

**Veileder i interkommunalt IKT-samarbeid** gir erfaringsbaserte råd om interkommunalt IKT-samarbeid, bl.a. basert på de mange erfaringene med IKT-samarbeid innenfor rammen av Forskningsrådets Høykom-program. Veilederen er blitt til etter et initiativ fra KS og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. Den nettbaserte versjonen ([www.iktsamarbeid.no](http://www.iktsamarbeid.no)) lenker dessuten opp en rekke ressurser, avtalemaler, eksempler og relevant tilleggsinformasjon.

Kommunenes vanligste motiver for IKT-samarbeid er:

- o Direkte økonomiske besparelser av samordning og stordrift
- o Bedre evne til å oppfylle lovpålagte krav
- o IKT-samordning gir nye muligheter innen tjenestoområdene
- o Enklere rekruttering av IT-personell til et større IT-driftsmiljø

Kommunene trenger robuste IKT-tjenester. De IT-ansatte må tilby profesjonelle tjenester etter hvert som teknologien blir mer "forretningskritisk" og brukernes forventninger vokser. Døgnåpen tilgang til innholdsrike portaltjenester krever sikker infrastruktur og robuste IT-løsninger. Særlig for små kommuner kan dette være vanskelig å innfri. Samarbeid mellom kommuner gir profesjonalitet, leveringsevne og stordriftsfordeler.

Ofta samarbeides det om enkle ting, hvor det kan oppnås besparelser for den enkelte deltaker. Det kan handle om kompetansedeling, innkjøp eller utveksling av enkle tjenester mellom partene - f.eks. drift av et lønns- og personalsystem. Eller det kan handle om etablering eller utbygging av bredbåndsinfrastruktur. Infrastruktur koster, og geografisk samordning reduserer gravekostnader og øvrige investeringer pr tilknyttet enhet. Et samarbeid om infrastruktur kan over tid utvikles til felles nettovervåking, internettaksess, sikkerhet, servere og programvareplattform, fagsystemer, lisenser, portaltjenester, opplæring og brukerstøtte. Enkeltkommunenes IT-strategier samordnes, og det praktiske samarbeidet forankres i felles IKT-planer.

Noen samarbeid har kommet langt på å utnytte ny kommunikasjonsinfrastruktur ikke bare til felles IT-drift, men også felles tjenesteportaler, sak/arkiv-systemer, eller samarbeid om plan- og byggesaksbehandling. Ofte er ønsket om økt tjenestesamarbeid selve driveren for samarbeidet. Andre ganger kommer infrastrukturensamarbeidet først, og så ser man etter hvert muligheten for mer omfattende tjenestesamarbeid.

Erfaringene viser at det er mange typer gevinster av IKT-samarbeid, for eksempel reduserte kostnader for kommunikasjon og internettaksess, større innkjøpsvolumer som gir rimeligere utstyr og programvare, reduserte løpende drifts- og vedlikeholdskostnader, bedre driftskvalitet og -stabilitet, bedre utnyttelse av eksisterende IT-faglig kompetanse, og bedre og flere digitale tjenester til innbyggere og næringsliv

Gevinster oppnås først og fremst som kostnadsbesparelser når det samarbeides om "enkle ting" slik som bredbåndslinjer, driftsrutiner og IKT-innkjøp. De helt store gevinster oppstår der samarbeidet også omfatter funksjonssamarbeid og samarbeid om bedre tjenestekvalitet innen områder som helse- og omsorgstjenester, barnevern, kartforvaltning, plan- og byggesaksbehandling, skole etc. Gevinstepotensialet ved samarbeid synes å være større jo tettere og mer omfattende samarbeidet er, jo mer samarbeidet dreier seg om kjerneoppgaver, og jo flere kommuner som deltar.

Samordning kan også koste - i hvert fall i starten. Nye systemer tar tid å implementere, mens gamle løsninger fortsatt må driftes. Investeringer må avskrives raskere enn planlagt, og IT-medarbeiderne må tilegne seg ny kompetanse. Infrastrukturen må kanskje oppgraderes.

Ambisjonsnivå og innretning av samarbeidene varierer stort. Det finnes ikke noe rett og galt - utgangspunktet må være de utfordringer deltakerkommunene og regionen opplever. Det må også være samsvar mellom ambisjonsnivå, gjennomføringsevne og tilnæringsmåte. Samarbeidene kan grovt deles i tre grupper:

- Ovenfra-og-ned-tilnærmingen tar utgangspunkt i regionens behov og legger opp til at det skal samarbeides om kostnadseffektiv tjenesteproduksjon og bedre tjenestekvalitet innen kjerneområdene. Hovedfokus er å utvikle regionen næringspolitisk, bosetningsmessig og sosialt. IKT-strategiene og -løsningene må nødvendigvis samordnes for å understøtte dette.
- Nedenfra-og-opp-tilnærmingen kan ta utgangspunkt i samarbeid om felles infrastruktur - som eksempelvis muliggjør felles telefoniløsninger og reduserte telekostnader. Eller i å utnytte hverandres kompetanse på spesielle områder. Det kan kanskje omfatte felles innkjøp eller andre tiltak for å oppetre kommersielt samlet - og slik oppnå stordriftsfordeler. Deltakerne ønsker

lavere kostnader, men uten å miste valgfriheten mht hvordan IKT utnyttes på ulike tjenesteområder. Hovedanliggendet er enklere og mer kostnadseffektive driftsfunksjoner. Så lenge samarbeidet reduserer kostnader for alle parter, er det tilstrekkelig gevinst.

- Full integrasjon på ett område kan være en tredje tilnærming - som en demonstrator. Ved å prøve ut tett samarbeid på ett definert tjenesteområde og samordne IT-løsningene som understøtter dette, kan en prøve ut samarbeidet, identifisere fallgruver og løse praktiske problemer før en går videre. Samarbeidet kan berøre både IKT-drift, ansvaret for fagsystemer, nye rutiner og arbeidsmåter, og effektiv utnyttelse av de samlede kompetanseressurser på området.

Alle erfaringer viser at det er mange forutsetninger for at samarbeidet skal bli en suksess:

- Det må være en vinn-vinn situasjon, ikke slik at noen vinner på bekostning av de øvrige. Det bør være åpenbare gevinstmuligheter for alle involverte. Også på kort sikt.
- Vilje til samarbeid. Kjepphester må settes på stallen. Deltakerne må enes om en visjon som konstituerer samarbeidet, og som sikrer at motkrefter og utfordringer som før eller siden dukker opp, overvinnes. Dette fordrer at alle forstår hva samarbeidet vil innebære, og at samarbeidet settes høyere enn lokale hensyn og ønsker.
- Enighet om ambisjonsnivå. Det må være avklart hvor omfattende og forpliktende samarbeidet skal være. Fra det helt enkle uformelle nettverk og samarbeid om enkelte støttefunksjoner, til det kompliserte og krevende - langsiktig samarbeid om det meste.
- Alle må vite hva det dreier seg om. Samarbeidet må forankres hos alle deltakerne og dypt i organisasjonene. De som i praksis blir berørt av samarbeidet, må vite hva det hele dreier seg om, og se fordelene. Det må skapes en interkommunal eller regional identitet.
- Et omfattende samarbeid må ha en planmessig gjennomføring. Det må brukes tid på mobilisering og planlegging, og ledelsen må vise engasjement. Rollene til de involverte må være avklarte. Regionrådet kan brukes som koordinator og prosessleder. Forarbeidet kan ta opp til et halvt år eller mer - mens gjennomføringen ofte går over flere år.

Samarbeidsprosessen kan gjerne deles inn i forfase, forprosjekt, gjennomføringsfase (hovedprosjekt) og driftsfase, i samsvar med tradisjonell prosjektstyringsmetodikk. Veilederen beskriver typiske aktiviteter i de ulike fasene. Erfaringene er entydige: en ryddig prosess er blant de viktigste garantiene for et godt resultat av samarbeidsprosessen.

Utgangspunktet for et samarbeid er at det er lurerne å gjøre ting sammen enn hver for seg. Uformelle nettverk mellom kommunene innebærer et lavt forpliktelsesnivå, og vil opphøre straks de ikke er interessante - uten at det medfører vesentlige problemer eller tap for noen. Mer omfattende og permanente samarbeid krever mer forutsigbare og forpliktende strukturer. IKT-funksjonene må da organiseres innenfor et juridisk rammeverk som sikrer partsinteressene og gir nødvendig økonomisk og styringsmessig ryddighet.

I vertskommunemodellen dekkes en eller noen oppgaver av en kommune på vegne av flere - uten at det er organisert en felles organisatorisk og juridisk overbygning. Slike samarbeid kan omfatte flere vertskommuner, som er verter for hver sine løsninger - underlagt et sett av innbyrdes avtaler mellom deltakerkommunene. Slik kan kommunene arbeidsdele og spesialisere seg på ulike områder.

Mer helhetlige samarbeid kan kreve at det opprettes et eget organ som får ansvar for hele virksomhetsområdet. De kan hjemles i Kommuneloven, og kalles da for "§27-samarbeid", og er ofte ikke egne rettssubjekter. Eller de kan forankres i Lov om interkommunale selskap som "Interkommunalt selskap" (IKS) - skreddersydd for interkommunalt samarbeid om tjenesteproduksjon. Deltakerne utøver ikke myndighet direkte, men gjennom representantskapet. Et IKS er eget rettssubjekt.

Kommuner og fylkeskommuner kan også danne aksjeselskap. Da definerer aksjeloven styrende organer, fordeling av myndighet, ansattes rettigheter osv. Kommunestyrene må utøve myndighet gjennom selskapets styrende organer. Felles IT-driftsfunksjoner kan deretter tildeles selskapet - i praksis en ordinær outsourcing. Opprettelse av aksjeselskap er særlig aktuelt når det ikke er markedsaktører som tilbyr de aktuelle tjenester. Et alternativ er naturligvis outsourcing til en eksisterende markedsaktør, når det finnes. Ved outsourcing ligger kommunenes styringsmulighet i kontraktene som inngås. Siden den kommersielle aktøren også har andre kunder, er det begrenset

hva kommunen kan sette av premisser. Når flere kommuner samarbeider om bestillinger fra kommersielle aktører kan de imidlertid presse priser og øke "kjøpstyngde" og påvirkningskraft.

Spørsmålet om behovet for eierstyring står sentralt i valget av organisasjonsmodell. §27-samarbeid gir større mulighet for aktiv eierstyring enn samarbeid gjennom interkommunale selskap (IKS) eller aksjeselskap (AS). Ønskes korte beslutningsveier og forretningsmessig frihet, er organisering som eget rettssubjekt å foretrekke. Gjennom aksjonæravtaler og vedtekter kan imidlertid disse forskjellene delvis utviskes. Uansett er behovet for eierstyring av IKT-funksjonene noe deltakerkommunene må ta stilling til.

Samarbeidets forhold til markedet er også viktig. Kjøper kommuner tjenester fra en vertskommune, kan dette skje uten konkurranse dersom vertskommunen har fått (gjennom administrativt vedtak) enerett til å levere disse tjenestene til de øvrige kommunene. I samarbeid etter Kommunelovens §27 kan deltagende kommuner gi oppdrag til samarbeidsorganisasjonen uten offentlig anbud - akkurat som om oppgaven fortsatt ble løst av dem selv (egenregi). Oppgaver kan også tildeles et IKS uten konkurranse, selv om IKS'et er et eget rettssubjekt. En forutsetning er naturligvis at kommunene har eierkontroll med IKS'et på linje med det de har for interne etater, slik at det fortsatt kan defineres som egenregi. Dessuten kreves det at kommunenes kjøp utgjør minst 80% av IKS'ets omsetning. Skal oppgaver gis til et AS må en gå veien om konkurranse. Dersom selskapet ikke har private eierinteresser kan likevel eierkommunene tildele selskapet oppdrag uten konkurranse etter reglene om enerett til å levere tjenesten.

Et tredje viktig punkt er de ansattes rettigheter. For vertskommunemodellen eller Kommunelovens §27 er IT-ansatte i vertskommunen eller samarbeidsorganet fortsatt kommunalt ansatt, og arbeidsvilkårene uberørt av samarbeidet. Overtar et eget rettssubjekt oppgavene, er det å betrakte som virksomhetsoverdragelse. De ansatte overføres da til den nye virksomheten, men de kan kreve å fortsette sitt opprinnelige ansettelsesforhold. Lønns- og ansettelsesvilkår, individuelle vilkår som følge av tariffavtaler, ansiennitet etc påvirkes ikke.

Svært ofte er felles kompetanseutvikling og forsiktig utvikling av felles driftstjenester, f.eks. brukerstøtte, et naturlig startsted. Partene finner fram til felles standpunkter som etter hvert stadfestes ved vedtak i relevante organer. Strukturen er "løs", men det inngås bindende avtaler f.eks. om kompensasjon og ansvarsfordeling. Betalingen skjer gjennom bytte av tjenester eller gjennom fakturering. Behov for økonomisk handlefrihet og raske beslutninger kan gjøre det nødvendig å velge IKS eller AS som samarbeidsform. Dette gjelder særlig for samarbeid om bredbånd og infrastruktur. Det kan også være aktuelt å etablere å kombinere modellene. Et IKS kan etableres for å ta ansvar for drift av infrastruktur og basis IT-tjenester, mens samarbeidet om fagsystemer organiseres etter vertskommunemodellen - på toppen av den felles infrastrukturen.

Kommunens muligheter for eierstyring er best ivaretatt gjennom §27-samarbeid, hvor samarbeidsselskapet er direkte underlagt de respektive kommunenes instruksjonsrett. Samtidig kan eierstyringen begrense samarbeidets evne til å fatte raske beslutninger. For vertskommunemodellen må kjøpende kommuner utøve sin styringsrett gjennom de kontrakter som inngås med vertskommunen. Eiernes tjenester fra et IKS og et AS reguleres av henholdsvis selskapsavtale og ulike eieravtaler. Den løpende eierstyring skjer ellers gjennom representantskap og generalforsamling.

Legges det opp til etablering av et eget rettssubjekt allerede fra starten av samarbeidsprosessen, er det spesielt viktig at forslaget forankres administrativt og politisk i de involverte kommunene. De som skal fatte vedtak om igangsetting av et gjennomføringsprosjekt, må ikke bare serveres prosjektplan og gevinstestimater. De må også gis forutsetninger for å forstå konsekvensene av vedtakene, særlig når det gjelder forholdet til berørte personellressurser, forholdet til markedet og behovet for å utvikle kommunens eier- og bestillerroller. Basis IKT-funksjoner har sjelden behov for løpende politisk styring. I utgangspunktet ligger det derfor til rette for å organisere IKT-samarbeid til egne rettssubjekter. Alternativt kan outsourcing til markedsaktører vurderes.

Deltakerne i samarbeid med høye ambisjoner må i prosessen enes om hva samarbeidet går ut på - slik at de følger felles spilleregler. For et løst samarbeid om enkelte IT-funksjoner er kravene til formalisme og enighet mindre. De aller fleste typer samarbeid vil likevel fordre en viss harmonisering av deltakerkommunenes IKT-strategier og teknologivalg. Samarbeid med høye ambisjoner tar et klart og tydelig utgangspunkt i virksomhets- og samarbeidsstrategier. Disse er derfor førende for den omforente IKT-strategien et tett interkommunalt samarbeid krever. Strategiene og inngåtte avtaler definerer samarbeidsområder, felles systemer, organisering av arbeidet og aktuelle tiltak; konkretiserer eierrolle, bestillerrollen og utførerrollen; avklarer hvordan gevinster og besparelser fordeles, hvordan investeringer finansieres og tjenester prises. Strategiene

for samarbeidet og den felles IKT-strategien er mandatet for det praktiske IKT-samarbeidet. IKT-strategien rulleres etter som samarbeidet utvikles, og de enkelte kommunenes utfordringer og behov (bestillinger) modnes og endres.

Den enkelte kommune har samtidig sin egen virksomhetsstrategi og IKT-strategi. Kommunene må avstemme egne strategier og planer mot fellesskapets strategier. Deltakerkommunene må således forholde seg aktivt til de muligheter og begrensninger IKT-samarbeidet innebærer for sitt eget fornyingsarbeid. En del kommunesamarbeid har etablert et felles strategisk forum som fører den felles IKT-strategien i pennen, og som samordner planer, initiativer og bestillinger overfor utførerorganet.

Roller og rollefordeling er viktig. Vertskommunemodellen innebærer at deltakerkommunene hjelper hverandre. Det handler om kompetanse- og ressursdeling mellom partene. De som er gode på en viss oppgave, utfører denne ikke bare for seg selv men også for de andre i samarbeidet. Partene har felles strategier, og ser stordriftseffekter og direkte nytte. Skillet mellom utfører- og bestillerrollene er ikke skarpt.

Ved etablering av egne rettssubjekter skilles rollene klarere. Deltakerkommunene inntar både en eier- og en bestillerrolle, mens samarbeidsselskapet inntar utførerrollen. Eiernes kontroll med leveransene skjer gjennom styret eller via representantskap eller generalforsamling. Kommunens IKT-investeringer skjer gjennom selskapet. De løpende tjenestene leveres etter vanlige kontraktuelle vilkår mellom juridiske parter, for eksempel gjennom SLA-avtaler som synliggjør både leveranser og kostnader.

Noen fallgruver for IKT-samarbeid er:

- o Målene for samarbeidet er utydelige.
- o IKT-samarbeidet forankres for dårlig før oppstart.
- o Berørte parter trekkes med for sent i prosessen.
- o Kommunene har utilstrekkelig bestillerkompetanse.
- o Kostnadselementene undervurderes.
- o Uklar fordeling av kostnader.
- o Manglende sikring av leveranser.
- o Uklare bestillings- og betalingsmodeller.

Mange forhold påvirker hvor godt samarbeidet lykkes. Et viktig forhold er antall deltakere og størrelse i forhold til hverandre. Det kan være mange små kommuner rundt en fjord, eller det kan være tre større kommuner rundt en by. Erfaringer fra den ene type samarbeid kan ikke uten videre overføres til den andre.

Felles forståelse, felles verdier og kunnskap om behovene også hos de andre deltakerne er viktig for at et samarbeid skal kunne vokse fram. Både "ildsjeler" og etablerte personlige relasjoner viser seg ofte å være viktige. Utgangspunktet kan være etablerte samarbeid innfor helt andre områder enn IKT.

For kommuner som planlegger samarbeid, er det lurt å se hvordan andre kommunesamarbeid har innrettet seg, både med hensyn til ambisjonsnivå, organisasjonsmodeller og ulike praktiske erfaringer fra samarbeidsprosessen.