår for at en kommune eller fylkeskommune skal kunne kjøpe tjenester fra annet rettssubjekt i tråd med egenregiunntaket, er at kommunene og fylkeskommunene i fellesskap utøver en kontroll over det aktuelle rettssubjektet (i dette tilfellet DIF) som svarer til den kontrollen de utøver over sin egen virksomhet.¹³ Det er også viktig at selskapet kan kjøpe inn tjenester og/eller løsninger fra eierne («omvendt egenregi»)¹⁴.

5.1.2 Andre mulige eiere?

Staten som deleier anbefales ikke på nåværende tidspunkt

Hovedstyret bestilte 21.06.2021 i sak om digitale fellestjenester følgende:

«I tillegg skal administrasjonen vurdere fordeler/ulempes med eventuelt konsept med staten inne på eiersiden, og om et slikt alternativ bør utredes nærmere i forlengelsen av konseptvalgsutredningen som en mulighet på lengre sikt.»

Vi presenterer under hovedargumenter for og mot deleierskap fra staten:

Argumenter for statlig eierskap:

- Staten har en interesse av å tilgjengeliggjøre data for innbyggerne og å etablere sammenhengende tjenester. Et eventuelt deleierskap i et selskap vil kunne styrke statens motivasjon og evne til å påvirke tjenesteutvikling og muligheter for datadeling i offentlig sektor. Dette medfører et potensial for kommunal sektor (og innbyggerne). Det er mulig at statlig medeierskap vil kunne medføre en noe større grad av medfinansiering for aktuelle prosjekter. Samtidig er det flere eksempler på at staten gjennom tilskudd har

¹³ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) § 3-2, første ledd bokstav a, jf. §3-1, første ledd, bokstav a.

Eventuelt kan indirekte eierskap gjennom KS være aktuelt. Dette omtales senere.

¹⁴ Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften) §3-1

direktefinansiert tjenesteutvikling på FIKS-plattformen som del av det nasjonale økosystemet i offentlig sektor der dette har vært vurdert å være i statens interesse. Eksempler er portal for bekymringsmelding i Barnevernet, enkelte tjenester knyttet til pandemihåndteringen og videreutvikling av FIKS-plattformen som del av det nasjonale økosystemet for digital samhandling. Dagens organisering (DIF som avdeling i KS) virker med andre ord ikke å ha stått i veien for at staten har ytt tilskudd til prosjekter når det sees på som et godt alternativ for å få realisert viktig løsningsutvikling.

Argumenter mot statlig eierskap:

1. Statlig deleierskap vil kunne være noe mer komplisert med tanke på ivaretagelse av hensynet til utvidet egenregi.
2. Statlig deleierskap vil sannsynligvis kreve relativt komplekse behovsstyrings- og eierstyringsprosesser. KS vurderer dagens løsning, og ikke minst anbefalt framtidig løsning, som *krevenne nok* å følge opp. Det vil komplisere bildet å bringe inn staten på eiersiden.
3. Statlig eierskap må vedtas av Stortinget og krever utredninger på departementsnivå. Dette vurderes å være tidkrevende.
4. KS og kommunesektoren kan miste noe innflytelse over selskapet med statlig deltakelse, særlig gitt at staten historisk sett er skeptisk til å gå inn i selskaper der de ikke kan utøve negativ kontroll. Samtidig har staten så langt vært tydelig på å bevare rolle- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene og ikke utøve dominerende eller kontrollerende innflytelse på oppgaver som ligger til kommunal sektor som eget forvaltningsnivå.

Samlet sett taler argumentene på nåværende tidspunkt mot å etablere et selskap med statlig deleierskap. På et senere tidspunkt kan dette revurderes.

Private eierandeler er ikke aktuelt

Det er lagt til grunn at dette selskapet må innrettes slik at vilkårene for å benytte unntaket for utvidet egenregi oppfylles. Ved eventuelt direkte privat deleierskap faller tilfredsstillelse av kriteriet utvidet egenregi bort. Private eierandeler er derfor utelukket.

5.1.3 Anbefaling

Det anbefales at selskapet etableres med kommuner og fylkeskommuner og/eller KS som eiere. Fordeling av eierandeler mellom KS, fylkeskommuner og kommuner redegjøres for etter drøfting og avklaring av selskapsform.

5.2 Selskapsformer

Med utgangspunkt i et 100 prosent eierskap fra kommunal sektor (kommunene, fylkeskommunene og/eller KS) er følgende selskapsformer så langt vurdert:

- aksjeselskap
- samvirke
- interkommunalt selskap
- stiftelse
- statlig foretak eller andre statlige selskapsformer

5.2.1 Aksjeselskap

Aksjeselskap reguleres i aksjeloven.¹⁵ Aksjeloven er i utgangspunktet utformet med sikte på virksomhet som har økonomisk avkastning som mål. Aksjeloven er imidlertid ikke til hinder for at selskapsformen også brukes for virksomhet som ikke har et økonomisk formål, så fremt dette reguleres i vedtektene. Både kommuner, fylkeskommuner og KS kan være eiere av et aksjeselskap. Aksjeloven krever at vedtektene blant annet angir «selskapets virksomhet» (omtales som «formål»). Selskapets virksomhet må være i henhold til det vedtektsfestede formålet, som dermed danner den ytre rammen for generalforsamlingens og styrets myndighet. Aksjeloven stiller ikke strenge krav til grad av detaljering av selskapets formål, men jo mer presist angitt formålet er, desto mindre grad av selvstendighet vil selskapet ha. Dette kan derfor være medvirkende til å gi eierne en større grad av kontroll over selskapet og dets virksomhet.

Et aksjeselskap er et eget rettssubjekt og er ansvarlig for sine forpliktelser. Aksjeeierne hefter ikke overfor kreditorene for selskapets forpliktelser. Beslutninger og vedtak som treffes på eiernivå (for eksempel innad i KS eller den enkelte kommune), binder kun den aktuelle eier, og har ikke bindende virkning for *selskapet*, med mindre selskapet selv treffer tilsvarende vedtak. Eiernes økonomiske ansvar og risiko er i utgangspunktet begrenset til den innskutte aksjekapitalen.

Generalforsamlingen velger styre og har en alminnelig instruksjons- og omgjøringsmyndighet overfor styret. Styret velger sin egen styreleder og ansetter daglig leder, med mindre annet er bestemt i vedtektene. Styret kan også velge å nedsette styreutvalg som har i oppgave å forberede saker til styret. Forvaltningen av og tilsynet med selskapets virksomhet hører under styret. Selv om generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet, kan den ikke på generelt grunnlag gripe inn i styrets oppgaver. Dersom oppgaver som tilligger styret skal besluttet av generalforsamlingen, må dette skje ved instruksjon i enkelttilfeller, eller ved regulering i vedtektene. Daglig leder er normalt underlagt styret og har ansvaret for den daglige driften av selskapet, som omfatter alle saker som ikke er av uvanlig art eller stor betydning. Annet kan vedtektsfestes. Styret utøver tilsyn med den daglige ledelsen. Aksjeeierne utøver sin myndighet på generalforsamlingen. Aksjeeierne har rett til å møte i generalforsamlingen, enten selv eller ved fullmektig etter eget valg. Aksjeeierne velger selv hvem som skal representere eier på generalforsamlingen, og hverken møteretten eller representasjonsretten kan innskrenkes i vedtektene. Hver aksje gir én stemme når annet ikke følger av vedtektene. I vedtektene kan det for eksempel fastsettes at aksjene i en aksjeklasse ikke skal gi stemmerett eller skal ha begrenset stemmevekt.

Det gis ikke en ytterligere presentasjon av denne selskapsformen, da den er relativt kjent.

Argumenter som taler for AS, er som følger:

1. Alle kommuner har erfaring med aksjeselskaper, og styringsnivåene er relativt kjente for sentrale beslutningstakere. Også KS som organisasjon har omfattende erfaring med AS-formen.
2. Aksjeloven med tilhørende rettspraksis på området gir relativt tydelige føringer for hvordan selskapet kan innrettes, og hvordan eierstyring kan håndteres.
3. Aksjeloven er relativt fleksibel, blant annet med hensyn til ulike eierandeler mellom ulikeartede eiere, samt tilpasning av vedtekter til det konkrete behovet, for eksempel tilpasning av flertallskrav, selskapsorganenes kompetanse, grad av eierkontroll med videre.

AS vurderes som aktuell selskapsform.

¹⁵ Aksjeloven. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44?q=aksjeloven>

5.2.2 Samvirke

Samvirkeforetak reguleres av samvirkelova.¹⁶ Et samvirkeforetak er ikke et selskap i tradisjonell forstand, men en sammenslutning hvor medlemmene driver virksomhet sammen. I motsetning til et aksjeselskap, fokuserer samvirket på brukernytte og samarbeid, i stedet for kapitalavkastning. Hovedformålet er å fremme medlemmenes økonomiske interesser. Hensikten er at de som driver produksjonen/tjenesten eller drar nytte av den, også skal lede den, slik at overskuddet ikke tilfaller eksterne kapitaleiere. Et samvirkeforetak er derfor basert på medlemskap, ikke eierskap, og hvert medlem har én stemme hver.

I likhet med et aksjeselskap, er et samvirkeforetak et selvstendig rettssubjekt. Styringen må derfor skje gjennom foretakets egne organer. Årsmøtet er samvirkeforetakets øverste myndighet. Alle medlemmer av et samvirkeforetak har rett til å møte selv eller ved fullmektig.

Samvirkelova slår fast at "[f]orbrukarar, næringsdrivande og andre" som "kan få sine økonomiske interesser ivaretatt," har rett til å bli medlem.¹⁷ Dette er et uttrykk for prinsippet om åpent medlemskap og gjelder både fysiske og juridiske personer, herunder aksjeselskaper og kommuner, og etter omstendighetene også foreninger. Denne åpenheten gjelder både retten til å melde seg inn og retten til å melde seg ut.

Prosess for tilslutning fra aktører som kan få sine interesser ivaretatt av et samvirkeforetak (kommuner og fylkeskommuner), er relativt enkel.¹⁸ Dette kan på den ene siden ses på som en fordel. Samtidig kan den løse tilknytningsformen, med den ustabilitet det kan medføre for eierandeler og tilhørende eierstyring, være en utfordring for et eventuelt framtidig selskap som skal levere digitale tjenester til kommuner og fylkeskommuner.

Dette momentet ble også poengtert i KommIT-rådets drøfting og vurdering av selskapsformen i 2019. Flere medlemmer gav uttrykk for at samvirkeformen var for løs og lite forpliktende for deltagerne. I en samvirkemodell ble det vurdert at inn- og utmeldingsprosesser krever lite av deltagerne. Dette ville kunne medvirke til mindre grad av stabilitet på eiersiden og gjøre det mer krevende å sikre robust styring av og forutsigbarhet for en virksomhet som tross alt leverer virksomhetskritiske tjenester.

Det anbefales ikke å gå videre med samvirke som aktuell selskapsform.

5.2.3 Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunalt selskap reguleres av IKS-loven.¹⁹ Ulike argumenter som kan tale i retning av dette som aktuell selskapsform, er blant annet:

1. Interkommunale selskap er en selskapsform kommuner og fylkeskommuner har relativt omfattende erfaring med.
2. Interkommunalt selskap vurderes å være en relativt egnet selskapsform for å oppfylle vilkårene under unntaket for utvidet egenregi, da det er en relativt tett forbindelse mellom kommunene som eiere og IKS-et. Styret har mindre grad av selvstendighet, og flere avgjørelser fattes direkte av kommunenes representanter.

¹⁶ Lov om samvirkeforetak (samvirkelova). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-81>

¹⁷ Samvirkelova §14.

¹⁸ Samvirkelova §14 Innmelding.

¹⁹ Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6?q=Interkommunale>

Interkommunalt selskap (IKS) vurderes på den annen side ikke å være fleksibelt knyttet til endringer i eierskap over tid. Ifølge lovverket må selskapsavtalen angi alle deltakere, og det er kommunestyrene/fylkestingene selv som vedtar selskapsavtalen. I og med at Norge har 356 kommuner og 11 fylkeskommuner, som alle er potensielle eiere, vil dette være krevende å håndtere.

I KomMIT-rådets behandling i 2019 var tilbakemeldingen at man derfor betraktet IKS-formen som lite aktuell. Det har ikke kommet innspill fra medlemmene i senere dialog som peker i en annen retning.

Dersom anbefalingen om at KS deltar på eiersiden, følges, vil IKS også være uaktuell som selskapsform av denne årsaken. Dette da det kun er kommuner og fylkeskommuner som kan være eiere av IKS-er.

Med bakgrunn i både disse begrunnelsene og drøfting tidligere vurderes ikke IKS som aktuell selskapsform.

5.2.4 Stiftelse

Stiftelse reguleres av stiftelsesloven. Stiftelsen består av en formuesmasse og har ingen eiere som utøver eierrådighet. En kommune eller en forening som oppretter en stiftelse, vil følgelig ikke kunne drive eierstyring med stiftelsen. Stiftelsen er "selveiende".

Denne selskapsformen anses som uegnet med hensyn til finansiering av tjenestene, og fordi det vil være vanskelig sikre kommunene og fylkeskommunene en slik grad av kontroll som er nødvendig etter reglene om utvidet egenregi.

Stiftelse vurderes derfor ikke som aktuell selskapsform.

5.2.5 Statsforetak eller andre selskapsformer med staten som eier

Statsforetak eller eventuelt andre selskapsformer med staten som eier innebærer å overdra virksomheten til en statlig aktør, for eksempel Digitaliseringsdirektoratet. Ved en slik modell vil ikke kommunene kunne kjøpe tjenester fra selskapet etter det anskaffelsesrettslige unntaket for utvidet egenregi. Vel så viktig er det at det vil være krevende å ivareta kommunal sektors behov på en rask og smidig måte. Ikke minst vil modellen innebære vesentlig oppgaveglidning på en rekke områder og i praksis være juridisk krevende ved å introdusere en rekke gråsoner for det kommunale ansvaret for lovpålagte oppgaver.

Statsforetak eller andre selskapsformer med staten som eier vurderes ikke som aktuell selskapsform på nåværende tidspunkt.

5.2.6 Andre selskapsformer

Det er ikke identifisert øvrige selskapsformer som anses som hensiktsmessige å vurdere nærmere.

5.2.7 Anbefaling

Med bakgrunn i gjennomgangen over anbefales aksjeselskap som selskapsform for framtidige DIF. Aksjeselskapet må være ikke-kommersielt, hvilket vil si at selskapet skal ikke skal ha et økonomisk formål og kan ikke operere fritt i markedet. Dette må vedtektsfestes.

5.3 Mulige eiersammensetninger – KS, kommuner og fylkeskommuner

Med KS, kommunene og fylkeskommunene som mulige eiere av et aksjeselskap gjenstår det å avklare hvordan fordelingen av eiendeler bør være. Ytterpunktene er henholdsvis et aksjeselskap eiet av KS alene versus et selskap som er fullt ut eiet av kommuner og fylkeskommuner i fellesskap.

Overordnet sett kan vi forstå eierstyring som at kommunenes og fylkeskommunenes interesser forvaltes i tråd med formålene satt for et selskap.²⁰ Eierstyringen må håndtere følgende:

- strategiske mål og viktigste beslutninger (jf. utvidet egenregi)
- andre vesentlige retningsvalg for selskapet
- ivaretagelse av eiernes interesser
- framtidige eierendringer, endringer i selskapets virksomhet og andre selskapsmessige restruktureringer

Det er svært viktig å sette opp rammer for eierstyringen som sikrer eiernes verdier og langsiktige interesser. Eierstyringen må fungere i både gode og onde dager og skal samtidig sikre at kontrollkriteriet, under unntaket for utvidet egenregi, er oppfylt på ethvert tidspunkt. Den valgte modellen må kunne håndtere mange potensielle eiere og samtidig forene og svare ut mange og til dels motstridende hensyn. Den valgte modellen må blant annet skape et godt grunnlag for digitalisering i kommunal sektor, være effektiv og ivareta juridiske rammebetingelser (herunder kommunenes mulighet til å handle i utvidet egenregi).

5.3.1 Kommuner og fylkeskommuner eier selskapet direkte 100 prosent

I dette alternativet eier kommuner og fylkeskommuner selskapet 100 prosent. KS har ingen eierpost i selskapet i dette alternativet.

Selv om dette anskaffelsesrettslig framstår som den formelt tryggeste modellen, peker mange forhold i retning av at dette ikke er et ønskelig alternativ:

1. Kommuner og fylkeskommuner har gjentatte ganger i medlemsdialogen understreket viktigheten av at KS er påkoplest som eier. Dette for å bidra til en stødig og stabil eierstyring til det beste for alle kommuner og fylkeskommuner.
2. Selv om kommuner og fylkeskommuner i et slikt alternativ samlet vil inneha alle aksjene i selskapet, vil det være ytterst krevende å samordne interessene og dermed utøve den nødvendige kontrollen på effektivt vis. Det vil derfor trolig bli behov for å bygge opp nye sekretariater eller lignende for å koordinere eierinteressene. Dette kan innebære kostnader knyttet til økonomi og risiko for manglende oversikt og kompetanse i denne funksjonen som i praksis vil duplisere de strukturene og den organisasjonen som i dag er bygget opp gjennom det administrative og politiske medlemsdemokratiet i KS. Gjenbruk kan vurderes, men vurderes å være mer krevende å tilrettelegge for uten at KS gis en ansvarsposisjon som medeier.
3. KS er allerede av Landstinget gitt en direkte rolle og ansvar for samordning av digitaliseringsarbeidet og utvikling av felles løsninger.
4. KS har utstrakt samhandling med staten for å legge til rette for en digital offentlig sektor. DIF er aktør i dette «økosystemet», og en selskapsetablering, uten deltakelse fra KS, kan vanskeliggjøre KS' påvirkning og samhandling med staten for å oppnå en optimal utvikling av sammenhengende tjenester for innbyggerne.

Med bakgrunn i nevnte forhold anbefales det ikke å gå videre med dette alternativet.

5.3.2 KS som eneeier versus delt eierskap sammen med kommunene og fylkeskommunene

Det vi står igjen med, er da to alternativer:

²⁰ Hva kjennetegner god eierstyring, Agnete B. Sommerset, Samfunnsbedriftene. Publisert på nettsidene til Norsk kommunerevisorforening. <https://www.nkrf.no/nyheter/2021/11/01/hva-kjennetegner-god-eierstyring>

1. En modell med delt eierskap mellom KS og kommuner og fylkeskommuner. Denne omtales som "eiermodell A".
2. En modell med KS som eneeier. Denne omtales som "eiermodell B".

Vi vil under redegjøre for og drøfte ulike nyanser innen disse to alternative veivalgene. Vi vil vise hvilke mulighetsrom det er innenfor disse to hovedmodellene for innretningen av selskapet og eierstyringen.

5.4 Eiermodell A: selskap eid av kommuner, fylkeskommuner og KS

I dette alternativet er det potensielt mer enn 360 eiere. Ved eierskap med et tresifret antall kommuner og fylkeskommuner vil det kunne være svært mange møtende aksjonærer på generalforsamlingen. Dette kan medføre vesentlige styringsutfordringer. I relasjon til eiermodell A viser disse styringsutfordringene seg først og fremst ved utøvelsen av aksjonærrettigheter, herunder gjennom generalforsamlingen.

Styringsutfordringene i relasjon til eiermodell A må adresseres og løses for at kommunal sektor skal være tjent med en selskapsetablering med kommuner og fylkeskommuner på eiersiden. Vi vil under se nærmere på hvordan dette kan løses.

5.4.1 Fordeling av innflytelse gjennom aksjefordelingen

Hvilken grad av eierstyring den enkelte eier kan utøve, er langt på vei en funksjon av den konkrete eiersammensetningen i selskapet. Gitt at ikke vedtektene fastsetter andre flertallskrav eller aksjeklasser, vil et aksjeinnehav på eksempelvis 33,34 prosent av aksjene gi en tilsvarende andel av stemmene i selskapet. En slik eierandel vil gi negativ kontroll/vetorett for beslutninger som krever 2/3 flertall. Ønsker man å oppnå alminnelig flertall, kreves det mer enn 50 prosent av aksjene/stemmene.

Den innbyrdes fordelingen av aksjer mellom ulike grupper av kommuner, fylkeskommuner og KS beror på en nærmere vurdering. Dersom KS innehar minst 33,34 prosent av aksjene, vil dette kunne sikre en viss stabilitet i eierstyringen, ved at KS kan gripe inn i vesentlige beslutninger som krever 2/3 flertall uten at det gjøres tilpasninger i vedtektene. Videre kan aksjer fordeles slik at for eksempel fylkeskommuner eller grupper av kommuner skal ha en ekstra sterk eierposisjon og dermed innflytelse på eierstyringen.

Et slikt retningsvalg kan utløse omfattende prosesser ved etableringen av et selskap. Hvordan begrunnes ulike fordelinger mellom grupper, og hvordan gjøres dette dersom eventuelt ikke KS ivaretar en vesentlig eierpost?

KommIT-rådet diskuterte dette i møte 4.10.2021, og eierstyring gjennom aksjefordelingen *alene* ble ikke vurdert som en hensiktsmessig løsning for framtidige DIF.

5.4.2 Begrensninger av stemmeretten for aksjonærgrupper (A og B-aksjer)

I selskapsrettslig forstand er det mulig å begrense styringsutfordringer gjennom å avgrense stemmerett for aksjonærgrupper gjennom ulike aksjeklasser for ulike kommuner/fylkeskommuner.

KommIT-rådet diskuterte også dette alternativet i møte 4.10.2021. Det ble ikke vurdert som et hensiktsmessig spor. Oppsummert ble det argumentert for at ulike aksjeklasser for ulike grupper kan skape uhenktsmessige relasjoner mellom medlemmene. Foreløpige juridiske vurderinger anbefaler heller ikke ulike aksjeklasser som alternativ for å regulere eierstyringsprosessene, da det kan være problematisk for kommuner med stemmerettsløse aksjer å innfri kontrollkriteriet under unntaket for utvidet egenregi.

Dersom det allikevel er ønskelig å gå videre med dette alternativet, er det behov for å gjøre ytterligere operasjonelle og juridiske vurderinger.

Et konkret alternativ, innenfor en modell med ulike aksjeklasser, kan være å se nærmere på Sveriges modell. Sveriges svar på KS (SKR) eier Inera AB (tilsvarende DIF) sammen med kommuner og regionalt nivå. SKR er majoritetseier med A-aksjer (eier over 50 prosent), kommuner og regioner har B-aksjer. Gjennom aksjonæravtale er B-aksjonærene sikret dominerende innflytelse på selskapets generalforsamling. SKR har i dette tilfellet altså aksjer som ikke gir de samme rettighetene som kommuner og regioner på generalforsamlingen. Styret består av 15 representanter, hvor kun en representant er fra SKR. I daglig drift har SKR tett oppfølging av Inera AB.

Historisk var Inera AB et selskap eiet av de svenske regionene, som også er sykehuseiere. Selskapets hovedfokus har derfor historisk vært på infrastrukturtenester som ligner mye på porteføljen til Norsk Helsenett SF. Med kommunene inne på eiersiden har man forsøkt å bredde dette til flere områder. SKR opplyser at det har vært krevende å lykkes med. Fremdeles er det ivaretagelse av regionenes/sykehusenes behov som utgjør hovedtyngden av virksomheten.

I dialogen mellom KS og medlemmene januar til mars 2022 har medlemmene tydelig formidlet at KS og KS-strukturen bør benyttes ("gjenbruk" / "tillit til KS") i styringen av et framtidig AS. Kontrollen bør ligge i KS, og medlemmene bør styre selskapet gjennom KS. Det vurderes derfor som lite relevant å forfølge en modell lik den Sverige har etablert. For lesere som ønsker mer informasjon om modellene i henholdsvis Sverige og Danmark, viser vi til utredningen "Erfaringer fra Danmark og Sverige med felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor".²¹

5.4.3 Andre reguleringsmekanismer

Representasjonsfullmakt kombinert med aksjonæravtale

Det er vurdert om det er mulig å forenkle gjennomføringen av generalforsamling gjennom at et eksisterende representativt organ som (for eksempel) KS' hovedstyre ivaretar rollen som generalforsamling på vegne av alle eierne.

Selskapsrettslig er det ikke mulig å regulere dette i vedtektene. Aksjonærenes møterett og rettigheter med hensyn til representasjon på generalforsamlingen kan ikke innskrenkes eller settes vilkår for i vedtektene. Etter aksjeloven har en aksjonær full valgfrihet med hensyn til bruk av fullmektig, og en fullmakt kan alltid kalles tilbake. Fullmektigen utleder sin kompetanse fra aksjonæren. Det er således ikke tale om en overføring av aksjonærrettigheter. En eventuell regulering av bruk av representasjonsfullmakt må, dersom nærmere regulering er ønskelig, skje avtalerettslig gjennom en aksjonæravtale som alle aksjonærene tiltrer. Aksjonæravtalen kan eksempelvis fastsette at alle aksjonærene skal avgi fullmakter til en eller flere representanter for en gitt tidsperiode. Prosess for utpeking av slike representanter kan også reguleres nærmere, og det kan fastsettes en instruks for utøvelse av aksjonærrettigheter. Aksjonæravtalen kan videre inneholde begrensninger i retten til å tilbakekalle fullmakten. Retten til å kalle tilbake fullmakten kan ikke avskjæres med *selskapsrettslig virkning*, men det er lite tenkelig at en kommune bevisst vil handle i strid med en aksjonæravtale som de har forpliktet seg etter. Aksjonæravtalen vil dermed *de facto* kunne bidra til å avbøte noe av risikoen for tilbakekallelse av fullmakter.

Det er noe rettslig usikkerhet knyttet til om et organ som sådan kan utnevnes som en fullmektig. Dette må vurderes nærmere. Dersom et organ skal gjenbrukes, framstår det som trygget at

²¹ https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2019/08/Rapport_KS_Erfaringer_Danmark_Sverige_felleseide_selskaper_digitalisering_kommunal_sektor_AK.pdf

fullmakter fordeles blant organets enkeltmedlemmer. Det kan også problematiseres hvordan et organ i praksis skal håndtere et stort antall fullmakter avgitt av ulike kommuner, og samtidig ivareta interessen til hver enkelt av kommunene som har avgitt slike fullmakter. En fullmakt avgitt til organet som sådan ville i tilfelle innebære at *organet* som sådan opptrer som fullmektig for den aktuelle aksjonæren, og ikke at det enkelte organmedlemmet har en individuell stemme.

Avgivelse av representasjonsfullmakt til en enkeltperson er derfor rettslig sett et tryggere alternativ. Det vil kunne være krevende å avgi slike fullmakter til enkeltmedlemmer av eksisterende organer, hvor det enkelte medlem ikke har et tydelig geografisk nedslagsfelt, avgrenset fra de andre medlemmene (eventuelt en annen tydelig avgrensning). For eksempel er hovedstyret sammensatt av medlemmer som ikke entydig kan relateres til ulike regioner eller lignende. Det vil derfor kunne være vanskelig å avgjøre hvem de ulike eierne skal avgi sine fullmakter til. Som eksempel på organer der medlemmene har en tydelig representativ forankring hos alle de innbyrdes medlemmene, er Landstinget og fylkesstyrene og fylkesstyrelederne som representanter inn i landsstyret. Også kommunedirektørutvalgets ledermøte, der både sentralt kommunedirektørutvalg og regionale KDU-ledere møter, er representativt. Det kan vurderes om disse kan være aktuelle organer som gir mulighet for avgivelse av representasjonsfullmakt til en enkeltperson i organet.

Det er også andre forhold enn geografi som kan vektlegges for å skape representativitet. For eksempel vil nok dimensjonen kommune/fylkeskommune måtte ivaretas, det samme med ulike størrelser av kommuner. De ulike grupperingene fylkeskommuner, små kommuner og store kommuner vil kunne se ulikt på hvor representative ulike organer vil kunne være med tanke på å ha tilstrekkelig legitimitet for å ivareta representasjonsfullmakten på en tilstrekkelig måte. I valg til KS' politiske organer vektlegges også politisk tilhørighet for å sikre politisk representativitet.

Selv om representasjonsfullmakt, kombinert med en aksjonæravtale, kan være en mulig løsning for å koordinere et stort antall eiere, hefter det noe usikkerhet knyttet til om en slik modell vil tåle mer krevende tider. Det kan være verdt å spørre om vi klarer å finne et organ der hver av dets medlemmer som representant for en gruppe kommuner vil være i stand til å håndtere et antall parallelt avgitte fullmakter. Herunder vil det måtte avgis stemme for hver av kommunene som har avgitt fullmakt til denne representanten, hvilket reiser spørsmål om koordinering av kommunenes ønsker og behov. Disse spørsmålene vil måtte adresseres og reguleres nærmere i blant annet aksjonæravtalen og i selve fullmaktene (i form av klare instruksjoner).

Siden medlemmene har gitt klare tilbakemeldinger om ønske om gjenbruk av KS' strukturer nær sagt uavhengig av eiermodell, og gitt utfordringene med antall eiere i eiermodell A, framstår en representasjonsordning her som nokså nærliggende. Det må da gjøres ytterligere operasjonelle og juridiske vurderinger av et konkret alternativ, for eksempel hvor hovedstyret eller landsstyret er dette organet.

Eierstyringsmodell med diverse kompenserende styringsdokumenter, organer med videre Aksjeloven åpner i stor grad for at styringsmodellen kan tilpasses det konkrete behov. Under vil eiermodell A med delt eierskap mellom KS og kommuner og fylkeskommuner presenteres nokså utførlig, og supplerende rådgivende organer og styringsdokumenter vil trekkes inn for å styrke styrbarhet og kommunesektorens kontroll over selskapet.

5.4.4 Nærmere om eierandeler under eiermodell A

Det er avgjørende å utarbeide en modell for eierstyring og selskapsledelse som legger til rette for at kommunesektorens samlede interesser knyttet til digitalisering ivaretas på beste vis. Styringen (med

mange eiere i et aksjeselskap) må legge til rette for prosesser som ivaretar hensyn til effektivitet, tillit, kvalitet og risiko. Modellen som etableres, må også ta hensyn til juridiske rammer.

Det er ikke tidligere foretatt grundige vurderinger av ulike eierandeler for de ulike eiergrupperingene kommuner, fylkeskommuner og KS i eiermodell A med delt eierskap. Dette gjøres kortfattet under:

Det har i medlemsdialogen vært fremmet et ønske om at KS har en viss tyngde i et selskap. Med minst 33,34 prosent av aksjene i et selskap vil KS kunne hindre uønskede vedtektsendringer ved gjennomføring av generalforsamling. Kommunene bør samlet ha en vesentlig større aksjeandel enn fylkeskommunene, men det kan være rimelig å avgrense kommunenes samlede aksjeandel til maksimum 49 prosent, slik at de ikke som gruppe får alminnelig flertall. For fylkeskommunenes del kan det være hensiktsmessig med minimum 10 prosent av aksjene. Det sikrer retten til å kreve granskning. Det er også mulig å fastsette strengere flertallskrav i vedtektene enn aksjelovens utgangspunkt. Eksempelvis kan flertallskravet økes fra alminnelig flertall (mer enn 50 prosent) til 2/3 flertall. Dette vil i tilfelle medføre at en aksjepost på 33,34 prosent potensielt kan blokkere enda flere beslutninger.

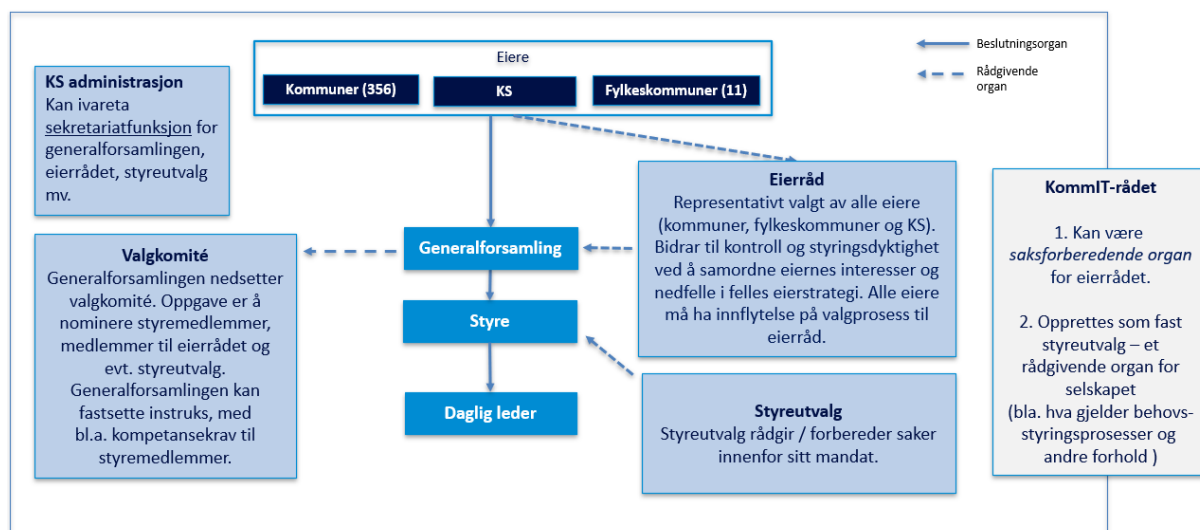
Det foreslås at det i en eventuell eiermodell A fordeles eierandeler som følger:

- KS minimum 33,4 prosent
- kommuner inntil 49,9 prosent
- fylkeskommuner minimum 10 prosent

5.4.5 Overordnet framstilling av styring under eiermodell A

Under presenteres et overordnet utgangspunkt for eierstyring og selskapsledelse under modell A, som vurderes å gi rom for å kunne forene hensynene knyttet til styring og til utvidet egenregi (og andre juridiske forhold).

Hvordan modellen kan eller nærmere bør konkretiseres/operasjonaliseres, er ikke ferdig utredet. Det vil være behov for ytterligere kvalitetssikring av modellen, blant annet for å sikre tilstrekkelig trygghet for at kravene til utvidet egenregi blir ivare tatt. Modellen presenteres i følgende visuelle framstilling:



Figur 5. Eiermodell A. Delt eierskap mellom kommuner fylkeskommuner og KS.

5.4.6 Organer og roller i modell for eierstyring og selskapsledelse

Generalforsamlingen

Generalforsamlingen er selskapets øverste myndighet. Generalforsamlingen avholdes og gjennomføres i henhold til aksjeloven kapittel 5. I årlig ordinær generalforsamling informeres det om selskapets økonomiske stilling, plan for kommende år og status for porteføljer (jamfør styrets ansvar iht. aksjeloven kapittel 6). I ordinær generalforsamling besluttes videre styreutnevning og andre saker som etter aksjeloven eller vedtektene hører under generalforsamlingen. I tillegg kan styret når som helst kalle inn ekstraordinær generalforsamling for behandling av aktuelle saker, eller når selskapets revisor krever det, eller etter krav fra aksjonærer som samlet representerer 9/10 av aksjekapitalen.

Generalforsamlingen vedtar eierstrategi/oppdragsdokument (se lenger ned). Eierstrategien innstilles av eierrådet (se lenger ned), og aksjonærene som deltar på generalforsamlingen må, etter aksjonæravtalen, stemme i henhold til framlegg fra eierråd.

KS kan ivareta sekretariat for generalforsamlingen. Begrunnelsen for dette er behovet for å ha rett kompetanse og innsikt i denne funksjonen, samt synergien man oppnår gjennom å kople funksjonen til KS' arbeid med interessepolitikk og det oppdraget KS har på digitaliseringsområdet som samordner av behov og utviklingspartner for medlemmene.

Generalforsamlingen vedtar styreinstruks. Styreinstruksen setter rammer for styrets kompetanse ved å fastsette krav til styrets saksbehandling. Eksempelvis kan styreinstruksen begrense styrets myndighet i behovsstyringsprosesser og gi føringer for aktuelle prosjekter. Styreinstruksen kan også fastsette nærmere krav for nedsettelse av styreutvalg, eksempelvis at KommIT-rådet skal være et fast styreutvalg, og at innstillinger fra KommIT-rådet som hovedregel skal vedtas av styret. Generalforsamlingen oppnevner videre valgkomite og fastsetter instruks til valgkomiteen. Valgkomiteen har i oppgave å foreslå medlemmer til styret. I instruks til valgkomiteen kan særskilte kompetansekrav til styrets medlemmer angis.²²

Styret

Styret skal, ut over å nå eiernes mål slik det framgår av eierstrategi/oppdragsdokument, vurdere de rådene og anbefalingene KommIT-rådet gir i behovsstyringsprosessene, og sikre at selskapet forvaltes i tråd med det vedtektsfestede formålet og aksjelovens bestemmelser. Dette innebærer at styret har en vesentlig grad av autonomi. Det er derfor viktig å etablere gode kriterier for styresammensetning.

Kriterier for styrets samlede kompetanse:

- profesjonskompetanse, kunnskap om teknologistyring og kunnskap om styring av denne typen virksomhet
- kommunal erfaring / bransjeforståelse (fylkeskommune, kommune og stat)
- kjennskap til leverandørmarkedet
- juridisk og økonomisk kompetanse
- kunnskap om offentlig selskapsstyring
- representasjon fra KS' administrasjon (Adm.dir. i KS oppnevner kandidat)
- relevant risikoforståelse (IKT, virksomhetsstyring, sikkerhet m.m.)
- unngå direkte eierrepresentasjon (ordfører, varaordfører og kommunedirektør)

²² Aksjeloven.

Ytterligere detaljering av selskapsstyringen skjer i planleggingsfasen.

Daglig leder

Daglig leders myndighet er etter aksjeloven avgrenset mot saker som er av uvanlig art eller stor betydning – slike saker skal behandles av styret. Ofte begrenses også daglig leders handlegfrihet gjennom en økonomisk fullmakt gitt av styret. Utgangspunktet er videre at daglig leder ansettes og avsettes av styret, som fører tilsyn med den daglige ledelsen. Ansvarsfordeling for daglig leder mot styret bør trolig avklares i vedtekter og instruks som vedtas av generalforsamlingen. Eventuell øvrig innramming av daglig leders myndighet tas stilling til i planleggingsfasen av dette prosjektet.

Eierråd

Gjennom direkte eierskap vil alle kommuner og fylkeskommuner ha møte- og stemmerett på ordinær generalforsamling. Dette betyr at kommunene og fylkeskommunene hver for seg (enten selv eller ved fullmakt) er representert på generalforsamlingen og kan ta stilling til vedtekter og styreinstruks og fatte vedtak om andre viktige beslutninger som etter vedtektene er forbeholdt generalforsamlingen. Det kan imidlertid være krevende å oppnå tilstrekkelig styringsdyktighet med så mange eiere som hver for seg er styrt av uavhengige folkevalgte organer. Videre vil hver av kommunene som eiere, enten KS er majoritets- eller minoritetseier, ha en nokså liten eierandel i selskapet.

Opprettelsen av et eierråd kan bidra til å øke styringsdyktighet ved at kommunal sektors interesser og behov samordnes, og sikre en større grad av innflytelse over selskapets strategi enn hva eierandelene tilsier. Eierrådet består av noen utvalgte representanter for eierne, og kan være regulert i en aksjonæravtale. Aksjonæravtalen kan forutsette at eierrådet skal fastsette en eierstrategi med strategiske mål for selskapet i tillegg til eventuelle andre oppgaver organet måtte få.

Tilhørende reguleringer i aksjonæravtale kan sikre kommunene en viss innflytelse over eierrådets sammensetning, og valgprosessen kan tilrettelegges for dette. Videre kan reguleringer med hensyn til votering gi kommunene flertallsinnflytelse med eierrådets beslutninger, for eksempel forslag til eierstrategi. Eierstrategien/oppdragsdokumentet til selskapet gir strategiske mål for selskapet og andre viktige føringer.

Dersom et KS-organ skal gjenbrukes som eierråd, er det viktig at kommunene har reell innflytelse over sammensetningen, og at organet er egnet til å ivareta kommunenes interesser som eiere i selskapet. Det kan vurderes om eierrådsfunksjonen kan ivaretas av et av de eksisterende politiske organene, eksempelvis fylkestyreledere i KS sammen med eksisterende leder og nestledere for KS på vegne av KS som medeier. Som et utgangspunkt tas det sikte på at eierrådets sekretariat ivaretas av KS. Ytterligere utdyping av eierrådets funksjon gjøres i planleggingsfasen av prosjektet, dersom eiermodell A legges til grunn for videre planlegging av selskapet.

Samstyringsstrukturen

Samstyringsstrukturen for digitalisering i kommunal sektor har KommIT-rådet som øverste strategiske rådgivende organ. Samstyringsstrukturen er kjent for medlemmene og presentert tidligere i rapporten og på KS' nettsider. Samstyringsstrukturen er tenkt benyttet inn i behovsstyringsprosessene (jamfør kapittel 6 i utredningen) og er tett koblet til regionale digitaliseringsnettverk. Hensikten med bruk av samstyringsstrukturen er å sikre at medlemmenes strategiske behov og prioriteringer vektlegges i selskapets utviklingsarbeid og øvrige virksomhet, samt å bidra til god forankring av og eierskap til DIFs virksomhet som felles tjenestetilbyder.

KommIT-rådet (det ledende organet i samstyringsstrukturen) må dermed ha en rolle inn mot styrets arbeid (jamfør styreutvalg – se under), og eventuelt også opp mot eierstyringsprosessene som saksforberedende utvalg (jamfør eierråd – se over). Se nærmere om hvordan KommIT-rådet og samstyringsmodellen er tenkt rolle-/ansvarsmessig i forslagene til behovsstyringsprosesser presentert i kapittel 6.

Det vil ved etablering av selskapet være behov for å justere mandater til KommIT-rådet og DU. Dette for å styrke ivaretagelsen av kontrollkriteriet knyttet til utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften og for å tydeliggjøre organenes plass i den samlede modellen for eierstyring og selskapsledelse.

Styreutvalg

Styret har adgang til å opprette egne styreutvalg i den utstrekning styret finner dette hensiktsmessig for sin saksbehandling. Styreutvalgenes arbeid er av saksforberedende karakter, og de endelige beslutningene skal fattes av styret. Utvalgene har altså kun en rådgivende funksjon og ikke beslutningsmyndighet. Generalforsamlingen kan samtidig, som nevnt, fastsette en styreinstruks som setter føringer for blant annet opprettelsen av styreutvalg, og hvordan styret skal behandle saker fra slike utvalg.

Gitt at KommIT-rådet og samstyringsstrukturen for digitalisering er tenkt gitt en sentral rolle i behovsstyringsprosessene, men også digitaliseringsarbeidet i stort, vil det være naturlig i en slik styreinstruks å regulere opprettelse av KommIT som rådgivende/saksforberedende organ inn mot styrets arbeid.

Bruk av styreutvalg vil vurderes nærmere i neste fase av dette prosjektet (planleggingsfasen).

5.4.7 *Prosess for å peke ut organene*

Generalforsamlingen består av aksjonærene i selskapet. Styret oppnevnes av generalforsamlingen. Styret velger selv sin leder, i henhold til instruks fra generalforsamlingen, med mindre det vedtektsfestes at generalforsamlingen skal utpeke styrets leder. Det samme gjelder daglig leder.

Modell viser til valgkomité nedsatt av generalforsamlingen. Denne kan få i oppdrag å foreslå styremedlemmer, eierråd – men kan også ved behov foreslå eventuelt. styreutvalg.

Særskilt om prosess for styreutnevning:

- Prosess ledes av valgkomité. Valgkomiteen består av representant fra KS ledelse (leder generalforsamling), kommunal og fylkeskommunal representant. KS ivaretar sekretariat for valgkomité.
- Samstyringsstruktur involveres.
- Innstilling begrunnes i henhold til kriterier (se under).
- Generalforsamling utnevner styret (jamfør aksjeloven).

Det kan vurderes nærmere om et administrativt representativt organ som valgkomité utpeker KommIT-rådets medlemmer. Dette kan vurderes ivare tatt av sentralt kommunedirektørutvalg etter forslag fra regionale KDU, fylkeskommunekollegiet og KS (for KS representanter – siden KommIT som eventuelt rådgivende for selskapet også må representere KS som medeier)²³. KS ivaretar sekretariat til KommIT-rådet og prosess for utpekelse av medlemmer til KommIT-rådet.

²³ Se også KS vedtekter om utpeking av nasjonalt KDU:

«7.9. Hovedstyret fastsetter vedtekter for Kommunedirektørutvalget (jfr. § 9).»

5.4.8 Styringsdokumenter

Vedtektene

Aksjeloven setter krav til at det enkelte aksjeselskap må ha vedtekter. Vedtektsendring krever 2/3 flertall eller mer (dersom det ikke er fastsatt strengere krav i vedtektene). Aksjeloven stiller ikke strenge krav til innholdet i vedtektene, og det er derfor i mange tilfeller behov for ytterligere regulering. Vedtektfesting av viktige forhold kan gjøres for å sikre alle eieres interesser over tid. I samsvar med aksjeloven og for å legge nødvendige føringer for framtidige DIF foreslås følgende forhold som premisser for selskapets vedtekter. Dette er ikke en uttømmende liste over hva som kan inngå i framtidige vedtekter:

- formål med selskapet. Videre arbeid med formål foreslås å ta utgangspunkt i utkast til formål som formulert i vedlegg 4.
- hvilke saker generalforsamlingen kan behandle.
- eventuelt flertallskrav som avviker fra aksjelovens utgangspunkt.
- krav til hvem som kan være eiere av selskapet.
- begrensninger i forkjøpsrett og krav om samtykke ved eierendringer
- KS administrasjon ivaretar sekretariatsfunksjon for eierråd og generalforsamling.
- angivelse av absolutte minstekrav for KommIT-rådet i behovsstyringsprosessene
- selskapets ansvar for å understøtte KS interessepolitiske arbeid og KS rolle som utviklingspartner.

Aksjonæravtalen

Det kan inngås en aksjonæravtale mellom eierne av DIF. En aksjonæravtale er et mye brukt eierstyringsverktøy som supplerer selskapets vedtekter. Aksjonæravtalen regulerer eiernes utøvelse av aksjonærrettigheter i selskapet.

For å sikre alle eieres interesser er det ønskelig at aksjonæravtalen regulerer følgende:

- begrensninger knyttet til kjøp og salg av aksjer, herunder KS' rolle som sekretariat for å følge dette opp.
- rammer for styreutnevning.
- rammer for sammensetning og eierrådets oppgaver. Eierrådet har blant annet ansvar for innstilling av eierstrategi/oppdragsdokument overfor generalforsamlingen (se under). Det foreslås at KommIT-rådet kan være saksforberedende utvalg for Eierrådet i denne funksjonen. For å øke kommunenes innflytelse over selskapet bør det vurderes å legge føringer for at aksjonærene som møter generalforsamlingen, gjennom aksjonæravtalen, er forpliktet (avtalerettslig) til å vedta eierrådets innstilling til eierstrategi eller ev. sende den i retur til eierrådet for videre bearbeiding.
- prosess for utarbeidelse av styreinstruks og instruks til valgkomiteen. Herunder generalforsamlingens og KommIT-rådets rolle i arbeidet
- for å ivareta styrbarhet og kontroll, kan det være naturlig å avtalefeste KommIT-rådet som styreutvalg.

Eierstrategi (supplert med årlig oppdragsdokument)

Eierne av virksomheten kan utarbeide en eierstrategi med retningslinjer for hvordan selskapets vedtektsfestede formål skal realiseres. Eierstrategien kan gi en nærmere beskrivelse av hva eierne vil med virksomheten. Det vedtektsfestede formålet til et selskap er ofte relativt vidt formulert, og i

«9.1. KS har kommunedirektørutvalg som rådgivende organ sentralt og på fylkesnivå. Det sentrale utvalget velges av kommunedirektørlandsmøtet.»

kombinasjon med de vide fullmaktene som styret og daglig leder er utstyrt med etter aksjeloven, vil selskapets ledelse ha et relativt bredt spillerom med hensyn til formålsrealiseringen. Dette kan lede til at strategiske mål og viktige beslutninger ikke blir fattet i tråd med eiernes ønsker og behov. En felles eierstrategi kan derfor bidra til at kommunene og fylkeskommunene i større grad får innflytelse over selskapets virksomhet. Eierstrategien vedtas av generalforsamlingen med bindende virkning "nedover" i selskapet.

For å sikre at alle eieres interesser ivaretas, kan eierstrategien omhandle følgende:

- hva eierne ønsker å oppnå med selskapet (mål) (Eierstrategi ses i sammenheng med relevante strategier som «En digital offentlig sektor» med videre)
- utdypning av modell for eierstyring og selskapsledelse, herunder
 - o prosessbeskrivelse for behovsstyring, herunder påkobling av KS' samstyringsstruktur i behovsstyringen (tilsvarende kapittel 6 i denne utredningen)
 - o føringer for hva som skal inngå i styreinstruks og instruks til valgkomité
 - o nærmere om selskapets rolle i å understøtte KS' interessepolitiske arbeid og KS' rolle som utviklingspartner

Som et supplement til eierstrategien (som utdyping av vedtektene) anbefales det at eierne etablerer en praksis med utarbeidelse av et årlig oppdragsdokument som vil peke på eiernes særlige behov og ønsker for selskapets virksomhet det kommende året. Dette er i samsvar med den formen staten benytter i sin eierstyring av underliggende selskaper. Staten benytter årlige oppdragsdokument som verktøy, særlig der selskapene ivaretar viktige oppgaver for statens samlede virksomhet og staten dermed ønsker å utøve aktiv eierstyring.

KommIT-rådet er i dette alternativet foreslått som saksforberedende utvalg for eierrådet i arbeidet med utvikling av eierstrategi/oppdragsdokument.

Styreinstruks

Et ytterligere virkemiddel for styring av selskapet er fastsettelse av en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling. En slik instruks kan også bidra til å klargjøre ansvarsfordelingen og informasjonsflyten mellom selskapsorganene. Styreinstruksen kan inneholde regler om styrets arbeid og saksbehandling, regulering av informasjonsflyt og regler for møtebehandling. Styreinstruksen kan begrense styrets myndighet i behovsstyringsprosesser, angi eventuelt styreutvalg som skal benyttes, og gi føringer for hva som er aktuelle prosjekter i DIF.

5.4.9 Samlet vurdering av eiermodell A og tilhørende eierstyring og selskapsledelse

Eiermodell A er en mulig ramme for videre detaljering av et selskap. Aksjefordelingen vekter maktforholdet mellom ulike aksjonærgrupper på en hensiktsmessig måte. Organer og styringsdokumenter er samlet sett satt opp på en måte som forsøker å optimalisere operasjonelle og juridiske hensyn (juridiske vurderinger er på dette feltet foreløpige).

Modell A framstår samtidig som krevende, med mer enn mulige 300 eiere, en rekke ulike styrende organer og ulike typer styrende dokumenter.

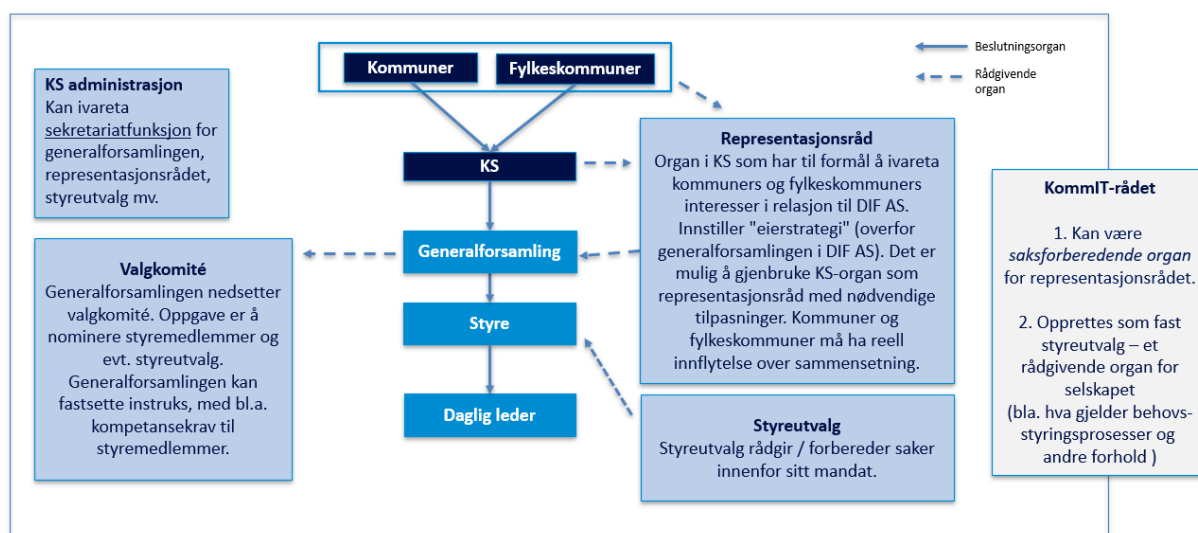
Medlemmene ga i den omfattende medlemsrunden februar og mars 2022 en svært tydelig tilbakemelding på at dette alternativet ikke er ønskelig, grunnet antallet eiere og utfordringene dette kan medføre med tanke på god eierstyring. Det ble påpekt at utfordringsbildet forsterkes av at kommuner og fylkeskommuner er styrt av politisk folkevalgte der kompetansen på fagfeltet varierer betydelig, og der politisk sammensetning kan skifte betydelig over tid. Dette oppfattes å svekke

rammevilkårene for god og stabil eierstyring. Medlemmene var nærmest entydige på ønsket om eiermodell B, KS som eneeier. Dette alternativet presenteres under.

5.5 Eiermodell B: KS som eneeier

I denne modellen eier KS 100 prosent av aksjene (eventuelt gjennom KS Holding). Mye er likt som for eiermodell A, men grunnet behovet for å få en samlet beskrivelse under dette delkapittelet, presenteres modellen i sin helhet. I eiermodell B oppstår lignende spørsmål om kommunenes styringsmuligheter (som beskrevet under punkt 5.4. og eiermodell A) i relasjon til DIF AS, men på en litt annen måte. Her blir spørsmålet om kommunene og fylkeskommunene, gjennom eksisterende strukturer i KS, har mulighet til å utøve *reell* eierstyring over DIF AS slik at kontrollkriteriet ivaretas. Som det vil framkomme nedenfor, vil det være behov for tilpasninger og suppleringer i selskapets styringsorganer og tilhørende styringsdokumenter.

Modellen presenteres under:



Figur 6: Eiermodell B. KS som eneeier.

5.5.1 Organer og roller i modell for eierstyring og selskapsledelse

Generalforsamlingen

Generalforsamlingens rolle er hjemlet i aksjeloven og kan videre utdypes i vedtektene.

KS' administrasjon er sekretariat for generalforsamlingen.

Styret

Styret skal, ut over å nå kommunene og fylkeskommunenes mål (som indirekte eiere), sikre at selskapet forvaltes i tråd med det vedtektsfestede formålet og aksjelovens bestemmelser. Dette innebærer at styret har en vesentlig grad av autonomi. Det er derfor viktig å etablere gode kriterier for styresammensetning.

Kriterier for styrets samlede kompetanse:

- profesjonskompetanse, kunnskap om teknologistyring og kunnskap om styring av denne typen virksomhet
- kommunal erfaring / bransjeforståelse (fylkeskommune, kommune og stat)

- kjennskap til leverandørmarkedet
- juridisk og økonomisk kompetanse
- kunnskap om offentlig selskapsstyring
- representasjon fra KS' administrasjon (Adm.dir. i KS oppnevner kandidat)
- relevant risikoforståelse (IKT, virksomhetsstyring, sikkerhet m.m.)

Det er samstyriingsstrukturen (medlemmene) som skal være i førersetet i prioriteringene i behovsstyringsprosessene. Styret skal derfor samhandle aktivt med KommIT-rådet som styreutvalg. Ytterligere innramming av styrets virksomhet tas stilling til i neste fase av dette prosjektet (planleggingsfasen).

Daglig leder

Daglig leders myndighet er etter aksjeloven avgrenset mot saker som er av uvanlig art eller stor betydning – slike saker skal behandles av styret. Ofte begrenses også daglig leders handlefrihet gjennom en økonomisk fullmakt gitt av styret. Utgangspunktet er videre at daglig leder ansettes og avsettes av styret, som fører tilsyn med den daglige ledelsen. Ansvarsfordeling for daglig leder mot styret bør trolig avklares i vedtekter og instruks som vedtas av generalforsamlingen. Eventuell øvrig innramming av daglig leders myndighet tas stilling til i neste fase av dette prosjektet (planleggingsfasen).

Representasjonsråd (eller lignende arena)

I eiermodell B er ikke kommunene og fylkeskommunene eiere av KS digitale fellestjenester AS. Deres mulighet til å utøve kontroll over selskapet avhenger av hvilken innflytelse de har over hvordan KS utøver sine aksjonærrettigheter. Siden de ikke er eiere, blir det ikke her tale om et eieråd på samme måte som under eiermodell A. Det bør imidlertid internt i KS sikres en tilsvarende arena for kommunene og fylkeskommunene til å være med på å fastsette overordnede føringer og strategi for selskapet. Det foreslås et representasjonsråd som etableres med formål å ivareta kommunenes interesse i relasjon til KS digitale fellestjenester AS. Representasjonsrådet må sannsynligvis være mest mulig direkte koplet til medlemmene. Det er mulig å opprette et nytt råd helt uavhengig av eksisterende medlemsprosesser i KS. Selv om det er mulig, oppleves det samtidig som krevende å skulle etablere en koordinerende instans for mer enn 300 kommuner og fylkeskommuner helt uavhengig av de medlemsprosessene som er relatert til KS. Et alternativ er at et egnet KS-organ gjenbrukes som representasjonsråd, såfremt oppgaven som representasjonsråd i relasjon til KS digitale fellestjenester AS er tydeliggjort i styringsdokumenter. En mulig løsning kan være at landstinget ivaretar denne funksjonen. Forberedelsene til landstinget er grundige, og møtende delegater er samlet sett bemyndiget av alle kommuner og fylkeskommuner. Et mulig alternativ er at fylkestyrelederne (Landsstyret foruten KS' hovedstyre) – som i dag utgjør generalforsamling for KS Holding – også gis en slik rolle som representasjonsråd direkte overfor selskapets generalforsamling.

Representasjonsrådet kan få i oppdrag å innstille "eierstrategi" (se under) for KS digitale fellestjenester AS som i sin tur vedtas av generalforsamlingen i KS digitale fellestjenester AS. Det kan etableres føringer, slik at generalforsamlingen i KS digitale fellestjenester må vedta innstilling eller sende den tilbake til representasjonsrådet for bearbeiding dersom de ikke støtter innstillingen.

Sekretariat for eventuelt representasjonsråd bør ivaretas av KS.

Samstyringsstrukturen

Samstyringsstrukturen for digitalisering i kommunal sektor har KommIT-rådet som øverste strategiske rådgivende organ. Samstyringsstrukturen er kjent for medlemmene og presentert tidligere i rapporten og på KS nettsider og er tett koblet til regionale digitaliseringsnettverk, samt regionale KDU. Samstyringsstrukturen vil samlet sett kunne ha tre sentrale roller:

For det første vil samstyringsstrukturen (ledet av KommIT-rådet) være rådgivende til KS i henhold til oppdraget på digitaliseringsområdet gitt av Landstinget. Samstyringsstrukturen dekker hele bredden av tema knyttet til digitalisering og smart bruk av teknologi i kommunal sektor.

For det andre foreslås det at KommIT-rådet gis rollen som styreutvalg, et rådgivende organ for styret i KS digitale fellestjenester AS i behovsstyringsprosessene (jmfør kapittel 6 i utredningen). Hensikten med bruk av samstyringsstrukturen i tilknytning til KS digitale fellestjenester er å sikre at medlemmenes behov ligger til grunn for KS digitale fellestjenesters samlede prioriteringer, utviklingsarbeid og virke overfor medlemmene.

For det tredje vil KommIT-rådet kunne få en rolle i eieroppfølgingen. Det bør vurderes å gi KommIT-rådet en rolle i forberedende prosesser for utarbeidelse av utkast til eierstrategi og eventuelt oppdragsdokument.

Det vil ved etablering av selskapet være behov for å justere mandater til KommIT-rådet og DU. Det tas herunder sikte på å legge til rette for mer direkte representativ oppnevning til KommIT-rådet (i dag skjer det indirekte gjennom at regionale KDU gir anbefalinger til KS). Dette for å styrke ivaretagelsen av kontrollkriteriet knyttet til utvidet egenregi i anskaffelsesforskriften og for å tydeliggjøre organenes plass i den samlede modellen for eierstyring og selskapsledelse. Samtidig må det etableres mekanismer for å ivareta andre forhold knyttet til representativitet, eksempelvis knyttet til kjønn og ulik kommunestørrelse.

Styreutvalg

Styret har adgang til å opprette egne styreutvalg i den utstrekning styret finner dette hensiktsmessig for sin saksbehandling. Styreutvalgenes arbeid er av saksforberedende karakter, og de endelige beslutningene skal fattes av styret. Utvalgene har altså kun en rådgivende funksjon og ikke beslutningsmyndighet. Generalforsamlingen kan samtidig fastsette en styreinstruks som legger føringer for blant annet opprettelsen av styreutvalg og hvordan styret skal behandle saker fra slike utvalg.

Som presentert over, legges det opp til at KommIT-rådet får en rolle som et styreutvalg knyttet til behovsstyringsprosessene, Det kan også være aktuelt å gjenbruke samstyringsstrukturen på andre områder som rådgivende/ saksforberedende organ inn mot styrets arbeid.

Bruk av styreutvalg vil vurderes nærmere i neste fase av dette prosjektet (planleggingsfasen).

5.5.2 *Prosess for å peke ut organene*

Generalforsamlingen består av aksjonærene i selskapet. Styret oppnevnes av generalforsamlingen. Styret velger selv sin leder, i henhold til instruks fra generalforsamlingen, med mindre det vedtektsfestes at generalforsamlingen skal utpeke styrets leder. Det samme gjelder daglig leder.

Hovedstyret ivaretar i dag eierinteressene i KS Holdings datterselskaper.²⁴ Generalforsamling for KS digitale fellestjenester AS kan være likt som for KS Holdings øvrige datterselskaper:

²⁴ KS vedtekter 7.5. «Hovedstyret ivaretar eierinteressene i datterselskap og andre selskap hvor KS har eierandeler.»

«Generalforsamlingen i de fem datterselskapene utgjøres av styreleder i KS etter delegert fullmakt fra hovedstyret i KS». ²⁵ Tilsvarende løsning, at styreleder representerer hovedstyret på generalforsamling, kan i utgangspunktet tenkes for KS digitale fellestjenester AS.

Valgkomité nedsatt av generalforsamlingen kan få i oppdrag å foreslå styremedlemmer og eventuelt styreutvalg.

Styret pekes ut i samsvar med prosessen som er definert under:

- Prosess ledes av valgkomité. Valgkomiteen består av representant fra KS' ledelse (leder generalforsamling), kommunal og fylkeskommunal representant. KS ivaretar sekretariat til valgkomité.
- Samstyringsstrukturen involveres.
- Innstilling begrunnes i henhold til definerte kriterier (se under).
- Generalforsamling utnevner styret (jamfør aksjeloven).

Jamfør det som er nevnt tidligere, kan det vurderes nærmere om et representativt organ som valgkomité utpeker medlemmene i KommIT, og at dette kan vurderes ivare tatt av sentralt kommunedirektørutvalg etter innspill fra regionale KDU og fylkeskommunekollegiet. ²⁶

5.5.3 Styrende dokumenter

I et alternativ hvor KS er eneeier, vil vedtekter, eierstrategi/oppdragsdokument (her utformet av kommunene og fylkeskommunene via KS), instruks til valgkomiteen og styreinstruks være sentrale dokumenter, på samme måte som for eiermodell A. Aksjonæravtale vil naturligvis falle bort som aktuelt dokument. Under presenteres innhold i sentrale dokumenter som vurderes som nødvendige forutsetninger for videre planlegging av KS digitale fellestjenester AS.

Vedtektene

Aksjeloven setter krav til at det enkelte aksjeselskap må ha vedtekter. Vedtekter gir bindende føringer for selskapet innenfor aksjelovens regler og bidrar til å begrense selskapets selvstendighet. Aksjeloven stiller ikke strenge krav til innholdet i vedtektene, og det er derfor i mange tilfeller behov for ytterligere regulering. For å legge nødvendige føringer for framtidige KS digitale fellestjenester foreslås følgende forhold som premisser for selskapets vedtekter. Dette er ikke en uttømmende liste over hva som vil inngå i framtidige vedtekter:

- formål med selskapet.
- hvilke saker generalforsamlingen kan behandle
- KS administrasjon ivaretar sekretariatsfunksjon for generalforsamling.
- angivelse av minimumskrav for benyttelse av KommIT-rådet i behovsstyringsprosessene
- selskapets ansvar for å understøtte KS interessepolitiske arbeid og KS rolle som utviklingspartner.

Eierstrategi (supplert med årlig oppdragsdokument)

Både eierstrategi og oppdragsdokument, her utarbeidet av kommunene og fylkeskommunene som indirekte eiere gjennom KS, bør vurderes som sentrale styrende dokumenter. Disse dokumentene kan gi en nærmere beskrivelse av hva kommunene, fylkeskommunene og KS vil med virksomheten.

²⁵ Eiermelding for KS Holding, s 4.

²⁶ Se også KS vedtekter om utpeking av nasjonalt KDU:

«7.9. Hovedstyret fastsetter vedtekter for Kommunedirektørutvalget (jfr. § 9).»

«9.1. KS har kommunedirektørutvalg som rådgivende organ sentralt og på fylkesnivå. Det sentrale utvalget velges av kommunedirektørlandsmøtet.»

Det vedtektsfestede formålet til et selskap er ofte relativt vidt formulert, og i kombinasjon med de vide fullmakter som styret og daglig leder er utstyrt med etter aksjeloven, vil selskapets ledelse ha et relativt bredt spillerom med hensyn til formålsrealiseringen. Dette kan lede til at strategiske mål og viktige beslutninger ikke blir fattet i tråd med eiers ønsker, selv om det i og for seg ligger innenfor rammene som vedtektene setter. For å sikre at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelig kontroll (jamfør utvidet egenregi), må det vurderes om eierstrategi bør vedtas av et organ hvor alle medlemmer har stemmevekt (jamfør representasjonsråd – se over).

Oppdragsdokumentet kan vurderes behandlet innenfor rammene av eierstrategi og av et noe mer operativt organ enn det organ som behandler eierstrategi. Det er viktig at kommunene har innflytelse også her.

KommiT-rådet må vurderes å ha en saksforberedende/rådgivende funksjon opp mot utarbeidelse av eierstrategi og oppdragsdokument. Eierstrategi må omhandle følgende:

- hva eier ønsker å oppnå med selskapet (mål) (Eierstrategi ses i sammenheng med relevante strategier som «En digital offentlig sektor» m.v.)
- utdypning av modell for eierstyring og selskapsledelse, herunder:
 - o prosessbeskrivelse for behovsstyring, herunder påkobling av samstyringsstruktur i behovsstyringen (tilsvarende kapittel 6 i denne utredningen)
 - o føringer for hva som skal inngå i styreinstruks og instruks til valgkomite
 - o nærmere om selskapets rolle i å understøtte KS' interessepolitiske arbeid og KS' rolle som utviklingspartner

Som et supplement til eierstrategien som utdypning av vedtektene, anbefales det at det etableres en praksis med utarbeidelse av et årlig oppdragsdokument som vil ha fokus på særlige behov og ønsker om fokus i selskapets virksomhet det kommende år. Dette kan være i samsvar med den formen staten benytter i sin eierstyring av underliggende selskaper. Staten bruker årlige oppdragsdokument som verktøy særlig der selskapene ivaretar viktige oppgaver for statens samlede virksomhet og staten dermed ønsker å utøve aktiv eierstyring.

KommiT-rådet foreslås å være saksforberedende utvalg for representasjonsrådet i arbeidet med utvikling av eierstrategi/oppdragsdokument.

Styreinstruks

Et ytterligere virkemiddel for styring av selskapet er fastsettelse av en styreinstruks som gir nærmere regler om styrets arbeid og saksbehandling. En slik instruks kan også bidra til å klargjøre ansvarsfordelingen og informasjonsflyten mellom selskapsorganene. Styreinstruks kan inneholde regler om styrets arbeid og saksbehandling, regulering av informasjonsflyt, regler for møtebehandling. Styreinstruksen kan i tillegg regulere KommiT-rådets rolle som styreutvalg for behovsstyringsprosessene og som strategisk rådgiver på vegne av medlemmene i forbindelse med andre viktige beslutninger som skal vedtas av styret i selskapet.

5.6 Samlet vurdering av Eiermodell A versus Eiermodell B

Identifiserte argumenter for disse to modellene kan settes opp som følger:

Eiermodell A KS, kommuner og fylkeskommuner	Eiermodell B KS eneeier
Høyere grad av formell delaktighet og ansvar for fylkeskommunene og kommunene i eieroppfølgingen.	Mer styrbar modell enn for Eiermodell A. Herunder enklere å kommunisere ut fra og mer effektiv å administrere.
Direkte eierskap for kommuner og fylkeskommuner, hvilket kan ha noe lavere rettslig usikkerhet med tanke på unntaket for utvidet egenregi.	Enklere etableringsprosess (tid og kost knyttet til prosess, potensiell kompleksitet knyttet til kapitalisering, gjennomførbarhet / mulighet for å lykkes)
Økonomisk medansvar gjennom Eierposisjon.	Enklere avviklings- eller endringsprosesser knyttet til justeringer i eierskap (dersom det skulle bli aktuelt etter at selskap er etablert)

Juridiske problemstillinger kombinert med en detaljering av modeller knyttet til organisatoriske og styringsmessige forhold vil avklares nærmere i etterkant av hovedstyrets behandling av denne konseptutredningen.

KommIT-rådet og nasjonalt KDU diskuterte disse to modellene i separate møter 20.01.2022. Begge organer konkluderte med stor grad av samstemthet å anbefale Eiermodell B, i alle fall i en oppstartsfasen til selskapets virksomhet er bedre kjent og felles styringsmekanismer prøvet ut. Argumentasjon knyttet til Eiermodell B (styrbarhet og redusert operasjonell risiko ved etablering og endringsprosesser) ble vektlagt i disse organenes drøfting. For alternativ A så KommIT-rådet og KDU særlig risiko knyttet til behandling av sakskomplekset i medlemsmassen, samt de tilsynelatende komplekse strukturene for Eierstyring som dette alternativet må støttes av for å oppfattes som styringsmessig robust for en virksomhet som fortsatt vil være av virksomhetskritisk karakter. I medlemsrunden som ble gjennomført februar og mars 2022 var medlemmene nærmest unisone i sin tilbakemelding på at alternativ B er å foretrekke. Medlemmenes tilbakemeldinger kan samlet sett forstås som at medlemmene mener at styring av et aksjeselskap KS digitale fellestjenester gjennom KS' strukturer og med KS som eneeier gir en bedre reell kontroll enn ved at den enkelte kommune og fylkeskommune har en svært liten aksjepost i en lite styrbar modell med mer enn 300 eiere. At Eierne er styrt av folkevalgte med skiftende sammensetning, ble oppgitt som tilleggsmoment. Alle fylkestyrer, regionale kommunedirektørutvalg, fylkeskommunekollegiet og fylkesordførermøtet ble involvert i denne medlemsrunden.

For KS' del kan også andre forhold spille inn, slik som verdien av at kommuner og fylkeskommuner gis et direkte engasjement gjennom eierskap.

Avgjørende for begge alternativene er hensynet til kravet om utvidet egenregi. Hvorvidt egenregiunntaket er oppfylt, avhenger av om oppdragsgiverne har tilstrekkelig kontroll over tjenestetilbyderen. Det er tale om delvis rettslig upløyd mark, da det er uvanlig med så mange oppdragsgivere som i dette tilfellet. Dermed er begge de aktuelle Eiermodellene forbundet med en viss rettslig usikkerhet, men innhentet juridisk utredning tilsier at begge modellene er forsvarlige gitt visse kompenserende grep, slik rapporten foreslår. Modell A framstår som noe tryggere enn B ut fra rent juridiske betraktninger, men denne modellen har som vist over andre utfordringer og nær ingen støtte hos medlemmene. Viktig her er forskjellen mellom «formell kontroll» gjennom direkte eierskap, og mulighetene til å utøve kontroll i praksis – der medlemmene peker på at vilkårene for

dette vurderes som langt bedre i modell B enn modell A. Alternativ A legges derfor bort i videre prosesser.

Kompenserende mekanismer (organer og styringsdokumenter presentert over) vil være nødvendige for å sikre direkte medlemsinnflytelse i alternativ B. Disse mekanismene vil, gitt et hovedstyrevedtak i samsvar med alternativ B, videreutvikles i planleggingsfasen. Dette vil skje i samråd med våre juridiske rådgivere.

I en modell med delt eierskap mellom kommuner, fylkeskommuner og KS kan også KS gis majoritet eller 67 prosent av aksjene. En slik fordeling vil gi KS mer kontroll over selskapet enn en fordeling hvor KS er minoritetsaksjonær. Denne fordelingen kan også, ut fra innspill gitt i innspillsrunden januar til mars 2022, anses å være mer ønsket av medlemmene enn en fordeling hvor KS er minoritetsaksjonær. Dette alternativet må eventuelt designes, drøftes og kvalitetssikres mer konkret dersom man skal gå videre med det eller på et senere tidspunkt ønsker å revurdere eierskapsmodell for selskapet.

5.7 Finansiering av selskapet

Under presenteres foreslått finansiering av henholdsvis utvikling, drift og forvaltning.

5.7.1 Finansiering av utvikling

Finansiering av utvikling av nye produkter og videreutvikling av eksisterende produkter skjer gjennom en eller begge av følgende kilder:

- eksternfinansiering (Digifin-midler, tilskudd fra stat mv.)
- finansiering fra selskapets egenkapital. Påslag legges på produktene for å ivareta løpende behov for videreutvikling og modernisering. For å understøtte KS' interessepolitiske arbeid og KS arbeid som utviklingspartner finansieres timer benyttet av selskapet til arbeid som kan knyttes til interessepolitikk og til arbeidet som utviklingspartner av KS. Det kan også være aktuelt å legge oppgaver som direkte understøtter annet medlemsarbeid som krever digitale verktøy, til selskapet. KS vil med andre ord også selv kjøpe tjenester fra selskapet.

5.7.2 Finansiering av selskapet i drift og forvaltning

Finansiering av selskapet skjer primært gjennom tjenestepricing. Produkt- og andre internkostnader prises inn i de tjenestene og produktene som selskapet selger.

I motsetning til et ordinært kommersielt selskap må produktene prises i henhold til de kostnadene som er gjeldende for hvert enkelt produkt. Hvert produkt må stå på egne bein, og det må føres produktregnskap.

En margin (et påslag) beregnes for eksisterende tjenester for å ivareta følgende:

- eventuell tilbakebetaling til Digifin-ordningen / alternativt tilbakeføre utviklingsmidler hentet fra egenkapital til selskapet
- administrative felleskostnader
- risiko knyttet til utvikling av nye produkter

5.7.3 Andre kostnader enn i dag

En selskapsetablering med forsterket medlemsinvolvering for å ivareta kontrollkriteriet vil samlet sett generere nye aktiviteter. Disse vil ha en kostnadsside som medfører kvalitetsheving (for eksempel gjennom bedre ivaretagelse av risiko). Nye kostnader vil være:

- styrehonorar og revisjonskostnader

- noe mer formalisering av prosesser mellom KS digitale fellestjenester og øvrige aktører som innebærer noe høyere kostnader
- administrative kostnader som i dag ikke er priset inn i KS digitale fellestjenesters tjenestepreiser, men dekkes av KS
- styrket kapasitet og medlemsinvolvering knyttet til behovsstyring av både prosjekt- og tjenester samt strategisk forankringsarbeid av selskapets arbeid Herunder må selskapet som sentral aktør i økosystemet for digitalisering i kommunal sektor ha kapasitet til å delta i relevante utvalg og organ i samstyriingsstrykturen.
- andre transaksjonskostnader

Disse kostnadene vil avklares nærmere etter eventuelt vedtak av konsept.

Det blir en viktig målsetting at det etableres kostnadseffektiv drift av selskapet, og at finansieringsmodellene blir slik at medlemmene i minst mulig grad berøres økonomisk av selskapsetableringen.

5.8 Digifin-midlene og relasjon til KS digitale fellestjenester

Digifins opprinnelige kapital var på 250 millioner kroner. Kapitalen er i henhold til retningslinjene for ordningen og tilskudd fra staten er øremerket gjennomføring av prosjekter knyttet til utvikling og spredning av IKT-løsninger i kommunal sektor. Forutgående analyser og drift ut over det første året dekkes ikke.

I dag er kapitalen plassert i KS som i henhold til retningslinjene og premisene for Digifin har ansvaret for forvaltning av ordningen. KS gir tilsagnsbrev etter forutgående behandling i samstyriingsstrukturen.

Det kan på et senere tidspunkt vurderes om Digifin-kapitalen skal legges til selskapet for å styrke egenkapital og utviklingskraft. Dette vil eventuelt kreve særskilt behandling av KS og de kommuner og fylkeskommuner som har ytt tilskudd til ordningen, samt av KDD. Medlemsdialogen har så langt indikert at DigiFin-kapitalen inntil videre ønskes beholdt utenfor selskapet for en mer direkte medlemskontroll over midlene, men med åpning for å bruke noe av DigiFin-ordningen som aksjekapital ved etablering. Et alternativ til å beholde DigiFin-kapitalen utenfor selskapet permanent, er at selskapet oppkapitaliseres over tid ved at nye utviklingsinitiativ finansieres gjennom tilskudd fra DigiFin der tilbakebetalingen skjer til selskapet og ikke til DigiFin-ordningen. En overføring av Digifin-kapital til selskap (enten gradvis eller i en vending) vil kunne være mer utfordrende ved eiermodell A enn ved eiermodell B. Kommuner og fylkeskommuner som har gått inn med midler i Digifin-kapitalen, er ikke nødvendigvis de samme som velger å gå inn som eiere i et selskap under eiermodell A. Dette kan i praksis innebære en prinsipielt sett problematisk overføring av verdier mellom kommuner. Denne utfordringen vil bli gradvis mindre etter hvert som en modell A vil få stadig flere eiere inn, og ettersom Digifin-ordningen omfatter stadig flere kommuner og fylkeskommuner.

Plassering av Digifin-kapitalen må vurderes nærmere i planleggingsfasen av prosjektet og ses i lys av hvilken eiermodell som benyttes.

5.9 Relasjoner til viktige aktører og rollefordeling mellom KS og KS digitale fellestjenester

5.9.1 Relasjoner til leverandørmarkedet

Selskapet vil (som KS digitale fellestjenester gjør i dag) kjøpe tjenester fra markedet. Selskapet vil som i dag både anskaffe driftstjenester, funksjonalitet og konsulenter.

Ambisjonen er at selskapet skal understøtte leverandørmarkedets muligheter til å levere gode tjenester til kommuner og fylkeskommuner ved at det etableres felles arkitektur, standarder og basistjenester som gjør det enklere å skalere løsninger mellom kommuner og fylkeskommuner. Dialog med leverandørorganisasjonene Abelia og IKT-Norge har avdekket at de på vegne av sine medlemmer er svært opptatt av den samordnende rollen KS digitale fellestjenester i dag spiller overfor leverandørmarkedet.

For eksempel skjer dette allerede i dag gjennom at et stort antall leverandører og fagsystemer har knyttet seg opp mot SvarUt-tjenesten som felles infrastruktur for kommunene, og ved at KS digitale fellestjenester tilgjengeliggjør grensesnitt for kommunenes data som leverandørene kan benytte, samt noe statlige registerdata gjennom digital funksjonalitet på en måte som kan styrke og ytterligere aktualisere leverandørenes fagsystemer.

Relasjonen til KF (Kommuneforlaget) er i utgangspunktet som til en hvilken som helst annen markedsaktør. Dette er viktig for å ivareta hensyn til likebehandling. KS vil være eier av både KS digitale fellestjenester og KF. Oppgaver under utvidet egenregi og innenfor statsstøtterettslige rammer vil kunne løses av KS digitale fellestjenester, mens KF vil kunne ta på seg kommersielle oppgaver.

5.9.2 Relasjoner til staten

KS vil, i tråd med sitt oppdrag og mandat, ivareta ansvaret for den interessepolitiske dialogen med statlige organer og dialogen til staten knyttet til statlig utviklingsarbeid. Dette er uavhengig av selskapsetablering.

Et eventuelt selskap vil være en viktig bidragsyter og må støtte KS i dette arbeidet, særlig knyttet til utviklingsarbeid på statlig side, slik KS digitale fellestjenester i dag gjør som avdeling i KS. Selskapets arbeidstid til dette arbeidet vil finansieres av KS (se over).

Statlige aktører inkluderer KMD, Digitaliseringsdir., NAV, Skatteetaten, Bufdir, Kartverket m.fl.

KS vil ha tett dialog med statlige samarbeidspartnere og fellesløsningsleverandører både i etablering og drift av et framtidig selskap. Eventuelle utilsiktede konsekvenser av selskapsetableringen vil være tema i denne dialogen.

5.9.3 Relasjoner til regionale digitaliseringsnettverk (Digi-nettverk)

KS har etablert samstyingsstruktur for digitalisering. Som del av denne modellen inngår de regionale Digi-nettverkene. Landstinget vedtok at deler av oppdraget som ble gitt KS på digitaliseringsområdet, skulle løses i tett samarbeid med regionale digitaliseringsnettverk.

Hensikten med de regionale digitaliseringsnettverkene er å jobbe sammen for å

- styrke den samlede kompetansen og dele på nøkkelkompetanse
- øke gjennomføringskraften i utbredelse og gevinstrealisering av nasjonale løsninger
- være en premissgiver og pådriver i det nasjonale utviklingsarbeidet²⁷

Nesten alle norske kommuner og fylkeskommuner inngår i dag i et regionalt digitaliseringsnettverk. KS vil, i samarbeid med KS digitale fellestjenester, benytte nettverkene i tråd med hensikten om å utbre løsninger, bidra til gevinstrealisering og å invitere dem inn til å legge premisser for og være en pådriver for nasjonalt utviklingsarbeid.

²⁷ <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/regionale-digitaliseringsnettverk/regionale-nettverk-og-samstyring-i-kommunesektoren/>

5.9.4 Relasjoner til andre kommunalt og fylkeskommunalt eide selskaper

En rekke kommuner og fylkeskommuner har etablert interkommunale samarbeid og selskaper som står for drift av deres IT-funksjoner. Under nevnes noen varianter av relevante eksempler:

- Fosen IKT har «ansvaret for å bygge opp og drifte felles IKT-infrastruktur og felles sentraliserte løsninger» for samarbeidende kommuner. Fosen IKT er et vertskommunesamarbeid lokalisert i Indre Fosen kommune med Osen, Åfjord og Ørland kommune som samarbeidende kommuner.²⁸
- IKT Agder leverer «blant annet brukersupport, drift av utstyr, nettverk, systemforvaltning, prosjektledelse og IKT rådgivning» for ni kommuner på Agder og Agder fylkeskommune.²⁹ IKT Agder er et IKS (Interkommunalt selskap).
- Vigo IKS skiller seg fra eksemplene over ved å være et selskap som er eid av alle fylkeskommunene. Vigo IKS er nærmere omtalt i kapittel 3 av utredningen.

Samlet sett har kommuner og fylkeskommuner et behov for å se og forstå relasjonene mellom følgende instanser:

- kommuner og fylkeskommuner
- lokale IKT-samarbeid for drift og utvikling
- KS digitale fellestjenester
- regionale digitaliseringsnettverk mv.

Med utgangspunkt i eksisterende praksis og føringer i denne utredningen vil disse relasjonene være som følger:

- Kommuner og fylkeskommuner er i utgangspunktet bestillere av tjenester fra KS digitale fellestjenester (lokale/regionale IKT-samarbeid for drift og forvaltning i utgangspunktet ikke).
- KS digitale fellestjenester og IKT-samarbeid må så langt som mulig koordinere tjenesteutviklingen for kommuner/fylkeskommuner, slik at ambisjoner om en sammenhengende og effektiv offentlig sektor nås. KS digitale fellestjenesters hovedrolle er her å bidra til nasjonal standardisering og utvikling av nasjonale fellestjenester – som da vil spille sammen med løsninger som driftes og forvaltes lokalt/regionalt.
- Kommuner/fylkeskommuner er eiere (direkte/indirekte) av både KS digitale fellestjenester og IKT-samarbeid for drift og forvaltning og må, så langt det er mulig, ha en direkte eller indirekte eierstyring som samlet sett fremmer kommunenes og fylkeskommunenes interesser.
- Kommuner og fylkeskommuner er eiere av regionale digitaliseringsnettverk. Disse brukes som virkemiddel for samarbeid om å ta i bruk nasjonale og kommunale fellesløsninger, ta del i det nasjonale utviklingsarbeidet og styrke regionalt samarbeid og kompetansemiljøer.
- Ressurser fra kommuner og fylkeskommuner, IKT samarbeid og diginettverk deltar i behovsstyringen knyttet til KS digitale fellestjenester etter ønske fra eierne.

5.10 Organisering av interne tjenester

KS digitale fellestjenester kan, så langt det er hensiktsmessig, kjøpe interne støttetjenester fra KS. Dette vil både understøtte en samlet sett effektiv ressursbruk for KS og KS digitale fellestjenester og kunne legge til rette for et noe tettere samarbeid mellom selskap og KS. Det vil tas nærmere stilling til dette i planleggingsfasen av prosjektet.

²⁸ https://www.fosenikt.no/home/?page_id=5

²⁹ <https://www.ikt-agder.no/om-ikt-agder/>

6 Behovsstyring

KS` arbeid innen digitalisering tar utgangspunkt i medlemmenes behov (jamfør kapittel 3). Behovsstyring er brukt som begrep for de prosessene KS har sammen med medlemmene for å avdekke og ivareta behov for felles digitaliseringsarbeid, uavhengig av hvordan løsningene blir utformet og hvilke aktører som bidrar. Dette kapittelet beskriver de prosessene som involverer KS digitale fellestjenester. De innledende fasene (idé/behov og konseptutvikling) er generiske, uavhengig av hvilken aktør som blir tjenestetilbyder. Det vil være ideer og behov som ivaretas på annen måte og av andre aktører (fortrinnsvis statlige) hvor KS digitale fellestjenester ikke nødvendigvis har en rolle. Disse omtales ikke nærmere her.

Medlemmenes behov på digitaliseringsområdet samordnes gjennom KS og samstyringsstrukturen for digitalisering (jamfør kapittel 2.2). Behovsstyringen er knyttet til både strategisk retning og det konkrete utviklingsarbeidet. Det er viktig å ivareta medlemmenes mulighet til å utøve innflytelse i de prosessene hvor selskapet har ansvaret. Samtidig må prosessene bidra til at selskapet sikres nødvendig eierskap og involvering i de fasene det ikke «eier» fullt ut. Det legges derfor opp til at KommIT-rådet benyttes som rådgiver for utviklingsporteføljen til selskapet, mens digitaliseringsutvalget gis en rolle i den løpende forvaltningen av utviklingsporteføljen. Når tjenester er etablert og går over i forvaltning, er det brukerrådene som er de sentrale organene for prioritering av videreutviklingsbehov. Men KommIT-rådet som styreutvalg, slik det foreslås som mulighet i kapittel 5, må også kunne følge selskapets utvikling for å kunne ivareta sin funksjon. En mulighet kan være å gi digitaliseringsutvalget en rådgivende rolle overfor selskapet når det gjelder forvaltning av den samlede tjenesteporteføljen og strategiske veivalg for Fiks-plattformen. Viktige saker og spørsmål kan løftes til KommIT-rådet ved behov. Samtidig vil selskapet selv ha en viktig rolle som sentral aktør i det samlede digitaliseringsarbeidet i kommunesektoren, og ha mulighet og administrativ kapasitet til å delta på relevante arenaer i samstyringsstrukturen (dog ikke som del av KommIT-rådets eventuelle rolle som styreutvalg). Mandatene til utvalgene må oppdateres for å ivareta disse forholdene.

Noen ganger kan ulike behov hos medlemmer og selskap være vanskelig å forene. Selskapets styrende organer må ivareta sitt ansvar for tjenestene de utvikler og leverer (juridisk, organisatorisk og økonomisk). Der selskapet vurderer at medlemmers behov og krav ikke er forenlig med dette, må det finnes mekanismer for å ivareta nødvendige avklaringer mellom behovseiere og selskapet. Det foreslås derfor eskaleringsmuligheter i alle faser av utviklingsarbeidet for å gjøre nødvendige avklaringer i behovsstyringen.

Det er formulert syv overordnede prinsipper som må ivaretas i behovsstyringen:

1. systematisk identifisering av behov og ivaretagelse av behov i kommunal sektor
2. innflytelse og kontroll for medlemmene (jamfør krav til utvidet egenregi)
3. oversiktighet/transparens for medlemmene, deres leverandører og andre viktige interessenter
4. smidig og effektiv utvikling og forvaltning
5. utvikling av fellesløsninger som kan få nasjonal utbredelse
6. ivaretagelse og eventuell styrking av synergier mellom tjenestetilbyderen og KS` interessepolitiske arbeid og rollen som utviklingspartner
7. tydelig rolle- og ansvars plassering

Behovsstyringen skjer med støtte i gode styringsdokumenter.³⁰

Videreutvikling av eksisterende løsninger og relativt begrenset utvikling av løsninger håndteres av selskapet i definerte medvirkningsprosesser/forvaltningsprosesser med medlemmene. Nye utviklingsinitiativ og større videreutviklinger må forankres i porteføljestyret. Beslutningsmatrise defineres i neste fase av prosjektet.

6.1 Ansvar og roller i tjenesteutviklingen

I dette kapitlet beskrives et utgangspunkt for prosesser, ansvar og roller i tjenesteutviklingen fra idé til en ny løsning er realisert. Beskrivelsene er til dels detaljerte, og må betraktes som foreløpige. Hvordan samspillet mellom selskap, medlemmer og KS operativt og strategisk best mulig ivaretas – blir viktig å bearbeide videre i planleggingsfasen. Det er viktig at prosessene ikke blir for byråkratiske og at nødvendig dynamikk og smidighet i utviklingsarbeidet ivaretas. Samtidig må modellene ivareta god medlemsinnflytelse og eierskap til arbeidet både på strategisk og operativt nivå.

Beskrivelsene tar etter oppfordring fra medlemmene utgangspunkt i prosjektveiserens faser for utviklingsarbeid. Modellen er kjent og egner seg for å beskrive et tradisjonelt utviklingsløp fra en idé oppstår, til den er realisert i en og samme virksomhet. Det er verdt å merke seg at modellen ikke like godt illustrerer samarbeid mellom virksomheter, ei heller mer moderne metodikk med mindre steg og med hyppige leveranser og kontinuerlig videreutvikling (kontinuerlig produktutvikling). Sirkelen i midten illustrerer litt av det iterative i utviklingsarbeidet, men ikke fullt ut. Både økt omfang av tjenester (produkter) og økt bruk av kontinuerlig produktutvikling som supplement til prosjektarbeid vil trolig adressere behov for andre modeller for å beskrive ansvar og roller i tjeneste- og produktutviklingen i framtiden. Prosjektveiseren er med andre ord primært brukt som illustrasjon for de ulike fasene i arbeidet der behovsstyring skal ivaretas. Metodikken for selve utviklingsarbeidet og forvaltning av tjenester vil ta utgangspunkt i det som brukes i KS digitale fellestjenester i dag. Metodikken er tilpasset smidig og plattformorientert realisering av nasjonale tjenester i tett samarbeid med brukerne.

Med utgangspunkt i prosjektveiseren beskrives seks faser i utviklingsprosjekter:



Figur 7. Prosjektveiseren.

Behovsfase

Behov, problemer og ideer avdekkes løpende og fanges opp via ulike kanaler, bearbeides og prioriteres eventuelt for videre arbeid.

³⁰ Følgende dokumenter gir føringer for behovsstyringsprosessene:

1. En digital offentlig sektor. Statens og kommunesektorens felles digitaliseringsstrategi.
2. Vedtekter, Eierstrategi og Oppdragsdokument

Konseptfase

I fasen vurderes ulike tilnærminger til hvordan behovet kan ivaretas, og konsept for det videre arbeidet velges. I denne fasen vurderes også hvilke aktører som er best egnet til å ivareta behovet i en planleggings- og gjennomføringsfase, der KS digitale fellestjenester ofte vil kunne være et godt alternativ som tjenestetilbyder. Andre ganger er statlige aktører eller andre mer egnet. Her vil blant annet vurderinger av gjenbruk og sammenheng med eksisterende digitale tjenester være viktig. Konseptene inngår i porteføljestyringen for kommunal sektor.

Planlegge, gjennomføre og avslutte

Prosjektet er etablert og gjennomføres. Prosjektene inngår i porteføljestyringen for kommunal sektor. Det understrekes at gjennomføringen oftest vil være stegvis med flere leveranser som trinnvis går over i forvaltning og realisering.

Realisere

Når løsninger er utviklet (samlet eller oftest stegvis), realiseres gevinstene hos kommunene. Løsningene der KS digitale fellestjenester har fått ansvaret for utviklingen, inngår da i KS digitale fellestjenesters samlede drift og forvaltning.

Etter konseptfasen er det klart hvilken aktør som vil ha ansvaret for realisering av løsning. I beskrivelsen av roller og ansvar under tas det i fasene fra og med planlegging kun utgangspunkt i prosjekter der KS digitale fellestjenester er løsningseier.

6.1.1 Nærmere om ansvar i de ulike fasene av arbeidet

Prosjektveiviseren er egentlig utviklet for prosjekter der det samme juridiske subjektet både er eier av behovet i linjen og ansvarlig for å gjennomføre prosjektet. Det sentrale i felles prosjekter i kommunal sektor er at det krever et samspill mellom ulike juridiske virksomheter med egne retter og plikter. Alle faser krever derfor samspill mellom ulike aktører der det er viktig å definere de ulike rollene og hvem som ivaretar dem i ulike faser av arbeidet.

Følgende begreper benyttes:

Formell behovseier: KS i kraft av sitt mandat fra Landstinget om å samordne behov og ivareta kommuner og fylkeskommuners interesser.

Utøvende behovseier: I samråd med medlemmene gjennom samstyringsstrukturen vil det ofte pekes på en kommune/fylkeskommune som på vegne av KS/kommunefellesskapet kan være «i front» og ta et førende tjenestenært ansvar for å bidra til at behov og innretning på arbeidet ivaretas på en god måte. En representant for den aktuelle kommunen vil typisk pekes ut til å lede en eventuell styringsgruppe for større utviklingsinitiativ. Både KS og KS digitale fellestjenester bør også være representert i styringsgruppen.

Løsningseier: Den aktøren som får ansvaret for å utvikle, forvalte og være juridisk eier av den aktuelle løsningen. For prosjekter hvor KS digitale fellestjenester skal utvikle løsningen, vil de være løsningseier.

Prosjekteier: Prosjekteierbegrepet brukes normalt om den aktøren i linjen som får ansvaret for å realisere gevinstene når et prosjekt er levert tilbake til linjen. Siden det i felles prosjektsamarbeid i kommunal sektor er ulike aktører som har hvert sitt selvstendige «linjeansvar», defineres «prosjekteier» i stedet som den juridiske organisasjonen som har ansvaret for resultatet av leveransen i den enkelte fasen. Dette vil for felles utviklingsarbeid variere

gjennom prosjektløpet fra idé til realisering. Avgjørende er at den som til enhver tid har prosjekteieransvaret, samhandler godt med de andre aktørene, slik at ulike behov balanseres.

I behovs-/konseptfasen vil KS, som «behovseier» på vegne av kommunal sektor, være formell prosjekteier i tett samhandling med både medlemmene og KS digitale fellestjenester. For å sikre medlemsinnflytelsen i arbeidet, kan prosjekteier opprette en styringsgruppe med medlemmer, og oppnevne en «utøvende prosjekteier» fra en kommune eller fylkeskommune som leder av styringsgruppen.

Fra og med planleggingsfasen er det naturlig at det juridiske ansvaret for prosjektgjennomføringen ligger til selskapet – KS digitale fellestjenester. Dette fordi det er selskapet som vil ha ansvaret for å holde tid, budsjett og framdrift, og fordi selskapet vil ha juridisk og økonomisk ansvar for den løsningen som realiseres. Siden det legges til grunn at det er opp til den enkelte kommune om den vil ta i bruk den enkelte tjeneste eller ikke, er det dermed selskapet som til syvende og sist vil bære ansvaret for at løsningen som realiseres, skapes i tråd med behovene.

Når en kommune/fylkeskommune velger å ta i bruk en løsning eller tjeneste fra KS digitale fellestjenester, er det den enkelte virksomhet som er «prosjekteier» for sitt innføringsløp og de gevinstene og endringsprosessene som skal gjennomføres. Dermed vil de være «prosjekteier» for sin lokale del av en innførings- og realiseringsfase. Gjennom diginetverkene vil kommuner gjerne samarbeide om dette for å lære av hverandre, og gjennom dette igjen bidra til innspill til behov for videreutvikling.

Særlig om beslutningspunkter:

Mellom hver fase i prosjektveiviseren er det beslutningspunkter for videre veivalg.

Det er eier av den enkelte fase som vurderer om arbeidet er klart for neste fase. Der det ligger til grunn at en annen juridisk eier skal overta ansvaret for neste fase, må dette selvsagt skje i et samspill der den aktøren som overtar, har et selvstendig beslutningsansvar for dette. Typisk må KS ta det formelle ansvaret – sammen med samstyringsstrukturen – om man skal ta en idé om felles utviklingsarbeid videre til konseptfase.

Konseptfasen leder fram til beslutningen om å sette i gang utviklingsarbeid. For de tilfellene hvor medlemmene, gjennom anbefaling fra KommIT, ønsker å igangsette et utviklingsarbeid, må dette legges fram for selskapet, som så må gjøre sine valg for det ansvaret de blir bedt om å påta seg. Dette følger av at selskapet og selskapets styre blir juridisk eier av løsningsutviklingen og har dermed et selvstendig og rettslig ansvar for beslutningen.

Det er den enkelte kommune eller fylkeskommune som må ta stilling til om de ønsker å ta i bruk en løsning og dermed etablere et innføringsprosjekt for det i sin virksomhet.

6.1.2 Interessekonflikter

Ved uenighet om utviklingsarbeid mellom medlemmene og selskapet foreslås det at det søkes avklaringer i dialog mellom selskapet, medlemmene og KS. Det foreslås å etablere et «prosjekteiermøte» ledet av KS i kraft av sin samordnende funksjon på digitaliseringsområdet.

Vedvarende uenighet mellom medlemmene og selskapet som ikke løses, må kunne eskaleres. Dette kan inkludere hvorvidt et arbeid skal igangsettes, ved uenighet knyttet til arbeidet i en av fasene eller ved annen uenighet som ikke løses gjennom ordinær dialog. En nærmere beskrivelse av eskaleringsmekanismer vil arbeides med i planleggingsfasen.

Fasene og tilhørende beslutningspunkter beskrives noe nærmere under:

6.2 Behovsfasen

6.2.1 Behov avdekkes både strukturert og løpende

Behovsinmeldingen og idefangsten er dynamisk, og ideer genereres løpende. Samtidig legges det opp til en årlig prosess med strukturert behovskartlegging. Seks konkrete arenaer hvor ideer fanges opp, og hvor det er et potensial for bedre idefangst i årene framover, beskrives her:

1. Løpende og systematisk årlig dialog gjennom samstyringsstrukturen

Samstyringsstrukturen består av KomMIT-rådet, digitaliseringsutvalget, fag- og prioriteringsutvalgene og fagrådene. Regionale digitaliseringsnettverk har også en sentral rolle i modellen. Den fylkeskommunale kollegiestrukturen er sentral for å fange opp fylkeskommunenes behov og ideer.

2. Direkte innspill fra og kontakt med enkeltmedlemmer

Innspill kan komme fra enkeltmedlemmer. Det må tilrettelegges for at innspillene har kvalitet og relevans nok for videre bearbeiding for alle medlemmer. Forankring i regionale digitaliseringsnettverk og den fylkeskommunale kollegiestrukturen kan bidra til det.

3. Forvaltningsprosesser hos KS digitale fellestjenester og brukerrådsdialog

Gjennom forvaltningsprosesser knyttet til eksisterende løsninger identifiseres nye behov hos brukerne.

4. Dialog med staten

KS har løpende dialog med departementer og direktorater om pågående og kommende samarbeid om digitalisering. Statlige etater tar gjerne direkte initiativ til kontakt med KS digitale fellestjenester om behov de gjerne ønsker å samarbeide med KS om. Ikke minst under pandemien har dette skjedd relativt hyppig. Ideer som oppstår gjennom direkte dialog mellom staten og KS digitale fellestjenester, må informeres om og forankres i samstyringsmodellen. Omfanget av slike forankringsprosesser vil avhenge av hvor omfattende tiltaket er.

5. Endring i nasjonale fellesløsninger

I dialog med statlige aktører identifiseres potensial for å samkjøre seg med nasjonale satsinger og gjennom dette spare utviklings- og driftskostnader.

6. Dialog med leverandører

I dialog med leverandørmarkedet får KS innsikt i markedets perspektiver og løsningsforslag. I samarbeid med Abelia og IKT Norge bør dialogarenaer med leverandørene videreutvikles.

6.2.2 Helhetlig årlig analyse av behov

Som supplement til den løpende behovsstyringen er det behov for jevnlig å analysere status og mulighetsrom innen digitalisering i kommunal sektor. Det kan være hensiktsmessig å analysere og

anbefale hvilke behov (med IKT som fellesnevner) som samlet bør prioriteres. Denne analysen vil bidra til å sette retning for arbeid innen strategi, utvikling og/eller interessepolitikk som også ligger utenfor KS digitale fellestjenesters ansvarsområde. Arbeidet med analysen tar utgangspunkt i førende dokumenter, tidligere identifiserte og nye innmeldte ideer og behov. Arkitekturprinsipper, teknologi, infrastruktur, digital modenhet, situasjonen i leverandørmarkedet, særskilte tjenestebehov m.m. er viktige rammebetingelser som må tas hensyn til. Analysen skal ha et perspektiv på 1–4 år.

Analysen (dokumentet) har medlemmene som primær målgruppe. KS internt, staten og leverandørmarkedet er sekundære målgrupper for analysen.

Begrunnelse for prioritering av denne aktiviteten: Kommunal sektor har behov for å forstå behov i lys av utvikling i kommunale tjenester og teknologisk og nasjonal kontekst. Det er behov for et samlet bilde av muligheter, utfordringer, modenhet og gevinster for å utforske stordriftsfordeler mv. En slik analyse vil være til støtte for beslutninger om hvilke prosjekter som bør prioriteres knyttet til KS digitale fellestjenester.³¹

6.2.3 Beslutningsprosess for behovsfasen

KS' administrasjon samordner og vurderer fortløpende ideer gjennom behandling i samstyringsstrukturen, der selskapet er en av aktørene. Basert på en totalvurdering ut fra gitte kriterier velges og prioriteres ideer og behov som skal videre til konseptfasen. Mange av disse kan tenkes løst av KS digitale fellestjenester, men prosessen skal håndtere behov uavhengig av hvilke aktører som bidrar til å løse behovet. Mange ideer og behov kan være av lite omfang og løses smidig og raskt av selskapet, og håndteres ikke i et løp som prosjektveiviseren legger opp til. Nærmere kriterier for dette må utarbeides.³² KS, selskapet, kommuner eller andre kan formulere ideer og behov. Selskapet, medlemsorganer og andre deltar i ide- og behovsbeskrivelsen. KommIT-rådet innstiller overfor KS (som formell prosjekteier for idefasen) hvilke ideer som går videre til konseptfase (som blir en del av porteføljen). Etter ressursmessige avklaringer i KS og selskapet (og eventuelt andre bidragsytere) beslutter KS hva som overføres til konseptporteføljen.

6.3 Konseptfasen

I konseptfasen videreutvikles ideer og behov til fullverdige konsepter. Konseptfasen sikrer at et eventuelt prosjekt vil være riktig bruk av felles ressurser til å tilfredsstille medlemmenes definerte behov. Rollefordelingen vil overordnet være som følger:

KS og medlemmer

- KS er i tråd med rollen som «samordner» formell eier av fasen og leder konseptutviklingen i henhold til gitte rammer (malverk) i tett dialog med samstyringsorganene for digitalisering.. I særtilfeller kan konseptutviklingen ledes av andre, i henhold til de samme rammene. Lederen er ansvarlig for tett involvering av selskapet og medlemmene i fasen.
- Ett eller flere medlemmer pekes normalt ut i rollen som «utøvende behovseier» på vegne av KS. Rollen som utøvende behovseier er spesielt viktig i prosjekter med høy påvirkning på tjenesteutøvelsen i kommunal sektor og mindre relevant i prosjekter rettet inn mot Fiks-plattformen generelt med lavere direkte påvirkning på tjenesteutøvelsen hos medlemmene

³¹ Strategiske dokumenter, teknologi, infrastruktur, situasjonen i leverandørmarkedet, særskilte tjenestebehov m.m. er viktige rammebetingelser som må hensyntas. Arbeidet gjennomføres av KS sin administrasjon. Kommuner / fylkeskommuner, selskapet og KS' fagavdelinger må involveres i arbeidet.

³² KS administrasjon utarbeider tentativ plan for konseptfasen for de ideer som fremmes til KommIT-rådet for beslutning om videre konseptutvikling.

- KS etablerer styringsgruppe dersom omfanget av fasen tilsier det. Styringsgruppen ledes av utøvende behovseier, på vegne av KS som formell behovseier og prosjekteier.
- Regionale digitaliseringsnettverk, fylkeskommunekollegiet og aktuelle medlemsrepresentanter kan delta i konseptutviklingen.
- KS sørger for behandling av konseptvalg i samstyringsstrukturen.
- Kommuner og fylkeskommuner behandler og gir KS anbefalinger om konseptet, og faseovergang, i styringsgruppen og porteføljestyret (Kommit).

Selskapet

- Selskapet deltar aktivt i konseptutviklingen, som skal vurderes opp mot Fiks-rammeverket og KS digitale fellestjenester som aktuell aktør for løsningsutviklingen.
- Selskapet vurderer konsekvensene (kontraktsmessige, finansielle, juridiske mv.) for eventuelt eget ansvar av konseptet som ønskes gjennomført. Dersom selskapet ikke ønsker å gå videre med konseptet, må dette begrunnes.

6.4 Planleggingsfasen

I planleggingsfasen designes og estimeres gjennomføringen av valgt konsept, og det inngår i porteføljen. Fasen eies og ledes av selskapet, i tett samarbeid med KS og medlemmene.

Rollefordelingen vil overordnet være som følger:

KS og medlemmer

- KS er formell behovseier i fasen på vegne av sektoren.
- Kommit-rådet oppnevner ny eller viderefører styringsgruppen fra konseptfasen. Styringsgruppen ledes av en medlemsrepresentant som «utøvende» behovseier.
- I styringsgruppen – som vil være innstillende overfor selskapet – deltar både representanter for selskapet, KS og medlemmene.
- Regionale digitaliseringsnettverk og fylkeskommunekollegier informeres løpende om arbeidet.
- Aktuelle medlemsrepresentanter deltar i planleggingsarbeidet.
- Kommuner og fylkeskommuner behandler (gir råd om) prosjektplan og faseovergang i styringsgruppen og porteføljestyret Kommit.
- Styringsgruppen innstiller faseovergang til prosjekteier (KS digitale fellestjenester).

Selskapet

- Selskapet er prosjekteier, leder planleggingen av prosjektet i samarbeid medlemmene og KS og rapporterer til styringsgruppen.
- Selskapet vurderer konsekvensene (kontraktsmessige, finansielle, juridiske mv.) av planene.
- Selskapet beslutter prosjektplan og faseovergang etter innstilling fra styringsgruppen.

6.5 Gjennomføringsfasen

I gjennomføringsfasen utvikles løsningen av selskapet i samarbeid med medlemmer og andre aktører. Utviklingsarbeidet inngår i porteføljen. Fasen eies og ledes av selskapet. Styringsgruppen med medlemmer og KS følger prosjektet fra forrige fase. KS digitale fellestjenester benytter i dag en egen prosess for fasen, som beskrives i figur 8 nedenfor. Rollefordelingen vil overordnet være som følger:

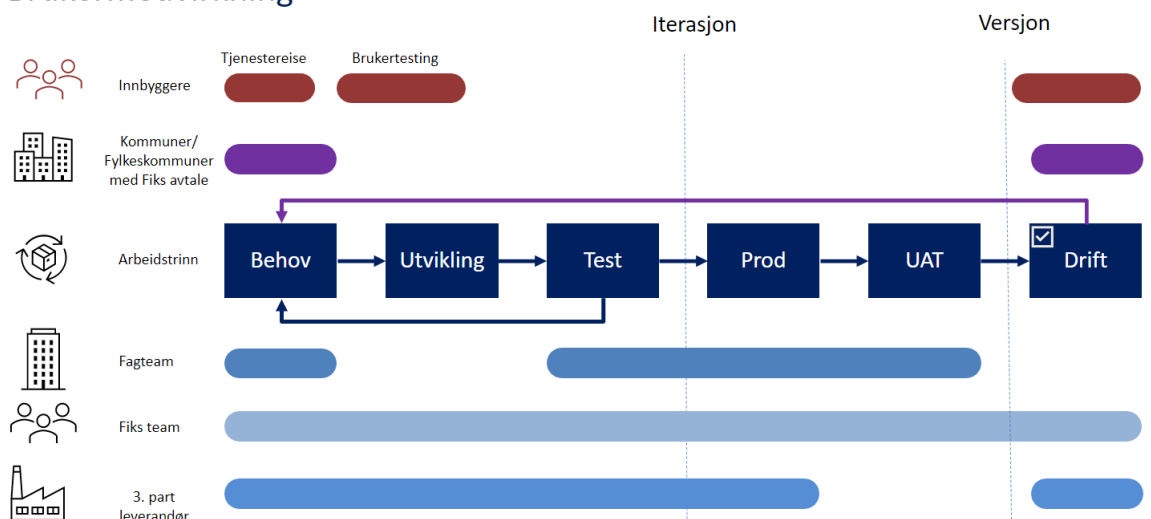
KS og medlemmer

- KS er behovseier i fasen på vegne av sektoren.
- Medlemmet/medlemmene fortsetter i rollen som «utøvende behovseier».
- Regionale digitaliseringsnettverk og fylkeskommunekollegiet informeres løpende om arbeidet.
- Aktuelle medlemsrepresentanter deltar i planleggingsarbeidet.
- Kommuner og fylkeskommuner behandler (gir råd om) leveransene i prosjektet og faseovergang i styringsgruppen og porteføljestyret (KommiT som styreutvalg).
- Styringsgruppen innstiller faseovergang til prosjekteier.

Selskapet

- Selskapet er prosjekteier, leder gjennomføringen av prosjektet i samarbeid medlemmene og KS og rapporterer til styringsgruppen.
- Selskapet vurderer konsekvensene (kontraktmessige, finansielle, juridiske mv.) av tjenesten (resultatet av utviklingen).
- Selskapet beslutter prosjektplan og faseovergang etter innstilling fra styringsgruppen og porteføljestyret.

Brukermedvirkning



Figur 8. Prosess for utvikling av tjenester i samspill med medlemmer og leverandører.

6.6 Avslutningsfasen

Fasen ivaretar en god avslutning av prosjektet, som kjennetegnes av en ryddig og omforent avsjekk mellom løsningseier (selskapet) og behovseier av at alt er levert som avtalt og i henhold til forventningene. Avslutningsarbeidet inngår i porteføljen. Fasen eies og ledes av selskapet. Styringsgruppen med medlemmer og KS følger prosjektet fra forrige fase. Rollefordelingen vil overordnet være som følger:

KS og medlemmer

- KS er behovseier av fasen på vegne av sektoren.
- Medlemmet/medlemmene fortsetter i rollen som «utøvende behovseier».
- Regionale digitaliseringsnettverk og fylkeskommunekollegier informeres løpende om arbeidet.
- Aktuelle medlemsrepresentanter deltar i planleggingsarbeidet.

- Kommuner og fylkeskommuner behandler (gir råd om) avslutningen av prosjektet og faseovergang i styringsgruppen og porteføljestyret (KommiT).
- Styringsgruppen innstiller avslutning av arbeidet til prosjekteier.
- KommiT-rådet orienteres om porteføljen og behandler saker med høyere risiko.

Selskapet

- Selskapet er prosjekteier, leder avslutningsfasen av prosjektet i samarbeid medlemmer og KS og rapporterer til styringsgruppen.
- Selskapet beslutter avslutning etter innstilling fra styringsgruppen.

6.7 Realiseringsfasen (drift og forvaltning)

I realiseringsfasen skal medlemmene få realisert ønskede gevinster ved å benytte prosjektets produkter. I dette ligger utbredelse av løsningen og at virksomhetene som tar tjenestene i bruk, får realisert de planlagte gevinstene. Dette arbeidet skjer hos medlemmene, med støtte av arbeid gjort i tidligere faser.

Selskapet har på sin side eierskapet til løsningen. De skal dermed tilby effektiv, sikker og stabil drift og forvaltning av tjenestene og videreutvikle dem med utgangspunkt i brukernes behov. Figur 9 nedenfor viser dagens modell for forvaltning og brukermedvirkning i KS digitale fellestjenesters tjenester.

Tjenesteutviklingen skjer stadig mer smidig, og i mindre grad i større prosjekter. Brukerrådene er de sentrale organene for å prioritere utvikling innen den enkelte tjenesten. Samtidig er det behov for en styrket rapportering til og oppfølging fra medlemmene om utviklingen av selskapets samlede tjenesteportefølje. Dette er viktig på grunn av selskapets rolle som felles tjenestetilbyder for sektoren, der det må sikres eierskap til arbeidet i selskapet i den representative samstyringsmodellen for digitalisering. God rapportering og involvering vil dyktiggjøre KommiT-rådet som strategisk samordningsorgan og som styreutvalg på vegne av medlemmene. Det anbefales derfor å etablere en overordnet rapportering om selskapets portefølje av tjenester, viktig utviklingsarbeid og status for selskapet. Rapporteringen skal brukes både i selskapets organer og i relevante medlemsorganer, blant annet i samstyringsmodellen for digitalisering. Det foreslås at digitaliseringsutvalget benyttes som organ for løpende forankring av det helhetlige arbeidet med den samlede tjenesteporteføljen og som rådgivende organ for veivalg i videreutviklingen av Fiks-plattformen og eventuelle andre tjenesteplattformer. Sentrale strategiske veivalg forankres i KommiT-rådet.

Rollefordelingen vil overordnet være som følger:

KS og medlemmer

- KS og medlemsrepresentanter som bruker tjenesten, deltar i selskapets organer for medlemspåvirkning, brukerråd og brukermøter.
- Kommuner og fylkeskommuner som har tatt en tjeneste i bruk, melder inn endringsønsker og nye behov knyttet til tjenesten via brukerrådene.
- KommiT-rådet og/eller Digitaliseringsutvalget brukes til løpende forankring av det helhetlige arbeidet med den samlede tjenesteporteføljen og er rådgivende organ for veivalg i videreutviklingen av Fiks-plattformen og eventuelle andre tjenesteplattformer. KommiT-rådet og Digitaliseringsutvalget mottar også kvartalsvis selskapets statusrapporter for den samlede porteføljen og selskapet til orientering. Arbeidsdelingen mellom KommiT-rådet og Digitaliseringsutvalget detaljeres nærmere i planleggingsfasen. KommiT-rådet vil få en

7 Samlet vurdering og veien videre

I de foregående kapitlene er det drøftet og lagt rammer for framtidige KS digitale fellestjenester. Som det går fram av kapitlene, er det svært ulike hensyn som må ivaretas og balanseres. Den samlede gjennomgangen under er strukturert ihht de kravene til løsning som ble formulert i kapittel 3 av utredningen.

7.1 Krav til løsning

Konklusjonen baseres på en samlet vurdering av de kravene som ble satt til framtidig løsning i kapittel 3.

Begge de to eiermodellene med tilhørende konkretisering ivaretar i hovedsak, slik det er vurdert i konseptutredningen, formulerte mål-krav og bør-krav. Under vil vi nyansere og utdype dette nærmere:

7.1.1 Mål-krav

1. «Robust, effektiv og forankret organisatorisk modell som tilrettelegger for god styring og innflytelse fra medlemmene, understøtter digitalisering i kommunesektoren med god kvalitet, økt gjennomføringskraft og god samhandling med andre forvaltningsnivå og sektorer.»

Både eiermodell A og eiermodell B kan teoretisk svare ut dette kravet. Medlemsdialogen i februar og mars 2022 tydeliggjorde likevel at mange medlemmer er skeptiske til om eiermodell A tilrettelegger for tilstrekkelig god styring. Antallet eiere ble problematisert ut fra et styringsperspektiv. Det ble også stilt spørsmålstegn ved hvor reell innflytelsen fra medlemmene ville bli, sett i lys av hvor krevende det ville bli å koordinere så mange eiere, samtlige underlagt politisk folkevalgt styring. Eiermodell B ble ut fra styringsmessige hensyn foretrukket av medlemmene.

2. «Ivareta juridiske rammebetingelser (D)»

Begge eiermodeller vurderes å ivareta de juridiske rammebetingelsene. Hensynet til utvidet egenregi og hvorvidt medlemmene har tilstrekkelig kontroll med et framtidig selskap, har vært særskilt vurdert i utredningsarbeidet. Hvorvidt egenregiinntaket er oppfylt, avhenger av om oppdragsgiverne har tilstrekkelig kontroll over leverandøren. Dette er, som omtalt i kapittel 5, delvis rettslig oppløyd mark. Dermed er begge de aktuelle eiermodellene forbundet med en viss rettslig usikkerhet. Våre juridiske vurderinger har pekt på at eiermodell A er noe mer sikker enn eiermodell B med tanke på hvorvidt kontrollkriteriet er ivaretatt. I medlemsdialogen vinteren 2022 har en rekke medlemmer spilt inn synspunkter som kan tolkes i retning av at den reelle kontrollen er sterkere ved alternativ B enn alternativ A. «Gjenbruk av KS-strukturer», «minst mulig avvik fra KS-strukturene» og «forenkling» av styringen er innspill som har vært formidlet, og som kan tolkes i lys av at medlemmene trenger en styringsstruktur som ses i sammenheng med, og ikke kommer i tillegg til, etablerte strukturer.

7.1.2 Bør-krav

1. «Ivareta flest mulig av de formulerte behov med prioritering som angitt – fra 1-12 (A)» (jamfør side 17 til 18)

De fleste av de 12 definerte behovene ivaretas i både eiermodell A og eiermodell B. Det vurderes imidlertid at eiermodell B i større grad enn eiermodell A ivaretar følgende behov:

- «2. Eierstyring ved eventuell selskapsetablering»: Eiermodell B legger til rette for bedre strategisk kontroll og effektive og ryddige eierstyringsprosesser enn eiermodell A.

- «4. Ivareta synergier mellom KS digitale fellestjenester og KS som interessepolitisk aktør og utviklingspartner»: Eiermodell B, hvor KS kontrollerer selskapet, legger til rette for at det blir enklere å følge opp at selskapet trekkes inn i relevante prosesser.
- «5. Profesjonell selskapsstyring»: Med én eier kan det være enklere å følge opp at profesjonaliteten i selskapsstyringen ivaretas over tid.
- «7. Selskapsformer og eierstruktur»: Eierstrukturen er langt enklere for eiermodell B enn for eiermodell A.

2. «Ivareta Strategiske mål og leveranseområder for KS digitale fellestjenester (B)» (jamfør side 18 til 21).

Det er mulig å ivareta strategiske mål og leveranseområder under begge eiermodeller. Vesentlige endringer vil, uavhengig av eiermodell, måtte forankres hos medlemmene. Hvis ikke medlemmene har denne innflytelsen, også i eiermodell B, ivaretas ikke kontrollkriteriet under utvidet egenregi. Det kan argumenteres for at det som oppleves som en hensiktsmessig eiermodell av medlemmene (eiermodell B), i større grad enn alternativet vil kunne legge til rette for hensiktsmessige prosesser ved eventuell vurdering av endring i «Strategiske mål og leveranseområder for selskapet». For eksempel vil mer enn 300 eiere (som for eiermodell A) kunne medføre flere utilsiktede eierstyringsprosesser enn eiermodell B.

3. «Skissert løsning kan ikke være til vesentlig hinder for framtidig utvidelse av KS digitale fellestjenester (C)»

Med dette vises det til relasjoner til Vigo IKS, Felles kommunal journal interim AS og Kommune-CSIRT. Innen begge eiermodeller vil det være mulig å utvide KS digitale fellestjenester i framtiden. Innen begge eiermodeller vil kommuner og fylkeskommuner måtte akseptere utvidelse for at det skal kunne skje (jamfør kontrollkriteriet). Samtidig vurderes eiermodell B til å kunne legge til rette for mer fleksible prosesser med tanke på eventuelle utvidelser.

7.2 Konklusjon

Med bakgrunn i den samlede vurderingen anbefales det at det gis tilslutning til følgende konklusjon:

KS planlegger å stifte et aksjeselskap for KS digitale fellestjenester. Medlemmene har gjennom regionale kommunedirektørutvalg, KS fylkesstyremøter og fylkeskommunale møter i februar og mars 2022 entydig gitt støtte til dette.

Eiermodell B, hvor KS er eneeier, legges til grunn for videre planlegging. Medlemmene har gjennom regionale kommunedirektørutvalg, KS fylkesstyremøter og fylkeskommunale møter i februar og mars 2022 gitt nærmest entydig støtte til dette alternativet.

Ytterligere detaljering av modellen for eierstyring og selskapsledelse samt behovsstyringsprosesser vil skje i planleggingsfasen av prosjektet, etter hovedstyrebehandlingen i mai 2022. Ytterligere juridiske avklaringer vil skje parallelt. Alle øvrige føringer som er nedfelt i dette dokumentet, legges til grunn for videre arbeid.

Endelig vedtak om stiftelse av KS digitale fellestjenester tas av KS' hovedstyre etter prosjektets planleggingsfase.

7.3 Plan for planleggingsfasen

I vårt tilfelle innebærer prosessene knyttet til stiftelse av et AS på vegne av kommunefellesskapet et ikke ubetydelig arbeid. Blant annet knyttet til de styringsstrukturene som må etableres for å ivareta det rettslige rammeverket og forholdet til anskaffelsesreglene på en god måte.

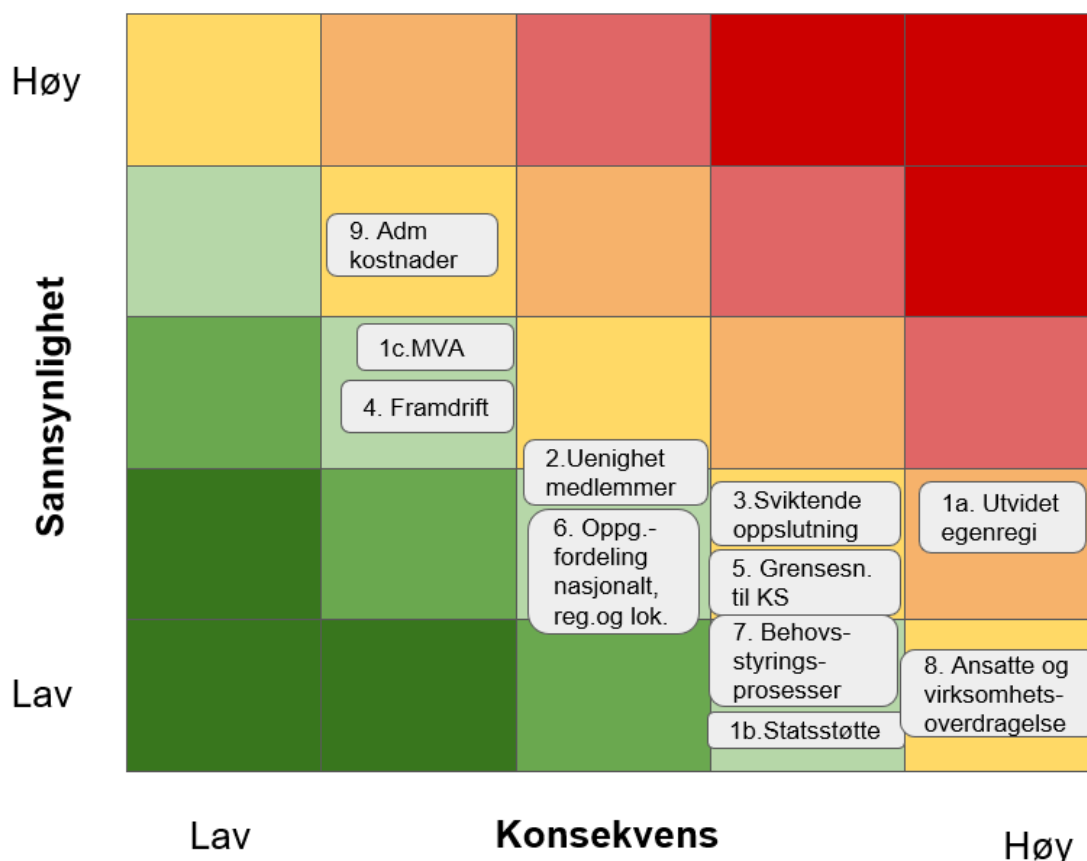
Følgende må gjøres i planleggingsfasen av prosjektet (ikke-uttømmende liste):

- 1. Styringsmodellen for selskapet må detaljeres basert på hovedstyrets vedtak. Vi må blant annet detaljere roller og prosesser i samlet eierstyring, selskapsstyring og behovstyring.*
- 2. Styringsdokumenter må utarbeides. Utover stiftelsesdokument og de andre nevnte dokumenter (vedtekter, styreinstruks mv.) vil det kunne være behov for å utarbeide en virksomhetsplan som også ivaretar finansieringsmodellene for selskapet. Men også annen dokumentasjon. Det er samtidig viktig å påpeke at vi ikke starter med blanke ark - deler av dette kan ta utgangspunkt i dokumentasjon og modeller som alt er etablert for dagens virksomhet i digitale fellestjenester.*
- 3. Anvendelse av Digifin-ordningen, og behov og mulighetene for å benytte deler av denne som egenkapital må avklares.*
- 4. Det må utarbeides en plan for selve selskapetableringen og kapitalisering mv.*
- 5. Prosessen for eventuelle juridiske tilleggsvurderinger knyttet til etableringen må avklares, blant annet er det anbefalt en prosess mot ESA knyttet til statsstøtteregelverket.*
- 6. Det må lages en plan for å etablere virksomheten. Som del av dette planlegging av virksomhetsoverdragelse fra KS til selskap, blant annet knyttet til ansatte, transportering av kontrakter, eierskap til løsninger og andre aktiva etc.*
- 7. Hvilke konsekvenser etablering av selskapet har for roller/ansvar og evt. oppnevning og kompetansesammensetning til de ulike organene i samstyringsmodellen for digitalisering i kommunesektoren må vurderes. Mandat til de ulike utvalgene må revideres gitt deres rolle inn mot selskapet.*
- 8. Administrative konsekvenser selskapetableringen har for KS må vurderes nærmere.*
- 9. Det må gjennomføres ulike beslutningsprosesser i KS (inkludert hovedstyrebehandling).*

Planen vil utarbeides så snart hovedstyrevedtaket foreligger. Planen vil utarbeides så snart hovedstyrevedtaket foreligger.

7.4 Risiko

Det er ulike risikoer knyttet til neste fase av prosjektet og til et eventuelt framtidig selskap. Risiki presenteres under, først i en samlet matrise. Kun identifiserte risiko av en verdi og vesentlighet presenteres. I påfølgende tekst utdypes risiko og mulige avbøtende tiltak presenteres:



Figur 10: Risikomatrix. Risiko knyttet til etablering av KS digitale fellestjenester.

Juridisk risiko

Juridisk risiko knyttet til utvidet egenregi (1a), statsstøtte (1b) og mva (1c) er særlig aktuelt i dette arbeidet.

Samlet sett vil vi understreke at de omfattende juridiske vurderingene som alt er gjennomført tilsier at en selskapsetablering basert på de premisser som er lagt i prosessen så langt er juridisk forsvarlig. Videre minimering av juridisk risiko må skje med utgangspunkt i beslutning om konsept fattet av Hovedstyret.

Utvidet egenregi (1a)

Utvidet egenregi står som vist over sentralt i konseptutredningen. Som det går frem av konseptutredningen er vi på rettslig oppløyd mark, og så lenge det ikke foreligger rettslig praksis som fullt ut dekker vårt felt, vil vi måtte leve med noe usikkerhet knyttet til temaet utvidet egenregi. Men altså juridisk forsvarlig jmf. foregående avsnitt.

Risikoreducerende tiltak: Også den videre planleggingen må vektlegge at kravene til utvidet egenregi skal ivaretas og skje i samråd med juridisk spisskompetanse på feltet.

Statsstøtte (1b)

Statsstøtteproblematikk relatert til denne selskapsetableringen er grundig utredet juridisk. Konseptutredningens delkapittel 3.4.2. synliggjør tema:

«Digitale fellestjenester får i dag, og vil også i framtiden kunne få, finansiert utviklingsprosjekter fra Digifin-kapitalen og fra andre offentlige kilder. Det er avgjørende at

finansieringen av DIF ikke faller inn under forbudet om statsstøtte som knyttes til EØS-avtalen og EØS-rettslige forhold.»

Foreslåtte rammer for etableringen av et selskap er ikke vurdert å være problematiske med tanke på statsstøtte, men videre planlegging og veivalg må også sikre at praksis er i samsvar med statsstøttereguleringen.

Risikoreduserende tiltak: Gjennomføre notifikasjonsprosess med ESA. Etablere rutine for å vurdere alle nye tjenester.

Mva og skatt (1c)

Konseptutredningens delkapittel 3.4.4. synliggjør dette temaet:

«I og med at denne konseptutredningen avklarer veivalg på et noe mer ordnet nivå, vil det ikke kunne konkluderes endelig på skatte- og avgiftsmessige forhold når konsept eventuelt vedtas av hovedstyret mai 2022. Det er viktig å legge til rette for en modell som legger til rette for mva-refusjon.»

Det vil søkes løsninger som er gunstige for kommuner og fylkeskommuner i den videre planleggingen.

Risikoreduserende tiltak: Videre planlegging av selskapet vil skje i samråd med juridisk spisskompetanse innen mva og skatt.

Uenighet mellom medlemsgrupperinger om formål, oppdrag og eierstruktur (2)

Det er i utgangspunktet en definert strategisk retning for selskapet og definert overordnet styring av et eventuelt selskap. I den videre detaljeringen av eierstyring og behovsstyring, og i påfølgende idriftsetting av et selskap, er det viktig å legge til rette for så gode prosesser som mulig for å løpende kunne oppfylle og eventuelt justere formål, oppdrag og eventuelt også eierstruktur.

Risikoreduserende tiltak: Fortsatt sterk medlemsinvolvering i planleggingsfasen knyttet til formål og videreutvikling av modeller for eier- og behovsstyring. Tilsvarende når selskapet er i drift.

Sviktende oppslutning om selskapsetableringen blant medlemmene (3)

Vi kan oppleve sviktende oppslutning om selskapsetableringen fra medlemmene. Årsaken kan være mangelfull informasjon eller mangelfull medvirkning i de videre beslutningsprosessene.

Risikoreduserende tiltak: Etablering av kommunikasjonsplan for arbeidet og aktiv bruk av KS medlemskanaler. For øvrig vises her til risikoreduserende tiltak under foregående risiko 2.

Framdrift (4)

Framdriften kan påvirkes. Årsaken kan være svært omfattende informasjonsbehov eller uenighet mellom sentrale interessenter knyttet til etablering av ny organisering, men også kapasitetsutfordringer i KS.

Risikoreduserende tiltak: Som 2 men også ressurstilførsel til prosjektet og prioritering i KS linje.

Godt grensesnitt til KS (5)

Kommunal sektor er tjent med at det er et avklart grensesnitt og synergier mellom digitale fellestjenester og KS øvrige arbeid på digitaliseringsfeltet. Dette både for å hindre ressursløsning og for å best mulig kunne understøtte digitaliseringen i kommunal- og offentlig sektor.

Risikoreduserende tiltak: Vedtak iht eiermodell B er i seg selv et risikoreduserende tiltak. Opprettholde tett relasjon og samhandling gjennom gode rolleavklaringer og samspillmekanismer i design av eierstyring, selskapsstyring og behovsstyring.

Uklar oppgavefordeling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i det samlede IKT-arbeidet (6)

Mangel på avklaringer av hva som bør gjøres lokalt, regionalt og nasjonalt knyttet til det samlede IKT-bildet, kan medføre suboptimale valg gjort lokalt og regionalt, men også nasjonalt. Dette kan svekke både verdien og mulighetene til et fremtidig selskap.

Risikoreduserende tiltak: Forberede ønsket strategisk arbeid omkring hva som bør gjøres lokalt, regionalt og nasjonalt. Løpende avklaringer også med statlige aktører. Redusere gjennom kommende eierstyring- og behovsstyringsprosesser med sterk medlemsinvolvering jmf. risikopunkt 2.

Uavklarte behovsstyringsprosesser (7)

Opplevde og reelle uenigheter knyttet til myndighet og roller i behovsstyringsprosessene kan svekke prioritering og utvikling av gode felles tjenester.

Risikoreduserende tiltak: Videreutvikle og avklare behovsstyringsprosessene sammen med medlemmene.

Sviktende håndtering av prosesser knyttet til de ansatte (8)

Det vurderes som viktig at ansatte i digitale fellestjenester ivaretas. Det vurderes som lite sannsynlig at vi ikke lykkes i disse prosessene. Dette grunnet at dette er en relativt regulert prosess (virksomhetsoverdragelse), at det er relativt få ansatte i Digitale fellestjenester, at de ansatte jevnlig får informasjon om prosjektet og at prosessen antas i liten grad å medføre negative konsekvenser for de ansatte.

Risikoreduserende tiltak: Tett samhandling med ansatte i videre arbeid.

Administrative kostnader (9)

Administrative kostnader kan på kort sikt øke. Årsaken er behov for mer administrativ kapasitet i både selskap, selskapets arbeid inn mot samstyringsstruktur og egne organer, samt KS administrative oppfølging. Oppkapitalisering kan også medføre kostnadsøkning. Eventuelle kostnader må balanseres opp imot den kvalitetsgevinst det gir for kommunal sektor.

Risikoreduserende tiltak: Søke å oppnå volumvekst og stordriftsfordeler som hindrer eller reduserer økning i tjenestepriser.

Vedlegg

Vedlegg 1. UTKAST Formål KS digitale fellestjenester

Selskapets formål slik det ble behandlet av KommIT-rådet 14.10.2020:

«Selskapets formål er å bidra til økt gjennomføringskraft i digitaliseringsarbeidet i kommunal sektor og realisering av visjonen om Én digital offentlig sektor der innbyggere får et likeverdig tjenestetilbud. Dette skal selskapet ivareta gjennom å være en profesjonell, effektiv, robust og kostnadseffektiv utviklings- og tjenesteleverandør av digitale fellestjenester og komponenter til kommuner og fylkeskommuner. Selskapet skal, basert på behov forankret i samstyingsstrukturen for digitalisering og smart bruk av teknologi i kommunesektoren, styrke arbeidet med utvikling og utbredelse av sammenhengende tjenester og felles kommunale løsninger og komponenter i tett samarbeid med ressurser i sektoren inkludert fra regionale digitaliseringsnettverk.

- *Selskapet skal understøtte muligheten for gjenbruk og skalering av løsninger utviklet hos kommuner og fylkeskommuner, med et særlig ansvar for å bidra til realisering av innbyggerløsninger på Fiks som felleskommunal plattform og del av det nasjonale digitale økosystemet for samhandling.*
- *Selskapet skal bidra til at sektoren har et velfungerende marked med gode digitale fagløsninger. Selskapet skal bidra til god dialog og samarbeid med marked og andre offentlige aktører om standardisering med formål om å styrke konkurransen og senke byttekostnader for løsninger*
- *Selskapet skal være en støtte for KS sin utøvelse av rolle som premissgiver, utviklingspartner og interessepolitisk aktør knyttet til det nasjonale digitaliseringsarbeidet.*
- *Selskapet har et ideelt formål, og skal eies og styres av kommuner, fylkeskommuner og KS i fellesskap.»*

KommIT understreket i sin drøfting at det må presiseres avgrensinger for hva selskapet ikke skal gjøre, men at dette ikke hører hjemme i formålsbeskrivelsen. Formålsbeskrivelse og avgrensinger vil bearbeides i et videre arbeid mot en eventuell selskapsetablering.

Vedlegg 2. Tjenester i dagens KS digitale fellestjenester

Tjeneste	Beskrivelse	Overføre data	Tilgjengeliggjøring av data	Innbyggerfjenester	Fagsystemer
Fiks SvarUt	en tjeneste som gjør det mulig å sende og motta post digitalt	x			
Fiks min side	en portal hvor innbyggerne får tilgang til digitale tjenester fra alle kommunene de har et forhold til, blant annet post, eiendomsinformasjon og byggesaker			x	
Fiks digisos	en nasjonal tjeneste hvor innbyggere kan søke digitalt om økonomisk sosialhjelp og få innsyn i egen sak			x	
Fiks bekymringsmelding	en nasjonal tjeneste som gjør at innbyggere og offentlig ansatte kan sende bekymringsmelding til barnevernet digitalt			x	
Fiks smittesporing	en tjeneste som hjelper kommunen med å holde oversikt og følge opp personer i karantene og isolasjon				x
Fiks prøvesvar	en tjeneste som gjør det mulig å hente prøvesvar automatisk fra FHI til kommunen		X		
Fiks klinikermelding	en tjeneste som gjør det mulig å sende MSIS klinikermelding direkte fra smittesporingsverktøyet eller EPJ til MSIS ved FHI		X		
Fiks vaksine	en tjeneste som gjør det mulig å hente vaksineinformasjon elektronisk fra FHIs SYSVAK register til kommunen		X		
Fiks innreise	en tjeneste som gjør det mulig å hente informasjon om innreisende elektronisk fra HDIR sitt nasjonale kontrollsenner for innreise, til kommunen		X		
Fiks innreiseoppfølging	en tjeneste som hjelper kommunen med å holde oversikt over innreisende til egen kommune				X
Fiks kjøretøyregister	en tjeneste som gir tilgang til Statens Vegvesens kjøretøyregister		X		
Fiks del dokument	en tjeneste som gjør at kommunen og fylkeskommunen kan dele dokumenter på en trygg og sikker måte med innbyggere og virksomheter		X		
Fiks folkeregister	En tjeneste som gir kommuner og fylkeskommuner tilgang til folkeregisteropplysninger		x		
Fiks digiorden	et styringsverktøy som hjelper kommunen å drive god informasjonsforvaltning innen digitalisering				X
KS Læring	er en e-læringsportal for kommuner og fylkeskommuner				X
Div registre	Enhetsregister, Matrikkel, kontakt- og reservasjonsregister mfl		x		
Andre overføringstjenester	FIKS del dokument, FIKS overfører med div protokoller	x			

Vedlegg 3. Virksomhetsprosessene i KS digitale fellestjenester

Verdiskapningen i dagens KS digitale fellestjenester skjer gjennom utvikling og forvaltning av tjenester på Fiks-plattformen og består av fire hovedprosesser:



Figur 11: KS digitale fellestjenesters hovedprosesser.

Proessen Digital pådriver er KS' arbeid med medlemmer og andre interessenter for å identifisere, prioritere og starte opp utvikling av eksisterende eller nye tjenester på Fiks-plattformen.

Prosessene Utvikling og forvaltning, Lansering og Brukerstøtte er prosesser som støtter opp under endringer og drift av tjenestene.

Digital pådriver

Utvikling av eksisterende eller nye tjenester på Fiks-plattformen er et resultat av nært samarbeid innad i KS, med medlemmene samt gjennom samhandling med andre offentlige og private virksomheter. Erfaring og kunnskap i utviklingsorganisasjonen om kommunale tjenester og behov fører til at nye prosjekter også kan initieres fra KS digitale fellestjenester.

Ved initiering av et prosjekt utarbeides et styringsdokument som beskriver tjenesten som skal leveres, og interessenter og rammer for prosjektet. Dette kan være nye tjenester på Fiks-plattformen eller utvikling av eksisterende tjenester. Styringsdokumentet godkjennes iht. dagens praksis av avdelingsdirektør for KS digitale fellestjenester i KS.

Alle tjenester på Fiks-plattformen har en produktansvarlig ansatt i KS digitale fellestjenester som følger opp drift og forvaltning av tjenesten. Produktansvarlig forholder seg til et brukerråd (oppnevnt av kommuner som er brukere av tjenesten) som kommer med innspill til endringer og prioritering av disse. Produktansvarlig leder brukerrådet.

Leveransene i prosjektet detaljeres til mindre oppgaver som overleveres til utviklingsteamene. Oppgavene beskrives som brukerhistorier slik at alle behov og krav har likt format. Brukerhistorier skal kunne utvikles som selvstendige leveranser, uavhengig av hverandre.

Ved beskrivelse av brukerhistorier starter arbeidet med å utarbeide en risikovurdering for bruk av tjenesten. Til hver brukerhistorie blir det utarbeidet risikohistorier som viser til avvikende resultat av en brukerhistorie og tiltak for å redusere avviket. Dette er grunnlag for å utarbeide mal for Risikovurdering som senere gjøres tilgjengelig for dem som tar i bruk tjenesten.

Endring og drift av Fiks-tjenester

Brukerhistoriene er grunnlag for utviklingsoppgaver som settes opp på en digital tavle for visualisering av oppgaver og framdrift med daglig oppdatering. Leveransene kommer gjerne hyppig, ofte flere per uke. Dette for å gi hurtige gevinster til oppdragsgiver og brukere og gjør det mulig å tilpasse videre leveranser til endringer i behov og krav, omtalt som smidig utvikling.

Testing utføres i flere deler av utviklingen, og kommuner og fylkeskommuner deltar gjerne i den funksjonelle testen som utføres i testmiljøet og senere ved akseptanse. En sentral del av kvalitetssikringen er brukertester. En brukertest gjennomføres ved at vi observerer brukerens handlinger for å identifisere forbedringer som vil gi et enklere brukergrensesnitt.

Når tjenester leveres fra utviklingsteamet, skal den pakkes inn og presenteres for kommuner, fylkeskommuner og andre interessenter som leverandører og statlige virksomheter.

I denne prosessen lages det teknisk og brukerrettet dokumentasjon. Maler til avtaler og Ros-vurdering skal utarbeides, og brukerstøtte skal være oppdatert med tjenestens funksjonalitet og status.

Resultatet vil være en oppdatert tjenestekatalog over tjenester på Fiks-plattformen. Kommuner og andre som ønsker å bruke tjenesten, inngår avtale digitalt og kan i Fiks-konfigurasjon ta i bruk tjenesten. For systemintegrasjoner er det kommunene som gir leverandører informasjon om konfigurasjon og oppsett av disse.

Alle kan sende henvendelser til brukerstøtte ved å bruke e-post fiks@ks.no. I tillegg til hjelp til brukere har brukerstøtte også ansvar for å melde driftsavvik hos driftsleverandør. For innbyggertjenester på Fiks-plattformen skjer kontakt med innbygger i all hovedsak direkte med den enkelte kommune.

Brukerstøtte arbeider tett sammen med produktansvarlige som sørger for at feil og endringsforslag meldes inn i produktkøen til den aktuelle tjenesten.

Drift av fellestjenester

Brukerstøtte følger opp hendelser meldt fra kommunene og driftsleverandør. KS Fiks styringssystem for informasjonssikkerhet og personvern, har beskrevet rutine for hvordan hendelser (avvik) skal følges opp, i del for gjennomføring. Brukerstøtte har kommunikasjon med utviklingsteamene slik at tiltak for å stabilisere driften kan iverksettes så snart som mulig.

Utviklingsteamene har ansvar for drift av Fiks-tjenestene og kan raskt innarbeide tiltak for å stabilisere driften og kontinuering forbedre driftsstabilitet i pågående prosjekter og forvaltning. Drift er en del av metoden for smidig utvikling med felles prosess for prioritering av oppgaver sammen med produktansvarlig, daglig rapportering på status og hyppige leveranser i produksjon. Denne måten å arbeide med drift på kalles DevOps (Dev=development/utvikling og Ops=operations/drift).

Alvorlige hendelser blir rapportert til og fulgt opp av beredskapsvakten.

Referanser

Strategier:

- Landstinget 2020. KS oppgaver på digitaliseringsområdet.
<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/KS/Meetings/Details/985929?agendaltemId=242798>
- *Digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner 2017–2020.*
<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/digitalisering/klart-sprak-i-digitale-selvbetjeningslosninger/sprak-og-tekst/ingresser/KS-Digitaliseringsstrategi-hefte-F32.pdf>
- *En digital offentlig sektor. Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025.*
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>
- KS eierskapsmelding.

Rapporter:

- *Erfaringer fra Danmark og Sverige med felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor*, RAPPORT FRA EN KARTLEGGING, Mai 2019. Agenda Kaupang.
https://www.agendakaupang.no/wp-content/uploads/2019/08/Rapport_KS_Erfaringer_Danmark_Sverige_felleseide_selskaper_digitalisering_kommunal_sektor_AK.pdf

Annen relevant dokumentasjon

- Vigo IKS. Selskapsavtale mellom Fylkeskommunene, § 3 Formål og ansvarsområde.
<https://www.vigoiks.no/content/download/15767/98361/version/1/file/Selskapsavtale%2BVigo%2BIKS%2B2019%2Bendret%2B26.08.2019.pdf>
- *Anbefalinger om eierskap, selskapsledelse og kontroll, 2020.*
<https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/for-deg-som-folkevalgt/AnbefalingerEierskap2020.PDF>

Loverk:

- Lov om aksjeselskaper (aksjeloven).
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-06-13-44?q=aksje>
- Lov om samvirkeforetak (samvirkeforlova).
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2007-06-29-81>
- Lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-01-29-6?q=Interkommunale>
- Lov om stiftelser (stiftelsesloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2001-06-15-59>
- Forskrift om offentlige anskaffelser (anskaffelsesforskriften)
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2016-08-12-974>