

IKT-samarbeid i kommunal sektor

Modeller for organisering, styring og finansiering

*KS FoU-prosjekt nr.
144016*

30. oktober 2015



Forord

Denne rapporten er resultatet av et FoU-prosjekt PwC har utført for KS i perioden januar til oktober 2015. Prosjektet har kartlagt og vurdert styringsmodeller for interkommunale IKT-samarbeid, og denne rapporten presenterer arbeidet med anbefalinger.

Arbeidet er utført av Trygve Sivertsen, Terje Bjørgum, Trond Solbakken og Trine Lise Fromreide i PwC. Thomas Holst har vært PwC partner på oppdraget.

I løpet av prosjektperioden har prosjektet har god dialog og jevnlig møter med oppdragsgiver, der Hilde Ravnaas har vært FoU-ansvarlig og Anne Mette Dørum har vært fagansvarlig. Prosjektet har også vært avstemt mot et internt prosjekt i KS der KS Advokatene har utredet juridiske aspekter ved ulike organisasjonsformer.

Referansegruppen har bestått av: Svein Skisland, rådmann i Vennesla kommune; Trond-Vegard Johansen, kommunalsjef for virksomhetsstyring i Grimstad kommune; Kjetil Nyhus, daglig leder i IKT Agder IKS; Thorbjørn Dybdahl, daglig leder i DDV Strategi. Referansegruppen har vært engasjert, tydelig og bidratt med relevante avklaringer og viktige konkrete innspill.

Vi takker KS for et spennende oppdrag og god samhandling. Vi håper rapporten og arbeidet vil ha verdi inn i arbeidet med videreutvikling av interkommunale IKT-samarbeid og digitaliseringen i den enkelte kommune.

PwC, oktober 2015.

Thomas Holst
Partner

Trygve Sivertsen
Direktør

Sammendrag

Norge står foran store omstillinger, blant annet til en mindre oljeavhengig økonomi. Ny teknologi endrer forutsetningene for produktivitet og verdiskapning, og er både en årsak til, og løsningen på, forventningene om omstilling.

For kommunesektoren har IKT vært virkemiddel for effektivisering og i de siste årene også for digitalisering. Nå er teknologi en sentral del av grunnlaget for innovasjon og tjenesteutvikling. Hvis kommunene griper mulighetene kan de styre utviklingen, hvis ikke vil utviklingen styre kommunene.

Ansvar for, og betydningen av, IKT må løftes høyere opp i den kommunale organisasjonen og den kommunale bevisstheten. For kommuner som deltar i interkommunale IKT-samarbeid må man gjennom samarbeidet konsentrere seg i større grad om strategi, innovasjon og overordnet tjenesteutvikling.

Prosjektet har kartlagt interkommunale IKT-samarbeid gjennom informasjonsinnhenting og en spørreundersøkelse. Kartleggingen har konsentrert omkring styring og organisering, men har også samlet annen tilgjengelig informasjon til det som nå er den mest komplette oversikten over norske interkommunale IKT-samarbeid.

I vurderingen har prosjektet intervjuet seks interkommunale IKT-samarbeid og deres eierkommuner, samt en kommune som ikke deltar i et slikt samarbeid. I tillegg har prosjektet samarbeidet med et internt prosjekt i KS der KS Advokatene har utredet juridiske aspekter ved ulike organisasjonsformer. Prosjektet har også samarbeidet med KS og en kompetent og engasjert referansegruppe.

Det finnes ca. 40 interkommunale IKT-samarbeid med formelt etablerte driftsenheter. De vanligste organisasjonsformene er samarbeid etter kommunelovens §27 og ulike varianter av vertskommunesamarbeid.

Det er store variasjoner i hvor grundig man har evaluert grunnlaget for interkommunalt IKT-samarbeid. Kartleggingen viser at de viktigste faktorene for etableringen av interkommunale IKT-samarbeid er:

- Økonomi og langsiktige investeringer
- Kvalitet og tilgjengelighet
- Kompetanse og ressurser

Kompetansebehovet knyttes blant annet til håndteringen av leverandører, som for mange sektorer er få og sterke. Dette kompetansebehovet omtales gjerne som «bestillerkompetanse». Bestillerkompetanse er her ikke primært hvordan, men hva, man skal bestille. Det er altså kombinasjonen av kompetanse om brukernes behov og teknisk innsikt i hvordan behovene kan løses.

Evalueringer ved etablering av interkommunale IKT-samarbeid har i stor grad handlet om valg av organisasjonsform, og i mindre grad om styringsmodell. Evalueringer som er laget som grunnlag for etablering av samarbeid mangler ofte omtale av oppgavene som blir igjen i kommunene og koordineringen av disse. Kartleggingen viser at dette i mange tilfeller har gitt utfordringer for samarbeidet.

Det som preger tankegangen bak de fleste etableringer er at samarbeidet skal være om IKT-drift, og at organiseringen skal baseres på en kunde-leverandør-modell. I dag er de fleste interkommunale IKT-samarbeid organisert etter en modell som i denne rapporten er omtalt som KS-modellen, med en styringsrolle, en strategisk og koordineringsrolle, en bestillerrolle og en leverandørrolle.

Kunden, eller bestilleren, er både hver enkelt kommune og kommunene samlet. Mange samarbeid erfarte at den nødvendige kompetansen for å ivareta denne rollen helt eller delvis er overført til driftsenheten, altså leverandøren, ved etablering. Også etter en tid har kommunene utfordringer med denne rollen. Det kommer til syne gjennom at både kommunene og samarbeidene ønsker seg bedre «bestillerkompetanse» i kommunene.

Det er krevende for kommunene å være en god bestiller mot sterke leverandører. For de fleste kommuner som deltar i interkommunale IKT-samarbeid har utfordringen kommunene hadde med å være en god bestiller mot kommersielle aktører, blitt erstattet av utfordringen med å være en god bestiller mot en ny aktør: samarbeidet.

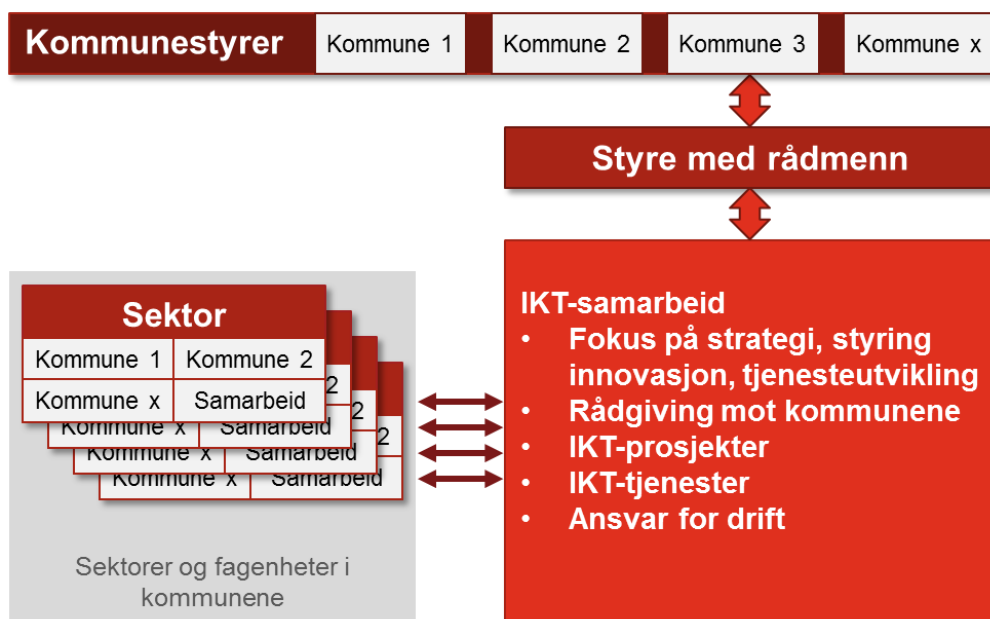
For mange samarbeid har utfordringen blitt mer synlig etter hvert som utviklingen av IKT har beveget seg fra effektivisering gjennom konsolidering av drift til digitalisering og nye tjenester.

Samarbeidene bør baseres på en styringsmodell der kommunene og samarbeidet ikke har et kunde-leverandør-forhold; kommunene bør se på IKT-samarbeidet som en intern avdeling eller enhet. Det betyr at styringsmodellen må etterstrebe at samarbeidet fungerer som en enhet i hver enkelt kommune samtidig som det er en felles, sentral enhet.

Fremtidens IKT-samarbeid er avhengig av strategisk beslutningsmyndighet i styringen, koordinering ut fra et helhetsperspektiv på kommuneorganisasjon og lokalsamfunn og at den kommunale ledelsen har god innsikt i teknologisk utvikling. Samarbeidet må derfor styres gjennom rådmennene.

Organiseringen av samarbeidet kan gjøres i en organisasjon eller et selskap, eller bestå av flere funksjoner og organisasjoner. Det vesentlige er at samarbeidet fanger helheten og at det er tydelig hvilket ansvar og hvilke oppgaver som ligger hvor. Erfaring viser at god ledelse og god organisasjonskultur er vel så viktig som den formelle organiseringen eller valg av organisasjonsform. Man må bygge en organisasjonskultur som bygger opp under en holdning om at samarbeidet er en del av kommunene.

En visualisering av anbefalt styringsmodell vises nedenfor.



Ved etablering av nye samarbeid bør organisasjonsformen være et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 med et styre bestående av rådmennene. For eksisterende samarbeid er endring av styringsmodell og hvilke oppgaver som utføres viktigere enn organisasjonsform. Dersom eksisterende samarbeid ikke fungerer godt, vil ikke endring av organisasjonsform alene løse problemet. Vi vil imidlertid tilråd at dersom man ser behov for å endre organisasjonsformen, bør denne endres til et interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27.

De fleste interkommunale IKT-samarbeid og eierkommuner har problemer med å vurdere hvor vellykket samarbeidet har vært. I tillegg til manglende målinger ved etablering har det vært store endringer de siste årene, ikke bare på IKT-området, men også i kommunale tjenester og kommunens oppgaver.

Vurdering av kost/nytte og gevinster er også utfordrende. I hvilken grad teknologi bidrar til utførelse av lovpålagte kommunale tjenester vises ikke i budsjett og regnskap. Det er tjenestene i sektorene som har

nytteeffekter og gevinsten må tas inn der, gjennom økt produktivitet eller effektivisering. Kostnaden er lettere å beregne noe som dessverre fører til at mange kommuner, uavhengig av om man samarbeider om IKT eller ikke, stort sett ser på IKT som en kostnad. De fleste eierkommuner mener likevel at man gjennom samarbeidene har fått til mer enn man ville fått til alene.

Utfordringen med beregning av kost/nytte og gevinster gjør det nødvendig å se utvikling av samarbeidene i sammenheng med utvikling av andre sektorer. Et eventuelt krav om lavere kostnader må ikke fordeles til IKT eller samarbeidet på samme måte som et annet område, da teknologi samtidig benyttes til effektivisering. Samarbeidet bør ha mulighet for langsiktig økonomisk planlegging og langsiktige investeringer. En måte å gjøre dette på er at samarbeidet har mulighet til å lånefinansiere sine investeringsbehov.

Styringsmodeller og organisasjonsformer påvirkes i liten grad av endringer i kommunestrukturen, selv om organisasjonsformen «Samkommune» fases ut og behovet for interkommunale samarbeid blir mindre gjennom kommunesammenslåinger. At kommuner er forsiktige med å sette i gang interkommunale samarbeid før eventuelle beslutninger om kommunesammenslåinger er tatt, er det ikke noe i denne utredningen som tilsier at slike ordninger må settes på vent til slike beslutninger er tatt.

De fleste kommuner og samarbeid uttrykker et ønske om mer statlig styring og mer sentral styring. Det gjelder spesielt standardiseringer, sentrale registre, grensesnitt og felleskomponenter. Dette er ikke nytt, det har vært påpekt i en årrekke. Noe av årsaken til at utviklingen her tar tid er uklarheter og uenigheter rundt plassering av ansvar.

Digitalisering vil fremover være preget av en større grad av innovasjon og kreve mer gjennomgripende endringer. Vi kan si at innholdet i begrepet digitalisering endres. Sentralt i dette er blant annet:

- Bruk av skytjenester
- Utvikling av løsninger som møter innbyggernes forventninger
- Analyse, bruk og gjenbruk av informasjon
- Bruk av mobile løsninger
- Innovasjon gjennom bruk av ny teknologi, som for eksempel velferdsteknologi og såkalte «smart-konsepter»

Å ta i bruk slike løsninger krever strategisk IKT-kompetanse, økt kompetanse om digitalisering og teknologi hos kommunale ledere, samt økt teknologikompetanse hos alle ansatte.

Summary in English

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag.....	3
Summary in English	6
1 Bakgrunn	10
1.1 Oppdraget	10
1.2 Problemstillinger	11
1.3 Omfang og avgrensninger	12
1.4 Organisering, prosess og metode	12
1.4.1 Organisering	12
1.4.2 Prosess og metode	13
1.5 Dokumentets oppbygning	14
2 Kartlegging av interkommunale IKT-samarbeid	15
2.1 Bakgrunn for etablering	15
2.2 Evaluering og valg av samarbeidsform	16
2.3 Strategi	16
2.4 Styringsmodeller	17
2.4.1 KS-modellen	17
2.4.2 Alternativ modell	18
2.4.3 Hybridmodell	19
2.5 Roller	20
2.5.1 Styringsrollen	20
2.5.2 Strategi- og koordineringsrollen	20
2.5.3 Bestillerrollen	20
2.5.4 Leverandørrollen	21
2.6 Organisasjonsformer	21
2.6.1 Driftssamarbeid	21
2.6.2 Samarbeid om strategi og koordinering	21
2.7 Tjenester og oppgaver	22
2.8 Finansiering	23
3 Vurdering av styringsmodeller	24
3.1 Faktorer	24
3.2 Deltakere i interkommunale IKT-samarbeid	24
3.3 Styringsmodeller	25

3.3.1	Vurdering av KS-modellen	25
3.3.2	Alternativ styringsmodell	26
3.3.3	Hybridmodell	27
3.3.4	Rådmannens rolle	28
3.3.5	Organisasjonskultur	28
3.3.6	Funksjoner, oppgaver og tjenester	28
3.4	Organisasjonsformer	29
3.4.1	Aksjeselskap	29
3.4.2	IKS	30
3.4.3	Vertskommune	30
3.4.4	Samarbeid etter kommunelovens § 27	31
3.4.5	Andre organisasjonsformer	31
3.5	Finansiering	31
4	Anbefaling av styringsmodell	32
4.1	Anbefalt styringsmodell	32
4.2	Anbefalt organisasjonsform	34
4.3	Suksesskriterier	35
4.4	Strategi	36
4.5	Oppgaver	37
4.6	Finansiering	37
5	Endringer i kommunestrukturen	38
5.1	Konsekvenser for interkommunale IKT-samarbeid	38
5.2	Konsekvenser for styringsmodeller	38
6	Teknologisk utvikling og digitalisering	39
6.1	Globale trender	39
6.2	Digitalisering i kommunal sektor til nå	40
6.3	Digitalisering i kommunal sektor fremover	41
6.3.1	Skytjenester	41
6.3.2	Innbyggernes forventninger	42
6.3.3	Bruk og gjenbruk av informasjon	43
6.3.4	Mobile løsninger	43
6.3.5	Ny teknologi	43
6.4	Ledelse og kompetanse	44
6.4.1	IKT-lederens rolle	44
6.4.2	Kompetanse	44
6.5	Samordning og sentral styring av IKT i kommunal sektor	44

7	Referanser.....	46
8	Figurliste.....	47
	Vedlegg.....	48
	Vedlegg 1: Begreper og definisjoner	49
	Vedlegg 2: Mal for spørreundersøkelsen	50
	Vedlegg 3: Intervjuguide	52
	Vedlegg 4: Liste over intervjuer	56
	Vedlegg 5: Liste over interkommunale IKT-samarbeid	58

1 Bakgrunn

1.1 Oppdraget

Det er etablert mange interkommunale IKT-samarbeid mellom kommuner og mellom kommuner og fylkeskommuner. Mange kommuner som har etablert interkommunalt samarbeid om IKT, møter utfordringer når det gjelder godt eierskap og styring.

Ved etablering av interkommunale IKT-samarbeid bidrar ofte kommunene med alle sine IKT-ansatte inn i en ny virksomhet. Dette kan føre til at kommunene blir sittende igjen uten tilstrekkelig kompetanse, noe som gir utfordringer i rollefordeling mellom kommunen og samarbeidet. Utfordringene skyldes gjerne en uklar rolleforståelse og rolledefinering. I mange tilfeller skiller ikke kommunen mellom rollen som eier og rollen som kontraktspart, eller rollen som eier og rollen som bruker av løsninger og tjenester.

KS har videre erfart at rollen som eier og rollen som styremedlem blandes. Fra samarbeidets side kan det oppstå tilsvarende rolleblending, der man gjennom egne strategier og behov mister eiernes behov av syne og selv legger føringene for kommunenes IKT-utvikling.

Hvilke oppgaver og ansvar som legges til samarbeidet varierer. I noen tilfeller har samarbeidet kun ansvar for IKT-drift, mens i andre tilfeller flytter kommunene også utviklingsprosjekter og det strategiske IKT-arbeidet til samarbeidet. Dette kan resultere i at kommunene fratar seg selv muligheten til å benytte IKT som et strategisk virkemiddel for å yte bedre og mer effektive tjenester til innbyggere og næringsliv.

Kommunene gir i tillegg uttrykk for at det kan være vanskelig å hente gevinster ut av samarbeidet. Brukt på en god måte kan denne type samarbeid gi gevinster i form av bedre økonomi, høyere kvalitet, høyere effektivitet og redusert sårbarhet. Det kan se ut til at uklare mål i forhold til hva kommunene venter å få ut av IKT-samarbeidet bidrar til at kommunene i mange tilfeller ikke oppnår forventede gevinster.

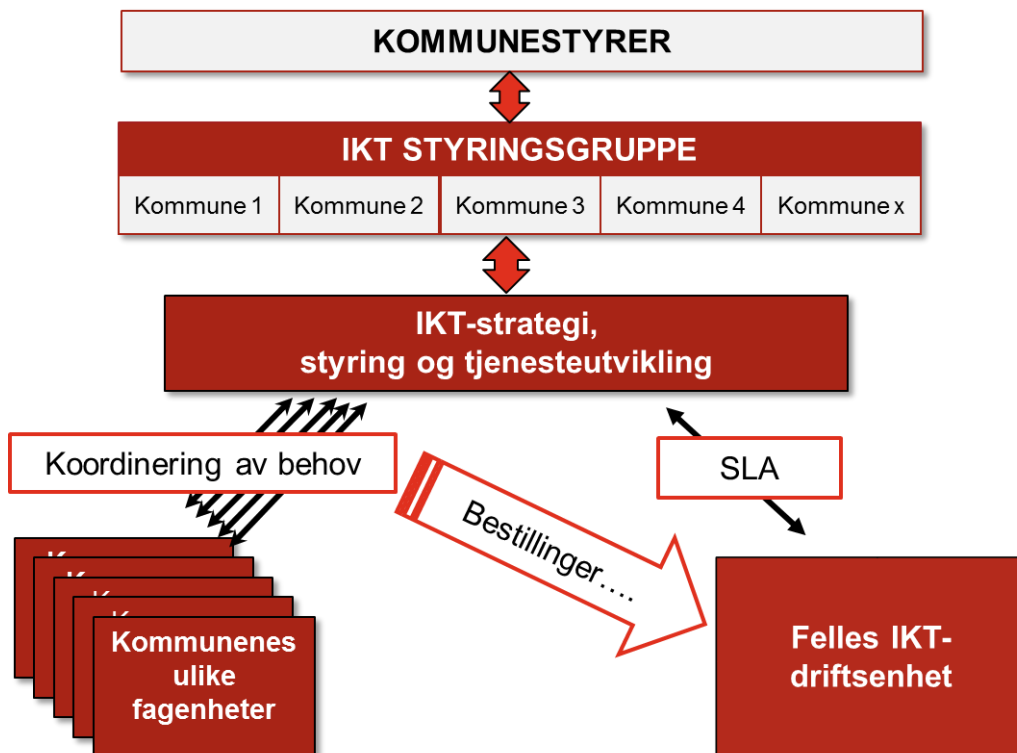
De vanligste formelle organisasjonsformene som benyttes for interkommunale IKT-samarbeid er:

- Vertskommunesamarbeid regulert av kommunelovens kapittel 5 A eller ved en egen avtale, i de fleste tilfeller administrativt vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1 b. Omtales heretter som vertskommune
- Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid med eget styre regulert av kommunelovens § 27. Omtales heretter som «samarbeid etter kommunelovens §27»
- Interkommunalt selskap regulert av lov om interkommunale selskaper. Omtales heretter som IKS
- Samkommune regulert av kommunelovens kapittel 5 B. Omtales heretter som samkommune
- Aksjeselskap regulert av aksjeloven. Omtales heretter som aksjeselskap

Organiseringen av samarbeidet kan bestå av en eller to formelt etablerte organisasjoner med tilhørende organer (styre, representantskap, osv.), og en rekke roller eller funksjoner. Disse rollene eller funksjonene kan være styringsgrupper, bestillerråd, strategiforum, koordineringsforum, IKT-ledermøter, osv.

KS har gjennom sine rådmannsnettverk i strategisk ledelse og IKT drøftet styringsmodeller for IKT-samarbeid, hvilke roller kommunene må ha og hvilke roller IKT-selskapet må ha, og hvordan funksjoner i kommunene kan ivaretas på en god måte. Modellen som KS har presentert og som har blitt benyttet ved etablering eller endring av IKT-samarbeid er basert på den såkalte Y-modellen. Y-modellen har tre hovedroller: premissgiver, bestiller og leverandør.

Denne modellen, heretter kalt KS-modellen, er gjengitt nedenfor.



Figur 1. KS-modellen.

I KS-modellen er premissgiverrollen delt i to roller. KS-modellen har dermed 4 roller. KS' rollebeskrivelser for disse er:

1. Styringsrollen (Kommunestyret og IKT Styringsgruppe): Setter retning gjennom felles IKT-strategi, styring og prioritering og inngår nødvendige avtaler. Består av IKT styringsgruppe (administrativ ledelse i eierkommunene) og kommunestyrene (politiske vedtak).
2. Strategi- og koordineringsrollen (IKT Strategi og tjenester): Får sine fullmakter fra eierkommunene. Utarbeider strategi og handlingsplan på vegne av Styringsrollen. Utarbeider tjenestenivåavtaler og andre relevante avtaler og koordinerer bestilte prosjekter. Strategi- og koordineringsrollen ivaretar porteføljeforvaltningen og IKT Styringsgruppes interesser i forhold til både bestillerrollen og leverandørrollen
3. Bestillerrollen: Representerer tjenesteområdene (fagenhetene) i eierkommunene. Disse bestiller (melder behov om) nye utviklingsprosjekter til strategi- og koordineringsrollen, bestiller tjenester direkte fra IKT-driftsenhet i tråd med inngått tjenestenivåavtale og er ansvarlig for å etablere et mottaksprosjekt for å kunne ta imot leveransen på en hensiktsmessig måte. Ansvar for gevinstrealisering ligger også her.
4. Leverandørrollen (IKT-driftsenhet): Er en profesjonell leverandør, hvor avtalene med kunden reguleres gjennom tjenestenivåavtaler (SLA). IKT driftsenhet leverer driftstjenester i tråd med inngått tjenestenivåavtale og deltar i prosjekter etter bestilling fra eierkommunene.

1.2 Problemstillinger

Det er et stort behov for å få en oversikt over utfordringsbildet ved KS-modellen og andre styringsmodeller for IKT-samarbeid i kommunal sektor, samt å utvikle klare anbefalinger og en veileder for styring, organisering og finansiering av interkommunale IKT-samarbeid. Dette må gjøres i lys av utviklingen i kommunesektoren og utviklingen innen IKT i årene fremover.

Problemstillingene som belyses i denne FoU-en er:

1. Beskrive organisasjonsmodellene og styringsmodellene som brukes i en utvalgt gruppe av formelt etablerte interkommunale IKT-samarbeid, og vurdere i hvilken grad deres organisasjonsmodell bevisst er valgt ut fra ønsket målsetting.
2. Vurdere styringsmodellene i IKT-samarbeidene opp mot hverandre, herunder KS-modellen. Det skal blant annet legges vekt på de ovenfor beskrevne rollene, hvordan kommunene strategisk planlegger og gjennomfører digitalisering av de kommunale tjenestene og hvordan IKT-samarbeidet bidrar til gevinster for eierkommunene.
3. Angi hva som skal til for at organisering, styring og finansiering av interkommunale samarbeid skal lykkes (suksesskriterier). Prosjektet skal også gi en begrunnet anbefaling av styringsmodell(er). Hvis det viser seg at ulike organisasjonsmodeller fordrer spesielle styringsmodeller for at det interkommunale samarbeidet skal lykkes, skal dette også beskrives.
4. Vurdere i hvilken grad ulike styringsmodeller og organisasjonsformer påvirkes av endringer i kommunestrukturen, og i hvilken grad arbeid med kommunesamarbeid basert på ulike modeller kan igangsettes før eventuelle beslutninger om sammenslåinger for de involverte kommunene.
5. Vurdere i hvilken grad styrings- og organisasjonsmodellene er tilpasset digitalisering, den teknologiske utviklingen og innbyggernes forventninger, og vurdere hvordan modellene er tilpasset en grunnleggende endring i hva IKT er. Gjennom digitalisering vil IKT være grunnlaget for kommunens tjenester, ikke bare en støttefunksjon.

1.3 Omfang og avgrensninger

Samarbeidene som er inkludert i denne FoU-en har minst én formelt etablert organisasjon, og har som minimum ansvar for IKT-drift. De juridiske konsekvensene av organisasjonsform drøftes i en egen utredning og inngår ikke i denne FoU-en. Samkommune en av organisasjonsformene som benyttes, dog i liten skala. I lys av Kommuneproposisjonen er det ventet at denne organisasjonsformen vil fases ut. Samarbeid med denne organisasjonsformen er derfor ikke blant de som er analysert i detalj.

Underveis i prosjektet har referansegruppen og KS bedt om at utredningen ser på den teknologiske utviklingen og IKT-relaterte oppgaver kommunene vil ha fremover, slik at styringsmodellene vurderes i forhold til et femtidsperspektiv.

1.4 Organisering, prosess og metode

1.4.1 Organisering

Dette oppdraget har vært organisert som et FoU-prosjekt med KS som prosjekteier og PwC som utførende enhet. Hilde Ravnaas har vært FoU-ansvarlig og KS' kontaktperson. Anne Mette Dørum har vært fagansvarlig og også deltatt i all oppfølging av prosjektet.

KS oppnevnte en referansegruppe for oppdraget med følgende medlemmer:

- Svein Skisland, rådmann i Vennesla kommune
- Trond-Vegard Johansen, kommunalsjef for virksomhetsstyring i Grimstad kommune
- Kjetil Nyhus, daglig leder i IKT Agder IKS
- Thorbjørn Dybdahl, daglig leder i DDV Strategi

Referansegruppen har bidratt med relevante avklaringer og viktig innspill, men er ikke ansvarlig for innholdet i rapporten.

Fra PwC har prosjektgruppen bestått av

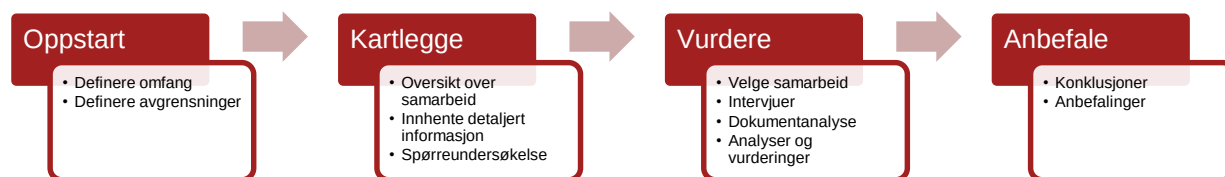
- Trygve Sivertsen
- Terje Bjørgum
- Trond Solbakken

- Trine Lise Fromreide

Parallelt med prosjektet har KS Advokatene i et eget prosjekt utredet juridiske aspekter ved ulike organisasjonsformer. Prosjektene har samarbeidet og utvekslet informasjon.

1.4.2 Prosess og metode

På bakgrunn av problemstillingene ble det definert en prosess med fire faser. Det har blitt foretatt to undersøkelser, en kvantitativ og en kvalitativ. Den kvantitative undersøkelsen hadde som mål å kartlegge interkommunale IKT-samarbeid, mens den kvalitative hadde som mål å vurdere disse.



Figur 2. Prosjektets prosess med fire faser.

Oppstart:

- *Definere omfang og avgrensninger.* Disse er beskrevet i kapittel 1.3.

Kartlegge:

- *Oversikt over samarbeid.* Basert på eksisterende oversikter og kartlegginger, prosjektets og KS' kunnskap, åpne kilder og informasjon fra KS' regionnettverk utarbeide en oversikt over interkommunale IKT-samarbeid.
- *Innhente detaljert informasjon.* Utvide oversikt over samarbeid med detaljert informasjon fra offentlig tilgjengelige kilder, for eksempel i Enhetsregisteret, eksisterende rapporter, kartlegginger osv., og kilder gjort tilgjengelig for prosjektet
- *Spørreundersøkelse.* Gjennomføre en spørreundersøkelse mot samarbeidene i oversikten. Denne undersøkelsen ble utført per telefon. De fleste samarbeidene har svart på undersøkelsen. Mal for spørreundersøkelsen finnes i vedlegg 2.

Vurdere:

- *Velge samarbeid.* I samarbeid med KS og referansegruppen definere kriterier for utvalg av samarbeid som skal vurderes. Det ble valgt ut 6 samarbeid. Liste over intervjuer finnes i vedlegg 4.
- *Intervjuer.* Gjennomføre intervjuer med utvalgte samarbeid, både samarbeidet og eierkommunene. I tillegg gjennomføre intervju med en kommune som ikke deltar i interkommunalt IKT-samarbeid. Intervjuguide finnes i vedlegg 3.
- *Analyser og vurderinger.* Dialog og drøftinger med oppdragsgiver og referansegruppens medlemmer. Vurderinger av ulike styringsmodeller.

Anbefale

- *Konklusjoner.* Konklusjoner fra vurderingene.
- *Anbefalinger.* Angi suksesskriterier og anbefale styringsmodell.

Det har vært gjennomført flere møter med KS, KS Advokatene og referansegruppen.

1.5 Dokumentets oppbygning

Rapportens struktur følger problemstillingene som belyses i FoU-en.

I kapittel 2, Kartlegging av interkommunale IKT-samarbeid, beskrives styringsmodeller, organisasjonsformer, organisering og innhold i interkommunale IKT-samarbeid. Kapitlet beskriver også vesentlige roller og oppgaver.

Kapittel 3, Vurdering av styringsmodeller, inneholder vurdering og analyse av styringsmodeller i interkommunale IKT-samarbeid.

I kapittel 4, Anbefaling av styringsmodell, beskrives en anbefalt styringsmodell og suksesskriterier for å lykkes med interkommunale IKT-samarbeid.

Kapittel 5, Endringer i kommunestrukturen, inneholder vurderinger av hvordan styringsmodeller og organisasjonsformer påvirkes av endringer i kommunestrukturen, og i hvilken prosesser for å etablere eller interkommunale IKT-samarbeid kommunesamarbeid påvirkes av kommunereformen.

I kapittel 6, Teknologisk utvikling og digitalisering, beskrives hvordan samarbeidene må utvikles og endres for å håndtere den teknologiske utviklingen og innbyggernes forventninger fremover.

De to første kapitlene omhandler i stor grad på nåsituasjonen for interkommunale IKT-samarbeid, mens de to siste ser på situasjonen fremover. Kapittel 4 forsøker å anbefale en modell som fungerer både nå og i fremtiden.

2 Kartlegging av interkommunale IKT-samarbeid

Det eksisterer i dag ca. 40 interkommunale IKT-samarbeid, med en formelt etablert organisasjon som minimum har ansvar for IKT-drift. I tillegg finnes det en rekke samarbeid om tjenester som også innbefatter IKT-løsninger, eksempelvis felles økonomi- eller lønnsfunksjon.

Det er store forskjeller mellom de ulike samarbeidene når det gjelder organisering, størrelse og ansvarsområde.

2.1 Bakgrunn for etablering

I den nettbaserte veilederen i interkommunalt IKT-samarbeid som ble utarbeidet for KS og Fornyings- og administrasjonsdepartementet i 2006 ble følgende punkter presentert som de viktigste motivene for å etablere et samarbeid om IKT:

- Direkte økonomiske besparelser av samordning og stordrift
- Bedre kvalitet på IKT-tjenestene
- Et større IT-driftsmiljø innebærer enklere rekruttering av IT-personell
- Styrke evnen til å opprettholde et tjenestetilbud og oppfylle lovpålagte krav
- Nye muligheter for samhandling innen mange kommunale tjenesteområder

Dette er også faktorer som har blitt trukket frem i denne kartleggingen. Økonomiske besparelser og bedre kvalitet henger gjerne sammen, og vi ser at man ved etablering gjerne prioriterer mellom disse, altså om det viktigste er å kutte IKT-kostnadene eller å få mer igjen for pengene i form av bedre kvalitet.

Man har også sett på ressurser i et større perspektiv enn rekruttering. I kartleggingen blir kapasitet og kompetanse trukket frem som noen av de viktigste faktorene ved etableringen av samarbeidene. I ekspertgruppen for kommunereformens begrunnelse for å endre dagens kommunestruktur og etablere større kommuner foreslår utvalget tolv kriterier for en framtidig kommunestruktur (Ekspertutvalg for kommunereformen, 2014). De to viktigste kriteriene er tilstrekkelig kapasitet og relevant kompetanse. Ekspertgruppen påpeker at nye arbeidsformer og ny teknologi øker kravet til kompetanse.

Effektivisering i form av færre systemer og sentralisering av maskinvare har også ofte vært en viktig faktor, mens effektivisering i form av færre ressurser sjelden er det.

Hvor ambisiøse målene for samarbeidet har vært ved etableringen varierer også. De fleste samarbeid har vært mer ambisiøse enn det som beskrives i den nettbaserte veilederen, ved at man har som mål å forbedre tjenestene og møte fremtidig behov, ikke kun opprettholde et tjenestetilbud og oppfylle lovpålagte krav.

I denne kartleggingen er de tre faktorene som trekkes frem som de viktigste for etableringen:

- Økonomi og langsiktige investeringer
- Kvalitet og tilgjengelighet
- Kompetanse og ressurser

Etter etablering er disse faktorene gjerne fortsatt de viktigste for samarbeidet. I tillegg trekkes følgende faktor frem:

- Digitalisering og teknologisk utvikling

2.2 Evaluering og valg av samarbeidsform

Ideen om etablering av et interkommunale IKT-samarbeid har gjerne kommet som følge av eksisterende samarbeid mellom kommuner, for eksempel regionråd eller eksisterende samarbeid om enkelttjenester som også innbefatter IKT-systemer. Alle eksisterende samarbeid er mellom nabokommuner.

Kartleggingen viser det er store variasjoner i hvor grundig man har evaluert grunnlaget for interkommunalt IKT-samarbeid. Enkelte kommuner har gjennomført en grundig evaluering, noen med hjelp av eksterne konsulentmiljøer, før man har besluttet å inngå et samarbeid. Det er eksempler på grundige evalueringer som har resultert i at man har valgt å ikke samarbeide.

Viljen til å dele erfaringer og informasjon er høy i kommunesektoren, og de fleste kommuner har i evaluering av samarbeid hatt samtaler med en eller flere eksisterende samarbeid.

Valg av samarbeidsform har i stor grad handlet om å velge organisasjonsform, og i mindre grad om å definere styringsmodell. Evalueringer som er laget som grunnlag for etablering av samarbeid mangler ofte noe om oppgavene som blir igjen i kommunene og koordinering av disse. Kartleggingen viser at dette i mange tilfeller har gitt utfordringer for samarbeidet.

2.3 Strategi

Strategiarbeidet er like variert i kommunesektoren som i samfunnet for øvrig. Noen kommuner har strukturerte strategiprosesser som omfatter IKT, mens andre har hatt lite struktur og oppmerksomhet på strategi. Det gjelder også interkommunale IKT-samarbeid og deres eierkommuner. Noen samarbeid har strategier for samarbeidet utarbeidet av samarbeidet selv. Noen samarbeid har strategier for samarbeidet utarbeidet av eierkommunene. Noen har i tillegg strategier for hver enkelt kommune. For noen samarbeid er det kun enkelte kommuner som har en strategi. Det er stor variasjon på innhold, omfang og hvor oppdatert strategien er. Grad av forankring, for eksempel til kommuneplanene, varierer også.

Kartleggingen viser at mange kommuner og samarbeid har basert sitt strategiarbeid på KS' e-kommune-dokumenter. I 2008 ble «eKommune 2012 – lokal digital agenda» publisert. Der beskriver KS følgende mål for IKT-samarbeid:

- I løpet av 2008 skal alle kommuner ha vurdert mulighetene for effektivisering og kvalitetsheving av forvaltning av tjenesteproduksjon gjennom interkommunalt IKT-samarbeid.
- I løpet av 2009 skal kommuner som er en del av IKT-samarbeid ha utarbeidet egne strategidokumenter på basis av sin bestillerrolle.
- I løpet av 2009 skal alle IKT-samarbeid ha utviklet egne strategier i e-kommunestrategi.

E-kommune-dokumentene beskriver også tiltak innen enkelte områder og sektorer. Det gjelder også for KS' digitaliseringsstrategi som noen kommuner har benyttet for å oppdatere IKT-strategien eller utarbeide en egen digitaliseringsstrategi.

Tiltakene vinkles derimot ofte inn mot systemer og tekniske løsninger, og i mindre grad mot strategi, innovasjon og tjenesteutvikling. Tiltakene er som regel utformet fra et internt perspektiv, og ikke fra et innbyggerperspektiv.

KS' digitaliseringsstrategi adresserer noe av dette, gjennom å peke på noen utfordringer:

- Manglende oppmerksomhet om behovet hos innbygger og næringsliv, satsningene tar ofte utgangspunkt i forvaltningsstrukturen og -finansieringen.

- Manglende forståelse for at arbeidsprosesser går på tvers av forvaltningen, både horisontalt og vertikalt.
- Mangelfull strategisk IKT-kompetanse blant ledere og politikere.

Kartleggingen viser at disse utfordringene også er til stede i interkommunale IKT-samarbeid, og at det bare i liten grad er definert strategiske tiltak for dette.

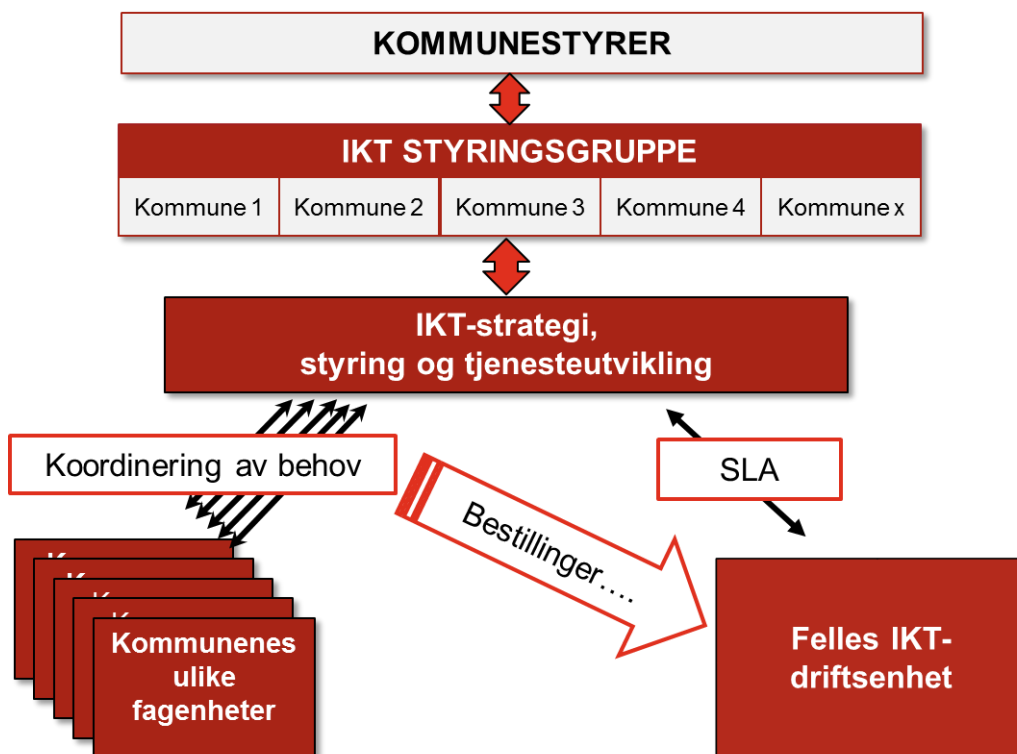
Tradisjonelt har organisasjoner utarbeidet en egen IKT-strategi for IKT-området. Det har gjerne vært konsentrert om at IKT-strategien skal være tilpasset forretningsstrategien, eller basert på organisasjonens overordnede strategi. Koblingen har gjerne vært løs, og oppdatering av en strategi har ikke nødvendigvis medført oppdatering av en annen. De siste årene har en del organisasjoner utarbeidet en digitaliseringsstrategi. Dette har gjerne blitt gjort istedenfor, og ikke i tillegg til, oppdatering av IKT-strategien.

I hvilken grad overordnede kommunale strategier har tatt inn over seg den teknologiske utviklingen har ikke blitt kartlagt i denne utredningen, men det har trolig blitt gjort i liten grad.

2.4 Styringsmodeller

2.4.1 KS-modellen

Det som preger tankegangen bak de fleste etableringer er at samarbeidet skal være om IKT-drift, og at organiseringen skal baseres på en kunde-leverandør-modell, der kommunene som kunde bestiller tjenester av IKT-samarbeidet. Kartleggingen viser at de fleste samarbeid er basert på en variant av KS-modellen, som vist på figuren under.



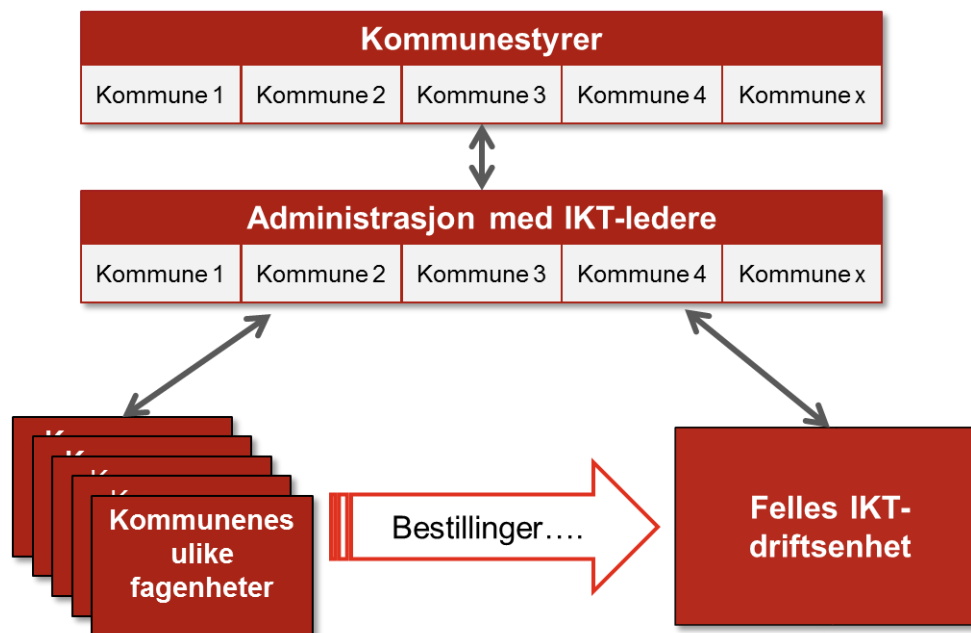
Figur 3. KS-modellen.

Det er store variasjoner i tjenestene samarbeidet som helhet leverer. I noen tilfeller ligger de fleste IKT-tjenester til samarbeidet, mens det i andre tilfeller er tjenester som utføres av hver enkelt kommune. Det er også store variasjoner i hvilken del av samarbeidet som utfører tjenestene. Se kapittel 2.7 for beskrivelse av tjenester.

Hvordan koordinering av behov og bestillinger organiseres varierer. I enkelte samarbeid er det liten grad av koordinering, mens det i andre er etablerte strukturer. Tre samarbeid har egne formelt etablerte organisasjoner for dette, se kapittel 2.6.2.

Strategi og styring varierer også mye. I noen samarbeid er det liten grad av felles styring, og lite samkjørt strategi.

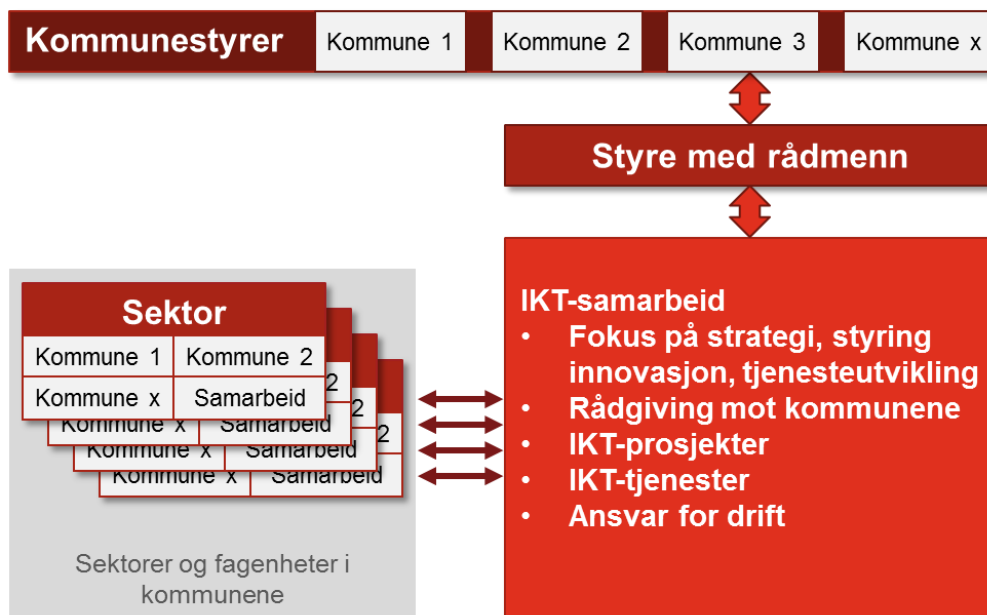
Figuren nedenfor viser en modell med liten grad av koordinering av både bestillinger, strategi og styring. I praksis vil det da overlates til driftsenheten selv å koordinere bestillinger og definere strategi.



Figur 4. Liten grad av koordinering mellom kommunene.

2.4.2 Alternativ modell

Noen samarbeid har valgt en styringsmodell som beveger seg bort fra KS-modellen ved at man ønsker å se på samarbeidet som en intern avdeling, og ikke en leverandør. I tillegg er oppmerksomheten løftet fra daglig drift til strategi og tjenesteutvikling. Denne styringsmodellen krever fortsatt koordinering av behov fra kommunene.

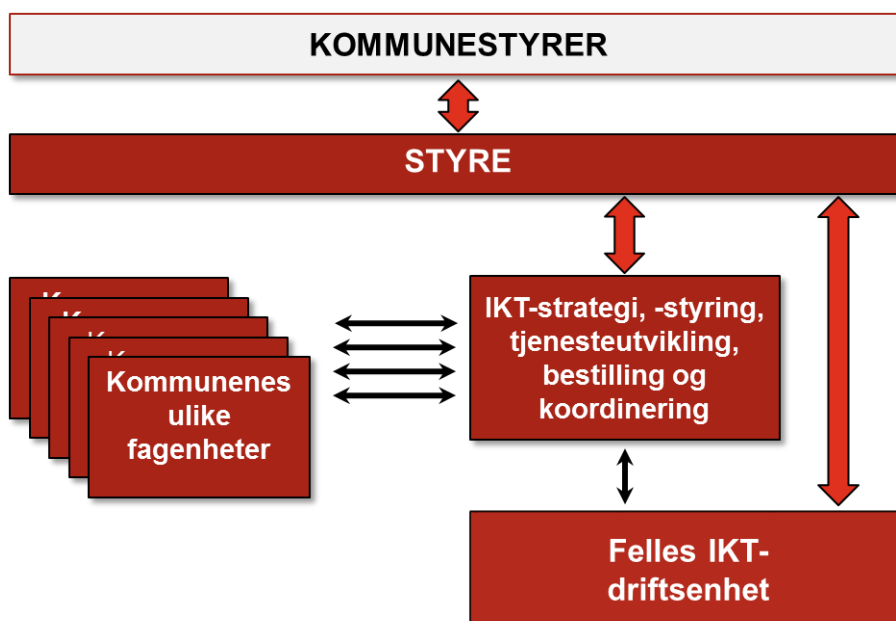


Figur 5. Alternativ styringsmodell.

Også i denne modellen styres arbeidet i samarbeidet av sektorenes behov, men istedenfor at dette gjøres som bestillinger gjøres dette i sektorvis samarbeid mellom kommuner og IKT-samarbeidet. Det finnes mål for tjenestene, men disse styres ikke av SLA-avtaler mellom kommuner og IKT-samarbeidet.

2.4.3 Hybridmodell

Med en mer formalisert funksjon for koordinering og bestilling, som også har ansvar for strategi og styring, vil styringsmodellen se ut som figuren under viser.



Figur 6. Hybridmodell med formalisert funksjon for koordinering og bestilling.

Kartleggingen viser at funksjonen for koordinering og bestilling gjerne er mye mindre enn driftsenheten når det gjelder ressurser. Denne forskjellen blir trukket frem som en utfordring. I de fleste tilfeller er denne funksjonen bygget opp etter driftsenheten er etablert, ofte på grunn av behov som har blitt tydelig etter en tid.

2.5 Roller

Kartleggingen har tatt utgangspunkt i de fire rollene i KS-modellen:

1. Styringsrollen
2. Strategi- og koordineringsrollen
3. Bestillerrollen
4. Leverandørrollen

KS' beskrivelse av rollene er gjengitt i kapittel 1.1.

2.5.1 Styringsrollen

Forankringen i kommunens administrative ledelse varierer. I noen tilfeller er rådmennene aktive, for eksempel i et styre. I noen tilfeller er ansvaret plassert lenger ned i organisasjonen, også utenfor rådmannens ledergruppe. I noen tilfeller er styringen delvis plassert utenfor kommunens administrative ledelse, ved at styring av driftsenheten ligger hos et eksternt styre.

Det er ofte forskjeller mellom kommunene i samarbeidet. Det ville være naturlig å tenke seg at forskjellene var størst i vertskommunesamarbeid, ved at vertskommunens ledelse var mer aktiv, men vurderingen tyder ikke på det. Årsaken til dette er plasseringen av IKT. I de fleste kommuner med egen IKT-avdeling eller -seksjon, slik som tilfellet også er for vertskommuner, er denne gjerne plassert på nivå tre i organisasjonen. Plasseringen varierer, og kan i noen tilfeller virke litt tilfeldig. Plasseringen kan være under økonomi, administrasjon/fellestjenester, stab, personal/organisasjon. Kommuner som har inngått IKT-samarbeid med en vertskommune har ofte en IKT-koordinator plassert på samme sted i organisasjonen som IKT-avdelingen ville vært. Forskjellene mellom kommunene skyldes i stor grad ledelsens varierende interesse og kompetanse for teknologi.

Hvor aktiv styringsrollen er i samarbeidet varierer. Kommunestyrenes involvering varierer også.

2.5.2 Strategi- og koordineringsrollen

Denne rollen varierer svært mye, fra å være nesten fraværende til å være en formelt etablert funksjon med et klart mandat. I mange tilfeller er strategi- og koordineringsrollene delt. I de fleste tilfeller er det en viss grad av samarbeid om rollen(e), men mye gjøres individuelt i hver kommune. Det er også mange tilfeller der rollene varierer mellom kommunene i et samarbeid.

I mange tilfeller vil koordineringsrollen og bestillerrollen også flyte litt sammen.

2.5.3 Bestillerrollen

I utgangspunktet legger modellen opp til at hver kommune skal ivareta en bestillerrolle, som skal bestille noen tjenester direkte og noen via en felles koordineringsrolle. Dette krever samarbeid og samordning, blant annet ved at bestillerrollen bør organiseres nokså likt og ha det samme ansvaret i hver kommune. Grad av samarbeid og samordning varierer fra lite samarbeid, til sektorvis samarbeid, til en felles funksjon.

Kartleggingen viser at denne rollen er krevende for kommunene. Mange kommuner og samarbeid ønsker bedre «bestillerkompetanse». Bestillerkompetanse er her ikke primært hvordan, men hva, man skal bestille. Bestillerkompetansen er altså kombinasjonen av kompetanse om brukernes behov og teknisk innsikt i hvordan det kan løses. Ofte ble den nødvendige kompetansen for å ivareta denne rollen overført til driftsenheten, altså leverandøren, ved etablering. Også etter en tid har kommunene utfordringer med denne rollen.

2.5.4 Leverandørrollen

Også her er det store variasjoner. I noen samarbeid ser man på driftsenheten som en ekstern leverandør, som i utgangspunktet skal reguleres gjennom avtaler. I andre samarbeid blir driftsenheten sett på som en intern enhet. Det finnes samarbeid der det er store variasjoner mellom hvordan eierkommunene oppfatter driftsenhetens rolle.

2.6 Organisasjonsformer

Bevisstheten rundt valg av organisasjonsform varierer. Som nevnt har valg av samarbeidsform i stor grad handlet om valg av organisasjonsform, så der det er gjennomført en evaluering før etablering er som oftest mulige organisasjonsformer vurdert. Vurderingen av disse varierer, fra generelle vurderinger til inngående vurdering av det konkrete samarbeidet og eierkommunenes behov.

2.6.1 Driftssamarbeid

Det finnes ca. 40 formelt etablerte driftsenheter. De vanligste organisasjonsformene er interkommunalt samarbeid etter kommunelovens §27 og vertskommunesamarbeid. Tabellen under gir en oversikt over organisasjonsform for driftsenhetene.

Organisasjonsform	Antall	Alder	Ansatte	Kommuner
Samarbeid etter kommunelovens § 27	18	7,3	23,6	6,2
Vertskommune	14	5,5	16,6	5,3
IKS	6	10,4	17,3	5,4
Samkommune	2			3
Aksjeselskap	1	12	54	3

Tabellforklaring: Med alder menes antall år organisasjonen har eksistert. Med ansatte menes gjennomsnittlig antall ansatte. Med kommuner menes gjennomsnittlig antall deltakerkommuner.

I denne oversikten er DGI (Digitale Gardermoen) registrert som samarbeid etter kommunelovens §27. DGI var IKS frem til 1. juli 2015.

Kartleggingen viser at IKS var en mer brukt organisasjonsform tidligere. I de senere årene er de fleste samarbeid etablert som samarbeid etter kommunelovens §27 eller som vertskommunesamarbeid. De fleste samarbeid etter kommunelovens § 27 har ansatte i en kontorkommune. De fleste vertskommunesamarbeid er administrative vertskommunesamarbeid (etter kommunelovens § 28-1 b).

2.6.2 Samarbeid om strategi og koordinering

Tre samarbeid har formelt etablerte funksjoner for strategi og koordinering av bestillinger. Alle er organisert som et samarbeid etter kommunelovens §27. DGI (Digitale Gardermoen) hadde en stund en slik funksjon, eStab, som et administrativt vertskommunesamarbeid.

En rekke samarbeid har funksjoner på tvers av kommunene som ivaretar denne rollen. Disse er i noen tilfeller avtalefestet.

2.7 Tjenester og oppgaver

De fleste interkommunale IKT-samarbeid er konsentrert om daglig drift, slik det også er i de fleste kommuner som ikke deltar i interkommunale IKT-samarbeid. I noen tilfeller har driftsorienteringen blitt forsterket ved etablering av IKT-samarbeid. Ressurser med strategisk IKT-kompetanse og ressurser i sektorene med sektor- og IKT-kompetanse har i noen tilfeller blitt værende i kommunene ved etablering, og fått andre oppgaver. I tillegg vil nyetablerte IKT-samarbeid i den første perioden ofte prioritere konsolidering av systemer og å oppnå en stabil drift.

Det er som nevnt store variasjoner i hvilke tjenester samarbeidet har ansvar for. I de fleste samarbeid har kommunene eller et annet selskap ansvar for infrastruktur i form av fiber og nett. I noen tilfeller er det samarbeidet som forvalter avtalene om infrastruktur. Kartleggingen viser at alle samarbeid har ansvar for applikasjonsdrift, men i noen tilfeller er det enkelte applikasjoner og systemer som driftes av andre. Det kan være både av en eller flere av kommunene selv eller av en tredjepart på vegne av en eller flere av kommunene.

Applikasjonsforvaltning og systemeierskap er som regel fordelt mellom samarbeidet og kommunene ved at ansvar for fagsystemer ligger hos kommunene. I mange tilfeller er det en systemansvarlig i hver kommune. Flere systemansvarlige for hvert system beskrives som utfordrende.

Noen samarbeid har definert utvikling, prosjektledelse og rådgiving som tjenester, oppgave eller kompetanseområder, og utfører dette mot kommunene. Noen samarbeid har ikke dette som klart definerte oppgaver, men utfører allikevel oppgaver av denne typen ved behov. Noen samarbeid har definert at ansvaret for disse oppgavene ligger hos kommunene.

Innovasjon og kommunal tjenesteutvikling er definert som tjenester eller oppgaver hos kun et fåtall samarbeid.

Figuren nedenfor viser en mulig kategorisering av oppgavetyper.



Figur 7. Mulig kategorisering av oppgavetyper.

2.8 Finansiering

Kostnadsfordeling mellom eierkommunene gjøres vanligvis gjennom en enkel fordelingsnøkkel med en andel som fordeles likt og en andel som fordeles etter folketall. Noen har en enda enklere modell med en fast prosentsats for hver kommune, mens andre har en mer kompliserte modeller.

Selve modellen med en fordelingsnøkkel oppleves sjelden som problematisk, selv om enkelte kommuner skulle ønske en mindre justering.

Mulighet for langsiktige investeringer trekkes frem som et suksesskriterium, se kapittel 4.3. Samarbeid som har mulighet til å ta opp lån trekker frem dette som sentralt for utviklingen av samarbeidet.

Det kan være utfordringer knyttet til måten bestillinger gjøres på ved at kommunene fastlegger budsjett et år i forveien og at det bestilles ad hoc gjennom påfølgende år.

3 Vurdering av styringsmodeller

De fleste interkommunale IKT-samarbeid og eierkommuner har problemer med å vurdere hvor vellykket samarbeidet har vært. I tillegg til manglende målinger ved etablering har det vært store endringer de siste årene, ikke bare på IKT-området, men på kommunale tjenester og kommunens oppgaver.

Vurdering av kost/nytte og gevinster er også utfordrende. I hvilken grad teknologi bidrar til utførelse av lovpålagte kommunale tjenester vises ikke i budsjett og regnskap. Det er tjenestene i sektorene som har nytteeffekter og gevinsten må tas inn der, gjennom økt produktivitet eller effektivisering. Kostnaden er lettere å beregne. Det fører dessverre til at mange kommuner, uavhengig av om man samarbeider om IKT eller ikke, stort sett ser på IKT som en kostnad.

De fleste eierkommuner mener allikevel at man gjennom samarbeidene har fått til mer enn man ville fått til alene.

3.1 Faktorer

Prosjektet har, basert på kartlegging, intervjuer og diskusjon med referansegruppen, definert følgende faktorer som sentrale for vurdering av styringsmodeller for IKT-samarbeid. Faktorene er listet opp i prioritert rekkefølge.

1. Kvalitet og tilgjengelighet
2. Omstillingsevne
3. Økonomi og langsiktige investeringer
4. Digitalisering og teknologisk utvikling
5. Styringsmulighet på rett nivå for kommunene
6. Gjennomføringsevne (styringsmulighet for samarbeidet)
7. Kompetanse og ressurser
8. Styrket makt mot leverandørmarkedet
9. Styrket makt mot offentlige etater, KS, andre kommuner
10. Samarbeid (mellom samarbeid/kommuner)
11. Sentral styring
12. Ledelse

Faktorene vil også fungere som kriterier for vurdering av enkelte samarbeid. Å få til dette vil da være suksesskriterier. I en slik vurdering er det imidlertid en annen faktor som har høyere prioritet; stabil drift. Dette er så sentralt at det gjerne kan kalles en grunnleggende forutsetning. Utvikling av samarbeidet kan ikke gjøres før man har stabil drift.

3.2 Deltakere i interkommunale IKT-samarbeid

I dag er som nevnt alle samarbeid organisert ut fra geografi, med nabokommuner som gjerne samarbeider på andre områder også. Selv om det er en fordel om man samarbeider om andre tjenester viser denne undersøkelsen at geografi ikke vesentlig. Utfordringer og behov kan variere mer ut fra for eksempel kommunestørrelse enn geografi. Enkelte kommuner mener det kan være utfordringer med kommuner av ulik størrelse, og mener man burde vurdert samarbeid med kommuner av samme størrelse om man skulle etablert et IKT-samarbeid på nytt.

Det ser ikke ut til at antall kommuner har vært avgjørende for valg av styringsmodell eller organisasjonsform, eller er avgjørende for hvordan samarbeidet fungerer. Med unntak av samkommuner finnes ingen interkommunale IKT-samarbeid mellom færre enn 3 kommuner, og det er naturlig å tenke at 3 kommuner er et minimum.

Uavhengig av styringsmodell og organisasjonsform bør samarbeidet organiseres på en måte som sørger for at kommunene styrer hvordan de på best mulig måte utnytter mulighetene den teknologiske utviklingen gir. Det betyr ikke at det ikke kan være samarbeidet som driver denne utviklingen.

Samarbeidet bør også organiseres slik at den speiler hva som er best for kommunene og brukere av kommunale tjenester.

3.3 Styringsmodeller

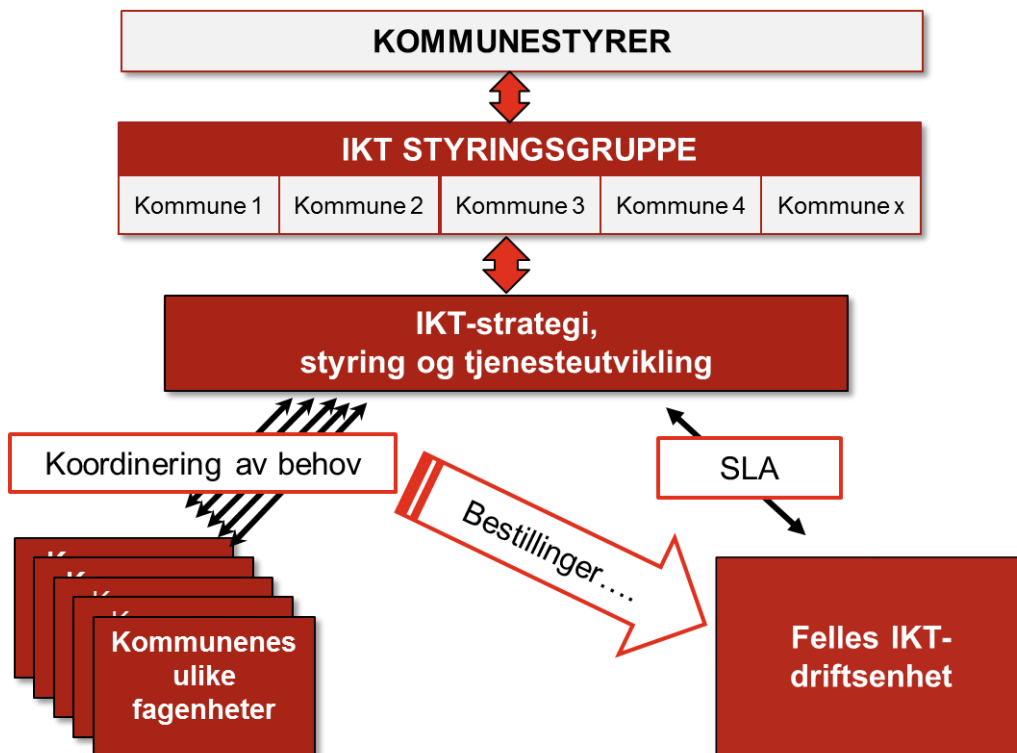
3.3.1 Vurdering av KS-modellen

KS-modellen, vist nedenfor, og andre modeller basert på en kunde-leverandør-tankegang har noen utfordringer når den brukes i kommunal sektor.

- Kunden og leverandøren har samme eier. I praksis har kunden ingen sanksjonsmuligheter. En SLA-avtale vil dermed kun si noe om kundens og leverandørens forventning til tjenesten
- Eventuelle avtaler mellom kunde og leverandør kan i praksis ikke sies opp. Kunden er avhengig av tjenestene for å utføre lovpålagte oppgaver
- Leverandøren står ikke fritt til å definere tjenestene de vil tilby, eller gjøre endringer som er fornuftige fra leverandørens perspektiv
- Modellen fører i utgangspunktet til et behov for samme kompetanse hos både kunde og leverandør. Kunden skal bestille tjenester av leverandøren, og må ha god teknisk kompetanse. Ressurser hos leverandør kan i utgangspunktet ikke brukes til dette, da dette bryter med kunde-leverandør-tankegangen
- Leverandøren vil se på og foreslå endringer fra leverandørens perspektiv, og ikke foreslå endringer som er fornuftige for kommunene dersom konsekvensen kan oppleves negativt for leverandøren

KS-modellen forutsetter et sterkt, samordnet bestillerledd. Selv om dette viser seg vanskelig å få til, er følgende faktorer også en av fordelene med modellen:

- En klar rollefordeling
- Leverandøren vil konsentrere seg om effektivisering gjennom konsolidering av systemer



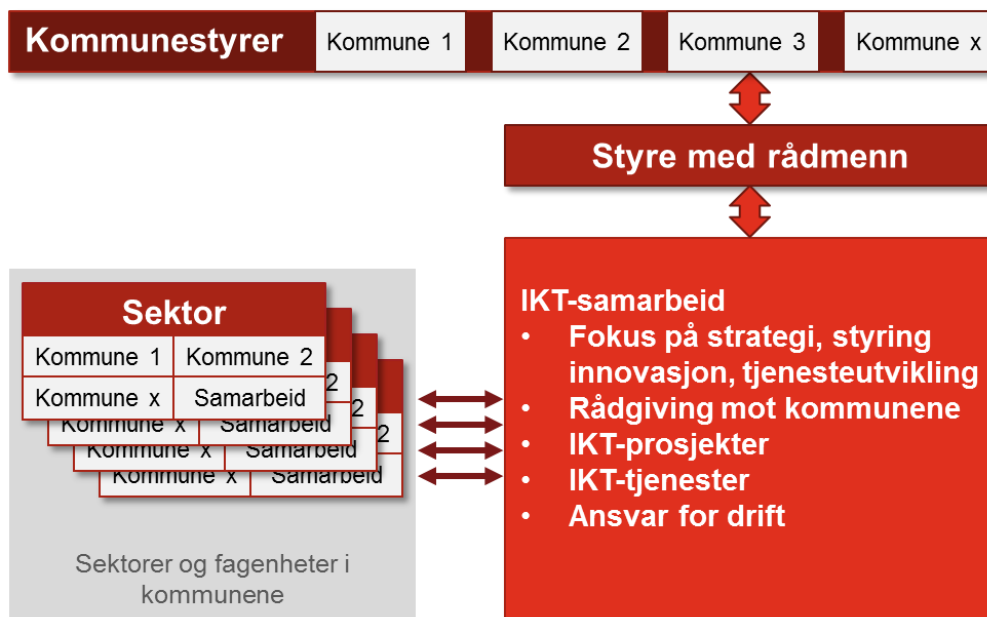
Figur 8. KS-modellen.

3.3.2 Alternativ styringsmodell

Alternativet til KS-modellen er et samarbeid som fungerer som en enhet i hver enkelt kommune. Kommunene og samarbeidet har ikke et kunde-leverandør-forhold, men samarbeidet fungerer nesten som en intern avdeling. Figuren under viser en slik modell.

Det er utfordringer med en slik modell også, blant annet at:

- Denne modellen krever mye av lederen for samarbeidet
- Modellen krever også mer av kommunens administrative ledelse, spesielt rådmennene
- Rollefordelingen kan bli mindre tydelig dersom ansvar og oppgaver ikke beskrives godt

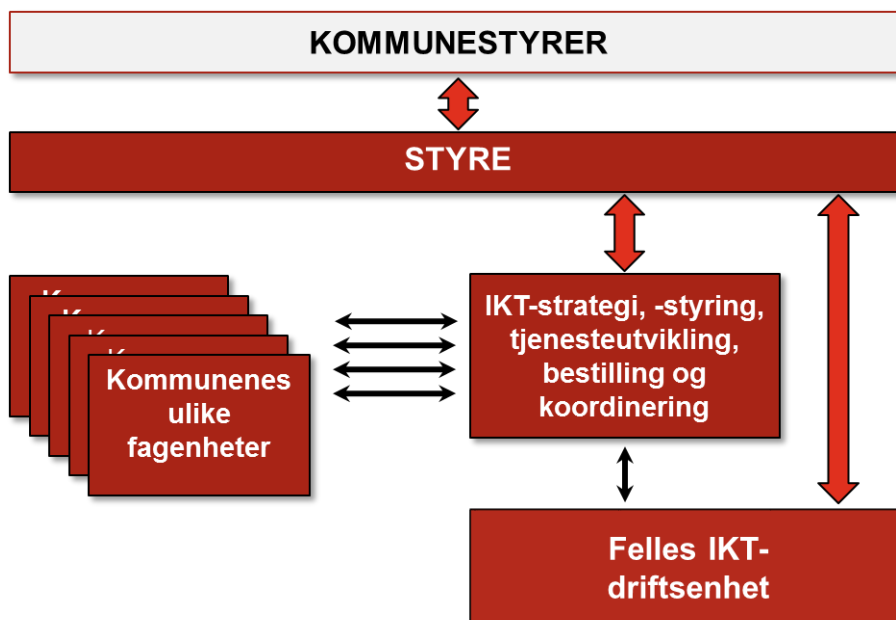


Figur 9. Alternativ styringsmodell.

Rollene i denne modellen er beskrevet i kapittel 4.1.

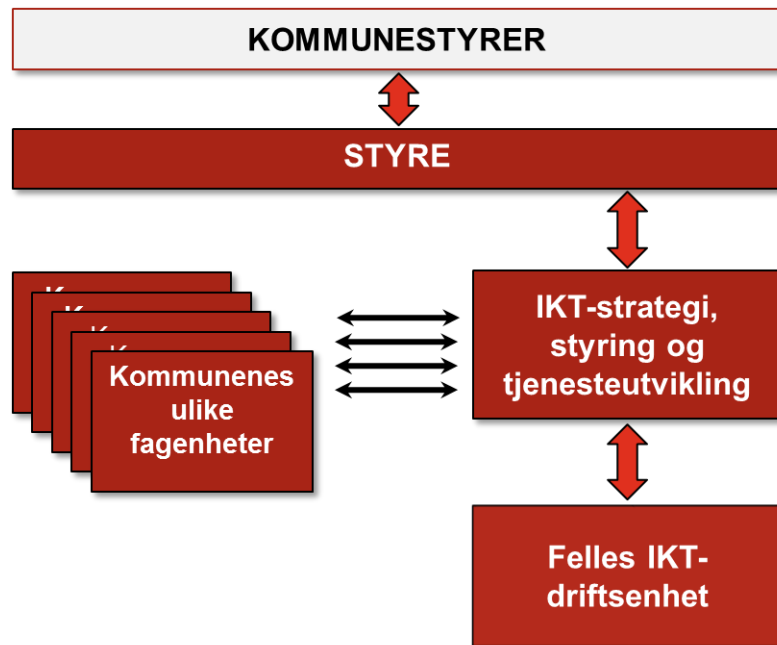
3.3.3 Hybridmodell

Det er også mulig å tenke seg en variant av denne modellen der drift er skilt ut som en egen organisasjon. Det vil da være to organisasjoner i samarbeidet, en organisasjon som har ansvar for strategi, styring, innovasjon og tjenesteutvikling, og en organisasjon som kun er myntet på daglig drift.



Figur 10. Hybridmodell med formalisert funksjon for koordinering og bestilling.

Figur 10. Hybridmodell med formalisert funksjon for koordinering og bestilling. Figur 10 viser en modell med en Hybridmodell med formalisert funksjon for koordinering og bestilling. I denne modellen har organisasjonene samme styre. I utgangspunktet ville det være naturlig at organisasjonen som har ansvar for strategi, styring, innovasjon og tjenesteutvikling styrer driftsenheten, slik som Figur 11 under viser, men en slik modell må vurderes juridisk og er sannsynligvis avhengig av riktig kombinasjon av organisasjonsformer.



Figur 11. Hybridmodell der driftsenheten styres av «strategienheten».

Å skille ut drift som en egen organisasjon kan som nevnt være problematisk når det gjelder kompetanse som er nødvendig for bestilling. Det kan også være problematisk når det gjelder spesialkompetanse, for eksempel innen informasjonssikkerhet, men det burde kunne løses med godt samarbeid. Størrelsen på de to organisasjonene bør gjenspeile samarbeidets målsettinger og styringslinje. Driftsorganisasjonen bør med andre ord være den minste.

3.3.4 Rådmannens rolle

Uansett modell er rådmannens rolle svært viktig. Samarbeidet er avhengig av beslutningsmyndighet i styringen, og rådmannen må derfor være involvert i styringen.

Mulighetene den teknologiske utviklingen gir, og teknologiens del i utviklingen av kommunale tjenester, bør uansett gjøre at rådmennene i stadig større grad er opptatt av teknologi og IKT.

3.3.5 Organisasjonskultur

Det viser seg at samarbeid tilsynelatende kan fungere godt på tross av en mindre egnet styringsmodell, eller fungere dårlig på tross av en egnet modell. Årsaken til det er at alle organisasjoner, også interkommunale IKT-samarbeid, er avhengig av god ledelse og god organisasjonskultur for å fungere godt.

For et interkommunalt IKT-samarbeid må organisasjonskulturen bygge opp under en holdning om at samarbeidet ikke bare er til for kommunene, men er en del av kommunene.

3.3.6 Funksjoner, oppgaver og tjenester

Det er enkelte funksjoner som ikke nødvendigvis legges til et interkommunalt samarbeid som bør finnes og være samkjørt mellom kommunene for at samarbeidet skal fungere.

- *Porteføljestyling.* Det må være en koordinering av prosjekter og programmer på tvers av kommunene og hver kommune må ha god styring på sine prosjekter. Det er få prosjekter som ikke inkluderer teknologi, allikevel starter man ofte opp nye prosjekter uten å ta hensyn til dette.
- *Strategi.* I arbeid med strategier tar man ofte ikke nok hensyn til teknologi. I tillegg til behov for en felles strategi som omhandler IKT, digitalisering og teknologi, som beskrevet i kapittel 4.4, er det behov for at teknologikompetanse i større grad involveres i strategiarbeid. Det vil da også kreve mer koordinering av strategiarbeid mellom kommunene.
- *Innovasjon og tjenesteutvikling.* Tjenester og oppgaver vil i større og større grad løses gjennom mer og nyere teknologi. I arbeid med innovasjon og tjenesteutvikling må man ha teknologikompetanse, arbeidet må koordineres mellom kommunene, og samarbeidet må være involvert.

Det må være avklart og tydelig hvor ansvar for funksjoner, oppgaver og tjenester er plassert. For et interkommunalt IKT-samarbeid gjelder det ikke bare det samarbeidet skal ha ansvar for, det er minst like viktig å avklare hva samarbeidet ikke skal ha ansvar for.

Dersom det skal åpnes for forskjeller mellom kommunene i enkelte tjenester må det være klare retningslinjer som sier noe om:

- Hvilke tjenester alle kommunene må ha (basistjenester)
- Hvilke tjenester kommunene kan velge, og hvordan dette er priset
- Om og hvordan kommunene kan be om spesialtjenester, og hvordan dette er prioritert og priset

3.4 Organisasjonsformer

Juridiske implikasjoner ved ulike organisasjonsformer vurderes i et eget prosjekt i KS der KS Advokatene blant annet ser på hvordan anskaffelsesreglementet, skatterettslige spørsmål og arbeidsrettslige spørsmål skal praktiseres.

Denne vurderingen av organisasjonsformer er derfor overordnet sett opp mot styringsmodell. På lik linje med at samarbeid tilsynelatende kan fungere godt eller dårlig på tross av styringsmodell, kan et samarbeid fungere godt eller dårlig på tross av at organisasjonsformen er vurdert som mer eller mindre egnet. Alle organisasjonsformene som er i bruk kan fungere.

3.4.1 Aksjeselskap

Uklarheten knyttet til omsetningskravet for utvidet egenregi har gjort at aksjeselskap (selskap etter Lov om aksjeselskaper) frem til nylig har kommet dårlig ut i vurderinger. Nå som dette er klarere kan aksjeselskap være mer aktuelt dersom man har en strategi om å levere tjenester til andre. Men et funn hos flere samarbeid er at å levere tjenester til andre er utfordrende i og med at brukerne i kommunene da forventer svært høy kvalitet på tjenestene (brukerne har lett for å påstå at samarbeidet prioriterer "de andre"). Aksjeselskap låser også i noen grad samarbeidet til å bli et rent driftsselskap, og sett opp mot digitalisering og fremtidige IKT-behov kan da aksjeselskap være mindre egnet som organisasjonsform. Et generelt funn er at rådmennene bør være involvert i samarbeidet, og i et aksjeselskap legger man opp til et eksternt styre.

3.4.2 IKS

IKS, interkommunalt selskap regulert av lov om interkommunale selskaper, passer også bedre til et samarbeid som er et rent driftsselskap. Lov om interkommunale selskaper er utformet for selvstendige virksomheter med et visst forretningsmessig preg, noe styringen gjennom representantskap, eksternt styre og formelle dokumenter viser.

Representantskapet bør være administrativt, dvs. bestå av rådmennene. Styret bør ha kommunal beslutningskompetanse, i praksis vil det si erfaring som rådmann. Styret bør også ha strategisk IKT-kompetanse.

3.4.3 Vertskommune

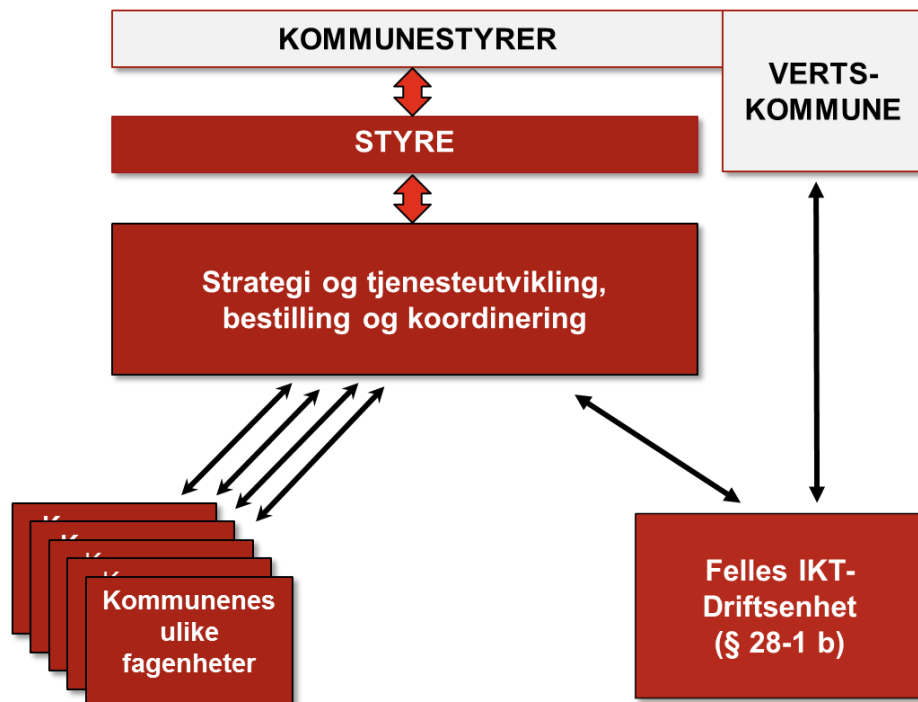
I vurderingen er det tatt utgangspunkt i administrative vertskommunesamarbeid etter kommunelovens § 28-1 b. Det finnes samarbeid som har regulert samarbeidet etter en egen avtale.

Vertskommune kan ha noen utfordringer og juridiske problemstillinger avhengig av hvordan man organiserer samarbeidet og tjenestene samarbeidet utfører.

I en modell med en kunde-leverandør-tankegang kan det være noen utfordringer rundt styring og økonomi:

- Dersom eierkommuner uten budsjettansvar kan bestille kan det skape utfordringer for samarbeidet.
- Vertskommunens egeninteresse kan være krevende for samarbeidet og de andre eierkommunene.
- Det vil være utfordringer dersom vertskommunen sliter økonomisk og havner på ROBEK.

Utfordringene løses til en viss grad med en tydelig strategi- og koordineringsrolle og bestillerrolle. Dersom det etableres en egen organisasjon for dette gir det noen styringsmessige utfordringer, slik figuren under viser.



Figur 12. Vertskommune.

3.4.4 Samarbeid etter kommunelovens § 27

Samarbeid etter kommunelovens § 27 er organisasjonsformen som kommer best ut sett opp mot funnene og anbefalingene, dvs. den organisasjonsformen som passer best til en anbefalt styringsmodell.

Undersøkelsen viser at det er en forutsetning for at organisasjonsformen skal fungere at styret består av rådmennene. Det er både fordi samarbeidet er avhengig av beslutningsmyndighet i styringen, og fordi rådmennene må ha god innsikt i den teknologiske utviklingen. Enkelte kommuner trekker frem dårlig erfaring med organisasjonsformen. Da har deltakere i styrer vært mer tilfeldig valgt, med liten kommunikasjon mellom partene i samarbeidet som konsekvens.

Koblingen til, og kommunikasjon med kommunestyrene er gjennom kommunenes ordinære styringsmodell.

3.4.5 Andre organisasjonsformer

Samkommune er ikke vurdert, se kapittel 1.3.

Det er ingen andre organisasjonsformer i bruk i dag for interkommunale IKT-samarbeid. Samvirke er en organisasjonsform som brukes i kommunesektoren, dog i liten skala. Det kan være at denne kunne fungert.

3.5 Finansiering

Det er en utfordring at man lett ser på IKT som en kostnad. I hvilken grad teknologi bidrar til utførelse av lovpålagte kommunale tjenester vises ikke i budsjett og regnskap. Vurdering av kost/nytte og gevinst er komplisert ved at IKT i stor grad er en innsatsfaktor i andre sektorer, og at nytteeffekter primært synliggjøres der. Da må gevinsten tas inn der, gjennom økt produktivitet eller effektivisering. Det er tilsvarende utfordringer ved vurdering av kostnadsreduksjoner som ved investeringer.

Lite oppmerksomhet på gevinstrealisering, utfordringer med gevinstrealisering på tvers av sektorer og kommuner, og kompleksiteten i vurdering av gevinster har ført til at det ikke gjøres mange slike vurderinger i interkommunale IKT-samarbeid.

Utvikling av IKT-samarbeidet må ses i sammenheng med utvikling av andre sektorer. Fremtidens IKT-prosjekter vil være mer tverrfaglige og tverrsektorielle, og må vurderes helhetlig. Det gjelder også økonomisk.

4 *Anbefaling av styringsmodell*

De fleste er enige om at Norge står foran store omstillinger. Miljø- og samfunnsutfordringer vil kreve et «grønt skifte», blant annet med omstilling til en mindre oljeavhengig økonomi. Ny teknologi endrer forutsetningene for produktivitet og verdiskapning, et «teknologisk skifte». Mens det grønne skiftet er noe vi kan si vi står foran er det teknologiske skiftet noe vi står midt i. Den teknologiske utviklingen gir ikke bare muligheter for bedre tjenester og økt produktivitet, men også en klar forventning om dette. Forventningene er der nå, og har vært der en stund. Teknologi er også både en årsak til, og løsningen på, forventningene om et grønt skifte.

Kommunesektoren må derfor gripe mulighetene den teknologiske utviklingen gir, og være i forkant av brukernes behov ved å satse på digitalisering, innovasjon og tjenesteutvikling. IKT i kommunene må løftes fra å handle om drift av fagsystemer og PC-er til å være grunnlaget for omstilling og utvikling. Ansvar for, og betydningen av IKT må løftes høyere opp i den kommunale organisasjonen og den kommunale bevisstheten.

Teknologiutviklingen har ført til at drift av IKT-systemer ikke lenger bør være den sentrale IKT-oppgaven. IKT-løsninger leveres i større og større grad som tjenester. Det vil skje med fagsystemene som benyttes i kommunesektoren i Norge også, selv om utviklingen hos disse leverandørene tar lenger tid. For kommuner som samarbeider om IKT betyr det at ansvaret og innholdet i samarbeidet bør løftes.

Interkommunale IKT-samarbeid bør konsentrere seg om strategi, innovasjon og tjenesteutvikling i tett samarbeid med kommunene. Kommunene og samarbeidet bør ikke ha et kunde-leverandør-forhold, men ha en styringsmodell som gjør at samarbeidet fungerer som en enhet i hver enkelt kommune samtidig som det er en felles, sentral enhet.

4.1 *Anbefalt styringsmodell*

Den anbefalte styringsmodellen er vist i figuren under. Modellen baserer seg ikke på en kunde-leverandør-modell, som KS-modellen er et eksempel på. Selv om IKT-samarbeidet skal gi, eller levere, gode IKT-tjenester til kommunene er IKT-samarbeidet i denne modellen ikke en leverandør til kommunene, kommunene er ikke en kunde som bestiller tjenester, og forholdet mellom kommunene og samarbeidet reguleres ikke av SLA-avtaler. IKT-samarbeidet fungerer som en intern avdeling eller enhet for hver kommune.

Den anbefalte styringsmodellen har altså ingen bestiller- eller leverandørroller, slik for eksempel KS-modellen har. Den viktigste årsaken til at KS-modellen ikke anbefales at modellen ikke passer like godt til fremtidens IKT-oppgaver. Utredningen viser dessuten at bestillerrollen er svært vanskelig å få til å fungere, ettersom den krever et sterkt, samordnet bestillerledd med mye kompetanse.

Samarbeidet som vises på figuren bør på sikt være samlet i én organisasjon. En oppdeling i flere organisasjoner vil gi noen utfordringer, spesielt knyttet til omstillinger. Det gjelder både dersom man har to selskap og dersom man har funksjoner som er organisert utenfor selskapet. Eksempler på slike sentrale funksjoner finnes i kapittel 3.3.6. Dersom eksisterende oppdeling fungerer, er det ikke nødvendig å endre organiseringen på kort sikt. Det første steget er å se på samarbeidet i et bredere perspektiv, slik at alle oppgaver inngår i «samarbeidet», samtidig som man endrer styringsmodell og hvilke oppgaver samarbeidet gjør.

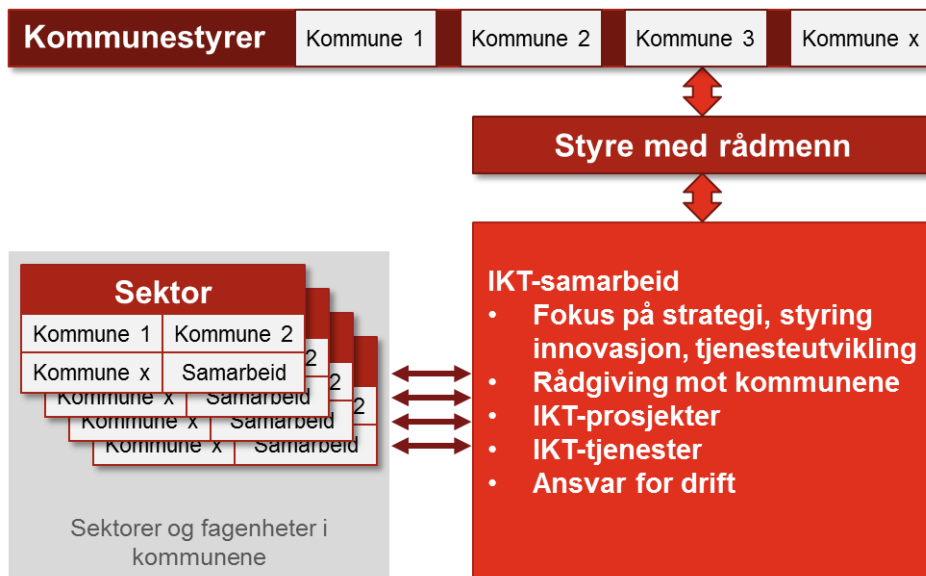
For å få en god organisasjonskultur må bygge opp under en holdning om at samarbeidet er en del av kommunene.

Arbeidet i samarbeidet må styres av sektorenes behov. Behovene, og løsningene for disse, bør fremkomme i sektorvis samarbeid mellom kommuner og IKT-samarbeidet, og ikke gjennom bestillinger. Det bør finnes mål for tjenestene, men disse bør ikke styres av SLA-avtaler mellom kommuner og IKT-samarbeidet.

Samarbeidet må være tett knyttet til kommunenes administrative ledelse og motsatt. Det anbefales at styret består av rådmennene i eierkommunene. Begrunnelsen ligger i at fremtidens IKT-samarbeid er avhengig av

strategisk beslutningsmyndighet i styringen, koordinering ut fra et helhetsperspektiv på kommuneorganisasjon og lokalsamfunn og at den teknologisk utvikling representerer en så sentral del av all kommunalt tjenesteyting.

Det må videre være tydelig og oversiktlig hvilket ansvar og hvilke oppgaver som ligger hvor.



Figur 13. Anbefalt styringsmodell.

Rollene eller funksjonene i modellen har følgende ansvar:

- **Styrolleren (kommunestyrene og styret):** Setter retning gjennom å vedta felles strategier og budsjetter. Dialogen mellom kommunestyrene og styret er gjennom kommunenes ordinære styringsmodell. Styret bør være aktivt og møtes ofte, og ha tett dialog med leder for samarbeidet. Tar beslutninger løpende.
- **Sektorielt samarbeid mellom kommuner og IKT-samarbeidet:** Representanter for sektorer og fagenheter i kommunene og sektoransvarlige i IKT-samarbeidet møtes ofte for å diskutere behov og løsninger. Har ansvar for koordinering og prioritering av behov innen hver sektor og fagområde.
- **IKT-samarbeidet:** Har ansvar for direkte utøvelse av noen oppgaver, samt ansvar for koordinering av andre.
 - Ansvar for koordinering:
 - *Porteføljestyre.* Det må være en koordinering av prosjekter og programmer på tvers av kommunene. Ansvar for å koordinere dette bør ligge i samarbeidet.
 - *Strategi.* I arbeid med strategi må man ha teknologikompetanse. Samarbeidet kan ha ansvar for å koordinere en rekke av aktivitetene innen dette.
 - *Innovasjon og tjenesteutvikling.* I arbeid med innovasjon og tjenesteutvikling må man ha teknologikompetanse. Samarbeidet bør ha ansvar for å koordinere en rekke av aktivitetene innen dette.
 - Ansvar:
 - Rådgiving mot kommunene og sektorene
 - Drive IKT-prosjekter
 - Gi gode IKT-tjenester til kommunene
 - Drift og andre oppgaver som grunnlag for tjenestene

4.2 Anbefalt organisasjonsform

Våre undersøkelser og kartlegginger viser at organisasjonsform har en sentral betydning, men langt fra å være avgjørende for at samarbeidet skal fungere godt. Endring av styringsmodell og hvilke oppgaver samarbeidet gjør er det viktigste for utviklingen av samarbeidet. Selv om enkelte organisasjonsformer er bedre tilpasset den anbefalte styringsmodellen, vil alle organisasjonsformene som er vurdert i denne utredningen kunne fungere.

Samarbeid etter kommunelovens § 27 er organisasjonsformen som etter vår vurdering passer best til den anbefalte styringsmodellen. Vår kartlegging og vurdering av intervjuene viser at det er en forutsetning for at organisasjonsformen skal fungere godt at styret består av rådmennene og er proaktivt i sitt virke. Begrunnelsen ligger i at fremtidens IKT-samarbeid er avhengig av strategisk beslutningsmyndighet i styringen, koordinering ut fra et helhetsperspektiv på kommuneorganisasjon og lokalsamfunn og at den teknologisk utvikling går raskt og representerer en så sentral del av all kommunalt tjenesteyting.

Tabellen nedenfor gir en enkel vurdering av organisasjonsformene for suksesskriteriene definert i kapittel 4.3.

	Aksjeselskap	IKS	Vertskommune	Samarbeid etter kommunelovens § 27
Kvalitet og tilgjengelighet	Ingen forskjeller			
Omstillingsevne	Utfordringer ved at samarbeidet er et selvstendig selskap, omstillingene må også gjøres i kommunene	Utfordringer ved at samarbeidet er et selvstendig selskap, omstillingene må også gjøres i kommunene	Utfordringer ved at samarbeidet er en del av en av kommunenes linjeorganisasjon, omstillingene må gjøres i alle kommunene	Bedre muligheter for å få til omstilling i kommunene
Økonomi og langsiktige investeringer	Mulighet for egne inntekter kan gi fordeler, men vil da være avhengig av mindre stabile inntekter		Utfordringer knyttet til vertskommunens økonomi, spesielt om den står på ROBEK	
Digitalisering og teknologisk utvikling	Utfordringer ved at samarbeidet er et selvstendig selskap, arbeidet må drives i samarbeid med kommunene	Utfordringer ved at samarbeidet er et selvstendig selskap, arbeidet må drives i samarbeid med kommunene	Utfordringer ved at samarbeidet er en del av en av kommunenes linjeorganisasjon, arbeidet må drives i samarbeid med kommunene	Bedre muligheter for å drive digitalisering i sektorene
Styringsmulighet på rett nivå for kommunene	Utfordringer ved at samarbeidet er et selvstendig selskap	Utfordringer ved at samarbeidet er et selvstendig selskap, bør ha representantskap bestående av rådmennene	Utfordringer ved at samarbeidet er en del av en av kommunenes linjeorganisasjon	Mulighet for styring på rett nivå gjennom rådmennene
Gjennomføringsevne (styringsmulighet for samarbeidet)	God styringsmulighet for oppgaver som på sikt blir mindre viktig	God styringsmulighet for oppgaver som på sikt blir mindre viktig	Utfordringer ved at samarbeidet er en del av en av kommunenes linjeorganisasjon	Bedre styringsmulighet for oppgaver som på sikt blir viktige
Kompetanse og ressurser	Ingen forskjeller			
Styrket makt mot leverandørmarkedet	Ingen forskjeller vesentlige, selv om det kan være noe forskjeller i hvordan samarbeidet må forholde seg til anskaffelsesregelverket.			
Styrket makt mot	Ingen forskjeller			

**offentlige etater, KS,
andre kommuner**
**Samarbeid (mellom
samarbeid/kommuner)**

Utfordring ved at samarbeidet er et eget
selskap

Utfordring ved at
samarbeidet
«tilhører» en av
kommunene

Sentral styring

Ingen forskjeller

Ledelse

Utfordringer ved at
lederen er ansatt i
en av kommunenes
linjeorganisasjon

Basert på status for samarbeidet anbefales følgende:

- For et *eksisterende samarbeid der samarbeidet og eierkommunene opplever at samarbeidet fungerer* greit er det ingen grunn til å endre organisasjonsform. Man bør endre styringsmodell og hvilke oppgaver samarbeidet gjør, og deretter vurdere organisasjonsform på nytt.
- For et *eksisterende samarbeid der samarbeidet og eierkommunene opplever at samarbeidet ikke fungerer* godt bør endring av organisasjonsform vurderes. Det må da gjøres som en del av en endring der styringsmodell og hvilke oppgaver samarbeidet gjør er det viktigste. Endring av organisasjonsform alene vil sannsynligvis ha liten effekt. Organisasjonsform bør vurderes endret til samarbeid etter kommunelovens § 27.
- Ved *etablering av et nytt samarbeid* bør organisasjonsformen være et samarbeid etter kommunelovens § 27 med et styre bestående av rådmennene, men mindre man har særskilte grunner for å velge en annen organisasjonsform.

4.3 Suksesskriterier

Selv om drift av IKT-systemer ikke lenger bør være den sentrale IKT-oppgaven vil det for et interkommunalt IKT-samarbeid som har ansvar for drift være en grunnleggende forutsetning for at samarbeidet skal fungere at driften er stabil.

Ut over denne forutsetningen har vi definert følgende suksesskriterier:

- **Kvalitet og tilgjengelighet.** Dette handler vel så mye om tjenestene brukerne – både interne brukere, innbyggere, næringsliv, lag og foreninger – opplever, som om selve IKT-systemene. Tjenestene består som regel både av teknologi og ressurser. Kvalitet og tilgjengelighet styres av brukernes forventninger.
- **Omstillingsevne.** Dette handler ikke bare om at teknologi og ressurser ikke skal være en bremsekloss for endringer, men at teknologi og ressurser kan være en katalysator for endringer i kommunale tjenester.
- **Økonomi og langsiktige investeringer.** Samarbeidet bør ha mulighet til langsiktige investeringer, for eksempel ved å kunne ta opp lån.
- **Digitalisering og teknologisk utvikling.** Kommunene må ha mulighet til å drive arbeid med digitalisering basert på den teknologiske utviklingen.
- **Styringsmulighet på rett nivå for kommunene.** Kommunene må ha kontroll og styre samarbeidet. Samarbeidet er avhengig av beslutningsmyndighet i styringen. Det betyr at samarbeidet må styres gjennom rådmannen.
- **Gjennomføringsevne (styringsmulighet for samarbeidet).** Det er både forskjeller mellom samarbeid og forskjeller mellom teori (avtaler o.l.) og praksis når det gjelder hvor mye makt man overlater til samarbeidet. Å finne riktig balanse her trekkes frem som en viktig faktor for å lykkes. Samarbeidet må være styringsdyktig, samtidig som kommunen må ha kontroll.
- **Kompetanse og ressurser.** Kommunene og samarbeidet er avhengig av rett kompetanse.

- **Styrket makt mot leverandørmarkedet.** Dette er et viktig fortrinn ved å være en større aktør enn hver enkeltkommune. Samarbeidet må bruke dette fortrinnet.
- **Styrket makt mot offentlige etater, KS, andre kommuner.** Dette kan også være et viktig fortrinn ved å være en større aktør enn hver enkeltkommune. Samarbeidet må bruke dette fortrinnet også.
- **Samarbeid (mellom samarbeid/kommuner).** Man sørge for at «samarbeidet» består av alle selskap og funksjoner, og at man bygger opp under en holdning om at samarbeidet er en del av kommunene.
- **Sentral styring.** Det er et ønske fra de fleste, både kommuner, KS, Regjeringen, sentrale direktorater og store deler av næringslivet om mer sentral styring. For hvert enkelt samarbeid er det viktig å bidra til dette der det er mulig, og være oppdatert på det som gjøres sentralt, slik at eventuelle endringer ikke kommer overraskende på.
- **Ledelse.** God styring av samarbeidet krever mye av lederen for samarbeidet. Det gjelder spesielt for en modell som ikke er basert på et kunde-leverandør-forhold.

4.4 Strategi

Det er en utfordring for samarbeidet dersom eierkommunene har ulike prioriteringer og oppfatninger knyttet til IKT. Eierkommunene bør derfor ha felles strategi for IKT, digitalisering og teknologi.

Med teknologiutviklingen vi ser nå mener mange at man ikke lenger bør ha en egen IKT-, teknologi- eller digitaliseringsstrategi, men ha en strategi som tar inn over seg den teknologiske utviklingen og virkningen den har på organisasjonen (PwC, 2015).

Arbeidet med digitalisering av tjenester kan ikke skje «på siden av» andre oppgaver, men må veves tett inn i alle virksomhetens dimensjoner. Da bør heller ikke strategien for digitalisering finnes «på siden av», men må veves tett inn i virksomhetsstrategien. Man behøver en virksomhetsstrategi for den digitale tidsalderen. For kommuner betyr det at sentrale mål og oppgaver for IKT, digitalisering og teknologi må inn i kommuneplanens samfunnsdel med handlingsdel.

For interkommunale IKT-samarbeid og deres eierkommuner betyr det at det må være en viss grad av samordning i arbeidet med kommuneplan, spesielt årlig revisjon av handlingsdelen.

Mangel på samordning mellom eierkommunene kan være til hinder for god styring og organisering, og gjøre det vanskelig for kommunene og samarbeidet å utnytte mulighetene den teknologiske utviklingen gir. Kommunene må være enige om noen prinsipper slik at utviklingsutvikling og endringer i hver enkelt kommune ikke får uheldige konsekvenser.

Det bør også utarbeides et eget felles strategidokument for IKT-samarbeidet som er forankret i kommuneplanene, godkjent av kommunestyrene og førende for samarbeidet. Det må være en prosess for jevnlig oppdatering av strategien. Denne prosessen må også være godkjent av, og gjelde for, alle eierkommunene. Det er fornuftig å koble denne prosessen til årlig revisjon av kommuneplanenes handlingsdel.

Denne undersøkelsen gir en god pekepinn på hva strategien bør ha som hovedbudskap. Det er viktig at strategien handler om:

- evne og mulighet til omstilling og endring,
- teknologiske muligheter og teknologisk utvikling,
- innovasjon og tjenesteutvikling,
- kompetanse og ressurser,
- og at dette gjøres innenfor rammen av kvalitet og tilgjengelighet

Økonomisk innretning bør være konsentrert om produktivitet, ikke effektivisering.

4.5 Oppgaver

Figuren under viser en mulig kategorisering av oppgavetyper og hva det innebærer i praksis at prioritert innsats løftes. IKT-samarbeidet må i større grad gjøre oppgaver i samarbeid med kommunene og sektorene, og i mindre grad være knyttet til driftsoppgaver.

Oppgavene samarbeidene bør prioritere fremover, krever mer og tettere samarbeid med sektorer og ledelse i eierkommunene.



Figur 14. Endring av fokus på IKT-oppgaver.

4.6 Finansiering

Utredningen viser at mulighet for langsiktig økonomisk planlegging og langsiktige investeringer er et suksesskriterium. En måte å gjøre dette på er ved at samarbeidet har mulighet til å ta opp lån.

Modellene som benyttes for kostnadsfordeling mellom eierkommunene oppleves sjelden som problematiske, selv om enkelte kommuner skulle ønske en mindre justering.

5 Endringer i kommunestrukturen

Kommunesektoren er en sektor preget av endringer og flere statlige reformer som gir føringer på det kommunale ansvaret. Frem til nå har endringene først og fremst kommet som følge av nye oppgaver, men gjennom kommunereformen står også kommunesektoren foran store endringer i selve kommunestrukturen. Disse endringene vil også påvirke interkommunale samarbeid – herunder IKT-samarbeid.

5.1 Konsekvenser for interkommunale IKT-samarbeid

Kartleggingen viser at kommunereformen, altså Regjeringens ønske om større, mer robuste, kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014) har få konsekvenser for interkommunale IKT-samarbeid, selv om noen samarbeider vil opphøre eller endres etter en eventuell kommunesammenslåing. De fleste samarbeid og kommuner som deltar i samarbeid mener også at interkommunale IKT-samarbeid er fornuftig selv etter eventuelle kommunesammenslåinger. Også de store kommunene som deltar i samarbeid mener de er for små til å løse IKT-oppgavene alene. Kompetanse, kapasitet og tilgjengelighet trekkes frem som de viktigste grunnene.

PwCs erfaring fra andre oppdrag i kommunesektoren tilsier at kommunereformen medfører at det blir etablert få nye interkommunale IKT-samarbeid de neste årene. Arbeidet med å vurdere og evaluere sammenslåinger mellom kommuner gjør at evaluering av nye interkommunale samarbeid nedprioriteres. Kommunene vegrer seg også for å vedta store endringer før eventuelle sammenslåinger er avklart.

Eventuelle beslutninger om kommunesammenslåing vil få konsekvens for IKT-samarbeid på lik linje med andre interkommunale samarbeid. For kommuner som samarbeider om IKT vil det være lettere å slå seg sammen, men det er lite trolig at IKT-samarbeid blir vektlagt ved beslutninger om kommunesammenslåing.

Selv om det er naturlig at kommuner er forsiktige med å sette i gang arbeid med interkommunale samarbeid før eventuelle beslutning om sammenslåinger er tatt, er det ikke noe som har fremkommet i denne utredningen som tilsier at ikke arbeid med interkommunale IKT-samarbeid kan igangsettes før så er tilfelle.

5.2 Konsekvenser for styringsmodeller

Kartleggingen viser at for allerede etablerte IKT-samarbeider, har kommunereformen få konsekvenser. Utviklingen av samarbeidene fortsetter uavhengig av mulige endringer i kommunestrukturen. Samarbeidene fortsetter som før, og gjennomfører nødvendige endringer og investeringer.

Styringsmodeller og organisasjonsformer påvirkes i liten grad av endringer i kommunestrukturen, selv om organisasjonsmodellen «Samkommune» fases ut og at behovet for interkommunale samarbeid mindre som følge av evt kommunesammenslåing.

6 Teknologisk utvikling og digitalisering

6.1 Globale trender

I en omfattende global analyse (PwC, 2014) definerer PwC det man mener er de fem viktigste trendene som påvirker den globale økonomien. Det er trender som man mener vil være viktige gjennom hele det neste tiåret, og som vil påvirke alle deler av økonomien og samfunnet. PwC kaller det globale megatrender.

De globale megatrendene er:

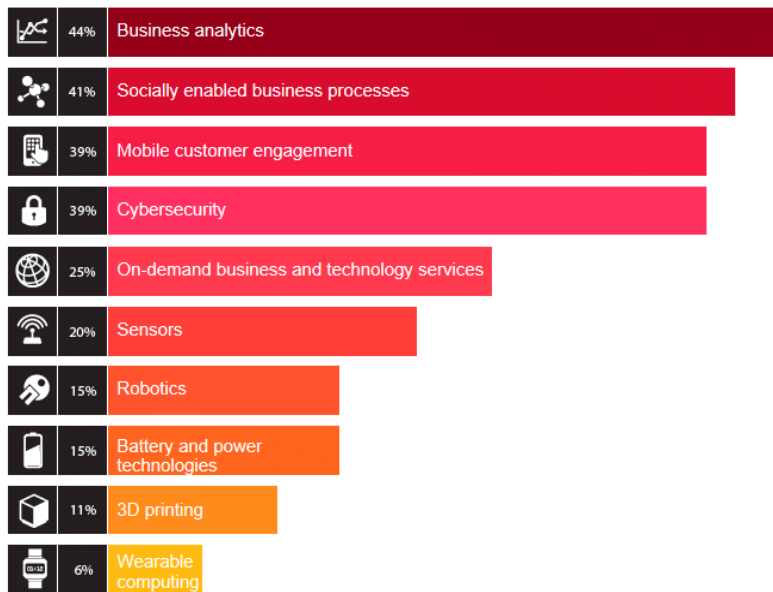
- Demografiske og sosiale endringer
- Forskyving av økonomisk makt
- Økende urbanisering
- Klimaendringer og ressursknapphet
- Teknologiske fremskritt

I en undersøkelse der topplederne verden over fikk velge inntil tre av disse ut fra hvor viktige de er for kommende endringer i deres selskap hadde 8 av 10 teknologiske fremskritt blant de tre alternativene. 6 av 10 nevner globale økonomiske maktforskyvninger og demografiske endringer. Ressursknapphet og klimaendringer nevnes av snaut halvparten, mens 4 av 10 nevner urbanisering.

Konklusjonen i undersøkelsen er altså at **teknologiske fremskritt er faktoren som vil påvirke økonomien og samfunnet i størst grad.**

Tenker vi oss om forstår vi bakgrunnen for dette. Vi bruker nå en time om dagen på smarttelefonen. Enorme mengder enheter kobles til internett. Det gjelder ikke bare forbrukerelektronikk som klokker, TV-er, kjøleskap, lysbrytere, biler og alarmer, men løsninger som fundamentalt endrer folks jobbhverdag. Digitalisering og selvbetjening har over lang tid påvirket mange bransjer i et økende tempo. Musikkindustrien, film og TV-distribusjon, nyhetsformidling, posttjenester og banktjenester er eksempler på bransjer som ser annerledes ut nå enn for noen få år siden. I løpet av de neste årene vil det samme skje med en rekke andre bransjer. Velferdsteknologi vil endre eldreomsorgen, landbruket automatiseres gjennom sensor- og robotteknologi og detaljhandelen er allerede under press. Til og med forsvarsindustrien endres; fremtidens kriger starter på internett.

Figuren under viser det PwC i en analyse (PwC, 2014) trekker frem som de viktigste teknologiske trendene. Trendene henger sammen med det som Gartner kaller «the Nexus of Forces», også kalt «SMAC» (social, mobile, analytics, cloud).



Figur 15. Teknologitrender.

Kombinasjonen av personlig digitalt innhold tilgjengelig gjennom skytjenester, bruk av sosiale medier og økt digitalisering i samfunnet for øvrig gjør at innbyggerne ikke bare forventer digitale tjenester, men at de digitale tjenestene kan nyttiggjøre seg av eksisterende opplysninger på en effektiv måte.

Det er ingen grunn til å tro at ikke offentlig og kommunal sektor vil påvirkes, både gjennom mulighetene som finnes for bedre og mer effektive prosesser og tjenester, og gjennom det faktum at digitalisering fører til økt bruker- og forbrukermakt. Det er mange eksempler på at engasjement på internett for en sak har påvirket markedet. Gjennom minsak.no kan innbyggere nå – fra sofaen – gjennomføre en underskriftskampanje som fører til at en sak må behandles av kommunestyret.

6.2 Digitalisering i kommunal sektor til nå

I 2012 presenterte Regjeringen sitt digitaliseringsprogram «På nett med innbyggerne». Der presenteres strategi, mål og virkemidler for digitalisering av offentlig sektor. Ambisjonen var at Norge skulle være i front internasjonalt på å levere digitale offentlige tjenester til innbyggere og næringsliv.

Målene som ble satt var at:

- den statlige forvaltningen så langt det er mulig, skal være tilgjengelig på nett,
- nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv,
- en digital forvaltning skal gi bedre tjenester, og at
- digitalisering av forvaltningen skal bidra til å frigjøre ressurser til områder hvor behovet er stort.

I det tidlige arbeidet med digitalisering ble gjerne kun en liten del av en stor prosess digitalisert. Et typisk eksempel er å legge et papirskjema ut på nett. Dette har blitt gjort både av økonomiske årsaker, og på grunn av manglende kompetanse. For å få til reell digitalisering må man se på hele prosesser, tjenester og behovene tjenestene skal dekke i lys av ny teknologi. Dette betyr at digitalisering får konsekvenser for alle sektorer og på tvers av sektorer. I noen tilfeller vil teknologi ikke bare være noe som benyttes for å utføre tjenester, men representerer i seg selv grunnlaget for tjenesten.

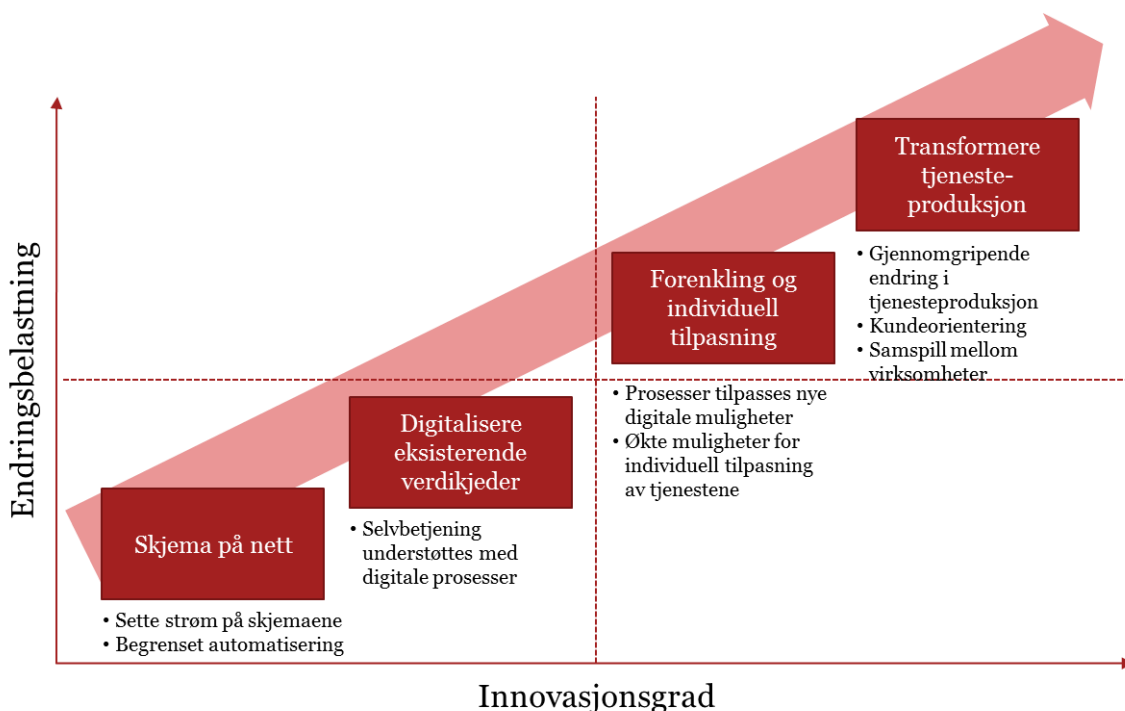
6.3 Digitalisering i kommunal sektor fremover

Produktivitetskommisjonen, som ble oppnevnt av regjeringen i 2014, skriver i sin første rapport at teknologiske framskritt i vid forstand er den viktigste drivkraften bak produktivitetsvekst (Produktivitetskommisjonen, 2015, s. 116).

Digitalisering av tjenester og digital kommunikasjon med innbygger og næringsliv krever IKT-investeringer for de fleste kommuner. Fullverdig digitalisering av tjenester krever også økt bruk av IKT i utvikling av kommunale tjenester. I KS' digitaliseringsstrategi for kommuner og fylkeskommuner for perioden 2013 – 2016 skriver KS at «IKT har blitt sentralt i alle arbeidsprosesser som utføres, derfor må IKT inkluderes i alt budsjett- og planarbeid» (KS, 2013). Størstedelen av IKT-kostnadene har tradisjonelt vært brukt til drift. Fremover vil IKT-kostnadene i større grad være knyttet til innovasjon og endring.

Det tradisjonelle synet på IKT som en støttefunksjon vil etter hvert ikke lenger fungere. Digitalisering vil få konsekvenser for organisering av IKT-området, både i hver enkelt kommune og i interkommunale IKT-samarbeid. Organiseringen av IKT, som tradisjonelt har vært knyttet til daglig drift og brukerstøtte, må gjenspeile alle endringene som følger av digitalisering og ny teknologi.

Digitalisering vil fremover være preget av en større grad av innovasjon og kreve mer gjennomgripende endringer. Vi kan si at innholdet i begrepet digitalisering endres. Figuren under viser en modell for dette.



Figur 16. Utvikling av digitalisering.

6.3.1 Skytjenester

Skytjenester handler som navnet tilsier om tjenester, nærmere bestemt infrastruktur, plattformer og applikasjoner levert som tjenester. Tjenestene leveres over internett, og både prosessering og lagring foregår på servere i eksterne serverparker.

Da skytjenester ble kjent som begrep kunne man bruke skytjenester for deler av en totalløsning, for eksempel lagring. Senere var skytjenester i mange tilfeller en alternativ driftsmodell til intern drift eller outsourcing, men da ofte med begrensede løsninger. I dag er det som regel skytjenester som er leverandørenes anbefalte modell, med flest muligheter. Og vi ser at det i større og større grad er den eneste modellen som tilbys. Enkelt forklart

betyr det at løsninger levert som skytjenester vil bli bedre og billigere, mens løsninger levert for å driftes lokalt vil bli dårligere og dyrere. På et tidspunkt vil nye løsninger kun leveres som skytjenester.

Alle som skal anskaffe nye løsninger, inkludert kommuner og interkommunale IKT-samarbeid, vil måtte forholde seg til skytjenester. Kommunesektoren er en bransje der det har vært, og fortsatt er, mye motstand mot skytjenester. Det skyldes blant annet usikkerhet rundt lover og regler, redsel for rasjonalisering av arbeidsplasser, motstand mot endring og usikkerhet knyttet til sikkerhet. De fleste vurderinger som er gjort av skytjenester, konsentrerer seg i stor grad om lagring av opplysninger og utfordringene som kan knyttes til dette.

Lover og regler har bli utfordret av noen pionerkommuner, som for eksempel Moss, og det finnes dermed eksempler på hvordan man kan gå frem. Lovverket setter fortsatt begrensninger på bruk av globale skytjenester, for eksempel gjennom arkivloven. Det er viktig å forstå begrensningene og tjenestene. Begrensningene i arkivloven gjelder ikke for all informasjon, og kun for en fase i informasjonens livssyklus. Det er naturlig å anta at arkivloven kan bli endret, at globale aktører vil tilby lagring i Norge, eller at nordiske aktører vil tilby gode skytjenester. En fersk FoU-rapport fra KS mener også at det eksisterer et betydelig mulighetsrom for å ta i bruk nettskytjenester i kommunal sektor (Advokatfirmaet Føyen Torkildsen, 2015).

Redselen for rasjonalisering er i det store bildet ubegrunnet. Det er behov for IKT-ressurser til nye oppgaver, men det krever endring i kompetanse. Å ta i bruk skytjenester kan i mange tilfeller kreve endring i prosesser og arbeidsmåter.

Usikkerheten knyttet til sikkerhet er også ubegrunnet. Faktum er at skytjenester stort sett kan leveres med mye større sikkerhet enn det en lokal leverandør eller en kommune selv kan klare. PwC har startet arbeidet med å bytte ut store deler av systemer og løsninger med verktøy fra Google. Det betyr også at det meste av informasjon lagres hos Google. Et av de viktigste argumentene for dette er sikkerhet. PwC mener de selv ikke kan oppnå like sikre tjenester som Google. Et annet viktig argument er kvalitet på løsningene. Googles løsninger kan oppdateres hyppigere enn løsninger driftet av selskapet selv.

For interkommunale IKT-samarbeid og deres eierkommuner vil å gradvis ta i bruk skytjenester være en forutsetning for å lykkes med digitalisering.

6.3.2 Innbyggernes forventninger

Forbedring av tjenester må gjøres med tanke på innbyggernes behov, ved at utviklingen starter med de tjenestene er til for. Vi sier gjerne at perspektivet på IKT endres fra innenfra-og-ut til utenfra-og-inn.

Innbyggerne har også forventninger til tjenestene og til digitalisering generelt. Noen av forventningene vi ser nå reiser noen viktige problemstillinger:

- **Døgnåpen forvaltning.** Internett har ikke åpningstider. Innbyggerne forventer at digitale tjenester stort sett er tilgjengelig hele døgnet. Det betyr at man forventer å kunne bruke alle informasjonstjenester og selvbetjeningsløsninger hele døgnet. For løsninger som inneholder kommunikasjon med forvaltningen forventer man å kunne gjennomføre «sin del» av prosessen.
- **Bruk av egen informasjon.** Innbyggere har egen digital informasjon tilgjengelig, og forventer i større og større grad å kunne benytte den. Det gjelder for eksempel brukerprofiler og informasjon lagret i offentlige digitale systemer. Innbyggere forstår ikke hvorfor man må logge inn og registrere informasjon i en rekke ulike systemer eller hvorfor skal man fylle inn personlig informasjon i et digitalt skjema når informasjonen kan hentes fra en eksisterende brukerprofil.
- **Brukertilpasset informasjon.** Digitale løsninger blir i større og større grad personlige, gjennom analyse av brukeraktivitet og mulighet for tilpasning. Innbyggere har derfor lite forståelse for å måtte forholde seg til informasjon og tjenester som ikke er relevant for dem. Innbyggerne ønsker seg brukertilpasset informasjon og tjenester laget for brukere fra et brukerperspektiv.

Forventningene både kan og må i noen grad løses gjennom å ta i bruk skytjenester.

6.3.3 Bruk og gjenbruk av informasjon

Digitalisering av tjenester har ført til at informasjon er mye mer tilgjengelig for bruk og gjenbruk. Å utnytte denne informasjonen er den viktigste teknologitrenden (PwC, 2014), og vesentlig for innovasjon og tjenesteutvikling.

Det gjelder både å gjenbruke informasjonen som allerede finnes, og å registrere og samle ny informasjon. Gjennom ny sensorteknologi og tingenes internett har vi tilgang på stadig mer informasjon fra verktøy, utstyr, ting og systemer vi bruker daglig. I 2020 vil det være omtrent 7 ganger flere enheter tilkoblet internett enn det er mennesker på Jorden.

Det ligger store muligheter i å utnytte lokal informasjon og informasjon i egne løsninger, men det ligger også store muligheter i å utnytte globalt tilgjengelig informasjon. For noen år siden krevde analyse av store mengder informasjon investering i store, kostbare datavarehusløsninger. Nå kan analyse informasjon i stor grad kjøpes som tjenester.

6.3.4 Mobile løsninger

Et kjennetegn ved teknologiutviklingen er at vi tar i bruk ny teknologi stadig raskere. Det tok 76 år fra lansering av fasttelefon til den nådde en utbredelse på 50 % av USAs husstander. Fra lansering av datamaskinen tok det 30 år. Fra lansering av smarttelefonen tok det under 10 år. Det har vært en jevn nedgang i det globale salget av PC-er de siste årene, mens salget av smarttelefoner øker. Google registrerer nå flere søk fra mobile enheter enn fra PC-er, og har derfor endret søkealgoritmen slik at treff i mobiltilpassede sider rangeres høyere.

Innbyggere forventer nå å finne like mye informasjon via en smarttelefon som via en PC, og forventer også i økende grad å kunne bruke digitale tjenester via mobile enheter. Interkommunale IKT-samarbeid må tilpasse løsningene til forventningene og bruksmønsteret. Det betyr at det må tilbys løsninger tilpasset mobile plattformer.

Bruk av mobilteknologi åpner opp for helt nye muligheter ved at brukere kan ha tilgang på løsninger til enhver tid. Dette gjør at arbeidsprosesser kan endres.

Utviklingen av nye løsninger bærer fortsatt i stor grad preg av at mobile løsninger er noe som utvikles i tillegg til, og gjerne i etterkant av, løsninger for PC. Det fører til at funksjonalitet og innhold i de mobile løsningene ofte er begrenset. Denne tankegangen bør endres.

6.3.5 Ny teknologi

Mange kommuner har testet ut velferdsteknologi som virkemiddel for å levere gode kommunale tjenester. Velferdsteknologi er et eksempel på en type ny teknologi kjennetegnet av sensorer, roboter, innsamling og analyse av informasjon.

Ny teknologi kommer til å føre til store forandringer fremover, enten det er sensorer, roboter eller 3D-printing.

Økt bruk av teknologi vil i første omgang kreve økt teknologikompetanse i sektorene, men på sikt vil noen tjenester kreve en helt annen kompetanse. Velferdsteknologi vil for eksempel plasseres hos innbyggere som i dag får besøk av hjemmetjenesten. Skal service og vedlikehold av velferdsteknologien gjøres av en hjemmehjelp eller en tekniker?

Deler av den nye teknologien er preget av proprietære løsninger og varierende grad av standard grensesnitt. Det vil etter hvert vokse frem standarder, enten de facto eller som følge av myndighetskrav. Det gjelder for

eksempel for velferdsteknologi. Interkommunale IKT-samarbeid og deres eierkommuner må følge med på utviklingen av teknologi og standarder.

Ny teknologi vil i fremtiden ikke bare være et av de viktigste virkemidlene for å levere gode kommunale tjenester, men en forutsetning for å gjøre det.

6.4 Ledelse og kompetanse

6.4.1 IKT-lederens rolle

Hva skal IKT-lederen gjøre når store deler av oppgavene han eller hun har hatt ansvar for endres? Blir IKT-lederens rolle mindre viktig?

Faktum er at IKT-lederens rolle bør bli stadig viktigere, men det krever at IKT-lederen og organisasjonen er med på endringene. Man snakker gjerne om IKT-lederens nye ansvarsområder. Ray Wang (Wang, 2011) beskriver fire nye definisjoner på CIO (Chief Information Officer):

- *Infrastruktur (Chief Infrastructure Officer)*. Ansvarlig for sentrale systemer er tilgjengelig på en effektiv måte i en moderne infrastruktur med bruk av virtualisering og skytjenester. Bruk av virksomhetsarkitektur.
- *Integrasjon (Chief Integration Officer)*. Sørg for at man har et sett med standarder som gjør at løsninger fungerer sammen.
- *Innsikt (Chief Intelligence Officer)*. Analyse, bruk og gjenbruk av informasjon. Enkelt fortalt tilgjengeliggjøre rett informasjon til rett person til rett tid gjennom rett grensesnitt.
- *Innovasjon (Chief Innovation Officer)*. Samarbeide med ledere i sektorene, drive innovasjon gjennom blant annet å teste ut ny teknologi.

Av disse er det spesielt innovasjon som preger hvordan IKT-lederens rolle i kommuner og interkommunale IKT-samarbeid bør være. I rapporten «I for Innovation – The next-generation CIO» skrev PwC i 2008 om endringen i IKT-lederens rolle. Mer generiske IKT-løsninger gir mulighet til å nedtone båndene mot daglig drift og oppgradere innsatsen i tråd med den økende strategiske betydningen som teknologi har (PwC Center for Technology and Innovation, 2008). IKT-ledere må dermed ha mer strategisk IKT-kompetanse. I tillegg trenger IKT-lederen økt kunnskap om prosessledelse og endringsledelse.

6.4.2 Kompetanse

Ledere på alle nivåer trenger kompetanse om digitalisering og strategisk IKT i kommunene. Man må forstå muligheter og konsekvenser ved digitalisering og ny teknologi.

For alle ansatte vil bruk av ny teknologi kreve økt teknologikompetanse.

6.5 Samordning og sentral styring av IKT i kommunal sektor

Effektiv digitalisering av offentlig sektor krever økt samordning av kommunesektoren. Dette påpekes også i NOU 2013:2 Hindre for digital verdiskaping og Stortingsmelding 23 Digital agenda for Norge.

De fleste kommuner og samarbeid har et ønske om mer statlig styring og mer sentral styring. Det gjelder spesielt standardiseringer, sentrale register, grensesnitt og felleskomponenter. Dette er ikke nytt, det har vært

påpekt i en årrekke. Noe av årsaken til at utviklingen inne dette tar tid er uklarheter og uenigheter rundt plassering av ansvar. For kommuner og samarbeid er plassering av ansvar for dette mindre viktig.

Når 428 kommuner og 18 fylkeskommuner har ansvar for å lage det samme, enten det er hver for seg eller i mindre samarbeid, fører det både til en unødig ressursbruk og at store leverandører får mye makt. Rollen KL (Kommunernes Landsforening) i Danmark har tatt trekkes frem som et eksempel til etterfølgelse.

For at kommunesektoren skal lykkes med digitalisering må det være mye større grad av sentral styring enn i dag.

7 Referanser

- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. (2013). *Meld. St. 23 Digital agenda for Norge*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Advokatfirmaet Føyen Torkildsen. (2015). *Utredning av juridiske forhold ved bruk av nettsky i kommunal sektor – en mulighetsstudie*. Oslo: KS.
- Digitalutvalget. (2013). *NOU 2013:2 Hindre for digital verdiskaping*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- Ekspertutvalg for kommunereformen. (2014). *Kriterier for god kommunestruktur*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. (2012). *På nett med innbyggerne - Regjeringens digitaliseringsprogram*. Oslo: Departementenes servicesenter.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95 S) - Kommunereform*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Kommuneproposisjonen 2016*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- KS. (2008). *eKommune 2012 – lokal digital agenda*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- KS. (2013). *Digitaliseringsstrategi 2013–2016*. Oslo: KS.
- Produktivitetskommisjonen. (2015). *NOU 2015:1 Produktivitet – grunnlag*. Oslo: Norges offentlige utredninger.
- PwC. (2014). *2014 Global Annual Review*. Hentet fra pwc.com: <http://www.pwc.com/gx/en/global-annual-review/>
- PwC. (2014). Analyse gjort av PwC basert på “Are Smart Phones Spreading Faster than Any Technology in Human History?” publisert i MIT Technology Review i 2012.
- PwC. (2014). *pwc.com*. Hentet fra PwC Top Ten Technology Trends 2014: <http://www.pwc.com/us/en/advisory/assets/pwc10technologytrends2014.pdf>
- PwC. (2015, april 17). *Technological breakthroughs*. Hentet fra PwC UK: <http://www.pwc.co.uk/issues/megatrends/technological-breakthroughs.html>
- PwC Center for Technology and Innovation. (2008). *I for Innovation - The next-generation CIO*. New York: PwC.
- Wang, R. (2011, mars 3.). *The Four Personas of the Next-Generation CIO*. Hentet fra Harvard Business Review: <https://hbr.org/2011/03/the-four-personas-of-the-next>

8 *Figurliste*

Figur 1. KS-modellen.	11
Figur 2. Prosjektets prosess med fire faser.	13
Figur 3. KS-modellen.	17
Figur 4. Liten grad av koordinering mellom kommunene.	18
Figur 5. Alternativ styringsmodell.	19
Figur 6. Hybridmodell med formalisert funksjon for koordinering og bestilling.	19
Figur 7. Mulig kategorisering av oppgavetyper.	22
Figur 8. KS-modellen.	26
Figur 9. Alternativ styringsmodell.	27
Figur 10. Hybridmodell med formalisert funksjon for koordinering og bestilling.	27
Figur 11. Hybridmodell der driftsenheten styres av «strategienheten».	28
Figur 12. Vertskommune.	30
Figur 13. Anbefalt styringsmodell.	33
Figur 14. Endring av fokus på IKT-oppgaver.	37
Figur 15. Teknologitrender.	40
Figur 16. Utvikling av digitalisering.	41

Vedlegg

Rapporten inneholder følgende vedlegg:

- Vedlegg 1: Begreper og definisjoner
- Vedlegg 2: Mal for spørreundersøkelsen
- Vedlegg 3: Intervjuguide
- Vedlegg 4: Liste over intervjuer
- Vedlegg 5: Liste over interkommunale IKT-samarbeid

Vedlegg 1: Begreper og definisjoner

Begrep	Forklaring
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi.
SLA	Tjenestenivåavtale (Service Level Agreement) inngått mellom en kunde og en leverandør for å beskrive forventet kvalitet på en tjeneste.
Eksternt styre	Brukt om styreverder der hver kommune ikke automatisk har sin egen representant, for eksempel i et AS eller IKS
IKS	Organisasjonsform regulert i lov om interkommunale selskaper

Vedlegg 2: Mal for spørreundersøkelsen

Kartlegging av interkommunale IKT-samarbeid – Spørreundersøkelse

IKT-samarbeid:
Dato/tidspunkt samtale:

Spørsmål	Svar																																													
1. Gjennomgang av tilsendt informasjon, inkludert verifisering og oppdatering. Organisasjonsform, eierskap, antall ansatte, økonomi.																																														
2. Hvem leveres tjenestene til? Administrasjon, operative enheter, kommunale foretak, interkommunale foretak, kommunalt deleide selskaper, andre kommuner eller kommunale foretak (ikke eierne), andre offentlige eller private foretak.																																														
3. Hvordan utøves eierstyringen?																																														
4. Hvem definerer strategi, budsjett og planer for samarbeidet? Hvordan fastsettes budsjettet?																																														
5. Hvordan leveres følgende tjenester:																																														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Tjeneste</th><th>Ansvarlig/Eier</th><th>Utfører</th></tr> </thead> <tbody> <tr><td>Fiber/Nettilgang</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Infrastrukturdrift</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Applikasjonsdrift basisapplikasjoner</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Applikasjonsdrift fagapplikasjoner</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Applikasjonsforvaltning basisapplikasjoner</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Applikasjonsforvaltning fagapplikasjoner</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Systemeierskap basisapplikasjoner</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Systemeierskap fagapplikasjoner</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Endringer</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Tekniske prosjekter (infrastruktur)</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Utviklingsprosjekter</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Rådgiving</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Strategi</td><td></td><td></td></tr> <tr><td>Andre tjenester (list opp):</td><td></td><td></td></tr> </tbody> </table>	Tjeneste	Ansvarlig/Eier	Utfører	Fiber/Nettilgang			Infrastrukturdrift			Applikasjonsdrift basisapplikasjoner			Applikasjonsdrift fagapplikasjoner			Applikasjonsforvaltning basisapplikasjoner			Applikasjonsforvaltning fagapplikasjoner			Systemeierskap basisapplikasjoner			Systemeierskap fagapplikasjoner			Endringer			Tekniske prosjekter (infrastruktur)			Utviklingsprosjekter			Rådgiving			Strategi			Andre tjenester (list opp):			
Tjeneste	Ansvarlig/Eier	Utfører																																												
Fiber/Nettilgang																																														
Infrastrukturdrift																																														
Applikasjonsdrift basisapplikasjoner																																														
Applikasjonsdrift fagapplikasjoner																																														
Applikasjonsforvaltning basisapplikasjoner																																														
Applikasjonsforvaltning fagapplikasjoner																																														
Systemeierskap basisapplikasjoner																																														
Systemeierskap fagapplikasjoner																																														
Endringer																																														
Tekniske prosjekter (infrastruktur)																																														
Utviklingsprosjekter																																														
Rådgiving																																														
Strategi																																														
Andre tjenester (list opp):																																														
6. Leveres brukerstøtte? Hvordan er 1. og 2. linje organisert?																																														
7. Hvem inngår avtaler med eksterne leverandører, kommunene eller samarbeidet? Hvis kommune, hvilken kommune?																																														
8. Hvordan ivaretas kontakten med eksterne leverandører? Gjøres det av kommunene eller samarbeidet?																																														

9. Hvem eier maskinvare og utstyr, kommunene eller samarbeidet?	
10. Hvem eier lisenser, kommunene eller samarbeidet? Hvis kommunene, hvilke(n) kommune(r)?	
11. Hvordan defineres behov for ny funksjonalitet i løsningene? Gjøres det av kommunene eller samarbeidet?	
12. Hvordan foregår bestilling av endringer og nye prosjekter, og hvem kan gjøre det?	
13. Hvordan godkjennes endringer og nye prosjekter? Gjøres det av kommunene eller samarbeidet?	
14. Dersom det ved opprettelse av samarbeidet ikke ble gjennomført virksomhetsoverdragelse etter arbeidsmiljøloven, ble det gjort en vurdering av spørsmålet om vilkårene for virksomhetsoverdragelse ikke er til stede?	
15. Er det i forbindelse med opprettelse av samarbeidet blitt overført personalmapper og lignende fra tidligere arbeidsgiver til ny arbeidsgiver? Dersom ikke, ble det gjort noen vurderinger som ligger til grunn for dette?	
16. Er samarbeidet evaluert? Er evalueringsrapporten tilgjengelig?	

Vedlegg 3: Intervjuguide

Intervjuguide interkommunale ikt-samarbeid

Ikt-samarbeid: _____ Organisasjon / kommune: _____ Dato/tidspunkt: _____
 Navn: _____ Stilling/funksjon: _____ Avdeling/sektor: _____

#	SPØRSMÅL	SVAR
1	Kan du fortelle litt om din rolle i eller ovenfor det interkommunale samarbeidet.	

Tema: Bakgrunn for det interkommunale samarbeidet

2	Dersom involvert i etablering: Hva var bakgrunnen for etableringen av samarbeidet, og hvilke målsettinger ble lagt? <i>Dersom ikke involvert i etablering: Hva opplever du man ønsket å oppnå ved etablering av samarbeidet?</i>	
3	Dersom involvert i etablering: Hvordan viktige var følgende faktorer ved etableringen, og hvordan er det i dag? <i>Dersom ikke involvert i etablering: Hvordan viktig opplevde du at følgende faktorer skulle være i samarbeidet, og hvordan er det i dag?</i>	
	Økonomi og langsiktige investeringer	
	Kvalitet og tilgjengelighet	
	Omstillingsevne	
	Digitalisering og teknologisk utvikling	
	Kommunereformen	
	Styringsmulighet for kommunene	
	Gjennomføringsevne (styringsmulighet for samarbeidet)	
	Kompetanse og ressurser	
	Styrket makt mot leverandørmarkedet	

Styrket makt mot offentlige etater, KS, andre kommuner

4 Hvilken styringsmodell er lagt til grunn for samarbeidet? Og hvordan styrer kommunene samarbeidet? Vedtekter, selskapsavtale, detaljerte strategier og mål? Er styringen på rett nivå?

5 Dersom involvert i etablering: Hva var bakgrunnen for valgt styringsmodell? Ble det gjennomført en utredning? Hvilke diskusjoner pågikk og i hvilke fora?
Dersom ikke involvert i etablering: Vet du om det ble gjennomført en utredning før etablering?

6 Dersom involvert i etablering: Ble det diskutert på hvilken måte strategisk bruk av IKT skulle ivaretas ved etablering av IKT-samarbeidet? Ble dette i så fall styrende for valg av styringsmodell?
Dersom ikke involvert i etablering: Hvordan ivaretas strategisk bruk av IKT i styringsmodellen?

7 Dersom involvert i etablering: Hvilken modell for fordeling av kostnader ble valgt ved etableringen? Er denne endret underveis? Hvorfor? Fungerer modellen etter hensikten?
Dersom involvert i etablering: Fungerer modellen for fordeling av kostnader etter hensikten?

Tema: Driftsenheten i samarbeidet (stilles kun til driftsenheten)

8 På hvilken måte blir strategisk planlegging av IKT-drift ivaretatt i samarbeidet?

9 Hvordan styres driftsenheten?

10 I hvor stor grad mener du driftsenheten i dag framstår som en suksess? Hvorfor? Hvorfor ikke?

Tema: Bestillerrollen og andre roller, eierkommunenes styring

11 På hvilken måte er bestillerrollen organisert i samarbeidet? Hvordan foregår bestillinger i praksis?

12 Er det roller eller ansvar som ivaretas utenfor samarbeidet?

13 Hvordan er kommunenes mulighet for styring av samarbeidet?

14 Hvilken IKT-relatert kompetanse må eierkommunene ha for å styre samarbeidet? Hvordan utnyttes IKT- og fagkompetanse på tvers av kommuner og samarbeid?

Tema: Omstillinger

15 På hvilken måte mener du kommunereformen vil påvirke samarbeidet? Må samarbeidet endres dersom det kommer kommunesammenslåinger? Må styringsmodellen endres?

16 Er styringsmodellen egnet til hyppige eller store omstillinger?

Tema: Digitalisering og teknologisk utvikling

17 Den teknologiske utviklingen vil på sikt kunne gjøre at IKT ikke lenger er en administrativ støttefunksjon, men grunnlag for flere av kommunens tjenester. Hvordan vil det påvirke samarbeidet?
Bruk gjerne eksempel – før og nå – med bruk av velferdsteknologi.

18 Hvordan er ansvarsfordelingen for digitalisering av kommunens tjenester? Hvem driver innovasjon? Hvordan vil ansvarsdelingen være ved innføring av avansert velferdsteknologi?

19 Hvor er det viktigst at man har strategisk IKT-kompetanse og innovasjonskompetanse, i samarbeidet eller kommunene? Hvorfor?

20 Er det IKT-tjenester som burde vært løst gjennom et større samarbeid, eller gjennom en felles kommunal tjeneste?

Tema: Vurdering av samarbeidet

21 Hvilke faktorer bør legges til grunn for å bedømme om samarbeidet har vært vellykket?

22 Er samarbeidet å betrakte som en suksess? Hvorfor? Hvorfor ikke?

23 Fungerer styringsmodellen optimalt? Hva fungerer spesielt bra, og hva burde endres?

24 Fungerer organisasjonsformen(e) optimalt? Ville samarbeidet fungert bedre, like bra eller dårligere med en annen organisasjonsform (eller andre organisasjonsformer)?

Annet

25 Er det andre forhold som du tenker at det er viktig at vi kjenner til?

Vedlegg 4: Liste over intervjuer

6 samarbeid ble valgt ut på bakgrunn av følgende kriterier:

- Styringsmodell
- Organisasjonsform
- Geografi
- Relasjoner
- Grad av vellykkethet
- Kommunestørrelse
- Erfaring
- Nytteverdi for prosjektet

I tillegg ble det valgt ut en kommune som har valgt å ikke delta i et interkommunalt samarbeid.

Følgende samarbeid ble valgt ut:

- eKommune Sunnmøre
- Digitale Gardermoen
- HALD IKT
- IKT Agder
- D-IKT
- IKOMM AS

Som kommune som har valgt å ikke delta i et interkommunalt samarbeid:

- Skedsmo kommune

Intervjuene ble gjort med ledere for samarbeidet og ledere i eierkommunene med en rolle i eller mot samarbeidet. Tabellene nedenfor gir en oversikt over intervjuene.

Samarbeid: Ekkommune Sunnmøre		
Dato	Navn	Rolle
7. mai	Øyvind Hagen	Leder eKommune Sunnmøre, strategi og bestilling
7. mai	Are Staurset	Leder eKommune Sunnmøre, driftsenheten
7. mai	Sindre Røsvik	Assisterende rådmann i Giske kommune

Samarbeid: Digitale Gardermoen		
Dato	Navn	Rolle
11. mai	Odd Ruud Halvor Hole	Adm. Dir. i Digitale Gardermoen Leder organisasjon og utvikling, tidl. leder eStab
11. mai	Tor Arne Gangsø	Rådmann i Ullensaker kommune
11. mai	Lillian Nærem	Rådmann i Hurdal kommune
11. mai	Johnny Pedersen	Rådmann i Nes kommune

Samarbeid: HALD IKT		
Dato	Navn	Rolle
2. juni	Karl Magnus Strandvold	IKT-sjef i vertskommunen Alstadhaug
2. juni	Roy Skogsholm	Rådmann Herøy kommune
Samarbeid: D-IKT		
Dato	Navn	Rolle
22. juni	Lars-Erik Olsen	Daglig leder (konst.) i D-IKT
19. juni	Leif-Arne Steingrimsen	Assisterende rådmann i Svelvik kommune, styremedlem D-IKT, medlem i strategi- og koordineringsutvalget
22. juni	Kari Høyer	Kommunaldirektør i Drammen kommune, styreleder i D-IKT
Samarbeid: IKT Agder		
Dato	Navn	Rolle
1. juli	Kjetil Nyhus	Daglig leder i IKT Agder
1. juli	Bjørn Øivind Kristiansen	Organisasjonssjef i Aust-Agder fylkeskommune
1. juli	Thomas Henriksen	IKT-sjef i Arendal kommune
Samarbeid: IKOMM AS		
Dato	Navn	Rolle
11. august	Rannveig Mogren	Rådmann i Gausdal kommune
11. august	Tord Buer Olsen	Rådmann (konst.) i Lillehammer kommune

I tillegg ble det gjennomført et intervju med Skedsmo kommune, en kommune som har valgt å ikke delta i et interkommunalt samarbeid på tross av at det ble gjennomført en evaluering som anbefalte det.

Dato	Navn	Rolle
10. april	Lisbet Nederberg	Leder IKT-avdelingen
10. april	Håvard Wiik	Leder web- og portalavdelingen

Vedlegg 5: Liste over interkommunale IKT-samarbeid

Tabellen nedenfor gir en forenklet oversikt over interkommunale IKT-samarbeid.

Navn	Formelt navn	KS-region	Eierkommuner	Organisasjonsform	Etablerings-tidspunkt
Astafjord IKT-drift / K4 i Sør-Troms		Nord	Gratangen Lavangen Salangen Ibestad	Vertskommune (§ 28-1b)	
DDV	Det digitale vestre Agder	Agder	Audnedal Farsund Flekkefjord Hægebostad Kvinesdal Lindesnes Mandal Marnardal Åseral	§ 27 og § 27	2015
DDØ	Den digitale østregionen	Agder	Risør Gjerstad Vegårshei Tvedestrand Åmli	Vertskommune (§ 28-1b)	2009
Digitale Gardermoen	Digitale Gardermoen IKS	Akershus og Østfold	Eidsvoll Gjerdrum Hurdal Nannestad Nes Ullensaker	§ 27	2004
D-IKT	Drammensregionens kommunale IKT-tjeneste	BTv	Drammen Nedre Eiker Røyken Sande Svelvik	§ 27	2006
eKommune Sunnmøre	eKommune Sunnmøre	Midt	Giske Haram Norddal Sandøy Skodje Sula Ørskog Ålesund	§ 27 og Vertskommune (§ 28-1b)	
Fosen IKT		Midt	Osen Roan Åfjord Bjugn Ørland Leksvik	Vertskommune (§ 28-1b)	2010

Rissa					
HALD-IKT		Nord	Herøy Alstahaug Leirfjord Dønna	Vertskommune (§ 28-1b)	2004
Hedmark IKT	Hedmark IKT	Hedmark og Oppland	Hamar Stange Løten Kongsvinger Grue Nord-Odal	§ 27	2006
Ikomm AS		Hedmark og Oppland	Lillehammer Gausdal Øyer	AS	2003
IKT Agder	Agder IKT driftssenter IKS	Agder	Arendal Grimstad Froland Aust-Agder	IKS	2002
IKT Fjellregionen	IKT Fjellregionen IKS	Hedmark og Oppland	Folldal Alvdal Rendalen Tynset Tolga	IKS	2005
IKT Hallingdal		BTV	Gol Hol Ål Hemsedal Nes Flå	Vertskommune (§ 28-1b)	2008
IKT i ISK	Innherred samkommune	Midt	Levanger Verdal	Samkommune	2004
IKT Indre Namdal	IKT Indre Namdal IKS	Midt	Grong Høylandet Lierne Namsskogan Røyrvik Snåsa	IKS	2003
IKT Nordhordland	Interkommunale IKT-tjenester Nordhordaland	Vest	Vaksdal Modalen Masfjorden Lindås Austrheim Radøy Fedje Meland	Vertskommune (§ 28-1b)	2011

			Osterøy		
IKT ORKidé		Midt	Averøy Aure Eide Gjemnes Halsa Kristiansund Rindal Smøla Sunndal Surnadal Tingvoll Fræna Neset	§ 27	1997 (IKS 2008)
IKT Valdres	IKT Valdres IKS	BTV	Etnedal Nord-Aurdal Sør-Aurdal Vang Vestre Slidre Øystre Slidre	IKS	2010
IKT-Follo		Akershus og Østfold	Frogn Oppegård Ski Vestby Nesodden Ås	Vertskommune (§ 28-1b)	2004
IKT-samarbeid Evenes, Tjeldsund, Kvæfjord, Skånland		Nord	Evenes Tjeldsund Kvæfjord Skånland	Samarbeids-avtaler	2008
IKT-samarbeid Lofoten		Nord	Røst Værøy Flakstad Moskenes Vågan	Vertskommune	
IKT-samarbeid Sør-Helgeland		Nord	Brønnøy Sømna Vevelstad Vega Bindal	§ 27	
Indre Østfold	Indre Østfold Data IKS	Akershus og Østfold	Askim Trøgstad Eidsberg Skiptvet Hobøl	IKS	2007

			Spydeberg		
Inn-Trøndelag IKT		Midt	Inderøy	§ 27	2013
			Verran		
			Steinkjer		
IT MNS	Midtre Namdal Samkommune	Midt	Namsos	Samkommune	2002
			Overhalla		
			Namdalseid		
			Fosnes		
IT-samarbeidet Skien, Bamble, Siljan		BTV	Bamble	§ 27	2006
			Drangedal		
			Kragerø		
			Porsgrunn		
			Siljan		
			Skien		
Kongsbergregionen IKT-samarbeid	SuksIT og Kongsbergregionens IKT Drift	BTV	Flesberg	§ 27	2015
			Hjartdal		
			Kongsberg		
			Nore og Uvdal		
			Notodden		
			Rollag		
			Tinn		
KR-IKT	Kristiansandsregionens kommunale IKT-tjeneste	Agder	Kristiansand	§ 27	2014
			Songdalen		
			Lillesand		
			Iveland		
			Birkenes		
Midt-Telemark IKT	Midt-Telemark IKT	BTV	Bø	§ 27	2004
			Nome		
			Sauherad		
Nordfjordnett	Nordfjordnett	Vest	Bremanger	§ 27	2013
			Eid		
			Gloppen		
			Hornindal		
			Selje		
			Stryn		
			Vågsøy		
Nord-Gudbrandsdal regiondata	Regiondata	Hedmark og Oppland	Dovre	§ 27	2006
			Lesja		
			Lom		
			Skjåk		
			Sel		
			Vågå		
ROR-IKT		Midt	Molde	§ 27	2014
			Rauma		
			Midsund		
			Vestnes		
			Aukra		

Ryfylke IT-samarbeid	Ryfylke IKS	Vest	Hjelmeland Sauda Strand Suldal	§ 27	2012
Setesdal IKT	Setesdal IKT	Agder	Evje og Hornnes Bygland Valle Bykle Iveland	§ 27	2011
SIKT	Samordnet IKT i Gjøvikregionen	Hedmark og Oppland	Gjøvik Nordre Land Søndre Land Vestre Toten Østre Toten	§ 27	2011
SSIKT	Søre Sunnmøre IKT	Midt	Hareid Herøy Sande i Møre og Romsdal Ulstein Volda Vanylven Ørsta	Vertskommune (§ 28-1b)	2014
Stavanger-Rennesøy-Finnøy-Forsand		Vest	Stavanger Rennesøy Kvitsøy	Samarbeids-avtaler	
SYS-IKT	Sunnfjord og ytre Sogn IKT	Vest	Askvoll Fjaler Førde Gaular Gulen Hyllestad Høyanger Jølster Naustdal Solund	§ 27	2010
SÅTE		Hedmark og Oppland	Stor-Elvdal Åmot Trysil Engerdal	Vertskommune (§ 28-1b)	2015
VarIT	Værnesregionen IT	Midt	Stjørdal Selbu Meråker Frosta Tydal	Vertskommune (§ 28-1b)	2010
Øyeren IKT		Akershus og Østfold	Enebakk Fet Rælingen	Vertskommune (§ 28-1b)	2009

