

Økt digitalisering i kommunal sektor

*Ordning for finansiering av felles digitaliseringsprosjekter
for kommuner og fylkeskommuner*

PRINSIPPNOTAT

Dette dokumentet beskriver prinsipper for finansiering og organisering av felles kommunale digitaliseringsprosjekter og er forankret i KommIT-rådet (sak 17-19, 22.08.2017).

Bakgrunn

Hovedstyret til KS vedtok i sak 15/57 den 18. september 2015 å styrke sitt interessepolitiske og strategiske arbeid på digitaliseringsområdet. Samtidig ble det besluttet å etablere et digitaliseringsråd, KommIT-rådet. KommIT-rådet¹ er et rådgivende utvalg for KS innen digitalisering. Rådet møtes fire til fem ganger årlig og bidrar i både interessepolitisk og utviklingsrettet arbeid i KS.

KommIT-rådet tok tidlig opp behovet for å styrke finansieringsgrunnlaget for felles digitale løsninger av nasjonal betydning og tok initiativ til, sammen med KS, å utarbeide et grunnlag for drøfting og videre arbeid. Målet var å etablere en modell for finansiering hvor både staten og kommunesektoren deltok og der midlene disponeres i henhold til målet om økt og styrket digitalisering i kommunal sektor. Arbeidet med finansieringsmodell har pågått samtidig med utarbeiding av ny digitaliseringsstrategi.

KS har, sammen med representanter fra KommIT-rådet og de store byene, hatt samtaler med KMD om behovet for styrket gjennomføringskraft og nødvendigheten av en bærekraftig modell for finansiering av felles kommunale prosjekter. KS har i løpet av det siste året drøftet digitalisering som tema i konsultasjonsmøtene med KMD og har der fått gjennomslag for statlig medvirkning i en ny modell. Arbeidet har ledet frem til sentrale vedtak og anbefalinger som i sum bidrar til starten på en felles kommunal finansieringsmekanisme.

1. Gjennom vedtak i hovedstyret til KS i sak 17/14 den 6. april ble det besluttet at KS vil medvirke til etablering av én eller flere ordninger hvor utvikling og drift av felles digitale løsninger med anvendelse i kommunal sektor blir besluttet, finansiert og gjennomført innen en nasjonal ramme. Dette var blant annet begrunnet i erfarte svakheter i dagens finansierings- og styringsmodeller knyttet til realisering av prosjekter på tvers av kommuner/fylkeskommuner og mellom statlig nivå og kommunenivået. KS bevilger inntil 40 mill. kroner til formålet.
2. Gjennom Prop. 128 S Kommuneproposisjonen 2018 er det tilkjennegitt at Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2017 har satt av 25 mill. kroner over prosjektskjønnet på kap. 571, post 64 til en KS-administrert ordning for finansiering av kommunale digitaliseringsprosjekter som er initiert og styrt av kommunene selv. For 2018 tar departementet sikte på å sette av 100 mill. kroner. Totalt legges det dermed opp til å tildele 125 mill. kroner til formålet. Departementet vil ha dialog med KS om innretningen på ordningen, og det vil være en forutsetning for støtten fra KMD at også kommunesektoren bidrar med egne midler.
3. Storbynettverket har engasjert seg aktivt i prosessen og gjennom brev mottatt i KS den 2. juni 2017, har storbynettverket og de 10 største kommunene, gitt sin tilslutning til arbeidet med å etablere en felles finansieringsmodell og har samtidig gitt uttrykk for en ambisjon om å bidra i den kommunale medfinansieringen med kr. 20 pr innbygger. De fremholder samtidig en ambisjon om å bidra aktivt i en mer helhetlig koordinert innsats for utvikling av

¹ Les om KommIT-rådet her: <http://www.ks.no/kommit>

fremtidsrettede løsninger for innbyggerne. De 10 største kommunene vil da i tilfelle bidra med 35 millioner kroner som sin andel av en frivillig ordning som landets øvrige kommuner og fylkeskommuner inviteres inn i. Initiativet fra storbyene er av vesentlig betydning for det videre arbeidet og legger grunnlaget for at KS nå kan arbeide med sikte på at alle landets kommuner og fylkeskommuner skal delta i denne felles finansieringsordningen.

Behovet for en mer robust finansieringsmodell for felles kommunale digitaliseringsprosjekter har ved flere anledninger vært til drøfting i det sentrale rådmannsutvalget (RU). Tilbakemeldingene er gode og RU mener at det nå foreligger et tilstrekkelig godt grunnlag til at KS kan ta initiativ til å invitere inn landets kommuner og fylkeskommuner. RU anbefaler at invitasjonen går ut i slutten av august og at den i tillegg til å gå til den enkelte kommune og fylkeskommune også følges konkret opp overfor fylkesstyrene.

Hovedstyret ga i møte den 15. august sin tilslutning til anbefalingen om å invitere alle kommuner og fylkeskommuner til å delta i etablering av ordningen med hhv 20 kroner per innbygger for kommunene og 5 kroner per innbygger for fylkeskommunene.

Finansieringsmekanismen skal i utviklingsperioden dekke kostnader som påløper i felles digitaliseringsprosjekter i kommunal sektor, der kommunal sektor er eier av prosjektene og prosjektene resulterer i løsninger som er relevante for alle kommuner og/eller fylkeskommuner.

Finansieringsmekanisme for felles kommunale digitaliseringsprosjekter

For å understøtte det koordinerte utviklingsarbeidet på digitaliseringsområdet er det behov for å etablere en robust finansieringsmekanisme av varig karakter. Ordningen vil over tid være selvfinansierende ved at midler som tildeles det enkelte prosjekt tilbakebetales fra kommuner og fylkeskommuner etter hvert som de tar løsningene i bruk.

Finansieringsmekanismen skal bidra med mellomfinansiering til gjennomføring av felleskommunale digitaliseringsprosjekter, og tilrettelegge for innføring og gevinstrealisering i den enkelte kommune raskere enn i dag.

Nasjonale digitaliseringsprosjekter kan ha ulik størrelse og varighet. Erfaringen fra nasjonale prosjekter der staten, kommuner/fylkeskommuner og leverandører deltar, er at prosjektenes varighet fra utvikling starter og til løsningene er klar for bruk i den enkelte kommune eller fylkeskommune kan strekke seg over flere år. Det vil være behov for å etablere et finansielt grunnlag som er tilstrekkelig til å sikre finansiering av et kontinuerlig tilfang av prioriterte prosjekter.

Det anbefales etablert en langsiktig finansieringsmekanisme med en «grunnkapital/hovedstol» - «KS DigiFin» - en foreløpig arbeidstittel.

Per i dag er det tre kilder som har tilkjennegitt vilje til å tilføre DigiFin midler i 2017;

- KMD gjennom revidert nasjonalbudsjett: kr 25 millioner i prosjektskjønnsmidler
- KS gjennom hovedstyrevedtak: kr 40 millioner (inntil)
- De 10 største kommunene: kr 35 millioner

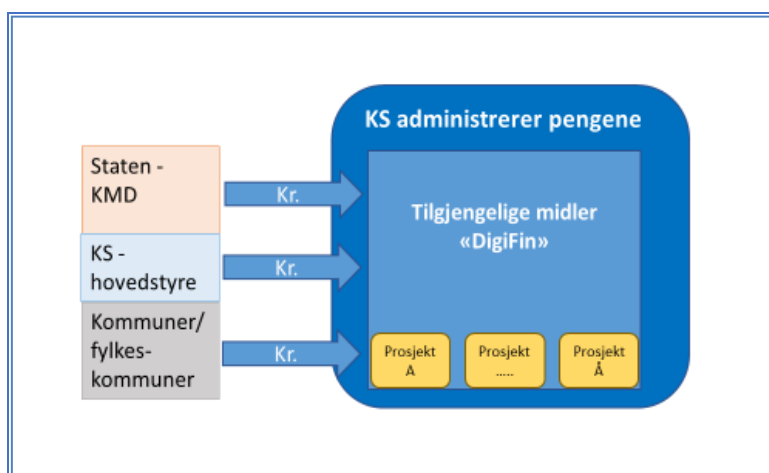
I sum innebærer dette at fondet allerede i 2017 vil kunne utgjøre om lag kr 100 millioner.

KMD tar sikte på å bidra med ytterligere kr 100 millioner i 2018. I lys av KS' digitaliseringsstrategi, KMD's forutsetninger om kommunal medfinansiering og at løsninger som utvikles skal være til disposisjon for alle landets kommuner og fylkeskommuner, vil det være behov for et ytterligere tilfang av kommunal medfinansiering.

Hovedstyret har i sitt møte 15. august 2017 vedtatt at KS skal invitere alle landets kommuner og fylkeskommuner til å delta med et engangsbeløp på kr 20 per innbygger fra kommuner og kr 5 per innbygger fra fylkeskommunene. Gitt at alle kommuner og fylkeskommuner deltar, vil den samlede innbetalingen da svare ut forutsetningene som KMD legger til grunn. Dette vil bidra til å sikre tilstrekkelig kommunal andel i den samlede finansieringen for 2017 og 2018.

Figur 1 nedenfor viser en modell for etableringen av KS' finansieringsmekanisme for digitalisering av kommunal sektor (DigiFin). DigiFin skal bidra til økt gjennomføringskraft i det kommunale digitaliseringsarbeidet. KS administrerer DigiFin. I 2017 tilføres DigiFin midler fra tre kilder;

- KMD gjennom prosjektskjønnsmidler
- KS basert på hovedstyrevedtak
- Kommuner og fylkeskommuner gjennom frivillig deltakelse i ordningen



Figur 1: Modell for etablering av finansieringsmekanisme

Det samlede finansielle behovet for å realisere utvikling av prioriterte løsninger etter 2017 er usikkert og ikke mulig å anslå nå. Det vil derfor være behov for at KS foretar årlige vurderinger av finansieringsmekanismens størrelse. KS vil utrede nærmere behovet for finansiering av kommunal sektors digitaliseringsprosjekter for 2018 og framover.

KMDs kriterier for tildeling av midlene

KMD har gjennom tilsagnsbrev av 22. juni stilt kriterier for de midlene som tildeles inneværende år.

«KS skal benytte tilskuddet for å få på plass en finansieringsordning for kommunale IKT-prosjekter. Ordningen skal bidra til finansiering av IKT-prosjekter som kan komme hele kommunesektoren til gode. En sentral koordinering og prioritering av felles kommunale IKT-prosjekter kan også bidra til en bedre samordning i sektoren.

Departementet stiller følgende kriterier til bruken av midlene:

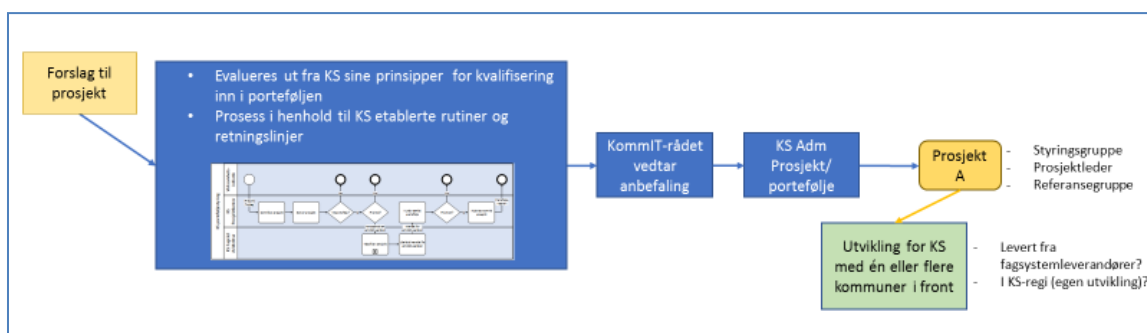
- Midlene skal brukes til å dekke utviklingskostnader for kommunale IKT-utviklingsprosjekter av nasjonal betydning.
- Løsningene som utvikles må i utgangspunktet være aktuelle for alle kommuner og fylkeskommuner.

- Ordningen må innrettes slik at den er selvfinansierende og bærekraftig over tid.
- KS er ansvarlig for forvaltningen av ordningen.
- Driftskostnader skal ikke dekkes gjennom finansieringsordningen.
- KS prioriterer mellom prosjektene, men ulike kommuner, fylkeskommuner og sammenslutninger av kommuner og fylkeskommuner kan ha ansvar for gjennomføring av enkeltprosjekter.

Utbetaling av tilskuddsbeløpet for 2017 forutsetter videre at kommunesektoren stiller med egne midler av tilsvarende størrelsesorden inn i ordningen.»

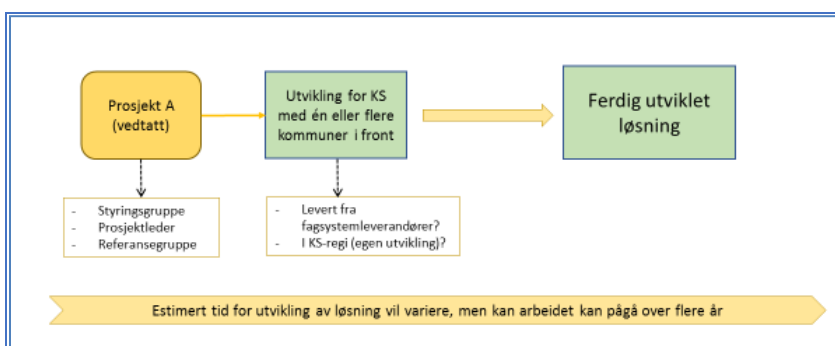
Modell for KS' håndtering av innmeldte/identifiserte digitaliseringsprosjekter

Figur 2 nedenfor viser eksempel der en kommune fremsetter forslag om et digitaliseringsprosjekt, for eksempel utvikling av en ny felles løsningskomponent. Forslagstiller kan være KS, kommune eller fylkeskommune. Forslaget kvalifiseres i tråd med KS' prinsipper. Etablerte prosedyrer følges frem mot behandling i KommIT-rådet. Dersom forslaget prioriteres av KommIT-rådet, blir det behandlet videre i administrasjonen i KS. Ved beslutning om at prosjektet iverksettes inkorporeres prosjektet i KS sin samlede portefølje. Det skal legges vekt på å opprettholde gjennomføringskraft gjennom prosessen.



Figur 2: Prosess for kvalifisering av forslag

Figur 3 nedenfor viser at prosjektet følges opp gjennom KS' ordinære prosjekt- og porteføljestyring. I prosjektet legges det opp til aktiviteter for rask utbredelse av ferdig utviklet løsning i kommuner og fylkeskommuner.

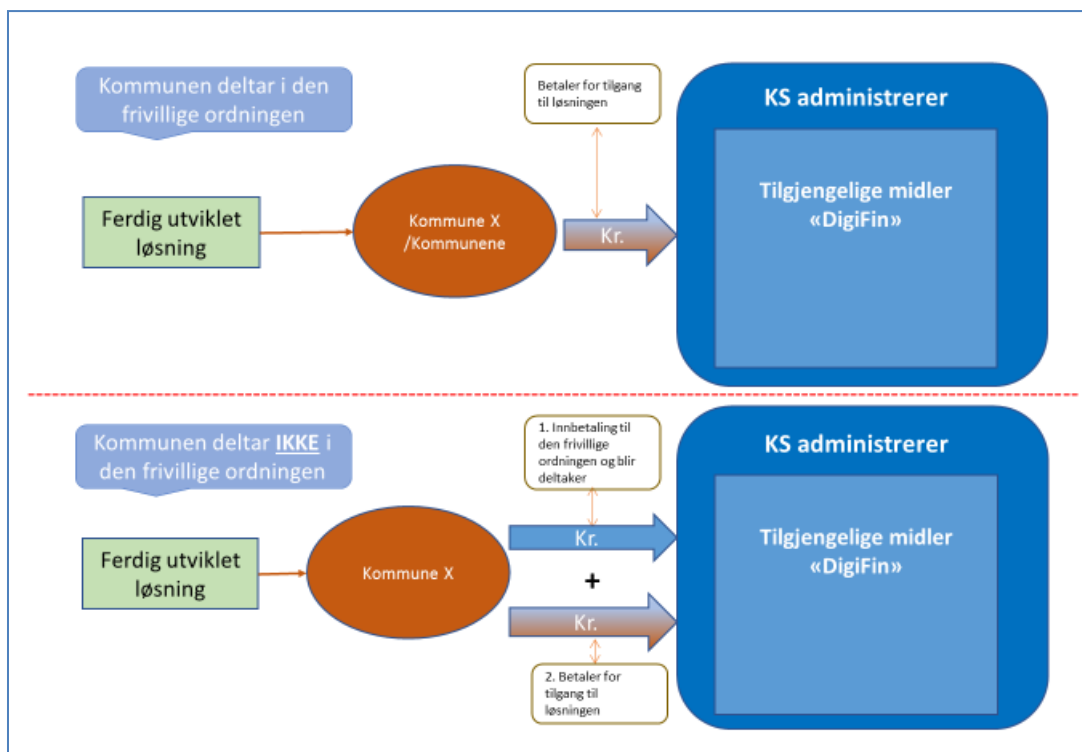


Figur 3: Prosjektgjennomføring

Figur 4 nedenfor viser at en ferdig utviklet løsning vil være tilgjengelig for kommunene og fylkeskommunene. Kommune X ønsker å anskaffe løsningen og ta den i bruk. Dersom kommune X allerede har betalt inn sin andel til DigiFin vil kommunen gis tilgang til løsningen, basert på den prismodell som KS har beregnet som tilknytningskostnad for den konkrete løsningen. Tilknytningskostnaden tilbakeføres til DigiFin slik at den finansielle kapasiteten til finansieringsmekanismen opprettholdes over tid.

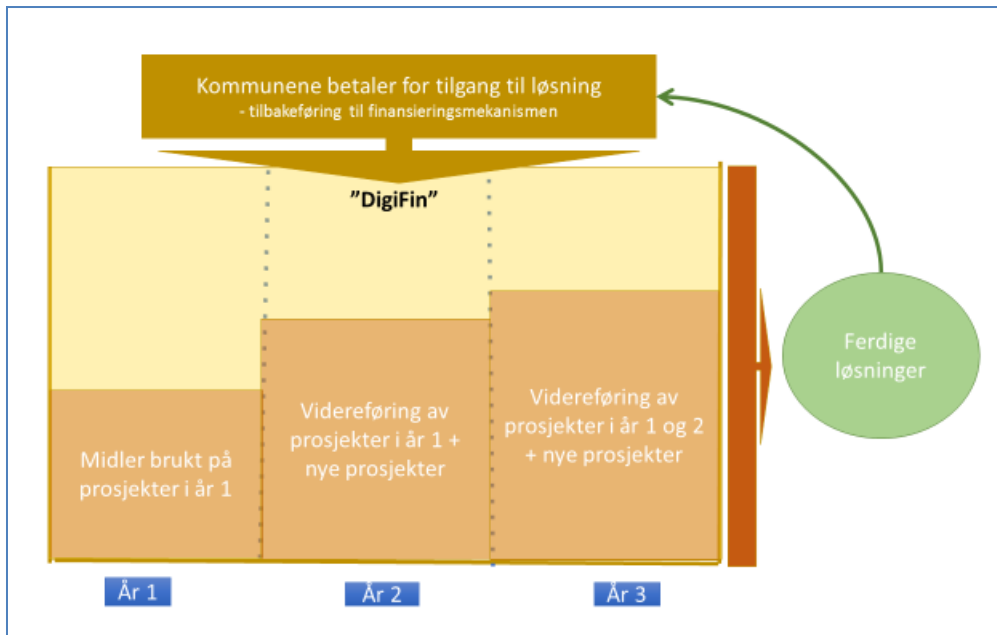
I tillegg må kommunen inngå avtale om forvaltning, drift og videreutvikling av løsningen. Modell for hvordan ansvar og oppgaver knyttet til FDVU skal ivaretas, må utredes nærmere.

Hvis kommunen ikke har betalt inn sin andel til DigiFin, må kommunen betale sin andel før den kan ta i bruk den kommunale fellesløsningen. Dersom kommunen velger fortsatt å stå utenfor den felles finansieringsordningen, vil kommunen ikke gis tilgang til den konkrete løsningen.



Figur 4: Tilgang til ferdig løsning

Figur 5 nedenfor viser at når en ferdig fellesløsning blir tilgjengelig for kommuner og fylkeskommuner, tilbakeføres midler til finansieringsmekanismens grunnkapital etter hvert som kommuner og fylkeskommuner gis tilgang til fellesløsningen. På denne måten sikres finansielt grunnlag for gjennomføring av nye prosjekter.



Figur 5: Tilbakeføring av midler til mellomfinansieringsmekanismen

Figur 6 nedenfor viser at det er behov for forvaltning, drift, vedlikehold og videreutvikling av etablerte fellesløsninger (FDVU). Kostnadene til FDVU for den enkelte fellesløsning vil måtte dekkes av de kommuner som har tatt løsningen i bruk.



Figur 6: Samordnet forvaltning, drift og videreutvikling

Prosjekter og tiltak som omfattes av ordningen

Allerede nå gjennomføres flere prosjekter som vil resultere i fellesløsninger for kommuner og fylkeskommuner. Disse prosjektene finansieres fra en rekke kilder, med forskjellige krav til innretning, rapportering og oppfølging. Dette er prosjekter der formålet kan være å utvikle nye fellesløsninger eller ny funksjonalitet i eksisterende fellesløsninger, saksbehandlingssystemer eller fagsystemer, det kan være prosjekter som utvikler nye digitale tjenester til innbyggere eller næringsliv, det kan være prosjekter som utvikler standarder for samhandling eller integrasjon, det kan være utredninger eller utvikling av kravspesifikasjoner, veileder osv. Det kan også være prosjekter der formålet er å etablere allerede eksisterende løsninger fra kommuner eller fylkeskommuner som fellesløsninger.

Flere kommuner, og da særlig de største kommunene, bidrar allerede med vesentlig finansiering av felles nasjonale prosjekter. Løsningene som utvikles vil være aktuelle å ta i bruk for alle kommuner.

Storbyene påpeker i sin anbefaling om å etablere en felles finansieringsordning for kommunesektoren, at det bør vurderes en mulig tilbakebetaling av innskutt finansiering. Det vil derfor gjøres en særlig vurdering av de aktuelle nasjonale prosjektene.

KS har ansvaret for å forvalte finansieringsordningen. Det innebærer at kommunal sektor må være ansvarlig for gjennomføring av prosjektene og stå som eier av de løsningene som utvikles. Det følger av de forutsetninger som ligger til grunn for arbeidet med finansieringsordningen og av føringene fra KMD, at de tildelte midlene skal brukes til å dekke utviklingskostnader i kommunale digitaliseringsprosjekter av nasjonal betydning. I det ligger blant annet at:

- Løsningene som utvikles må være tilgjengelig for alle kommuner og fylkeskommuner
- For den enkelte løsning må det være en modell for tilbakeføring av midler til DigiFin
- Kostnader for forvaltning, drift og vedlikehold kommer i tillegg, og må beregnes som del av gjennomføringen av prosjektet.

Videre arbeid

Ordningsutredningen utredes nærmere av KS gjennom høsten.

KS trekker inn relevant medlemskompetanse i utredningsarbeidet.

Det vil tidlig i september sendes ut invitasjon om å delta i etableringen av ordningen til alle kommuner og fylkeskommuner. Beslutning om å delta i ordningen må behandles i den enkelte kommune og fylkeskommune i løpet av høsten. Målet er at ordningen iverksettes senest fra og med 2018.