

Indre Østfold Data IKS

Strategiske veivalg

Bedre organisering og eierstyring av det interkommunale
datasamarbeidet i Indre Østfold

Rapport

15.10.2015

Oppdragsgiver: Indre Østfold Data IKS
Rapportnr.: R9187
Rapportens tittel: Strategiske veivalg: Bedre organisering og eierstyring
Ansvarlig konsulent: Per-Trygve Hoff
Dato: 15.10.2015

Innhold

1	SAMMENDRAG	5
2	BAKGRUNN OG FORMÅL	7
3	KILDER OG METODISK TILNÆRMING	8
4	FUNN OG HOVEDUTFORDRINGER	9
4.1	DAGENS SITUASJON	9
4.1.1	Tjenesteleveranser	9
4.1.2	Økonomi	10
4.1.3	Roller og eierstyring – formalia	13
4.2	UTFORDRINGER VED PRAKTISERINGEN AV DAGENS MODELL	15
4.3	ALTERNATIVE MODELLER FOR ORGANISERING AV IKT	19
4.3.1	Selskapsorganisering	19
4.3.2	IKT-organisering	21
5	VURDERINGER OG VEIVALG	23
5.1	ORGANISERING OG STYRING	23
5.2	YTTERLIGERE EFFEKTIVISERINGSPOTENSIAL	24

Forord

Denne rapporten drøfter ulike veivalg for organisering og styring av datasamarbeidet i Indre Østfold. Rapporten er skrevet av Agenda Kaupang AS i samarbeid med Vivento AS på oppdrag av styret i Indre Østfold Data IKS.

Arbeidet er utført i perioden 15.09 – 15.10.2015 av Andreas Høistad Sjøberg og Per-Trygve Hoff.

Stabekk, 15.10.2015

Agenda Kaupang AS

1 Sammendrag

Agenda Kaupang AS drøfter i denne rapporten ulike veivalg for organisering og styring av datasamarbeidet i Indre Østfold, herunder alternativet «IØD er IT-sjef for 6K». Kriterier for vurderingen er eierkommunenes overordnede målsettinger om å optimalisere drift, kostnader og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Oppdraget omfatter ikke kontakt med IØDs leverandører med sikte på å si opp eller reforhandle kontraktene med leverandørene.

De største utfordringene med dagens interkommunale IKT-samarbeid ligger etter vår mening hos eierkommunene. Eierkommunene må forstå sin rolle som eier og som bestiller, og sørge for kompetent bemanning av sine roller.

Det er vår vurdering at eierkommunene må arbeide videre med eierstyringen av selskapet og med bestiller/utfører modellen som leveransmodell. Det er vår vurdering at det eksisterer et samrøre i eierstyringen av selskapet gjennom selskapets organer, og styringen av selskapets leveranser igjennom bestiller leddet. Dette har resultert i

- Manglende fokus på strategi og på effektiviserings- og forbedringstiltak av kommunal tjenesteproduksjon ved bruk av teknologi
- Rådmennene står på «sidelinjen»
- Kommunene besitter ikke bestiller-kompetanse
- Mangelfull samordning, standardisering og felles prioritering
- IØD oppfattes som en motpart, og ikke en medspiller, for kommunene

Vi mener at eierkommunene kan revitalisere og styrke samarbeidet mellom de seks kommunene i Indre Østfold gjennom å perfektionere dagens samarbeidsmodell i forhold til å reddykke roller, tydeliggjøre ansvar og styrke kompetansen både mht. selskapsorganiseringen (eierstyringen av IKS-et) og mht. IKT-organiseringen (Bestiller-utfører modellen).

Det har vært reist forslag om å organisere og styrke bestillerrollen og den strategiske pådriver- og koordineringsrollen gjennom å etablere en felles e-stabsenhet og organisere den som et eget IKS eller virksomhet innen vertskommunemodellen.

Vi registrerer at eierkommunene opplever liknende styringsutfordringer for flere av sine selskapsorganiserte samarbeidsorganer og anbefaler i denne sammenheng ikke at det etableres en ny virksomhet for å håndtere bestillerfunksjonen, før man har bedre grep på eksisterende strukturer. Forslaget om en vertskommunemodell er antagelig bedre enn å organisere denne delen av virksomheten som et IKS, men vi mener det er fullt mulig å trekke på og lede relevant strategisk utviklings- og bestillerkompetanse fra kommunene med dagens organisering.

Eierkommunene bør i større grad enn i dag sikre at selskapets representantskap og styre kun forholder seg til forvaltningen av IØD som selskap, slik loven beskriver, og at IKT-styring og forvaltning skjer administrativt igjennom bestiller-utfører modellen.

Det er behov for å operasjonalisere de fora og organer som er beskrevet i den gjeldende eierstrategien med personer som har nødvendig mandat og rett kompetanse. Videre må det utarbeides tydelige mandater med tilhørende rolle- og ansvarsbeskrivelser.

I denne sammenhengen er det verdt å merke seg utviklingen vi nylig har sett på Øvre-Romerike, der de avviker sin estab og styrker kommunenes bestillerfunksjon.

Vi mener at styret og administrasjonen i IØD har gått langt mht å effektivisere den løpende driften i selskapet, som de selv har kontroll over. Ytterligere forslag har relativt liten effekt, ut over å redusere tjenestenivået og servicegraden.

Ytterligere effektivisering krever en enklere og mer standardisert systemportefølje å forvalte. Det interkommunale selskapet kan påpeke potensialet, men beslutninger og disiplinering av systemvalg og bestillinger må gjøres av kommunene.

En standardisering av arbeidsprosesser er nødvendig for å kunne konsolidere fagsystemene, men dette er krevende – både organisatorisk og økonomisk for kommunene.

Selskapsavtalen åpner, som nevnt i avsnitt 4 for at IKS-et kan selge tjenester til andre kommuner. Vi er ukjent med om dette har vært vurdert, Hvis ikke, kan det være verdt å se nærmere på dette.

2 Bakgrunn og formål

Seks av kommunene i Indre Østfold; Askim kommune, Eidsberg kommune, Hobøl kommune, Trøgstad kommune, Skiptvedt kommune og Spydeberg kommune samarbeider gjennom en rekke interkommunale selskaper. Kommunene går for tiden gjennom sin portefølje av slike selskaper med sikte på å optimalisere drift, kostnader og kvalitet i tjenesteproduksjonen.

Indre Østfold Data IKS (IØD) anskaffer, implementerer og drifter kommunenes IKT systemer. Selskapet drifter 60 ulike applikasjoner og har ca 3000 kommunale arbeidsstasjoner, 5000 brukere og ca 6000 elever i sitt IKT-nettverk.

Representantskapet i IØD fattet den 19.06.2015 følgende vedtak:

1. Styret bes så snart som mulig utarbeide en tiltaksplan for effektivisering og kostnadsreducerende tiltak med effekt i 2015 og 2016. Arbeidet bes igangsatt snarest og rådmannsgruppen oppnevnes som referansegruppe i arbeidet. Handlingsplanen skal framlegges på ekstra representantskapsmøte innen 15. september 2015.
2. Styret bes utarbeide en strategiplan for selskapet der ett av alternativene «IØD er IT sjef for 6K» er et av alternativene. Forslaget til strategiplan skal framlegges senest 15.10.2015.
3. Styret bes framlegge en økonomi- og handlingsplan 2016-2019 som behandles av representantskapet innen 31.10.2015.

Styret har i tråd med vedtakets punkt 1 lagt frem en tiltaksplan for kostnadsreducerende tiltak datert 16.09.2015.

Som en oppfølging av vedtakets punkt 2 har styret engasjert Agenda Kaupang AS til å drøfte ulike veivalg for organisering og styring av datasamarbeidet i Indre Østfold, herunder alternativet «IØD er IT-sjef for 6K». Kriterier for vurderingen er eierkommunenes overordnede målsettinger om å optimalisere drift, kostnader og kvalitet i tjenesteproduksjonen. Oppdraget omfatter ikke kontakt med IØDs leverandører med sikte på å si opp eller reforhandle leverandørkontraktene.

Arbeidet presenteres i denne rapporten.

3 Kilder og metodisk tilnærming

Arbeidet er gjennomført i perioden 15.09 – 15.10.2015 som dokumentstudier og intervjuer med rådmenn og andre nøkkelpersoner i eierkommunene og i selskapet. Våre vurderinger bygger på KS' best practice og konsulentenes kunnskap om liknende interkommunale organisasjoner.

Vi har gått gjennom følgende dokumenter:

- Tiltaksplan kostnadsreducerende tiltak, Notat fra styret til representantskapet i IØD 16.09.2015
- Kundetilfredshetsundersøkelser: 2013 - 2015
- Tidligere konsulentrapporter
 - Ressursgjennomgang/Diagnose, datert 12.06.2015 fra Norsk Kommunerådgivning
 - En vurdering av samarbeidets utvikling og mulige veier videre, 18.10.2012 fra A2
 - En vurdering av mulige veivalg og strategier, juni 2011 fra Lanestedt Consulting
- Supplerende notater fra Askim kommune
 - Kommentarer til rapport (diagnose) fra Norsk Kommunerådgivning (2015)
 - Notater vedrørende eStab (2015)
 - Rapport – Kartlegging av nettverk (2013)
- Regnskap og årsmeldinger for IØD (og Smaalensveven IKT): 2011 – 2014
- Økonomi- og handlingsplaner for IØD for hvert av årene 2012 – 2015
- Økonomi- og handlingsplaner for IØD for 2016 (Styrets innstilling, behandles okt 2015)
- ASW –matrise 2015
- Endelig kuttforslag for 2014
- Tjenestekatalog pr 17.12.2014
- Protokoller fra Representantskapet: 2013 - 2015
- SLA-avtale mellom eierkommunene og IØD pr 22.05.2013
- Mandat BestillerForum, revidert 12.01.2010
- Databehandleravtaler (person- og helseopplysninger) med alle kommunene, 2013
- Selskapsavtale for IØD, vedtatt av Representantskapet 24.10.2014
- Selskapsstrategi for IØD 2014 – 2017, vedtatt av styret 09.12.2013
- Eierstrategi 2014 – 2017, datert 02.05.2013
- Interkommunal eierskapsmelding for Indre Østfold, 07.06.2013

4 Funn og hovedutfordringer

4.1 Dagens situasjon

4.1.1 Tjenesteleveranser

Indre Østfold Data IKS (IØD) anskaffer, implementerer og drifter kommunenes IKT systemer. Selskapet drifter 60 ulike applikasjoner og har ca 3000 kommunale arbeidsstasjoner, ca 5000 brukere og ca 6000 elever i sitt IKT-nettverk. Tjenestene er definert av selskapets tjenestekatalog¹ og SLA-avtale med eierkommunene². IØD gjennomfører årlige kundeundersøkelser. De siste års kundeundersøkelser viser positiv utvikling i forhold til selskapets satsing på økt brukerservice, for øvrig ligger tilbakemeldingene i undersøkelsen i snitt litt på den positive siden av skalaen.

Vi har ikke foretatt en omfattende vurdering av IØD sine tjenesteleveranser eller kvaliteten på denne, men registrerer at eierne opplyser at det oppleves ulik grad av tilfredshet, men også misnøye med deler av leveransene lokalt. Flere eiere peker på at det er tatt viktige grep og lagt ned betydelige investeringer både i kommunene og i IØD de senere år, som nå begynner å gi uttelling.

Eierstrategien for perioden 2014 – 2017³ peker ut følgende tverrgående satsingsområder:

1. Drift
2. Service
3. Digital dialog
4. Strategisk ledelse og IKT
5. Kompetanse
6. Arkiv og dokumenthåndtering
7. Personvern, taushetsplikt og informasjonssikkerhet
8. Arkitektur og standardisering

Sektorielle satsingsområder:

- A. Helse og velferd
- B. Oppvekst og utdanning
- C. Plan, bygg og GEO data

De senere årene har man også anskaffet og innført nytt økonomisystem og nytt saks- og arkivsystem for alle kommunene. Her har man valgt samme løsninger for alle kommunene, men man har ikke implementert en felles løsning for kommunene. Dette synes også å være tilfelle på flere andre fagsystemer. Det har i stor grad vært fokusert på de teknologiske sidene ved systemanskaffelsene, og i liten grad på standardisering og forbedring av de tilhørende arbeidsprosessene innen økonomitjenester og saksbehandling eksempelvis.

¹ oppdatert 17.12.2014

² signert 22.05.2013.

³ Utarbeidet og vedtatt av styret 9.12.2013

4.1.2 Økonomi

Nøkkeltall

Etter det styret i selskapet selv kaller en svært brokete oppstart, har selskapet siden 2011 fulgt alle planer pålagt av eierne, og levert sine tjenester hvert år med positive margin innenfor vedtatte budsjetter.

Regnskapet for 2014 hadde følgende hovedposter (i hele 1000 kr og i % av samlede utgifter):

• Lønn og sosiale utgifter	12 450	27 %
• Kjøp varer og tjenester	5 959	13 %
• Sum driftsutgifter eks lisenser og linjeleie	18 409	40 %
• Lisenser og linjeleie	19 135	41 %
• Totale driftsutgifter inkl lisenser og linjeleie	37 544	81 %
• Finanskostnader (renter og avdrag)	8 716	19 %
• Samlede utgifter	46 260	100%
• Salgsinntekter	1 025	(2 %)
• Refusjon fra kommunene	46 488	

Lønn og sosiale utgifter utgjorde i 2014 12,4 mkr eller 27 % av selskapets samlede utgifter. Budsjetterte lønnskostnader var 15,9 mkr. I 2013 var talene 12,1 mkr, mot budsjett 15,0 mkr. Differensen mot budsjett har vært lavere direkte lønnsutgifter, ca 2 mkr i 2014, men også lavere utgifter til pensjon og arbeidsgiveravgift. Budsjett lønn og sosiale utgifter for 2015 er 15,9 mkr. For 2016⁴ foreslås et budsjett på 14,8 mkr, etter planlagt nedbemanning i 2015.

Kjøp varer og tjenester utgjorde ca 6 mkr i 2014 eller 13 % av samlede utgifter. Her har uforutsette utgifter til andre tjenester, primært konsulenter, økt utgiftene i forhold til budsjett både i 2013 og 2014. Budsjettforslag for 2016 er 3,3 mkr.

Lisenser og linjeleie utgjorde 19,1 mkr i 2014 eller hele 41 % av selskapets samlede utgifter. Budsjett var 21,0 mkr. I 2015 er det budsjettert 21,1 mkr til lisenser og linjeleie og for 2016 foreslås 25,2 mkr til dette. Posten øker som følge av senere års store investeringsprosjekter. Nye lisensforpliktelser utgjør som kjent en vesentlig del av kostnadene og økningen i disse.

Finanskostnader (renter og avdrag) utgjorde 8,7 mkr i 2013 eller 19% av samlede utgifter. Posten var 1,5 mkr høyere enn budsjettert, grunnet selskapets økte fokus på nedbetaling av gjeld. Budsjetterte finanskostnader i 2015 er 8,6 mkr og 7,3 mkr er foreslått budsjett for i 2016. Beløpet går ned dersom fellesskapet unngår lånefinansiering av nye investeringskostnader.

Foreslått budsjett for 2016 innebærer en snittkostnad i eierkommunene på kr 1.057 pr innbygger. Holdes finanskostnader utenfor, vil snittkostnadene være kr 901 pr innbygger. Av dette utgjør

⁴ Økonomi- og handlingsplan 2016 – Styrets innstilling til rep.skapet

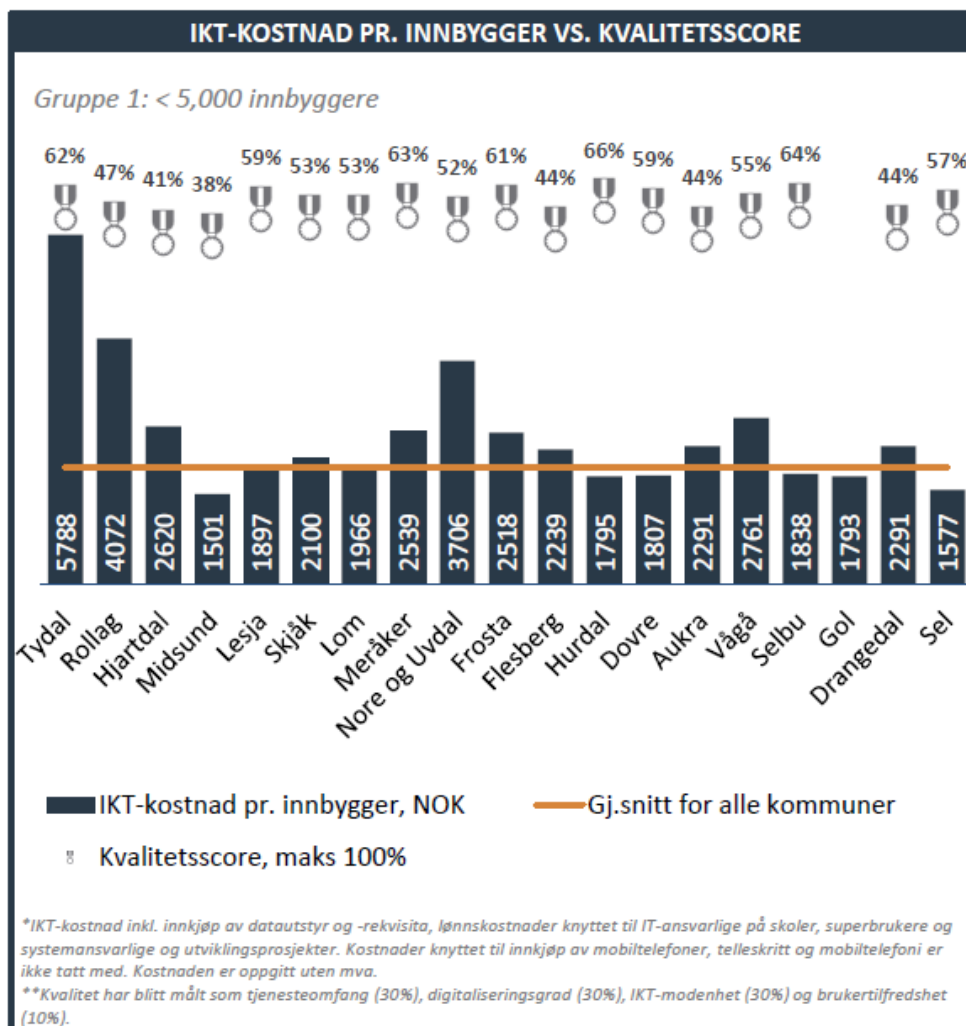
utgiftene til selskapet selv kr 389 pr innbygger, ifølge styrets innstilling til Økonomi- og handlingsplan 2016.

Styret har lagt frem en tiltaksplan for kostnadsreducerende tiltak datert 16.10.2015, som foreslår ytterligere reduksjoner i forhold til den over refererte innstillingen til Økonomi- og handlingsplan. Her poengteres at selskapets direkte påvirkningskraft i forhold til budsjettets poster er begrenset til selskapets direkte driftsutgifter eksklusive lisenser og linjeleie (de to øverste punktene i oppstillingen over). 60% av samlede utgifter er gitt av tidligere investeringer og kontrakter og eierkommunenes disposisjoner.

Benchmarking

En overordnet sammenligning av kostnadstallene for IØD med sammenlignbare interkommunale samarbeid indikerer *både* at IØD-kommunene i svært liten grad har evnet å realisere stordriftsfordeler i samarbeidet og at man *på tross* av manglende standardisering/stordrift har relativt sett lave kostnader.

I mai 2015 ble det foretatt en omfattende kostnadsanalyse for RegionData av PA Consulting med utgangspunkt i KS sine benchmarkingstall for interkommunale IKT-samarbeid i kommune med inntil 5000 innbyggere. Den viste en gjennomsnittlig kostnad i denne kommunegruppen på ca 2000 kroner pr innbygger.



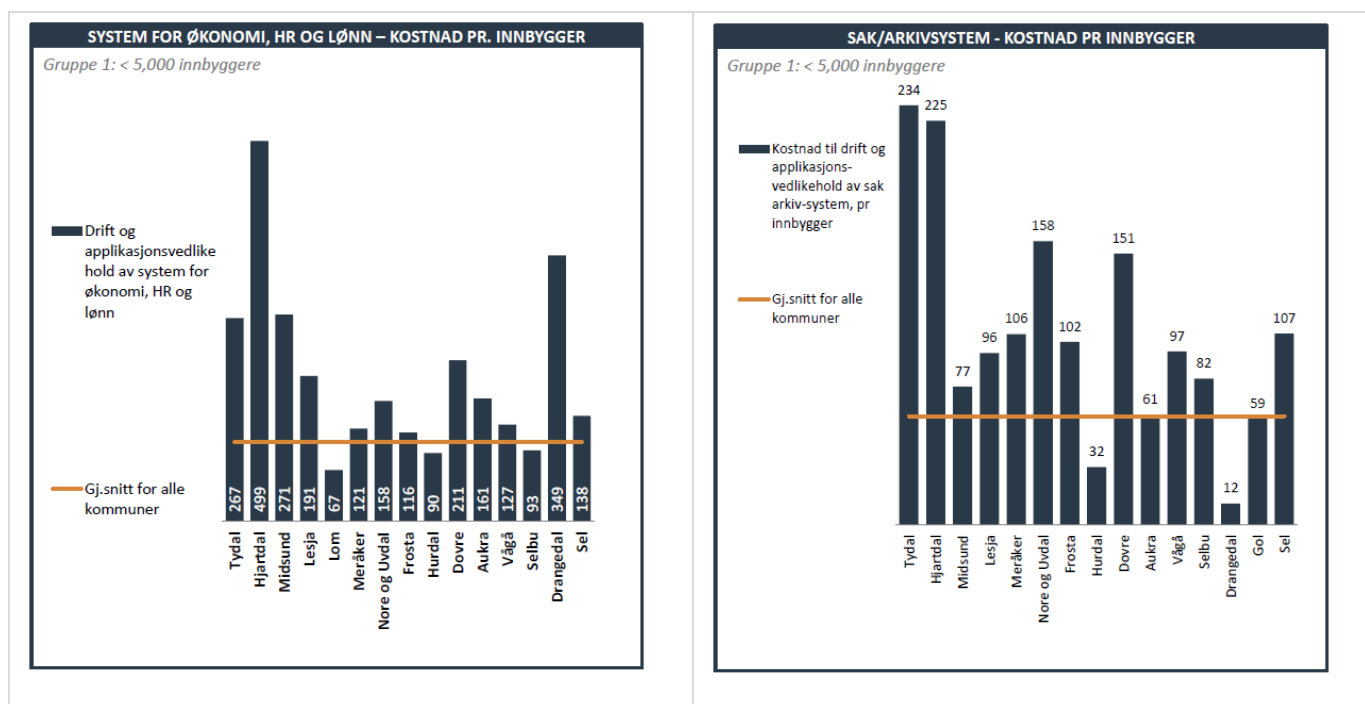
Figur 1: Kilde PA Consulting for RegionData

Utfordringen med slike sammenligninger er at for å få et sammenlignbart resultat må man se styring, organisering, drift og vedlikehold i sammenheng fra brukeren og brukerens arbeidsprosesser, til produsert IT-tjeneste. For å illustrere dette kan man tenke seg at en stor kommune hvor alle ansatte i hjemmetjenesten jobber etter de samme arbeidsprosessene og rutinene, de samme skiftplaner og bruker de samme IT-verktøyene med samme tilgang på brukerstøtte, vil ha en lavere total kostnad enn der hvor man har flere avdelingen som tilbyr hjemmetjenester med variasjoner i de samme faktorene.

I IØD har man, slik vi oppfatter det, i svært liten grad lykkes med å etablere felles IT-systemer, og i enda mindre grad å standardisere arbeidsprosesser i tjenesteproduksjonen i de respektive kommunene. Her ligger et ikke ubetydelig rasjonaliseringspotensiale.

I IØD kan det synes som om man driver kostnadseffektivt ut i fra de forutsetningene man har, og at potensialet for en mer rasjonell og kostnadseffektiv drift ligger hos eierkommunene igjennom standardisering av både tjenesteproduksjonen (de kommunale tjenestene) og IT-systemene på tvers av eierkommunene.

Fra den samme kartleggingen som henviset til ovenfor kan man se kostnad pr innbygger for hhv økonomi- og sak- og arkivsystem. En slik sammenligningen med IØD viser først og fremst potensialet dersom eierkommunene evner å endre seg tilstrekkelig til at felles systemer muliggjøres.



Figur 2 og 3: Kilde: PA Consulting for RegionData

4.1.3 Roller og eierstyring – formalia

IØD ble opprettet i 2007 som et IKS med 6 av 10 kommuner i Indre Østfold som eiere: Askim, Eidsberg, Hobøl, Skiptvet, Spydeberg og Trøgstad.

Eierstyring og selskapets styring

IØD er etablert som et interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper. Det er etablert en selskapsavtale, representantskap og styre. Det er også vedtatt en eierstrategi for IØD IKS.

Den første interkommunale eierskapsmeldingen ble lansert av Regionrådet i IØ (da 9 kommuner) i 2010. Meldingen ble revidert i 2012 og vedtatt med endringer i Regionrådet i 2013. Behovet for en eierskapsmelding var aktualisert, i følge meldingen, blant annet av at "mange av dagens selskaper kjenner på utfordringene knyttet til *lav eller manglende oppmerksomhet fra sine eiere*. Dette er også en problemstilling for politikere og administrasjon i kommunene ved at *en rekke tjenester ikke blir vurdert helhetlig i forhold til den kommunale tjenesteytingen for øvrig*⁵." Dette aspektet gjaldt i første rekke de interkommunale selskapene, ifølge eierskapsmeldingen.

Eierskapsmeldingen slo fast at all eierstyring skulle skje gjennom eierorganet (representantskapet). Eierorganet har som formål å sikre at eiers overordnede interesser blir ivaretatt i selskapet og skal formulere klare mål for selskapet. En representant i eierorganet skal ivareta sin kommunes interesse, men kan kun instrueres i enkeltsaker av prinsipiell eller av stor betydning gjennom vedtak i sitt kommunestyre og/eller formannskap.

Forvaltningen av selskapet hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisering av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll.⁶

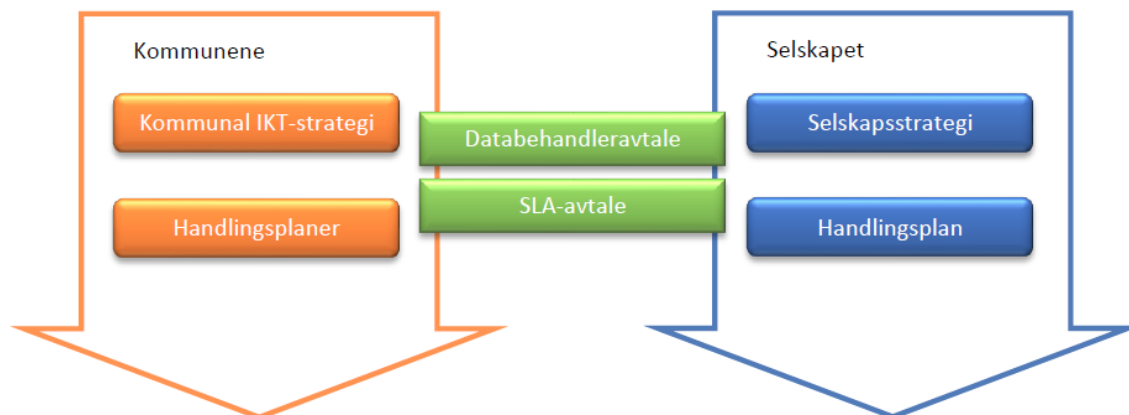
Selskapsavtalen vedtatt av representantskapet 24.10.2014 bygger på prinsippene i eierskapsmeldingen og fastsetter bl.a.

- Selskapets formål: Drift, service og utvikling av informasjons- og kommunikasjons-teknologi, i hovedsak for selskapets eiere. Men selskapet kan også tilby tjenester til andre. Leveranser til andre skal primært være rettet mot kommunal sektor, herunder kommunalt eide selskaper og samarbeid.
- Finansieringsmodell: Et fast grunnbeløp på kr 250.000 pr år (dette bør i hht. eierskapsmeldingen speile administrative grunnkostnader som ikke er avhengig av kommunestørrelse). Den enkelte kommune blir belastet for uttak som kommer i tillegg til vedtatt økonomi- og handlingsplan for det enkelte år, med mindre representantskapet vedtar endringer i rammene eller annen finansiering. De resterende kostnadene fordeles etter innbyggertall og oppdateres ihht SSB statistikk hvert fjerde år.
- Styringsstruktur: Representantskapet (Kommunenes ordførere, dobbel stemme til de større kommunene Askim og Aidsberg), Representantskapets oppgaver, Styret (5 eiervalgte medlemmer. Representantskapet velger styrets leder og nestleder. Flertallsavgjørelser. Ansatterepresentant(er) med møte- og talerett.), Styrets oppgaver (ansetter leder og fastsetter retningslinjer for daglig leder, fører tilsyn, mv), Daglig leder (ansvar og oppgaver)

⁵ Konsulentens utheving

⁶ Intkomsel §13

- Forvaltning: Representasjon, regnskapsføring og revisjon, budsjett og regnskap og låneramme: Representantskapet vedtar lånerammer, maksimum begrenset oppad til 50 mill kr.



Figur 3: Avtaler, strategier og handlingsplaner regulerer forholdet mellom selskapet og kommunene

Figuren over er hentet fra selskapets eierstrategi. Det stilles spørsmål ved i hvilken grad kommunene har sine IKT-/Digitaliseringsstrategier og hvorvidt kommunenes handlingsplaner er direkte samordnet med selskapets handlingsplan. Det finnes, så vidt vi vet, ikke noen felles IKT-/Digitaliseringsstrategi for kommunene.

Bestiller–leverandør modell

Selskapsavtalens formålsparagraf gir IØD en tydelig *leverandørrolle*. Selskapet skal tilby tjenester til sine eiere, og kan også tilby tjenester til andre.

Bestiller-Leverandør modellen er ytterligere formalisert gjennom SLA-avtalen datert 22.05.2013, mellom eierkommunene og Indre Østfold Data IKS. Avtalen "regulerer avtalt kvalitet på IT-tjenester levert fra Indre Østfold Data IKS (IØD) til eierkommunene Askim, Eidsberg, Hobøl, Skiptvet, Spydeberg og Trøgstad (6K)".

Avtalen reflekterer samtidig at IØD også har leveranser utenfor SLA-avtalen: "Applikasjoner som driftes ute hos den enkelte kommune, ikke sentralisert infrastruktur, samt innkjøpte ASP-løsninger og andre tjenester utenfor IØD sin kontroll, leveres utenfor SLA-avtalen, og uten garantier." Denne paragrafen er en følge av at kommunene fremdeles har ulike systemer, applikasjoner og infrastruktur-løsninger og begrenset samordning/standardisering av sine kommunale tjenesteprosesser. Kommunene har derfor fortsatt behov for lokale og tilpassede tjenester fra IØD. Paragrafen kan også bidra til at lokale brukere i sin hverdag ikke ser behovet for en ytterligere standardisering av sin tjenesteproduksjon og den kan derfor bidra til å hindre ytterligere stordriftsfordeler i IKT-produksjonen. Viktigere enn den formelle paragrafen er likevel eierkommunenes faktiske (eller manglende) samordning av prosesser, strategier og policies og sin interdisiplin i forhold til dette.

Kommunenes *bestiller rolle* defineres av BestillerForums mandat, revidert 12.01.2010.

BestillerForum (BF) er kommunenes samordningsorgan overfor IØD. BF består av ett medlem fra hver kommune med vararepresentant. *Medlemmet representerer egen administrasjonssjef og har et selvstendig ansvar for å forankre arbeidet i egen kommune*³. Selskapsavtalens regler om stemmegivning legges til grunn ved voteringer (dobbel stemme til de to større kommunene). IØD ("Smaalensveven IKT") er sekretariat og rådgiver for BF.

BFs rolle ved anskaffelser:

- Vurdere og prioritere alle anskaffelser av fagsystem og større oppgraderinger av IKT-system
- Involvere eksisterende eller etablere nye fagnettverkgrupper som skal forankre og gi faglige innspill om behov og status for nye IKT-løsninger
- Koordinere og prioritere eventuelle nye behov på vegne av kommunene
- Fremme prioriterte forslag til handlingsplan

Bestillinger utover vedtatt handlingsplan, *skal* forankres i representantskapet hvor finansielle konsekvenser tydeliggjøres.

BFs rolle i IKT-relaterte prosjekter og IKT-utvikling:

- Benyttes til å planlegge og gjennomføre prosjekter
- Orienteres om status i alle pågående IKT relaterte prosjekter
- Samordne utvikling innen IKT i samråd med selskapet

Som nevnt over har BFs representanter et selvstendig ansvar for å implementere og forankre vedtatte IKT-løsninger i egen kommune.

Det siste kulepunktet er vesentlig for å kunne realisere synergier i eierkommunene både i tjenesteproduksjonen og i IKT-leveransene. Det peker også på den viktige samarbeidsrelasjonen med IØD. Ansvar for strategiske valg må likevel ligge i BF og eierkommunene.

4.2 utfordringer ved praktiseringen av dagens modell

Flere gjennomganger de siste årene påpeker utfordringer i styringsmodellen

Norsk kommunerådsgivning (Fjornes) gjennomførte på oppdrag fra Representantskapet en ressursgjennomgang av IØD våren 2015. I "Diagnose" datert 13.06.2015 heter det:

- Eierkommunenes manglende effektivering av fellesløsninger både for infrastruktur, applikasjoner og arbeidsprosesser er det største hinder for å få ned kostnadene for den enkelte kommune i IØD samarbeidet.
- Det arbeidet som har vært gjort i IØD de siste 2-3 årene har lagt grunnen for en gradvis effektivisering av IØD (som allerede er i gang) og som kan ende med en effektivitet i driften som er svært høy med høy opplevd stabilitet.

Fjornes mener at kostnadsnivået på IT i de 6 eierkommunene er vesentlig høyere enn i sammenlignbare kommuner⁷, noe han tilskriver inhomogen infrastruktur, for lite bruk av fellesløsninger, svak applikasjonsforvaltning (uklare ansvarsforhold hos involverte parter) og store forskjeller på en rekke områder mellom kommunene mht arbeidsprosesser.

⁷ Rapporten ser på de samlede kostnadene og anslår et effektiviseringspotensial for kommunene som både omfatter direkte kostnader til IØD og IT-kostnader og effektiviseringspotensial i eierkommunene selv.

Fjornes anbefalte eierkommunene å ta sterkere grep om styringen:

- Det er nødvendig at kommunenes administrative ledelse er aktivt med både i beslutning om mål, omfang og ambisjonsnivå knyttet til de enkelte områder:
 - Bedre og tydeligere dokumentasjon av kost/nytte
 - Rådmannsgruppen må være aktivt med å beslutte det enkelte tiltaket, i stedet for eller i tillegg til det eksisterende bestillerforumet
 - Bedre avstemming IØD/Rådmannsgruppen underveis i gjennomføringen av tiltak

I tillegg foreslo Fjornes at "IØD bør settes i stand til å utøve rollen "IT-sjef", herunder rollen som applikasjonsforvalter med styringsstøtte fra rådmannsnvået til valg og innføring av samordnede og felles applikasjoner. Et alternativ Fjornes ikke anbefalte var opprettelse av "et slags e-org" kombinert med en ren teknisk tjenesteyterrolle for IØD.

A2 /Lanestedt påpekte de samme styringsmessige utfordringene i sin "Vurdering av samarbeidets utvikling og mulige veier videre" i 2012 og i sin gjennomgang av samarbeidet i 2011:

- Våre råd til kommunene som brukere av IØD er – som i 2011 – at de bør styrke både bestillerkompetansen og sin IKT-strategiske kompetanse.

Lanestedt anbefalte utvikling av "en IT-strategi som i enda større grad er omforent mellom eierkommunene". Lanestedt påpekte uklarhet i roller og ansvar, et behov for å styrke åpenhet og forståelse i eierkommunene knyttet til selskapets økonomi og et behov for å styrke servicekulturen i selskapet.

Intervjuer med eierkommunene

Inntrykk fra samtaler med rådmennene i de seks eierkommunene bekrefter utfordringene – og mulighetene:

- Kommunene vurderer for tiden sin styring og kontroll av alle sine IKS-er og er generelt urolig for sin evne til å få ut synergier av samarbeidet og samarbeidsformen
- Bred enighet om at kommunene ikke har lyktes å ta ut ønskede synergier og effektiviseringspotensialet knyttet til IKT-samarbeidet og at kanskje det meste av gevinstrealiseringen fremdeles gjenstår her:
 - Ulike fagsystemer og løsninger, endog innen samme kommune
 - "Vi har ikke en felles bestiller – vi har kanskje 50 – 60!"
 - Minimal samordning og synergier når det gjelder kommunenes tjenesteproduksjon
 - "Standardisering av tjenesteproduksjonen vil ikke bare kunne gi oss felles og rimeligere IT-systemer, men et betydelig potensiale for å dele erfaringer og utvikle vår kompetanse."
- Ulike oppfatninger om kvaliteten på tjenestene og selskapets servicegrad
 - Ønske om sterkere grep om datasikkerhetsarbeidet ble nevnt
 - Bedre planlegging med tidsfesting av for eksempel større oppdateringer av hensyn til kommunenes egen planlegging var også et ønske

- Erkjennelse av at dagens kostnadsnivå i stor grad skyldes tidligere investeringer, medfølgende driftskostnader og tilhørende avskrivning/nedbetaling av gjeld
- Enighet om at viktige investeringer og grep nå er gjort for å kunne forvente bedre og rimeligere tjenester
- Ulike oppfatninger om ytterligere internt effektiviseringspotensial i selskapet
- Erkjennelse av at kommunene kan ha ulike behov og ståsted, men også at alle er tjent med samarbeid
- Bred enighet om at dagens eierstyring og bestiller-leverandør modell ikke fungerer godt nok, og at ansvaret for dette i stor grad ligger hos kommunene selv
- Ulik forståelse og vurdering av gjeldende organer og praktiseringen av disse
- Ulik kompetanse – og ulikt engasjement i kommunene. Kommunene deltar på ulikt nivå og med ulik kompetanse i aktuelle fora
- Manglende styringslinjer/koordinering/dialog mellom eierrollen og bestillerrollen og mellom eierrollen og selskapets styre, påpekte flere
- Bred enighet om at rådmannsnivået har for liten reell rolle i modellen og at dette hemmer forankring, reell koordinering og lokal gjennomføringskraft
- Ulike ønsker og synspunkter mht videre veivalg:
 - Uheldig sammenblanding av leverandørrollen og bestiller rollen, ved at IØD også der har en sentral rolle, mente noen
 - IØD må være en ren driftsleverandør og kommunene må ta et mer aktivt eierskap der også systemeierne forstår sin rolle og har tilstrekkelig kompetanse
 - Kommunene bør styrke sin felles innkjøpskompetanse. En e-stab med 4 personer underlagt rådmennene kan være en kostnadseffektiv løsning, mener Askim
 - Vi må kunne overlate mer av både strategisk rådgivning, bestillinger og leveranser til vårt IKT-selskap, mente et par mindre kommuner, som ønsker seg en felles IKT-avdeling
 - Både IKS-organiseringen og bestiller – utfører modellen er for komplisert og ressurskrevende for en liten kommune, mente en annen.
 - Askim og Eidsberg har vurdert både salg og andre organisasjonsformer de siste årene. Askim opplever at dialogen med selskapet er styrket bl.a. ved at rådmannen har gått aktivt inn i styret og at BF er styrket med enkelte fagfora

Oppsummering av observasjonene

Som en oppfølging av eierstrategien og selskapsavtalen er det etablert en rekke fora. Matrisen under gir en oversikt av våre hovedinntrykk knyttet til disse etter samtalene med rådmennene.

Organ	Rolle	Deltagere	Observasjon
Strategiforum	Strategisk organ for utarbeidelse av økonomi- og handlingsplaner	Rådmennene og medlemmene av Bestillerforum	Ikke operativt / fungerer ikke etter hensikten. Varierende oppfatning blant Rådmennene om hva dette er.
Bestillerforum	Samordningorgan for koordinering av kommunenes overordnede planer og behov som ledd i utarbeidelse av omforent handlingsplan for IKS'et	1 representant fra hver eierkommune med mandat fra rådmann	Ikke operativt / fungerer ikke etter hensikten. Varierende oppfatning blant Rådmennene om hva dette er. Mange rådmenn for lite koblet på, mener andre
Faggrupper	Samordningsorgan for de ulike sektorene og deres utviklingsbehov (eks: skole, helse osv)	Ukjent	Begrenset implementert / fungerer ikke etter hensikten. Varierende oppfatning blant Rådmennene om hva dette er.
IKT-kontakter	Operativt bindeledd mellom kommunene og IKS'et i det daglige	Ukjent	Ukjent

Grunnet manglende samordning og involvering fra eierkommunenes ledelse, har IØD på eget initiativ, eller som følge av et oppstått vakuum, fått en viktig posisjon i bestiller-leddet, i tillegg til sin gitte utfører-rolle.

Det er stort fokus på det IT-tekniske fra en del av eierkommunenes representanter, og svært lite fokus på funksjonelle krav og forventinger til hvordan IT-tjenestene kan understøtte og forbedre den kommunale tjenesteproduksjonen og sikre at de bidrar til måloppnåelse for kommunenes virksomhetsplaner.

- Generelt synes det som om eierkommuner og IØD i svært liten grad har evnet å standardisere tjenesteproduksjonen og IT-tjenestene slik eierstrategien krever. Det fremstår svært underlig at man eksempelvis har valgt å anskaffe samme økonomi- og sak/arkivsystem for alle kommunene uten å ha en felles implementering. Slik vi har oppfattet situasjonen er det implementert individuelt i den enkelte kommune med tilhørende individuelle tekniske installasjoner.

- I eierstrategien er det også trukket opp en ansvarsdeling mellom de respektive kommunene og IØD hvor eksempelvis kommunene har ansvar for lokal infrastruktur og kommunikasjon. Det fremstår uklart hvorfor dette skillet er etablert, og hvordan kommunene skal ivareta sine forpliktelser som stipulert. Det synes som denne ansvarsdelingen i mange tilfeller hindrer IØD å ta et ende-til-ende ansvar for tjenestekvaliteten.

4.3 Alternative modeller for organisering av IKT

Det er viktig å skille mellom selskapsorganisering og IKT-organisering. Selskapsorganisering er først og fremst et spørsmål om valgt juridisk organisering, mens IKT-organisering er et spørsmål om valgt leveransemodell for IKT-tjenestene.

4.3.1 Selskapsorganisering

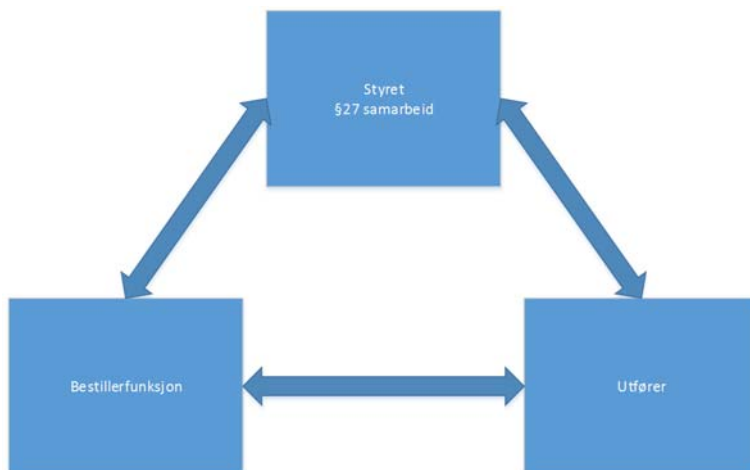
Blant interkommunale IKT samarbeid finnes det en rekke ulike alternativer for juridisk regulering av samarbeidene. De mest vanlige fremgår av tabellen nedenfor.

Koml. §27	Koml. §28-1b	Interkom.selskap
Interkommunalt samarbeid regulert av vedtekter og med eget styre.	Vertskommune-samarbeid hvor rådmannen i vertskommunen får delegert myndighet fra de deltagende kommunene	Denne selskapsformen er utviklet for samarbeidsområder av mer forretningsmessig preg.

Vi har ikke gjort noen inngående vurdering av valgt selskapsform, men observerer at man har valgt en mer kompleks selskapsform enn hva eksempelvis et §27 samarbeid er. Interkommunale selskaper er underlagt strengere og mer komplekse regulatoriske krav enn ulike samarbeid etter kommuneloven.

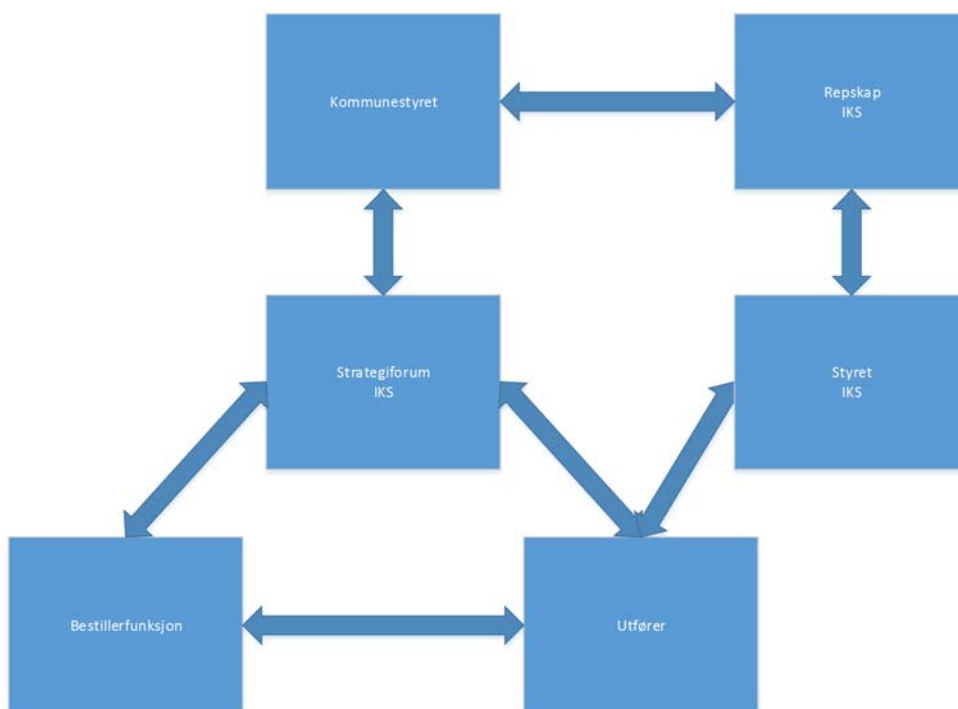
Et vertskommunesamarbeid etter kommuneloven har en enklere styringsmodell enn interkommunale selskaper. Her er det også mer naturlig at deltagerkommunenes rådmenn utgjøre styret, da det i all hovedsak ikke representerer en habilitetskonflikt⁸

⁸ Nils F. Bull og Siren Skalstad Ellensen, Advokatfirmaet Haavind



Figur 4: Styringsmodell §27 samarbeid

Til sammenligning viser figuren nedenfor styringsmodellen for IØD IKS, som illustrerer kompleksiteten ved interkommunale selskaper.

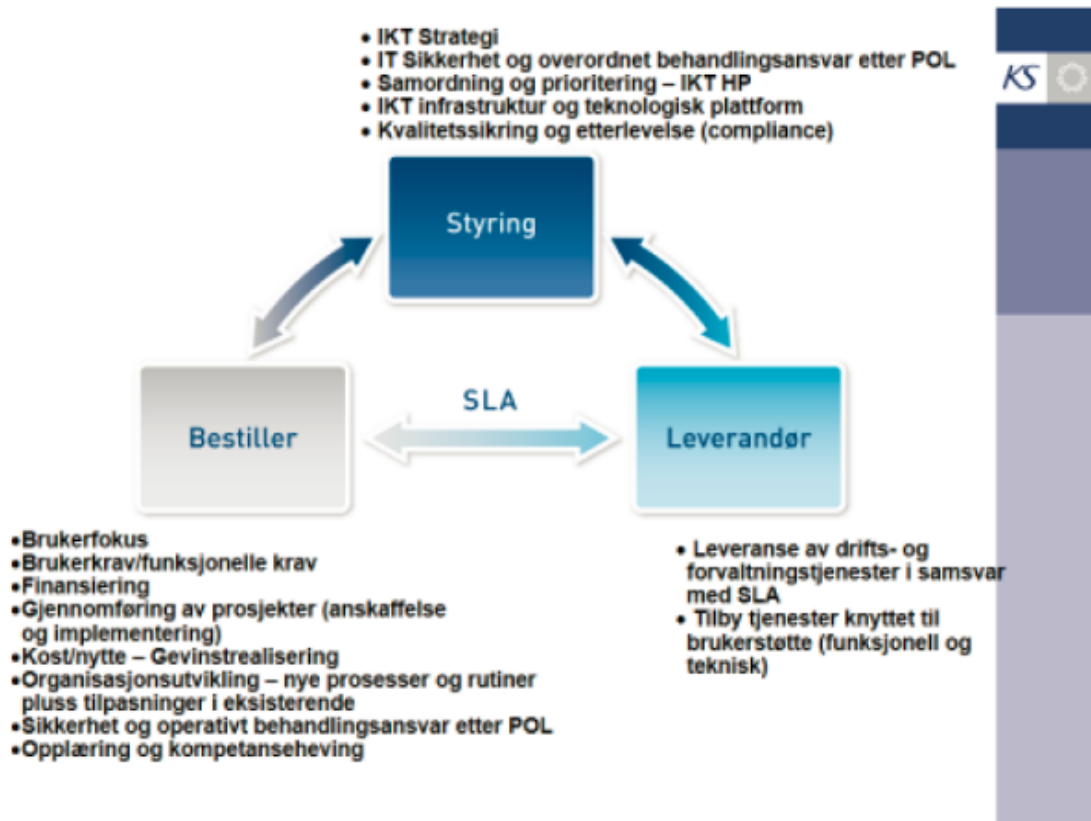


Figur 5: Styringsmodell IØD IKS

Det har også blant eierkommunene vært vurdert å etablere ytterligere et interkommunalt samarbeid/selskap for å ivareta bestillerfunksjonen (e-stab). Dette ble forsøkt på Øvre-Romerike for å utøve bestillerfunksjonen ovenfor det interkommunale selskapet Digitale Gardermoen IKS. Dette ble etter relativt kort tid avvirket. Man fant at det mest hensiktsmessige var å re-etablere det interkommunale samarbeidet som et §27 samarbeid, og det interkommunale selskapet ble avvirket med virkning fra 1. juli 2015.

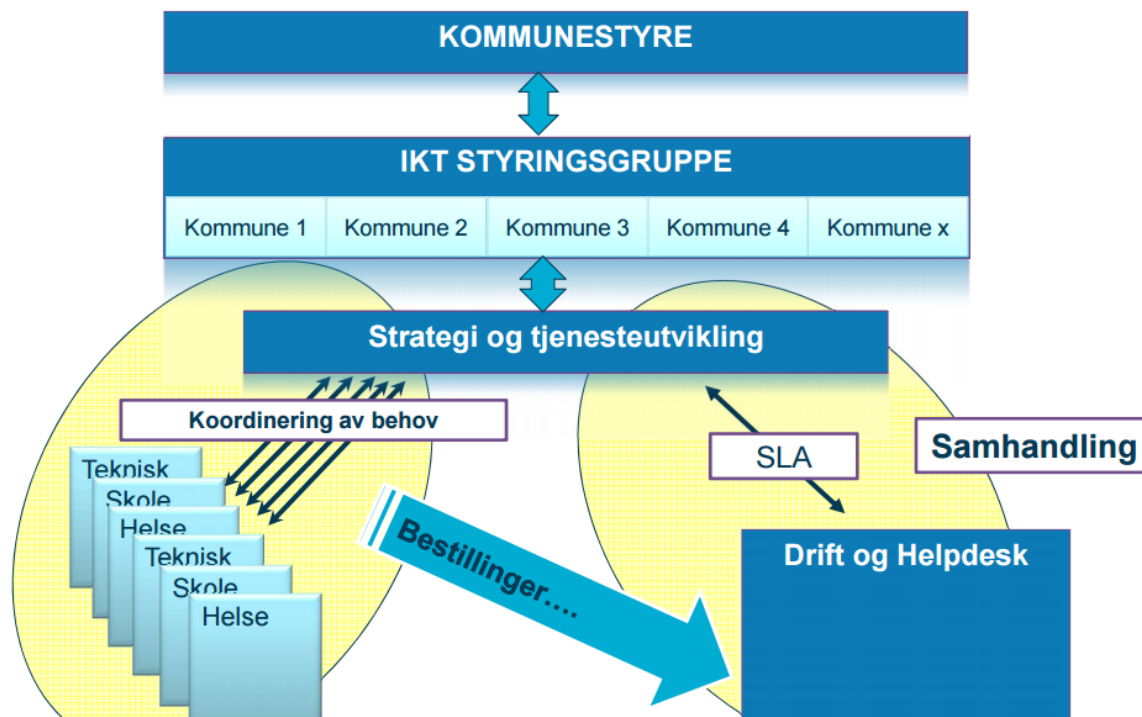
4.3.2 IKT-organisering

Samarbeidet i 6K er for øvrig organisert etter bestiller-utførermodellen, slik de fleste interkommunale IKT samarbeid er, med utgangspunkt i KS sin modell fra 2007.



Figur 4: KS bestiller-utfører modell

Denne modellen legger til grunn at strategisk styring skjer på ledelsesnivå, og at alle deltagende kommuner har kompetente bestillere. Utfører besitter den tekniske kompetansen og utfører de tekniske oppgavene og kan eventuelt tilby strategisk rådgivning ut over dette, hvis etterspurt. Rollen er likevel leverandørens.



Figur 1 Operasjonalisering av bestiller-utfører modellen

I vårt arbeid er det bedt om en vurdering av «IØD som IT-sjef». Vi har ikke fått en entydig beskrivelse i hva eierkommunene legger i dette begrepet.

Det har vært foreslått å etablere en e-stab⁹ etter vertskommune modellen med felles ressuser og kompetanse fra de seks kommunene. Formålet skulle være å fylle kompetanse- og ressurs-gapet i enkeltkommunene når det gjelder kommunenes utøvelse av bestiller-rollen og som strategisk ressurs for utvikling av felles IKT-strategi. E-staben kan i hht forslaget også ha oppgaver knyttet til utvikling, oversikt/dokumentasjon, oppfølging av IKT-drift og SLA-avtaler og eksterne driftsleverandører, informasjonssikkerhet, koordinering av prosjekter, informasjon og læring. Rådmannsgruppen fastsetter rammer for e-stab og som i dag skal de fatte felles beslutninger og avklarer/fremme felles budsjett. Ifølge forslagsstiller er valget av organisering av slik kompetanse mindre viktig enn innholdet i en slik felles støttefunksjon for rådmennene (strategiforumet) og for BestillForumet.

⁹ Ref notat fra Askim kommune (2015)

5 Vurderinger og veivalg

5.1 Organisering og styring

De største utfordringene med dagens interkommunale IKT-samarbeid ligger etter vår mening hos eierkommunene. Eierkommunene må forstå sin rolle som eier og som bestiller, og sørge for kompetent bemanning av sine roller.

Det er vår vurdering at eierkommunene ikke har lyktes hverken med eierstyringen av selskapet, med valg av interkommunalt selskap som selskapsform, eller med bestiller/utfører modellen som leveransemodell. Det er vår vurdering at det eksisterer et samrøre i forståelsen mellom styringen av selskapet, igjennom selskapets organer, og styringen av selskapets leveranser igjennom bestiller leddet. Dette har resultert i

- Manglende fokus på strategi og på effektiviserings- og forbedringstiltak av kommunal tjenesteproduksjon ved bruk av teknologi
- Rådmennene står på «sidelinjen»
- Kommunene besitter ikke bestiller-kompetanse
- Mangelfull samordning, standardisering og felles prioritering
- IØD oppfattes som en motpart, og ikke en medspiller, for kommunene

Dette kan også være årsaken til at gjentatte eksterne evalueringer med nokså sammenfallende anbefalinger ikke har evnet å forandre eller forbedre situasjonen.

Situasjonen på Øvre Romerike har svært mange likhetstrekk med situasjonen for IØD IKS. Der valgte man også å omdanne samarbeidet fra IKS til §27 samarbeid med målsetning om å

- Utforme felles eKommune strategi for samarbeidskommunene
- Styrke Rådmennene sin styring av IKT området
- Reorganisere den IKT faglige og strategiske utviklingen
- Rendyrke driftsorganisasjonen
- Effektivisere kommunikasjon og samhandling
- Styrke systemforvaltning

Disse målsetningene er, slik vi oppfatter det, gjenkjennbare i 6K.

Det er vår vurdering at samarbeidet må styrkes, forenkles og revitaliseres for å kunne være levedyktig. I en situasjon der IØ-kommunene opplever styringstretthet og styringsutfordringer i forhold til flere av sine felles selskaper, mener vi at det vil være et feilgrep å etablere en egen «e-stab» i et eget interkommunalt samarbeid som også må virksomhetsstyres. Dette ble, som tidligere nevnt, forsøkt av kommunene på Øvre-Romerike. Dette var ingen suksess, og deres estab ble avvirket og innlemmet i Digitale Gardermoen igjen.

Vi mener at eierkommunene kan revitalisere og styrke samarbeidet mellom de seks kommunene i Indre Østfold gjennom å perfektionere dagens samarbeidsmodell i forhold til å rendyrke roller, tydeliggjøre ansvar og styrke kompetansen både mht. selskapsorganiseringen (eierstyringen av IKS-et) og mht. IKT-organiseringen (Bestiller-utfører modellen).

Dersom man viderefører dagens selskapsform, bør man i større grad enn i dag sikre at selskapets representantskap og styre kun forholder seg til forvaltningen av IØD som selskap, slik loven beskriver, og at IKT-styring og forvaltning skjer administrativt igjennom bestiller-utfører modellen.

Dersom man i dette legger at daglig leder for IØD IKS skal ha de fullmakter og det ansvar som en kommunal IT-sjef ville hatt, mener vi det vil være et feilgrep. En IT-sjef har et strategisk ansvar for at kommunene sikres optimale IT-tjenester i forhold til sine målsettinger om effektiv og god

tjenesteproduksjon.. En slik rolle hverken bør eller kan en leverandør av IKT-tjenester ha, etter vår mening.

I en bestiller-utfører modell, må IT-sjefens mandat og rolle ivaretas på kommunalsjef nivå. IT-sjefens rolle i en slik modell krever ikke å tung IT-faglig kompetanse. IT-sjefen må derimot ha tilstrekkelig IT-forståelse til å kunne være et bindeledd – på rådmannsnivå – mellom sektorene og utføreren og sikre at de riktige tiltakene iverksettes til riktig tid. Samtidig må IT-sjefen bidra til at kommunene blir en god bestiller. KS definerer bestillerkompetansen ikke som IT-kompetanse, men som kompetansen til å kunne definere og beskrive virksomhetens (tjenesteproduksjonens) og brukerne behov og krav til IT-tjenestene: Funksjonelle krav snarere enn tekniske krav.

Daglig leder av det interkommunale selskapet skal først og fremst produsere så effektive IT-tjenester som mulig i tråd med de bestillinger han får fra sine «oppdragsgivere». Det er ikke forenlig med samtidig å kunne definere hva bestillingen skal være.

Dette er ikke til hinder for at kommunene, med tydelige premisser og rammebetingelser, kan bestille tjenester av IKS'et som normalt ville vært utført av en IT-sjef. Eksempel på dette kan være en ROS-analyse, en utredning av teknologiske muligheter eller annen rådgivning.

Det er, uavhengig av en diskusjon om selskapsform, behov for å operasjonalisere de fora og organer som er beskrevet i den gjeldende eierstrategien med personer som har nødvendig mandat og rett kompetanse. Videre må det utarbeides tydelige mandater med tilhørende rolle- og ansvarsbeskrivelser for de ulike fora. Dette vil sikre en felles forankring og forståelse hva hvordan IKT-organiseringen og leveransemodellen skal forstås. Videre bør det utarbeides omforent malverk for de ulike foranes arbeid og samhandling.

5.2 Ytterligere effektiviseringspotensial

Fjornes anslo et betydelig gevinstpotensiale, men i hans anslag lå dette primært i å redusere ressursbruken i kommunale prosesser og tjenesteproduksjonen. Vår vurdering er at tidligere sammenligninger utført av Erik Fjornes blir noe upresise da det i liten grad hensyntar den ansvarsdelingen som er gjort mellom eierkommunene og IØD (eks: infrastruktur) eller de valg eierkommunene har tatt som hindrer standardisering og harmonisering.

Vi mener at styret og administrasjonen i IØD har gått langt mht å effektivisere den løpende driften i selskapet, som de selv har kontroll over. Ytterligere forslag har relativt liten effekt, ut over å redusere tjenestenivået og servicegraden.

Ytterligere effektivisering krever en enklere og mer standardisert systemportefølje å drifte og forvalte. Dette vil også kunne redusere direkte leverandørkostnader (ref ASW). Men også dette hviler på eierkommunene. Det interkommunale selskapet kan påpeke potensialet, men beslutninger og disiplinering av systemvalg og bestillinger må gjøres av kommunene.

En standardisering av arbeidsprosesser er nødvendig for å kunne konsolidere fagsystemene, men dette er krevende – både organisatorisk og økonomisk for kommunene.

Skal man eksempelvis legge om saks- og arkivsystemet slik at man fikk et felles system vil det kreve en ikke ubetydelig organisatorisk endring med nye arbeidsprosesser m.v. i tillegg til en teknisk omlegging. Hvorvidt dette vil være så kostnadskrevende at gevinsten ikke blir realiserbar er vanskelig å anslå innenfor denne utredningen, men det er ikke usannsynlig at det på kort sikt vil være mer kostnadseffektivt å videreføre dagens suboptimale løsning enn å utbedre situasjonen.

Det kan etter vår mening være verdt å søke å utnytte eierkommunenes samlede markedsrett i større grad enn i dag, i form av å forsøke å reforhandle dagens mange avtaler, som til dels er inngått pr kommune. Dette krever i første omgang at enkeltkommunene og systemeiere/systemansvarlige aksepterer at det er en innkjøperfunksjon for alle kommunene. Det er dog grunn til å advare mot å ha for høye forventninger til at leverandørene er villig til å kutte priser i løpende avtaler som man på kort sikt reelt sett ikke ønsker å avslutte og samordne, av årsaker nevnt over. Men – her kan være noe å hente.

Selskapsavtalen åpner, som nevnt i avsnitt 4 for at IKS-et kan selge tjenester til andre kommuner. Vi er ukjent med om dette har vært vurdert, Hvis ikke, kan det være verdt å se nærmere på dette.