



Erfaringer fra Danmark og Sverige med felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor

RAPPORT FRA EN KARTLEGGING, MAI 2019

KS

OPPDRAGSGIVER: KS

RAPPORT NR: R1020765

RAPPORTENS TITTEL: Erfaringer fra Danmark og Sverige med felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor

ANSVARLIG KONSULENT: Gjermund Lanestedt

DATO: 14.05.2019

Forord

Denne rapporten er utarbeidet av Agenda Kaupang på oppdrag av KS. Det har vært et begrenset oppdrag, med formål å beskrive og vurdere de svenske og danske modellene for digitalisering av kommunal sektor, med sikte på læring og overføring til norske forhold. KS har i dag som moderorganisasjon, ansvaret for leveranse av en rekke felleskomponenter og fellestjenester utviklet med midler fra medlemmene, og flere er på vei. Selve driften av tjenestene utføres av andre selskaper enn KS, men det er KS som har det operative ansvaret for å ivareta drift og forvaltning av tjenestene.

Oppdraget er utført på bakgrunn av dokumentgjennomgang, intervjuer og samtaler med informanter i Danmark og Sverige.

Arbeidet er utført med Gjermund Lanestedt som ansvarlig konsulent og Tom Markussen som prosjektmedarbeider.

Stabekk, 14.05.2019

Agenda Kaupang AS

Innhold

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 5 |
| 1 Innledning og bakgrunn | 7 |
| 2 Metode | 9 |
| 3 Danmark | 10 |
| 3.1 <i>Overordnet om selskapsstrukturen</i> | 10 |
| 3.2 <i>KOMBIT</i> | 10 |
| 3.3 <i>Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI)</i> | 20 |
| 4 Sverige | 22 |
| 4.1 <i>Overordnet om selskapsstrukturen</i> | 22 |
| 4.2 <i>Inera</i> | 23 |
| 4.3 <i>SKL Kommentus</i> | 27 |
| 5 Oppsummering og læring | 30 |
| 5.1 <i>Innledning</i> | 30 |
| 5.2 <i>Er erfaringene fra Danmark og Sverige overførbare til Norge?</i> | 30 |
| 5.3 <i>Potensielle gevinster av å etablere felleseide selskaper for IT-utvikling og anskaffelser</i> | 32 |
| 5.4 <i>Det å etablere felleseide selskaper er ikke tilstrekkelig</i> | 33 |
| 5.5 <i>Forutsetningene for å lykkes med felleseide selskaper som verktøy for digitalisering</i> | 33 |

Sammendrag

Rapporten beskriver og vurderer de nordiske modellene for digitalisering av kommunal sektor, med sikte på læring og overføring til norske forhold. KS har i dag som moderorganisasjon ansvaret for leveranse av flere felleskomponenter og fellestjenester utviklet med midler fra medlemmene, og flere er på vei.

I våre naboland har KS' søsterorganisasjoner KL (Danmark) og SKL (Sverige) etablert ulike selskaper for å håndtere sentrale rolle i digitaliseringsarbeidet. For å få informasjon om disse selskapene, har vi gjennomgått relevante dokumenter og intervjuet informanter i Sverige og Danmark.

I Danmark har vi sett på selskapene KOMBIT A/S (KOMBIT) og Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI). KOMBIT omtaler seg selv som de danske kommunenes IT-fellesselskap. I Danmark er ikke regionenes interesser ivaretatt av KL, men disse har sin egen interesseorganisasjon, Danske Regioner. KLs selskapskonstruksjoner dekker derfor ikke regionenes behov, men fokuserer på kommunenes behov. KOMBIT fungerer i hovedsak som en innkjøpsentral som anskaffer felleskommunale IT-løsninger i markedet, på vegne av kommunene. Kommunernes Landsforening (KL) eier 100 prosent av selskapet. KOMBIT gjennomfører foranalyser, utarbeider anbudsdokumenter og konkurransegrunnlag, og gjennomfører tilbudene for løsningene. De inngår også avtaler med leverandørene om vedlikehold, support, drift og videreutvikling av løsninger på IT-området. SKI inngår og forvalter rammeavtaler for statlige og kommunale virksomheter på flere innkjøpsområder, herunder IT. Selskapet eies av staten (55 prosent) og [KL](#) (45 prosent). SKIs formål er å effektivisere og profesjonalisere innkjøpene i offentlig sektor.

I Sverige har vi sett på selskapene SKL Kommentus AB (SKL Kommentus) og Inera AB (Inera), som begge eies av SKL Företag AB. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) eier samtlige aksjer i SKL Företag AB, som i sin tur eier 98 prosent av aksjene i SKL Kommentus og 51 prosent av aksjene i Inera. SKL og de to selskapene Kommentus og Inera skal utfylle hverandre i arbeidet med å digitalisere svenske kommuner og regioner. SKL ivaretar interessepolitikken på området og har dialog med staten på vegne av kommunene og regionene, mens SKL Kommentus inngår IKT-rammeavtaler som kommunene og regionene kan benytte ved anskaffelser. Inera skal stå for IT-fellesløsninger for regionene og kommunene. Inera var inntil et par år siden eid av regionene og har tradisjonelt levert tjenester og løsninger innen helse- og omsorgsområdet, som de svenske regionene har ansvar for. Etter at også kommunene er blitt eiere i selskapet, og selskapet også har begynt å levere tjenester og løsninger for kommunale ansvarsområder, kan kommunene kjøpe direkte fra selskapet, i henhold til egenregi-bestemmelsene i anskaffelseslovgivningen. Styringsstrukturen i selskapet er innrettet slik at regionene og kommunene har dominerende innflytelse over selskapets virksomhetsplan og budsjett, noe som også kreves for at egenregi-bestemmelsene skal komme til anvendelse. Det er satt i gang flere initiativer for å få til bedre samordning mellom SKL, Inera og SKL Kommentus i digitaliseringsarbeidet.

I rapporten trekker vi noen lærdommer fra erfaringene Danmark og Sverige har hatt med kommunalt felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor. Det skriftlige materialet vi har gjennomgått og de intervjuene vi har gjort, viser at erfaringene med KOMBIT i Danmark hittil i hovedsak har vært positive. Man har klart å samle kommunene om noen sentrale løsninger, samtidig som man har klart å skape et fungerende leverandørmarked til kommunesektoren.

I Sverige har Inera levert IT-løsninger og -tjenester til regionene i mange år. Selskapet har imidlertid levert løsninger til kommunesektoren kun i kort tid, noe som gjør at vi på nåværende tidspunkt vanskelig kan fastslå om de vil lykkes eller ikke som en aktør i de kommunale

digitaliseringsbestrebelsene. Det kan foreløpig se ut til at det er utfordrende for selskapet å komme med nye løsninger til kommunesektoren, både fordi de har utfordringer med å finansiere nye initiativer, fordi den digitale kompetansen i kommunene er ujevn og fordi det blant annet derfor er utfordrende å avklare hva som faktisk er felles behov i kommunene.

Flere av erfaringene fra Danmark og Sverige er antagelig overførbare til Norge. For eksempel vil det å samle kommunenes innkjøpsmakt kunne senke prisene og heve kvaliteten på tjenestene. Felleseide selskaper vil også kunne gi bedre samordning av digitaliseringen og mer profesjonalisert digitaliseringsarbeid. Likevel må en være forsiktige med å trekke enkle paralleller mellom landene. For eksempel er det færre kommuner og en sterkere sentral styring av kommunene i Danmark enn i Sverige og Norge, noe som gjør sammenligningen krevende. Videre er scope ulikt i de ulike landene. I både Sverige og Danmark er spesialisthelsetjenesten lagt til regionene – som dermed blir sentrale pådrivere innen e-helseområdet, mens denne sektoren som kjent er statlig i Norge. Danske KOMBIT har dessuten hatt en betydelig kapital med seg fra etableringen, noe som også ser ut til å ha vært en vesentlig suksessfaktor. Dette har gjort at selskapet har kunnet ta risiko på vegne av kommunene. Dette har man hittil ikke hatt mulighet til å i Sverige.

Danske SKI og svenske SKL Kommentus framstår begge som rendyrkede innkjøpssentraler som inngår rammeavtaler for standardprodukter og -tjenester på IT-området, og som kommunene kan bruke. Denne type innkjøpssamarbeid forekommer også i Norge, blant annet gjennom regionale og interkommunale samarbeidsstrukturer.

Erfaringene fra Sverige og Danmark tilsier at det å opprette felleseide selskap i seg selv ikke er tilstrekkelig for å få bedre samordning, flere fellesløsninger og forgang i digitaliseringsarbeidet i kommunesektoren. Det er informanter i vår undersøkelse som mener at de store, felleseide selskapene i våre naboland er blitt tungroddede og byråkratiske organisasjoner. Det ser ut til fortsatt å være behov for betydelig kompetanse og ressurser til digitalisering også i kommunene selv. Ikke minst gjelder dette når løsninger skal implementeres og gevinstene av digitaliseringen skal hentes ut. Erfaringene viser også at det fortsatt vil være behov for lokale og regionale initiativer og tiltak, gjerne fra grupper av kommuner med innbyrdes geografisk nærhet – som supplement til de landsdekkende aktørene som etableres.

1 Innledning og bakgrunn

KS har gitt Agenda Kaupang i oppdrag å beskrive og vurdere modellene for digitalisering av kommunal sektor i Sverige og Danmark, med sikte på læring og overføring til norske forhold. KS har i dag som moderorganisasjon ansvaret for leveranse av flere felleskomponenter og fellestjenester utviklet dels av kontingentmidler, dels midler fra medlemmene gjennom spesifikke finansieringsordninger som «KommiT-krona» og DigiFin, og flere løsninger og tjenester er på vei. Selve driften av tjenestene utføres av andre selskaper enn KS, men det er KS som har det operative ansvaret for at drift og forvaltning av tjenestene ivaretas. Når det gjelder den finansieringsordningen for felles digitaliseringsprosjekter i kommunal sektor som er etablert, DigiFin, foretas det nå en juridisk vurdering av hvordan den best kan gjennomføres innenfor gjeldende lov og forskrift, og hvilke typer prosjekter som kan gjennomføres innenfor ordningen. Vurderingen inkluderer også de organisasjonsmessige konsekvensene for fellestjenester finansiert gjennom DigiFin. Uavhengig av juridiske forhold vurderes det fra KS' side som uheldig at KS som interesse- og arbeidsgiverorganisasjon tilegnes et leverandøransvar for virksomhetskritiske IKT-tjenester som griper rett inn i kommunenes drift. KS skal derfor i løpet av 2019 ha en plan for hvordan leverandøransvaret best mulig kan organiseres i fremtiden. Medlemmene er tydelige på at KS, uavhengig av selskapskonstruksjon, må kunne ivareta en utøvende eierrolle og en premissgivende funksjon – i samarbeid med medlemmene – overfor en slik leverandørfunksjon. Ansvaret for leverandørfunksjonen vil være å levere tjenester til medlemmene som de ønsker å løse i fellesskap. Et selskap med et kommersielt formål vurderes med andre ord som lite aktuelt. Det pågår for tiden flere utviklingsløp der kommuner har gått sammen for å etablere løsninger for fellesskapet, med planlagte anskaffelser for dette. Flere medlemmer har imidlertid tatt til orde for at flere anskaffelser av digitale løsninger burde gjennomføres nasjonalt, i regi av KS.

Konkurransesgrunnlaget for dette oppdraget redegjør for at KS ønsker å lære av hvordan man i Sverige og Danmark har håndtert utfordringene med en effektiv digitalisering i kommunesektoren. Både Sverige og Danmark har etablert felleseide selskaper med ulike roller innen anskaffelser, IKT-utvikling, drift og forvaltning. Siden KS mangler systematisert kunnskap både om hvordan disse selskapene i dag faktisk er organisert og hvilke erfaringer KS' søsterorganisasjoner har med dem, ønsker man bistand til å foreta en kartlegging.

I Danmark har Kommunernes Landsforening (KL) etablert selskapet KOMBIT AS som leverandør til kommunemarkedet, og gått sammen med staten om å etablere innkjøps samarbeidet SKI AS. Sveriges kommuner och landsting (SKL) har tilsvarende etablert selskapene Inera AB (løsningsutvikling, foreløpig først og fremst på ehelse-området) og SKL Kommentus AB (innkjøp blant annet på IT-området).

Blant de aktuelle tema som kartleggingen skal belyse i tilknytning til de aktuelle selskapskonstruksjonene er:

- ▶ Selskapenes roller innen digitaliseringsarbeidet og samspillet dem i mellom
- ▶ Selskapenes samspill med henholdsvis KL og SKL, herunder grenseoppgangen mellom selskapenes oppgaver og oppgaver som «ligger igjen» hos deres eiere
- ▶ Samspill og grensesnitt mot medlemmenes egne ansvarsområder
- ▶ Samspill og grensesnitt mot statlig sektor
- ▶ Selskapenes bruk av markedet
- ▶ Eierskap
- ▶ Juridiske forhold og betraktninger mht. enerett, anskaffelsesrettslige og statsstøtte-rettslige forhold

- ▶ Styringsmodeller for både selskapene (premissgiverfunksjon/eierskapsstyring, selskapsstyring) og de tjenestene de leverer (porteføljestyling/prioritering)
- ▶ Finansieringsmodeller

Når det gjelder erfaringene som KS' søsterorganisasjoner i de to landene har gjort, er blant annet følgende områder interessant å få belyst:

- ▶ Styrker og svakheter ved dagens modell
- ▶ Eventuelle særskilte/kritiske utfordringer de har støtt på i arbeidet
- ▶ Erfaringer med utbredelse/skalering av løsninger
- ▶ Erfaringer med ivaretagelse av utviklingsarbeid, drift og forvaltning
- ▶ I hvilken grad de har mekanismer for at innovasjoner/løsninger utviklet av enkeltkommuner, kan kjøpes/overføres slik at de kommer hele kommunefellesskapet til gode.
- ▶ Eventuelle endringer/videreutviklingsplaner for hvordan arbeidet skal organiseres fremover
- ▶ Deres medlemmers synspunkter/evaluering av arbeidet (med utgangspunkt i medlemsundersøkelser/tilbakemeldinger/evalueringer som er gjennomført)
- ▶ Hvordan de ville ha lagt det opp hvis de hadde startet på nytt i dag?

Som hjelp til KS' vurdering av ulike spørsmål rundt eventuelle selskapsetableringer her i Norge, skal også relevante ulikheter mellom kommunal sektor i Sverige og Danmark belyses gjennom oppdraget.

2 Metode

Med utgangspunkt i oppdragsbeskrivelsen og spørsmålenes karakter har vi lagt opp kartleggingen som en kombinasjon av dokumentstudier og telefon- og videointervjuer med nøkkelpersonell hos både KS' søsterorganisasjoner KL og SKL, og i de aktuelle selskapene.

Blant dokumentasjonen som er gjennomgått er åpen informasjon på nettsider og i årsrapporter, strategidokumenter og planer. Videre har vi innhentet synspunkter og tilbakemeldinger fra noen kommuner og leverandørsiden på hvordan modellen fungerer. Dersom disse ikke forefinnes åpent, vil vi etterspørre disse gjennom henvendelser til kontaktpersoner eller kommunikasjonsavdelinger, eller i siste instans spørre om disse i forbindelse med intervjuene (nedenfor).

Med utgangspunkt i KS' kjennskap til søsterorganisasjonene og gjennom våre egne nettverk har vi identifisert relevante intervjuobjekter i de aktuelle organisasjonene. Ved å nøste videre fra disse startpersonene har vi fått tak i de som best kan svare på våre spørsmål.

Det er forholdsvis mange problemstillinger og spørsmål oppdragsgiver ønsker å få belyst gjennom dette oppdraget. Før vi gikk i gang med intervjuene brukte vi derfor noe tid på å utarbeide en detaljert intervjuguide, som vi avstemte med oppdragsgiver før vi gikk videre.

Vi har gjennomført fem intervjuer, i tillegg til epost-utveksling med noen av informantene. Intervjuene er gjennomført pr. telefon eller video, men er for arbeidseffektivitetens skyld også tatt opp.

Funnene er sammenstilt og sammenfattet i denne rapporten. Vi drøfter videre erfaringene og hva KS og kommunal sektor i Norge kan lære av dem. Juridiske vurderinger og beskrivelser av utfordringer og erfaringer knyttet til jus, gjennomgås i tillegg til av oss også vår underleverandør Thomas Nordby i Schjødt advokatfirma – herunder også vurderinger av om konstruksjonene og erfaringene er overførbare til norske forhold eller ikke.

Arbeidet har vært svært begrenset både i omfang og kalendertid, og har pågått i perioden februar-april 2019.

3 Danmark

3.1 Overordnet om selskapsstrukturen

I Danmark har vi vurdert selskapene KOMBIT A/S (heretter KOMBIT) og Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI). KOMBIT fungerer som innkjøpsentral for felleskommunale digitale løsninger, både infrastruktur og andre systemer. SKI inngår og forvalter rammeavtaler for statlige og kommunale virksomheter på flere innkjøpsområder, herunder IT-området.

De fem danske regionaladministrasjonene (regionerne) har ansvar for sykehussektoren, herunder digitalisering og IKT-bruk i denne sektoren. Til forskjell fra Norge hvor fylkeskommunene er medlemmer av KS på linje med kommunene, organiserer ikke KL de danske regionene. De har sin egen interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, Danske Regioner. I denne rapporten ser vi ikke på organisering av IT og digitaliseringsarbeidet i de danske regionene.

3.2 KOMBIT

KOMBIT A/S omtaler seg som de danske kommunenes IT-fellesselskap. Selskapet fungerer som en innkjøpsentral som anskaffer felleskommunale IT-løsninger på vegne av kommunene. KL eier 100 prosent av selskapet.

KOMBIT gjennomfører foranalyser, utarbeider anbuds materiale og gjennomfører tilbudene for løsningene. De inngår også avtaler med leverandørene om vedlikehold, support, drift og videreutvikling. KOMBIT står også for leverandørstyring i forbindelse med driften, vedlikeholdet og videreutviklingen.

En sentral rolle for KOMBIT er å samle kommunenes innkjøpskraft og dermed styrke deres posisjon overfor leverandørene, med det formål å få til best mulig pris og kvalitet. Samtidig som selskapet samler kommunenes innkjøpsmakt, skal det også gjøre det kommunale IT-markedet mer interessant for potensielle leverandører.

KOMBIT skal aktivt bruke markedsdynamikken, til fordel for kommunene og i tett partnerskap både med KL og kommunene, og i løpende samspill med staten, regionene og leverandørene. KOMBIT skal også skape sammenheng i løsninger og infrastruktur gjennom standardisering, felleskommunal rammearkitektur, åpne grensesnitt og gjennomgående kontraktsvilkår.

I følge KOMBITs gjeldende strategi, Strategi 2018+, er selskapets visjon å gi kommune frihet og muligheter i den digitale fremtid. Oppdraget å skape et fundament for fremtidens kommune gjennom sikker, sammenhengende og innovativ digitalisering. Fellesskapet som KOMBIT representerer skal sikre kommunene og KL en samlet forhandlingsmakt på det kommunale it-markedet og en sterk stemme i den landsdekkende digitaliseringspolitikken.

3.2.1 KOMBITs historie

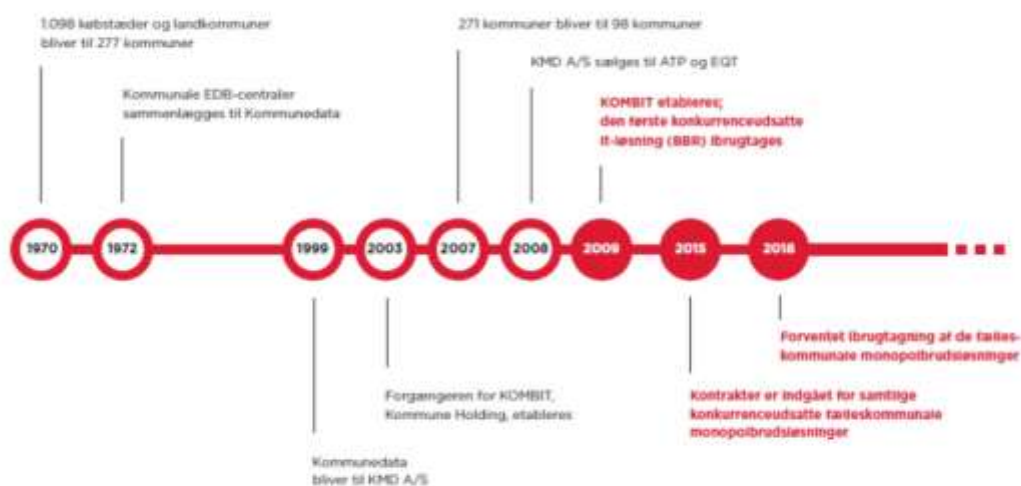
KOMBIT ble etablert i 2009 og overtok da oppgaver og ansatte fra Kommune Holding. Kommune Holding ble dannet i 2003 da KLs styre besluttet å etablere en ny eierstruktur for de etablerte selskapene KMD A/S og Kommuneinformation A/S. Samtidig ble Kommune Holding gitt ansvar for enkelte store IT-prosjekter, herunder utviklingen av et nytt Bygnings- og Boligregister.

I begynnelsen av 2009 ble IT-utviklingsselskapet KMD solgt til de to kapitalfondene EQT og ATP. KL mente at det var behov for å utvikle Kommune Holding til et større og sterkere selskap, som i nært samarbeid med kommunene kunne håndtere IT- og digitaliseringsprosjekter. Selskapets navn

ble endret til KOMBIT. For at selskapet skulle ha mulighet til å investere i utvikling av løsninger ble halvparten av inntektene fra salget av KMD skutt inn som egenkapital i KOMBIT.¹

Siden 2009 har KOMBIT igangsatt eller videreutviklet et stort antall prosjekter og løsninger for kommunene. Antall ansatte har vokst fra ca. 15 til om lag 220. I tillegg bruker selskapet konsulenter med spisskompetanse på ulike områder. Typisk dreier antallet konsulenter seg om 10-15 prosent av antallet ansatte.

KOMBIT A/S er i dag et ikke-finansielt aksjeselskap, heleid av KL.



Figur 1 Tidsløp for felleskommunal digitalisering i Danmark. Kilde: Presentasjon fra KOMBIT.

3.2.2 «Monopolbruddet»

Lenge hadde KMD monopol på å tilby IT-løsninger til kommunene på mange oppgaveområder. Etter salget av KMD i 2009 har kommunene og KOMBIT arbeidet for å sikre kommunenes innflytelse og eierskap til de løsningene som benyttes i kommunene.

I en avtale mellom den danske regjeringen og KL i 2013 ble det slått fast at IT-løsningene for områder som kontanthjelp, sykedagspenger og saksinnsyn fra innbyggerne best utvikles som landsdekkende løsninger, der alle kommuner står bak anskaffelsene og bruker løsningene. Løsningene som anskaffes skal bygge på en felleskommunal rammearkitektur med et felles sett av prinsipper og standarder. Alle landets 98 kommuner har på bakgrunn av dette sluttet seg til de felles anskaffelsene for Kommunernes Sygedagpengesystem (KSD), Kommunernes Ydelsessystem (KY), Sags- og Partsoverblik (SAPA) og Støttesystemerne (STS).

Hensikten med bruddet i KMDs monopol har vært å skape konkurranse og åpne markedet for flere leverandører. KOMBIT anskaffer i markedet når det finnes løsninger, og utvikler der det ikke finnes løsninger. KOMBIT har gjennomført fire større anskaffelser og inngått kontrakter for de fire

¹ I 2009 ble det skutt inn aksjekapital på 240 mill. danske kroner, i tillegg til 600 mill. kroner fra KLs andel av provenyet fra salg av KMD. Senere er det skutt inn netto 582 mill. danske kroner. Til sammen har KL skutt inn kapital i KOBIT på i alt 1 422 mill. danske kroner.

systemene. Når de nye løsninger settes i drift, er målsetningene at kommunene opplever en samlet prisreduksjon på 25 prosent sammenlignet med utgiftene de hadde med KMDs monopolsystemer. I tillegg forventer man at kommunene med de nye IT-systemene kan forbedre prosessene, øke automatiseringsgraden og redusere mulighetene for feil.

3.2.3 KOMBITs portefølje av løsninger og prosjekter

KOMBIT har nå en portefølje på om lag 30 pågående prosjekter og løsninger. De fleste av disse er i drift, men det er også en del løsninger under utvikling.

Løsningene inkluderer for eksempel prosjektene *Aula* (se tekstboksen nedenfor), *Fælles Bibliotekssystem* og *Mit Sygefravær* (som er den obligatoriske selvbetjeningsløsning for sykemeldte innbyggere). *Aula* er under utvikling, men de to andre er i drift. Oversikt over porteføljen ligger på KOMBITs nettsted: <https://www.kombit.dk/loesninger>

Fra 2019 vil *Aula* gi elever, lærere og foreldre tilgang til informasjon fra skole og barnehage. *Aula* erstatter skolens bruk av *SkoleIntra* og skal være kommunikasjonskanal for grunnskolen og SFO i alle landets kommuner og også for barnehager i 93 kommuner. *Aula* skal komme i drift i skolene etter sommerferien 2019. KL er ansvarlig for programledelsen for tiltaket, mens KOMBIT har fått oppgave å spesifisere krav og anskaffe *Aula*. I arbeidet med løsningen fokuserer KOMBIT spesielt på brukervennlighet og IT-sikkerhet. KOMBIT skriver på sine nettsider at en av de store fordelene ved *Aula* er at løsningen vil skape sammenheng mellom institusjoner og på tvers av kommunegrenser. I fremtiden vil det store flertallet av foreldre bare måtte forholde seg til én løsning fra barnehagen til 9. klasse og for eksempel ved flytting over kommunegrenser.

Service Management

Etterhvert er det flere av KOMBITs løsninger som kommer i ordinær drift. Det er eksterne leverandører som tar seg av driften, men for å sikre optimal drift, vedlikehold og leveranser, overvåker også KOMBIT driftsstatus hos sine leverandører.

Samtidig forsøker KOMBIT å videreutvikle løsningene for å dekke nye behov og ønsker i kommunene, hos myndighetene og andre brukere av løsningene. KOMBIT arbeider også løpende for at løsningene er i tråd med gjeldende lovgivning.

Service Management-enheten i KOMBIT mottar hver måned skriftlige rapporter fra de eksterne driftsleverandørene og avholder møter med dem. KOMBIT skriver på sine nettsider at de i denne oppfølgingen særlig fokuserer på brukernes opplevelse av kvaliteten på løsningene, i form av tilgjengelighet og svartider samt kvaliteten på supporttjenestene.

3.2.4 KOMBIT – en prosjektorganisasjon som skal profesjonalisere digitaliseringen

KOMBIT fungerer som prosjektledelse i utviklingsfasen av løsningene og i den etterfølgende driften og forvaltningen. I følge KOMBIT skal alle KOMBITs prosjektaktiviteter være basert på prinsippene om at det skal finnes et tydelig business case, og på profesjonelle anskaffelser og profesjonelt prosjektarbeid. KOMBITs ambisjon er at de kontinuerlig skal forbedre praktiseringen av disse prinsippene – i samarbeid med kommuner, leverandører og andre interessenter. De skal ha oppmerksomhet på metoder, videreutdanning og rekruttering. KOMBIT legger blant annet vekt på

at aktivitetene utføres av prosjektgrupper som jobber mot klare mål. KOMBITs metode for prosjektgjennomføring ([Prosjektgrundloven](#)) er basert på PRINCE2 og ITIL.

3.2.5 KOMBITs Videncenter

KOMBITs [Videncenter](#) samler kunnskap om IT og digitalisering som er relevant for kommunene og legger til rette for deling av kommunenes erfaringer på området. På nettsidene finner man informasjon om anbud, leverandør- og kontraktstyring, prosjektmodeller, informasjonssikkerhet mv.

Et eksempel på slik informasjon er en beskrivelse av hva porteføljestyling er og hvordan kommunene kan komme i gang med porteføljestyling. Et annet eksempel er oversikt over felleskommunale IT-samarbeid i Danmark. Her er det oversikt over kommuner som har gått sammen om for eksempel innkjøp av felles IT-løsninger, samarbeid om drift, mv.

Et annet eksempel er at Videncenteret, i samarbeid med en rekke kommuner, har utarbeidet standardvilkår som kommunene kan bruke når de anskaffer IT-løsninger. Disse er også tilgjengelige på nettsidene til KOMBIT. Det er også utarbeidet en mal for databehandleravtale, som kommunene bruker når de på egen hånd inngår avtaler med leverandørene.

KOMBIT har etablert en såkalt idébank, som er en løsning der kommunene kan dele gode ideer, gi innspill til innmeldte ideer eller få inspirasjon. KOMBIT har også oversikt kommunale prosjekter der det brukes ny teknologi, som for eksempel RPA og blockchain.

Videncenteret administrerer også et online nettverk for kommunene på Yammer. Kommunernes Videncenter er et online forum der kommunene kan sparre med hverandre om blant annet overordnede spørsmål om innkjøp av IT-løsninger, prosjekt- og programledelse, sikkerhet, mv.

3.2.6 Finansieringsmodell

KOMBITs gjeldende forretningsmodell bygger i hovedsak på at selskapet har en portefølje med deltagelse fra samtlige kommuner, og med en lang tilbakebetalingstid. KOMBIT står for finansieringen i utviklings- og anskaffelsesperioden. Kommunene betaler deretter ned etter en avtalt fordelingsnøkkel, som er besluttet av styret i KL. Fordelingen av betalingen baseres på innbyggertallet i kommunen. For kommuner med innbyggere over 150 000, gis det 50 % rabatt for innbyggertallet over dette. Modellen omtales som «knækmodellen» og begrunnes med at den avspeiler at store kommuner kan vente tilsvarende rabatt i et kommersielt marked.

Før beslutningen om den gjeldende betalingsmodellen i KLs styre drøftet en interkommunal arbeidsgruppe i 2013 mulige betalingsmodeller for de obligatoriske IT-løsningene. Arbeidsgruppen innstilte nettopp på en betalingsmodell som er avhengig av innbyggerantallet, og som inkluderer en viss rabatt til de største kommuner. Arbeidsgruppen var sammensatt av små, mellomstore og store kommuner. Prosessen illustrerer hvordan kommunene tas med i viktige beslutninger som angår KOMBIT.

3.2.7 KOMBITs governancemodell for felleskommunale IT-løsninger

Overordnet om modellen

Governancemodellen² beskriver hvordan kommunene og KL skal involveres i KOMBITs prioriteringer og aktiviteter. Den skal også legge til rette for en ensartet styring og kvalitetssikring av de felleskommunale IT-løsningene. Videre skal modellen sikre faglig funderte beslutninger samt

2

https://www.kombit.dk/sites/default/files/user_upload/documents/Governancemodell%2C%202013.%20maj%202014.pdf

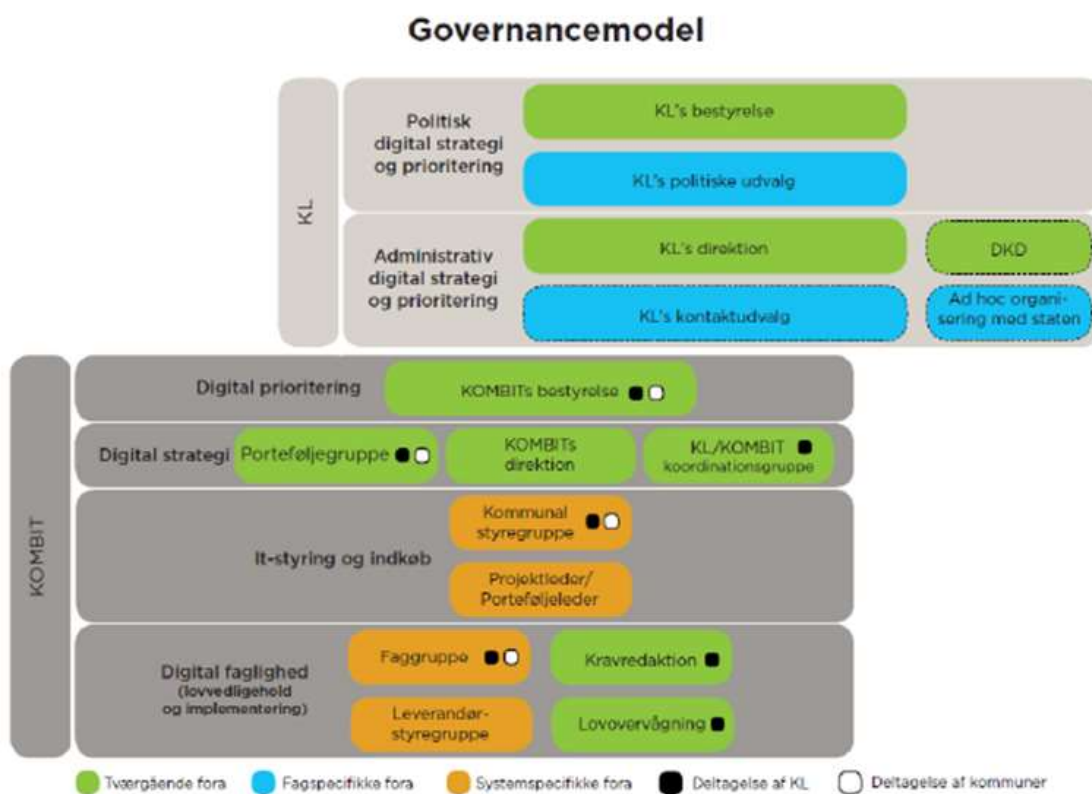
representere en felles modell for samarbeid mellom kommunene, KL og KOMBIT. Den sier blant annet:

- ▶ At KL avklarer de politiske og strategiske rammene for de felleskommunale prosjektene
- ▶ KOMBITs styre beslutter prioriteringen av KOMBITs ressursbruk, og dermed porteføljen, med bakgrunn i innstilling fra KOMBITs ledergruppe
- ▶ KOMBITs ledergruppe rådfører seg med Porteføljegruppen (se nedenfor), for eksempel om tverrgående prioriteringer mellom fagområder og prosjekter/løsninger
- ▶ KL kan komme med ønsker om prioritering av KOMBITs portefølje i KL/KOMBITs koordineringsgruppe
- ▶ At KOMBIT innkjøper IT-løsninger på vegne av landets kommuner, og i fellesskap med dem stiller forretningsmessige krav til de felleskommunale løsningene overfor leverandørene

Kommunenes påvirker selskapets prioriteringer blant annet gjennom sterk representasjon i KOMBITs styre. Per i dag er fem av de åtte medlemmene i styret representanter fra kommunene.

Modellen skal også sikre at samspillet med staten, og andre aktører som også har innflytelse på rammevilkårene til KOMBIT, fungerer bra.

Den samlede governancemodellen er illustrert i figuren nedenfor.



Figur 2 Governancemodellen for KOMBIT

Kommunenes involvering

Governancemodellen beskriver også hvordan kommunene blir involvert i videreutviklingen og vedlikeholdet av de felleskommunale IT-løsningene. Ifølge KOMBIT blir kommunene involvert på minst fire måter:

1. Gjennom KOMBITs styre, som blant annet består av flere ordførere fra danske kommuner. Disse utpekes i forbindelse med KLS politiske konstituering etter et kommunalvalg.
2. Kommunene er representert i Porteføljegruppen, som er KOMBITs kommunale rådgivningsforum. Porteføljegruppen møtes to til tre ganger hvert år og gir råd til KOMBITs ledelse på områder som strategi, forretningsmodeller og portefølje. Medlemmene i gruppen er utpekt av bl.a. Kommunaldirektørforeningen³ i Danmark.
3. Gjennom prosjektenes styringsgrupper, der det er minst to kommunale representanter fra ledelsesnivå. Man forsøker her å få til representasjon fra både store og små kommuner.
4. Kommunene kan delta i faggrupper (også kalt arbeidsgrupper/referansegrupper), som rådgiver KOMBITs prosjektledere.

KLs rolle

Også KL har et betydelig ansvar knyttet til KOMBITs virksomhet. KL står blant annet for kontakten med staten omkring de ulike løsningene, i dialog og samarbeid med KOMBIT. KL deltar også i styringsgrupper og faggrupper for løsningene. KL samarbeider dessuten med KOMBIT, gjennom deltagelsen i KOMBITs styre. Det er KLS nestleder som leder KOMBITs styre. KL deltar til slutt også både i Porteføljegruppen og KL/KOMBITs koordineringsgruppe.

3.2.8 KLS nye eierstrategi overfor KOMBIT

KLS notat «Udkast til ny eierstrategi for KOMBIT – endelig» fra 1. februar 2019 beskriver KLS gjeldende eierstrategi overfor KOMBIT. Eierstrategien viser til at det er viktig med et godt og tett samarbeid mellom KL og KOMBIT. Ifølge KL er forutsetningen for dette en tydelig rollefordeling. Samarbeidet skal også være kjennetegnet ved åpenhet og gjennomsiktighet.

Den tidligere eierstrategien fra 2009 og som ble utarbeidet i forbindelse med KOMBITs etablering, fokuserte på å gjøre KOMBIT til en sterk aktør som bestiller i IT-leverandørmarkedet til kommunesektoren, sikre kommunene gode og billige IT-løsninger og tilrettelegge for sterk felleskommunal utviklingskraft. Ifølge KL er KOMBIT kommet langt i arbeidet med å få konkurranseutsatt de gamle monopolløsningene. Det er også utviklet en felles rammearkitektur og IT-infrastruktur som gir klare føringer for leverandørene til kommunene.

I følge den nye strategien er KLS overordnede mål med eierskapet at KOMBIT fortsatt skal være den sentrale aktøren når felleskommunale IT-løsninger skal utvikles, anskaffes og implementeres. KOMBIT har kunnskap om markedet og kan velge digitale løsninger og ny teknologi ut fra kommunale behov, og i samsvar med premissene om offentlig eierskap til data og informasjonssikkerhet.

KL ønsker at KOMBIT bidrar til realiseringen av de strategiske hovedlinjene som KLS styre har besluttet, blant annet at selskapet:

- Fokuserer innsatsen der det er størst strategisk potensiale for bruk av teknologi når kommunale kjerneoppgaver skal løses
- Anskaffer og videreutvikler felleskommunal IT-infrastruktur og fagløsninger, herunder gjennomfører det igangsatte «monopolbruddet»

³ Et interesseforum for kommunale ledere

- Innhenter ideer til og gjennomfører en forbedret digital sammenheng på tvers av IT-infrastruktur, fagløsninger og fagområder
- Bidrar til at kommunene billigere og mer agilt kan ta nye digitale løsninger og teknologier i bruk, og derigjennom fortsatt utvikle fundamentet for kommunenes digitale transformasjon

Eierstrategien redegjør for den grunnleggende rollefordelingen mellom KL og KOMBIT. KL skal ivareta kommunenes interesser og bidrar til kunnskapsdeling, og bidra med analyser og kompetanse – blant annet ved å vurdere kommunenes kapasitet til å ta i bruk ny teknologi og tilpasse prosessene slik at potensialet kan bli realisert. Videre er det KLs rolle å sikre at det blir tatt høyde for viktige politiske hensyn i forbindelse med løsningene. Det gjelder for eksempel hensynet til kommunalpolitisk fleksibilitet, og til behovet for helhet og sammenheng i oppgaveløsningen på tvers av områder og sektorer. KOMBIT, på sin side, skal understøtte KLs ivaretagelse av interesser og skape en felleskommunal utviklingskraft. Med sin solide kjennskap til og samspill med markedet skal KOMBIT bidra til at det investeres i de riktige teknologiske løsningene.

På denne bakgrunn setter KL opp sju områder der KOMBIT skal ha sitt strategiske fokus de kommende år:

1. Effektive anbud og innkjøp av digitale løsninger og teknologier
2. Strukturert dialog med markedet
3. Utprøving av ny teknologi
4. Kunnskapsdeling og støtte til implementering i alle kommuner
5. IT-drevet sammenheng
6. Bidra til KLs interesseivaretagelse for øvrig
7. Tillit til kommunenes bruk av data

For eksempel når det gjelder punkt 1. *Effektive anbud og innkjøp av digitale løsninger og teknologier*, skriver KL at det fortsatt er en meget viktig oppgave for KOMBIT å anskaffe, vedlikeholde og videreutvikle nye og eksisterende digitale løsninger og teknologier på vegne av kommunene. Videre skriver KL at det er viktig at løsninger er så standardiserende at markedet har mulighet for å «bygge oppå».

Den nye eierstrategien, governance og dialog mellom KL og KOMBIT

Når det gjelder rollefordelingen mellom KL og KOMBIT, er det ifølge KL noen initiativer og aktiviteter som ivaretas av KL alene. Dette for eksempel fastleggelse av strategisk politisk retning, interesseivaretagelsen (overfor staten) samt det å sikre oppslutning om initiativene ute i kommunene. Samtidig ivaretas andre oppgaver og områder av KOMBIT alene. Dette gjelder for eksempel dialog med markedet/leverandørene, og den spesialiserte fagkunnskapen om systemer og relevante teknologier.

For mange prosjekter og aktiviteter er det imidlertid hensiktsmessig at KL og KOMBIT samarbeider om oppgavene. Det typiske vil være at KL på overordnet nivå peker ut hvilke områder det skal satses på og hvilke helhetlige hensyn som må tas, mens KOMBIT tar ansvar for detaljspesifisering og dialogen med markedet. For løpende å sikre en hensiktsmessig arbeidsdeling på konkrete arbeidsområder, skal KL og KOMBIT ha månedlige møter på ledelsesnivå (den såkalte koordineringsgruppen). Disse møtene brukes blant annet til strategisk prioritering av nye og eksisterende prosjekter og aktiviteter.

KLs styre skal også orienteres løpende om relevante initiativer i KOMBIT. I følge KL må dette ses i lys av at det er avgjørende med politisk retning for og generell oppslutning om de digitale omstillingene kommunene står foran.

3.2.9 Samspillet med kommunene

Arbeidsdelingen mellom KOMBIT og kommunene er i utgangspunktet klar. Når det gjelder de felleskommunale løsningene ivaretar KOMBIT markedsdialogen med leverandørene og anskaffer løsningene, mens kommunene selv har ansvar for å implementere og realisere gevinstene.

Monopolbruddet og tilbakeføringen av ansvaret til kommunene skal gi kommunene nye digitale muligheter, men gir dem også nye oppgaver i det vakuumet som følger av KLS salg av KMD.

Kommunene har ansvaret for å sikre samspillet mellom deres egne IT-løsninger og systemene som KOMBIT har anskaffet. Kommunene har selv også ansvar for implementering av løsningene, herunder utforming av nye arbeidsprosesser for å realisere gevinstene.

Kommunene er KOMBITs brukere og daglige samarbeidspartnere. KOMBIT peker på at samarbeidet med kommunene også er viktig når de felleskommunale løsningene skal videreutvikles på mer kontinuerlig basis, og når ny teknologi og digitale konsepter skal testes og rulles ut i kommunene. KOMBIT peker derfor på at det er behov for enda tettere samarbeid med kommunene, og kanskje også nye former for samarbeid. Så lenge selskapet fortsatt benytter markedet for å fremskaffe teknologier, konsepter og ulike tjenester vil heller ikke et slikt tettere samarbeid utfordre dagens eierskapsmodell.

Det er utarbeidet egne bestemmelser om samarbeidsrutinene mellom KOMBIT og kommunene ved tilknytning til KOMBITs IT-løsninger.⁴

Fokus på kommunal involvering i prosjektene

Ifølge KOMBIT foregår prosjektarbeidet i KOMBIT alltid i samarbeid med kommunene. Gjennom blant annet workshops og dialogmøter involveres kommunene til å avklare hvilke mål prosjektenes skal ha og i utformingen av de konkrete løsningene. Kommunale nøkkelpersoner deltar i styrings- og arbeidsgrupper. KOMBIT forsøker også å involvere kommunale beslutningstakere som kan sikre fremdrift og forankring av prosjektene.

Egne kommuneansvarlige

KOMBITs har egne kommuneansvarlige⁵, som skal være bindeledd mellom de enkelte kommunene og KOMBIT. Disse er i løpende dialog med kommunene og formidler kunnskap og innspill både fra KOMBIT til kommunene, og omvendt. Formålet er å sikre at KOMBITs aktiviteter og utviklingsarbeid samsvarer med kommunenes ønsker og behov. De kommuneansvarlige har også faste statusmøter med kommunene.

I tillegg deltar KOMBIT fast på konferanser, workshops mv. hvor kommunene møtes, og der de presenterer de nyeste prosjektene og andre nyheter fra KOMBIT.

3.2.10 Samspillet med leverandørene

KOMBITs forhold til leverandørene er tosidig: På den ene siden forhandler KOMBIT med leverandørene for å få best mulig pris, kvalitet og andre avtalevilkår. Samtidig preges forholdet også av partnerskap, blant annet fordi kontraktene ofte har lange tidshorisonter og et betydelig element av utviklingsarbeid. Partene er avhengige av å ha en kontinuerlig og åpen dialog.

KOMBIT viser til at leverandørene har fordeler av KOMBIT på flere områder. For eksempel kan både danske og internasjonale leverandører nå ut til alle kommunene samlet gjennom KOMBIT. Store aktører kan også enkelt bruke dansk kommunesektor som testmarked for nye løsninger, og mindre bedrifter kan få rask tilgang til et betydelig volum av brukere for å teste gode og innovative ideer.

4

https://www.kombit.dk/sites/default/files/user_upload/documents/KOMBIT/Bestemmelser%20om%20samarbejde%20mellom%20kombit%20og%20kommunerne.pdf

⁵ Oversikt over KOMBITs kommuneansvarlige finnes her: <https://www.kombit.dk/kommuneansvarlige>

KOMBIT ser ut til å legge stor vekt på god dialog med leverandørene og det å fremstå som en profesjonell innkjøper. Blant annet gjennomfører de en rekke møter med leverandørene.

3.2.11 KOMBITs strategi for 2018-2022

I 2018 lanserte KOMBIT sin nye strategi for virksomheten for perioden 2018-2022, «Fundament for fremtiden», eller Strategi 2018+. Strategien reflekterer at man ønsker å tilpasse virksomheten fordi «monopolbruddet» allerede er godt i gang og på grunn av endrede rammebetingelser, slik som hurtigere teknologisk utvikling, og et mer modent leverandørmarked.

KOMBITs ivaretagelse av kommunenes og KLs interesser understrekes i strategien. For eksempel vises det til hvordan strategien må forankres i kommunenes behov:

«Strategi 2018+ er en værdistrategi for kommunerne, ikke en vekststrategi for virksomheten KOMBIT. Strategien er forankret i kommunernes fremtidige behov og er en vurdering af, hvordan KOMBIT bedst bidrager til at løse behovene og skabe verdi i kommunerne og for borgerne. Det er en strategi, der viderefører kommunernes historie, baggrund og udvikling på det digitale område. Den angiver en retning for de kommende år. Samtidig er det forventeligt, at der kan blive behov for justeringer i fremtiden i takt med udviklingen i omverdenen»



Figur 3 KOMBITs strategi for 2018-2022, også omtalt som Strategi 2018+.

Strategidokumentet viser også til hvordan KOMBIT støtter opp om og utfyller KLs rolle på det digitale området:

«KL's interessevaretagelse understøttes af KOMBIT. KL er også på det digitale område kommunernes interesseorganisation, og KOMBIT bidrager med ekspertise og it-løsninger, som styrker til KL's arbejde med udvikling af det kommunale selvstyre.»

Forholdet til leverandørene får også mye plass i strategien. Samtidig som et viktig formål med KOMBIT er å gi kommunene best mulig pris og kvalitet på IT-løsninger, skal selskapet bidra til at det utvikles et attraktivt marked, som kan tiltrekke innovative leverandører fra inn- og utland.

Tre fokusområder

I strategien skriver KOMBIT at de i de kommende årene vil fokusere på tre områder:

1. *Fælleskommunal infrastruktur og løsninger:* Fortsatt tilbud, utvikling og forvaltning av en sikker og effektiv felleskommunal, digital infrastruktur og fagløsninger basert på moderne teknologi. Det igangsatte «monopolbruddet» skal gjennomføres. Dette vil fortsatt være KOMBITs kjerneområde.
2. *Fælleskommunal it-sammenheng:* Innhente og gjennomføre ideer til forbedret digital sammenheng på tvers av infrastruktur, fagløsninger og -områder. Utbyttet av den digitale infrastruktur skal optimeres. Det skal skapes merverdi på grunnlag av investeringene kommunene allerede har gjort.
3. *Fælleskommunal innovation og ny teknologi:* Fasilitere utprøving og modning av nye teknologier, i samarbeid med utvalgte kommuner og leverandører. Erfaringene skal i etterkant deles med de andre kommunene.

Fokusområdene «Fælleskommunal it-sammenheng» og «Fælleskommunal innovation vil løpende utvikles i takt med kommunenes og KLs behov og KOMBITs verdiskapning på områdene.

Virkemidler

I strategien viser KOMBIT til at etterhvert som den innbyrdes vektleggingen av de tre fokusområdene forskyves, vil også den overordnede virkemiddelbruken til KOMBIT utvikles. Noen hovedtrekk vil være:

Forhandlingsmakt, innkjøp og konkurranse

Utgangspunktet er at KOMBIT, med sin rolle som kommunenes felles forhandlings- og innkjøpskapasitet, bidrar til effektiv konkurranse i markedet for kommunale IT-løsninger. KOMBIT går i dialog med markedet og anskaffer løsninger på vegne av kommunene. KOMBIT peker på at det blir viktig å utvide leverandørmarkedet. Som en del av dette må KOMBIT også styrke dialogen med det internasjonale markedet.

Standardisering, kontrakter og kravspesifikasjoner

KOMBIT arbeider også for at barrierene for digitalisering senkes, gjennom standardisering, grensesnitt og kontraktsvilkår. Kommunenes muligheter til å hente digitaliseringsgevinster skal styrkes ved at de i større grad kan lene seg på felles krav til kontrakter, spesifikasjoner av funksjonalitet, data og grensesnitt, felles regelverksforenklingstiltak mv. Dette skal KOMBIT gjøre i samarbeid med kommunene, KL, og i samspill med andre aktører.

Idémotning, utprøving, kunnskaps og utbredelse

KOMBIT mener fasilitering av partnerskap, modning og utprøving ny teknologi i en kommunal kontekst blir sentrale virkemidler i innovasjons- og digitaliseringsarbeidet. Dette kan også gi leverandører bedre muligheter for å komme inn i kommunemarkedet. KOMBIT samler kommuner og leverandører og legger til rette for effektiv utprøving av løsninger. Erfaringene deles deretter med de øvrige kommunene.



Figur 4 KOMBITs Strategi 2018+ fremhever tre strategiske fokusområder og tre virkemiddelområder

Justert forretningsmodell

KOMBITs forretningsmodell bygger i hovedsak på at selskapet har en portefølje med deltagelse fra samtlige kommuner, og at det er lange tilbakebetalingstider. KOMBIT finansierer tilbudene, kravspesifikasjoner mv., og kommunene betaler så tilbake etter avtalte tilbakebetalingsnøkler. Den teknologiske utvikling betyr imidlertid at levetiden til løsningene stadig blir kortere – noe som utfordrer forretningsmodellen. Den vil derfor løpende bli justert og suppleres med andre modeller, i takt med realiseringen av strategien.

KOMBIT peker på at det er viktig at også fremtidige aktiviteter baseres på kommunenes behov, samtidig som det tas høyde for at ikke alle kommunene nødvendigvis ønsker å delta i alle aktivitetene. Det legges derfor opp til en tettere kobling mellom KOMBITs tjenesteleveranser og kommunenes betaling for tjenestene. Dette vil med andre ord bety et større element av brukerbetaling for de kommuner som faktisk høster gevinstene.

3.3 Statens og Kommunernes Indkjøbs Service (SKI)

Statens og Kommunernes Indkjøbs Service A/S (SKI) ble etablert i 1994 som et offentlig eid aksjeselskap. Staten eier 55 prosent av aksjene, mens KL eier resten.

SKIs formål er å effektivisere og profesjonalisere innkjøpene i offentlig sektor. SKI er et non-profit-selskap. Eventuelle overskudd i selskapet skal gå til å utvikle flere og bedre innkjøpsavtaler. SKI dekker områdene varer (biler, forbruksartikler, mv.), tjenesteytelser (reiser, vikartjenester, rådgivning og revisjon, mv.) og IT.

SKI har både forpliktende rammeavtaler og frivillige avtaler. Med tilslutning til en forpliktende avtale, følger også kravet om å bruke den dersom innkjøpsbehovet kan dekkes av avtalens sortiment. Tilslutningen til avtalen skjer før tilbud slik at leverandøren vet bedre hvilket volum de byr på. Normalt vil dette resultere i bedre priser for kundene.

SKI krever en prosentandel av omsetningen på den enkelte avtale for at dekke kostnadene til å sette ut oppdragene og drifte avtalen. SKI omtaler dette som «rabattandelen». SKI viser til at det i praksis er leverandørene som betaler rabattandelen til SKI, mens kundene betaler et årlig abonnement for at kunne bruke avtalene. Rabattandelen er mellom 1 og 3 prosent på avtalene.

Rammeavtalene på IT-området dekker både hardware, software og mer komplekse IT-tjenester, men hvor selve innkjøpsprosessen kan standardiseres. Eksempler på avtaler er:

- IT-driftskapasitet
- PCer
- Servere og lagring
- It-konsulenter
- Standardprogramvare

En oversikt over SKIs rammeavtaler på IT- og teleområdet er å finne her:

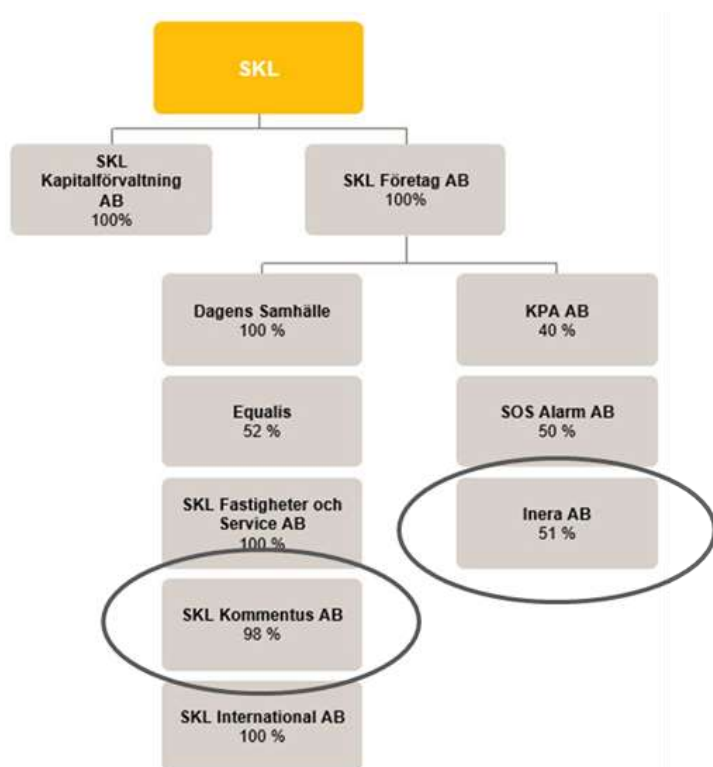
https://www.ski.dk/Viden/Documents/Vejviser_It%20og%20tele.pdf

4 Sverige

4.1 Overordnet om selskapsstrukturen

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) eier samtlige aksjer i SKL Företag AB. Selskapet er morselskap til flere datter- og interesseselskap i SKL Företag-konsernet. Figur 5 nedenfor viser selskapene i konsernet, samt eierandelene som SKL har.

Innen dette konsernet samarbeider og utfyller SKL og selskapene Inera AB og SKL Kommentus AB hverandre i digitaliseringen av svenske kommuner og regioner (de svenske landstingene omtales fra 1. januar 2019 som regioner). SKL ivaretar blant annet interessepolitikken på området og har dialog med staten på vegne av kommunene og regionene, mens SKL Kommentus inngår IKT-rammeavtaler som kommunene og regionene kan benytte ved innkjøp. Inera skal stå for IT-fellesløsninger.



Figur 5 Oversikt over selskapene i SKL Företag. SKL Kommentus og Inera er markerte. Prosentandelene angir SKLs eierandeler i selskapene.

SKL vektlegger at samarbeidet mellom SKL, Kommentus og Inera skal gi stor nytte for medlemmene, og jobber kontinuerlig for å bedre dette. Et tiltak for bedre samordning mellom SKL og de to selskapene er etableringen av en enhet som ivaretar en felles sorterings- og forberedelsesprosess. Denne tar stilling til behov, forslag og ideer om utvikling av tjenester eller andre digitale løsninger som fremmes av ett av selskapene, eller av kommuner, regioner, leverandører eller markedsaktører. Styret i denne enheten består av medlemmer fra SKL og de to

selskapene. SKL har dessuten et felles samarbeidsråd under oppbygning, med ressurser fra de tre organisasjonene og under ledelse av SKL. Dette rådet vil forberede saker til styret, håndtere og forberede innmeldte behov og forespørsler, og fordele ansvar for oppfølging av ideer og initiativ. Samarbeidsrådet vil også være ansvarlig for å vedlikeholde og kommunisere en oversikt over alle igangsatte tiltak, og støtteverktøy og tjenester som allerede tilbys til medlemmene.

I følge SKL utvikler eller drifter SKL, Inera og SKL Kommentus til sammen om lag 125 digitale støtteverktøy og tjenester for kommune og regionene.⁶

Nedenfor omtaler vi først Inera nærmere, før vi ser på SKL Kommentus.

4.2 Inera

Inera ble etablert i 1999 av de svenske landstingene, først under navnet Infomedica. Selskapet eies i dag av SKL Företag og de svenske regionene og kommunene. Selskapet koordinerer, utvikler og forvalter digitale løsninger i samarbeid med eieren. Det skal også bidra med kompetanse og verktøy som støtter utviklingen av regioner og kommuner gjennom digitalisering.

Selskapet har omkring 320 ansatte. I tillegg har det 50-100 innleide konsulenter, som for eksempel prosjektledere og IT-arkitekter. Selskapet er lokalisert i Stockholm, Karlstad og Lund. Selskapet har en omsetning på om lag 900 mill. svenske kroner.

Ved etableringen fikk selskapet i oppdrag å koordinere det felles e-helsearbeidet, som er regionenes ansvarsområde. Inera har etterhvert fått ansvar for om lag 40 IT-tjenester og prosjekter innen helse- og omsorgssektoren. Inera har også ansvar for den tekniske infrastrukturen og arkitektur som var fundamentet for de nasjonale e-helsetjenestene.

SKL Företag fikk aksjemajoriteten i Inera i mars 2017. Samtidig ble kommunene invitert til å bli eiere i selskapet. Fra da ble Ineras oppdrag utvidet til å omfatte også digitalisering i kommunene. Hensikt med kommunenes inntreden i selskapet var blant annet at kommunene skal kunne bruke digitale tjenester og infrastruktur som Inera har utviklet siden selskapet ble etablert i 1999. Som eiere kan kommunene bruke Ineras tjenester uten forutgående anskaffelse. Utgangspunktet var at mye av det som Inera har utviklet for landstingene skulle kunne gjenbrukes av kommunene. For eksempel skulle løsningene for timebestilling via web som ble utviklet for omsorgstjenesten kunne brukes også av kommunale virksomheter. Gjennom SKL og kommunenes eierskap ønsket man å øke digitaliseringstakten i kommunene ved bruk av Ineras kompetanse og et utvidet tjenestetilbud.

Om lag 35 digitale tjenester drives i dag i regi av Inera, blant annet *1177 Vårdguiden*, *Nasjonell patientöversikt* og *Journalen*. Noen av tjenestene er for innbyggerne, mens andre er for ansatte i helse- og omsorgssektoren. Nesten hele porteføljen er fortsatt knytte til e-helse, og om lag 95 prosent av selskapets inntekter kommer av denne grunnen fortsatt fra regionene. Planen er imidlertid at tjenestene skal tilpasses kommunenes behov. Kun en av tjenestene er obligatorisk for kommunene å bruke.⁷

Inera har også noen private kunder. Dette er typisk private leverandører innen helse mv., som leverer tjenester på vegne av det offentlige. Imidlertid kan maksimalt 20 prosent av tjenestene leveres til private, uten å komme på kant med bestemmelsene om egenregi i anskaffelsesregelverket både i EU og i Norge.

6

<https://skl.se/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/ledaochstyradigitalisering/samarbetetinomskllkoncernen/befintligtstodochtjanster.14471.html>

⁷ Dette gjelder tjenesten *Pascal*, som er en webapplikasjon for helsepersonell, hovedsakelig for rekvirering av medisiner.

I de årene Inera har koordinert regionenes e-helsearbeide har selskapet utarbeidet veiledninger og retningslinjer til støtte i digitaliseringsarbeidet. Selskapet arbeider nå for at kommunene skal få tilsvarende støtte i sitt digitaliseringsarbeid på alle kommunale sektorer. Bistanden dekker flere områder, for eksempel ved utarbeidelse av strategiske analyser, handlingsplaner, mv. for regioner og kommuner, interoperabilitet og standarder, arkitektur, informasjonssikkerhet, juridisk bistand og kvalitetssikring og kravbibliotek for anskaffelser.

Inera er først og fremst en innkjøpsorganisasjon og ikke en virksomhet som utvikler løsningene sine selv. Selskapet har derfor sin hovedtyngde av kompetanse innen innkjøp. Selskapet arbeider også med arkitekturrammeverk, kravspesifikasjoner, juridiske problemstillinger, mv. Det er også verdt å merke seg at selskapet har en stor redaksjon, som produserer innhold til flere av tjenestene.

4.2.1 Eierskap og styring av Inera

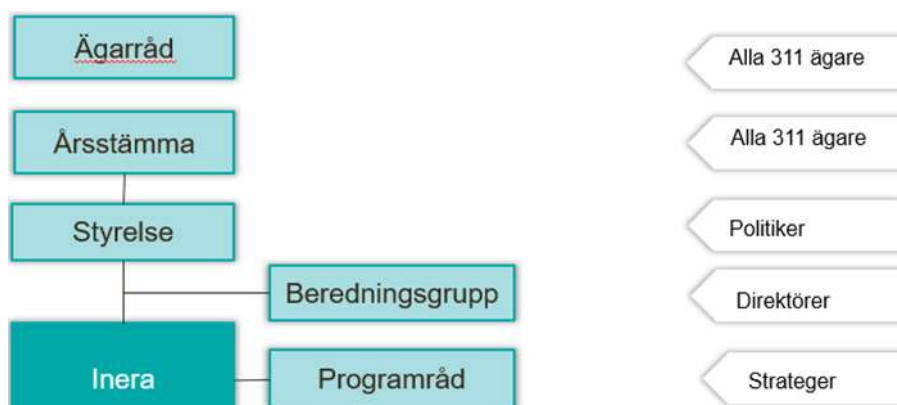
SKL Företag eier 51 prosent av aksjene i Inera. Det resterende eies av kommunene og regionene. Regionene har fem aksjer hver, og kommunene har fått kjøpe fem aksjer hver. 287 av 290 kommuner er nå eiere i selskapet. Alle kommuner eier like mange aksjer hver. SKL Företag har aksjemajoritet i Inera, men når det kommer til styring av selskapet, er Inera et såkalt «intressebolag». Det vil si at Sveriges regioner og kommuner som har beslutningsmajoritet. SKL skal være en passiv hovedeier, som ikke skal styre prioriteringene i selskapet; dette skal kommunene og regionene gjøre.

Ved at kommunene er eiere i selskapet betraktes Inera som et kommunalt selskap. Det gjør at gjør at kommunene kan kjøpe direkte fra selskapet, i henhold til egenregi-bestemmelsene i den svenske loven om offentlig anskaffelser. For bruk av disse bestemmelsene kreves det at regionene og kommunene har dominerende innflytelse over selskapets virksomhetsplan og budsjett. Dette har de gjennom det årlige «ägarrådet» (eierrådet) der det fattes beslutning om dette. I «årsstämman» (generalforsamlingen) fattes de formelle vedtakene.

[Aksjeeieravtalen](#) regulerer forholdet mellom de ulike eierne, mens [eierdirektivet](#) beskriver roller og prinsipper. I tillegg styres Inera gjennom formelle fora:

- ▶ Ägarrådet, der alle eierne er representert, dvs. de 21 regionene og 290 kommunene.
- ▶ Årsstämman, der også alle eierne er representert.
- ▶ Styret, bestående av seks politikere fra regionene, seks fra kommuner og tre representanter fra SKL Företag.
- ▶ Styrets «beredningsgrupp», som blant annet har til oppgave å forberede saker for og rapportere til styret. Beredningsgruppen er et tjenestemannsorgan som består av regiondirektører, helse- og omsorgsdirektører og kommunedirektører.
- ▶ Programrådet har 50 representanter (it-sjefer og -strateger, mv.) fra regionene, kommunene og SKL. Dette er Ineras kanal for forankring, dialog og samvirke med kommunene og regionene om det felles digitaliseringsarbeidet. Programrådet bidrar i arbeidet med de årlige virksomhetsplanene og har også en viktig rolle i prosessene der ideer og utviklingsforslag arbeides frem.

Figur 6 nedenfor viser styringsmodellen for selskapet.



Figur 6 Styringsmodellen for Inera.

I vårt intervju med Inera blir det pekt på at en fordel med styringsmodellen er det nære samarbeidet med eierne. Eierne får innsyn i Ineras virksomhet, og Inera får klarhet i om det faktisk er behov for det Inera utvikler. Det pekes samtidig på at ulempen er at modellen leder til mye administrasjon, detaljstyring og langsomme prosesser.

4.2.2 Ineras samarbeid med andre aktører

Inera samarbeider med både myndigheter og næringsliv. I følge selskapet skal det skape arenaer for alle aktørene i det offentlig finansierte markedet. Dette skal skje ved å koordinere og analysere behov og bidra til ideer og gode eksempler.

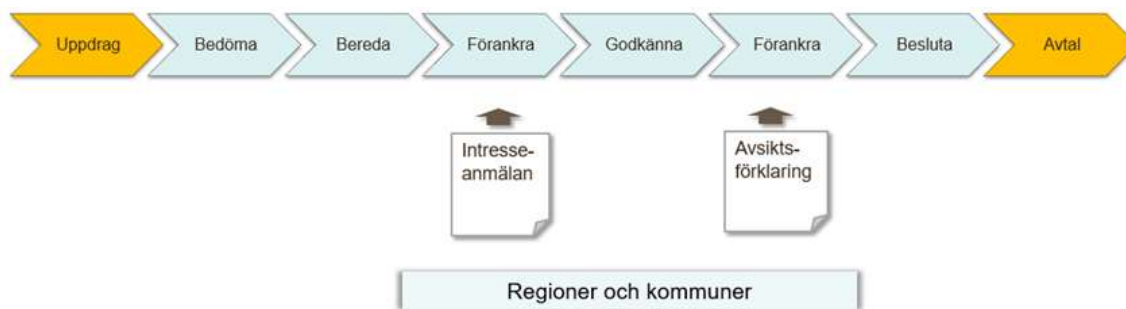
Inera fokuserer primært på å håndtere komplekse problemer som andre parter synes det er vanskelig å løse, men som samtidig gir forretningsmuligheter. Det kan for eksempel være komplekse utviklingsinitiativer innen infrastruktur, som for eksempel sikker digital kommunikasjon og identitet og tilgang. I følge selskapets nettsider skal Inera ikke utvikle og tilby det markedsaktører kan tilby eller utvikle, for eksempel utvikling av apper.

Samarbeid med kommunene og regionene

Det er et nært samarbeid med eierne. Fremfor alt er programrådet en svært viktig samarbeidspart.

Kommunene og regionene sikres innflytelse på selskapet og selskapets tjenestetilbud gjennom programrådet og selskapets behovsprosess. Alle strategiske spørsmål, prioriteringer og virksomhetsplaner blir forankret med programrådet. Nye initiativ går gjennom prosessen som vises i figur 7 nedenfor.

Når nye tjenester/løsninger vurderes, sender Inera ut en forespørsel om «intresseanmälan» (interesseanmeldelse) til alle regionene og kommunene. Dette er nærmest som en markedsundersøkelse basert på en grov beskrivelse av løsningen. Dersom det er tilstrekkelig mange som melder sin interesse til å få finansiert løsningen, går tiltaket videre i prosessen. Terskelen bruker her være at andelen som svarer ja skal tilsvare minst seksti prosent av befolkningen. Deretter utarbeider man en mer grundig prosjektbeskrivelse og setter opp pris for fire år fremover. Det sendes så ut en «avsiktsforklaring» (intensjonsavtale) som er som avtale som interesserte region- eller kommunedirektøren skal skrive under på. Etter dette går initiativet til formell beslutning og gjennomføring.



Figur 7 Proses fra oppdrag til avtale om nye løsninger og tjenester.

Samarbeid med leverandørene

Inera kjøper utvikling, forvaltning og drift fra private leverandører. De selger også enkelte tjenester til leverandører. I intervju blir det opplyst at leverandører kan oppfatte Inera som byråkratisk og omstendelig.

Ifølge Ineras nettsider er det økende interesse fra leverandører som ønsker å levere egne løsninger til Ineras kunder. Ifølge Inera vil selskapet stimulere markedet til å levere sluttbrukerapplikasjoner til regionenes og kommunenes virksomhetssystemer. Hensikten er å øke brukervennligheten og utnytte innovasjonskraften i markedet.

Samarbeidet med staten

Inera leverer også tjenester til statlige myndigheter. Det har flere ganger hendt at det har kommet oppdrag fra statlige myndigheter, først og fremst på Socialdepartementets ansvarsområde. Også ved forespørsler fra staten om nye tjenester og løsninger har Inera et krav om at det leveres en «avsiktsforklaring» fra regionene og kommunene. Det er altså eierne som beslutter om løsningen skal prioriteres, ikke minst fordi det er disse som må bære kostnadene ved drift og forvaltning.

Ifølge informant har staten vært mindre interessert å få utviklet underliggende infrastruktur. De har ønsket tjenester som har vært synlige for innbyggerne. Det har også vært en utfordring at statlige myndigheter har vært usikre på om de har kunnet kjøpe tjenester og løsninger fra Inera. Ifølge informanten skal SKL nå ha avklart dette juridisk, og at det er greit.

4.2.3 Finansieringsmodell

Tidligere betalte eierne en fast avgift til Inera hvert år. I 2015 ble det innført en tjenestebasert finansieringsmodell, slik at Inera får inntekter fra de tjenestene de leverer og ikke en fast størrelse.

Brukerne betaler for de tjenestene de anvender. Mange tjenester finansieres «solidarisk», mens det ellers er angitt ulike priser for bruk. Prislisten er tilgjengelig på <https://www.inera.se/kundservice/priser/>

Ut fra Ineras perspektiv er en fordel med dagens modell at inntektene øker når eierne og kundene kjøper flere tjenester, og at Inera dermed får bedre kostnadsdekning. Midlene må imidlertid gå til de leveransene som eierne har bestilt. Det gjør at selskapet har liten handlingsfrihet. I intervju blir det vist til at Inera ikke kan ta stor økonomisk risiko på vegne av eierne, ettersom selskapet ikke har særlig egenkapital. Mye av midlene selskapene rår over må også gå til drift og forvaltning av eksisterende løsninger, og det er derfor svært begrensende midler til å utvikle nye løsninger.

4.2.4 Bruken av Ineras løsninger

De fleste av tjenestene/løsningene fra Inera er frivillige å bruke for kommunene og regionene. Det er først og fremst regionene og kommunene selv som arbeider for å øke bruken og hente ut gevinster. Regionene og kommunene har egne forvaltere av Ineras tjenester, deltar i nettverk og fora osv.

Som nevnt er mye av det Inera leverer fortsatt rettet mot regionene, og løsningsporteføljen domineres fortsatt av e-helse-løsninger. Kommunene er fortsatt en liten bruker av Ineras tjenester. I følge en informant er det mulig at kommunene fortsatt venter på «bevis» på at Inera kan levere noe som er nyttig for kommunene. Dersom Inera gjør dette, kan kommunenes betalingsvillighet for løsninger fra Inera øke.

4.2.5 Juridiske utfordringer

SKL har grundig utredet eierforholdene og selskapsstrukturen til Inera for at virksomheten skal være i henhold til den svenske loven om offentlige anskaffelser og at egenregi-bestemmelsene tilfredsstilles. SKL har også fått bistand fra et større svensk advokatfirma til denne vurderingen.

For noen år siden hadde Inera dialog med Swedish Medtech som hadde klaget på at Inera kom med løsninger som allerede var på markedet. Inera rettet opp dette, og har nå ifølge dem selv et godt samarbeid med organisasjonen. Andre eksempler på utfordringer med leverandørmarkedet rapporteres det ikke om.

4.2.6 Ineras egne vurderinger

I intervju pekes det på at digitaliseringen av kommunene og regionene i Sverige kan ta lang tid på grunn av generelt liten endringsvilje, og av og til mangel på kompetanse. Inera mener også regionene og kommunene investerer alt for lite i digitalisering.

Inera har lang erfaring med digitalisering i regionene, men har ifølge dem selv ikke kommet særlig langt med å påvirke digitaliseringen av kommunene. De mener både regionene og kommunene må slippe opp på en del krav og være villige til å gjøre flere kompromisser. Videre må man unngå «not invented here»-syndromet for å få til samarbeid og felles investeringer i digitalisering. Våre informanter peker på at det vil være en lang vei og store utfordringer med å digitalisere kommunene, som er svært mange (290) og til dels svært små organisasjoner med liten kompetanse og få ressurser. Det er nødvendig med samarbeid og god koordinering, og gode eksempler og løsninger må deles.

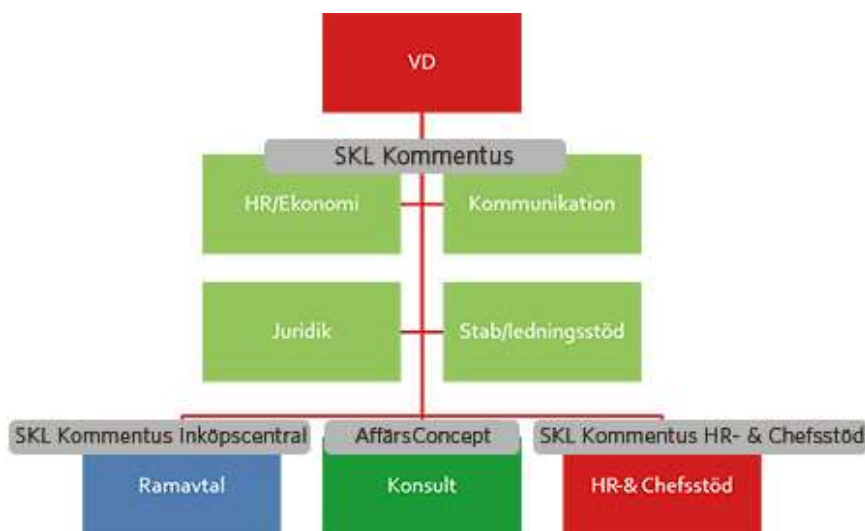
4.3 SKL Kommentus

SKL Kommentus eies av SKL Företag og et flertall av Sveriges kommuner. Selskapet er lokalisert i Stockholm, Gøteborg og Malmø, og har om lag 160 ansatte. Det er i hovedsak rettet inn mot offentlige innkjøp og inngår og forvalter rammeavtaler på vegne av kommuner og regioner. Det tilbyr også HR-tjenester.

SKL Kommentus er organisert som et konsern, med et morselskap og tre datterselskap:

- **SKL Kommentus Inköpscentral**, som er en nasjonal innkjøpssentral
- **AffärsConcept**, som er et konsulentselskap som tilbyr tjenester og kompetanse innenfor offentlig anskaffelser
- **SKL Kommentus HR- og Chefsstöd**, som tilbyr digitale HR-tjenester, avtaler, bøker og kurs innenfor strategisk HR

Styrene i selskapene består av representanter fra SKL, kommunene og regionene.



Figur 8 Organisasjonsstruktur for SKL Kommentus. SKL Kommentus Inköpscentral inngår og forvalter rammeavtaler for svenske kommuner og regioner, herunder på digitaliseringsområdet. Kilde: sklkommentus.se

4.3.1 SKL Kommentus Inköpscentral

SKL Kommentus Inköpscentral AB (SKI) ble etablert i 2011. SKI inngår og forvalter en bred portefølje av rammeavtaler og etablerer dynamiske innkjøpsordninger. Hensikten er å forenkle tilbudet til offentlig sektor av varer og tjenester. SKI har om lag 70 ansatte.

En innkjøpssentral leverer sentraliserte anskaffelsestjenester. Innkjøpssentraler er underlagt særskilte bestemmelser i den svenske lov om offentlige anskaffelser (LOU). Offentlige virksomheter kan anskaffe varer og tjenester ved hjelp av slike sentraler gjennom:

- kontrakter som er blitt inngått gjennom innkjøpssentralen
- gjennom en dynamisk innkjøpsordning som drives av sentralen, eller
- gjennom rammeavtaler inngått av sentralen.

Alt overskudd fra SKL Kommentus Inköpscentral skal reinvesteres i virksomheten. SKI har hittil investert i videreutvikling av virksomheten, bedre service omkring rammeavtalene og mer lokalt og regionalt nærvær.

Vurdering og prioriteringer av hvilke rammeavtaler SKI skal etablere, gjøres i hovedsak utfra selskapets kategoristyring, kommunenes behov, markedsvurderinger, mv. Det er altså ikke slik at SKL styrer dette. På digitaliseringsområdet har SKL Kommentus inngått rammeavtaler om kjøp av for eksempel datamaskiner, programvare, telefoner, videokonferansesystem og konsulenttjenester.⁸

For eksempel skal rammeavtalen for konsulenttjenester (IT-konsulttjänster 2016) dekke en stor del av kommunenes og regionenes behov for ekstern IT-kompetanse. Rammeavtalen kan brukes til

⁸ SKL Kommentus Inköpscentrals rammeavtaler innenfor digitalisering er tilgjengelig her: <https://www.sklkommentus.se/landningssidor/vara-digitala-tjanster/Ramavtal-och-upphandling-inom-digitalisering/>

avrop på enkeltressurser, men også for leveranser av komplette prosjekter. Avtalen dekker konsulenttjenester innenfor sju kompetanseområder, som virksomhetsutvikling og strategi, arkitektur og informasjonssikkerhet. Rammeavtalen er oppdelt i sju geografiske områder. I hvert område finnes opp til åtte leverandører innenfor avtalen.

Eksempel: SKL Kommentus' rammeavtale E-arkiv 2016

Avtalen omfatter løsninger og tjenester som skal gjøre det lettere å implementere, forvalte og utvikle e-arkiv i virksomheten. Avtalen skal gjøre det enklere å anskaffe et komplekst IT-system stedet for å gjøre egne innkjøp. Rammeavtalen E-arkiv 2016 omfatter:

Anbudsområde 1: anskaffelsestjenester

Anbudsområde 1 omfatter konsulenttjenester for å hjelpe virksomheten med å anskaffe e-arkiv, uavhengig av om dette gjøres gjennom avrop gjennom rammeavtalen eller gjennom egen anskaffelse.

Anbudsområde 2: e-arkivløsning med tilhørende tjenester

Anbudsområde 2 er det mest omfattende tilbudsområdet og har som mål å gi oppdragsgivere de funksjonene for e-arkivering, konsulenttjenester for implementering, driftstjenester, mv. som trengs for å arkivere digital virksomhetsinformasjon.

Anbudsområde 3: e-arkivtjenester

Anbudsområde 3 har som mål å hjelpe oppdragsgivere som allerede har et e-arkiv til å kjøpe konsulenttjenester og tekniske funksjoner knyttet til elektronisk arkivering. Anbudsområdet omfatter blant annet konsulenttjenester og tekniske komponenter for å klassifisere informasjon samt uttrekk av informasjon fra virksomhetssystem og overføring til e-arkiv.

5 Oppsummering og læring

5.1 Innledning

Vi trekker her noen lærdommer for Norge fra erfaringene Danmark og Sverige har hatt med kommunalt felleseide selskaper med ansvar for IT-utvikling og -anskaffelser.

Det generelle inntrykket er at erfaringene med KOMBIT i Danmark hittil i hovedsak har vært positive. Man har klart å samle kommunene om noen sentrale løsninger, det er skapt et fungerende leverandørmarked til kommunesektoren, og man har lyktes med å bryte opp det tidligere monopolet som selskapet KMD hadde i kommunemarkedet. KOMBIT har imidlertid et spesielt utgangspunkt, med sin betydelige kapitaltilgang allerede fra etableringen.

I Sverige har Inera levert IT-løsninger og tjenester til regionene i mange år. Selskapet har fått på plass en rekke løsninger og tjenester for regionene. Inera har imidlertid levert tjenester til kommunesektoren i såpass kort tid at det er for tidlig å konkludere med om de lykkes eller ikke. Foreløpig kan det se ut til at det er utfordrende for Inera å komme opp med løsninger til kommunesektoren.

Både KOMBIT (med sin tilgang på kapital) og Inera (ensidig fokus på regionenes ehelse-løsninger) har et utgangspunkt som gjør at erfaringene med disse konstruksjonene ikke nødvendigvis er direkte overførbare til Norge.

Når det gjelder de ordinære innkjøpsordningene som er etablert gjennom innkjøpssentralene SKI (Danmark) og SKL Kommentus (Sverige), med ansvar for å inngå blant annet rammeavtaler på IT-utstyr og standardløsninger, er det mye som tyder på at mulighetene for å lykkes er gode. Erfaringene her bør være overførbare til norske forhold. Gjennom stortingsmeldingen om offentlige anskaffelser er det for øvrig tatt initiativ til en utredning som skal se nærmere på mulighetene til å samordne henholdsvis kommunale og fylkeskommunale innkjøp.

5.2 Er erfaringene fra Danmark og Sverige overførbare til Norge?

Flere av erfaringene fra Danmark og Sverige er antagelig overførbare til Norge, blant annet at det å samle kommunenes innkjøpsmakt kan bidra til å senke prisene og heve kvaliteten. Det er likevel viktige forhold som gjør at mye av erfaringene neppe er direkte overførbare til Norge. Her trekker vi kort frem noen av disse forholdene.

Ulike tradisjoner for sentral styring av kommunene

I Danmark er det en sterkere sentral styring av kommunene enn i både Norge og Sverige. Danmark har også færre og større kommuner enn Norge. Dette har trolig gjort det enklere å få på plass felleskommunale løsninger i Danmark enn i Sverige og Norge. For eksempel har KL besluttet at enkelte løsninger som KOMBIT har anskaffet skal være obligatoriske for kommunene å bruke. Med det kommunale selvstyret slik det er regulert gjennom kommuneloven, har det hittil vært mer krevende å få til slike vedtak i Norge og Sverige enn det har vært i Danmark. Samstyringsmodellen innen kommunesektoren, sett i sammenheng med etablering av regionale digitaliseringsnettverk og et forsterket mandat til KS innen digitalisering – slik det nå utredes, vil imidlertid kunne bidra til å styrke samordningsarbeidet innen digitalisering i Norge.

Ulikheter i digital modenhet blant medlemmene

En av forutsetningene for effektivitet og samarbeid i digitaliseringsarbeidet er digital modenhet og kompetanse på etterspørselssiden. Mye tyder på at den digitale modenheten i danske kommuner

jevnt over er større enn i Sverige og Norge. En viktig årsak til dette er naturligvis at de danske kommunene er adskillig større i folketall og ressurser.

En av våre informanter viser til at det i Sverige kan være svært utfordrende å finne ut hvilke løsninger og tjenester kommunene reelt har behov for, og at det er mange og sprikende synspunkter om dette. Dermed blir det vanskelig for en aktør som Inera å vite hva de skal prioritere, eller få klarhet i dette gjennom governancemodellen.

Ulike historikk med felleseide selskaper innenfor digitalisering

Danmark har hatt et felleseid selskap med ansvar for kommunal IT siden 1972, da Kommunedata A/S ble etablert. Etableringen av KOMBIT i 2009 kom fra erkjennelsen om at man måtte løsrive seg fra monopolet som KMD inntil da hadde. Danmark hadde allerede da lang erfaring med Kommunale fellesløsninger innen IT. Inera i Sverige har levert IT-løsninger innen helse- og omsorgssektoren til regionene i ca. 20 år.

Det kan ta langt tid å få felleseide selskaper med oppgaver som KOMBIT og Inera til å fungere etter formålet når det er mange kommuner med stor grad av selvråderett. Det vil uansett fordre en god og effektiv samstyringsmodell. I Sverige er Inera fortsatt helt i startfasen når det gjelder arbeidet med digitalisering av kommunesektoren, og det er fortsatt få fellesløsninger for de svenske kommunene.

I Norge er det de siste årene etablert flere fellesløsninger, både for fylkeskommuner og kommuner, og flere løsninger er under utvikling. Flere løsninger er etablert og eiet av KS. Disse vil det være naturlig å vurdere å legge til et felleseid selskap. I tillegg har fylkeskommunene etablert et eget selskap – Vigo – for fellestjenester innen skole. Det vurderes nå også hvordan fylkene skal organisere IKT-arbeidet for felles veiadministrasjon for riks- og fylkesveier.

KOMBIT hadde en betydelig kapital fra etableringen

At KL skjøtt inn mye egenkapital i KOMBIT fra etableringen⁹ har gjort at selskapet har hatt mulighet til å investere og ta risiko på vegne av kommune. Til sammen siden etableringen av KOMBIT har KL skutt inn i alt 1 422 millioner danske kroner. I intervju pekes det på at dette også har gitt selskapet «arbeidsro», noe som kan ses på som finansiell forutsigbarhet og mulighet til å planlegge med en lang tidshorison. I Sverige viser man til at Inera ikke har hatt samme tilgang til kapital som KOMBIT, og at det gjør det vanskeligere for Inera å ligge i forkant, utvikle infrastruktur og arkitektur, og ta risiko i anskaffelsen av løsninger enn det har vært for KOMBIT. Dersom et tilsvarende norsk selskap ikke sikres tilstrekkelig midler til finansiering av sine investeringer, vil det også være tilsvarende vanskelig å innta samme rolle som KOMBIT. Det bør utredes om DigiFin-kapitalen kan sees i sammenheng med en eventuell selskapsetablering i Norge.

Regionene har fortsatt sterkest påvirkning på prioriteringene i Inera

Inera har lenge levert tjenester og løsninger til landstingene og regionene. På den ene siden betyr dette at man har hatt et veletablert selskap og erfaringer å bygge på når man nå har skullet ta fatt på arbeidet med å utvikle løsninger og tjenester for kommunene. Samtidig gjør imidlertid regionenes fortsatt sterke eierskap til Inera at kommunene ikke nødvendigvis prioriteres når det skal utvikles nye løsninger. Dette er en interessekonflikt men som antagelig ikke vil være like sterk i Norge siden fylkeskommunene her ikke har dette «forspranget». Dermed kan forutsetningene for å lykkes med å få til løsninger og tjenester til norske kommuner være bedre enn for Inera i Sverige.

De norske reglene om offentlige anskaffelser tilsvarer i stor grad de danske og svenske

Etter det vi har informasjon om, har det vært få eller ingen juridiske konflikter av betydning knyttet til aktivitetene til de felleseide selskapene i Danmark og Sverige. Organiseringen av selskapene er uproblematisk med hensyn til reglene om offentlige anskaffelser. Anskaffelsesregelverket har til formål å fremme effektiv bruk av samfunnets ressurser, og å sikre at offentlige anskaffelser skjer på en samfunnstjenlig måte. De norske reglene om offentlige anskaffelser tilsvarer i stor grad de danske og svenske reglene på området. Etter det vi kan se, vil ikke regelverket gi hindringer for en eventuell etablering av et eller flere felleseide selskaper for digitalisering av kommunal sektor i Norge, dersom dette gjøres etter mønster av for eksempel KOMBIT eller Inera.

5.3 Potensielle gevinster av å etablere felleseide selskaper for IT-utvikling og anskaffelser

Ut fra erfaringene fra Danmark og Sverige, ser vi her på noen potensielle gevinster av felleseide selskaper for kommunene for IT-utvikling og -anskaffelser.

Felleseide selskap gir større innkjøpsmakt

Felleseide selskaper som står for felles anskaffelser for kommunene kan gi lavere anskaffelsespriser, bedre kvalitet på løsningene og lavere utviklings- og administrasjonskostnader. Felles anskaffelser vil også bidra til et større, felles kommunemarked for leverandørene. Dette kan gjøre kommunemarkedet mer attraktivt, også for store internasjonale leverandører – og slik gavne kommunene.

I Danmark peker KOMBIT på at med en samlet befolkning på størrelse med for eksempel Hamburg, er markedet for IT til de danske kommunene begrenset. Kommunene vinner derfor på å samle sine innkjøp og bedre utnytte markedsmakten. Et samlet kommunemarked kan også gjøre det mer attraktivt for de beste leverandørene, også på tvers av landene. Leverandørene får på den annen side mulighet til å vise frem suksesser fra et krevende dansk marked, i andre land. Samtidig kan kommunene unngå monopolendenser og alt for dominerende leverandører. KOMBIT viser til at en rekke nye leverandører har kommet inn i det danske markedet de siste årene.

Profesjonalisering av digitaliseringinnsatsen

Felleseide selskaper vil ha et større samlet kompetansemiljø og mer ressurser enn det de fleste kommuner kan ha mulighet til å bygge opp. Slike selskaper har derfor bedre forutsetninger for å være pådrivere og koordinere arbeidet med å spesifisere og utvikle gode digitale tjenester på tvers av kommuner. Selskapene kan også ha som oppgave å videreutvikle felleskommunal arkitektur, standarder og annet rammeverk.

Utviklingsarbeidet og arbeidet med IT-anskaffelser kan profesjonaliseres når virksomheten har nettopp dette som sin kjernevirksomhet. For eksempel legger KOMBIT stor vekt på å være et profesjonelt prosjekthus, som baserer sitt arbeid på beste praksis-metoder. Også modellen med innkjøpsentraler vil innebære at det etableres kapasitet og kompetanse til å bygge opp et anskaffelsesfaglig miljø og profesjonalisere innkjøpene.

Samtidig vil etablering av fellesselskap også bety at kommuner kan allokere kapasitet bort fra enkelte aktiviteter, som teknisk utvikling av løsninger og anskaffelser, og over til implementering og innføring av fellessystemer, og til arbeid med å utvikle mer effektive arbeidsprosesser og til porteføljestyling, oppfølging og realisering av gevinster. Etablering av IT-fellesselskap kan dermed gi kommunene mulighet til å videreutvikle og spisse sin kompetanse på digitaliseringsområdet.

5.4 Det å etablere felleseide selskap er ikke tilstrekkelig

Erfaringene fra Sverige og Danmark gir grunn til å hevde at det å opprette felleseide selskap i seg selv ikke er tilstrekkelig for å få til bedre samordning, flere fellesløsninger i kommunesektoren og fortgang i digitaliseringsarbeidet.

Som vi har argumentert for kan det ta lang tid å utvikle og etablere en tilstrekkelig god posisjon for et felleseid selskap med ansvar for felleskommunale IT-løsninger. Inera har eksistert i 20 år, og KOMBIT har eksistert i 10 år. Uansett vil fortsatt det meste av digitaliseringsarbeidet måtte skje i den enkelte kommune eller region. Inera og KOMBIT utvikler og forvalter noen titalls løsninger, mens en typisk kommune kan ha et par hundre ulike løsninger og systemer. Digitaliseringen av kommunesektoren vil fortsatt kreve betydelige ressurser og kompetanse i kommuner og fylkeskommuner. For mange små kommuner er det ikke gitt at de har dette.

En viktig utfordring med nasjonale strukturer som Inera og KOMBIT er at avstanden til kundene blir for stor. Blant annet fordi beslutningsprosessene og styringsmodellene gjerne kan bli kompliserte, vil store, felleseide selskaper fort bli oppfattet som langsomme og byråkratiske av de kundene som skal benytte deres tjenester. I tillegg vil den geografiske avstanden bety noe. En dansk informant uttaler følgende: «Jeg ser KOMBIT som et nytt stort monopol – alt for langt væk fra brukerne og implementeringen.»

Erfaringene i våre nordiske naboland tilsier at lokale og regionale IT-samarbeid på flere måter vil være et fornuftig supplement til landsdekkende selskapskonstruksjoner. Dette bør også være et utgangspunkt i Norge. Her eksisterer allerede mange regionale digitaliseringsarbeid, og som ønsker å støtte opp under en felles, nasjonal utvikling av kommunesektoren. De nasjonale aktørene må ta en samordningsrolle i denne sammenheng. I Danmark holder KOMBITs Videnscenter en løpende oppdatert oversikt over felleskommunale IT-samarbeid i Danmark.¹⁰

5.5 Forutsetningene for å lykkes med felleseide selskap som verktøy for digitalisering

Vår gjennomgang av eksisterende skriftlig materiale og de intervjuer vi har gjennomført kan vi peke på det vi mener peker seg ut som viktige forutsetninger for å lykkes med en eventuell etablering av ett eller flere kommunalt felleseide selskaper for IT-utvikling og -anskaffelser i Norge.

Hensiktsmessig organisering, tydelig mandat og klar ansvarsdeling

Det vil være krevende å få til en god samordning og et tilstrekkelig tempo i digitaliseringen av kommunesektoren. Det er en rekke virkemidler som skal forvaltes og oppgaver som må ivaretas, for eksempel:

- ivareta politiske interesser overfor staten, for eksempel mht. rammebetingelser, at man i utvikling av felleskomponentene tar hensyn til kommunesektorens behov, bredbåndsutbygging i distriktene, mv.
- påvirke slik at lover og forskrifter blir mer digitaliseringsvennlige
- beslutte hvilke sektorer og felleskommunale IT-løsninger som skal prioriteres
- forvalte og videreutvikle grunnleggende IT-arkitektur i kommunal sektor
- utvikle, planlegge og anskaffe nye fellesløsninger
- anskaffe standardsystemer, -løsninger og tjenester i markedet
- drifte, vedlikehold og videreutvikle eksisterende fellesløsninger

¹⁰

https://www.kombit.dk/sites/default/files/user_upload/documents/Videnscenter/F%C3%A6lleskommunale%20it%20samarbejder%20oversigt%2012.11.2018.pdf

- utarbeide og forvalte kravspesifikasjoner, maler, standardkontrakter mv. som kommuner kan benytte som anbudsgrunnlag ved innkjøp av egne løsninger
- utarbeide og forvalte prosessverktøy, veiledere etc.

De ulike oppgavene vil kunne kreve ulike typer virksomheter. Det kan med andre ord være snakk om å etablere flere selskaper. Det kan for eksempel etableres en innkjøpssentral som inngår fellesavtaler om innkjøp av «standard hyllevare» som PCer, mobiltelefoni, standardprogramvare, mv. på vegne av kommunene. Så kan det opprettes selskap som KOMBIT og Inera, som spesifiserer, utvikler (eller sørger for å få utviklet) og anskaffer felles kommunale fagsystemer på de ulike kommunale sektorområdene. Det må i denne sammenheng også vurderes hvilke oppgaver og virkemidler på digitaliseringsområdet som fortsatt bør ligge på det interessepolitiske nivået. Rolleklarhet og god arbeidsdeling mellom KS og et eventuelt selskap er her viktig. Erfaringer fra Sverige og Danmark understreker dette behovet for ryddighet. Eksempelvis kan det være uheldig at statlige etater både har en dialog med det interessepolitiske nivået og med selskapene under.

Erfaringene fra Sverige og Danmark tilsier at KS fortsatt må beholde tilstrekkelig kompetanse og kapasitet på digitaliseringsfeltet selv om en velger å etablere et eller flere felleseide selskap. For eksempel må KS fortsatt kunne ivareta kommunenes interesser overfor staten, men også ivareta kommunens interesser overfor eventuelle nye selskaper. Dette kan kreve kompetanse på flere felter, også IT-faglig.

De nye selskapene må ha klare mandat og eierstyringen må være god. Selskapene må gis reell mulighet til å følge sine mandat og ivareta sin rolle. Det må være en klar ansvarsdeling mellom selskapet/selskapene og KS, herunder tydelige rollebeskrivelser. For eksempel må det det være klart for de statlige sektormyndighetene som forvalter de statlige nasjonale felleskomponentene hvem de skal ha kontakt med når de ønsker å drøfte ulike spørsmål av relevans for kommunene. Videre må kommunene vite hvilken kanal de skal bruke når de ønsker å påvirke hvilke løsninger som prioriteres. Det vil være essensielt å få til god dialog og samordning mellom KS og selskapene, både løpende på fagnivå og på ledelsesnivå. Samordning og forankring, også på ledelsesnivå, skal blant annet sikre at selskapene ikke blir for siloorienterte. Tjenestene og løsningene fra de felleseide selskapene må passe inn i den strategiske helheten.

En finansieringsmodell som gir mulighet til investeringer

Dersom man etablerer et felleseid selskap som skal stå for utvikling og anskaffelse av felles kommunale IT-løsninger, må selskapet ha en finansieringsmodell som gjør at det kan ta risiko og også investere i nye løsninger. KOMBIT har hatt tilgang til mye kapital fra oppstart, noe som har gitt dem muligheten til nettopp dette. Dette har hjulpet selskapet til å få på plass den brede porteføljen av løsninger som selskapet har i dag (ca. 30 systemer i utvikling eller drift). Den gode finansielle situasjonen for KOMBIT var imidlertid et resultat av salget av KMD, og slik sett litt unik. I Norge må et felleseid IT-selskap finansieres på annen måte, for eksempel ved at medlemmene skyter inn midler ved oppstart, en økning i medlemsavgiften eller ved å ta opp lån. DigiFin-ordningen kan være en start på en slik mobilisering.

God involvering av og forankring i kommunene

God involvering fra og samarbeid med kommunene er essensielt, ikke bare for å få oppslutning om og bruk av løsningene, men også fordi det er i kommunene løsningene skal tas i bruk og gevinstene av løsningene skal hentes ut.

For å få til god involvering og forankring er det lærdommer å hente fra både Danmark og Sverige. For eksempel er kommunene godt involvert i styrer og råd i KOMBIT, både på overordnet selskapsnivå og på de enkelte prosjektene. Kommunene er representert i styret til selskapet, og de

er involvert i utredning, utvikling og forvaltning av løsningene. KOMBIT har også egne kommuneansvarlige, som hver jobber opp mot et utvalg av kommuner. Tilsvarende er regionene og kommunene godt representert i styringen av Inera i Sverige. Inera har også erfaring i hvordan man i praksis må jobbe med kommunene og regionene for å få forankret initiativ. Erfaringene fra begge land viser at selskapene må være tydelige på hvordan de prioriterer, og hvorfor de prioriterer slik de gjør. Involvering av kommuner må også sikres gjennom en god og balansert styringsmodell, uten at selskapene blir for byråkratiske og langsomme eller handlingslammet av sprikende behov fra kommunene.

Gjennom selskapene kan man også legge til rette for at ideer og innovasjon fra enkeltkommuner kan spres til andre kommuner. Slik kan også involvering av enkeltkommuner gi gevinster for alle.

God involvering og samarbeid med leverandørene

Selskapene må samarbeide godt med leverandørene. For eksempel har KOMBIT lagt stor vekt på å få til dialog og godt samarbeid med leverandørene, med om lag 200 leverandørmøter i året. Selskapene må være profesjonelle innkjøpere, for eksempel ved å informere godt og være forutsigbare. Det bør legges til rette for dialog med leverandørene, tidlig involvering i anskaffelsesprosesser og gjennom innovative anskaffelser. Det er også viktig at de felleseide kommunale selskapene ikke faller for fristelsen og utvikler det markedet selv kan gjøre.

Effektive, ubyråkratisk og fleksible virksomheter

Et felleseid kommunalt selskap må ikke bli en byråkratisk og tungrodd organisasjon. Noen av våre informanter, både på kommune- og leverandørsiden i Danmark og Sveige, sier at selskapene kan oppleves som tungrodd og «trege» å samhandle med. Det bør åpnes for smidige arbeidsformer, fleksibel organisering og attraktive arbeidsvilkår som kan tiltrekke seg den riktige kompetansen.

Effektivitet og hurtighet må samtidig balanseres med tilstrekkelig involvering av kommunesektoren, noe som kan ta tid. Fordi selskapene vil være sentraliserte og langt fra innbyggerne, er det ekstra viktig at de har oppmerksomhet på kommunenes og innbyggernes behov. På grunn av Norges geografi og det store antallet kommuner, vil dette antagelig både være mer krevende, men også mer nødvendig enn i Danmark. Her vil de regionale digitaliseringssamarbeidene som mange steder er under etablering, kunne virke positivt sammen med en fellesnasjonal samstyringsmodell. Krav om effektivitet og hurtighet må heller ikke gå på bekostning av det å ta vare på informasjonssikkerhet, personvern og gode anskaffelsesprosesser.

Dersom man etablerer felleseide selskaper i Norge bør man forsøke å gjenbruke det tankegods og de konsepter som allerede er utviklet i eller i tilknytning til selskapene i Sverige og Danmark. Alt fra styringsmodeller og prosessmodeller til maler kan være aktuelle å gjenbruke. Samtidig er det ikke gitt at man i Sverige og Danmark har ivaretatt eier- eller samstyringen av leverandøren godt nok. Det bør vurderes om man kan etablere enklere og mindre byråkratiske strukturer enn Inera i Sverige, selv om deres beslutningssystemer kan være en nyttig inspirasjonskilde. Man kan for eksempel lære av hvordan Inera har lagt opp til digitale eiermøter, hvor kommunene ivaretar sin eierstyring uten å måtte møtes fysisk.

Dersom man etablerer et eller flere felleseide selskaper med ansvar for IT i kommunesektoren i Norge, må det ikke bli en statisk virksomhet. Etter hvert som markedet og teknologien utvikler seg, må også selskapets oppgaver og strategi utvikles for å ta hensyn til nye rammebetingelser. I Danmark illustrerer KOMBITs Strategi 2018+ hvordan man der ønsker å tilpasse selskapets virksomhet til at man er godt i gang med «monopolbruddet», endrede rammebetingelser, som hurtigere teknologisk utvikling, og et mer modent marked. Organiseringen som aksjeselskap har ifølge våre informanter gitt KOMBIT større fleksibilitet enn det en tradisjonell offentlig virksomhet kunne hatt. Dette kan blant annet være positivt for rekrutteringen til selskapet. Et felleseid IT-

selskap må være en attraktiv arbeidsplass for ledere og medarbeidere i et marked der det ofte er vanskelig å rekruttere riktig kompetanse.

Også KLs nye eierstrategi er en tilpasning til at situasjonen for KOMBIT er en annen nå enn ved etableringen av selskapet i 2009.

Nødvendig å bygge tillit

Det at leverandører og samarbeidspartnere ivaretar personvernet og andre informasjonssikkerhetshensyn er svært viktige i kommunal sektor. Selskapene som etableres må derfor bygge tillit til at de er i stand til å forvalte dataressursene sikkert og robust. Dette handler både om valg av løsninger og teknologi, men også om selskapenes samarbeidspartnere, interne kontrollrutiner og selskapskultur. Selskapene skal samtidig være et instrument i digitaliseringen av kommunesektoren. Det er derfor viktig å få til investeringer og ha rom for innovasjon og nyutvikling – samtidig som det sikres at eksisterende løsninger drives forsvarlig.