

Sak 16/2022 Konsekvenser av at kommunal sektor benytter statlige digitale løsninger

Behandlingssak

Forslag til beslutning

1. Skate legger til grunn at godt samarbeid mellom statlig og kommunal sektor er avgjørende for å utvikle gode og sammenhengende digitale tjenester til innbyggere, næringsliv og frivillige.
2. Skate understreker behovet for å kartlegge muligheter og utfordringer ved nevnte samarbeid bedre samt utvikle kunnskapsgrunnlag, verktøy og samarbeidsmodeller for å heve bevisstheten om dem.
3. Skate støtter en videre utredning av blant annet hvordan rolle- og ansvarsforhold og mulig oppgaveglidning mellom statlig og kommunalt nivå påvirkes av at man samarbeider om digitale løsninger og ønsker å bidra i dette arbeidet.

Presentasjon av saken**Formål med saken**

Bevisstgjøre Skate-virksomhetene om de muligheter og utfordringer som følger med samarbeidet mellom statlig og kommunal sektor på digitaliseringsområdet. Etablere samarbeid om videre oppfølging av arbeidet som er gjort så langt.

Samarbeidet mellom stat og kommunal sektor er avgjørende, men ikke problemfritt

Digitaliseringen av offentlig sektor har som mål å forenkle hverdagen til innbyggere, næringsliv og frivillige. Det forutsetter et utstrakt samarbeid på tvers av forvaltningsnivå og fagområder.

Digitaliseringsstrategien «En digital offentlig sektor» ble i 2019 lagt fram av regjeringen og KS i fellesskap og har styrket samarbeidet mellom stat og kommunal sektor betraktelig. Ikke bare på strategisk nivå, men også ved at kommunal sektor i økende grad benytter seg av statlige digitale løsninger.

Dette er en ønsket utvikling helt i tråd med strategien og vil etter alle solemerker fortsette. Det vil igjen føre til at båndene mellom stat og kommunal sektor på digitaliseringsområdet styrkes. Fordeler finnes, blant annet kan dette i enkelte sammenhenger bidra til bedre brukervennlighet og kostnadseffektivitet, men det motsatte kan også være tilfelle. Samarbeidet er derfor ikke alltid problemfritt, men potensialet er der og utfordringsbildet har i liten grad blitt kartlagt og dokumentert.

Dette har vært utgangspunktet for en utredning utført av Menon og Kvale på oppdrag fra KS og KDD våren 2022. Utredningen har vært gjennomført som et forprosjekt som kartlegger og utvikler et metodisk rammeverk for å analysere konsekvenser av at kommunal sektor benytter statlige digitale løsninger. Sammendrag av rapporten ligger vedlagt og noen av hovedfunnene er omtalt i det følgende.

Ansvarsforholdet mellom staten og kommunal sektor

Roller og ansvar kan komme i bevegelse når staten er involvert i kommunal sektors utvikling og drift av digitale løsninger. Med det oppstår en risiko for både oppgaveglidning, uklarheter i roller og ansvar og at ansvarsområder faller mellom to stoler. Forprosjektet har sett overordnet på problemstillingen og peker på et behov for å undersøke nærmere hva som ligger i oppgaveglidning i praksis og hvilke deler av verdikjeden det er tydelige utfordringer knyttet til roller og ansvar.

Økonomiske forhold

Det er flere positive konsekvenser for det samfunnsøkonomiske kostnadsbildet ved å ha staten som leverandør. I det tilfellet hvor alternativet til en statlig løsning er flere lignende løsninger utviklet av enkelte kommuner eller grupper av kommuner, vil man unngå duplisering av investeringskostnader, inkludert utviklingskostnader og tid brukt på anskaffelser samt koordinering. Ved at kostnader som kan samles deles på flere brukere (les: kommuner) kan stordriftsfordeler oppnås. Det samme kan i mange

tilfeller også oppnås gjennom nasjonalt samarbeid innad i kommunal sektor, slik vi de senere årene også har mange eksempler på, eksempelvis gjennom SvarUt-løsningen, FIKS Smittevern og KS Læring. Dette har imidlertid ikke vært fokus i rapporten siden den tar for seg de tilfeller der staten inntar den nasjonale aktørrollen.

Et godt eksempel der staten tar en slik rolle her er prøveadministrasjonssystemet (PAS) som er et internettbasert program som brukes til å planlegge, administrere og gjennomføre sentralt gitte prøver i grunnskolen og i videregående opplæring. IT-systemer som PAS er svært kostbare og ressurskrevende å utvikle, og er derfor utviklet med bakgrunn i et ønske om standardisering og kostnadseffektivisering, hvor fylkeskommunene benytter samme system utviklet av Utdanningsdirektoratet. Staten ved Utdanningsdirektoratet er systemeier av PAS, men fylkeskommunene får en brukertilgang.

Med noen få unntak, er det frivillig for kommuner og fylkeskommuner å ta i bruk digitale løsninger fra staten. Gode finansierings- og betalingsmodeller som sikrer transparens og forutsigbarhet vil derfor være av betydning for hvor mange som tar i bruk felles digitale løsninger, men også at kommunene gis nødvendig innflytelse over utvikling og forvaltning av løsningene.

Enkelte av rapportens funn knyttet til økonomiske forhold bør sees i sammenheng med Skates «råd til KMD om tverrsektoriell styring» fra 2021, og peker i likhet med Skate på svakheter ved statens prosjektmodell.

Helhetlige innbyggertjenester

Samarbeid om digitale løsninger mellom stat og kommunal sektor kan både være en kilde til helhetlige tjenester og en kilde til fragmenterte tjenester. Desto sterkere sektorinndeling og desto sterkere inndeling mellom forvaltningsnivåer, og dermed også mer forskjell i prosesser og tekniske løsninger, desto mer krevende vil det være å løse sammensatte utfordringer og dekke tverrsektorielle behov for brukerne. På den andre siden kan statens leveranser av digitale løsninger til kommunene bidra til at man får mindre fragmenterte løsninger ved at staten har større mulighet til dekke et tjenestebehov på tvers av både forvaltningsområde og sektor fordi staten kan ha et overordnet blikk og det resulterende tjenestetilbudet kan bli likere på tvers av både forvaltningsområde og sektor.

Lokal handlefrihet

Lokal handlefrihet handler om at kommunal sektor skal kunne levere tjenester tilpasset sine innbyggere basert på lokale behov. For å oppnå dette må nasjonale løsninger åpne for lokale tilpasninger, slik for eksempel Husbanken har gjort for søknad om startlån. Og frivillighet må legges til grunn.

Kompetanse

Utredningen har, på et overordnet nivå, vurdert sannsynligheten for at digitale løsninger fra staten bidrar til mer eller mindre kompetanse av visse typer i kommunal sektor. Det foreligger noe risiko for at kommunal sektors sektorkompetanse reduseres som følge av statlige leveranser, men risikoen vil variere sterkt med innholdet i den digitale løsningen.

Juridiske forhold

Det er en rekke lovverk som legger føringer for samarbeidet mellom staten og kommunal sektor. I rapporten har man sett på noen av dem, blant annet anskaffelsesreglene, statsstøttereglene, personvernreglene, dokumentasjons- og arkivansvaret, datadeling og sørge-for-ansvaret. Rapporten finner ikke noe som direkte hindrer samarbeid, men det er enkelte forhold som er utfordrende – blant annet knyttet til dokumentasjons- og arkivansvaret.

Kommuner er pliktsubjekter etter arkivloven mv. Statlige leveranser fritar ikke kommuner fra plikten til å lagre informasjon/dokumentasjon riktig og i tråd med kravene. Statlige leveranser kan gjøre det mer komplisert å etterleve regelverket i de tilfellene kommunene ikke har mulighet til å påvirke utformingen av tjenesten. Statlige involvering kan også øke kvaliteten på dokumentasjons- og arkiveringssystemer.

Uenighet om behandlingsansvar mellom stat og noen kommuner er et eksempel på at digitaliseringen medfører behov for ny fortolkning av regelverket for NAV lovens 14a. Dette arbeidet har pågått i snart to år, og er oversendt departementet for å avklare hvem som er behandlingsansvarlig, og hva slags type avtaler som skal inngås om dette. Slik at kravene til GDPR etterleves.

Samarbeidsmodeller som sørger for løpende involvering av hverandre

Et universelt grep for å redusere de negative og øke de positive konsekvensene er, ifølge forprosjektet, å utforme digitale løsninger i samarbeid og dialog med kommunal sektor. Det er gjort flere nødvendige grep for å bidra til dette. Prinsipper for samstyring mellom stat og kommunal sektor ble tatt inn i digitaliseringsrundskrivet i desember 2021, og samarbeidsavtaler og modeller for samstyring mellom forvaltningsnivå er under utvikling.

Kommunal sektor har over tid utviklet en samstyringsstruktur som skal bidra til bedre samordning på digitaliseringsområdet. Dette har bl.a. gjort det mulig for KS å ta på seg rollen som segmentansvarlig for kommunal sektor overfor Skatteetaten.

Behov for videre utredningsarbeid

Forholdet til kommuneloven og det kommunale selvstyret har ikke vært vurdert. Heller ikke hvordan det påvirker oppgavedeling mellom forvaltningsnivåene og det selvstendig ivaretagelse av kommunens lovpålagte oppgaver, eksempelvis innen velferdsområdet (sørge-for-ansvaret). Siden digitale løsninger, særlig dersom de lovpålegges eller allmenngjøres, ofte vil kunne påvirke både hvordan oppgaver utføres, ressurssettes og organiseres – er dette viktige forhold som det må sees på i fortsettelsen. Også kommunenes ansvar for helhetlig ivaretagelse av innbyggere på tvers av tjenesteområder. Det anbefales at dette følges opp i et videre utredningsarbeid.

Til diskusjon i Skate

- hvordan kan Skate-virksomhetene bidra til at muligheter og utfordringer ved samarbeidet mellom stat og kommunal sektor blir bedre kjent?
- hvilke konsekvensområder anser Skate-virksomhetene som mest interessante å se nærmere på i et videre arbeid?

Vedlegg

- Vedlegg 1: Sammendrag fra FoU-rapport «Konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor

Saken vil bli framlagt av Kristin W Wieland, Områdedirektør KS

Saksframlegget er utarbeidet av KS i samarbeid med NAV, Direktoratet for eHelse og Oslo Kommune Oslo, 26.09.2022