



## NOTAT – DIGITALE LØSNINGER OG AVGRENSNING MELLOM DRIFT OG INVESTERING

Fastsatt av GKRS' styre 27.04.2023.

### 1. Innledning og avgrensning

Digitalisering av samfunnet innebærer en stadig utvikling av nye digitale løsninger. Disse kan tilføre kommuner og fylkeskommuner økonomiske fordeler eller gi grunnlag for økt tjenesteproduksjon. Noen kommuner og fylkeskommuner er delaktige i utviklingen av nye løsninger som skal brukes i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Eksempler på dette kan være ulike løsninger som ofte omtales som velferdsteknologi, utvikling av felles digitale journalsystemer, løsninger for digitale adgangssystemer etc.

Kommunene og fylkeskommunene bidrar på ulike måter i utviklingen. Noen driver eget utviklingsarbeid og legger ned betydelige ressurser, både økonomisk og personellmessig. Andre bidrar med finansiering eller kjøper løsningen når den er ferdig utviklet.

Digitalisering innebærer anskaffelser av IT-løsninger som reiser ulike regnskapsmessige problemstillinger. I stor grad vil disse være knyttet til skillet mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

I den videre fremstillingen brukes kommuner både om kommuner og fylkeskommuner med mindre annet følger av sammenheng.

### 2. Regelverk

Skillet mellom drifts- og investeringsregnskapet følger av kommuneloven § 14-9 og er videre utdypet i budsjett- og regnskapsforskriften kapittel 2.

De mest sentrale bestemmelsene i denne sammenheng er definisjon av hva som regnes som investeringsutgifter:

- utgifter til investeringer i anleggsmidler (§ 2-2 første ledd bokstav a)
- tilskudd til andres investeringer som kan lånefinansieres (§ 2-2 andre ledd bokstav a, jf. § 2-4)

Anleggsmidler er definert i budsjett- og regnskapsforskriften § 3-1 første ledd som eiendeler som er vesentlige og til varig eie.

Anleggsmidler deles i varige driftsmidler, finansielle anleggsmidler og immaterielle eiendeler, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 5-8. I dette notatet er det varige driftsmidler og immaterielle eiendeler som er relevant.

Videre drøfting av skillet mellom drifts- og investeringsregnskapet er gjort i KRS nr. 4 «Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet». Standarden gir kriterier for hvilke anskaffelser som regnes som investeringer, og for skillet mellom påkostning og vedlikehold.

KRS nr. 1 «Klassifisering av anleggsmidler, omløpsmidler, langsiktig og kortsiktig gjeld» definerer nærmere de ulike gruppene av anleggsmidler, se avsnitt 3.1.1 nedenfor.

KRS nr. 2 «Anskaffelseskost og opptakskost for balanseposter» definerer begrepene anskaffelseskost og opptakskost.

### 3. Drøfting

#### 3.1 Definisjoner

##### 3.1.1 Immaterielle eiendeler

Immaterielle eiendeler er omtalt i departementets veileder til budsjett- og regnskapsforskriften § 3-1:

*«Kategorien immaterielle eiendeler under anleggsmidlene skal etter denne forskriften forstås snevert, og snevrere enn det som følger av regnskapsloven. Etter denne forskriften skal immaterielle eiendeler kun omfatte kjøp av rettigheter (konsesjoner e.l.) som kan gi fremtidige fordeler. Utgifter til eventuell forskning eller utvikling inngår ikke.*

*Kjøp av programvare eller bruksrettigheter til dette skal heller ikke regnes som immaterielle eiendeler. Kjøp av programvare eller bruksrettigheter til dette som kan regnes som anleggsmidler, skal klassifiseres inn under varige driftsmidler.»*

Dette er fulgt opp i KRS nr. 1 punkt 3.1 nr. 3 hvor immaterielle eiendeler defineres som rettigheter (konsesjoner o.l.) som kan ha fremtidige fordeler. Utgifter til eventuell forskning eller utvikling inngår ikke. Rettigheter til bruk av programvare er ikke immaterielle eiendeler.

##### 3.1.2 Varige driftsmidler - programvare

Med programvare forstås alle administrative systemer, herunder økonomisystem, personalsystem, tekniske systemer, fagsystemer og systemer brukt i tjenesteproduksjonen mv. Programvare kan for eksempel være installert på den enkelte pc, som mobilapplikasjon, på en server eller være skybasert.

Programvare er eiendeler uten fysisk substans som kommunen bruker blant annet i tjenesteproduksjon og administrasjon. Programvaren kan dermed tilføre kommunen fremtidige økonomiske fordeler eller ha økt tjenestepotensial. Programvare er derfor i sin natur en immateriell eiendel, men programvare som kan regnes som anleggsmidler, klassifiseres som varige driftsmidler i kommuneregnskapet.

Dette er videre fulgt opp i definisjonen av varige driftsmidler i KRS nr. 1 punkt 3.1 nr. 1:

*«...alle typer fast eiendom, bygninger, tekniske og fysiske anlegg, inventar, utstyr, transportmidler og maskiner mv. Som fast eiendom regnes tomter, og som bygninger regnes også andelsboliger og aksjeboliger. Kjøpt eller tilvirket programvare til eget bruk regnes også som varige driftsmidler. Driftsmidlet må være bestemt til varig eie og være vesentlig, jf. KRS nr. 4 Avgrensningen mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet.»*

Kriteriene for programvare som varig driftsmiddel er

- a) at den er identifiserbar
- b) at den kontrolleres av kommunen slik at den forventes å gi framtidige økonomiske fordeler eller økt tjenestepotensial

Fremtidige økonomiske fordeler kan stamme fra bruken av programvaren, for eksempel i form av økte inntekter eller reduserte kostnader, eller fra salg av programvaren. Økt tjenestepotensial kan innebære at kommunen får bedre kapasitet i tjenesteproduksjon eller administrasjon, slik at programvaren bidrar direkte eller indirekte til å oppnå fastsatte mål.

Programvare som anskaffes separat, er normalt identifiserbar. Den er også normalt utskillbar hvis den kan selges, leies ut eller på annen måte overføre den økonomiske fordelen eller det

økte tjenestepotensialet knyttet til programvaren. Programvare kan være identifiserbar selv om den ikke er utskillbar.

En kommune kontrollerer en programvare dersom den kan sikre at de fremtidige økonomiske fordelene eller det økte tjenestepotensialet knyttet til programvaren tilflyter kommunen. For egenutviklet programvare må kommunen også kontrollere hvilke andre som kan få tilgang dersom andres tilgang kan redusere kommunens forventede økonomiske fordeler eller tjenestepotensiale. Kontroll kan være sikret gjennom juridisk beskyttelse, men juridisk beskyttelse er ikke en nødvendig forutsetning for kontroll. For eksempel kan kommunen anses å ha tilstrekkelig kontroll med en egenutviklet programvare med åpen kildekode, dersom andres tilgang til programvaren ikke reduserer kommunens fordeler.

For at det skal være sannsynlig at de fremtidige økonomiske fordelene eller økte tjenestepotensialet skal realiseres, må kommunen kunne sannsynliggjøre

- hvordan programvaren vil bidra til en økning av de fremtidige økonomiske fordelene eller tjenestepotensialet
- at den har evne til og intensjon om å benytte programvaren i sin virksomhet
- at den vil ha tilgang til tekniske, finansielle og andre ressurser som er nødvendig for å oppnå de forventede fremtidige økonomiske fordelene eller økte tjenestepotensialet

De alminnelige kriteriene for varige driftsmidler om varighet og vesentlighet gjelder for programvare. Det vil si at programvaren må ha en utnyttbar levetid på minst tre år og en anskaffelseskost på minimum kr 100 000 for at utgifter til kjøp eller tilvirkning av programvare kan regnskapsføres i investering.

### 3.1.3 *Forskning og utvikling*

Forskning og utvikling kan anses som aktiviteter som innebærer å søke etter teknisk eller vitenskapelig utvikling for mulig bruk i kommunenes tjenesteproduksjon. I dette notatet legges følgende definisjon av forskning og utvikling til grunn:<sup>1</sup>

***Forskning** er grunnleggende, planmessige undersøkelser som utføres med håp om å finne fram til tekniske eller vitenskapelige nyvinninger med mulig anvendelse i tjenesteproduksjonen.*

***Utvikling** er bearbeidelse og videreføring av teknisk, vitenskapelig eller annen kunnskap med mulig anvendelse i tjenesteproduksjonen med sikte på å frembringe nye eller vesentlig forbedrede produkter, prosesser, metoder, systemer eller tjenester.*

Utgifter til forskning og utvikling inngår som nevnt i avsnitt 3.1.1 ikke i immaterielle eiendeler og skal derfor føres i drift.

### 3.2 **Kjøp av programvare eller bruksrettigheter til programvare**

Kjøp av programvare eller bruksrettigheter til programvare, føres i investering når kjøpet tilfredsstillende kriteriene for anskaffelse av et varig driftsmiddel. For at programvare skal kunne klassifiseres som et varig driftsmiddel, må kommunen, tilsvarende som for andre varige driftsmidler, regnes som reell eier eller reell medeier av programvaren, jf. KRS nr. 4 punkt 3.2 nr. 3.

Kommunen eier i utgangspunktet ikke programvare i den forstand at kommunen har alle rettigheter knyttet til programvaren. Kommunen kan for eksempel vanligvis ikke selge programvaren videre. Som hovedregel vil dermed kommunen anses å leie programvaren/den digitale løsningen. Leie av programvare vil være driftsutgifter.

Kommunen kan imidlertid få en bruksrettighet til programvaren som kan være av et slikt omfang at kommunen vil ha overtatt tilstrekkelig kontroll og risiko knyttet til programvaren, og

---

<sup>1</sup> Definisjonen er basert på NRS 19 Immaterielle eiendeler, men tilpasset kommunal sektor.

slik at kommunen kan anses som reell eier eller medeier av programvaren. Det skal i vurderingen av om kommunen er reell eier, legges stor vekt på disposisjonsrett og ansvar for forpliktelser knyttet til programvaren. Det vil si at kommunen anses å være reell eier av programvaren dersom det vesentligste av økonomisk risiko og kontroll knyttet til programvaren, eller kommunens andel av denne, er gått over på kommunen. I slike tilfeller vil utgiftene til kjøp eller tilvirkning av programvaren vurderes som investering.

Eksempler på forhold som kan innebære at kommunen har overtatt tilstrekkelig kontroll og risiko knyttet til programvaren, kan være at kommunen

- har risiko for at programvaren ikke dekker egne behov og eventuelle feil i programvaren
- har (stor) mulighet til å gjøre egne tilpasninger
- har kontroll over eller kan (i stor grad) påvirke oppdateringer
- kan sikre at de fremtidige økonomiske fordelene eller det økte tjenestepotensialet knyttet til programvaren tilflyter kommunen (jf. avsnitt 3.1.2 ovenfor)

Kjøp av programvare kan regnes som en investering uavhengig av om programvaren installeres på en server eller en sluttbrukermaskin, for eksempel en pc eller mobiltelefon. Også programvare som er tilgjengelig i en skytjeneste, kan klassifiseres som et varig driftsmiddel dersom kommunen regnes som reell eier eller reell medeier av programvaren.

Ved egen tilvirkning av programvare kan kommunen også bli formell eier til programvaren med alle rettigheter. Tilvirkning er nærmere omtalt i avsnitt 3.3 nedenfor.

Løpende oppdateringer av programvare er drift, mens omfattende oppdateringer som anses som ny programvare, kan bli vurdert som investering.

### **3.2.1 Anskaffelseskost ved kjøp av programvare**

Anskaffelseskost for et varig driftsmiddel omfatter kjøpsprisen for driftsmiddelet med tillegg for alle utgifter som følger kjøpet/erhvervsen, jf. KRS nr. 2 punkt 3.1 nr. 1.

Tilleggsomkostninger som påløper for å kunne ta anskaffelsen i bruk, for eksempel konsulentbistand tilknyttet implementeringen, inngår i anskaffelseskost.

Anskaffelseskost ved tilvirkning av programvare omfatter samtlige tilvirkningsutgifter, jf. KRS nr. 2 punkt 3.1 nr. 4. Dette gjelder uavhengig av om tilvirkningen skjer ved egne ansatte eller ved kjøp av ekstern bistand.

Ved skifte av driftsplattform for digitale løsninger, for eksempel ved overgang fra en serverbasert løsning til skyløsninger, vil det påløpe utgifter knyttet til omleggingen før systemene er i drift på ny plattform. Slike utgifter omtales som migreringsutgifter og omfatter blant annet utgifter til oppsett av løsning, flytting av data, installering og oppgradering av programvare på ny plattform, testing, opplæring av superbrukere mv. Migreringsutgifter påløper for å kunne ta en digital løsning i bruk og kan anses som tilleggsomkostninger til kjøpt eller tilvirket programvare og kan inngå i anskaffelseskost. Dette forutsetter at den digitale løsningen kan klassifiseres som et varig driftsmiddel.

Serviceavgift/-avtaler som dekker perioden etter implementering, føres i drift.

### **3.2.2 Programvare tilgjengelig gjennom skytjenester**

For at programvare tilgjengelig gjennom en skytjeneste skal kunne klassifiseres som varig driftsmiddel, må kommunen, tilsvarende som for programvare for øvrig, regnes som reell eier eller reell medeier av programvaren. Det må gjøres en konkret vurdering av om den aktuelle skytjenesten innebærer at kommunen har kjøpt eller tilvirket den aktuelle programvaren eller bruksrettigheten til programvaren.

Organiseringen av skytjenestene kan ha betydning for vurderingen av hvorvidt kommunen vil ha tilstrekkelig kontroll med programvaren til å kunne regnes som reell eier av programvaren.

Det viktigste i denne sammenhengen er å vurdere hva som leveres gjennom skytjenesten. Dette omtales gjerne som tjenestemodell.

Skytjenester kan deles inn i ulike tjenestemodeller, hvor de vanligste er:<sup>2</sup>

- *Programvare som tjeneste (software as a service - SaaS)* som er en modell for leveranse over et nettverk hvor kunden benytter leverandørens applikasjon(er) på en nettsky-infrastruktur. Kunden har i utgangspunktet ikke kontroll over verken applikasjoner, nettverk, servere, operativsystemer eller lagringsmuligheter.
- *Plattform som tjeneste (platform as a service - PaaS)* hvor kunden innfører applikasjoner utviklet/kjøpt av kunden i leverandørens nettsky-infrastruktur gjennom å benytte programmeringsspråk og verktøy støttet av leverandøren. Kunden har kontroll over egne applikasjoner, men har ikke kontroll over nettverk, servere, operativsystemer eller lagringsmuligheter.
- *Infrastruktur som tjeneste (infrastructure as a service - IaaS)* som gjelder levering av datainfrastruktur som en tjeneste over et nettverk. Kunden har kontroll over relevante applikasjoner, servere, operativsystemer og lagringsmuligheter, samt i noen tilfeller visse elementer i nettverket (for eksempel på brannmursiden).

Programvare som tjeneste (SaaS) er den vanligste formen for skytjenester. Ved slike skytjenester vil kommunen generelt ha for lite kontroll med programvaren og heller ikke ha overtatt risiko i en slik grad at kommunen kan anses å være reell eier av programvaren. SaaS innebærer derfor at kommunen som hovedregel bare har en vanlig brukerrettighet til programvaren. Utgifter som gjelder tilgang til slike skytjenester, regnskapsføres derfor i drift.

Som omtalt i avsnitt 3.2.1 ovenfor kan migreringsutgifter som påløper for å kunne ta en digital løsning i bruk, regnskapsføres i investering dersom den digitale løsningen regnes som kjøpt eller tilvirket programvare, og dermed kan klassifiseres som et varig driftsmiddel. Ved skytjenester blir kommunen ikke reell eier av noen programvare, og denne type utgifter regnskapsføres derfor i drift.

Kommunen vil likevel kunne innvirke på en slik tjenesteavtale i en grad som gir kommunen større kontroll enn en ren tjenesteavtale som beskrevet ovenfor. Dette kan være knyttet til programvareoppdateringer og lagring, eksempelvis som følge av forvaltningsloven, arkivloven m.fl. Da kan også egenutviklede eller spesialtilpassete applikasjoner knyttet til en slik tjenestemodell bli vurdert som investering.

For skytjenester organisert som «plattform som tjeneste» eller «infrastruktur som tjeneste» inngår nettverk, servere, lagringsmuligheter mv. i tjenestemodellen.

Programvare/applikasjoner mv. som anvendes innenfor slike skytjenester, kan regnskapsføres i investering dersom kommunen kan anses som reell eier av applikasjonen etter kriteriene i dette notatet. Tjenesteelementet i slike skytjenester føres i drift.

Skytjenester kan i tillegg deles inn etter hvordan tjenestene leveres (leveransemodeller). Ulike leveransemodeller innebærer ulik grad av ansvar for og kontroll med driftsmiljøet. Graden av kontroll kommunen har over driftsmiljø mv., vil også være en faktor ved vurdering av hvorvidt kommunen kan anses å være reell eier av programvaren. Vurdering av leveransemodellen kan derfor være et supplement til vurdering av tjenestemodellen.

Det er vanlig å dele inn leveransemodeller slik:

- *Allmenne skytjenester (Public cloud)* er standardiserte tjenester som blir solgt i det åpne markedet. Tjenestene er stort sett like for alle kunder.

---

<sup>2</sup> Beskrivelsene av skytjenester er hentet fra Datatilsynet (<https://www.datatilsynet.no/personvern-pa-ulike-omrader/internett-og-apper/skytjenester/>)

- *Privat sky (Private Cloud)* er en lukket sky som er satt opp spesifikt for én virksomhet. Leverandøren setter da opp et eget teknisk miljø for kunden.
- *Gruppesky (Community Cloud)* er en lukket sky som er avgrenset til en gruppe virksomheter, for eksempel innenfor utdanning eller helse. Leverandøren vil da sette opp et eget teknisk miljø til gruppeskyen.
- *Hybrid sky (Hybrid Cloud)* er en kombinasjon av ulike modeller - ofte lokalt driftete løsninger kombinert med allmenne skytjenester.

Kommunens kontroll med driftsmiljøet vil normalt være størst ved en privat skyløsning og minst ved allmenne skytjenester.

### 3.3 Avgrensning mellom FoU og tilvirkning av programvare

Det er flytende overganger mellom forskning og utvikling (FoU) slik det er definert i avsnitt 3.1.3 ovenfor, og utvikling av programvare (heretter omtalt som tilvirkning). Utvikling som inngår i begrepet FoU skal regnskapsføres i drift. Dette er arbeid som skal lede fram til en tjenesteproduksjon eller bruk, for eksempel utvikling av prototyper, utforming av verktøy og sjablonger eller forsøksproduksjon (prøvedrift).

Tilvirkning av programvare eller applikasjoner er mer konkret og kan i mange tilfeller kjennetegnes med faser for gjennomføring av konkrete prosjekter: planlegge, gjennomføre og avslutte. Disse fasene vil vanligvis være investering, mens utvikling av konsepter forut for prosjektplanleggingen og oppfølging etter implementering (realisasjon) vil vanligvis være drift.<sup>3</sup>

Dersom det etter å ha påløpt utgifter til tilvirkning av programvare, viser seg at tilvirkningen ikke blir fullført eller programvaren ikke blir tatt i bruk, er dette en indikasjon på varig verdifall og nedskrivning skal vurderes i henhold til KRS nr. 9 Nedskrivning av anleggsmidler, jf. KRS nr. 2 punkt 3.1 nr. 5.

### 3.4 Finansiering av andres tilvirkning av programvare

Kommuner står ikke alltid selv for tilvirkning av programvare, men bidrar i stedet med finansiering av andres utvikling eller tilvirkning. Da blir det et spørsmål om kommunens bidrag er tilskudd til andre eller om det er kjøp av programvare eller kjøp av bruksrettighet.

#### Kjøp av programvare eller bruksrettighet

Dersom kommunen gjennom finansieringsbidraget kan anses å bli reell eier eller medeier av programvaren, slik at programvaren etter drøftelsen i delkapittel 3.2 ovenfor kan klassifiseres som et varig driftsmiddel, kan kommunens bidrag regnskapsføres som kjøp av varige driftsmidler i investering. Hvorvidt bidrag til tilvirkning av programvare kan klassifiseres som varig driftsmiddel, vurderes mot følgende spørsmål (ikke uttømmende):

- Får kommunen rett eller plikt til å ta i bruk løsningen når den er ferdig utviklet?
- I hvilken grad har kommunen påvirkning på utviklingen av løsningen, for eksempel ved deltakelse i styrings- og/eller prosjektgrupper?
- Vil kommunens bidrag øke ved økte tilvirkningsutgifter eller avkortes ved besparelser?

#### Tilskudd til andres investeringer

Dersom finansieringsbidraget er å anse som tilskudd til andres investeringer, skal kommunens bidrag som hovedregel føres i drift. Tilskudd til andres investeringer som kan lånefinansieres, skal likevel føres i investering hvis tilskuddet finansieres av inntekter i investering, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 2-4 og kommuneloven § 14-16.

---

<sup>3</sup> Se også prosjektveiviseren, Digitaliseringsdirektoratet (Digdir).

Kommunen kan regnskapsføre tilskudd til andres investeringer i programvare i investering dersom mottaker er en annen kommune eller et kommunalt selskap, og den digitale løsningen er til bruk på et område hvor kommunen har lovpålagt ansvar. Det legges til grunn at dette gjelder både dersom mottaker av tilskuddet leverer den lovpålagte tjenesten på vegne av kommunen, og dersom kommunen får tilgang til den digitale løsningen til bruk i egen leveranse av den lovpålagte tjenesten.

### 4. Oppsummering

1. Kjøp og tilvirkning av programvare eller bruksrettighet til programvare som kan klassifiseres som et varig driftsmiddel, regnskapsføres i investering. Forutsetningen er at kommunen kan kontrollere programvaren i en slik grad at den forventes å gi framtidige økonomiske fordeler eller økt tjenestepotensial, og at kommunen overtar tilstrekkelig risiko til at den kan anses som reell eier eller reell medeier av programvaren.
2. Anskaffelseskost for programvare klassifisert som varig driftsmiddel omfatter kjøpsprisen for programvaren med tillegg for alle utgifter som følger kjøpet/erhvervsen, for eksempel konsulentbistand tilknyttet implementeringen. Migreringsutgifter som påløper for å kunne ta en digital løsning i bruk, kan anses som tilleggsomkostninger og dermed inngå i anskaffelseskost til den digitale løsningen, forutsatt at den digitale løsningen kan klassifiseres som et varig driftsmiddel.
3. Programvare tilgjengelig gjennom en skytjeneste kan klassifiseres som varig driftsmiddel dersom kommunen regnes som reell eier eller reell medeier av programvaren. Skybaserte løsninger i form av «programvare som tjeneste» (SaaS) regnskapsføres som hovedregel i drift. Egen tilvirkning og bistand til tilpasninger i slike digitale løsninger kan være investering. Serviceavtaler (lisenser) etter implementering er drift.
4. Dersom kommunen bidrar med finansiering av andres tilvirkning av programvare og dette kan anses som kjøp av programvare eller bruksrettighet til programvare, kan kommunens bidrag regnskapsføres i investering. Forutsetningen er at kommunen kan anses å bli reell eier eller medeier av programvaren.
5. Dersom kommunens bidrag er å anse som tilskudd til andres investeringer, skal dette som hovedregel regnskapsføres i drift. Tilskudd til andres investeringer som kan lånefinansieres, skal likevel føres i investering hvis tilskuddet finansieres av inntekter i investering. Dette gjelder både dersom mottaker av tilskuddet leverer den lovpålagte tjenesten på vegne av kommunen, og dersom kommunen får tilgang til den digitale løsningen til bruk i egen leveranse av den lovpålagte tjenesten.

## VEDLEGG 1 Eksempler

Nedenfor gis eksempler på vurdering av drift og investering for noen digitale tjenester.

### **Microsoft 365 – programvare som tjeneste (SaaS)**

En kommune benytter seg av Microsoft 365 i en skybasert løsning og betaler en årlig lisensavgift pr. bruker. Kommunen har ikke kontroll over oppdateringer som gjøres i programvaren og er dermed ikke reell eier av grunnpakken. Lisensavgiften er en driftsutgift da dette kan anses å være en programvare som tjeneste.

Kommunen kan i tillegg utvikle egne program og støtte for arbeidsflyt basert på utviklingsprogrammene i Microsoft 365. Disse applikasjonene er spesialtilpasset og utviklet av kommunen. I dette tilfelle vil kommunen være den reelle eieren av programvaren, og tilvirkningskostnader relatert til dette kan anses å være investering, herunder også andel av egne ressurser til tilvirkning. Løpende opplæring etter at applikasjonen er tatt i bruk, er drift.

### **Skybasert løsning for saksbehandling – programvare som tjeneste (SaaS)**

En kommune må fornye saksbehandlingssystemet da det er teknisk og funksjonelt utdatert. Både system og infrastruktur er ferdig nedskrevet under anleggsmidler. Kommunen har i sin strategi bestemt at alle nye systemer av denne type skal være «skybasert» og driftes eksternt.

Etter anbud inngås det kontrakt etter statens standardkontrakter, tjenestemodell SaaS. Hoveddelen av kontrakten er løpende betaling som dekker drift og vedlikehold av systemet inkludert løpende oppdateringer med ny standard funksjonalitet. Kontrakten dekker også drift av eksterne servere, databaser og infrastruktur hos leverandør, men ikke behov lokalt som Office 365, nettleser og pc/nettbrett o.l. Alle kostnader til leverandøren av systemet føres i drift. pc/nettbrett o.l. vurderes særskilt.

I forbindelse med at systemet tas i bruk, er det utgifter til systemoppsett og opplæring mv. som inngår i en engangsutgift kalt «fastpris tjenester». Dette er utgifter som er knyttet direkte til SaaS-tjenesten, og skal føres i drift.

I tillegg kommer det engangsutgifter til etablering av databaser som følge av overføring av data fra gammelt sak-arkiv til nytt system. Derigjennom blir dokumenter fra tidligere system tilgjengelig i ny arkivbase, og det gamle systemet tas ut av bruk. Disse utgiftene kan føres i investering.

### **Tilpasninger til skybasert løsning for saksbehandling – programvare som tjeneste (SaaS)**

En kommune benytter seg av en skybasert saksbehandlingsløsning og betaler en årlig lisensavgift pr. bruker. Kommunen har dialog med leverandør og eventuelt andre kommuner om funksjonalitet og forbedring. Leverandør gjennomfører oppdateringer i samråd med kommunen, og kommunen kan anses som reell eier av tilpasningene. Engangsavgift ved utvikling av tilpasningene til programvaren kan føres i investering. Slik engangsavgift kan være fordelt over flere perioder/år. Serviceavgift/-avtaler som dekker perioden etter implementering, er drift.

### **Digitalt kompetanseløft – plattform som tjeneste/infrastruktur som tjeneste (PaaS, IaaS)**

Tilvirkning av et digitalt innbyggertorg har vært et ledd i det digitale kompetanseløftet i kommunen. Innbyggertorget er en digital plattform for innbyggerne. Dette innebærer at kommunen har tilvirket applikasjonene, men benytter en nettsky-infrastruktur gjennom å



benytte programmeringsspråk og verktøy støttet av en leverandør. Kommunen kan dermed anses å ha kontroll over egne applikasjoner, men har ikke kontroll over selve nettverket eller serveren. En generell vurdering er at tilvirkningsutgifter knyttet til applikasjoner er investering, herunder alle direkte og indirekte kostnader.

Utgifter som er nødvendige for å kunne ta plattformen i bruk, herunder opplæring av superbrukere o.l., vil kunne være investering frem til plattformen er i drift ('tatt over i forvaltning'). Etter at plattformen er i drift, vil etterfølgende opplæring være drift.

### Digitale roboter

Kommunen har anskaffet to lisenser på maskiner med superkapasitet hvor det kan settes opp flere virtuelle servere på kort varsel. Kommunen skal benytte slike servere til å utvikle digitale roboter som kan utføre standardiserte jobber hele døgnet (RPA). Anskaffelse av lisensene på maskinene kan være investering, mens senere oppsett av enkelte virtuelle servere anses å være drift. Det er normalt ikke lisens på bruken av disse virtuelle serverne.

Utvikling av digitale roboter på disse virtuelle serverne kan være spesialtilpasninger og en tilvirkningsprosess som kan føres i investering, herunder de generelle anbefalingene om henføring av direkte og indirekte utgifter.

Når de digitale robotene er gått over 'i forvaltning', er dette drift, og også senere systemoppdateringer antas også å være drift.

### Felles IKT-plattform

Kommunen har felles IKT-plattform som forvaltes og driftes sentralt. Dette omfatter fellesfunksjonene som alle kommunens IT-systemer er avhengige av, som for eksempel sentrale løsninger for pålogging, tilgangsstyring, fjernarbeidsløsning, pc-er, Citrix-miljøer, serverdrift, nettverk og sentrale sikkerhetsløsninger. Noen momenter i behovet for ny IKT-plattform:

- Plattformen med tilhørende design ble sist fornyet for ti år siden og deler av den er nå i ferd med å nå sin sluttdato. Flere komponenter får ikke lenger sikkerhetsoppdateringer fra leverandøren.
- En modernisering av felles IKT-plattform er derfor nødvendig for å utbedre eksisterende vedlikeholdsetterslep. Vedlikeholdsetterslepet som er opparbeidet, medfører stor og voksende risiko i dagens økte digitale trusselbilde for kommunen.
- Arbeidet skal sikre at felles IKT-plattform har oppdaterte versjoner av operativsystemer, implementert ny sikkerhetsmodell, modernisert nettverk samt etablert katalogtjenester og aksesskontroll.

Tilfellet kan fremstå delvis som manglende vedlikehold av eksisterende IKT-plattform, og vedlikeholdsetterslep er drift. Samtidig innebærer dette en modernisering og tilvirkning (utvikling) av plattformen. Økt risiko medfører også utvikling av sikkerhetsmodeller og systemer som delvis er standardløsning, men som også må tilpasses kommunens eksisterende fagsystemer.

Eksempelet viser at tiltaket kan være dels drift (vedlikehold) og dels investering (tilvirkning av IKT-plattformen) gjennom nye versjoner av systemer, nye moduler og nye sikkerhetsløsninger. Det som er tilvirkning her, er direkte knyttet til 'prosjektet': felles IKT-plattform, og kan anses å være investering.

### Tiltak i ERP-systemet

Driftsmiljøet i kommunens økonomisystem er gammelt og må fornyes. Tiltak er:

- Utvikle løsning for digital forvaltning av fullmaksstruktur og flytting av brukere fra desktop til WEB.
- Utvikle ny versjon av arbeidsflyt for faktura, da dagens versjon ikke støttes av leverandøren. Arbeidsflyt benyttes på stadig flere prosesser i økonomi-web for å sikre kontroll og godkjenning av leverandørfaktura. Dagens løsning må oppgraderes.
- Oppgradere arbeidsflyt i HR-systemet da dagens løsning ikke lenger støttes av leverandøren. Arbeidsflyt benyttes i stadig flere prosesser for å sikre kontroll og godkjenning i ulike personalprosesser, i ansettelsesprosessen, ved registrering av fravær, ved godkjenning av lønnstransaksjoner, ved registrering av reise og utlegg mm.
- Digitalisere ansettelsesforhold, herunder bekreftelse av ansettelsesforhold (tjenestebevis), attester for siste arbeidsforhold og kontroll av grunnlag for beregning av ytelser fra pensjonskassen.
- Utvikle ny reise- og utleggsmodul med applikasjonsfunksjonalitet. Bruker skal kunne registrere slike utgifter på mobile flater, herunder å legge ved kvitteringer.
- Utvikle ny statistikkbank. Dagens statistikkbank omfatter flere hundre statistikktabeller og er utdatert. Leverandøren til programvaren for dagens statistikkbank har meddelt at den ikke vil videreutvikle eller støtte programvaren som er levert. Det er vesentlig for kommunen å kunne benytte dataene i statistikkbanken i planlegging og styring av tjenestetilbudet i kommunen, blant annet helsedata, og befolkningsdata som er mer detaljerte enn SSBs statistikkbank.

Generelt er dette tilvirkning (utvikling) av ny programvare gjennom automatisering og nye moduler. Noe kan også anses å være anskaffelse av ny programvare. Slik anskaffelse og tilvirkning kan være investering.

### Finansieringsordning for digitaliseringsprosjekter (Digifin)

Kommunen har bidratt med et engangsbetrag per innbygger til en nasjonal finansieringsordning for digitaliseringsprosjekter i kommunesektoren (Digifin). Kommunen får rett til å ta i bruk de løsningene som finansieres gjennom ordningen. Kommunen må betale en prosjektavgift for de løsningene kommunen tar i bruk. På den måten blir utviklingskostnadene fordelt på dem som tar i løsningene i bruk, og penger går tilbake til ordningen for gjennomføring av nye digitale fellesprosjekter. Kommunen blir ikke reell eier eller medeier til programvare gjennom bidraget til finansieringsordningen. Dette regnskapsføres derfor i drift.

Avhengig av hvordan kommunen får tilgang til de ulike digitale løsningene, kan imidlertid kommunen bli reell eier eller medeier av disse. I så tilfelle kan dette regnskapsføres i investering.

## VEDLEGG 2 Skytjenester

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) beskriver skytjenester som skalerbare tjenester som er tilgjengelig over nett. Behandling og lagring av data skjer fra eksterne datasenter. Programvare og infrastruktur er tilgjengelig fra serverparker i datasentrene som er tilknyttet internett.<sup>4</sup>

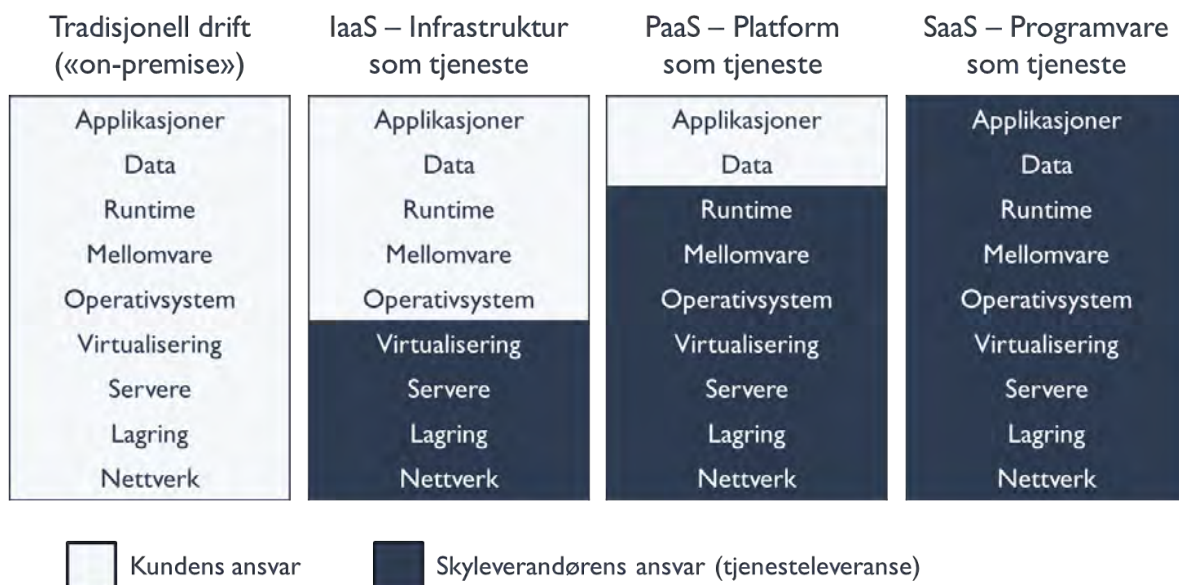
Skytjenester kan deles inn etter tjenestemodeller og leveransemodeller. Disse er beskrevet i avsnitt 3.2.2 i notatet.

### Nærmere om tjenestemodeller

Som omtalt i notatet deles skytjenester inn i tre tjenestemodeller. DFØ beskriver tjenestemodellene slik:

- *Programvare som tjeneste (SaaS)* - kunden får tilgang over internett til programvare eller applikasjoner som driftes i ett eller flere datasentre. Slike tjenester kan være alt fra tekstbehandling og regneark til videokonferansesystemer. Kunden kan ikke direkte påvirke hvordan applikasjonen, nettverk, maskinvare, operativsystem eller lagring er satt opp og konfigurert.
- *Plattform som tjeneste (PaaS)* - levering av driftsmiljø (plattformen) der kunden kan innføre, utvikle og produksjonssette løsninger selv. Plattformen kan inneholde databaser, utviklingsverktøy, webtjenester, testverktøy osv. Kunden har ikke kontroll over nettverk, servere, operativsystem eller lagring.
- *Infrastruktur som tjeneste (IaaS)* - omfatter grunnleggende dataressurser som nettverk, lagrings- og behandlingskapasitet. I denne tjenestemodellen har kunden større kontroll over IKT-infrastrukturen og –ressursene enn ved SaaS og PaaS.

Hva som er skyleverandørens ansvar og hva kunden vil ha ansvar for selv i en skytjeneste kan illustreres som nedenfor, sammenlignet med en tradisjonell modell.



Figur 1 Innholdet i skytjenester. Kilde: [www.cloudservices.no/Cloud/omsky](http://www.cloudservices.no/Cloud/omsky)

<sup>4</sup> <https://markedsplassen.anskaffelser.no/hva-er-skytjenester-cloud>