



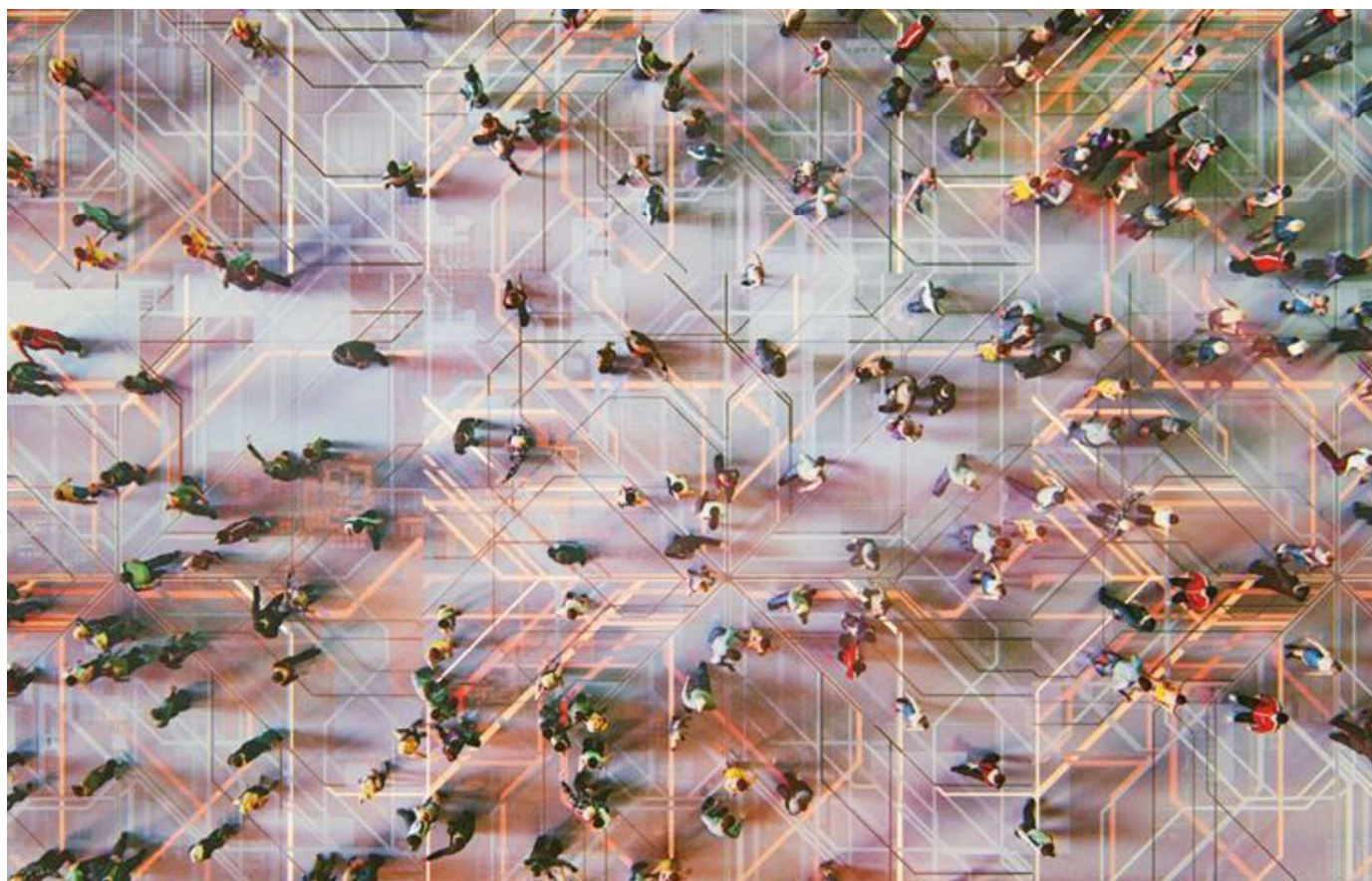
**KVALE**

ADVOKATFIRMA



RAPPORT

# KONSEKVENSER AV AT STATEN LEVERER DIGITALE LØSNINGER TIL KOMMUNAL SEKTOR



**RAPPORT**

Av Caroline Wang Gierløff, Stine Victoria Stakkestad, Glenn Widenhofer, Jens Christian Gjesti, Robert Lund

# SAMMENDRAG

På oppdrag fra KS og KDD har Menon og Kvale utredet konsekvensene av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor. Formålet med utredningen er å få en bedre oversikt over mulige konsekvenser av at kommunene tar i bruk løsninger staten leverer og å identifisere eventuelle behov for ytterligere utredning.

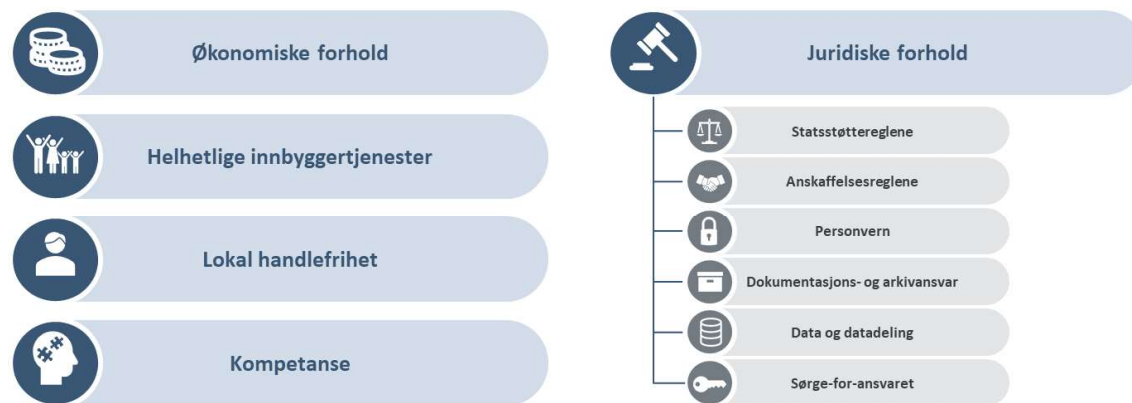
## DEL 1

Digitaliseringen av tjenester og oppgaver brer om seg i alle deler av samfunnet. I takt med dette øker innbyggernes forventninger til moderne og enkle offentlige tjenester svært fort. Kommunen og fylkeskommunen er nærmest innbyggerne i leveranser av offentlige velferdstjenester og møter derfor disse nye behovene i det daglige. Kommunens oppgaver går også på tvers av de statlige sektorområdene. Mye av digitaliseringen av de kommunale tjenestene blir løst i samarbeid på tvers av kommuner og fylkeskommuner<sup>1</sup>, eller i samarbeid med statlig sektor. Samarbeid er hensiktsmessig for å sikre at man får utnyttet den lokale kunnskapen om brukerbehovene, har nok ressurser til å utvikle robuste digitale løsninger og at det er mulig å skalere og utvikle løsningene på best mulig måte.

## DEL 2

Rapporten inneholder en prinsipiell analyse av konsekvensene langs fem ulike dimensjoner: økonomiske forhold, lokal handlefrihet, helhetlige innbyggertjenester, kompetanse og juridiske forhold, vist i figuren nedenfor:

Figur B Konsekvenskategorier



Hver enkelt kategori eller dimensjonen er avgrenset slik effekter og konsekvenser kan analyseres enkeltvis og isolert fra de andre. Dette til tross for at flere eller alle konsekvenser kan opptre samtidig i større eller mindre grad, og at de også kan påvirke hverandre innbyrdes.

På grunnlag av teoretiske vurderinger, intervjuer med representanter fra kommunal sektor og studier av tilgjengelig dokumentasjon, mener vi konsekvensene av statlige leveranser til kommunal sektor ikke kan beskrives som en fast størrelse. Statlig involvering har en rekke variabler og bør måles i flere dimensjoner. Dette gjelder samtlige kategorier. Konsekvensene vil være avhengige av den konkrete løsningens karakteristikk og bruksområder, hvilken kommune eller kommuner som skal ta i bruk løsningen, og hvordan samarbeid rundt

<sup>1</sup> I denne rapporten bruker vi begrepet "kommuner" om både kommuner og fylkeskommuner. Der vi kun viser kommuner, vil vi presisere dette i teksten.

løsningens utvikling, drift og bruk er lagt opp. I avsnittene som følger oppsummerer vi vurderingene av de fem dimensjonene.

I vurdering av **økonomiske konsekvenser** er det verdt å trekke frem at statlige løsninger kan påvirke kommunale budsjetter negativt. Hvis samfunnsøkonomiske gevinster ved en digital løsning ikke kan tas ut hos kommunen, enten fordi de er vanskelige å realisere eller fremkommer et annet sted enn i kommunen (e.g. hos innbyggerne) vil løsningen i prinsippet representere en kostnadspost. Denne kostnadsposten kan ofte oppleves som lite transparent og uforutsigbar for kommunene ifølge intervjuer med ledere fra kommunal sektor.

Det vil som regel foreligge skalafordeler og kostnadseffektivitet ved å standardisere digitale løsninger på tvers av kommuner gjennom at for eksempel staten leverer løsninger til kommuner. Respondenter stiller seg stort sett bak dette rasjonale. Imidlertid foreligger det en risiko for at løsninger ikke er utformet med riktige hensyn til sluttbruker eller hensyntar forskjeller mellom kommuner hvis de er utviklet langt fra brukerinnsikten. Denne risikoen vurderes å være mindre for infrastrukturløsninger enn for tjenestemoduler eller dialogløsninger som innbyggeren samhandler med.

Det foreligger noe risiko for at grad av kommunal selvbestemmelse kan reduseres og dermed også **den lokale handlefriheten** som følge av at staten leverer digitale tjenester. Grad av samstemthet påvirker hvor stor effekt dette har for kommunene. Vi finner at den lokale handlefriheten i de fleste tilfeller ikke vil bli betraktelig utfordret når staten leverer eller er involvert i en digital løsning for kommunal sektor. Vi finner også at grad av selvbestemmelse og grad av samstemthet kan utfordres, men at de sjeldent utfordres samtidig. Et eksempel på formell og sterk binding fra staten, som kan redusere den lokale handlefriheten, er pasientjournallovens krav til kommunal finansiering av nasjonale e-helseløsninger.

Når det gjelder **helhetlige innbyggertjenester**, vurderes det at samarbeid om digitale løsninger kan være både en kilde til helhetlige tjenester og en kilde til fragmenterte tjenester. Imidlertid er det grunn til å tro at disse effektene ikke skjer isolert, men er en delmengde av flere store bevegelser. En oppsummerende og treffende refleksjon fra intervjuene er at digitalisering i offentlig sektor er under en stor og transformativ endring. Dette utgjør et viktig premiss i vurderingen og tolkningen av konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger. Det store bildet beveger seg stadig og det finnes bred enighet om at ting løses best når de løses sammen.

**Kompetanse** i kommunal og offentlig sektor har vært under stadig utvikling de siste årene. Det er vanskelig å si noe presist om hva slags kompetanse og i hvilken retning ulike kompetanseelementer vil bevege seg. Det kan vurderes at all kompetanse blir digital i økende grad.

**Juridisk** vurderes det dithen at statlige leveranser av digitale løsninger for kommunal sektor ikke utgjør utfordringer som ikke kan håndteres. I operasjonalisering av ulike løsninger vil det finnes utfordringer (e.g. ved personvern), men disse er ikke unike for staten, men vil foreligge nærmest uavhengig av leverandør.

For dokumentasjons- og arkivansvar, samt datadeling, er det fravær helhetstenking på tvers av offentlig forvaltning som oppleves som den største utfordringen. Med flere digitale løsninger levert fra staten, kombinert med kommunale løsninger, som bygger på ulike arkiverings- og informasjonssystemer kan det fort bli uoversiktlig og mer komplisert for kommunene å opprettholde god informasjonsforvaltning. Det nevnes i tillegg at staten i mindre grad greier å forutse «skjulte» ekstrakostnader som påløper kommunen ved implementering, som tilpasning av arkiv eller liknende, som gjør at løsningen kan bli mindre lønnsom for kommunene enn først forutsett.

## DEL 3

I del 3 av rapporten gjør vi et dypdykk i konsekvenskategorien *økonomiske forhold* ved å analysere hvordan gevinster og kostnader påvirkes når staten har en rolle i utviklingen av digitale løsninger som skal benyttes i kommunal sektor. Flere kommuner opplever at kostnads- og gevinstberegningene som ligger til grunn for digitaliseringsprosjekter ofte er feil og lite realistisk. De opplever også at den endelige løsningskostnaden er uforutsigbar. Gjennom intervjuer med aktører tilknyttet ulike digitale løsninger og digitalisering i kommunal sektor, identifiserer vi 17 utfordringer forbundet med estimering, fordeling og realisering av kostnader og gevinster knyttet til digitale løsninger i kommunal sektor.

Figur C Utfordringer knyttet til estimering, fordeling og realisering av kostnader og gevinster i digitaliseringsprosjekter



Utfordringene påvirker hverandre gjensidig i stor grad, og bidrar til et komplisert og sammensatt bilde. Innspillene fra intervjuene vi har avholdt er i stor grad ustrukturert, noe som gjenspeiler denne kompleksiteten. En forståelse av hva som skjer når, og hvorfor, er et viktig steg i retning av å løse de ulike utfordringene og nøste opp i det totale utfordringsbildet. I lys av analysen av konsekvensen for de økonomiske forhold og funnene i dypdykket, er det også identifisert noen mulige løsninger for hvordan arbeidet med gevinster og kostnader kan forbedres. Flere av disse løsningene er relativt enkle, mens andre krever mer ressurser og større kulturendringer.

### Videre analysebehov

Digitaliseringstakten i offentlig sektor er høy. Digitalisering skjer i økende grad tverrsektorielt og på tvers av forvaltningsnivåer. Samtidig er det mye vi ikke vet om konsekvensene av samarbeid mellom stat og kommune i digitaliseringsprosjekter. Denne rapporten gir mer kunnskap om konsekvenser i ulike dimensjoner og om hvordan de henger sammen. Samtidig er det ingen endelig og fullstendig utredning av alle forhold og sammenhenger. Gjennom prosjektets modning har vi identifisert tre forslag til tema med ytterligere behov for utredning. Disse er trukket frem fordi disse tre temaene har blitt trukket frem i intervjuer, i samtale med oppdragsgiver og i fora der foreløpige resultater fra utredningen viser konsekvenser hvor det fremdeles er behov for mer kunnskap og bedre forståelse. Disse er:

1. Operasjonalisering av konsekvenskategoriene – utforming av et mer operativt kunnskapsgrunnlag om hvilke konsekvenser statlige og kommunale aktører bør være bevisst i sitt digitaliseringsarbeid.

2. Analyse av innbyggerperspektiver og hvordan det påvirkes av statens involvering i digitale løsninger i kommunal sektor.
3. Videre utredning av oppgaveglidning som følge av digitale løsninger levert i samarbeid mellom stat og kommune.
4. Rettslig: Vår erfaring tilsier at det gjerne er et ønske om at staten skal motta vederlag fra kommunene for løsninger som stilles til rådighet. Dette reiser anskaffelsesrettslige problemstillinger. Slik vi ser det, bør grensene for *unntaket om utvidet egenregi* og muligheten til å begrunne kontraktstildelinger med *unntaket om offentlig-offentlig samarbeid* utredes nærmere. I statsstøtterettslig forstand fortjener foretaksbegrepet ytterligere oppmerksomhet.