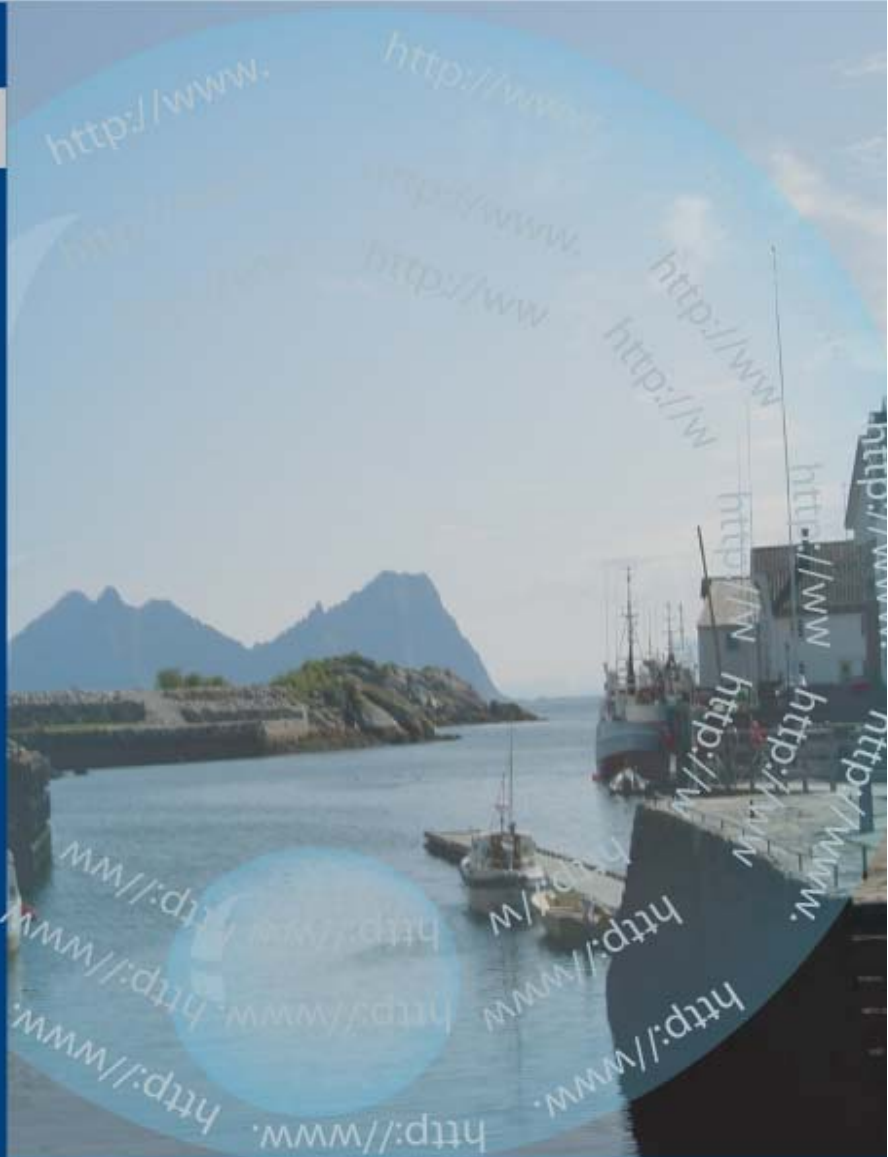


KS



## IKT-samarbeid mellom kommuner - en veileder



## Forord

Denne veilederen gir noen 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 er utarbeidet av Gjermund Lanestedt fra konsultentselskapet Scandpower IT Oslo AS, og de vurderinger og anbefalinger som gis er forfatterens egne.

For Regjeringens arbeid med fornying i offentlig sektor er IKT et viktig virkemiddel. Som hovedansvarlig for mange av de publikumsnære tjenestene, vil kommunene ha en helt sentral rolle i arbeidet med digitalisering og brukerorientering av offentlige tjenester. Effektive og robuste kommunale IKT-funksjoner blir således et svært viktig felles anliggende i kunnskapssamfunnet. IKT-samarbeid mellom kommuner er et middel for å oppnå robuste og kostnadseffektive IKT-funksjoner, og en framtidsrettet tjenesteproduksjon.

For KS er utviklingen av den digitale kommune trukket opp som satsingsområde gjennom "eKommune 2009 – det digitale spranget". KS har høye ambisjoner for norsk kommunesektor. Det er ikke noen grunn til at vi ikke skal være blant de fremste i verden til å løse våre oppgaver med hjelp av IKT. Men dette er en klar utfordring især for mange mindre kommuner. For å møte de stadig større kravene til profesjonell IT-drift og det voksende antallet digitale tjenester som kommunen må ta ansvar for, vil ulike former for interkommunalt og regionalt samarbeid være en viktig strategi.

Det er vårt håp at denne veilederen kan bidra til at kommunene finner fram til de erfaringer som er vunnet når det gjelder interkommunalt IKT-samarbeid.

Heidi Grande Røys  
Fornyingsminister

Halvdan Skard  
Leder, KS

## Virkemiddel i fornyelsesarbeidet

Kommunene har tradisjon for samarbeid om oppgaver. Tre av fire kommuner deltar i interkommunale regionråd, hvor det samarbeides om enkeltsaker, felles regionalpolitiske interesser eller kommunale kjerneoppgaver. De ønsker å få til noe sammen; kostnadseffektivitet, regional næringspolitikk eller bedre tjenestekvalitet.

Kommunenes vanligste motiver for IKT-samarbeid er:

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

Kommunene trenger robuste IKT-tjenester. Effektivitetskravene innen pleie og omsorg, helse og sosial og teknisk sektor fordrer mer IKT. De IT-ansatte må tilby profesjonelle tjenester etter hvert som teknologien blir mer "forretningskritisk" og brukernes forventninger vokser. Døgnåpen tilgang til innholdsrike portal-tjenester 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.

IKT-samarbeid fører ofte til en samordning som muliggjør interkommunalt tjenestesamarbeid på områder som **legevaktjeneste**, **barneverntjenester** eller **plan- og kartfunksjoner**. Derfor handler IKT-samarbeid ikke bare om intern effektivisering og prosessforbedring med teknologi. Det handler vel så mye om å innfri de forventninger lokalt næringsliv og innbyggere har til at kommunen utnytter mulighetene IKT gir. IKT-samarbeid blir på denne måten et sentralt virkemiddel i fornyelsesarbeidet.

## Hva samarbeides det om?

Ofte samarbeides det om enkle ting, slik som kompetansedeling og innkjøp. Eller det utveksles enkle tjenester mellom partene - f eks drift av et lønns- og personalsystem. Selv på slike avgrensede områder kan det oppnås besparelser. De store

gevinstene av samarbeidet kommer imidlertid først når kommunene evner å bruke IKT til å effektivisere selve tjenesteproduksjonen og til bedre å utnytte deltakerkommunenes samlede kompetanseressurser.

Etablering eller utbygging av bredbåndsinfrastruktur er et vanlig samarbeidsområde for kommunene. Infrastruktur koster, og geografisk samordning reduserer gravekostnader og øvrige investeringer pr tilknyttet enhet. Det finnes mange små kommunale bredbåndssamarbeid, f.eks. samarbeidet mellom Akershuskommunene Fet, Rælingen og Enebakk. I andre enden av skalaen er Bredbåndsfylket Troms en satsing som omfatter alle kommuner i fylket.

Det starter ofte som et samarbeid om infrastruktur, men utvikles over tid til felles nettovervåking, internettaksess, sikkerhet, servere og programvareplattform, fagsystemer, lisenser, portal-tjenester, opplæring og brukerstøtte. Enkeltkommunenes IT-strategier samordnes, og det praktiske samarbeidet forankres i felles IKT-planer.

*Samarbeids-  
områder*

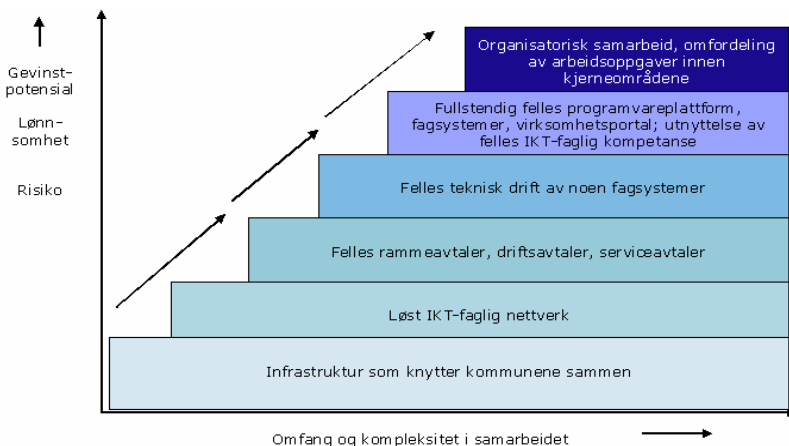


Noen samarbeid har kommet langt på å utnytte ny kommunikasjonsinfrastruktur ikke bare til felles IT-drift, men også felles tjenesteportaler, sak/arkiv-systemer, eller samarbeid om plan- og byggesaksbehandling. Ofte er ønsket om økt tjenestesamarbeid selve driveren for samarbeidet. Andre ganger kommer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

## Hva er gevinstene?

- Reduserte kostnader for kommunikasjon og internettaksess
- Større innkjøpsvolumer gir rimeligere utstyr og programvare
- Reduserte løpende drifts- og vedlikeholdskostnader
- Mer profesjonalitet, bedre driftskvalitet og –stabilitet
- Felles avtaler reduserer kostnader for eksterne tjenester
- Mulighet for å tilby utvidete driftstjenester utenfor arbeidstid
- Mindre kompleksitet; mer effektiv bruk av IT-personellressurser
- Bedre utnyttelse av eksisterende IT-faglig kompetanse
- Enklere å imøtekomme behov for spesielt krevende IT-systemer
- Større IT-miljø - enklere å rekruttere kvalifiserte medarbeidere
- IT-driftsoppgavene formaliseres og dokumenteres, slik at de senere lettere kan vurderes å outsources
- Muligheter for arbeidsdeling og spesialisering på ulike tjenesteområder (lønn, regnskap, skatt osv) gir effektivitet og muliggjør omprioritering og frigjøring av ressurser
- Bedre og flere digitale tjenester til innbyggere og næringsliv

### Samarbeidstrappa



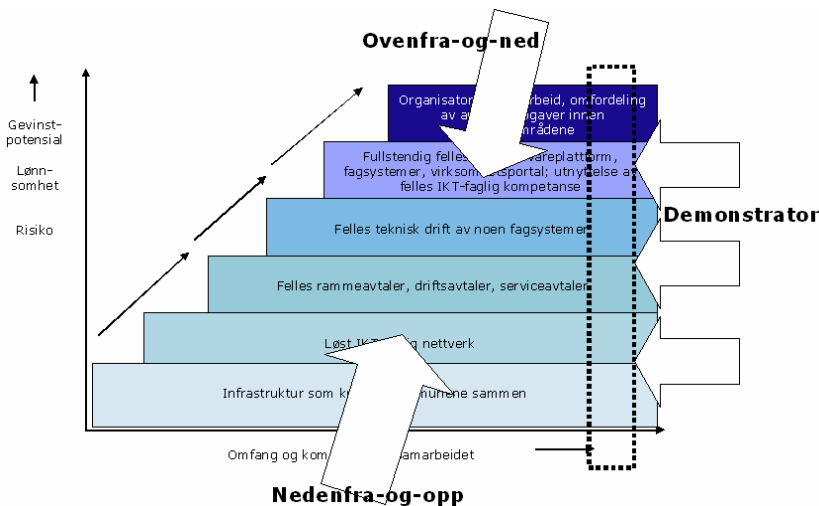
Gevinstpotensialet er større jo tettere og mer omfattende samarbeidet er, jo mer samarbeidet dreier seg om kjerneoppgaver, og jo flere kommuner som deltar.

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.

## Tilnærminger og ambisjonsnivå

De fleste IKT-samarbeid er uformelle og "løse" – men det finnes også eksempler på sterkt formaliserte samarbeid. Mange kommuner samarbeider i det små – og noen deltar i omfattende, regionale samarbeid. Ambisjonsnivå og innretning varierer. 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.

**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 opptre 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.

## **Forutsetningene – hva må til for å lykkes?**

**Vinn-vinn.** Samarbeid er ikke noe poeng i seg selv. 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 samarbeidsidéen 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*.

**Planmessighet og gjennomføringskraft.** 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**

- Forfase** Forankre idéen. Avdekk behov, gevinster, muligheter og begrensninger på overordnet nivå. Identifiser eksisterende samarbeid og mulige samarbeidspartners motivasjon og utgangspunkt. Vurder eksisterende infrastruktur. Resultatet av fasen er beslutningsgrunnlag for prinsippvedtak om å *utrede samarbeid*.
- Forprosjekt** Utred muligheter, gi anbefalinger. Kartlegg nåsituasjon. Avklar ambisjonsnivå og kost/nytte. Vurder aktuelle samarbeidsformer og organisatorisk overbygg. Avklar forventninger. Avklar rammebetingelser og viktige hensyn, ulike regelverk, forholdet til Datatilsynet m.v. Forankre planer hos berørte enheter og ansatte. Beskriv leveranser. Fasens resultat er beslutningsunderlag for vedtak om et gjennomføringsprosjekt.
- Gjennomføringsfase** Etabler prosjektorganisasjon. Detaljer planverk. Avklar fullmakter, føringer, beskrankninger. Ferdigstill strategier og retningslinjer for samarbeidet. Avklar juridisk form, styring, økonomi, lokalisering. Inngå nødvendige avtaler. Introduser pris- og betalingsmekanismer. Eventuelt innfase IT-ansatte i ny virksomhet.
- Driftsfase** Ny organisasjon på plass. Tilpass virksomhetene til nye roller ("bestiller" og "utfører"). Identifiser besparelser/gevinster. Gevinstrealisering. Regelmessig evaluering, vurdering av mulig videreutvikling.



En ryddig prosess er blant de viktigste garantiene for et godt resultat.

Et begrenset samarbeid mellom små kommuner kan ha mindre behov for fasedeling. Selv om eksempelvis forfase og forprosjekt slås sammen, må beslutningene likevel tas i fornuftige steg og på riktig nivå. Alle faser må forankres i de respektive kommuner og hos berørte parter. Selve arbeidet kan organiseres til et regionråd, eller til en prosjektorganisasjon oppnevnt av kommunene, f.eks. med innleid bistand. Oppgaven er å utrede muligheter og løsninger, sørge for forankring og nødvendige politiske og administrative vedtak i berørte kommuner, og føre samarbeidet fram til realisering.

Mandatet for utredningsarbeidet må forankres politisk i samtlige kommuner, dersom det planlegges et omfattende samarbeid. Forslag til modeller og løsninger må forelegges de samme politiske organer for vedtak om gjennomføring. Dette kan eksempelvis omfatte vedtak om selskapsavtale, vedtak om å overføre oppgaver (og nåværende tilsatte) til nytt selskap, og etablering av et interimstyre som sørger for å få ny organisasjon på plass.

## **Hvordan organisere samarbeidet?**

Utgangspunktet for et samarbeid er at det er lurerer 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.

Mange kommuner samarbeider om enkelt-støttefunksjoner, med enkle avtaler mellom partene og uten at samarbeidet får noen organisatoriske konsekvenser. Mer omfattende samarbeid kan dreie seg om kjerneoppgaver som skatt, barnevern eller planfunksjoner. Da må det være mer forpliktende, og krever robuste,

felles IKT-løsninger. Dette stiller større krav til deltakerne, og innebærer en spesialisering og arbeidsdeling. I **vertskommune-modellen** 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. I Hallingdalen samarbeider 6 kommuner på denne måten, med en "virtuell" organisering av deltakerkommunenes samlede IKT-ressurser - som et arbeidsfellesskap koordinert av en IKT-koordinator ansatt i Regionrådet.

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 (de som ble etablert før 2004) 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.

Noen andre særtrekk ved de ulike modellene er:

**Vertskommune:** Drift og organisering av tjenestene er underlagt vertskommunens styringsrett, og den er ansvarlig for å levere tjenester i samsvar med inngått kontrakt med øvrige kommuner. Enkelt å etablere, klare ansvarsforhold. Kjøpende kommuner har innflytelse over kvalitet og omfang kun gjennom kontrakt. Endrede behov hos kjøpende kommuner krever kontraktsendringer. Vertskommunen kan få stor økonomisk risiko. Kjøpende kommuner må betale moms.

**Kommunelovens §27:** Kommunestyrene er sikret innflytelse via vedtekter, økonomiplan og budsjettprosesser. Underlagt kommunens instruksjonsmyndighet, styre velges av kommunestyrene. Kommunen har ubegrenset ansvar for sin del av virksomhetenes forpliktelser. Kan delegeres myndighet til å fatte vedtak om drift og organisering. Samarbeidet kan lett komme til å legge inn andre budsjettforutsetninger enn deltakerkommunene. Da alle samarbeidende kommuner har arbeidsgiveransvar for hver sine medarbeidere, kan ulik personalpolitikk bli en utfordring. Budsjettspørsmål og vedtektsendringer krever enighet mellom kommunene. Utfordrende å løse interessekonflikter mellom eierne. Det utløses ikke moms for tjenester til deltakerkommunene.

**Interkommunalt selskap (IKS):** Eget rettssubjekt, rettslig og økonomisk skilt fra eierkommunene, og definert av en selskapsavtale. Politikerne har begrensede styringsmuligheter, da styring utøves gjennom (valg til og deltakelse i) representantskapet som behandler regnskap, budsjett og økonomiplan. Salg og investeringer av betydning vedtas av representantskapet. Ansatte er representert i styret. Eierkommunene har ikke arbeidsgiveransvar. Korte beslutningsveier. IKS'er kan ikke slås konkurs, og regnskapsloven gjelder. Kan ta opp lån når dette er fastsatt særskilt (med øvre ramme) i selskapsavtalen, og godkjent av departementet. Kommunene har ubegrenset ansvar for sin del av selskapets forpliktelser. Det utløses ikke moms for tjenester til deltakerkommunene.

**Aksjeselskap (AS):** Eget rettssubjekt. Eierstyring utøves gjennom generalforsamlingen som behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan. Generalforsamlingen velger styre og kan begrense styrets handlefrihet i vedtekter og generalforsamlingsinstrukser. Eier har ingen instruksjonsrett, men kan i vedtekter og aksjonæravtale sette rammer for virksomheten. Selskapet drives ut fra selskapets egne interesser, ikke eierkommunenenes. Ansatte er representert i styret. Korte beslutningsveier - egnet for forretningsmessig og konkurranseutsatt virksomhet. Kan ta opp lån og stille garantier. Kommunens ansvar for selskapets forpliktelser er begrenset til aksjeinnskuddet. Kan i utgangspunktet levere i et større marked. Med unntak for tjenester som leveres med tildelt enerett, vil kjøp av tjenester fra selskapet kreve offentlig konkurranse. Deltakerkommunene må betale moms ved kjøp fra selskapet.

## **Hva avgjør modellvalget?**

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.

Vertskommunesamarbeid dreier seg ofte om basis kommunikasjonsinfrastruktur eller drift av enkeltsystemer. I Nordfjord har man etablert en felles plattform for interaktiv video. Enebakk, Fet og Rælingen har etablert et felles driftssenter som håndterer basis IKT-driftsoppgaver. Mange samarbeider også om drift av fagsystemer. "Sensitiv driftssentral" i Re kommune er eksempelvis en samlet driftsløsning for flere kommuners helse- og sosialsystemer, basert på vertskommunemodellen – og med bruk av "ServiceLeveringsAvtaler" (SLA) som regulerer oppgaver, roller og ansvar.

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 gevinstestimer. 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.

## **Virksomhetsstrategi og IKT-strategi**

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 utgangspunkt i virksomhets- og samarbeidsstrategier. Disse er 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. Avtalene bør gi kommunene mulighet for ulike kvalitets-/volumuttak, og dermed differensiert pris/betaling. SLA-

avtalene gjøres gjerne gjeldende for en tidsavgrenset (f eks 3 eller 5 år) avtaleperiode.

Den enkelte kommune skal budsjettere, planlegge og bestille, og utøve eier- og bestillerrollen. Dette betinger at kommunen har både innkjøpsfaglig og strategisk IKT-kompetanse. Det skal uansett også være en ansvarlig for IT-sikkerhet i hver kommune, og det skal være noen som er systemeier for fagsystemene kommunen bruker (og som samarbeidet eventuelt drifter). Det er også kommunene som selv må realisere gevinstene av samarbeidet. Alt dette krever IT-kompetanse og ledelsesengasjement.

I tillegg til å sikre avtalte leveranser på en profesjonell måte, må samarbeidet på sin side stille krav til enkeltkommunene; krav som først og fremst handler om strategiske teknologivalg, ambisjonsnivå for utviklingssamarbeid og deltakelse i aktuelle fellesskapsarenaer.

## Noen fallgruver

- Målene for samarbeidet er utydelige. Det må fokuseres på konkrete samarbeidsområder og gevinster av samarbeidet, for at det skal oppleves som formålstjenlig av partene.
- IKT-samarbeidet forankres for dårlig før oppstart. Samarbeidsidéen må forankres hos alle deltakere. Det må fattes formelle vedtak i de involverte kommunestyrene. Regionrådet bør sette den strategiske nytte av IKT-samarbeidet på dagsorden.
- Berørte parter trekkes med for sent i prosessen. Ansatte og berørte virksomheter må involveres så tidlig som mulig.
- Kommunene har utilstrekkelig bestillerkompetanse. Prosjektet, IT-avdelingene, løsningsleverandører eller samarbeidsselskapet må ikke drive prosessen. Eierne må vite hva de går inn i.
- Kostnadselementene undervurderes. Forarbeid og forprosjekt må avdekke aktuelle kostnader – også kostnader som ikke fremkommer av enkle kartlegginger, samt overgangskostnader.



Når samarbeidet er etablert, kan også driftsfasen være krevende:

- Fordeling av kostnader. Alle kostnader bør fordeles etter en nøkkel som speiler kommunenes størrelse eller nytte.
- Sikring av leveranser. Eierkommunene må kunne sikre at avtalt tjenestenivå faktisk leveres. Det må være avtalt hvilke reaksjoner som skal utløses ved avtalebrudd/leveransesvikt.
- Uklare bestillings- og betalingsmodeller. IKT-samarbeidet må ikke både bestemme, bestille og levere – mens kommunene får regningen. Deltakerne må ha innblikk i kostnadsgrunnlaget. Alle må evne å skille bestiller- og utførerrollene.

## **Lytt til de som har vært igjennom det**

Mange forhold vil påvirke hvor godt samarbeidet lykkes. Et viktig forhold er antall deltakere og størrelse i forhold til hverandre. Nordfjordsamarbeidet består av mange små kommuner rundt en fjord. "3-1"-samarbeidet mellom Lillehammer, Øyer og Gausdal er en konstellasjon med en stor og to små kommuner. 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. Samarbeidet i "3-1" har opprinnelse i et ønske om samarbeid rundt areal- og miljøforvaltning. Dette ledet til et samarbeid om bredbånd til kommunehus og internettaksess til skoler. Etter hvert har det utviklet seg til samordning av flere kommunale IKT-funksjoner.

Tanken om et interkommunalt samarbeid begynner som regel hos en eller to kommuner. Deretter føyer det seg kanskje nye kommuner til initiativet. Det kan være en stor kommune som drar med seg små omkringliggende kommuner. Eller det kan begynne som et initiativ med utspring i drøftinger i et regionråd.

Det finnes eksempler på at enkeltkommuner slutter seg til et eksisterende samarbeid. En slik åpenhet for nye deltakere er viktig siden kommuner over tid vil kunne se ulikt på egne behov. Eksempelvis har man på Haugalandet åpnet for ulik grad av forpliktende samarbeid på forskjellige felt. Man søker å ha flest mulig med fra starten, men er samtidig åpen for at flere kommuner slutter seg til de enkelte samarbeidsområdene etter hvert.

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.

Fylkeskommunen kan være en bidragsyter i prosessen. Regional utviklingsenhet kan kanskje ha oversikt over eksisterende samarbeid. Dessuten kan fylkeskommunen selv ønske å delta i et IKT-samarbeid, slik som i Agder-fylkene og Troms.

På KS' nettsider ([www.ks.no](http://www.ks.no) – Aktiviteter – IKT) og nettsidene til KS IKT-forum ([www.ksikt-forum.no](http://www.ksikt-forum.no)) finner du mer nyttig informasjon og støtte for arbeidet med IKT i din kommune.

Informasjon og kunnskap om interkommunalt IKT-samarbeid er samlet på egne sider under [www.ksikt-forum.no](http://www.ksikt-forum.no) med tilgang til en mer omfattende veileder og ulike tilleggssressurser og lenker.

KS vil sørge for jevnlig oppdatering av den nettbaserte veilederen.

*Denne veilederen er i hovedsak basert på oppsummering av praktiske erfaringer fra tidligere Høykom-prosjekter som vedrører interkommunalt IKT-samarbeid. Nye erfaringer vil tilkomme, og rammebetingelser vil over tid endres. Eksempelvis kan det åpnes for nye juridiske konstruksjoner (Samkommunen) som kan endre premissene for interkommunalt samarbeid. Det vil derfor være aktuelt å oppdatere veilederen med jevne mellomrom.*

**Sett i gang! Samarbeid lønner seg.**

Forfatter: Gjermund Lanestedt, Scandpower IT Oslo, basert på Høykom-  
erfaringer og innspill fra ressurspersoner i ulike kommunale  
samarbeid.

Januar 2006