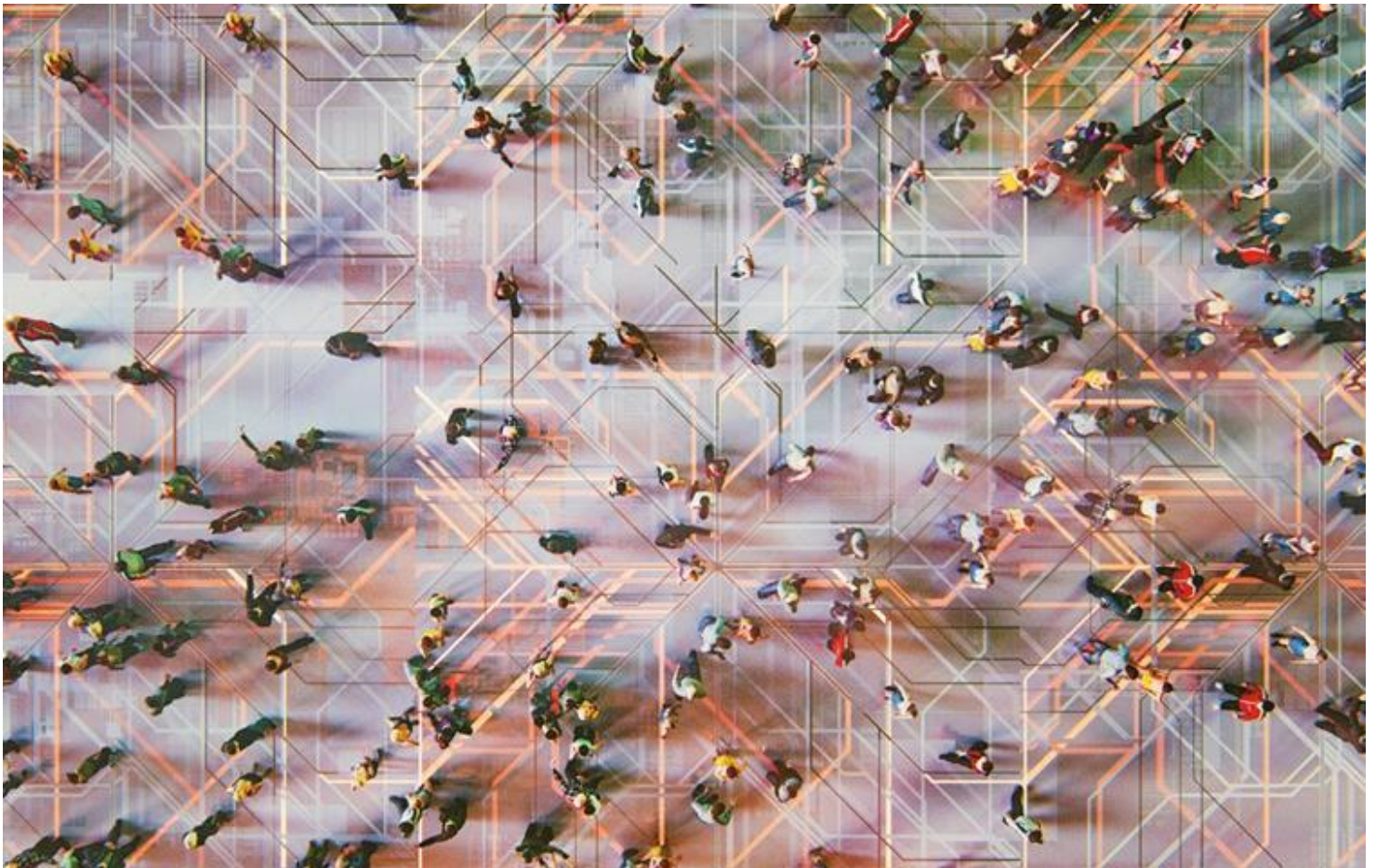


RAPPORT

# 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



## Forord

På oppdrag fra kommunesektorens organisasjon (KS) og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har Menon Economics (Menon) og Kvale Advokatfirma DA (Kvale) utredet konsekvenser av at staten helt eller delvis leverer digitale løsninger til kommuner og fylkeskommuner. Formålet er å få en bedre oversikt over mulige konsekvenser for kommunal sektor og å identifisere eventuelle behov for ytterligere utredning.

Oppdraget er gjennomført i perioden fra januar 2022 til juni 2022. Utredningen er gjennomført som en analyse basert på etablert teori, understøttet av vurdering av eksisterende løsninger som helt eller delvis leveres av staten. Menon og Kvale har også intervjuet representanter fra offentlig sektor.

Prosjektet har vært ledet av Caroline Wang Gierløff (Menon) med Stine Victoria Stakkestad (Menon), Glenn Widenhofer (Menon), Jens Christian Gjesti (Kvale) og Robert Lund (Kvale) som prosjektmedarbeidere. Simen Pedersen (Menon) har bidratt underveis i prosessen med sparring og kvalitetssikring.

Vi takker for et spennende oppdrag og for innsatsen til alle som har bidratt med nyttige innspill underveis.

---

September 2022

Caroline Wang Gierløff  
Prosjektansvarlig  
Menon Economics

# Innhold

<b>SAMMENDRAG</b>	<b>3</b>
<b>1 INTRODUKSJON</b>	<b>8</b>
1.1 Innledning og bakgrunn for prosjektet	8
1.2 Formål og problemstilling	9
1.3 Metodisk fremgangsmåte og avgrensinger	10
1.4 Leseveiledning til rapporten	11
<b>DEL 1: SAMARBEIDET OM DIGITALE LØSNINGER OG TJENESTER I KOMMUNAL SEKTOR</b>	<b>12</b>
<b>2 DIGITALE TJENESTER I KOMMUNAL SEKTOR</b>	<b>13</b>
2.1 Samspillet om digitale løsninger og tjenester i kommunal sektor	13
2.2 Alternative tilbydere av digitale løsninger til kommune	14
2.3 Digitale løsninger i kommunal sektor der stat og kommuner samarbeider	15
<b>DEL 2: KONSEKVENSER AV AT STATEN LEVERER DIGITALE LØSNINGER TIL KOMMUNAL SEKTOR</b>	<b>17</b>
<b>3 KONSEKVENSER AV AT STATEN LEVERER DIGITALE LØSNINGER TIL KOMMUNAL SEKTOR</b>	<b>18</b>
3.1 Økonomiske forhold	19
3.2 Lokal handlefrihet	25
3.3 Helhetlige innbyggertjenester	31
3.4 Kompetanse	35
3.5 Juridiske forhold	38
3.6 Oppsummering og vurdering av konsekvensene	67
<b>DEL 3: DYPDYKK</b>	<b>70</b>
<b>4 DYPDYKK: GEVINSTER OG KOSTNADER AV DIGITALISERINGSPROSJEKTER: ESTIMERING, FORDELING OG REALISERING</b>	<b>71</b>
4.1 Introduksjon	71
4.2 Hvorfor oppleves kostnads- og gevinstestimerting for nasjonale digitale løsninger som uforutsigbare, og ofte feil og urealistiske?	72
4.3 Anbefalinger og løsninger: hvordan håndtere utfordringene med gevinster og kostnader	86
<b>VIDERE ANALYSEBEHOV</b>	<b>93</b>
<b>5 OMRÅDER MED BEHOV FOR YTTERLIGERE UTREDNING</b>	<b>94</b>
5.1 Forslag 1: Operasjonalisering av konsekvenskategoriene	94
5.2 Forslag 2: Innbyggerperspektivet – hvordan blir dette påvirket av at staten leverer digitale løsninger?	95
5.3 Forslag 3: Videre utredning av oppgaveglidning som følge av digitale løsninger levert i samarbeid mellom stat og kommune	97
<b>VEDLEGG A – BESKRIVELSE AV UTVALGTE CASE</b>	<b>99</b>
<b>REFERANSELISTE</b>	<b>107</b>

# 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 kontraktstildeling med *unntaket om offentlig-offentlig samarbeid* utredes nærmere. I statsstøtterettslig forstand fortjener foretaksbegrepet ytterligere oppmerksomhet.

# INTRODUKSJON OG BAKGRUNN





# 1 Introduksjon

Stadig flere kommunale tjenesteområder digitaliseres. Digitaliseringen skjer ofte i samarbeid med statlige virksomheter. Statlige løsninger inngår som en del av den kommunale tjenesteleveransen. Kommuner og fylkeskommuner er ofte en pådriver for å forenkle, digitalisere og for å se innbyggernes behov på tvers av sektorer. Det er en ønsket utvikling, og ett av målene i digitaliseringsstrategien, at de digitale løsningene skal gå på tvers av fagsektorer og forvaltningsnivå, nemlig at «kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling».

Hvordan staten, ved å levere digitale løsninger til kommunal sektor, påvirker de kommunale tjenestene er i liten grad blitt undersøkt. Det er grunn til å tro at statens rolle i utviklingen av digitale løsninger kan medføre konsekvenser på en rekke områder (både for statlig og kommunal sektor).

## 1.1 Innledning og bakgrunn for prosjektet

I denne utredningen vurderer vi konsekvensene av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor, herunder av infrastruktur og fellesløsninger. Vi analyserer også statlig involvering i en større del av den digitale tjenesteverdikjeden.

Oppdraget har blitt gjennomført i en fase der det allerede er flere statlige og kommunale digitale initiativ på gang. Statens rolle i disse prosjektene er samtidig ulikeartet. Staten kan ha en mer distansert tilretteleggerrolle eller en mer sentral rolle som initiativtaker, premissgiver eller leverandør for allerede eksisterende prosjekter. I de fleste tilfeller er de digitale løsningene som understøtter de kommunale tjenesteområdene utviklet i samarbeid mellom kommune og stat, og ofte på initiativ fra kommunene.

Det finnes et tydelig politisk ønske om å utnytte det store potensialet for digitalisering i offentlig sektor. Et viktig spørsmål er hvilken del av offentlig sektor som skal gjennomføre ulike deler av en slik digital satsning. I *Én digital offentlig sektor – digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025*, står det at «Vi må samarbeide på tvers for å skape sammenhengende tjenester som løser brukernes behov – uavhengig av hvem som leverer tjenesten». I den sammenheng er prinsippet om lokalt selvstyre sentralt, og det heter videre at «Dette krever at vi samarbeider på nye måter, og at kommunal sektor sikres tilstrekkelig innflytelse også på de nasjonale digitaliseringsinitiativene, gjennom gode modeller for samarbeid og samstyring (KMD, 2019).»

Det finnes med andre ord noen klare grunnpremisser for hvordan det offentlige skal forholde seg til digitalisering. For det første skal det være utstrakt samarbeid om de digitale tjenestene gjennom et forsterket samarbeid mellom stat og kommunal sektor. Se eksempelvis Digitaliseringsrundskrivets (2022) kapittel 2 der prinsipper for samordning med kommunal sektor er beskrevet. For det andre setter strategien mål knyttet til et felles digitalt økosystem (der blant annet Fiks-plattformen inngår<sup>2</sup>). For det tredje skal samarbeidet mellom ulike forvaltningsledd ta hensyn til den lokale handlefriheten.

Kommunene står nesten daglig overfor krevende veivalg når det gjelder hvilke digitale tjenester de skal velge, herunder hvilke konsekvenser det får å benytte statlige fellesløsninger. Når kommunal sektor utvikler digitale løsninger til innbyggere og næringsliv, skjer dette ofte i samarbeid med statlige virksomheter der statlige løsninger inngår som del av tjenesten. Dette er en ønsket utvikling, og et av målene i digitaliseringsstrategien for

---

<sup>2</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/fiks-plattformen/om-fiks-plattformen/>.

offentlig sektor er nettopp at «kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling».<sup>3</sup>

Eksempler på slike statlige løsninger er nasjonale fellesløsninger som kan brukes av hele offentlig sektor, slik som for eksempel ID-porten, Folkeregisteret og Helsenorge. Det kan også være snakk om funksjonalitet i statlige løsninger som utvikles for å understøtte en kommunal digital tjeneste. Til illustrasjon har NAV tilrettelagt egen løsning/plattform for å kunne koble kommunale tjenester til nav.no. Det bidrar til at innbyggerne får tilgang til både kommunale og statlige tjenester på nav.no og kan følge sine saker på Ditt NAV uavhengig av om staten eller kommunen eier tjenesten. Det er utviklet flere lignende løsninger der statlige løsninger inngår i de kommunale tjenestene. I noen tilfeller kan dette medføre at staten kan få en rolle som påvirker kommunenes og fylkeskommunenes *sørge-for-ansvar* for kommunale tjenester.

## 1.2 Formål og problemstilling

Formålet med oppdraget er å identifisere relevante konsekvensområder som kan tenkes å bli berørt i større eller mindre grad av at staten leverer digitale løsninger som dekker kommunale tjenesteområder. Gjennom å belyse ulike konsekvensområder kan rapporten bidra til at både kommunale og statlige aktører blir oppmerksomme på hvilke virkninger som kan inntreffe og hvordan ulike løsninger og ulike valg vil kunne påvirke virkningene i ulik grad.

I denne utredningen forsøker vi å svare på følgende spørsmål:

1. Langs hvilke relevante dimensjoner har det, eller vil det kunne få konsekvenser for kommunen, at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor?
2. Hvordan kan ulike grader av konsekvenser se ut langs ulike relevante dimensjoner?
3. Hva er konsekvensen av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor?
4. Hvilke områder skiller seg ut som særlig relevante og krever ytterligere utredning?

For å svare på det første og det andre spørsmålet identifiserer og beskriver vi mulige konsekvenser og konsekvenskategorier. Når det gjelder det tredje spørsmålet, gjennomfører vi en prinsipiell analyse av ulike grader av dimensjonene. Felles for de tre første spørsmålene, er at vi bruker en eksplorativ tilnærming. Det fjerde spørsmålet henger tett sammen med svaret på de tre første. Her ser vi nærmere på om én eller flere virkninger (konsekvenser) skiller seg ut som særlig viktige – enten fordi de oppleves som krevende å finne løsninger på, eller fordi de skaper særlige utfordringer for kommunenes oppgaveløsning og ansvarsområder på sikt.

Vi har med utgangspunkt i spørsmål 4 utarbeidet fire forslag til videre utredning. I samråd med KS og KDD har vi blitt enige om å prioritere en tilleggsutredning av forholdet mellom gevinster og kostnader når staten har en rolle i utviklingen av digitale løsninger og hvorfor det oppleves som uforutsigbart og lite lønnsomt for flere kommuner. På bakgrunn av dette besvarer rapporten også følgende to spørsmål:

5. Hvorfor oppleves kostnads- og gevinstestimeringen som feil og uforutsigbar for kommunene når staten leverer eller er involvert i den digitale løsningen?
6. Varierer uforutsigbarheten og feilestimeringen fra kommune til kommune eller mellom ulike typer kommuner, for eksempel på bakgrunn av størrelse, digital modenhet eller kompetansemiljø?

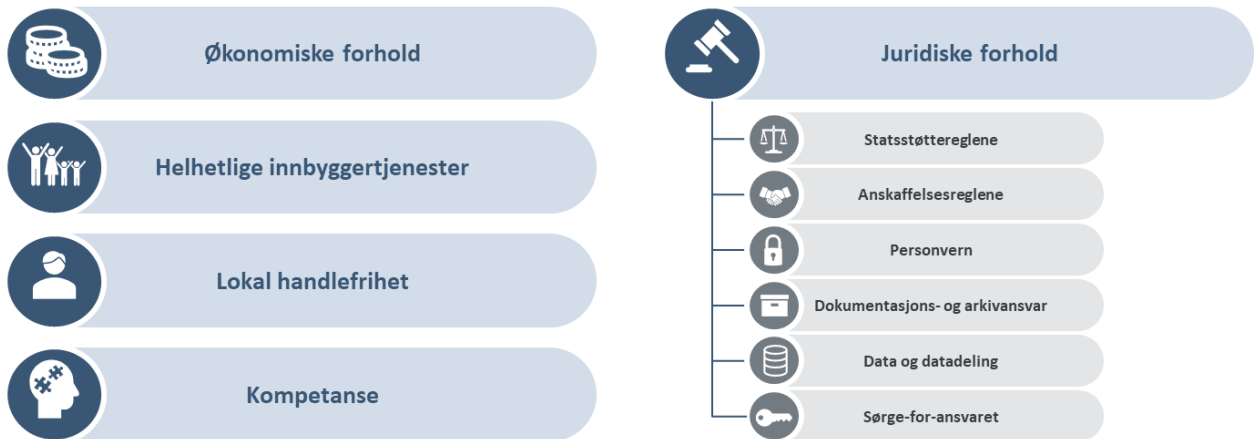
---

<sup>3</sup><https://www.digdir.no/digitalisering-og-samordning/hvordan-ligger-vi-med-na-malene-i-digitaliseringsstrategien/2862>.

### 1.3 Metodisk fremgangsmåte og avgrensinger

For å svare ut oppdragets formål og problemstillinger, har konsekvenser blitt vurdert og analysert på et prinsipielt nivå for ulike dimensjoner/kategorier – se problemstilling 1. Formålet med kategoriene er ikke å skape fullstendige og gjensidig utelukkende kategorier, men heller å systematisere rapportens analyser, slik at noen overordnede og prinsipielle vurderinger kan gjøres for ulike logiske dimensjoner. Gjennom dialog med oppdragsgiver og testing med ulike interessenter, har vi definert følgende, relevante konsekvenskategorier:

Figur 1 Konsekvenskategorier



Prosjektets formål er ikke bare å beskrive konsekvenser, men også gradene av konsekvenser («hvor store er konsekvensene»). For å si noe fornuftig om dette, er det først nødvendig å beskrive hvordan dimensjonene ser ut. Analogien til dette er at en trenger en målestokk for å måle en distanse. For noen dimensjoner er forskjellen på en stor og en liten konsekvens relativt intuitiv, eksempelvis for økonomiske størrelser i form av gevinster og kostnader. For andre dimensjoner er det mer krevende å måle hvor stor en «konsekvens» faktisk er. Rapporten beskriver derfor for hver konsekvens først «målestokken» for så å gjennomføre analyse av konsekvenser («oppmåling»).

Analysen av konsekvensene er gjennomført med utgangspunkt i teori og relevante, logiske rammeverk. Vi har beskrevet disse løpende i analysen, og underbygget vurderingene med empiri, intervjuer og annen, offentlig tilgjengelig informasjon. Analysene svarer ut oppdragets tredje problemstilling, og støtter seg på det som finnes av offentlig tilgjengelig informasjon om ulike digitale løsninger, samt kjennskap til digitale løsninger i offentlig sektor generelt. Beskrivelser av et utvalg av digitale løsninger er lagt ved i rapporten.

Videre gjennomførte prosjektet et sett med intervjuer for å diskutere konsekvensdimensjonene og -analysene (runde 1). Intervjuobjektene var ulike kommunale ledere med erfaring med digitale løsninger på strategisk og operativt nivå. Intervjuene ble brukt til indirekte å teste og justere hypoteser om konsekvensene av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor. Beskrivelse av konsekvensdimensjoner samt analyse per kategori er gjengitt i kapittel 2. Flere av disse intervjuet vi én gang til i forbindelse med dypdykket på kostnader og gevinster (runde 2). Tabellen under gjengir hvilke aktører vi har intervjuet i runde 1 og runde 2.

Tabell 1 Oversikt over intervjuer

Aktør	Dato for intervju
Bergen kommune	Runde 1: 05.04.2022 Runde 2: 10.05.2022
Trondheim kommune	Runde 1: 23.03.2022
Møre- og Romsdal fylkeskommune	Runde 1: 24.03.2022
Sandnes kommune	Runde 1: 24.03.2022 Runde 2: 09.03.2022
Oslo kommune (to intervjuobjekter)	Runde 1: 07.08.2022 & 08.04.2022 Runde 2: 04.05.2022
KS (to intervjuobjekter)	Runde 2: 02.05.2022 & 06.05.2022
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	Runde 2: 30.05.2022
Skatteetaten	Runde 2: 30.05.2022

Som følge av oppdragets formål, problemstillinger og metodiske fremgangsmåte, finnes det noen naturlige avgrensninger i rapporten. Prosjektets formål er å bidra til et økt kunnskapsgrunnlag knyttet til digitale løsninger i kommunal sektor. Vi har utformet analysene slik at den beskriver overordnede indikasjoner, ikke detaljerte "funn". Samtidig har vi gjennomføre utvalgte dypdykk og pekt på områder vi mener det er naturlig å undersøke ytterligere. Analysene bør derfor ikke tolkes som normative utsagn, men heller som et sett av betraktninger som skal støtte offentlig sektor i å tolke og strukturere sine vurderinger i forbindelse med videre arbeid med digitalisering i norsk offentlig sektor.

Det mange digitale løsninger levert av staten som vi ikke har dekket i denne rapporten. Dette diskuterer vi i kapittel 1.

## 1.4 Leseveiledning til rapporten

Rapporten er strukturert i tre deler. Del 1 handler om samarbeidet om digitale løsninger og tjenester i kommunal sektor og består av kapittel 1. Denne delen gir et innblikk i hvordan samspillet mellom kommunene og andre aktører fungerer, samt gir en oversikt over ulike digitale løsninger som er utarbeidet i samarbeid mellom kommuner og stat.

Del 2 handler om konsekvensene av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor og består av kapittel 2. Her presenterer vi først de fem konsekvensdimensjonene som kan påvirkes som følge av ulike tilbydere av digitale løsninger til kommunal sektor. Deretter går vi strukturert gjennom og analyserer hver konsekvensdimensjon.

Del 3 som består av kapittel 3 er rapportens videre dypdykk. Kapittel 3 inneholder den videre utredningen om forholdet mellom gevinster og kostnader når staten har en rolle i utviklingen av digitale løsninger.

I kapittel 4 presenterer vi andre forslag til videre utredning.



# DEL 1: SAMARBEIDET OM DIGITALE LØSNINGER OG TJENESTER I KOMMUNAL SEKTOR





## 2 Digitale tjenester i kommunal sektor

Digitaliseringen av tjenester og oppgaver i alle deler av samfunnet øker svært fort og i takt med innbyggernes forventninger om en moderne og enkel offentlig sektor. De kommunale og fylkeskommunale tjenesteområdene dekker det meste av innbyggernes hverdag og behov, i tillegg til at de går på tvers av de statlige forvaltningsområdene. Mye av digitaliseringen av de kommunale tjenestene blir løst i samarbeid på tvers av kommuner 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. Dette viser vi i figuren nedenfor.

Figur 2 Kommunale, statlige og private fortrinn i utviklingen av digitale løsninger

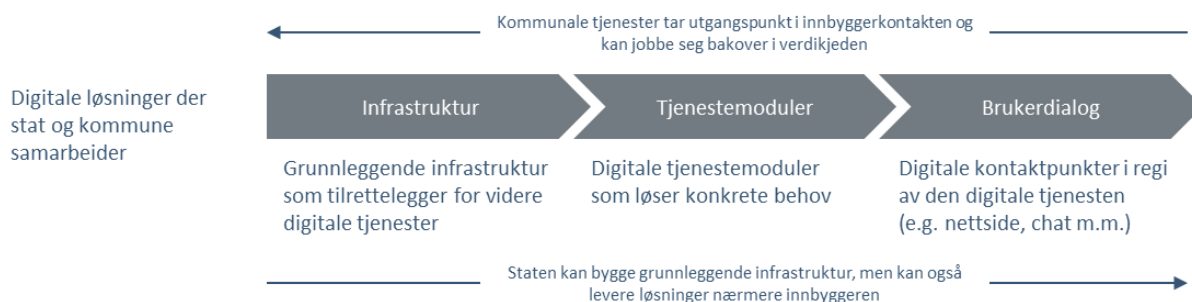


Avhengig av utfordringen som skal løses eller tjenesteområde den digitale løsningen skal understøtte, vil det være ulike varianter av kommunalt, statlig og privat samarbeid.

### 2.1 Samspillet mellom digitale løsninger og kommunale tjenester

En måte å forstå samarbeidet mellom kommunen og andre tilbydere (herunder, spesielt staten) av digitale løsninger på, er å se for seg en verdikjede som ender hos sluttbrukeren, altså kommunens innbyggere med deres tilhørende behov, rettigheter og plikter. Kommunen tar utgangspunkt i innbyggernes behov og forventninger, og utformer og tilrettelegger for løsninger deretter. Noe stilisert kan kommunen enten få hjelp til å realisere (deler av) av de kommunale tjenestene gjennom digitale løsninger levert av staten, eller ta ansvar for å realisere hele verdikjeden selv, ved hjelp av både digitale og analoge metoder. Staten kan på sin side ha en egeninteresse i å levere både tjenester og løsninger til innbyggerne på det som egentlig er kommunens ansvarsområder. Figuren under illustrerer dette:

Figur 3 Samspillet mellom stat og kommune om digitale løsninger



En kommune som står overfor dette valget, må ta hensyn til utviklingen i innbyggernes forventninger og behov samt fremtidige endringer av rettigheter og det regulatoriske rammeverket. Statens forventninger til kommunene øker også. Befolkningen blir stadig mer digitale, og forventer ofte løsninger fra det offentlige på de samme flatene som andre private tilbydere tilbyr sine tjenester, eksempelvis gjennom app-er eller at kommunen er mer proaktiv i sin håndtering av brukernes utfordringer. Samtidig er kommunene godt stilt til å forstå de konkrete lokale behovene til sine innbyggere. Kommunen vil i stor grad ta utgangspunkt i en konkret tjeneste eller en gruppe tjenester der de observerer et potensiale for bruk av digitale løsninger. Det sentrale spørsmålet ved etablering av den digitale løsningen blir dermed: Hvor langt bakover i verdikjeden skal kommunens arbeid strekke seg, og hvilke deler av de digitale løsningene er det hensiktsmessig at leveres av andre enn kommunen selv?

På tilsvarende vis kan en se den samme problemstillingen fra statens perspektiv. Staten har i mindre grad innsikt i lokale behov og forhold. Den vil derfor se på et større økosystem av digitale løsninger. Staten har gode forutsetninger for å organisere større digitale prosjekter og legge til rette for disse i de store nasjonale linjene. Det kan også være mer lønnsomt at staten tar ansvar for en større digital grunnmur enn at hver enkelt kommune gjør det hver for seg. Med andre ord kan den digitale infrastrukturen, på samme måte som infrastruktur som vei og nett være hensiktsmessig at staten leverer. For en del konkrete kommunale tjenester, der en antar at befolkningen har liknende behov over hele landet, kan det også være potensial for at staten tar en mer aktiv rolle og for eksempel utvikler tjenestemoduler og brukergrensesnitt. Dette kan ha ulike årsaker, som for eksempel stordriftsfordeler og enklere tilgang på kompetanse fra en sentralisert organisasjon.

Plasseringen av skjæringspunktet for hvor kommunens ansvar slutter og statens begynner, eller motsatt, avgjør hvilke konsekvenser samarbeidet får. Det naturlige skjæringspunktet vil variere utfra hvilke digitale løsninger som skal utvikles. Dersom en for eksempel ønsker å standardisere arkivløsninger og dermed også vurderer digitale arkivløsninger, er det nærliggende å anta at staten vil være interessert i å strekke seg langt ned i verdikjeden (infrastrukturen), i kraft av å ha et liknende system etablert på nasjonalt nivå. Eksempel på dette er digitalarkivet der Arkivverket jobber med en svært omfattende database med arkivmateriale i digital form. Til nå har vi kun sett på samspillet mellom kommune og stat, men det inngår i realiteten i et komplekst digitalt økosystem for samhandling, der flere andre relevante aktører befinner seg. I det videre nevner vi to alternative tilbydere for å illustrere dette.

## 2.2 Alternative tilbydere av digitale løsninger til kommune

Det er ikke åpenbart at en verdikjede for en digital løsning består av kommune og stat med ett enkelt koblingspunkt. I mange tilfeller vil kommuner bruke private leverandører til å utføre deler av arbeidet. Dette er spesielt vanlig der det finnes relevant hyllevarer, men det er også vanlig å benytte privat næringsliv til å skape pris- og kvalitetskonkurransen for å redusere priser, samt å skaffe kompetanse og kapasitet som ikke er enkelt tilgjengelig for kommunen. Det er verdt å merke seg at innleie kan gjøre det krevende å holde på kompetanse utover varigheten til enkeltprosjekter. Videre kan store infrastrukturløsninger gjennomført av en privat tilbyder ha en viss grad av innlåsingeffekt, som skaper et slags monopol for videre drift av løsningen. Resultater av denne monopoltilstanden kan føre til uheldige konsekvenser, som høye priser og redusert kvalitet over tid.

En annen mulig løsning er at kommuner som identifiserer ett eller flere felles behov for digitale løsninger, selv danner et interkommunalt selskap (IKS) eller inngår regionale samarbeid. På denne måten kan de tilegne seg stordriftsfordeler og muliggjøre større prosjekter. Et eksempel på et slikt IKS, er IKT Agder, som «er Norges første interkommunale IKT-driftsselskap som leverer løsninger på to nivåer av offentlig forvaltning (kommune og

fylke)».<sup>4</sup> Dette kan være en fornuftig løsning, men fordrer en betydelig satsning, ressurser og enighet blant kommunene som eier IKS-et.

## 2.3 Digitale løsninger i kommunal sektor der stat og kommuner samarbeider

I denne utredningen analyserer vi konsekvensene med utgangspunkt i 13 utvalgte digitale løsninger. Vi har beskrevet disse eksemplene i større detalj i Vedlegg A – Beskrivelse av utvalgte case. I hovedsak er det snakk om digitale samarbeidsprosjekter mellom stat og kommunal sektor. Tabellen under er en oppsummering av de digitale løsningene. Den beskriver hvilke sektorer løsningen er levert til, hva slags type løsning det er (plattform, tjenestemodul eller brukerdiallog), hvem som leverer løsninger (staten, kommunal sektor, samarbeid), hvem tar kostnaden og grad av adopsjon (hvor mange har valgt å ta i bruk løsningen).

Tabell 2 Utvalgte digitale løsninger som eksempler

Case	Sektor	Type løsning	Hvem leverer og i hvilket samarbeid?	Hvem tar kostnaden?	Grad av adopsjon i kommunal sektor?
Digisos	Velferd	Tjenestemodul / brukerdiallog (benytter FIKS)	Staten / kommunal sektor (bruker privat fagsystem-leverandør)/KS	Staten (NAV) / kommunal sektor	Alle i kommunal sektor er tilbudt
DigiHelse	Helse og omsorg	Tjenestemodul / Brukerdiallog	Staten / kommunal sektor (bruker eget EPJ-system)	Staten / kommunal sektor	99 kommuner har løsningen
Kjernejournal	Helse og omsorg	Infrastruktur / tjeneste	Staten	Staten / kommunal sektor	Alle i kommunal sektor?
DigiBarnevern	Velferd	Tjenestemodul / brukerdiallog (benytter FIKS)	Staten / Kommunal sektor (bruker privat fagsystem-leverandør)/ KS	Staten / kommunal sektor	Digi-Barnevern-kommuner som pilot
Felles elektronisk Identitet (Feide)	Utdanning	Infrastruktur	Staten	Staten / Kommunal sektor	Alle i kommunal sektor er tilbudt

<sup>4</sup> IKT Agder (30.05.2022). Om oss. <https://www.ikt-agder.no/om-ikt-agder/>.



Case	Sektor	Type løsning	Hvem leverer og i hvilket samarbeid?	Hvem tar kostnaden?	Grad av adopsjon i kommunal sektor?
<i>Prøve-administrasjons-systemet (PAS)</i>	<i>Utdanning</i>	<i>Tjenestemodul</i>	<i>Staten</i>	<i>Staten / kommunal sektor</i>	<i>Alle i kommunal sektor er tilbudt</i>
<i>Kobo</i>	<i>Velferd</i>	<i>Infrastruktur / tjenestemodul</i>	<i>Staten</i>	<i>Staten</i>	<i>21 kommuner, flere ønsker det</i>
<i>Fellestjenester BYGG</i>	<i>Plan og bygg</i>	<i>Tjenestemodul / brukerdialog</i>	<i>Staten</i>	<i>Staten / brukere</i>	<i>Alle kan søke</i>
<i>Tilskudds-ordning for integreringsområdene</i>	<i>Velferd</i>	<i>Tjenestemodul / brukerdialog</i>	<i>Staten</i>	<i>Staten</i>	<i>Alle kan søke</i>
<i>Digitalarkivet</i>	<i>Offentlig tjenester</i>	<i>Infrastruktur / tjenestemodul</i>	<i>Staten</i>	<i>Staten / kommunal sektor (ikke avgjort)</i>	<i>Under utvikling</i>
<i>Fleksibel opplæring</i>	<i>Utdanning</i>	<i>Tjenestemodul / brukerdialog</i>	<i>Staten</i>	<i>Staten / kommunal sektor</i>	<i>Alle i kommunal sektor kan benytte det</i>
<i>Digitale læremidler</i>	<i>Utdanning</i>	<i>Tjenestemodul</i>	<i>Staten / Kommunal sektor / private</i>	<i>Kommunal sektor (noe tilskudd fra staten)</i>	<i>Alle i kommunal sektor</i>
<i>Kontaktregister</i>	<i>Alle sektorer</i>	<i>Infrastruktur</i>	<i>Staten</i>	<i>Staten</i>	<i>Alle i kommunal sektor</i>

## **DEL 2: KONSEKVENSER AV AT STATEN LEVERER DIGITALE LØSNINGER TIL KOMMUNAL SEKTOR**

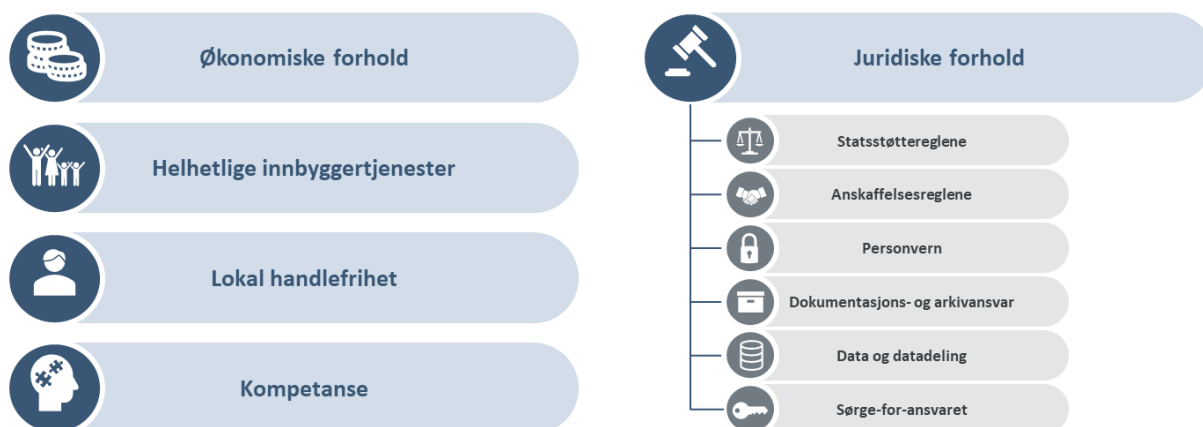




### 3 Konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor

For å kunne systematisk besvare oppdragets spørsmål, har vi utarbeidet fem kategorier som kan påvirkes som følge av ulike tilbydere av digitale løsninger til kommunal sektor. Disse vises i figuren under:

Figur 4 Konsekvenskategorier



Konsekvenskategoriene, eller konsekvensdimensjonene, er utarbeidet slik at ulike effekter og konsekvenser kan analyseres enkeltvis. Den enkelte konsekvenskategori er sett isolert fra de andre konsekvenskategoriene, til tross for at flere eller alle konsekvenser kan opptre samtidig i større eller mindre grad, og at de også kan påvirke hverandre innbyrdes. Det er likevel forsøkt å holde de ulike virkningene fra hverandre i dette avsnittet.

I følgende beskriver vi først hva den enkelte konsekvenskategorien innebærer og deretter analyseres konsekvensen i lys av innspill fra intervjuer, dokumentasjon, case-studier og teori. Hver av konsekvenskategoriene er oppsummert med beskrivelse og viktigste funn i toppen av hvert avsnitt.

## 3.1 Økonomiske forhold



Økonomiske forhold kan vurderes som en sammenfatning av positive virkninger (gevinster) og negative virkninger (kostnader) av et tiltak (her at staten samarbeider med kommunal sektor om digitale løsninger). De økonomiske konsekvensene analyseres med utgangspunkt i både kostnad og nytte for samfunnet som helhet, men også hvordan det kommunale lønnsomhetsbildet blir påvirket.

Gevinstene knyttet til statlig leveranse av digitale løsninger er i stor grad knyttet til standardisering, felles økosystemer og positive nettverkseffekter. Dette kan gjelde for både digitale løsninger som er avgrenset til å være infrastrukturløsninger hvor kommunen kan utvikle egne differensierte tjenester til sine innbyggere, men også løsninger hvor staten leverer hele verdikjeden, inkludert brukerdialogen. På kostnadssiden finner vi at statlig involvering og leveranser av digitale løsninger kan bidra til stordriftsfordeler i investerings- og utviklingskostnader.

Hvordan det kommunale lønnsomhetsbildet blir påvirket (fordelingseffekter) vil som oftest variere. Fordelingseffekter knyttet til gevinster handler i stor grad om hvor og hvordan gevinsten realiseres. I den grad løsningens kostnader skal dekkes av kommunen, vil prisstruktur ha implikasjoner for kostnadsdekning og bruk av løsningen. Variable kostnader knyttet til løsningen vil ofte være naturlig at kommunen selv skal dekke, i tråd med det finansielle ansvarsprinsipp. Kommunal dekning av faste kostnader kan imidlertid lede til underbruk av løsningen relativ til samfunnsøkonomisk optimalt bruk. I den grad staten dekker de faste kostnadselementene, vil problematikk knyttet til skjevt bruk av løsninger i stor grad begrenses.

### 3.1.1 Hvilke konsekvenser har statlig leveranser for økonomiske forhold?

Vi vurderer hvordan økonomiske forhold påvirkes av at staten samarbeider med kommunal sektor om digitale løsninger, og hvorvidt det er effektiv ressursbruk. Økonomiske konsekvenser kan forstås som en sammenfatning av positive virkninger (gevinster) og negative virkninger (kostnader) av et tiltak (her at staten samarbeider med/eller leverer digitale løsninger til kommunal sektor). De økonomiske konsekvensene bør analyseres med utgangspunkt i både kostnad og nytte for samfunnet som helhet, men også hvordan det kommunale lønnsomhetsbildet (nytte-kostnader) blir påvirket. Samfunnsøkonomiske konsekvenser vil ofte være sammenfallende med statens perspektiv på lønnsomhet, mens de kommunale økonomiske konsekvensene vil kunne variere på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Sistnevnte variasjon er det vi kaller fordelingseffekter, hvor en overordnet samfunnsøkonomisk lønnsomhet ikke nødvendigvis gjenspeiles i ulike kommuner og fylkeskommuners grad av lønnsomhet.

På **kostnadssiden** vurderer vi hvor stor kostnaden er for den digitale løsningen og hvem som tar kostnaden. I analysen skiller vi mellom kostnader knyttet til investering og utvikling, og ytterligere drift- og videreutvikling, og hvilke aktører som tar de ulike delene av kostnadene. I tillegg ser vi nærmere på skillet mellom faste og variable kostnadselementer. Som del av dette, er det interessant å for eksempel vurdere hvorvidt statlig medvirkning kan føre til stordriftsfordeler der kostnadene blir relativt mindre per kommune og fylkeskommune når antall deltakere i en løsning øker.

På **nyttesiden** er det relevant å se mellom hvem og hvordan gevinstene av tiltaket fordeles og om det påvirkes av at staten leverer løsningen. Det er relevant å vurdere på hvor godt den digitale løsningen treffer behovet,

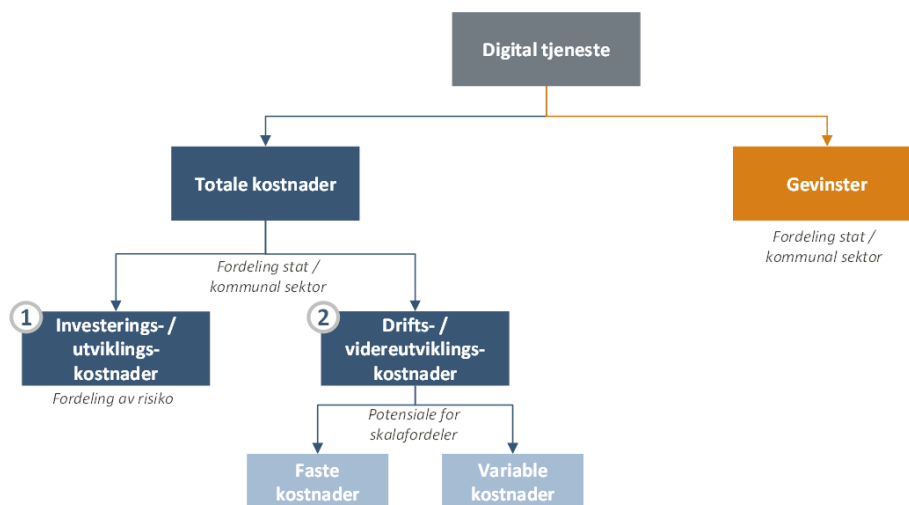


samt om for eksempel deltakelse fra kommunene og fylkeskommunene i den digitale løsningen påvirker gevinstrealisering.

Enhver investering i en ny løsning vil ha en grad av usikkerhet knyttet til både nyttevirkninger og kostnader. Denne usikkerheten, eller risikoen, må også bæres av én eller flere parter. En gjennomgang av de økonomiske konsekvensene bør derfor også å vurdere hvordan den økonomiske risikoen kan påvirkes, både i størrelsesorden og i hvem som bærer den **økonomiske risikoen**. Elementer som påvirker risikobildet, både for stat og kommunal sektor, kan være antall kommuner som deltar i løsningen, tidspunkt for innføring og fordelt ansvar av den digitale løsningen.

Et element som forventes å påvirke økonomiske konsekvenser, lønnsomhet og risiko, er **finansieringsmodellen** som ligger til grunn for digitale løsninger som leveres av staten. Ulike finansieringselementer kan være med å bidra til eller redusere kostnadsdekning, deltakelse i løsningen og fordeling av risiko mellom statlig og kommunal sektor. Valg av finansieringsmodell representerer avveiningen mellom *kommunenes finansielle ansvarsprinsipp* (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007), der kommunal sektor i teorien skal betale selv og på den andre siden at staten sikrer et godt tilbud av digitale løsninger til alle innbyggere ved å hel- eller delfinansiere ulike tiltak. Det vil i denne vurderingen legges vekt på hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt innenfor fornuftige rammer.

Figur 5 Økonomiske konsekvenser av digitale løsninger i kommunal sektor



### 3.1.2 Analyse av de økonomiske konsekvensene

Som diskutert ovenfor, vil valget om å understøtte eller dekke en kommunal tjeneste med en digital løsning fra staten være en form for tiltak som medfører ulike effekter. En effekt kan forstås som en forandring i tilstand hos brukere eller i samfunnet som har oppstått som følge av et tiltak (DFØ, 2010). I et (samfunns)økonomisk perspektiv er det nyttig å skille effektene i kostnader og gevinster. Gevinster defineres av DFØ som en effekt som blir sett på som positiv av minst én interessent (DFØ, 2014). Tilsvarende kan kostnader forstås som monetære eller andre negative effekter som må bæres av en eller flere interessenter. Når gevinster og kostnader vurderes uten hensyn til hvem de tilfaller, kaller vi det samfunnsøkonomiske konsekvenser. Imidlertid vil fordelingseffektene (hvem som får hva) være av interesse for å vurdere konsekvensene sett fra kommunal sektors perspektiv. Vi beskriver i det følgende hvordan de økonomiske konsekvensene (endring i effektene), sett fra samfunnets og kommunenes perspektiv, påvirkes av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor.

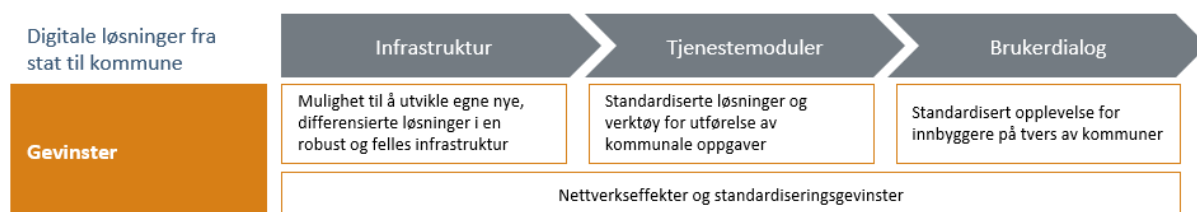
### 3.1.2.1 Gevinster

Gevinstene knyttet til statlig leveranse av digitale løsninger er i stor grad knyttet til standardisering og felles økosystemer. Disse gevinstene varierer imidlertid noe avhengig av hvilken del av verdikjeden, bestående av brukerdiallog, tjenestemodul eller infrastruktur, som staten leverer. Ved at staten leverer en felles digital løsning, kan kommunene hente ut gevinster ved å ta i bruk et gjennomarbeidet og standardisert verktøy, enten i utførelsen av kommunale oppgaver, eller i videreutvikling av egne digitale løsninger. Digitale løsninger som er avgrenset til å være en felles infrastruktur, vil i større grad bidra til et standardisert økosystem hvor kommunen kan utvikle egne differensierte løsninger og tjenester til sine innbyggere. Ved å ta i bruk et felles økosystem, fremfor å bygge en egen infrastruktur, kan effektiviseringsgevinster fremkomme, samt muligheter for innovasjon og erfaringsdeling ved at ulike kommuner jobber på samme plattform. Kontaktregisteret er et eksempel på en nasjonal fellesløsning som kan benyttes som en komponent inn i en infrastrukturløsning til kommunene. Dette betyr at man kun trenger å opprettholde ett kontaktregister fremfor register i hver kommune og alle kommunene sitter på samme informasjon. Dette fører både til standardisering og effektivisering. Standardiseringsgevinster kan også fremkomme hos innbyggeren hvis man opplever tidsbesparelser ved å bli møtt med samme brukergrensesnitt og dialog på tvers av kommuner. Eksempelvis om man skal flytte eller hjelpe et familiemedlem fra en annen kommune å navigere gjennom kommunale tjenester, vil det være en fordel at de kommunale tjenestene oppleves som like på tvers av de enkelte kommunene. Således kan standardisering bidra til å viske ut digitale klasseskiller mellom ulike kommuner. Disse gevinstene anses som mest fremtredende for brukeren når staten enten leverer tjenestemoduler eller brukerdiallogen, eventuelt hele verdikjeden. Eksempler på en slik felles tjenestemodul eller brukergrensesnitt er DigiHelse der brukere og pårørende kan kommunisere digitalt med helsepersonell via helsenorge.no, og de ansatte i kommunen betjener DigiHelse i sitt eget journalsystem. På denne måten fremstår systemet likt på tvers av landet for brukerne, men det er fortsatt kommunene som holder i brukerdiallogen.

Imidlertid er det viktig å påpeke at noen kommuner er mer tjent med standardisering enn andre. Eksempelvis vil kommuner som har manglende kompetanse, ressurser og kapasitet til å utvikle og bruke egne løsninger kunne være bedre tjent med et standardisert verktøy. I fravær av en standardisert løsning eller et standardisert verktøy er det mulig at det ville bli levert mindre effektivt og/eller med dårligere kvalitet. På den andre siden vil noen kommuner komme dårligere ut av statlig standardisering. Dette er kommuner som i egen regi kan utvikle noe mer effektivt og bedre tilpasset egne kommunale behov. Disse kommunene vil muligens ikke ønske å ta del i den statlige løsningen. Det nevnes av intervjuobjektene at dette for eksempel kan gjelde store kommuner med egne utviklingsmiljøer eller kommuner som generelt er mer effektive enn andre. Særskilte kommunale behov for tilpasning og differensiering av tjenester vil spesielt påvirke i hvilken grad standardisering bidrar til gevinster. Behovene for tilpasning og differensiering vil avhenge av både den digitale løsningens natur og særtrekk ved de ulike kommunene. Det er vanskelig å si noe generelt om variasjoner i særskilte behov på tvers av kommuner, men det kan imidlertid antas at det vil være høyere risiko for at standardiseringsgevinster forvitrer jo nærmere innbyggeren den digitale løsningen er, ettersom det er hos innbyggeren variasjonen i behov vil ligge. Således kan infrastruktur tjenester antas å være de mest robuste digitale løsningene når det kommer til standardisering.

En annen type gevinst som kan fremkomme er tilknyttet positive nettverkseffekter, som handler om hvordan en brukers opplevelse/nytte påvirkes av andres bruk av den samme løsningen. Eksempelvis vil økt antall kommuner som tar del i Kjernejournal øke verdien for den enkelte deltakende kommune ettersom den med høyere sannsynlighet kan finne riktige og relevante helseopplysninger i kjernejournalen til enhver tid. Nedenfor er en oppsummering av gevinster knyttet til digitale løsninger fra stat til kommune gjengitt, med fokus på hvilke mekanismer som fremkommer i hvilke typer digitale løsninger langs en verdikjede:

Figur 6 Økonomiske gevinster knyttet til digitale løsninger fra stat til kommune, uten hensyn til fordelingseffekter



Fordelingseffekter knyttet til gevinster handler i stor grad om *hvor og hvordan gevinsten realiseres*. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vurderes gevinster uavhengig av om det er staten, kommunen eller innbyggeren gevinsten(e) tilfaller. Imidlertid vil kommunesektorens insentiver til å delta i og ta i bruk digitale løsninger påvirkes av i hvilken grad gevinstene kan realiseres hos kommunen. Dette blir spesielt gjeldende for de løsningene som kommunene må betale for å delta i, som vi diskuterer ytterligere under vurderinger av kostnader. Generelt kan det sies at det er vanskeligere å realisere gevinster enn det er å beregne dem, spesielt når de skal hentes ut av en kommune i konkrete tids-/årsverksreduksjoner eller i andre monetære verdier. Hvis gevinstene ikke kan hentes ut av kommunen på en måte som øker handlingsrommet eller gir mulighet til å prioritere midlene annerledes og som øker det kommunale budsjettet, vil de økonomiske konsekvensene for kommunen være negative (med unntak for digitale løsninger som er gratis for kommunen, som da vil medføre null økonomiske konsekvenser for kommunebudsjettet). Fra intervju med byrådsavdeling i en stor norsk kommune bekreftes det at det er krevende å ta ut samfunnsøkonomiske gevinster fra statens prosjektmodell lokalt. Utfordringer knyttet til realisering av gevinster diskuteres ytterligere i rapportens del 3.

### 3.1.2.2 Investerings- og utviklingskostnader

Å utvikle en digital løsning vil medføre investerings- og utviklingskostnader, uavhengig av hvem som utvikler og leverer løsningen. Investerings- og utviklingskostnader kan ha kostnadselementer som øker med antall brukere, men det er rimelig å anta at store deler av kostnadene er faste, uavhengig av antall kommuner som skal ta løsningen i bruk. 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. Et godt eksempel 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.

For at en digital løsning skal støtte oppunder en kommunal tjeneste, må den imidlertid tas i bruk. Dette gjelder uavhengig av om kommunen utvikler eller kjøper inn en egen løsning, om staten leverer løsningen til kommunal sektor, eller løsningen utvikles i samarbeid. Risikoen knyttet til investering vil òg påvirkes av andre elementer, som tidshorison, utvikling i demografi og innbyggere i de ulike kommunene. Det er spesielt en konsekvens knyttet til investeringsrisiko som påvirkes av at staten leverer den digitale løsningen, og dette er knyttet til statens evne til å samle og håndtere risiko. Ved å samle flere deltakere inn i en felles løsning, kan den usystematiske risikoen utjevnes ved at den samlede gruppen deler på gevinster og tap sammenlignet med at noen kommuner måtte ta store tap, mens andre tok store gevinster.

De faste investeringskostnadene (og variable driftskostnadene) fordelt per kommune vil falle jo flere kommuner kostnadene fordeles på. Hvis kostnadene fordeles på kommunene, og kommunene har frihet til å velge å være med i løsningen, kan imidlertid en interessant fordelingseffekt oppstå. Hvis kommunene suksessivt inngår i den digitale løsningen, vil den første kommunen observere høyest fast investeringskostnad ved å inngå i løsningen, mens etter hvert som flere kommuner inngår, vil det være et billigere spleiselag å inngå i. Denne typen finansiering av investeringskostnader kan da føre til manglende vilje til å delta, ettersom kommunal sektor ikke er «bundet til masta» og ingen vil ta det første steget, som igjen kan føre til at den digitale løsningen blir underbrukt.

Et interessant tilleggselement når det gjelder investeringer i digitale løsninger hvor staten leverer, er størrelsesordener. I intervjuer med representanter fra kommunal sektor trekkes det frem at staten og kommunal sektor opererer med budsjetter i veldig ulike størrelsesordener. Når kommuner skal trekkes inn i statlige digitaliseringsprosjekter påpekes det derfor at det kan forekomme «kulturkræsj» i involveringen av kommunene, som kan ha implikasjoner for deltakelse og operasjonalisering av den digitale løsningen. Hvis disse kulturforskjellene således ikke hensyntas, kan forutsetninger for suksess for den digitale løsningen bryte.

### 3.1.2.3 Drifts- og videreutviklingskostnader

Drifts- og videreutviklingskostnader er kostnader knyttet til løsningen etter at den er funksjonell. De løpende kostnadene omtales som regel som faste kostnader (kostnader med samme totale størrelse uavhengig av bruk og antall brukere) og variable kostnader (kostnader som varierer med bruken av løsningen).

De faste kostnadene vil ha en del fellestrekk med investerings- og utviklingskostnadene beskrevet ovenfor, ettersom sistnevnte antas å ha en høy andel faste elementer. Desto flere kommuner som tar i bruk en løsning, desto mindre vil de faste kostnadene per kommune bli. Vi ser eksempelvis at NAVs drifts- og forvaltningskostnader knyttet til Digisos fordeles på kommunene som tar løsningene i bruk. Her kan man og vurdere at insentivet for å inngå i løsningen vil øke etter hvert som flere kommuner allerede har tatt løsningen i bruk, ettersom de faste kostnadene en kommune må dekke blir stadig mindre.

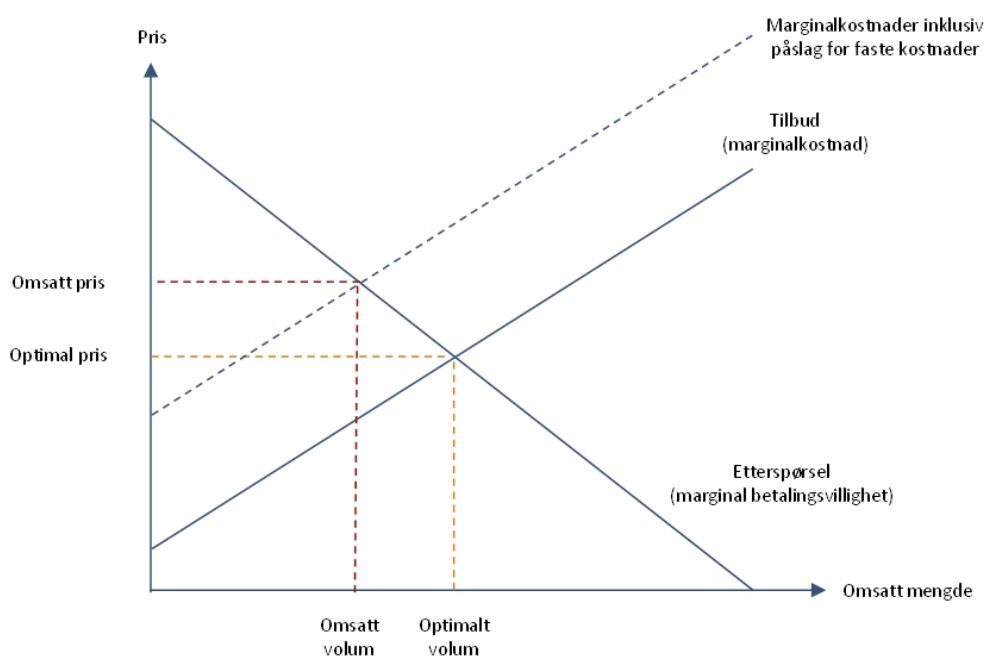
Variable kostnader er kostnader som øker med bruk av den digitale løsningen. Hvordan sammenhengen mellom bruk og kostnad fungerer kan variere, men noen typiske drivere kan være et enkelt bruk (e.g. en pålogging gir en kostnad), tilgang (e.g. kobling av kommunen til den digitale løsningen), eller antall innbyggere (e.g. antallet med tilgang påvirker kostnader knyttet til kapasitet).

Felles for faste og variable kostnader, er at de må dekkes. *Det finansielle ansvarsprinsipp* fastslår at forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen (Kommunal – og regionaldepartementet, 2007). Dette vil trolig også være gjeldende ved digitale løsninger som leveres fra staten. Prisstrukturen på den digitale løsningen vil imidlertid kunne ha noen implikasjoner for kostnadsdekning og bruk av løsningen. Økonomisk teori tilsier at optimal mengde av et gode produseres og konsumeres når prisen på godet er lik marginalkostnaden til godet (kostnaden ved å produsere en enhet til av godet). Prisen kommunen er villig til å betale for godet tilsvarer verdien av den digitale løsningen, og så lenge verdien overstiger kostnaden, bør det produseres mer av den. For å oppnå et samfunnsøkonomisk optimalt bruk av den digitale løsningen, bør den prisen på en måte som tilsvarer en reell marginalkostnad ved bruk. Brukskostnad vil ofte anslås til en form for variable kostnader (e.g. antall pålogginger, antall brukere etc.), eller forsøkes dekket ved en abonnementsløsning. Jo nærmere en reell marginalkostnad pris per bruk av en løsning er, jo nærmere et samfunnsøkonomisk optimalt bruksmønster vil vi se. Imidlertid må de faste kostnadene dekkes også, og om de dekkes gjennom pris per bruk, vil vi kunne se vridninger hvor kommunen tar i bruk løsningen i mindre grad enn samfunnsøkonomisk optimalt. Dette er



illustrert i figuren nedenfor hvor prisen per bruk stiger gjennom et påslag for faste kostnader og fører til et skifte i marginale kostnader, som fører til et lavere omsatt volum av den digitale løsningen enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Med Fleksibel opplæring som eksempel vil man, ved at kommunene betaler, ivareta delvis det finansielle ansvarsprinsippet. Man sikrer samtidig at det ikke blir overforbruk. I lys av at kommuner og skolars betalingsvilje for tilgang til Fleksibel opplæring er begrenset vil mange elever ikke få tilbud hvis prisen settes for høyt. For høy pris har konsekvenser for barna og samfunnet i form av at man kan gå glipp av positive virkninger som integrering, livskvalitet, redusert utenforskap mv. Sett i lys av at NAFO (Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring), som driver med opplæringen, sin kapasitet er begrenset på kort sikt, vil det dersom man setter en for lav pris ikke være mulig å tilby alle som ønsker det opplæring (Menon, 2019).

Figur 7 Omsatt volum av en løsning ved påslag for faste kostnader



I den grad kommunen selv må finansiere de faste kostnadselementene (både knyttet til investering, utvikling og drift), vil det foreligge en risiko for at omsatt mengde av løsningen ikke blir den samfunnsøkonomisk optimale mengden. Denne risikoen vil øke jo større andel faste kostnadselementer som inngår i en digital løsning skal leveres fra staten. For store infrastrukturlosninger, forventes denne andelen å være relativt stor, mens for løsninger som eksempelvis Fleksibel opplæring, hvor store deler av kostnadene knyttet til tjenesten er kompetansen til nettlærerne, kan det regnes med at kostnadene er relativt arbeidsintensive og variable.

Utfordringer knyttet til prising av digitale løsninger blir forsterket når vi ser på tvers av kommuner. Selv om løsningen «i snitt» er priset riktig på tvers av kommuner, vil det kunne foreligge skjevheter grunnet kommunenes heterogenitet i form av ulike preferanser, budsjett eller kompetanse. Dette kan til en viss grad håndteres gjennom prisdiskriminering, hvor en tjeneste prises ulikt for å oppnå optimalt volum per kommune, heller enn å se på kommunal sektor som en størrelse på tvers av enkeltkommuner. Vi ser for noen løsninger, herunder Digisog og DigiHelse, at priser for bruk av tjenesten justeres basert på kommuners størrelse målt ved innbyggere. Prisdiskriminering basert på flere faktorer kan gi en mer «riktig» prising, men kan imidlertid oppleves som tidkrevende, urettferdig og lite transparent hvis detaljgraden øker betraktelig.

Når det gjelder prising og felles dekning av kostnader på digitale løsninger, påpeker flere representanter fra kommunal sektor at det kan være utfordrende og uforutsigbart å forholde seg til ulike priselementer på løsninger med flere brukere og leverandører.

I den grad staten dekker de faste kostnadselementene, vil problematikk knyttet til skjevt bruk av løsninger i stor grad begrenses. Selv om dette til en viss grad kan bryte med det finansielle ansvarsprinsippet, kan en større samfunnsøkonomisk gevinst oppnås gjennom subsidiering av de faste kostnadselementene ved en digital løsning. Variable kostnadselementer kan også vurderes å subsidiere, men dette vil imidlertid føre til et overforbruk av digitale løsninger, ettersom marginalkostnaden kommunen vil måtte dekke vil bli kunstig lav.

Utfordringer knyttet til kostnader, kostnadsdekning og fordeling mellom stat og kommune diskuteres ytterligere i rapportens del 3.

## 3.2 Lokal handlefrihet



Lokal handlefrihet omhandler at kommunal sektor skal kunne levere løsninger tilpasset sine innbyggere basert på lokale behov. Vi vurderer konsekvensene for den lokale handlefriheten gjennom den direkte effekten 1) grad av selvbestemmelse og hvor utslagsgivende dette vil være for kommunene gjennom 2) grad av samstemthet.

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 at grad av selvbestemmelse og grad av samstemthet kan utfordres, men at de sjeldent utfordres samtidig. Et viktig unntak for dette er nasjonale e-helseløsninger under Prop. 3L (2021-2022) som inkluderer forslag om å fastsette forskrifter om plikt til å ta i bruk og betale for løsningene.

### 3.2.1 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for lokal handlefrihet?

Lokal handlefrihet omhandler at kommunal sektor skal kunne levere tjenester tilpasset sine innbyggere basert på lokale behov. Større ansvar hos kommunal sektor kan medføre mer fleksible tilpasninger og muliggjøre spesialtilpassede løsninger (Stortinget, 2005). Vi vurderer hvorvidt den lokale handlefrihet for kommunal sektor blir påvirket av at staten leverer digitale løsninger som skal støtte oppunder kommunale oppgaver.

Et viktig prinsipp ved det kommunale forvaltningsnivået er det såkalte **generalistkommuneprinsippet**. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner, med svært få unntak, har de samme rammer, oppgaver, ansvar og finansieringsordninger uansett innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn (KMD, 2018). Prinsippet innebærer at alle innbyggere skal ha tilgang til de samme offentlige tjenestene uansett hvilken kommune de bor i. **Nærhetsprinsippet**, som er en viktig begrunnelse for kommunalforvaltningen, innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig (Regjeringen, u.å.). Dette er to av prinsippene vi vurderer om påvirkes av måten den digitale løsningen blir tilbudt.

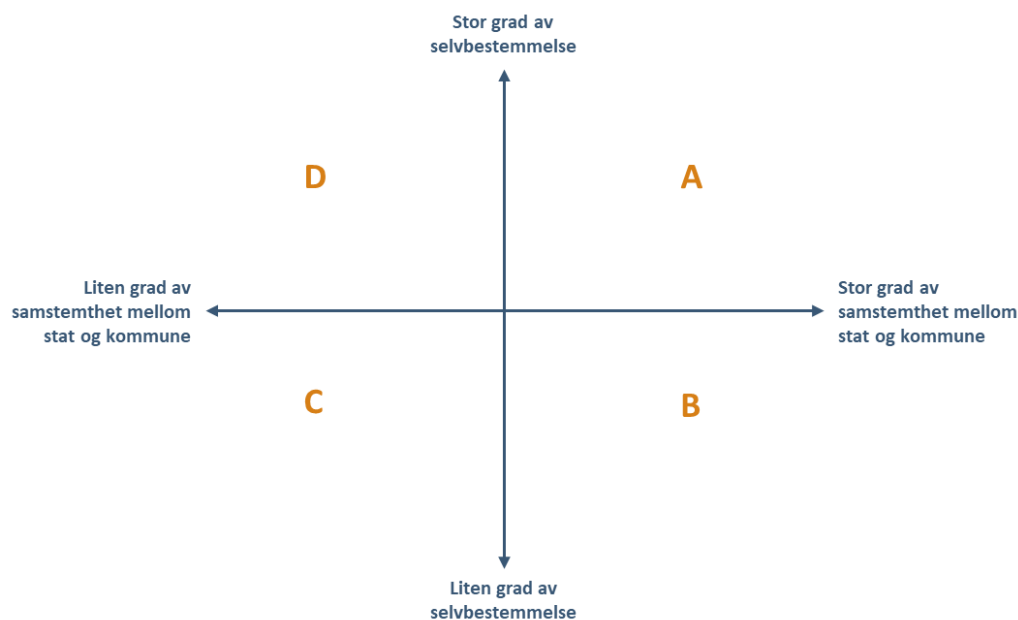
Det er også viktig å påpeke at noen digitale løsninger eller komponenter gir det ikke nødvendigvis mening å utarbeide hver for seg og dermed opprettholde total lokal handlefrihet. Skal man ha hensiktsmessig samhandling og deling av data så må det skje på et gitt nivå. Det er for eksempel ikke meningsfullt å dele skatte- og inntektsopplysninger på 356 måter, det bør defineres én gang. Lokal handlefrihet er derfor til dels mest interessant når vi ser på brukerdiallog og tjenestemoduler, men ikke i like stor grad for infrastruktur.

Vi analyserer konsekvensene for den lokale handlefriheten gjennom å vurdere to dimensjoner, grad av selvbestemmelse og grad av samstemthet. Grad av selvbestemmelse har direkte effekt på lokal handlefrihet, mens grad av samstemthet sier noe om hvor utslagsgivende høy eller lav lokal handlefrihet vil være for kommunene.

1. **Grad av selvbestemmelse:** Frivillig eller ufrivillig tar i bruk digitale løsninger fra staten, samt mulighet til å velge bort deltakelse i senere fase.
2. **Grad av samstemthet mellom statlige og kommunale aktører og mellom kommunale aktører** i problem- og løsningsforståelse, og eventuelle faktorer som påvirker samstemtheten i ulike faser av den digitale løsningene. For eksempel hvor like er behovene mellom aktørene, og muligheten til å melde inn behov løpende i forbindelse med utvikling av løsningen og i en senere fase muligheten til å drive med lokal tilpasning og videreutvikling (premissgiver).

Disse to dimensjonene<sup>5</sup> er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 8 Konsekvenser for kommunal sektor vurdert langs to dimensjoner



Vi ser av figuren at noen interessante implikasjoner kan fremkomme gjennom samspillet mellom kommunal selvbestemmelse og samstemthet mellom stat og kommunal sektor. Punkt A kan tolkes som det ideelle scenarionet der både grad av selvbestemmelse og grad av samstemthet er høy. I dette punktet er det lite implikasjoner for kommunene, ettersom stat og kommunal sektor opererer i harmoni. Når stat og kommunal sektor imidlertid er lite samstemt, kan mindre heldige utfall fremkomme hvor en part overkjører den andre (punkter C og D). Et interessant tilfelle er imidlertid der en statlig løsning binder og begrenser en kommunes selvbestemmelse, og dermed den lokale handlefriheten, men samstemtheten er høy da kommunene uansett

<sup>5</sup> I tillegg til de to dimensjonene kan også kommunene som samlet sektor ville gjøre mer felles og være mer koordinert ha mulighet til å påvirke beslutninger mer samlet, som en «grad av kommunal samstemthet» og grad av «felles kommunal selvbestemmelse». Denne muligheten fanges likevel opp i analysen der man omtaler kommunene ettersom det her også kan være en samling av kommuner.

ville ha valgt samme alternativer som staten (punkt B). Dette rammeverket blir brukt som grunnlag for både å forstå den direkte konsekvensen for den lokale handlefriheten gjennom grad av selvbestemmelse, men også effekten av dette for kommunene gjennom grad av samstemthet.

I tillegg vurderer vi for eksempel hvorvidt kommunal sektor i praksis gjør seg avhengig av staten for å kunne levere enkelte tjenester når de først tar i bruk en digital løsning, samt hvilke bruksvilkår eller andre betingelser som medfølger innføringen av den digitale løsningen.

### 3.2.2 Analyse av konsekvensene for lokal handlefrihet

Vi deler opp konsekvensbildet i grad av selvbestemmelse for kommunal sektor og grad av samstemthet mellom stat og kommunal sektor og involvering. Som beskrevet i kapittel 3.2.1 er det grad av selvbestemmelse som påvirker lokal handlefrihet, mens grad av samstemthet sier noe om hvor utslagsgivende dette kan være for kommunene.

#### 3.2.2.1 Vurdering av grad av selvbestemmelse

Når kommunal sektors mulighet til å ta en avgjørelse om å innføre en digital løsning begrenses, påvirker dette i stor grad kommunal sektors lokale handlefrihet. Basert på våre vurderinger er det i hovedsak stor grad av selvbestemmelse for kommunal sektor når det kommer til innføring av digitale løsninger som staten leverer. Kommunene bestemmer i stor grad selv om de ønsker å innføre en løsning og de betaler kun ved deltakelse i løsningen. Eksempel på løsning med høy grad av selvbestemmelse er Fleksibel opplæring. I denne løsningen er deltakelse høyst selvbestemt, man bestemmer selv både hvor mange elever som skal ta del i fleksibel opplæring i første omgang og man kan velge bort deltakelse i en senere fase. Høy grad av selvbestemmelse er i tråd med prinsippet om lokalt selvstyre for kommuner- og fylkeskommuner, der de kan gjøre det de selv ønsker innenfor nasjonale rammer, med mindre det er forbudt eller oppgaven eksplisitt er lagt til noen andre. I tillegg støtter det også opp om nærhetsprinsippet som bygger på at kommunene har best kjennskap til sine innbyggenes behov (KMD, 2020). Flere vi har intervjuet hevder at så lenge man får noen kommuner, både store og små, til å forplikte seg til å ta i bruk løsningen fra staten, samt det først og fremst er en god løsning, så er det ikke spesielt utfordrende å fortsette å øke oppslutningen. Der løsningen er god kan derfor høy grad av selvbestemmelse være positivt for deltakelse i løsningen.

At en kommune velger å ikke delta er spesielt utslagsgivende hvis den totale nytten er høyere jo flere kommuner som deltar (se nettverkseffekter under analyse av økonomiske konsekvenser) og dersom valget om å ikke delta er vektet på feil grunnlag. Det kan være ulike årsaker til at en kommune velger å ikke delta. Eksempelvis kan kommunen anse det som for kostbart å innføre løsningen, at det ikke er god nok informasjon omkring tjenesten eller at kommunen allerede har et godt alternativ som de benytter i dag. Om begrunnelsen er en av de to førstnevnte så kan det derfor være relevant at staten fungerer som en pådriver/premissgiver. Dette kan for eksempel gjøres ved å innføre økonomiske virkemidler eller informasjonskampanjer for å insentivere til bruk. Ved innføring av for eksempel Kjernejournal ble det satt inn betydelig innsats for at kommunene skulle ta løsningen i bruk i form av informasjonskampanjer. Dette førte til høy oppslutning der alle sykehus, legevakter og 90 prosent av fastlegekontorene har tatt løsningen i bruk (Norsk Helsenett, 2020). Det er likevel en jobb å gjøre for å innføre Kjernejournal i PLO-meldingssystemet.

Dersom brukeren i stor grad opplever tjenester som fragmenterte på tvers av kommunene taler det til en viss grad for å begrense selvbestemmelsen og dermed den lokale handlefriheten. Flere vi har intervjuet i kommunal sektor peker på at man burde jobbe enda mer på tvers for å få til felles strukturer og standardisering. Dette gjelder spesielt for løsninger som faller innenfor infrastruktur der det ikke gir så mye mening å variere på tvers

av kommuner. Det finnes ulike måter, i tillegg til økonomiske virkemidler og informasjonskampanjer som nevnt over, staten kan begrense selvbestemmelsen til kommunal sektor. Det kan skje både i form av en formell binding der staten mer eller mindre krever en digital løsning innført av kommunal sektor, eller det kan være en mer uformell binding som for eksempel i form av innlåsingseffekt på kort eller lang sikt der flere digitale løsninger er avhengige av hverandre. Staten kan formelt pålegge kommuner noe gjennom lov og forskrift. Løsninger som Feide som brukes på tvers av mange tjenester kan oppleves som en slik innlåsing. For å få tilgang til en digitalisert tjenestemodul eller brukerdiallog må man også innføre Feide for å få en optimal brukeropplevelse. Et annet eksempel er at man må innføre DigiLær for å få tilgang til Fleksibel opplæring. Prop. 3L (2021 – 2022) om endringer i pasientjournalloven (tilgjengeliggjøring av og betaling for nasjonale e-helseløsninger m.m.) er et eksempel på bruk av formell binding fra staten sin side (Helse- og omsorgsdepartementet, 2021). Denne proposisjonen inkluderer forslag om å fastsette forskrifter om plikt til å ta i bruk og betale for fire nasjonale e-helseløsninger; kjernejournal, e-resept, helsenettet og helsenorge.no. Disse bindingene kan virke særlig inngripende dersom det medfører betydelige økte kostnader på lang sikt som ikke kommunal sektor har budsjett til. Det er ikke enda utstrakt bruk av slike formelle bindinger, men det kan være dette blir mer relevant i fremtiden ettersom flere og flere tjenester blir digitale.

### **3.2.2.2 Vurdering av grad av samstemthet og involvering**

For grad av samstemthet og involvering av kommunal sektor er det relevant å både vurdere samstemthet ved utviklingen av løsningen og deretter samstemthet når løsningen er tatt i bruk. Dersom den digitale løsningen i første omgang utvikles som del av et samarbeid, som for eksempel ved utviklingen av Kobo som har tatt i bruk pilotkommuner, så er det større sannsynlighet for at sluttproduktet er i samstemthet. De fleste løsningene har i stor grad lagt til rette for involvering i løpet av utviklingsperioden, for eksempel Digisos, DigiBarnevern og DigiHelse. Slik involvering skaper ofte eierskap til løsningen i kommunal sektor, og kommunene vi har intervjuet trekker frem at de beste løsningene er et produkt av slike gode samarbeid mellom stat og kommune. I tidlig fase av DigiHelse var adopsjonsraten relativt lav og det kan derfor potensielt tolkes som at samstemtheten ikke var like høy som først antatt, selv om man hadde lagt til rette for involvering i tidlig fase (Støme, 2020). I tidlig fase var det blant annet arbeid med feilretting som førte til store forsinkelser på enkelte av leverandørenes løsninger, og dermed også forsinket innføring og gevinstuttak. Det har skjedd en utvikling siden oppstart og vesentlige feil i løsningen har blitt rettet opp og man har gjort mange gode erfaringer, også ved implementeringer innen flere helsetjenester i kommunene. Dette har resultert i at flere kommuner nå ønsker å starte med DigiHelse basert på nytten erfarne kommuner opplever, noe som betyr at samstemtheten for løsningen også har økt siden oppstart. Det blir også trukket fram at involveringen av kommunene varierer i stor grad mellom sektorene. Det er vanskelig å si noe om hva som er god involvering, men typiske kjennetegn er tidlig involvering, og at KS er med i tidlig-fase og har mulighet til å sikre kommunenes involvering.

Dersom det kun er store kommuner som er involvert i utviklingen kan mindre kommuners behov bli oversett. Flere vi har intervjuet nevner nettopp at det ofte er store kommuner som blir involvert i utviklingen, og at dette ofte er naturlig da de sitter med kompetanse og kapasitet til å bidra i utviklingsarbeid og at de små dytter de store kommunene foran seg. Det er de store som ofte også har større utviklingsmiljøer internt. Flere av de digitale løsningene vi har sett nærmere på virker likevel også til å forsøke å hensynta heterogeniteten i kommunal sektor ved å inkludere ulike typer kommuner. I utviklingsfasen av DigiHelse ble både store kommuner som Oslo og Bergen inkludert i utviklingen samt kommunesamarbeidet på Øvre Romerike som består av flere mindre kommuner. Det finnes flere eksempler på slike samarbeid på tvers av kommuner og gjennom KS som i stor grad bidrar til at ulike typer kommuners behov skal bli hensyntatt.

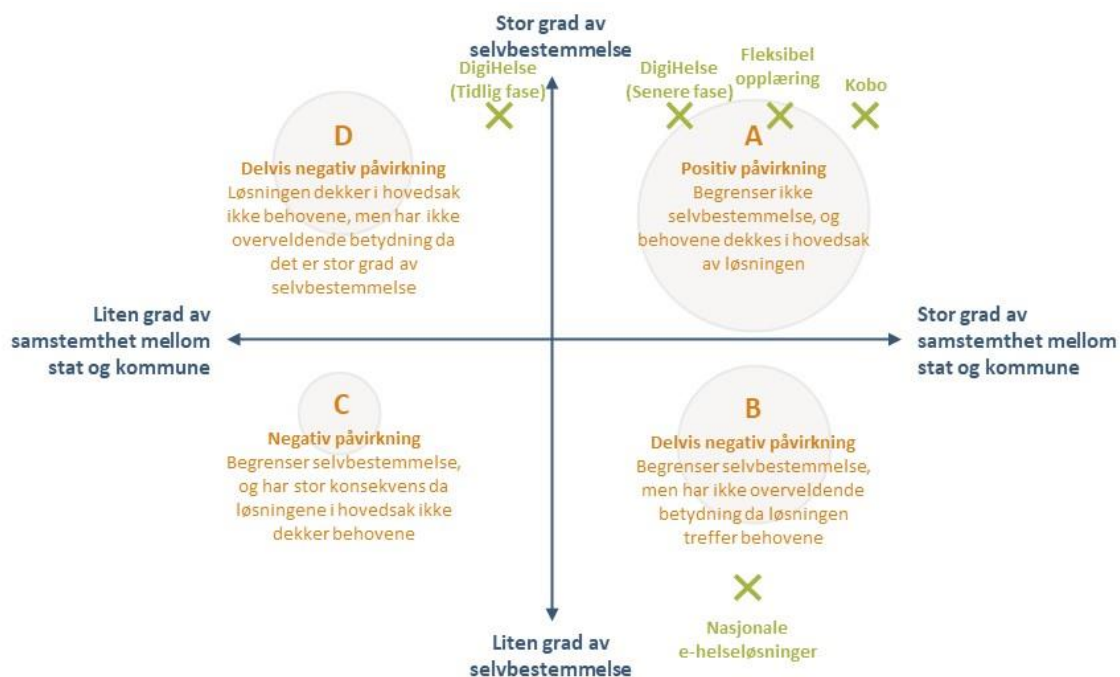


Dersom løsningen i stor grad kan spesialtilpasses og videreutvikles i etterkant betraktes dette som noe som medfører høy grad av samstemthet. Det er lettere å bli enige om noe som kan tilpasses videre lokalt, enn å bli enige om noe som blir fastsatt og låst. Dette gjelder i større grad for digitale løsninger som infrastrukturløsninger enn for løsninger som er innenfor brukerdialog. Digitale læremidler legger for eksempel til grunn at det er stor ulikhet i valg av læremidler for ulike skoler og kommuner, og nærhetsprinsippet står sterkt. Derfor tilbyr de heller ikke felles digitalt pensum på tvers, men heller en digital veileder for valg av digitale læremidler. På denne måten er selvbestemmelsen stor, men de samme kvalitetskriteriene for valg av pensum ligger til grunn.

Dersom man legger til grunn en felles forståelse av behov og prioriteringen av disse, for eksempel juridiske forpliktelser, har kommunene oftere samme problemforståelse. Samme problemforståelse kan i mange tilfeller føre til samstemthet også i løsningsforståelsen. Dette gjelder for eksempel for Digitalarkiv der man har en felles forståelse for arkiveringsplikten. Dette gjelder også for Fleksibel opplæring der en god del av elevene som har begrensede norskkunnskaper kan ha rett til tospråklig opplæring etter § 2-8 og § 3-12 i opplæringsloven, og opplæring må derfor tilbys (NAFO, u.å.).

Figuren under illustrer vurderingene av konsekvensene for kommunene og grad av forekomst for disse. I tillegg er det lagt til eksempler på hvor noen av de digitale løsningene treffer på skalaen. Disse eksemplene er basert på våre intervjuobjekters vurdering av løsningene og basert på offentlig tilgjengelig informasjon om løsningen. Det er også sannsynlig at konsekvensene vil kunne variere over tid, vist i figuren under. Det er ikke direkte fanget opp i kvadrantene i figuren, men beskrives i avsnittene under.

Figur 9 Analyse av konsekvensene vurdert langs to dimensjoner



Basert på våre overordnede analyser av grad av selvbestemmelse, og dermed lokal handlefrihet, og konsekvensene av det gjennom grad av samstemthet, treffer de digitale løsningene med statlige leveranser oftest innenfor feltet A. I dette punktet er den medfølgende konsekvensen for kommunene minimal da man både kan bestemme selv, og de statlige løsningene man kan innføre i stor grad treffer behovet man har. Dette gjelder blant annet Fleksibel opplæring og Kobo. Dersom den lokale handlefriheten begrenses gjennom lav grad av selvbestemmelse, men samstemtheten er høy (punkt B), er det en negativ påvirkning på lokal handlefrihet for

kommunen, men det vil ikke medføre noe større negative konsekvenser utover dette for kommunene da de muligens ville valgt løsningen uansett. I tilfeller der staten har fungert som en sterk pådriver kan det oppleves som et punkt B. Som følge av Prop. 3L (2021-2022)<sup>6</sup> der kommunene har plikt til å ta i bruk og betale for e-helseløsninger vil dette gjelde for nasjonale e-helseløsninger. Noen kommuner vil også argumentere for at disse løsningene ikke treffer høy grad av samstemthet og kan derfor oppleves som punkt C.

Det er størst påvirkning på kommunene i punkt C der man har lav selvbestemmelse og liten grad av samstemthet. Etter våre vurderinger er det få av de digitale løsningene som faller innenfor denne kategorien. Videre er det en delvis negativ påvirkning der selvbestemmelsen er høy, men liten grad av samstemthet i punkt D. En konsekvens av dette er at kommunene enten velger å ikke ta i bruk løsningen eller at kommunen gjør mange dyre tilpasninger i løsningen. Dette kan ha implikasjoner for flere av vurderingene gjort rundt de økonomiske konsekvensene, knyttet til manglende deltakelse eller behov for tilpasninger fremfor standardisering. Tidlig fase av DigiHelse med delvis lav adopsjonsrate kan muligens plasseres innenfor et slikt felt D, men det er viktig å understreke at DigiHelse i senere fase har økt adopsjonsraten betraktelig og kan i større grad plasseres innenfor punkt A.

I hvilken kvadrant man havner kan variere mellom tidlig og sen fase. Kommunal sektor kan oppleve å ikke være involvert i tidlig fase, og da har lav grad av samstemthet. I senere fase kan de oppleve at de har stor grad av påvirkning på utviklingspotensialet i løsningen slik at de kan tilpasses etter deres behov og dermed øker samstemtheten igjen.

---

<sup>6</sup> Endringer i pasientjournalloven (tilgjengeliggjøring av og betaling for nasjonale e-helseløsninger m.m.). I proposisjonen foreslås lovhjemmel til å fastsette forskrifter om plikt til å ta i bruk og betale for fire nasjonale e-helseløsninger; kjernejournal, e-resept, helsenettet og helsenorge.no. Videre foreslås lovregler om tilgang til og bruk av opplysninger fra Folkeregisteret.

### 3.3 Helhetlige innbyggertjenester



Konsekvensene for helhetlige innbyggertjenester vurderes ved å ta stilling til i hvilken grad kommunale tjenester blir enten mer fragmenterte eller mer helhetlige som en konsekvens av statens leveranser av digitale løsninger. I hvilken grad skillene mellom sektorer og forvaltningsnivåer blir tydeligere eller viskes ut, avhenger av flere ulike aspekter som eksempelvis hvilken tjeneste det er ment at den digitale løsningen skal understøtte og hvordan tjenesten utvikles og driftes, og særlig hvilket brukerbehov som skal dekkes. Innbyggeren bryr seg som regel ikke om hvem som leverer tjenesten, men at tjenesten er god og tilpasset behovet.

Vi finner at samarbeid om digitale løsninger mellom stat og kommune 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.

Videre finner vi at størrelse på kommunene spesielt påvirker muligheten for helhetlige tjenester i samarbeid med staten. For de største kommunene, som ofte besitter høy kompetanse innen digitalisering selv, kan det oppleves som at de blir forhindret fra å løse sine innbyggenes behov på den beste og mest effektive måten fordi man må vente på statens lengre prosesser og det vil også kunne resultere i at de ikke får utnyttet sin nærhet til innbyggenes behov ved å løse sammensatte behov på tvers av sektorer fordi de må følge statens sektorinndeling.

#### 3.3.1 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for utviklingen av helhetlige innbyggertjenester?

Det er et mål for hele offentlig sektor at det skal utvikles tverrsektorielle tjenester der brukerens behov skal løses på en enkel måte uavhengig av om brukerbehovet er på tvers av sektor eller forvaltningsnivå. Dette målet er likt på tvers av forvaltningsområder og er en innovasjonsutfordring i offentlig sektor fordi man tradisjonelt sett har løst utfordringer internt i egen silo. Behovene til innbyggere, næringsliv og frivillig sektor går på tvers av sektorer. Derfor er tjenestene i livshendelsene som trekkes frem i regjeringens digitaliseringsstrategi "Én offentlig sektor", også tverrsektorielle og må løses som tverrsektorielle oppdrag. De siste årene, og særlig i etterkant av etableringen av arbeidet med de syv livshendelsene og Digitaliseringsstrategien, har offentlig sektor kommet mye lengre i å samarbeide og samhandle om nye løsninger. Men, det er fremdeles utfordringer og dagens systemer er ikke nødvendigvis tilrettelagt for tverrsektorielt samarbeid og sammenhengende tjenester møter mange hindringer på veien.

Det at stat og kommune samarbeider om digitale løsninger for å understøtte kommunale tjenesteområder og oppgaver kan påvirke muligheten for å utvikle helhetlige innbyggertjenester sett fra kommunens side. Noe av årsaken til dette kan være at sektordepartementet og underliggende statlige etater som har ansvar for utviklingen og finansieringen av den digitale infrastrukturen som kommunene etter hvert tar i bruk hovedsakelig

er motivert av det enkelte departementets sektoransvar. Den tradisjonelle sektor- og forvaltningsinndelingen er dermed kilde til mye av fragmenteringen som kan oppstå innen de ulike tjenesteområdene og på tvers av tjenesteområdene slik illustrert i figuren under.

**Figur 10 Brukerbehov går på tvers av fagektorer og nivåer**



Brukerne har som regel behov som ikke kun løses innen ett sektorområde eller innen ett forvaltningsområde, men heller sammensatte behov som går på tvers av sektorsilo og område. Fra innbyggerens perspektiv mottar man tjenester og har forpliktelser til ulike forvaltere og sektorer, og behovene kan bli møtt på en fragmentert måte. Denne fragmenteringen på tvers av sektorer og forvaltningsnivå for brukerne kan forsterkes som følge av to drivere:

- **Prosessuelle forskjeller:** prosesser gjøres ulikt i ulike forvaltningsnivåer og ulike sektorer som gjør det krevende å samhandle på tvers.
- **Tekniske forskjeller:** tekniske løsninger og systemer som ikke snakker sammen på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer, som gjør at man ikke enkelt kan koble systemer sammen og som krever manuell samhandling.

Desto større prosessuelle og/eller tekniske forskjeller det er, desto mer fragmentert fremstår tjenestene for innbyggerne og desto vanskeligere er det for kommunene å utvikle helhetlige innbyggertjenester. Dermed blir også de horisontale og vertikale skillene sterkere. På den andre siden, desto likere prosessene er og desto mer man bruker felleskomponenter som man enkelt kan koble seg på, desto enklere er det å utvikle helhetlige innbyggertjenester.

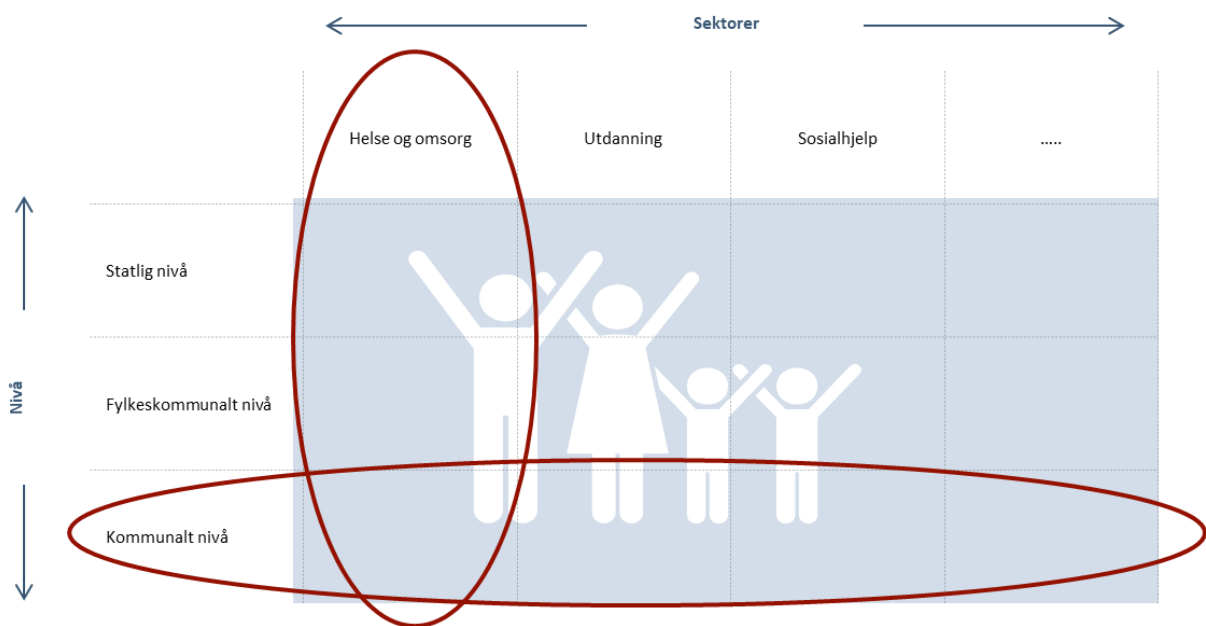
### 3.3.2 Analyse av konsekvensene for helhetlige innbyggertjenester

Hvorvidt det at stat og kommune samarbeider om digitale løsninger bidrar til mer helhetlige eller mer fragmenterte innbyggertjenester avhenger av flere ulike aspekter som eksempelvis hvilken løsning det er ment at den digitale løsningen skal understøtte og hvordan løsningen utvikles og driftes, og særlig hvilket brukerbehov som skal dekkes. Innbyggeren bryr seg som regel ikke om hvem som leverer løsningen eller tjenesten, men at tjenesten er god og tilpasset behovet. Det blir med andre ord en slags sektorvis suboptimalisering.

En utfordring kan være der brukerbehovet er på tvers av sektorer, slik vist i figuren nedenfor i den røde sirkelen. En bruker kan ha et helsebehov som påvirker deltakelse i utdanningstilbud og medfører et behov for velferdstjenester. Kommunene er tette på sine brukere og har ofte også ansvaret for tjenesteområdene som blir berørt. Det er krevende både for brukeren og for de kommunalt ansatte å måtte forholde seg til sektorskillene i utførelsen av sine tjenester når de ofte ser hele brukeren. På den andre siden går ofte også brukerbehovene på tvers av forvaltningsnivå og dekkes av direktorat eller regionale samarbeid, slik at det er behov for at staten eller andre forvaltningsnivå er delaktige i utviklingen av løsningen.

Ved at staten tar en større rolle i utviklingen av digitale løsninger til kommunal sektor kan skillene på tvers av sektorene bli sterkere, mens skillene på tvers av nivåene reduseres. Dette gjelder for eksempel tjenester som Digisos der nivåene viskes ut, men man opprettholder et sterke sektorperspektiv. Dette påvirker kommunens betingelser for å jobbe slik de ønsker og trenger. Der brukeren har sektorspesifikke behov som behøves dekket på tvers av forvaltningsnivå, slikt vist i figuren med den oransje sirkelen vil det være hensiktsmessig at staten tar et ansvar, men brukerbehovene er ofte på tvers av sektor og treffer ansvarsområder over hele matrisen i figuren under.

**Figur 11 Kommune og stats ulike perspektiv på brukerbehov**



**Samarbeid om digitale løsninger mellom stat og kommune kan både være en kilde til helhetlige tjenester og en kilde til fragmenterte tjenester**

Noen av respondentene trekker frem at samarbeid med staten kan medføre mer fragmentering, fremfor mer samordning og helhetlige løsninger for kommunens innbyggere. Det at staten tar en stor rolle i utviklingen av digitale løsninger kan bidra til at løsningen blir mer formalisert og sektorinndelt fordi det enkelte eierdepartement har sine føringer og ansvarsområder som skal dekkes. Staten har også større finansieringsmuligheter og mer makt til å få gjennom store digitale prosjekter innad i én sektor. Men, det er krevende også for staten med tverrsektorielle samarbeid på tvers av departement og direktorat, og en fare for at løsningene blir større enn nødvendig og hva det kanskje ville blitt dersom det er kommunene som er pådriver. Utfordringen er som oftest samarbeidet mellom departementene og direktoratene, ikke mellom



departementene og deres underliggende etater. Dersom staten er pådriveren for store digitaliseringsløsninger, kan dette føre til at kommunene ikke får utviklet mindre løsninger og tjenester for sine brukere, men blir tvunget inn i den statlige sektorinndelingen. Kommunene derimot er nærmere innbyggerne og opplever også mer «push» fra innbyggerne.

Desto mindre samarbeid på tvers av sektorer og desto større (opplevd) avstand 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. Samarbeid tidlig i prosessene, med dialog fra starten av og der staten forstår kommunene og innbyggernes problemstilling som ønskes løst tidlig trekkes frem som måter å bidra til mer helhetlige innbyggertjenester.

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 mer likeverdig på tvers av både forvaltningsområde og sektor. Videre kan staten ha mer kapasitet og ressurser til å vurdere store linjer på tvers av sektorer og forvaltningsområder. Det er likevel veldig krevende å bygge store og altomfattende tjenester, og det trekkes frem i intervjuene at det i noen tilfeller kan bli for store og kompliserte løsninger som er dyre og vanskelige å innføre. Fra intervjuer av kommunene beskrives det også at staten har en annen digitaliseringskultur enn kommunene som preges av større prosjekter og større kostnader. Et stort digitaliseringsprosjekt i kommunene kan være mellom 10-20 millioner kroner (noen vesentlig større), mens det i staten er betydelig større summer som også følges opp av mer rigide ordninger som Finansdepartementets kvalitetssikringsordning noe som igjen gjør det mindre fleksibelt.

### **Størrelsen på kommunene påvirker muligheten for helhetlige tjenester når staten leverer digitale løsninger**

Det er stor forskjell mellom kommuner og hvorvidt de opplever det at staten bidrar til mer fragmenterte tjenester eller til mer helhetlige tjenester.

Store kommuner som har et stort innbyggerantall og er relativt modne i digitaliseringen av tjenesteområder, som eksempelvis Oslo og Bergen, har selv mulighet til å kunne digitalisere sine tjenester og dermed mindre behov for at staten skal ta større deler av verdikjeden av den digitale tjenesteleveransen sammenlignet med mindre kommuner.

For de største kommunene kan det da oppleves som at de blir forhindret fra å løse sine innbyggers behov på den beste og mest effektive måten fordi man må vente på statens lengre prosesser og det vil også kunne resultere i at de ikke får utnyttet sin nærhet til innbyggernes behov ved å løse sammensatte behov på tvers av sektorer fordi de må følge statens sektorinndeling. De mindre kommunene vi fanger opp innspill fra i dokumentgjennomgang og nyhetssaker er mindre opptatt av dette, men opplever likevel også at det helhetlige innbyggerperspektivet er krevende å ivareta dersom staten er initiativtaker og utvikler løsninger i sitt sektorbidde.

## 3.4 Kompetanse



For å utføre sine oppgaver, nå og i fremtiden, vil ulike kompetanser og kompetansesammensetninger kreves hos kommunene og fylkeskommunene. Kompetanse går i stor grad på tvers av øvrige dimensjoner, og kan vanskelig sees på isolert (e.g. kan ofte kompetanse «kjøpes» i form av rekruttering). Imidlertid er det interessant å vurdere på et overordnet nivå sannsynligheten for at digitale løsninger fra staten bidrar til mer eller mindre kompetanse av visse typer i kommunal sektor. Vi drøfter implikasjonene statlig leveranser av løsninger kan ha for digital kompetanse, lokalkompetanse og sektorkompetanse.

Den digitale kompetansen kan påvirkes i ulike retninger – på den ene siden kan en statlig utvikler minke kompetanse knyttet til utviklermiljøer i kommunene, mens det på den andre siden kan bidra til løft i kommunal digitalisering og økt brukerkompetanse. Lokalkompetansen, som omhandler kommunens kjennskap til sine innbyggers konkrete behov og tilpasningskrav, bærer risiko for at blir redusert i fall en statlig løsning overtar kontakt med innbyggernes brukerdialog. Prosjektet vurderer at det foreligger noe risiko for at kommunal sektors sektorkompetanse reduseres som følge av statlig leveranser, men at risikoen vil variere sterkt med innholdet i den digitale løsningen

### 3.4.1 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for kompetansen i kommunal sektor?

I dette kapitlet vil vi vurdere hvilke konsekvenser det har for kompetanse og kompetanseutvikling i kommuner og fylkeskommuner at staten er med på å levere digitale løsninger til kommunal sektor. Vi belyser hvorvidt dette medfører om man greier å opprettholde kompetanse lokalt i kommunal sektor, både i form av teknisk kompetanse som er knyttet til løsningen, men også sektorkompetanse og lokalkompetanse. Målestokken i dette tilfellet er hvor på skalaen man er fra lite til mye kompetanse på de tre områdene.

- **Teknisk / digital kompetanse:** kompetanse knyttet til av tjenester og utvikling av løsninger
- **Lokalkompetanse:** kompetanse og kjennskap knyttet til kommunens innbyggere og brukere av kommunens tjenester
- **Sektorkompetanse:** kompetanse knyttet til ulike fagfelt som er innenfor kommunens ansvar.

Figuren under illustrerer de tre kompetansekategoriene vi vurderer som påvirkbare ved at det er staten som er involvert. Det er relevant å tenke at en kommune bør sitte på noe kompetanse innenfor alle disse tre områdene dersom de skal utvikle en digital løsning for innbyggerne, vi har derfor illustrert sammensetningen i et venndiagram.

Figur 12 Kompetansesammensetning i kommunal sektor



### 3.4.2 Analyse av konsekvenser for kompetansen

Kompetanse er et begrep og et konsept som de fleste har en relativt felles forståelse av hva inneholder. Imidlertid er det ikke uproblematisk å kvantifisere og kartlegge ulike dimensjoner av kompetanse i en kommune. Man kan se for seg å benytte antall årsverk med erfaring på et felt i kommunen som et mål på en type kompetanse. Ytterligere kompleksitet blir analysebildet hvis man skal forsøke å isolere hvordan kompetanse påvirkes av en endring, i denne sammenheng at staten er involvert i leveransen av en digital løsning. Denne problematikken gjelder enda mer når vi tar inn over oss at typer digitale løsninger kan variere (e.g. i form av å være infrastruktur, tjenestemodul eller brukerdialog).

Videre vurderer vi kun retningsendringer (les: mer eller mindre av en type kompetanse) som følge av at staten leverer digitale løsninger for de ulike kompetansedimensjonene. Intervjuobjektene våre finner det krevende å skille på hvilke digitale løsninger som har hatt effekt på ulike typer kompetanse, men har noe formening om effekten av det totale samspillet av digitale løsninger.

#### 3.4.2.1 Teknisk/digital kompetanse

Utvikling av en digital løsning fordrer teknisk kompetanse. Hvis det reelle alternativet til statlig leveranser i den digitale løsningen er at kommunen selv bygger egen kompetanse til å utvikle løsningen, kan effekten av at staten er med som leverandør, være svekket teknisk kompetanse til å bygge egne digitale løsninger i kommunen. Flere nevner at dersom man utelukkende bruker løsninger med statlige leveranser er det fare for at det tekniske miljøet bli mer passivt og ikke driver med aktiv utvikling og innovering selv. Dette kan på sikt virke hemmende på den tekniske kompetansen i kommunal sektor og flere mener at denne kompetansen er såpass viktig at man bør jobbe for å beholde den. Oslo kommune nevner blant annet «Oslo kommune – min side» som en gang skulle være det primære grensesnittet for kommunikasjon mellom innbygger og kommunen, men som man kan si til

dels «tapte kampen» mot statlige løsninger som Digisos, Digibarnevern osv. Dette kan til dels ha svekket utviklerkompetansen på noen områder, men samtidig har kommunen bidratt på andre måter til de statlige løsningene som igjen har styrket den tekniske kompetansen. På den annen side kan det reelle alternativet til statlige leveranser være at kommunal sektor løser oppdraget sitt på en egen, mer analog, måte. I dette tilfellet kan effekten på teknisk kompetanse heller være positiv, som følge av at staten er en pådriver og tilrettelegger for digitalisering og bruk av digitale verktøy i kommunal sektor. Uten et sentralt initiativ som for eksempel DigiHelse tror flere av kommunene, spesielt de mindre kommunene, at de sannsynligvis ville fortsatt med sin gamle form for kommunikasjon med de pårørende og ikke digitalisert tjenesten.

Konsekvenser for teknisk kompetanse når staten er med som leverandør på infrastrukturløsninger er spesielt interessant. Man kan se for seg at et ferdigbygd økosystem, eller en infrastruktur, kan fungere som en 'sandkasse' for kommunale tjenesteutviklere å jobbe i samt utveksle erfaringer med utviklere fra andre miljøer. I disse tilfellene er det for eksempel ikke like viktig at hele kommunal sektor, spesielt små kommuner, har den tekniske kompetansen til å bygge infrastruktur. Likevel er det viktig å være tett på i utviklingen slik at kommunal sektor tilrettelegger for å få den tekniske kompetansen som trengs for å kunne ta i bruk og drifte og eventuelt bygge på denne løsningen. Fiks-plattformen er et eksempel på en slik sandkasse driftet av KS.

Det er imidlertid viktig å påpeke at teknisk kompetanse favner relativt bredt, og er ikke avgrenset til å kun omhandle utvikling og bruk av digitale løsninger og tjenester. Dette poengteres for å få frem at kunnskapseksternaliteter kan realiseres eller gå tapt avhengig av hvilken retning den spesifikke tekniske kompetansen trekkes som følge av statlige leveranser av digitale løsninger. Enkelt illustrert, kan tilfang av utviklerkompetanse også bidra til økt kompetanse i øvrig bruk av digitale verktøy.

### **3.4.2.2 Lokalkompetanse**

Lokalkompetanse handler om i hvilken grad kommunen kjenner til de konkrete behovene og tilpasningskravene som foreligger i den enkelte kommune. Denne kompetansen er bygd opp gjennom dialog med innbyggere i utførelsen av kommunale tjenester. I den grad staten overtar deler av dialogen med brukerne gjennom digitale selvbetjeningsløsninger eller statlige virksomheter, kan dette ha implikasjoner for frekvensen og dybden på dialog kommunen har med sine innbyggere. På sikt kan dette påvirke kommunens innsikt i lokale brukeres behov, noe som kan være kritisk for visse kommunale tjenester. Eksempelvis regnes den lokale kompetansen å være ekstremt viktig for god utførelse av barnevernstjenester (KS, 2021a). Når kommunal sektor for eksempel benytter Nasjonal portal for bekymringsmelding (del av Digibarneverns statlige prosjekt) så vil bekymringsmeldingene som sendes inn av privatpersoner eller offentlige meldere leveres direkte til riktig kommunal barnevernstjeneste gjennom Fiks-plattformen. Dette betyr at selv om staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor trenger ikke nødvendigvis den lokale kompetansen å svekkes da kommunene fortsetter å beholde brukerdialogen. Involvering i utviklingsprosessen av den digitale løsningen er viktig, her må kommunal sektor være tett på for å kunne komme med sine behov og sin lokalkunnskap om hva deres innbyggere trenger. I tillegg nevnes det av representantene i kommunal sektor at man i videre fase bør sikre at man i kommunene får på plass tilbakemeldingsmekanismer for å få lokale behov inn til utviklermiljøene. Dette gjelder spesielt dersom man som et resultat av den statlige digitale løsningen blir mer distansert fra brukeren.

Effekten på lokalkompetanse forventes å være størst i den grad den digitale løsningen inneholder brukerdialog, slik at innbyggere forholder seg direkte til den nasjonale løsningen fremfor kommunen selv. I tilfeller hvor den digitale løsningen heller tilrettelegger for mer og bedre dialog mellom kommunen og innbyggere, vil effekten på lokalkompetansen forventes å heller være positiv. Eksemplet nevnt i forrige avsnitt om Digibarnevern er også relevant i dette tilfellet da løsningen tilrettelegger for mer effektiv dialog med brukerne og effekten er positiv.



### 3.4.2.3 Sektorkompetanse

Sektorkompetanse ansees å være lokalt hos kommuner og fylkeskommuner i utgangspunktet. Spørsmålet blir da om sektorkompetansen flyttes til staten eller om den utgår når staten er involvert. Prosjektet vurderer at det foreligger noe risiko for at kommunal sektors sektorkompetanse reduseres som følge av statlige leveranser av digitale løsninger, men at risikoen vil variere sterkt med innholdet i den digitale løsningen. I den grad en nasjonal løsning dekker over et helt ansvarsområde, kan løsningen i realiteten føre til tapt kompetanse og opplevd ansvar fra kommunen. Per i dag er ikke oppgaveglidning som et resultat av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor en utfordring, men det har potensiale til å bli det på sikt.

### 3.4.2.4 Andre relevante elementer knyttet til konsekvenser for kommunal sektors kompetanse

Det finnes noen ytterligere elementer som er verdt å vurdere i forbindelse med konsekvenser for kommunal sektors kompetanse som tas opp nå. Det er først og fremst viktig å nevne at de ovenstående vurderingene av konsekvenser er såkalte bruttovurderinger, altså vurderinger som ikke tar hensyn til hvilken alternativ kompetanse som eventuelt vil bli bygd i tilfelle at statlige løsninger reduserer en type kompetanse. Eksempelvis kan man se for seg at mindre behov for rent teknisk kompetanse, gjør at en kommune har bedre forutsetninger for å bygge ytterligere sektor- eller lokalkompetanse. Hvilke nettoeffekter knyttet til kompetanse som fremkommer som konsekvens av at staten leverer digitale løsninger er dermed krevende å svare på.

Videre er heterogenitet i kommunenes utgangspunkt relevant å vurdere. Eksempelvis er det stor forskjell i hvilken type kompetanse og i hvilket omfang som foreligger hos en stor kommune kontra en liten en. Størrelse vil trolig ha implikasjoner for kommunens kompetansesammensetning, hvordan statlige digitale løsninger påvirker kompetansesammensetningen (bruttoeffekter), samt hvordan kommunen kan skifte rundt på kompetanse i etterkant (nettoeffekter). Endringer knyttet til økt samarbeid og mer digitale løsninger med statlig involvering kan påvirke hvilken kompetansesammensetning man faktisk bør sitte med i hver kommune.

En representant fra kommunal sektor trekker i et intervju frem at digital transformasjon i kommunal sektor med brukeren i sentrum vil kreve helt nye kompetansesammensetninger. En mulig modell for kompetanse i kommunen kan være å samle teknisk kompetanse i et sett med kompetansesentre som deles på av de deltakende kommunene, og at kompetansesentrene jobber med utvikling og rådgivning knyttet til deres spisskompetanse.

## 3.5 Juridiske forhold



Juridiske konsekvenser handler både om hva som er tillatt/forbudt og om pliktsubjektenes (i dette tilfellet kommunenes) evne til å følge lover og regler (eventuelt om reaksjonen dersom de ikke lykkes). Juridiske konsekvenser må analyseres opp mot de konkrete rettsreglene som er relevante for den statlige involveringen. I denne rapporten vurderer vi konsekvensene av statlig involvering opp mot statsstøttereglene, anskaffelsesreglene, personvernreglene, reglene for data og datadeling, reglene om dokumentasjons- og arkiveringsplikt, og det såkalte "sørge-for-ansvaret".

**Statsstøttereglene:** Spørsmålet er normalt om de offentlig finansierte aktivitetene er økonomiske eller ikke-økonomiske. Det er støtterettslig uproblematisk å finansiere ikke-økonomiske aktiviteter, mens det motsatte er tilfelle ved finansiering av økonomiske aktiviteter på digitaliseringsområdet. Det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det utgjør i utgangspunktet ingen statsstøtterettslig forskjell om kommunene selv eller staten leverer digitale løsninger. Her finnes det imidlertid

nyanser som kan tilsi at risikoen likevel øker noe, da staten i slike tilfeller ikke nødvendigvis kan anses å oppfylle *sitt sørge-for-ansvar* overfor borgerne.

**Anskaffelsesreglene:** Kommunene er i utgangspunktet pliktsubjekter etter anskaffelsesreglene. De krever i utgangspunktet konkurranseutsetting av digitale tjenestekontrakter der staten er leverandør. Mulige unntak fra dette er dersom kontrakten med staten ikke er gjensidig bebyrdende eller vilkårene er oppfylt for i) lovbestemt enerett, ii) utvidet egenregi eller iii) offentlig-offentlig samarbeid.

**Personvernreglene (GDPR):** Kommunene er pliktsubjekter etter personvernregelverket. Denne reguleringen forbyr ikke statlige leveranser av digitale tjenester for kommuner. Personvernreglene stiller heller ikke krav som gjør dette umulig. Samtidig kan statlige leveranser gjøre det både vanskeligere (mindre påvirkningsmuligheter) og enklere (felles DPI, standard DPA etc.) for kommunal sektor å etterleve personvernregelverket, avhengig av hva slags digitale tjenester det er snakk om.

**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.

**Data og datadeling:** Det foreligger ingen formelle, regulatoriske krav til datadeling og -eierskap. I mangel av lisens, avtale eller lignende er det den som besitter dataene som eier dem. I de tilfellene der staten leverer digitale løsninger og genererer/lagrer dataene kan manglende bevissthet om, og avklaring av, rettigheter til bruk og deling frata kommuner tilgang til verdifull informasjon og svekke evnen til å utnytte dem for egne formål. Samtidig er det et uttalt mål å legge til rette for gjenbruk av data i både statlig og kommunal sektor. Det er derfor gitt instruksjoner om datadeling og gjenbruk som binder både departement og statlige etater. Gitt at de følges opp i praksis, vil dette kunne bøte på de negative konsekvensene.

**Sørge-for-ansvaret:** Kommunene har et generelt ansvar for å levere innbyggertjenester. Særlovgivning pålegger dessuten konkrete plikter til å "sørge for" visse tjenester (eks. helse og omsorg). Pliktsubjektet står fritt til å velge hvordan de ønsker å oppfylle "sørge-for-ansvaret". Statlig involvering påvirker ikke kommunenes evne til å ivareta dette ansvaret i seg selv. Staten får heller ikke et direkte ansvar overfor borgerne som følge av at de realiserer digitale tjenester på vegne av kommunal sektor. Samtidig kan statlige involvering påvirke kommunenes *evne til å ivareta* sitt eget "sørge-for-ansvar" dersom det forhold ved den konkrete tjenesteleveransen gjør det uforholdsmessig krevende eller umulig for kommuner å oppfylle de konkrete kravene helse- og omsorgstjenesteloven, psykisk helsevernloven, barnevernloven, plan- og bygningsloven og annen særlovgivning stiller. Risikoen for at dette skjer i praksis er likevel lav.

### 3.5.1 Hva er en juridisk konsekvens?

Juridiske konsekvenser handler både om hva som er *tillatt/forbudt* og om pliktsubjektenes (i dette tilfellet kommunenes) *evne til å følge lover og regler* (eventuelt om reaksjonen dersom de ikke lykkes). Overtredelser og brudd på offentligrettslige krav vil nesten alltid kunne få store, negative følger for den ansvarlige i form av erstatningsansvar, administrative gebyrer eller straff. Videre kan det føre til at offentlig virksomhet må stoppe å bruke tjenesten, bygge den om eller gjennomføre ressurskrevende tiltak for å rette avvik.

De juridiske konsekvensene er normalt ikke kvantitative eller kvalitative størrelser som kan tallfestes og/eller verdsettes. I stedet er det et spørsmål om hvilken regulatorisk risiko et pliktsubjekt løper ved å velge det ene i stedet for det andre handlingsalternativet.

I denne rapporten vurderes de juridiske konsekvensene ved at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor langs to akser:

- Har staten lov til å levere ulike digitale løsninger og/eller tjenester til kommunal sektor?
- Gjør statlige leveranser av digitale løsninger og/eller tjenester det krevende for kommunene å etterleve offentligrettslige plikter?

Vi kan ikke vurdere de juridiske konsekvensene teoretisk og frikoblet fra konkrete krav – de må analyseres opp mot de konkrete rettsreglene som er relevante for den statlige involveringen.

Vår foreløpige kartlegging har ikke avdekket lover eller regler som direkte forbyr statlige leveranser av digitale løsninger slik som infrastruktur og samhandlingsplattformer til kommuner. Vi mener samtidig at kommuner som står overfor et valg om å involvere staten bør vurdere de juridiske konsekvensene forbundet med særlig fem regelverk:

- Statsstøttereglene
- Anskaffelsesreglene
- Personvernreglene
- Reglene om dokumentasjons- og arkiveringsplikten
- Reguleringen av data og datadeling

Under vil vi se nærmere på de juridiske konsekvensene for hvert enkelt av disse regelverkene. I tillegg vil vi se nærmere på «sørge-for» ansvaret.

### 3.5.2 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for etterlevelse av forbudet mot tildeling av offentlig støtte?

EØS-avtalen artikkel 61(1) oppstiller et forbud mot tildeling av offentlig støtte. De senere årene har det stadig oppstått statsstøtterettslige problemstillinger forbundet med offentlig finansiering av digitaliseringsprosjekter. Flere av sakene har vært gjenstand for behandling av ESA og EFTA-domstolen.

Formålet med å se nærmere på regelverket for offentlig støtte på overordnet nivå er (i) å kartlegge konsekvenser av brudd på støttereglene, (ii) å vurdere i hvilken grad offentlig finansiering av digitaliseringsprosjekter står i fare for å bryte reglene og (iii) om det spiller noen rolle om det er kommunene selv eller staten som leverer løsningene.

I EØS artikkel 61(1) fremgår det:

"Med de unntak som er fastsatt i denne avtale, skal støtte gitt av EFs medlemsstater eller EFTA-statene eller støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer, være uforenlig med denne avtales funksjon i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene."

For at det skal foreligge ulovlig statsstøtte, må følgende vilkår være oppfylt:

1. Tiltaket må innebære støtte i form av en økonomisk fordel (fordelsbegrepet).
2. Støtten må være gitt av statsmidler (offentlig støtte).
3. Støtten må begunstige enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer eller tjenester (selektivitetskriteriet).
4. **Støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet (foretaksbegrepet).**
5. Støtten må vri eller true med å vri konkurransen (konkurranserevidningsvilkåret).
6. Støtten må være egnet til å påvirke samhandelen innen EØS-området (samhandelskriteriet).

Samtlige vilkår må være oppfylt for at et tiltak skal rammes av statsstøtteforbudet. Dersom ett eller flere av vilkårene ikke er oppfylt, kan tiltaket i utgangspunktet iverksettes uten notifikasjon (melding) til ESA.

Støtte som oppfyller vilkårene i artikkel 61(1) er i utgangspunktet ulovlig. Hvis nærmere bestemte vilkår er oppfylt, kan støtte likevel gis for ivaretagelse av regionale, sosiale, kulturelle og andre sektorpolitiske hensyn i samsvar med unntakshjemlene i artikkel 61(2), 61(3) eller 59(2). Ved bruk av disse hjemlene må støtten som hovedregel notifiseres/meldes til og godkjennes av ESA før den kan gis/iverksettes.

#### 3.5.2.1 Generell analyse av konsekvensene

EØS-avtalen artikkel 61(1) oppstiller et forbud mot tildeling av konkurransevridende offentlig støtte til enheter som utfører økonomiske aktiviteter i et marked med et grenseoverskridende tilsnitt.

Brudd på støttereglene kan få store konsekvenser for støttemottakeren. Hvis støtten viser seg ikke å være forenlig med EØS-avtalen, risikerer støttemottaker å måtte tilbakebetale støtten med renter og rentes renter.

Videre risikerer støttegiver å måtte erstatte eventuelt økonomisk tap bruddet på reglene har forårsaket. Det vil typisk være tap støttemottakers konkurrenter har lidt. For øvrig kan påståtte brudd på reglene klages inn for ESA eller bringes inn for norske domstoler.

Statsstøttereglene rammer bare støtte til "foretak", nærmere bestemt enheter som utøver økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand. Den overordnede støtterettslige problemstillingen er om staten, som leverandør av løsninger, utøver økonomiske aktiviteter som ikke kan finansieres gjennom statsmidler.

Vurderingen foretas med utgangspunkt i aktivitetens art. Selv om EU-kommisjonen og ESA oftere enn tidligere konkluderer med at aktiviteter er ikke-økonomiske, er utgangspunktet likevel at foretaksbegrepet tolkes vidt – det skal ikke mye til for at en enhet anses for å være et foretak i EØS-rettslig forstand. Begrepet tolkes eksempelvis videre enn hva en normalt anser som næringsvirksomhet i tradisjonell forstand. Hvis det er tale om leveranser av tjenester mot alminnelig vederlag under kontrakter i markedsmessige omgivelser, vil det normalt være tale om økonomiske aktiviteter som det kan være problematisk å støtte.

Klassisk offentlig myndighetsutøvelse vil ikke utgjøre økonomisk virksomhet. Det samme vil normalt gjelde for tjenester som er overveiende offentlig finansiert som del av et solidarisk system til gode for innbyggerne, eksempelvis de fleste helsetjenester i Norge. På samme måte vil aktiviteter som er nært (og tilnærmet uløselig)



knyttet til ikke-økonomiske aktiviteter, behandles på samme måte. Arten av den ikke-økonomiske virksomheten kan med andre ord "smitte over" på tilgrensende aktiviteter.

Formelle forhold, slik som selskapsform og organisatorisk tilknytning til det offentlige, er normalt irrelevant. Det spiller derfor i utgangspunktet ingen rolle hvem som leverer de forskjellige tjenestene. I prinsippet gjør det derfor ingen statsstøtterettslig forskjell om tjenestene for eksempel leveres av kommunene selv eller staten. Hovedkonklusjonen er derfor at statsstøttereglene ikke bør være førende for om digitaliseringstjenester realiseres av staten, kommuner, andre forvaltningsorganer eller offentlig eide selskaper.

Det må likevel tas noen forbehold. Det statsstøtterettslige foretaksbegrepet er i stadig utvikling, er sensitivt for ulike faktiske forutsetninger og en rekke typetilfeller har ikke fått sin løsning gjennom domstolpraksis eller praksis fra ESA eller EU-kommisjonen.

ESA har gjentatte ganger lagt vekt på in-house eller egenregisynspunkter som begrunnelse for at en aktivitet er ikke-økonomisk.<sup>7</sup> Synspunktet har vært at tjenester en kommune "leverer til seg selv" ofte ikke vil utgjøre økonomisk virksomhet. Som det fremgår av avsnitt 2.5.4., kan ikke en kommune kjøpe tjenester fra staten i medhold av det anskaffelsesrettslige egenregiinntaket. Det er tvert imot slik at staten skal levere tjenester til andre rettssubjekter. Dermed vil ikke in-housesynspunktet være (særlig) relevant ved foretaksbegrupsvurderingen i de situasjonene vi har for øyet i denne rapporten.

Videre har det gjerne blitt lagt stor vekt på at den enheten som leverer tjenestene utfører disse som følge av egne plikter overfor borgerne. Synspunktet er at en kommune, som for eksempel produserer tjenester knyttet til sine lovpålagte plikter innen barnevernområdet, ikke utfører økonomisk aktivitet. I tilfeller hvor staten skal levere digitaliseringsløsninger som kommunene skal anvende for ivaretagelse av kommunenes oppgaver, slår ikke dette hensynet like sterkt til. Spørsmålet er om staten utøver økonomisk aktivitet da den leverer digitaliseringsløsninger til kommunene. Da vil man ofte ikke kunne begrunne at den potensielle leverandøren (staten) forestår leveranser knyttet til dens egne plikter overfor borgerne. Pliktene påhviler et annet rettssubjekt.

Disse utfordringene skal likevel ikke overdrives. Slik vi ser det, vil samarbeidssynspunkter på tvers av forvaltningsnivåer langt på vei kunne begrunne at det ofte ikke vil være tale om økonomiske aktiviteter.

Det er likevel tale om nyanser og dimensjoner som, så langt vi kan se, ikke har kommet på spissen eller blitt belyst i tilstrekkelig grad. Slik vi ser det, bør problemstillingene utforskes og utredes nærmere. Videre kan det gjerne være større grunn til å innhente ESAs forhåndsgodkjenning gjennom en notifikasjonsprosess i tilfeller hvor staten leverer løsningene til kommunene enn om kommunene leverer tjenestene til seg selv.

Selv om det i prinsippet må foretas konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle, vil statens leveranser av digitaliseringstjenester som er nært tilknyttet kommunens kjerneoppgaver ha gode muligheter for å gå klar av statsstøttereglene. Slik vi ser det, bør det være relativt kurant å rigge seg slik at leveranser av digitaliseringstjenester knyttet til helse-, sosial- og barneverntjenester og typiske forvaltningsoppgaver (for eksempel "plan- og bygg"), faller utenfor støttereglenes anvendelsesområde.

Selv om rammene for denne rapporten ikke tillater et dypdykk i alle potensielt relevante detaljer knyttet til tjenesteleveransene/løsningene omtalt i vedlegg A, anser vi det som klart sannsynlig at alle, eller i hvert fall de fleste av dem, kan klassifiseres som ikke-økonomiske aktiviteter. Begrunnelsene for konklusjonen kan være

---

<sup>7</sup> For mer om egenregi, se punkt 2.5.4.

sammensatt. For det første er de fleste av tjenestene tett knyttet til vårt solidariske og offentlig finansierte velferdssystem eller typiske myndighetsoppgaver. Videre er det i stor grad tale om samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer med sikte på ivaretagelse av offentlige oppgaver på vegne av borgerne.

Det er likevel langt fra utenkelig at det offentlige kan komme til å utføre økonomiske aktiviteter i forbindelse med leveranse av digitaliseringstjenester.

Dersom det offentlige selv utvikler løsninger som allerede finnes i markedet, øker sjansen for at det er tale om økonomiske aktiviteter. Dette gjelder mer dersom det er alminnelige løsninger som ikke er tett knyttet til myndighetsoppgaver og som typiske kommersielle selskaper også anvender. Dersom disse løsningene tilbys kommunene mot alminnelig vederlag under vanlige kontrakter, kan mye tilsi at det er snakk om økonomiske aktiviteter. På den annen side er rettsstilstanden, i hvert fall i Norge, i noen grad uavklart. Det rettslige handlingsrommet bør derfor utredes nærmere.

Dersom det offentlige tilbyr de aktuelle tjenestene "ut i markedet" i konkurranse med andre, vil det klart nok være tale om økonomiske aktiviteter.

Det er også viktig å være oppmerksom på at statsstøtteregele kan sette grenser for hvem som kan få tilgang til subsidierte tjenester. Dersom tjenestene kan benyttes av kommunalt eide foretak som utøver økonomisk aktivitet/næringsvirksomhet, kan dette innebære ulovlig tildeling av støtte. I forlengelsen av dette, må en være oppmerksom på eventuell krysssubsideringsproblematikk. En rekke offentlig eide selskap driver såkalt *blandet virksomhet*, altså skjermet virksomhet og næringsvirksomhet. Det kan lovlig gis støtte til de ikke-økonomiske aktivitetene, men det må opprettes mekanismer som hindrer at støtten tilflyter selskapets økonomiske aktiviteter.

### **3.5.2.2 Konsekvenser av brudd på støtteregele**

Hvis samtlige vilkår i støtteforbudet er oppfylt, må man altså i utgangspunktet innhente ESAs forhåndsgodkjennelse før tiltaket kan iverksettes. En slik notifikasjonsprosess er ofte relativt tid- og ressurskrevende. Det finnes imidlertid såkalte *gruppeunntak*, hvoretter støtte kan gis etter en enklere prosedyre enn hva som er tilfelle i alminnelige notifikasjonsprosesser. Støttegiverne opplever gjerne begge fremgangsmåtene som arbeidskrevende.

Av lojalitetsgrunner, og for å oppnå rettslig sikkerhet, er det relativt vanlig også å notisere tiltak man mener faller utenfor statsstøtteforbudets rekkevidde.

Brudd på støtteregele kan få store konsekvenser for støttemottakeren. Hvis støtten viser seg ikke å være forenlig med EØS-avtalen, risikerer støttemottaker å måtte tilbakebetale støtten med renter og rentes renter.

Videre risikerer støttegiver å måtte erstatte eventuelt økonomisk tap bruddet på reglene har forårsaket. Det vil typisk være tap støttemottakers konkurrenter har lidt.

For øvrig kan påståtte brudd på reglene klages inn for ESA eller bringes inn for norske domstoler.

### **3.5.2.3 Risikoen for ulovlig å finansiere aktiviteter/digitaliseringstjenester i strid med støtteforbudet**

Den overordnede støtterettslige problemstillingen er om staten, som leverandør av løsningene, utøver økonomiske aktiviteter som ikke kan finansieres gjennom statsmidler. Spørsmålet er om de seks vilkårene i statsstøtteforbudet er oppfylt.

Det synes ikke tvilsomt at de relevante løsningene vil bli finansiert gjennom offentlige midler, basert på ikke-kommersielle formål. Dermed vil de to første vilkårene i støtteforbudet være oppfylt. En eventuell støtte vil utvilsomt også være selektiv (støtteforbudet vilkår 3).

Derimot fremstår det på ingen måte som opplagt at det såkalte foretaksbegrepet (støtteforbudet vilkår 4) er oppfylt når det offentlige finansierer og leverer digitaliseringsløsninger. Dersom leveranser av de relevante tjenestene/løsningene ikke utgjør økonomisk aktivitet i EØS-rettslig forstand, vil det være uproblematisk å finansiere disse gjennom offentlig støtte. Hvis staten derimot utøver økonomiske aktiviteter, er det nærliggende at det er tale om aktiviteter med et internasjonalt tilsnitt, slik at vilkår nr. 5 og 6 eventuelt er oppfylt.

I det følgende vil fokus rettes mot spørsmålet om hvorvidt det vil være tale **om finansiering av økonomiske aktiviteter**.

Statsstøttereglene gjelder altså bare for støtte til "foretak", jf. ordlyden i artikkel 61(1). Hva som er et foretak, reiser flere avgrensningsspørsmål. Normalt oppstår spørsmålet i skjæringsfeltet mellom privat og offentlig virksomhet.

Vurderingen foretas med utgangspunkt i aktivitetens art. Formelle forhold, slik som selskapsform og organisatorisk tilknytning til det offentlige er i utgangspunktet irrelevant.<sup>8</sup> Det er ikke avgjørende om aktiviteten, etter norsk selskaps-/organisasjonsrett, utøves av en enhet som er organisert under en bestemt selskapsform. Videre kan enheter som ikke har noe profittformål utvilsomt være et foretak i EØS-rettslig forstand.

Én og samme enhet kan anses som foretak i én relasjon og ikke i en annen. Typiske eksempler er offentlige organer eller virksomheter som, i tillegg til myndighetsoppgaver, også driver kommersielle eller næringsrettede aktiviteter. Dette gjelder ganske mange tidligere offentlige etater, for eksempel havner og renovasjonsselskaper. Den "konkurransetsatte" delen av virksomheten vil fullt ut være gjenstand for statsstøttereglene, mens den øvrige mer forvaltningspregede delen av virksomheten ikke vil være det. I slike tilfeller er det særlig viktig å påse at det ikke forekommer såkalt kryssubsidiering mellom den konkurransetsatte og den ikke-konkurransetsatte delen av virksomheten.

Et sentralt vurderingstema er om staten eller enheten tilbyr tjenestene i en form for marked. Hvis tjenestene tilbys i konkurranse med private eller andre offentlige aktører, vil tjenesten, som det klare utgangspunkt, måtte anses å være en økonomisk aktivitet. En kan si det slik at statsstøttereglene kun kommer til anvendelse når tjenesten leveres under markedsmessige omgivelser.

Tidligere var det nærmest vanlig å operere med et utgangspunkt om at enhver aktivitet som i prinsippet kan utøves av private per definisjon vil være økonomisk.<sup>9</sup> Slik vi ser det, vil det være å trekke det for langt å operere med et generelt prinsipp om at virksomhet som potensielt kan utføres av private, automatisk skal anses som en økonomisk virksomhet. Dette har også støtte i flere avgjørelser fra ESA, hvilket vi kommer tilbake til.

Hvorvidt det ytes vederlag i form av brukerbetaling er også relevant. En tjeneste som leveres i et marked vil normalt utføres mot et vederlag. Motsatt vil tjenester som leveres uten at det betales et markedsmessig vederlag kunne indikere at tjenesten ikke leveres i et marked.<sup>10</sup> Når tjenesten er fullfinansiert over offentlige budsjetter,

---

<sup>8</sup> EU-kommisjonens og ESAs såkalte *Notion of State Aid (NOA)* gir veiledning om tolkningen av vilkårene i støtteforbudet.<sup>[2]</sup> Foretaksbegrepet er behandlet i punkt 6 flg.

<sup>9</sup> Se EU-domstolen i sak C-41/90, *Höfner and Elser v Macrotron, Sml. 1991 s. I-1979*, premiss 22-23.

<sup>10</sup> Se f.eks. EU-kommisjonen i vedtak 129/13/COL, premiss 21.

uten at det betales noe vederlag for den enkelte tjenesteleveransen, og uten at det er noen konkurranse om levering av tjenesten, vil tjenesten oftest anses som ikke-økonomisk.

Selv om EU-kommisjonen og ESA oftere enn tidligere konkluderer med at aktiviteter er ikke-økonomiske, er utgangspunktet likevel at foretaksbegrepet tolkes vidt – det skal ikke mye til for at en enhet anses for å være et foretak i EØS-rettslig forstand. Begrepet tolkes eksempelvis videre enn hva en normalt anser som næringsvirksomhet i tradisjonell forstand. Det er kun unntaksvis at domstolene og overvåkningsorganene konkluderer med at et tiltak ikke rammes av statsstøttereglene fordi mottakeren av støtten ikke er et foretak. Videre er det overordnede utgangspunktet at vurderingen knytter seg til den relevante aktivitetens art, og ikke hvem som utøver den, om leverandøren har et profittmotiv e.l.

I det følgende vil vi behandle noen relevante typetilfeller hvor vi, især gjennom ESA-praksis, har fått noen avklaringer hva gjelder grensedragningen mellom økonomiske og ikke-økonomiske aktiviteter.

Klassisk offentlig myndighetsutøvelse vil ikke utgjøre økonomisk virksomhet. Dette er ganske opplagt for svært mange aktiviteter – eksempelvis militære aktiviteter og andre offentlige kjerneoppgaver.<sup>11</sup>

Videre finnes det en rekke avgjørelser hvor det er konkludert med at tjenester som er overveiende offentlig finansiert som del av et solidarisk system til gode for innbyggerne, ikke utgjør økonomiske aktiviteter. Det vil typisk være tale om utdanningstjenester, sosiale tjenester og helsetjenester.<sup>12</sup> Det offentlig finansierte norske helsevesenet vil, som et klart utgangspunkt, for eksempel falle utenfor støttereglenes anvendelsesområde på dette grunnlaget.

Slik vi ser det, er et viktig poeng hva gjelder digitaliseringstjenester at utøvelsen av aktiviteter som er nært (og tilnærmet uløselig) knyttet til ikke-økonomiske aktiviteter, behandles på samme måte. Arten av den ikke-økonomiske virksomheten kan med andre ord "smitte over" på tilgrensende aktiviteter.<sup>13</sup> Ved foretaksvurderingen ser man altså hen til hvorvidt en "underaktivitet" er knyttet til en "hovedaktivitet" som er økonomisk eller ikke-økonomisk.

Ellers nevner vi at Norge, i flere saker, har fått medhold av ESA i at såkalte *in-house-aktiviteter* ikke utgjør økonomisk aktivitet.<sup>14</sup> Dette til tross for at aktivitetene kunne ha vært levert av private aktører i markedet. Dette kommer vi tilbake til.

Som nevnt, har norsk finansiering av digitale løsninger vært gjenstand for rettslige vurderinger. Vi skal belyse et par av sakene. I avgjørelse av 10. juli 2019, godkjente ESA støtte til finansiering av en rekke e-helseløsninger levert av Norsk helsenett SF (Norsk helsenett) og Direktoratet for e-helse.<sup>15</sup> De relevante tjenestene/løsningene var Helsenettet, Helsenorge.no, e-reseptordningen, elektronisk kjernejournal, drift av diverse registre og forskjellige support-/administrative tjenester. Abelia brakte godkjennelsen inn for EFTA-domstolen. Vurderingen av hvorvidt støtten tilflyter foretak/økonomiske aktiviteter, står sentralt i dommen (sak E-9/19). Hva gjelder relevansen av myndighetsutøvelse og tilknyttede aktiviteter, uttaler EFTA-domstolen følgende:

---

<sup>11</sup> Følgende sak fra EU-domstolen er illustrerende: C-364/92, Eurocontrol, Sml. 1994 s. I-43, premiss 30.

<sup>12</sup> Se f.eks. ESA i Notion of State Aid punkt 19.

<sup>13</sup> Her nøyer vi oss med å vise til EU-domstolens førsteinstansavgjørelse i sak T-319/99 (FENIN).

<sup>14</sup> Se ESA i Mesta-saken (390/09/COL av 7. oktober 2009), sak om rennovasjonsselskaper (91/13/COL av 27. februar 2013) og Akasia/Bergen Kirkelige Fellesråd (144/13/COL 10. april 2013).

<sup>15</sup> Decision No 057/19/COL.

"89. In that regard, it must be verified whether those activities, by their nature, their aim and the rules to which they are subject, are connected with the exercise of public powers or whether they have an economic character which justifies the application of the EEA competition rules (compare the judgment in *Aanbestedingskalender and Others v Commission*, C-687/17 P, EU:C:2019:932, paragraphs 15 and 16).

90. Insofar as a public entity carries on an economic activity which can be separated from the exercise of its public powers, that entity, in relation to that activity, acts as an undertaking. However, if that same economic activity cannot be separated from other activities connected with the exercise of public powers, the activities exercised by that entity as a whole remain activities connected with the exercise of those public powers [... ]."

Videre viser følgende uttalelse at det offentliges aktiviteter for å tilfredsstille befolkningens behov under et solidarisk og offentlig finansiert system er et viktig moment ved foretaksvurderingen:

"91. In the contested decision, ESA found that public financing, including, in particular, block grants from the state budget, account for more than 85 per cent of total health expenditure, and comprise financing from the central and local governments and the National Insurance Scheme. ESA further found that the Norwegian health system is founded upon the principle of solidarity, entailing that the individual patient's use of public healthcare services has only a negligible bearing on that patient's contribution to the system's financing, which is ensured through general tax revenue.

92. It is evident that the Health Network, Helsenorge.no, e-prescription and the SCR form part of a national eHealth solution provided by Norsk helsenett, a public corporation charged with the provision of nationwide eHealth solutions in Norway, and NDE as a developing part of the Norwegian healthcare system. These different activities are based on, and are intended to, further the objectives of the relevant Norwegian and EEA legislation referred to in the contested decision. In so doing, Norsk helsenett and NDE are exercising their powers in order to fulfil their duties towards the population of Norway in the field of public health."

Hva gjelder de relevante registrene, konkluderer domstolen med at aktiviteter knyttet til disse er ikke-økonomiske:

"93. [...] The collection of data by an entity from undertakings, on the basis of a statutory obligation on those undertakings to disclose the data and powers of enforcement related thereto, falls within the exercise of public powers. As a result, such activity does not constitute an economic activity (compare the judgment in *Compass-Datenbank*, cited above, paragraph 40)."

Til slutt konkluderer EFTA-domstolen med at de administrative støttetjenestene er ikke-økonomiske – primært som følge av at de utføres i nær tilknytning til ikke-økonomiske hovedaktiviteter:

"95. As regards the support services provided by Norsk helsenett in the areas of procurement, information and communication technologies, and archiving, the contested decision states that Norsk helsenett cannot and does not offer these services on the market. These services are provided by Norsk helsenett only within the Norwegian state healthcare system.

96. The Court observes that it is the activity consisting in offering goods and services on a given market that is the characteristic feature of an economic activity (compare the judgment in *Commission v Italy*, C-35/96, EU:C:1998:303, paragraph 36). However, where an organisation provides services not for the purpose of offering goods and services as part of an economic activity, but in order for them to be used



in the context of a different activity, such as for example one of a purely social nature, it does not act as an undertaking. The nature of the provision of services must be determined according to whether or not the subsequent use of the services provided amounts to an economic activity (compare the judgments in FENIN, T-319/99, EU:T:2003:50, paragraphs 36 and 37, and FENIN, C-205/03, EU:C:2006:453, paragraphs 25 and 26)."

Her merker vi oss at EFTA-domstolen synes å legge stor vekt på at Norsk helsenett kun tilbød tjenestene internt i helsesystemet og at det ikke var anledning til å tilby disse ut i markedet.

Vårt tilfelle kan videre ses på som en form for samarbeid mellom sentrale og regionale forvaltningsnivåer. Når det gjelder samarbeid om ivaretagelse av offentlige hensyn, er følgende uttalelse i ESAs sak om "Nasjonal digital læringsarena" relevant:

"The NDLA can be described as a cooperation between the participating county authorities that has been created to enable the county authorities to pool their resources. So rather than purchasing and developing digital materials on a county authority-by-county authority basis, the vast majority of the county authorities have decided to combine their resources in order to address their statutory obligation ([...] The county authorities are therefore, though this cooperation, "exercising their powers in order to fulfil their duties towards their population".<sup>16</sup>

ESA konkluderte dermed med at det ikke var tale om statsstøtte i EØS-avtalen artikkel 61(1)s forstand.

Som gjennomgangen viser, har vi et relativt godt rettskildegrunnlag å ta utgangspunkt i ved vurderingen av om aktiviteter er økonomiske eller ei. Likevel er vurderingene utpreget faktumsensitive, i den forstand at nyanser i faktiske forutsetninger kan påvirke konklusjonen. Dermed må vurderingen av om en bestemt digitaliseringsløsning levert av staten til kommunene utgjør en økonomisk aktivitet, foretas konkret i hvert enkelt tilfelle. Det kan ikke gis en generell konklusjon med hensyn til om statens leveranser av digitaliseringsløsninger faller utenfor eller innenfor statsstøttereglenes anvendelsesområde.

Dersom myndighetene har et bevisst forhold til støttereglene, kan det gjøres grep med sikte på at finansieringen ikke rammes av støtteforbudet.

Dersom det skal inngås gjensidig bebyrdende kontrakter, hvoretter tjenestene skal leveres til kommuner og fylkeskommuner mot et alminnelig vederlag, skiller dette seg fra de (fleste) sakene hvor ESA har konkludert med at lignende tjenester og løsninger utgjør ikke-økonomiske aktiviteter. I tidligere saker har nærværet av brukerbetaling i form av vederlag vært mer nedtonet, samtidig som leveranse- og kontraktpreget gjerne ikke har vært fremtredende. Et potensielt grep for "å unngå" støttereglene, kan dermed være å nedtone vederlags- og kontraktpreget knyttet til leveransen.

Det faktum at private aktører i prinsippet kan levere lignende/tilsvarende tjenester, utgjør en usikkerhet ved at det kan hevdes at det er tale om tjenester som etter sin art er økonomiske. Dessuten har kommunene, i hvert fall i noen grad, frihet til å velge å ta løsningene i bruk. Samtidig kan kommunene vanskelig forhindres fra å kjøpe "digitaliseringstjenester" i markedet. Selv om det muligens i praksis ikke vil bli levert eller utviklet direkte konkurrerende tjenester, kan det likevel hevdes at tjenestene, i hvert fall indirekte, står i et mulig konkurranseforhold til enkelte tjenester som tilbys av private leverandører.

---

<sup>16</sup> ESAs pressemelding kan leses her: <https://www.eftasurv.int/newsroom/updates/state-aid-norwegian-support-provider-digital-learning-material-does-not-involve:nb>

Det har gjerne vært antatt at det offentlige står i større fare for å utøve økonomisk aktivitet dersom en selv "produserer" digitaliseringsløsninger i stedet for, "så langt det lar seg gjøre", å benytte markedet til å frembringe tjenestene. Dette gjelder enn mer dersom det er tale om digitaliseringsløsninger som, etter sin art, ikke er tett tilknyttet typiske offentlige oppgaver og som det er vanlig at private aktører leverer.

Selv om det i prinsippet må foretas konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle, vil statens leveranser av digitaliseringstjenester som er nært tilknyttet kommunenes kjerneoppgaver ha gode muligheter for å gå klar av statsstøttereglene. Slik vi ser det, bør det være relativt kurant å rigge seg slik at leveranser av digitaliseringstjenester knyttet til helse-, sosial- og barneverntjenester og typiske forvaltningsoppgaver (for eksempel "plan- og bygg"), faller utenfor støttereglenes anvendelsesområde.

Selv om rammene for denne rapporten ikke tillater et dybdykk i alle potensielt relevante detaljer knyttet til tjenesteleveransene/løsningene omtalt i Vedlegg 1, anser vi det som klart sannsynlig at alle, eller i hvert fall de fleste av dem, kan klassifiseres som ikke-økonomiske aktiviteter. Begrunnelsene for konklusjonen kan være sammensatt. For det første er de fleste av tjenestene tett knyttet til vårt solidariske og offentlig finansierte velferdssystem eller typiske myndighetsoppgaver. Videre er det i stor grad tale om samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer med sikte på ivaretagelse av offentlige oppgaver på vegne av borgerne.

Det er likevel langt fra utenkelig at staten eller det offentlige kan komme til å utføre økonomiske aktiviteter i forbindelse med leveranse av digitaliseringstjenester.

Dersom det offentlige selv utvikler løsninger som allerede finnes i markedet, øker sjansen for at det er tale om økonomiske aktiviteter. Dette gjelder enn mer dersom det er alminnelige løsninger som ikke er tett knyttet til myndighetsoppgaver og som typiske kommersielle selskaper også anvender. Dersom disse løsningene tilbys kommunene mot alminnelig vederlag under vanlige kontrakter, kan mye tilsi at det er snakk om økonomiske aktiviteter. På den annen side er rettstilstanden, i hvert fall i Norge, i noen grad uavklart. Det rettslige handlingsrommet bør derfor utredes nærmere.

Dersom det offentlige tilbyr de aktuelle tjenestene "ut i markedet" i konkurranse med andre, vil det klart nok være tale om økonomiske aktiviteter.

#### **3.5.2.4 Betydningen av at staten eventuelt leverer løsningene**

Det spiller i utgangspunktet ingen rolle hvem som leverer de forskjellige tjenestene. Spørsmålet er om aktivitetene, etter sin art, er økonomiske. I prinsippet gjør det derfor ingen statsstøtterettslig forskjell om tjenestene for eksempel leveres av kommunene selv, av et kommunalt eid aksjeselskap, staten eller et statsforetak. Vår hovedkonklusjon er derfor at statsstøttereglene ikke er førende for om digitaliseringstjenester realiseres av staten, kommuner, andre forvaltningsorganer eller offentlig eide selskaper.

Det må likevel tas noen forbehold. Det statsstøtterettslige foretaksbegrepet er i stadig utvikling, er sensitivt for ulike faktiske forutsetninger og en rekke typetilfeller har ikke fått sin løsning gjennom domstolpraksis eller praksis fra ESA eller EU-kommisjonen.

ESA har gjentatte ganger lagt vekt på in-house eller egenregisynspunkter som begrunnelse for at en aktivitet er ikke-økonomisk. Synspunktet har vært at tjenester en kommune (eller kommunens egne selskaper) "leverer til seg selv" ofte ikke vil utgjøre økonomisk virksomhet. En kommune kan ikke kjøpe tjenester fra staten i medhold av det anskaffelsesrettslige egenregiunntaket. Forutsetningen i denne rapporten er tvert imot slik at staten skal levere tjenester til andre rettssubjekter. Dermed vil ikke in-housesynspunktet være (særlig) relevant ved foretaksbegrepsvurderingen.

I tillegg til in-house-synspunkter, har det gjerne blitt lagt stor vekt på at den enheten som leverer tjenestene utfører disse som følge av egne plikter overfor borgerne. Synspunktet er at en kommune som for eksempel produserer tjenester knyttet til sine lovpålagte plikter innen barnevernområdet, ikke utfører økonomisk aktivitet. I tilfeller hvor staten skal levere digitaliseringsløsninger som kommunene skal anvende for ivaretagelse av kommunenes oppgaver, slår ikke dette hensynet like sterkt til. Spørsmålet er jo om staten utøver økonomisk aktivitet da den leverer digitaliseringsløsninger til kommunene. Da vil man ofte ikke kunne begrunne at den potensielle leverandøren (staten) forestår leveranser knyttet til dens egne plikter overfor borgerne. Pliktene påhviler jo et annet rettssubjekt.

Disse utfordringene skal likevel ikke overdrives. Slik vi ser det, vil samarbeidssynspunkter på tvers av forvaltningsnivåer langt på vei kunne begrunne at det ofte ikke vil være tale om økonomiske aktiviteter.

Det er likevel tale om nyanser og dimensjoner som, så langt vi kan se, ikke har kommet på spissen eller blitt belyst i tilstrekkelig grad. Slik vi ser det, bør problemstillingene utforskes og utredes nærmere.

### 3.5.2.5 Mulige unntakshjemler

Ofte notifiseres planer om offentlig finansiering av tjenester til ESA for å oppnå rettslig sikkerhet for at man ikke gir støtte som rammes av artikkel 61(1). Dersom ESA, i forbindelse med en eventuell notifikasjonsprosess, skulle konkludere med at det er tale om tiltak som rammes av støtteforbudet, kan det være aktuelt å påberope at støtten likevel kan godkjennes i samsvar med en unntakshjemmel.

## 3.5.3 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for etterlevelse av reglene om offentlige anskaffelser?

Kommunene er pliktsubjekter etter anskaffelsesreglene.<sup>17</sup> Dette innebærer at digitale tjenestekontrakter normalt skal konkurransenutsettes i tråd med prosedyrene i lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter (*anskaffelsesreglene*).<sup>18</sup>

Spørsmålet er om kommunene risikerer å bryte anskaffelsesreglene ved mottak av løsningene levert av staten. I det følgende skal vi belyse (i) hva som kan være konsekvenser av regelbrudd, og (ii) hvilke grep som kan gjøres for å unngå eller redusere faren for brudd med tilhørende konsekvenser. Det er tale om temaer det kan skrives svært mye om. Rammene og formålet med rapporten tilsier at vi i denne omgangen trekker opp hovedlinjene.

Brudd på anskaffelsesreglene kan medføre ileggelse av overtredelsesgebyr og at kontrakter blir satt til side. Man kan også tenke seg tilfeller hvor kommuner kan bli erstatningsansvarlig. Enkeltvis, og i kombinasjon, kan dette ha store konsekvenser for kommuner.

Anskaffelsesregelverket kommer kun til anvendelse i tilfeller hvor det inngås gjensidig bebyrdende kontrakter til en verdi lik eller over 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift.

Det er ikke tvilsomt at statens leveranser til kommuner kan stilles til rådighet på en måte som sikrer at det ikke inngås kontrakter i anskaffelsesrettslig forstand. Dersom kommunene simpelthen gis tilgang til digitale løsninger

---

<sup>17</sup> Se f.eks. ESA i Notion of State Aid punkt 19.

<sup>18</sup> Forskrift om offentlige anskaffelser (*anskaffelsesforskriften*) og Forskrift om innkjøpsregler i forsyningssektorene (*forsyningsforskriften*). Heretter viser vi for enkelthets skyld bare til *anskaffelsesforskriften* eller FOA.

uten noen form for motytelse (normalt vederlag), inngås det klart nok ikke en kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand.

Dersom kommunene på den andre siden betaler en form for gjenytelse, vil det gjerne være tale om en gjensidig bebyrdende kontrakt, men det kan også oppstå grenselandtilfeller. Vederlag alene medfører ikke nødvendigvis at det er tale om en kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand. Flere momenter kan påvirke den endelige konklusjonen, herunder karakteren av vederlaget, kravspesifikasjoner, misligholdsbeføyelser, tvisteløsningsmekanismer og eventuelle offentlige pålegg i relasjon til tjenesteleveransen. Hvorvidt en avtale om digitaliseringsleveranser mellom staten og kommunene skal anses som en kontrakt, må derfor vurderes konkret. *Kobo* er et eksempel på en tjeneste som trolig ikke leveres under en gjensidig bebyrdende kontrakt.

Det kan likevel ikke utelukkes at staten i dag leverer digitaliseringstjenester til kommunene under gjensidig bebyrdende kontrakter, uten at forholdet til anskaffelsesreglene har vært vurdert og uten at det foreligger unntakshjemler for direktetildeling i de konkrete tilfellene. Dette bør undersøkes nærmere, da kommunene eventuelt står i fare for å bryte reglene, med de konsekvensene dette kan ha.

Hvis det skal inngås gjensidig bebyrdende kontrakter, blir neste spørsmål om det finnes anvendelige unntak fra anskaffelsesreglene. De mest aktuelle unntakene er:

- enerettsunntaket – anskaffelsesforskriften § 2-3;
- unntaket for utvidet egenregi – anskaffelsesforskriften §§ 3-1 og 3-2; og
- unntaket om offentlig-offentlig samarbeid – anskaffelsesforskriften § 3-3.

*Enerettsunntaket* sikter her til en tydelig avgrenset eksklusiv rettighet tildelt en bestemt aktør for å levere bestemte tjenester. Unntaket krever at eneretten er tildelt ved lov, forskrift eller kunngjort forvaltningsvedtak. I tillegg må eneretten være i samsvar med reglene om fri bevegelse under EØS-avtalen. Slik vi ser det, er det ikke utenkelig at staten, i hvert fall for enkelte løsninger, kan tildele en statlig leverandør et "monopol" for levering av bestemte digitaliseringsløsninger avgrenset til kommuner/deler av offentlig sektor.

*Reglene om utvidet egenregi* regulerer tilfeller hvor ett rettssubjekt, gjennom eierskap eller andre beføyelser (avtaler, lovvedtak mv), er så tett knyttet sammen med et annet rettssubjekt at tilknytningen mellom dem har fellestrekk med intern arbeidsfordeling og egentlig egenregi. Tre vilkår må være oppfylt for at kommunene kan direktetildele kontrakter i tråd med egenregiunntaket:

- a. Oppdragsgiveren må utøve en kontroll over tjenesteleverandøren tilsvarende den kontrollen oppdragsgiveren utøver over sin egen virksomhet (kontrollkriteriet);
- b. Mer enn 80 prosent av tjenesteleverandørens virksomhet må utføres for oppdragsgiveren eller virksomheter som oppdragsgiveren kontrollerer (aktivitetsvilkåret); og
- c. Det må ikke være direkte private eierandeler i tjenesteleverandøren.

En oppdragsgiver, i dette tilfellet kommuner, kan oppfylle forannevnte vilkår enten *alene* eller *i fellesskap* med andre oppdragsgivere (eksempelvis andre kommuner), jf. anskaffelsesforskriften § 3-2.

Kommunene har naturligvis ikke kontroll over staten. Dermed kan ikke statlige leverandører levere digitaliseringsløsninger til kommunene i samsvar med egenregiunntaket. Spørsmålet er om det er mulig å gjennomføre organisatoriske og regulatoriske grep, som muliggjør at en statlig tjenesteleverandør kan levere tjenester til kommuner med hjemmel i egenregiunntaket.

Man kan tenke seg flere innretninger, organisatoriske grep og eiersammensetninger med sikte på å komme i egenregiposisjon, eksempelvis at det opprettes aksjeselskap eller annen organisasjonsmodell med kommuner og staten som sameiere. Hvorvidt man oppfyller kravet til felles kontroll, vil her bero på hvordan eierstyringen i et slikt selskap er satt sammen som en helhet. Dersom man skal basere seg på egenregiunntaket, bør kravene som stilles til en aktiv eierstyring undersøkes nærmere.

Et alternativ til eneretts- og egenregiunntakene er reglene om såkalt *offentlig-offentlig samarbeid*. Unntaket kan i prinsippet være aktuelt. Det må likevel være tale om en form for genuint samarbeid, hvor kommunene trolig må bidra med en innsatsfaktor utover bare å være "passiv mottaker" av digitale løsninger, mot å betale en form for vederlag/avgift. Det kan imidlertid tenkes at kommunenes innsatsfaktorer ikke behøver å være relatert til digitaliseringsløsningene per se, forutsatt at de aktuelle løsningene utgjør en del av et større samarbeid mellom stat og kommune for å oppnå et felles mål. Vi viser til at stat og kommuner har et ganske tett samarbeid når det kommer til utføring av offentlig oppgaver innenfor enkelte områder, for eksempel i helse- og omsorgssektoren. Det rettslige handlingsrommet for å mene at direktetildelinger av digitaliseringsløsninger til kommunene er enkeltavtaler som bidrar til å gjennomføre et større samarbeid, er imidlertid lite utforsket i praksis og juridisk litteratur. Etter vårt syn kan dette være forhold som bør utredes nærmere.

### 3.5.3.1 Generell analyse av konsekvensene

Konsekvensen ved brudd på anskaffelsesregelverket er de samme uavhengig av hvem som leverer tjenestene. Etter anskaffelsesdirektivet skal en kontrakt i utgangspunktet kunngjøres for konkurranse. Brudd på konkurranse- og kunngjøringsplikten kan medføre at det foreligger en ulovlig direkteanskaffelse, og kan igjen føre til ileggelse av overtredelsesgebyr og at kontrakter kjennes uten virkning, jf. lov om offentlige anskaffelser §§ 12 og 13. Dette kan ha store konsekvenser for kommuner som ulovlig mottar tjenester.

Brudd på anskaffelsesreglene kan bringes inn for Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA) eller norske domstoler. Til dette kommer at det ikke kan utelukkes at slike saker kan bli bragt inn for ESA med påstand om brudd på innkjøpsreglene. For det tilfelle at ESA konkluderer med at det foreligger brudd på reglene, kan det eksempelvis bli tale om traktatbruddsøksmål.

Det kan heller ikke utelukkes at det kan bli fremmet erstatningskrav mot kommuner for eventuelle brudd på anskaffelsesreglene.

### 3.5.3.2 Reglene gjelder kun ved gjensidig bebyrdende kontrakter med verdi lik eller over 100 000 kroner

Anskaffelsesreglene kommer til anvendelse når det offentlige inngår:

"vare-, tjeneste- eller bygge og anleggskontrakter, eller gjennomfører plan- og designkonkurranser, med en anslått verdi som er lik eller overstiger 100 000 kroner ekskl. mva."<sup>19</sup>

Det er liten tvil om at digitaliseringstjenester anses som en "tjeneste" etter anskaffelsesregelverket. Det eksisterer et marked for slike tjenester, og det er tale om løsninger som skal benyttes direkte av kommuner. Anskaffelsesreglene kommer derfor til anvendelse for det tilfellet kommunene inngår gjensidig bebyrdende kontrakter med staten.

---

<sup>19</sup> Anskaffelsesforskriften § 1-1.



Med "kontrakt" i anskaffelsesrettslig forstand, menes en gjensidig bebyrdende avtale som én eller flere oppdragsgivere inngår skriftlig med én eller flere leverandører, jf. anskaffelsesforskriften § 4-1 bokstav c. I en tjenesteavtale som er gjensidig bebyrdende, må både tjenesteleverandøren og den offentlige oppdragsgiveren ha forpliktelser etter avtalen. I tillegg må forpliktelsene ha en økonomisk verdi og være gjensidig avhengig av hverandre.<sup>20</sup>

Kontraktsbegrepet skal tolkes formålsorientert og ganske vidt.<sup>21</sup> Oppdragsgivers avtalemessige forpliktelse består normalt i å betale et vederlag mot å få tilgang til en bestemt tjeneste. En tjenesteavtale kan imidlertid være gjensidig bebyrdende selv om (også) andre enn oppdragsgiver betaler for tjenesten, og selv om det er andre enn oppdragsgiver som er direkte mottaker av tjenesten. EU-domstolen og KOFA har videre lagt til grunn at det kan være tale om en kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand selv om det er et verdimesig "misforhold" mellom ytelsene.<sup>22</sup> Ytelsene som erverves vil derfor ofte ha en grenseflate mot tilskudds- og støtteordninger. Det er realiteten som er avgjørende ved vurderingen av om det foreligger en kontrakt eller ikke.<sup>23</sup> Hvorvidt en avtale om digitaliseringsleveranser mellom staten og kommunene skal anses som en "kontrakt" må derfor vurderes konkret.

For det tilfellet at kommunene simpelt hen gis tilgang til de aktuelle løsningene uten noen form for motytelse (normalt vederlag), inngås det åpenbart ikke en kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand. Dermed er det ikke tvilsomt at det er mulig for staten å levere digitale tjenester til kommuner uten at forholdet rammes av anskaffelsesreglene.

Dersom kommunene betaler en form for gjenytelse, kan det oppstå grenselandtilfeller. Vederlag alene innebærer ikke nødvendigvis at det er tale om en kontrakt i anskaffelsesrettslig forstand. Like fullt vil den gjensidige avhengigheten mellom løsningene staten skal levere og kommunenes bidrag, stå sentralt i vurderingen. På overordnet nivå, er det ingenting som tilsier at man ikke kan innrette tilveiebringelsen av denne typen løsninger på en måte som sikrer at det ikke inngås kontrakter i anskaffelsesrettslig forstand.

For det første må finansieringen av løsningene vurderes, herunder i hvilken grad kommunenes vederlag er en nødvendig forutsetning for tjenesteleveransen. Gjensidig avhengighet mellom vederlag og leveransen vil tale for at det inngås kontrakter i anskaffelsesrettslig forstand. Motsatt, dersom vederlaget fastsettes av andre enn leverandøren selv, kan dette trekke i retning av at det ikke inngås en anskaffelse eller gjensidig bebyrdende kontakt.

Videre må kommunenes mulighet til å detaljpåvirke hvordan leveransen skal leveres inngå i vurderingen. Eksistensen og utformingen av eventuelle pålegg om bruk for kommunene og/eller leveranseplikt for en statlig leverandør, vil kunne tale for at det ikke inngås kontrakter, men at tjenesteleveransene snarere er en forlengelse av den interne organiseringen av det nasjonale sektoransvaret.<sup>24</sup> På samme måte vil utformingen av avtaledokumentene (eller andre lignende dokumenter) mellom leverandøren og kommunene være av

---

<sup>20</sup> Veileder til regler om offentlige anskaffelser s. 27. Veilederen kan leses på følgende lenke: <https://www.regjeringen.no/contentassets/df547bb0f73d43d9b90756002473f680/no/pdfs/veileder-offentlige-anskaffelser.pdf>.

<sup>21</sup> Direktiv 2014/24/EU premiss 4 (dansk versjon). Direktivet kan leses på følgende lenke: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>.

<sup>22</sup> KOFA-sak 2011/312 premiss 70.

<sup>23</sup> Direktiv 2014/24/EU premiss 3.

<sup>24</sup> Sak C-295/05, Tragsa/Asemfo.

betydning. Detaljerte plikter og rettigheter mellom partene, herunder kravspesifikasjoner, misligholdsbeføyelser og tvisteløsningsmekanismer, vil være momenter som taler for at det foreligger en kontrakt.<sup>25</sup>

Flere ulike tiltak og kombinasjoner av grep kan med andre ord være aktuelle for å sikre at det ikke inngås gjensidig bebyrdende kontrakter omfattet av anskaffelsesreglene.

Det kan ikke utelukkes at staten i dag leverer digitaliseringstjenester til kommunene under gjensidig bebyrdende kontrakter, uten at forholdet til anskaffelsesreglene har vært vurdert og uten at det foreligger unntakshjemler for direktetildeling i de konkrete tilfellene. Dette bør undersøkes nærmere, da kommunene eventuelt står i fare for å bryte reglene, med de konsekvensene dette kan ha.

Hva gjelder tjenesteleveransene/løsningene omtalt i Vedlegg 1, må det vurderes konkret hvorvidt staten leverer tjenestene under gjensidige bebyrdende kontrakter. Dette vil både kunne være nokså enkelt, eller potensielt ganske komplisert. Tjenestene *Kobo* og *Kjernejournal*, som er beskrevet i Vedlegg 1 og i avsnitt 3.2. er illustrerende.

*Kobo* er en digital løsning for å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger. Løsningen finansieres (foreløpig) over statsbudsjettet med en driftsramme på 30 millioner årlig. Slik vi forstår det, betaler ikke kommuner vederlag for bruk av tjenesten. Det kan derfor konkluderes med at det sannsynligvis ikke inngås "kontrakter" ved statens levering av denne tjenesten.

*Kjernejournal* er en digital journalløsning hvor helsepersonell raskt mottar tilgang til pasienters helsedata, men hvor kommunene betaler et fastsatt vederlag til staten for bruk. Vederlaget skal, slik vi forstår det, i stor grad dekke tjenestens driftsutgifter. Forholdet mellom statens leveranse av en digital journal og kommunenes betaling for drift av denne journalen, kan tale i retning av at det inngås "kontrakter" i anskaffelsesrettslig forstand. For å oppveie for dette, har lovgiver i forskrift gjennomført flere grep.<sup>26</sup> På denne bakgrunn har Helse- og omsorgsdepartementet, etter en helhetsvurdering, ment at leveranse av *kjernejournal* ikke omfattes av anskaffelsesrettens kontraktsbegrep. I departementets vurdering av tjenestene følger det at:<sup>27</sup>

"Dette skyldes blant annet at Norsk helsenett SF pålegges plikt til å tilgjengeliggjøre løsningene, at virksomhetene pålegges plikt til å gjøre de tilgjengelige for sine ansatte og at betalingen som pålegges virksomhetene vil reguleres i lov og forskrift og fastsettes av departementet. Vesentlige elementer som er gjenstand for virksomhetenes plikter og pris vil følge direkte av lov og forskrift. Med en slik regulering begrenses valgfriheten sterkt. Ettersom den anbefalte finansieringsmodellen er basert på kostnadsfordeling etter fordelingsnøkler og ikke direkte knyttet til faktisk bruk av løsningene, vil det heller ikke være en direkte kobling mellom verdien av tjenesteytelsen og størrelsen på motytelsen."

Kombinasjonen av forskriftsfesting av vederlaget staten mottar fra kommunene i fellesskap, kostnadsfordeling etter fordelingsnøkkel innad mellom kommunene og plikt om bruk/levering av tjenesten, viser at flere faktorer innvirker på den endelige konklusjonen. Slik vi ser det, kan det argumenteres godt for departementets

---

<sup>25</sup> COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, *Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, SWD (2013) 53 final/2, pkt. 218.

<sup>26</sup> Ref. forskrift.

<sup>27</sup> Prop. 3 L, *Endringer i pasientjournalloven*, side 39. Dokumentet kan leses på følgende lenke:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/782dbb80e80e402fba00609d62fe9fe/no/pdfs/prp202120220003000dddpdfs.pdf>.

vurderinger gjengitt over. Likevel fremstår det som klart at statens levering av kjernejournal til kommunene er anskaffelsesrettslig mer komplisert enn hva som er tilfelle for Kobo.

Slik vi ser det, bør det gjøres ytterligere vurderinger av om, og eventuelt i hvilken grad, staten leverer digitaliseringsløsninger under gjensidige bebyrdende kontrakter, uten at forholdet til anskaffelsesreglene er tilstrekkelig hensyntatt.

Til slutt nevner vi at tjenestekontrakter til en verdi under 100 000 kroner eksklusive merverdiavgift faller utenfor anskaffelsesreglenes virkeområde. Det er ikke utenkelig at enkelte av kommunenes kjøp av digitaliseringstjenester kan være anskaffelsesrettslig uproblematisk av denne grunn. Dette gjelder ikke minst for tjenester hvor vederlaget beregnes ut fra antall innbyggere. Her peker vi på *Digisos* og *DigiHelse* som relevante eksempler på tjenester som i dag har en ulik fordelingsstruktur mellom små og store kommuner.

### 3.5.3.3 Forutsatt gjensidig bebyrdende kontrakter – kan unntak fra anskaffelsesreglene begrunne direktetildeling av kontrakter?

Som nevnt over i punkt tidligere, er vårt inntrykk at det offentlige i stadig større grad ønsker at det skal betales for ytelser som utveksles i den offentlige sfæren. Forutsatt at staten skal levere tjenester til kommunene under gjensidig bebyrdende kontrakter, kommer anskaffelsesreglene i utgangspunktet til anvendelse. Da blir spørsmålet om det finnes anvendelige unntak fra anskaffelsesreglene, slik at kommunene likevel kan kjøpe tjenestene fra staten uten konkurranse.

Nedenstående fremstilling av unntakshjemler er ikke uttømmende. Andre potensielle unntak kan undersøkes. Slik vi ser det, fremstår de mest aktuelle unntakshjemplene å være:

- enerettsunntaket – anskaffelsesforskriften § 2-3;
- unntaket om utvidet egenregi – anskaffelsesforskriften §§ 3-1 og 3-2; og
- unntaket om offentlig-offentlig samarbeid – anskaffelsesforskriften § 3-3.

Det såkalte **eneleverandørunntaket** i anskaffelsesforskriften § 13-4 (2) er i utgangspunktet vanskelig anvendelig. Unntaket krever at "konkurranse er umulig av tekniske årsaker". Normalt vil det være flere aktører som kan tilby eller utvikle de aktuelle digitale løsningene.

**Enerettsunntaket** følger av anskaffelsesforskriften § 2-3, hvor det heter at:

"Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for tjenestekontrakter som oppdragsgiveren inngår med en annen oppdragsgiver som har en enerett til å utføre tjenesten. Dette gjelder bare når eneretten er tildelt ved lov, forskrift eller kunngjort forvaltningsvedtak som er forenlig med EØS-avtalen."

Begrepet *enerett* sikter her til en tydelig avgrenset eksklusiv rettighet tildelt en bestemt aktør for å levere bestemte tjenester.<sup>28</sup> Unntaket krever at eneretten er tildelt ved lov, forskrift eller kunngjort forvaltningsvedtak. I tillegg må eneretten være i samsvar med reglene om fri bevegelse under EØS-avtalen. Herunder må den tildelte eneretten være i overensstemmelse med EØS-avtalens regler om fri bevegelse, herunder artikkel 31 og 36.

---

<sup>28</sup> Se til sammenligning den engelskspråklige versjonen av direktiv 2014/24/EU premiss 35. Se også Marianne Dragsten, *Anskaffelsesforskriften. Lovkommentar, § 2-3. Unntak for tjenestekontrakter som inngås på grunnlag av en enerett, Juridika*.

Det fremstår som klart at en enerett for staten til å levere de aktuelle løsningene til kommunene, vil kunne utgjøre en restriksjon etter EØS-avtalen art. 31 og 36. Dette fordi en enerett korresponderer med et forbud for andre som utøver tilsvarende virksomhet. Hvorvidt en slik restriksjon kan godtas, må avgjøres i henhold til en proporsjonalitetsvurdering, hvor inngrepet i det frie markedet vurderes opp mot om, og i hvilken grad, et legitimt allment hensyn ivaretas gjennom restriksjonen.

Det er ikke utenkelig at staten, i hvert fall for enkelte løsninger, kan "regulere seg inn" i en mulighet for at kommunene kan direktetildede kontrakter til en statlig leverandør av digitaliseringsløsninger. Konsekvensen vil imidlertid være en avstenging av andre aktører. Hensynet til det kommunale selvstyret, og muligens forholdet til Grunnloven § 49 (2), bør i tilfelle vurderes nærmere.

**Reglene om utvidet egenregi** er et unntak fra utgangspunktet om plikt til kunngjøring og konkurranse. Unntaket bygger på hensynet om at anskaffelsesregelverket ikke, eller i så liten grad som mulig, skal påvirke hvordan det offentlige organiserer sin virksomhet. Unntaket er en forlengelse av læren om *egentlig egenregi*, som gjelder tilfeller hvor oppdragsgiver og leverandør er en del av samme rettssubjekt. Enkelt forklart, kan offentlige organer kjøpe ytelser fra seg selv uten å måtte gå veien om anskaffelsesregelverket.

Reglene om utvidet egenregi regulerer tilfeller hvor ett rettssubjekt, gjennom eierskap eller andre beføyelser (avtaler, lovvedtak mv), er så tett knyttet sammen med et annet rettssubjekt at tilknytningen mellom dem har fellestrekk med intern arbeidsfordeling og egentlig egenregi. EU-domstolen, og senere lovgiver, har veket tilbake fra å la anskaffelsesreglene komme til anvendelse i slike tilfeller. Dette fordi det ville ha vært et inngrep i medlemsstatenes rett til selv å bestemme den mest hensiktsmessige organiseringen av offentlig sektor.<sup>29</sup>

Vilkårene for utvidet egenregi følger av anskaffelsesforskriften § 3-1. Tre vilkår må være oppfylt for at kontrakter kan inngås i tråd med egenregiunntaket:

- Oppdragsgiveren må utøve en kontroll over tjenesteleverandøren tilsvarende den kontrollen oppdragsgiveren utøver over sin egen virksomhet (kontrollkriteriet);
- Mer enn 80 prosent av tjenesteleverandørens virksomhet må utføres for oppdragsgiveren eller virksomheter som oppdragsgiveren kontrollerer (aktivitetsvilkåret); og
- Det må ikke være direkte private eierandeler i tjenesteleverandøren.

En oppdragsgiver, i dette tilfellet kommuner, kan oppfylle forannevnte vilkår enten *alene* eller *i felleskap* med andre oppdragsgivere (eksempelvis andre kommuner), jf. anskaffelsesforskriften § 3-2. Et eksempel på "felles kontroll" er tilfeller hvor flere kommuner sameier et kommunalt avfallsselskap som de tildeler kontrakter direkte. I slike tilfeller er det ikke nødvendig at hver enkelt eierkommune oppfyller vilkårene for utvidet egenregi alene, så lenge vilkårene om kontroll, aktivitet og fravær av private eierandeler samlet sett er oppfylt. I saker hvor flere oppdragsgivere mottar tjenester fra samme leverandør, eksempelvis staten, vil det som regel være kravet til "felles kontroll" som byr på de største vurderingsutfordringer.

Kommunene har naturligvis ikke kontroll over staten. Dermed kan ikke statlige leverandører levere digitaliseringsløsninger til kommunene i samsvar med egenregiunntaket. Spørsmålet blir om det kan gjennomføres organisatoriske og regulatoriske grep som gjør at en offentlig eid enhet likevel kan levere tjenestene til kommunene med hjemmel i egenregiunntaket.

---

<sup>29</sup> Se i denne retningen EU-direktiv 2014/24/EU, premiss 6.

Man kan tenke seg flere innretninger, organisatoriske grep og eiersammensetninger med sikte på å komme i egenregiposisjon, eksempelvis at det opprettes aksjeselskap eller annen organisasjonsmodell med kommunene og staten som eiere. Egenregireglene er faktumsensitive, i den forstand at konklusjonene kan variere med endringer i forutsetningene for vurderingene. Enkelte rettslig holdbare modeller vil muligens ikke være så praktiske i det virkelige liv, mens det kan være vanskelig å få politisk tilslutning til andre. Rammene for denne utredningen tillater ingen detaljvurdering eller operasjonalisering mht. hvordan man eventuelt kan innrette seg for å komme i egenregiposisjon. Her er det tilstrekkelig å konkludere med at man trolig kan legge til rette for direktetildelinger av kontrakter ved å foreta organisatoriske grep for å komme i egenregiposisjon.

Et alternativ til eneretts- og egenregiunntakene er reglene om såkalt **offentlig-offentlig samarbeid**, jf. anskaffelsesforskriften § 3-3:

"Anskaffelsesloven og forskriften gjelder ikke for kontrakter som inngås utelukkende mellom to eller flere oppdragsgivere, og som etablerer eller gjennomfører et samarbeid

- a) som har til formål å sikre at offentlige oppgaver blir utført for å oppnå et felles mål,
- b) som blir utført utelukkende av hensyn til offentlige interesser og
- c) der mindre enn 20 prosent av aktivitetene som samarbeidet omfatter, blir utført for andre enn oppdragsgiverne."

Dersom samtlige vilkår er oppfylt, vil samarbeidet falle utenfor anskaffelsesreglenes virkeområde. Det er mulig at direktetildeling av kontrakter kan hjemles i dette unntaket. Det må likevel være tale om en form for *genuint samarbeid* mellom stat og kommune, hvor kommunene trolig må bidra med en innsatsfaktor utover bare å være "passiv mottaker" av digitale løsninger mot å betale vederlag/avgift. Det kan imidlertid tenkes at kommunenes innsatsfaktorer ikke behøver å være relatert til digitaliseringsløsningene per se, forutsatt at de aktuelle løsningene utgjør en del av et *større samarbeid* mellom stat og kommune for å oppnå et felles mål. Vi viser til at kommuner og stat har et ganske tett samarbeid når det kommer til utføring av offentlig oppgaver på enkelte områder, for eksempel innenfor helse- og omsorgssektoren. Det rettslige handlingsrommet for å mene at direktetildelinger av digitaliseringsløsninger til kommuner er enkeltavtaler som bidrar til å gjennomføre et større samarbeid etter anskaffelsesforskriften § 3-3, er imidlertid lite utforsket i praksis og juridisk litteratur. Etter vårt syn kan dette være forhold som bør utredes nærmere.

### 3.5.4 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for personvernreglene?

Personopplysningsloven består av nasjonale regler og EUs personvernforordning (også kalt GDPR - General Data Protection Regulation). Forordningen er et sett regler som gjelder for alle EU/EØS-land og som stiller en rekke krav til personvern og informasjonssikkerhet. GDPR<sup>30</sup> gjelder som norsk lov. Sammen med særlovgivning om personvern på enkelte områder, utgjør dette personvernregelverket.

Personopplysningsloven handler om behandling – altså innsamling og bruk – av personopplysninger. Reglene gir virksomhetene en rekke plikter samtidig som den gir enkeltpersoner, ofte kalt registrerte, en rekke rettigheter. Loven gjelder stort sett for alle virksomheter, også for kommuner, fylkeskommuner og statlige organer.

---

<sup>30</sup> Forordning er en betegnelse på de lover (rettsakter) i EU som i sin helhet får bindende virkning i medlemsstatene, fra det tidspunktet de er bestemt. I EU er det ikke nødvendig med ytterligere gjennomføring i de enkelte medlemsland. For at en forordning skal være bindende i Norge (EØS-land) må den innføres gjennom lov eller forskrift.



Personopplysningsloven gjelder når virksomheter etablert i Norge helt eller delvis foretar såkalt automatisk (typisk elektronisk) behandling av personopplysninger. Videre gjelder loven når virksomhetene utfører ikke-automatisk behandling av personopplysninger, men personopplysningene skal inngå i et strukturert register.

GDPR stiller gjennomgående *funksjonelle krav* til behandlingen av personopplysninger. Det vil si at regelverket stiller krav til hvilket resultat den regulerte skal oppnå (eks. at den behandlingsansvarlige skal oppnå *egnet* sikkerhet), men ikke hvordan den regulerte skal nå det. Dette gir både den behandlingsansvarlig og databehandleren et handlingsrom til å bestemme hvordan virksomheten ønsker å oppfylle kravene.

#### 3.5.4.1 Generell analyse av konsekvensene

Vår kartlegging har ikke avdekket noe direkte forbud i personvernregelverket mot statlig involvering i, eller realisering av, digitale tjenester for kommunal sektor. Vi har heller ikke identifisert regulering det vil være umulig å etterleve.

For å avgjøre om statlig involvering gjør det mer eller mindre krevende å etterleve personvernreglene bør kommuner på et tidlig stadium ta stilling til følgende forhold:

1. Behandlingsansvar: Hvilket ansvar har partene for de enkelte behandlingsaktivitetene? Hvem regnes som behandlingsansvarlig og databehandler? Er det felles behandlingsansvar?
2. Hvordan inngå databehandleravtaler som oppfyller minimumskravene i GDPR?
3. Hvordan skal kommunen ivareta den registrertes rettigheter i en statlig løsning?
4. Lagringstid?
5. Hvordan skal personopplysningene sikres?
6. Hvilket lovlig grunnlag (behandlingsgrunnlag) har behandlingsansvarlig for behandlingsaktiviteten? Skal det bygge på samtykke eller noe annet.

Under vil vi se nærmere på om statlig involvering gjør det mer eller mindre krevende å etterleve de mest relevante delene av GDPR. Vi ser her nærmere på reguleringen av databehandlerrelasjoner og databehandleravtaler, personvernkonsekvensvurdering (DPIA), overføring av opplysninger ut av EØS og krav til personopplysningssikkerhet.

#### 3.5.4.2 Nærmere om databehandlerrelasjoner og -avtaler

GDPR definerer det rettslige ansvaret ved behandling av personopplysninger. Regelverket skiller mellom to pliktsubjekter, "behandlingsansvarlig"<sup>31</sup> og "databehandler"<sup>32</sup>. En fysisk eller juridisk person opptrer som "behandlingsansvarlig" dersom den både bestemmer 1) formålet med behandlingen og 2) hvilke midler som skal benyttes ("the why and the how").<sup>33</sup> En "databehandler" behandler personopplysninger "på vegne av en behandlingsansvarlig".<sup>34</sup> Behandling av personopplysninger utført av en databehandler skal være underlagt en databehandleravtale mellom den behandlingsansvarlige og databehandleren.<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> [GDPR artikkel 4 \(7\)](#).

<sup>32</sup> [GDPR artikkel 4 \(8\)](#).

<sup>33</sup> Se [https://edpb.europa.eu/sites/default/files/consultation/edpb\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_en.pdf](https://edpb.europa.eu/sites/default/files/consultation/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_en.pdf) side 3.

<sup>34</sup> [GDPR artikkel 4 \(8\)](#).

<sup>35</sup> [GDPR artikkel 28 \(3\)](#).

Det rettslige ansvaret etter GDPR vurderes ikke generelt for en virksomhet eller tjeneste, men konkret for hver enkelt behandlingsaktivitet den består av. Det innebærer blant annet at en fysisk eller juridisk person kan opptre både som databehandler og behandlingsansvarlig i forbindelse med den samme tjenesteleveransen.

Behandlingsansvaret er ikke gitt der staten realiserer digitale tjenester på vegne av kommuner. Partenes roller etter GDPR må avgjøres konkret ut fra en vurdering av hvilken virksomhet som bestemmer formålet og midlene med den konkrete behandlingsaktiviteten. Som ved andre tjenesteleveranser kan staten opptre som både databehandler og selvstendig behandlingsansvarlig. Alternativt kan kommuner og stat være felles behandlingsansvarlige der de i fellesskap bestemmer formålet og midlene med behandling av personopplysninger ifb. med realiseringen av en digital tjeneste eller infrastruktur.

Til illustrasjon opptre Norsk Helsenett som databehandler når statsforetaket leverer den digitale dialogtjenesten til fastleger, men som behandlingsansvarlig for helsedata i nasjonal Kjernejournal og for lokasjons- og metadata som genereres i Helsenettet.

Der direktorat, statsforetak mv. realiserer digitale innbyggertjenester vil staten som oftest opptre som databehandler for kommuner. Feide definerer for eksempel vertsorganisasjonen (kommuner) som behandlingsansvarlig og seg selv (tjenesteleverandøren) som databehandler. I slike tilfeller krever personvernforordningen at partene inngår en databehandleravtale som oppfyller minimumskravene i GDPR artikkel 28(3).

Inngåelse av databehandleravtaler mellom kommunene og statlig virksomhet kan være noe mer krevende enn der tjenestene realiseres av kommunene selv ved hjelp av en privat leverandør. Statlige aktører slik som Norsk helsenett leverer flere andre tilknyttede og liknende tjenester med mange aktører involvert. Databehandleravtalene skal dermed ivareta mange ulike interesser.

#### **3.5.4.3 Nærmere om kravene til personvernkonsekvensvurderinger**

Det følger av GDPR artikkel 35 at dersom det er sannsynlig at en type behandling, særlig ved bruk av ny teknologi og idet det tas hensyn til behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, vil medføre høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter, skal den behandlingsansvarlige før behandlingen foreta en vurdering av hvilke konsekvenser den planlagte behandlingen vil ha for personopplysningsvernet. En slik vurdering kalles en personvernkonsekvensvurdering eller Data Protection Impact Assessment (DPIA).

Slik vi ser det, stiller GDPR de samme kravene til gjennomføring av personvernkonsekvensvurdering når staten realiserer digitale tjenester for kommuner som når kommuner realiserer slike tjenester selv eller ved hjelp av en privat leverandør.

Det er erfaringsmessig både komplisert og ressurskrevende å gjennomføre personvernkonsekvensvurderinger som tilfredsstillir minimumskravene i regelverket. De krever dessuten store mengder informasjon, teknisk innsikt og god juridisk kompetanse. Vår vurdering er at det derfor trolig er lettere for kommuner å gjennomføre en DPIA som tilfredsstillir minimumskravene i GDPR der tjenesten realiseres gjennom statlig virksomhet enn gjennom anskaffelse fra private aktører. Det er i alle fall tilfellet for mindre kommuner. Det skyldes at mange statlige virksomheter har den nødvendige kompetansen og ressursene til å gjennomføre generiske personvernkonsekvensvurderinger kommuner kan gjenbruke, eventuelt etablere egnede maler og informasjonsmateriell. For eksempel publiserer FEIDE relevant informasjon om tjenesten, risikomomenter osv. Vertsorganisasjoner slik som kommuner kan gjenbruke i egne analyser.

#### 3.5.4.4 Nærmere om kravene til personopplysningssikkerheten (informasjonssikkerhet)

Ifølge GDPR artikkel 32 skal både behandlingsansvarlig og databehandler gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet med hensyn til risikoen ved behandlingen av personopplysninger. Slike tiltak kan for eksempel være pseudonymisering og kryptering av personopplysninger, evne til å sikre vedvarende konfidensialitet, integritet, tilgjengelighet og robusthet i behandlingssystemene og tjenestene, evne til å gjenopprette tilgjengeligheten og tilgangen til personopplysninger i rett tid dersom det oppstår en fysisk eller teknisk hendelse, prosess for regelmessig testing, analysering og vurdering av hvor effektive behandlingens tekniske og organisatoriske tiltak er.<sup>36</sup>

"Normen" som Norsk helsenett har bundet seg til er et omforent sett av krav til informasjonssikkerhet som helsesektoren har utarbeidet basert på lovverket.<sup>37</sup> Normen beskriver organisatoriske og tekniske tiltak som anses egnet for å oppnå tilfredsstillende informasjonssikkerhet og personvern i sektoren, men den dekker ikke alle relevante lovkrav.<sup>38</sup> Flere av aktørene som skal benytte seg av statlige tjenester vil allerede ha bundet seg til å følge normen. Normen er strengere enn GDPR på enkelte områder, og det er følgelig hensiktsmessig at kommunene som har bundet seg til normen kan ta i bruk statlige tjenester, som også etterlever eventuelle krav.

### 3.5.5 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for dokumentasjons- og arkivansvaret?

Offentlige organer skal arkivere alle dokumenter som blir til som ledd i organets virksomhet, hvis de har verdi som dokumentasjon eller er gjenstand for saksbehandlingen. Arkiveringsplikten følger av arkivloven og gjelder uavhengig av om dokumentene er utvekslet med eksterne eller er utarbeidet for intern bruk. Plikten til å arkivere er heller ikke begrenset til kun å gjelde de dokumentene som er saksdokumenter for organet, men dekker en større gruppe dokumenter. Arkivloven med forskrift pålegger også offentlige organer å ha arkiv som tilfredsstillende visse minimumskrav, herunder til format og hvilket land det skal oppbevares i.

#### 3.5.5.1 Generell analyse av konsekvensene

Vi vil vurdere hvordan kommunal sektors dokumentasjons- og arkivansvar blir påvirket av at staten leverer digitale tjenester til kommunal sektor. Den mest overordnede konsekvensen å vurdere for dokumentasjons- og arkivansvar blir dermed om etterlevelse av arkivloven påvirkes. Imidlertid er det interessant å nyansere analysen og vurdere delelementer som bidrar til god etterlevelse.

Andre relevante forhold vi vurderer i denne sammenheng er kjennskap til ansvaret for dokumentasjon og arkivering når en digital løsning leveres av staten, samt opplevelse av tilgjengelighet og eierskap i arkivet når for eksempel brukerdialogen flyttes. I tillegg til hvilke konsekvenser det eventuelt er for selve arkiveringsløsningen (det tekniske). Innsynstjeneste er også avgjørende i dette tilfellet og i hvor stor grad innsyn er lett tilgjengelig. Andre forhold som må vurderes er om en eventuell overgang til andre arkiv vil være gi fordeler i form av for eksempel bedre lagringsløsning eller spart tid.

---

<sup>36</sup> [GDPR artikkel 32 \(1\) bokstav a til d.](#)

<sup>37</sup> <https://www.ehelse.no/normen>.

<sup>38</sup> <https://www.ehelse.no/normen/normen-for-informasjonssikkerhet-og-personvern-i-helse-og-omsorgssektoren#1.5%20Om%20Normens%20krav> og <https://www.ehelse.no/normen/normen-for-informasjonssikkerhet-og-personvern-i-helse-og-omsorgssektoren#1.4%20Normens%20forhold%20til%20lovverket>.

### 3.5.5.2 Nærmere om dokumentasjons- og arkivansvaret

Arkiveringsplikten til kommunene består uavhengig av hva den digitale løsningen innebærer. En konsekvens av at man tar i bruk en digital løsning levert av staten er at det kan forekomme endringer i hvordan dokumenter arkiveres og tilhørende arbeidsprosesser. Flere av de digitale løsningene handler om å bevege seg fra manuelle prosesser over til mer digitaliserte og automatiserte prosesser. Dette er en økende trend som også endrer rammene for hvordan arkiv opprettes og blir brukt videre, og medfører at arkivering må endres i takt med den digitale transformasjonen. I tillegg ser vi at det i større grad er behov for deling av data, herunder arkiv, på tvers av kommuner og ulike forvaltningsnivåer. Dette gjør arkivering enda mer komplekst. Videre opplever flere av intervjuobjektene at det er lettere å få til endring om staten er innblandet i arbeidet. Eksempelvis om det er noe man ønsker å endre med hensyn til regelverk eller liknende for arkivering er det lettere når staten er med å levere den digitale løsningen enn dersom man kun er kommunal sektor.

I mange tilfeller fører innføring av digitale løsninger fra staten til at informasjonen lagres både i fellesløsningen, og i et eget kommunalt arkiv. I tilfeller der digitale tjenester består av å innføre plattformer så vil informasjonen ofte lagres i en nasjonal plattform, for eksempel nasjonal Kjernejournal eller Prøveadministrasjonssystemet. For at kommunen skal overholde sin arkiveringsplikt må de ha tilgang til all informasjon, som saksbehandling eller liknende, både under og etter saksbehandlingen er avsluttet. Da må kommunen overføre informasjonen fra den statlige løsningen til kommunale løsninger, gjennom fagsystemer eller liknende, via dyre integrasjoner eller tidkrevende manuelle operasjoner. Dette kan være spesielt utfordrende dersom det ligger til hver enkelt kommune å finne beste måte å overholde arkiveringsplikten på. Prosjektets inntrykk og gjennom intervjuer kommer det frem at det er lite fokus på god informasjonsforvaltning hos kommunal sektor ved utvikling av løsninger som inkluderer noe form for arkiv, og det er i liten grad estimert hva denne delen vil koste for kommunal sektor som del av implementeringskostnadene for den digitale løsningen. Dette kan igjen medføre økte kostnader for kommunene og lavere gevinster med tanke på gjenbruk av informasjon.

Det er samtidig flere fordeler ved å innføre nye digitale løsninger. I mange tilfeller betyr innføring av ny digital løsning at man går fra å ha brukerkontakt i form av e-post, brev eller telefonsamtaler til mer digital kontakt i form av en digital portal eller digital søknad. Dette kan i flere tilfeller kreve at kommunen må gå over til mer digital arkivering og innføring av innsynsløsning som blant annet gir søkeren mulighet til å sjekke status i saken sin, lese brev og vedtak. Overgangen vil ofte bety at man øker effektivitet og kvalitet i informasjonsproduksjon- og lagring, noe som resulterer i at man får frigjort tid. En utbredt konsekvens er for eksempel at kommunen bruker mindre tid på skanning, registrering og kontroll og slipper for eksempel å tolke håndskrift. For eksempel ved bruk av Digisos må kommunen ha et digitalt arkiv og arbeidsprosessene knyttet til arkivering må endres. Initiativet gir også mulighet til å innføre innsynsløsning, noe som betyr at kommunene må konfigurere seg i Fiks-plattformen. I kommunen vil innføring av denne løsningen kreve teknisk tilrettelegging, og justering av arbeidsprosesser. Deltakelse i noen digitale løsninger levert av staten kan dermed gjøre at kommunene blir «presset» til å bli mer digitale som kan gi positive virkninger på både kort og lang sikt. Flere vi har intervjuet nevner at dette er en positiv konsekvens ved at staten leverer digitale løsninger og etterlyser enda bedre nasjonale løsninger innenfor digitale arkiv.

Når brukerdialogen flyttes over til digitale plattformer vil det i de fleste tilfeller bety færre henvendelser direkte til kommunen. Dette kan medføre at ansatte i kommunen opplever at de sitter lengre unna brukerne og opplevd eierskap til arkiv kan i noen tilfeller reduseres. Dette kan i flere tilfeller gjøre at man kan bli usikker på hvem som bærer arkiveringsplikten og det kan være usikkert om dokumentasjonen blir overført til de kommunale løsningene. Videre nevnes det i intervjuene at dette er spesielt utfordrende når det for eksempel er delt behandlingsansvar mellom og på tvers av forvaltningsnivåer. Det er viktig at staten utarbeider en tydelig

veiledning på hva som forventes av kommunal sektor med tanke på dokumentasjon og arkiv når de innfører løsningen.

Prosjektets inntrykk er at det er liten grad av helhetstenking på tvers av offentlig forvaltning når det kommer til informasjonsforvaltning. Med flere digitale løsninger som bygger på ulike arkiverings- og informasjonssystemer kan det fort bli uoversiktlig og komplisert for særlig mindre kommunene. De oppfatter at det er krevende å opprettholde god datakvalitet, og ivareta konfidensialitet og tilgjengelighet.

### 3.5.6 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for data og datadeling?

Digitale tjenester både inneholder, formidler og genererer data. Gjenbruk av informasjon i tjenestene bidrar til raskere og enklere saksgang både for brukerne og for de offentlige virksomhetene. Videre er tilgang til data nødvendig for å utarbeide analyser og statistikk, en forutsetning for videreutvikling av tjenester og en grunnleggende innsatsfaktor dersom kommuner skal ta i bruk ny teknologi som maskinlæring, kunstig intelligens mv.

For å kunne utnytte data må kommuner i likhet med andre aktører ha et rettslig grunnlag for å bruke og dele dem (bruksrett/eiendomsrett/disposisjonsrett). Dette forutsetter at de enten har 1) generert dataene selv, 2) betinget seg eiendomsrett til dataene tredjepart har generert (eks. gjennom avtaler med tredjepart), 3) fått lisens fra tredjepart til å utnytte dem ("lisensiering inn"), eller 4) et offentligrettslig grunnlag for å bruke dem, dele dem mv.

Det finnes ingen generelle, regulatoriske krav til utnyttelse av data i offentlig virksomhet. Ulike lover og regler stiller likevel krav som påvirker handlingsrommet. Data som direkte eller indirekte kan identifisere en fysisk person regnes som "personopplysninger". Som det fremgår ovenfor, kan de bare utnyttes i tråd med personopplysningsloven og personvernforordningen. Både forvaltningsloven, sikkerhetsloven og andre regelverk stiller krav om taushetsplikt eller konfidensialitet. Formålet er å beskytte informasjonen som er sensitiv, sikkerhetskritisk eller av andre grunner beskyttelsesverdig.

Det er et uttalt, politisk mål at offentlige virksomheter ikke skal spørre brukerne (borgerne) på nytt om forhold de allerede har opplyst om. Dette omtales gjerne som "kun én gang", og er et langsiktig mål og en av hovedprioriteringene i IKT-politikken. Finnes data hos en annen virksomhet, skal data hentes derfra, forutsatt at det foreligger rettslig grunnlag.

Regjeringen vedtok 5. januar 2021 digitaliseringsrundskrivet.<sup>39</sup> Dette er en forvaltningsrettslig, bindende instruks som både departement og annen statlig virksomhet er pålagt å følge. Den inneholder pålegg og anbefalinger om digitalisering i den offentlige sektor i form av krav, anbefalinger og veiledning.

Punkt 1.2 i digitaliseringsrundskrivet stiller krav om at statlig virksomhet har tilstrekkelig oversikt over hvilke data den håndterer og aktivt dele dem med andre. Dette skal skje i tråd med tråd med viderebruksbestemmelsene i offentleglova og KDDs retningslinjer ved tilgjengeliggjøring av offentlige data.

Videre fremgår det av punkt 2.2. at staten har et selvstendig ansvar for å utvikle helhetlige digitale løsninger som også ivaretar den kommunale sektorens egenart. KS skal involveres tidlig i tjenesteutviklingen, blant annet for å avklare om løsningen er egnet for samhandling mellom forvaltningsnivåer.

---

<sup>39</sup> Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/digitaliseringsrundskrivet/id2826781/>.



### 3.5.6.1 Generell analyse av konsekvensene for data og datadeling

Vår vurdering er at det per i dag ikke finnes lover eller regler som forbyr eller hindrer deling og utnyttelse av data der staten leverer digitale tjenester til kommuner. Digitaliseringsrundskrivnet og andre politiske målsettinger tilsier tvert om at statlig virksomhet aktivt skal legge til rette for dette, særlig ved samhandling med kommunesektoren.

Ved datadeling opplever flere av de vi har intervjuet at det er mer potensiale i gjenbruk av data fordi virksomheten er del av et større økosystem når det er staten som leverer. Derimot er det lettere å få til datadeling innad i kommunen om det er en digital løsning levert av kommunal sektor. Det oppleves også som at det i større grad kan lages koblinger til nasjonale register som folkeregisteret eller kontaktregisteret. Eksempelvis henter man via Digisos opplysninger fra nasjonale registre rett inn i søknadsskjema. Dette er noe som er vanskelig og mer tidkrevende for en kommune å få til selv.

Flere større kommuner opplever samtidig at det er mer krevende å utnytte data på en hensiktsmessig måte der staten leverer digitale løsninger enn der hvor kommunal sektor realiserer tjenesten selv eller anskaffer den fra en privat leverandør. Vår vurdering er at det kan skyldes manglende bevissthet om hvilke data de digitale tjenester genererer, eiendoms- og disposisjonsretten til disse dataene og de rettslige rammene for deling med, og viderebruk i, kommunal sektor kan likevel gjøre det krevende å utnytte dem på en hensiktsmessig måte. Under vil vi gå nærmere inn på enkelt av disse utfordringene.

#### **Utfordring 1: Manglende bevissthet om eiendomsrett og/eller disposisjonsrett til tilgjengelige data**

Eiendomsrett til data består i å kunne bestemme hvordan dataene skal benyttes.

Det rettslige utgangspunktet er at den som skaper dataene, også eier og disponerer over dem. Med mindre noe annet er fastsatt gjennom privatrettslig eller offentligrettslig regulering, vil med andre ord dataproduzenten normalt også ha eiendomsrett og bruksrett til dataene. Data kan kopieres og eksistere flere steder parallelt. I mangel av andre holdepunkter kan også besittelse gi rett til å disponere over data, eksempelvis ved at flere virksomheter har eiendomsrett til et datasett som befinner seg flere steder.

En felles utfordring i mange av casene er at det er den statlige etaten eller virksomheten som skaper eller produserer dataene uten at det på forhånd er avklart hvilke rettigheter kommunene har til å få og utnytte dem. Bevisstheten om hvilken gjenbruksverdi dataene kan ha i kommunal sektor kan også være lav.

Den første, felles hovedutfordringen er således manglende oversikt over datakildene samt hvem som har eiendomsrett og bruksrett til de aktuelle dataene. Der hvor staten ikke selv er dataproducent, men bruker en tredjepart til å realisere tjenesten (eks. Integratorer som TietoEvry), kan det også være behov for å avklare hvilke rettigheter det offentlige har til å disponere over dem.

#### **Utfordring 2: Manglende oversikt over de rettslige rammene for dataflyten**

En hensiktsmessig utnyttelse forutsetter at både stat og kommune har kontroll på det rettslige grunnlaget for dataflyten mellom dem. Med "det rettslige grunnlaget" menes det som ligger til grunn for den enkelte virksomhets eiendomsrett eller disposisjonsrett over dataen, uansett hvilket ledd den konkrete virksomheten er i verdikjeden. Partenes kontroll med og bevissthet om det rettslige grunnlaget for dataflyten er en forutsetning for å finne frem til den enkelte etats eventuelle disposisjonsrett og omfanget av denne. Det rettslige grunnlaget kan følge av 1) privatrettslige disposisjoner (avtale, lisens eller rett og slett besittelse av dataen fordi det blir skapt hos etaten) eller 2) offentligrettslig regulering, for eksempel der offentligrettslige pålegg ligger til grunn for dataflyten.

### 3.5.7 Hvilke konsekvenser har statlige leveranser for kommunenes "sørge-for-ansvaret" (tjenesteansvaret)?

Kommunen har et ansvar for å levere bestemte, offentlig organiserte tjenester til befolkningen. Kommunens oppgaver er i stor grad negativt definert, slik at ansvaret omfatter de tjenestene som ikke etter loven hører under stat eller fylkeskommune.<sup>40</sup> I tillegg er kommunen pålagt en rekke lovfestede plikter til å levere bestemte tjenester til innbyggerne. Mange av disse pliktene er i ulik særlovgivning formulert som et ansvar for "sørge for" å levere nærmere bestemte tjenester til innbyggerne. For eksempel skal hver kommune "sørge for" at personene som oppholder seg i kommunen "tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester", jf. helse og omsorgstjenesteloven (hol.) § 3-1 første ledd. Vi omtaler dette som "sørge-for-ansvaret".

I praksis pålegger denne lovgivningen kommunene et overordnet ansvar å sikre at befolkningen får sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering på kommunalt nivå i samsvar med den enkeltes behov. Reguleringen sier samtidig lite om *hvordan* kommunen skal sørge for å levere de aktuelle tjenestene. Kommunene har dermed stor frihet når det gjelder valg av metode/fremgangsmåte. Dersom "sørge-for-ansvaret" ikke etterleves vil kommunen kunne bli erstatningsansvarlig, f.eks. overfor innbyggere som ikke har fått det tjenestetilbudet de har krav på.

#### 3.5.7.1 Generelle analyse av konsekvensene

Etter gjennomgangen av relevant regelverk er vår vurdering at *kommunens ansvar overfor innbyggerne er det samme*, uavhengig av om staten eller en privat aktør er underleverandør av digitale tjenester for kommunen. Kommunens "sørge-for-ansvar" vil fortsatt være kommunens anliggende. Statlig involvering påvirker ikke kommunenes evne til å ivareta dette ansvaret i seg selv. Staten får heller ikke et direkte ansvar overfor borgerne for at de kommunale tjenestene ytes i tråd med lovgivningen utelukkende fordi den realiserer digitale tjenester.

Statlig involvering i digitale tjenesteleveranser *kan påvirke kommunenes evne* til å ivareta sitt "sørge-for-ansvar". Det er en relevant problemstilling dersom det er forhold ved den konkrete tjenesteleveransen som gjør det krevende eller umulig for kommuner å oppfylle de kravene psykisk helsevernloven, barnevernloven, plan- og bygningsloven mv. stiller til å "sørge for tjenesten. Det skyldes at "sørge-for-ansvaret" følger av en generell rettsregel på tvers av tjenesteområder, men av ulike særlover.

Vår vurdering er samtidig at risikoen for statlig involvering påvirker kommunale tjenesteleveranser i så stor grad at kommunen ikke klarer å oppfylle de pålagte pliktene er lav. De særlovene vi har analysert pålegger kommunene en generell plikt til å tilby nærmere angitte tjenester. Samtidig gir regelverket kommunene betydelig frihet til å bestemme hvordan disse skal realiseres. Statlige leveranser kan redusere kommuners evne til å påvirke hvordan digitale tjenester utformes og designes, måten tjenesten leveres på (eks. IaaS i stedet for SaaS), tjenestens levetid, bruk av underleverandører mv. enn der digitale tjenester produseres internt eller kjøpes inn fra private aktører. Samtidig er dette ikke en særegen utfordring ved "sørge-for-ansvaret", men en forutsigbar risiko som kommunene kan og bør ta høyde når de bestemmer seg for hvordan de ønsker å realisere tjenesten. Den skiller seg her ikke materielt fra de utfordringene kommunene står overfor knyttet til etterlevelse av personvernreglene, data og datadeling, dokumentasjons- og arkivansvar mv. ved bruk av staten som leverandør.

Kommunens evne til å ivareta sørge-for-ansvaret ved statlig involvering kan kanskje komme på spissen i fremtiden dersom staten skulle stille krav om at kommuner benytter en gitt digital løsning eller tjeneste på et

---

<sup>40</sup> Se f.eks. helse og omsorgstjenesteloven § 3-1(4).

område som dekkes av særlovgivningen (eks. en helseplattform eller medisinsk nødmeldingstjeneste). Hvorvidt dette blir en utfordring eller ikke, kommer i så fall på hvordan pålegget blir gitt og om lovgiver tar høyde for sørge-for-ansvaret.

Økt samarbeid mellom kommune og stat er en ønsket utvikling. Under går vi nærmere inn på de ulike særlovene og analyserer hvilke konsekvenser statlig involvering kan få for kommunens "sørge-for-svar" på disse områdene.

### 3.5.7.2 Nærmere om reguleringen av for "sørge-for-ansvaret" i utvalgte særlover

#### *Helse- og omsorgstjenesteloven*

Den meste omfattende reguleringen av kommunenes sørge-for-ansvar finner vi helse- og omsorgstjenesteloven (hol.)<sup>41</sup>. Regelverket gjelder for "helse- og omsorgstjenester", som tilbys eller ytes i riket av "kommunen" eller "private som har avtale med kommunen", når ikke annet følger av loven, jf. § 1-2. Det følger av § 3-1 at kommunen skal "sørge for" at personer som oppholder seg i kommunen "tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester". Dette "sørge-for-ansvaret" gjelder både på individ- og virksomhetsnivå. Kommunen skal både sørge for at den enkelte mottar *nødvendige helse- og omsorgstjenester*,<sup>42</sup> og at virksomheten settes i stand til å yte nødvendige helse- og omsorgstjenester i tråd med de kravene som følger av lov og forskrift.

Helse og omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd fastsetter at kommunens sørge-for-ansvar [første ledd](#) innebærer en "plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift". Bestemmelsen pålegger etter sin ordlyd kommuner å gjennomføre en rekke aktiviteter. Samtidig stiller den ingen konkrete krav til hvordan dette skjer, så lenge sluttproduktet (tjenesten) er i samsvar med lov og forskrift. Kommunen har med andre ord stor frihet når det gjelder organisering av tjenestene, herunder å benytte staten som leverandør.

Det følger direkte av hol. § 3-1 femte ledd at tjenestene som kommunen må "sørge for" kan ytes av kommunen selv, eller ved at "kommunen inngår avtale med andre offentlige eller private tjenesteytere". Bestemmelsen åpner altså for at kommunene kan samarbeide med "andre offentlige (...) tjenesteytere", herunder staten, for å etterleve sitt tjenesteansvar. I tillegg står det i hol. § 3-4 at kommunen skal samarbeide med staten, slik at helse og omsorgstjenesten i landet best mulig kan virke som en enhet. Bestemmelsen pålegger kommunen en plikt til samarbeid og samordning der det er nødvendig for å tilby en forsvarlig tjeneste.

---

<sup>41</sup> Lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) tilgjengelig på <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30>.

<sup>42</sup> Hvilke "nødvendige" helse- og omsorgstjenester som kommunen er ansvarlig for fremgår av § 3-2 og kapittel 3 for øvrig. Kommunen skal tilby seks hovedgrupper av tjenester, 1) helsefremmende og forebyggende tjenester, 2) svangerskaps- og barselomsorgstjenester, 3) hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, 4) utredning, diagnostisering og behandling, herunder fastlegeordning, 5) sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering og 6) andre helse- og omsorgstjenester (§ 3-2). I kapittel 3 for øvrig reguleres blant annet bestemte tjenester og organiseringsformer som opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, pårørendestøtte i form av informasjon, veiledning, avlastning og omsorgsstønad, brukerstyrt personlig assistanse, m.m. Beredskapsarbeid er særlig regulert i kapittel 5. Individuell plan og koordineringsplikter er regulert i kapittel 7.

Kommunens overordnede ansvar for å sørge for nødvendige og forsvarlige tjenester ligger likevel fast uavhengig av hvem kommunen samarbeider med og omfanget av samarbeidet. Det er uttalt i lovens forarbeider at:

"Det er likevel slik at det er kommunen som har det overordnede ansvaret for å sørge for et nødvendig og forsvarlig tilbud, enten kommunen yter tjenesten selv eller om tjenestene ytes av andre".<sup>43</sup>

Det følger også av forarbeidene at kommunens frihet til å inngå avtaler med *private* tjenesteytere også "ledsages av et ansvar for å følge opp og kontrollere om tjenestene leveres i tråd med avtalen."<sup>44</sup> Ettersom kommunen vil ha det overordnede ansvaret uavhengig av om det samarbeides med private eller offentlige tjenesteytere, er vår vurdering at kommunen også må ha et etterlevels- og oppfølgingsansvar når det samarbeides med staten. Det kan tenkes løsninger hvor kommune og stat inngår interne avtaler om fordeling av ansvar og ytelse av tjenester, men kommunen vil uansett ha det overordnede ansvaret overfor borgerne, og bør derfor følge opp at ansvaret etterleves.

For eksempel skal kommunen og "virksomhet som har avtale med kommunen om å yte helse- og omsorgstjenester", "sørge for" at journal- og informasjonssystemene i virksomheten er "forsvarlige", jf. hol. § 5-10. De skal ta hensyn til behovet for effektiv elektronisk samhandling ved anskaffelse og videreutvikling av sine journal- og informasjonssystemer.

Kommunen pålegges en plikt til å sørge for forsvarlige journal- og informasjonssystemer. Systemene skal ivareta både personvernlovgivningen og krav til forsvarlig virksomhet. Sistnevnte innebærer blant annet at personellet må settes i stand til å yte nødvendige og forsvarlige tjenester.<sup>45</sup> For det tilfellet at staten har utviklet informasjonssystemer som brukes til å levere kommunale tjenester, må kommunen forsikre at systemet er bygget opp slik at det er mulig å etterleve "sørge-for-ansvaret".<sup>46</sup> Det kan tenkes interne avtaler mellom kommunen og staten, eller andre leverandører, som tillegger "opplæringsansvaret" hos leverandøren. Kommunen vil likevel ha et overordnet ansvar overfor innbyggerne.

### *Kommuneloven*

Kommuneloven regulerer kommuners og fylkeskommuners virksomhet.<sup>47</sup> Formålet med loven er å fremme det kommunale og fylkeskommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det. Dette formålet kommer blant annet til uttrykk i § 2-2. Her står det:

"Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne."

Det å benytte digitale tjenester utviklet av staten for å etterleve "sørge-for-ansvaret" kan til en viss grad begrense det kommunale selvstyret. Kommunen kan i større grad bli prisgitt statens beslutninger om utforming av den digitale tjenesten, informasjonssikkerhet, kvalitetsnivå osv. enn dersom tjenestene kjøpes fra private aktører. Det kan samtidig argumenteres for at dette "er nødvendig for å ivareta nasjonale mål".<sup>48</sup> Ellers følger det av lovens forarbeider at bestemmelsen gir uttrykk for prinsipper om hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin

---

<sup>43</sup> [Prop. 91 L \(2010-2011\) side 487.](#)

<sup>44</sup> [Prop. 91 L \(2010-2011\) side 164.](#)

<sup>45</sup> [Rettsdata note 82 til hol. § 5-10.](#)

<sup>46</sup> [Prop. 91 L \(2010-2011\).](#)

<sup>47</sup> [Se kommuneloven § 1-2.](#)

<sup>48</sup> [Se kommuneloven § 2-2.](#)

myndighet, men at prinsippene ikke utgjør noen rettslig skranke. Det vil ikke få noen rettslige konsekvenser om prinsippene ikke følges.<sup>49</sup>

#### *Psykisk helsevernloven*

Formålet med psykisk helsevernloven er å sikre at "etablering og gjennomføring av psykisk helsevern" skjer på en "forsvarlig måte og i samsvar med menneskerettighetene og grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper". Det er et formål med reglene "å forebygge og begrense bruk av tvang", jf. § 1-1.

Det følger av § 1-3 at med "offentlig myndighet" menes "kommunelegen eller dennes stedfortreder, den kommunale helse- og omsorgstjenesten, sosialtjenesten, politiet eller kriminalomsorgen". Det er altså kommunen som i første rekke har ansvar for at reglene i psykisk helsevernloven overholdes. Kommunens "sørge for-ansvar" er særlig fremtredende i kapitlene 3-6.

Det er ikke noe i lov eller forarbeider som tilsier at kommunens ansvar etter psykisk helsevernloven påvirkes at staten leverer digitale tjenester. Kommunen vil uavhengig av dette ha ansvar for å etterleve sine plikter.

#### *Barnevernloven*

Etter barnevernloven (bvl.) § 2-1 er kommunen "ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ". Kommunens ansvar er altså negativt definert, slik at kommunen har ansvar for alt som ikke er tillagt statlig organer. Kommuneloven gjelder for kommunens ansvarsområde innenfor barnevernet.<sup>50</sup>

Kommunens sentrale oppgaver overfor innbyggerne under 18 år, står i lovens kapittel 3. Det følger direkte av § 3-2 annet ledd at barneverntjenesten skal samarbeide med andre forvaltningsnivåer (slik som staten) når dette kan bidra til å løse oppgaver som er pålagt etter loven. Det er ellers ikke noe i lov eller forarbeider som tilsier at kommunens ansvar etter barnevernloven påvirkes ved at staten leverer digitale tjenester. Kommunen vil uavhengig av dette ha ansvar for å etterleve sine plikter.

#### *Plan- og bygningsloven*

Kommunen har en plikt til å utarbeide en kommuneplan. Dette reguleres av plan- og bygningsloven (pbl.) kapittel 11. Det følger av § 11-1 at kommunen skal ha en "samlet kommuneplan" som omfatter "samfunnsdel med handlingsdel og arealdel". Kommuneplanen skal ivareta både "kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen".

Eventuelle digitale verktøy utviklet av staten som underleverandør, må utformes slik at kommuneplanen kan utformes og ivaretas etter de regler som følger av loven. Det er ikke noe i lov eller forarbeider som tilsier at kommunens ansvar etter plan- og bygningsloven påvirkes av at staten leverer digitale tjenester. Kommunen vil uavhengig av dette ha ansvar for å etterleve sine plikter.

#### *Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator*

Kommunen skal "sørge for" at alle som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendig utredning og oppfølging ved behov for sosial, psykososial eller medisinsk habilitering og rehabilitering.<sup>51</sup> Kommunen skal blant annet ha

---

<sup>49</sup> [Prop. 46 L \(2017-2018\) Lov om kommuner og fylkeskommuner \(kommuneloven\).](#)

<sup>50</sup> Rt. 2008 side 849.

<sup>51</sup> Se forskrift om habilitering og rehabilitering § 5, jf. §§ 1 og 3.

generell oversikt over behov for habilitering og rehabilitering i kommunen, slik at tilbudet er i samsvar med befolkningens behov.<sup>52</sup>

Det er et av forskriftens formål at samhandlingen skal styrkes på tvers av forvaltningsnivåene. Det foreligger ikke noe forbud mot statlig involvering. En eventuell digital løsning levert av staten må imidlertid være utformet slik at kommunens plikter kan etterleves. Kommunens ansvar vil være det samme uavhengig av om staten leverer digitale tjenester.

## 3.6 Oppsummering og vurdering av konsekvensene

### 3.6.1 Generelle betraktninger

Basert på teoretiske vurderinger, intervjuer med representanter fra kommunal sektor og øvrige dokumentstudier, kan vi slå fast at konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor ikke er enkelt å fastslå som en fast størrelse, men derimot noe som varierer langs en rekke variabler og momenter. Dette gjelder for samtlige konsekvensdimensjoner, hvor konsekvensene vil være avhengig av den konkrete løsningens karakteristikk og bruksområder, hvilken kommune eller kommuner som skal ta i bruk løsningen, og hvordan samarbeid rundt løsningens utvikling, drift og bruk er lagt opp. Dette fanges opp i drøftingen av de ulike konsekvenser og diverse case i kapittel 3.1 til 3.6. I dialog med intervjuerespondenter oppleves alle de nevnte konsekvensdimensjonene som relevante fra et kommunalt perspektiv. Imidlertid vil den enkelte dimensjon og tilknyttede betraktninger være mer eller mindre viktig avhengig av det konkrete tilfellet av en digital løsning.

For denne rapportens formål og omfang er det utfordrende å trekke konklusjoner som vil være gjeldende for alle tilfeller av digitale løsninger som leveres fra staten til kommunal sektor. Derfor har vi i dette kapitlet trukket frem relevante tilfeller og tilhørende konsekvenser langs de ulike konsekvenskategoriene. I møte med intervjuerespondenter og gjennom dokumentstudier ser vi at det er gjort lite dokumentasjon rundt konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor, og at det er manglende bevissthet rundt tematikken i ulike beslutningsfora i offentlig sektor. Dette taler for at det er nyttig å drøfte ulike konsekvenser, selv om de ikke er absolutte. Økt kunnskap og bevissthet rundt samspillet mellom stat og kommune i digitalisering av det offentlige Norge kan bidra til en forståelse av hva som er utfordrende og hva som fungerer godt i utforming av digitale løsninger.

Den prinsipielle analysen i rapporten har vært deskriptiv i så stor grad som mulig, ettersom det ikke har vært i oppdragets mandat å tillegge konsekvenser en normativ eller verdiladet vurdering. Imidlertid er det verdt å nevne at det i flere intervjuer hevdes at flere positive konsekvenser og færre negative konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger fremkommer hvis løsningen og leveransen utformes i samarbeid og dialog med kommunene. Disse konsekvensene er primært tilknyttet sannsynlighet for deltakelse i løsningen, opplevd verdi av løsningen og suksessfull implementering og drift av løsningen i kommunen. I driftsfasen trekkes det i intervjuene frem at det er viktig å kontinuerlig ha dialog med kommunene og videreutvikle løsningen med innbyggerne stadig i sentrum. I fravær av denne dialogen foreligger det risiko for at utvikler- og fagmiljøer tilknyttet en digital løsning sporer av og videreutvikler løsningen uten å hensynta bruker på riktig måte.

Vi ser at heterogenitet på tvers av kommuner spiller en stor rolle i hvordan konsekvenser og utfordringer ved utvikling av digitale løsninger i samarbeid med staten oppleves. Her spiller spesielt kommunestørrelse en viktig

---

<sup>52</sup><https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/rehabilitering-habilitering-individuell-plan-og-koordinator/habilitering-og-rehabilitering-i-kommunene/kommunens-ansvar-for-sosial-psykososial-og-medisinsk-habilitering-og-rehabilitering>.



rolle, hvor store kommuner med reell mulighet til å utvikle egne løsninger vil oppleve andre utfordringer enn mindre kommuner som er avhengig av en statlig leveranse av digitale løsninger (ev. anskaffet fra privat marked eller gjennom kommunesamarbeid). En av respondentene påpeker blant annet at kommuner med begrensede budsjetttrammer i utgangspunktet vil forholde seg til lovpliktig leveranse av løsninger til innbyggerne fremfor utvikling eller vurderinger rundt løsninger som treffer behov utover dette.

### 3.6.2 Økonomiske forhold

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.

### 3.6.3 Lokal handlefrihet

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.

### 3.6.4 Helhetlig innbyggertjenester

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.

### 3.6.5 Kompetanse

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.

### 3.6.6 Juridiske forhold

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: DYPDYKK



## 4 Dypdykk: Gevinster og kostnader av digitaliseringsprosjekter: estimering, fordeling og realisering

### 4.1 Introduksjon

I analysen av konsekvenser er det flere tema der det er interessant å gjøre en dypere analyse. I denne delen gjør vi et dypdykk for å videre utforske hvordan gevinster og kostnader påvirkes når staten har en rolle i utviklingen av digitale løsninger som skal benyttes i kommunal sektor, herunder spesielt i nasjonale digitaliseringsprosjekter (se analysen i avsnitt 2.1). Basert på intervjuene og analysene som ble gjennomført i første del av prosjektet ble det identifisert at flere kommuner opplever at kostnads- og gevinstberegningene som ligger til grunn for digitaliseringsstrategien ofte er feil og lite realistisk, og at det oppleves som uforutsigbart hva kostnadene for løsningen egentlig blir for den enkelte kommune. Opplevelsen av uforutsigbarhet og feil varierer på tvers av kommuner og på tvers av prosjekter. Tematikken engasjerer svært mye blant dem vi intervjuer og vi er også kjent med engasjementet fra andre prosjekter, det er tydelig at det er utfordringer i gevinstarbeidet slik det gjøres i dag.

I dypdykket har vi derfor undersøkt videre to relevante aspekter innenfor gevinster og kostnader av digitaliseringsprosjekter i kommunene:

1. Undersøke nærmere **hvorfor kostnads- og gevinstestimeringen oppleves som feil og uforutsigbar for kommunene når staten leverer digitale løsningen.**
2. Undersøke nærmere **om og hvorvidt denne uforutsigbarheten og feilestimeringen varierer for ulike type kommuner.** For eksempel på bakgrunn av karakteristikk som størrelse, digital modenhet eller kompetansemiljø.

Vi skiller ikke i dette delkapitlet mellom hva som eventuelt ville være annerledes med estimeringen av kostnader og gevinster dersom noen andre enn statlige aktører hadde hatt ansvaret for beregningene i forprosjektet (eksempelvis kommunene selv, uten samarbeid med en statlig aktør), men generelt hva som er utfordrende i denne typer prosjekter. I flere av de nasjonale løsningene har også kommunene selv vært med på kostnads- og gevinstberegningen. I møte med de kommunale aktørene har vi stilt spørsmål om de tror man hadde opplevd mindre feil og uforutsigbarhet dersom kommunene selv hadde levert løsningene, og samtlige stilte seg tvilende til det.



### Uforutsigbarhet og feilestimering av gevinster | Eksempel: Evaluering av DigiHelse (2020)

Hjemmetjenesten i Norge sliter med å møte den økende etterspørselen etter helsetjenester. Selv om en fjerdedel av kommunale budsjetter er dedikert til helsetjenester, er det ikke nok til å møte det stadig økende behovet. Bruk av nettbasert teknologi i hjemmepleien forventes å bedre kommunikasjonen og pasientinvolvering, samt øke effektiviteten og redusere kostnadene. DigiHelse er utviklet for å styrke hjemmetjenesten i Norge og er i ferd med å utvikles for å møte de forhåndsdefinerte behovene til landets kommuner (dette er beskrevet nærmere i vedlegg A).

Det er gjennomført en evaluering med mål om å teste brukervennligheten og den økonomiske gjennomførbarheten av å ta i bruk DigiHelse i fire bydeler i Oslo. Dette ble gjort ved å benytte register- og atferdsdata samlet inn gjennom en ettårig pilotstudie.

I løpet av studieperioden økte verdiene for alle estimatene som var forventet (?) å reduseres: antall besøk, unødvendige reiser og telefonsamtaler. Det ble funnet et betydelig gap mellom estimert verdi av DigiHelse i konseptfasen og etter den ettårige piloten. I denne pilotvurderingen forventes kostnadene å overstige potensielle besparelser med US\$75 millioner (ca. 720 MNOK) over ti år, sammenlignet med de tilsvarende konseptestimatene for en potensiell gevinst på US\$193,6 millioner (ca. 18,5 mrd. NOK). I tillegg viste atferdsdata fra den digitale plattformen at bare 3,55 % av mottakerne aktivt brukte plattformen etter ett år.

I denne pilotstudien kan den lave adopsjonsraten, i det minste delvis, forklare DigiHelses manglende evne til å prestere som forventet. Denne studien peker på en tidlig vurdering av atferdsdata som en mulighet til å identifisere ineffektivitet og styre digital utvikling. Videre anbefales det å se nærmere på hvorfor mottakerne i Oslo ikke har tatt større bruk av den nettbaserte plattformen.

*Kilde: A Web-Based Communication Platform to Improve Home Care Services in Norway (DigiHelse): Pilot Study. Støme LN, Moger T, Kidholm K, Kværner KJ. 2020*

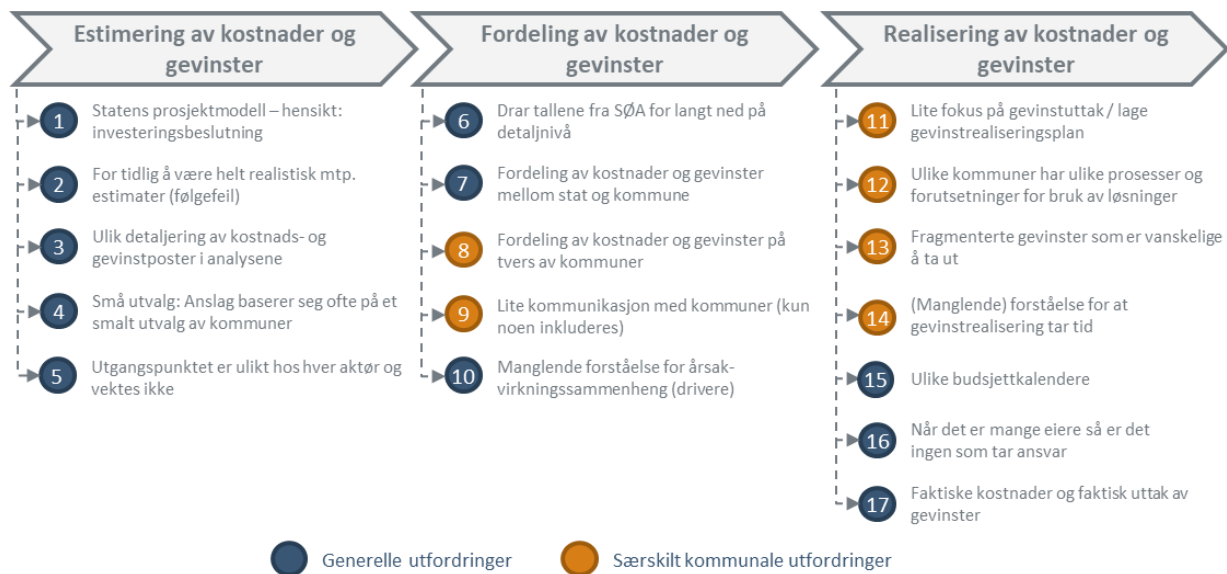
## 4.2 Hvorfor oppleves kostnads- og gevinstestimering for nasjonale digitale løsninger som uforutsigbare, og ofte feil og urealistiske?

Gjennom intervjuer med aktører i kommunal sektor, samt basert på prosjektets erfaringer og dybdykk i relevante case har vi identifisert en rekke utfordringer som gjør at kostnads- og gevinstestimering for nasjonale digitale løsninger ofte oppleves som uforutsigbare og feil. Flere av utfordringene nevnes usystematisk av respondentene der utfordringer i ulike faser, under estimeringen og under realiseringen blir nevnt som samme utfordring. Vi har derfor sortert utfordringene som er identifisert i tre hovedkategorier ut ifra når utfordringen inntreffer, og utfordringene er forsøkt gruppert. På denne måten er det også lettere å komme med treffsikre anbefalinger på forbedringspunkter.

1. Estimering av kostnader og gevinster
2. Fordeling av kostnader og gevinster
3. Realisering av kostnader og gevinster

Figuren under oppsummerer hvilke utfordringer vi ser på som særskilt interessante og relevante per hovedkategori. I delkapitlene som følger utdyper vi hva som ligger i hver av disse utfordringene.

**Figur 13 Oppsummering av utfordringer. Blå farge indikerer generelle utfordringer, mens oransje indikerer utfordringer som går særskilt på kommunene.**



#### 4.2.1 Analyse av estimering av kostnader og gevinster

Flere av utfordringene som kommunene (og staten) opplever innen kostnader og gevinster oppstår allerede i tidlige faser av prosjektet og allerede ved estimeringen av kostnadene og gevinstene. Det kommer av blant annet ulik praksis og bruk av eksisterende veiledningsmaterieill, ressursbruk på analysene, sjablongmessige beregninger som tas videre inn i prosjektet og på hvordan man beregner gevinster og kostnader der man i ulik grad tar høyde for variasjon og usikkerhet.

##### (1) «Feil bruk» av Statens prosjektmodell

Flere av de store digitale løsningene og tjenestene som leveres i kommunene i samarbeid med en statlig aktør er over terskelverdi på 300 millioner og inngår dermed i Finansdepartementets kvalitetssikringsordning og må følge statens prosjektmodell for store investeringsprosjekter (R-108/19). I dette arbeidet vurderes det først hvorvidt det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å videre utrede prosjektet. Dette gjøres gjennom å utarbeide en konseptvalgutredning (KVU) og deretter gå gjennom en første runde med kvalitetssikring (KS1).

Prosjektdokumentasjonen må inneholde en samfunnsøkonomisk analyse som skal gjennomføres i henhold til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser og KVU-veileder. I denne dokumentasjonen står det spesifisert at alle virkninger som utløses av tiltaket skal inkluderes i analysen. Det vil si alle kostnads- og nyttevirkninger for alle berørte aktører. Der kommunene er en berørt aktør av tiltaket skal derfor de virkninger som kommer som følge av tiltaket i investerings- og driftsperiode inkluderes og være en del av beslutningsgrunnlaget. I første omgang er disse estimatene kun ment som basis for en investeringsbeslutning der man skal kunne ta valg om man i det hele tatt skal gå videre med prosjektet og ev. hvilket konsept man skal gå for. Gevinstestimatene og kostnadsestimatene er ikke ment som estimater som man skal dra med seg videre inn i prosjektfasene uten å oppdatere og kvalitetssikre.

Formålet med konseptvalgutredningen i henhold til R-108/19 er å utarbeide et beslutningsgrunnlag for å velge hvilket konsept som eventuelt skal videreføres i forprosjektfasen, ikke å estimere kostnader og gevinster som kommunene og andre aktører er bundet til ved realiseringen av prosjektet. Konkretisering av kostnader og gevinster gjøres i forprosjektfasen og i arbeidet med å utarbeide gevinstrealiseringsplanen. Det er ikke meningen



at man ikke skal spesifisere dette i konseptfasen i henhold til statens prosjektmodell. Det er derfor en kilde til utfordringer innen kostnader og gevinster at resultatet av de ulike fasene i statens prosjektmodell brukes på måter den ikke var ment til.

Figur 14 Statens prosjektmodell. Kilde: Finansdepartementet R-108/19



En annen utfordring med konseptfasen for videre gevinstrealisering og kostnader når prosjektet er i gang er at man i konseptfasen tar en beslutning basert på samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Sett fra det overordnede nasjonale nivået fremgår det at prosjektene er samfunnsøkonomisk lønnsomme, og at store utviklingskostnader kan forsvares. Til tross for at den totale løsningen er samfunnsøkonomisk lønnsom, kan det likevel finnes enkeltkommuner som taper på deltakelse. I det samfunnsøkonomiske regnestykket kan det også være krevende å skille mellom hva som er reelle budsjettkonsekvenser og hva som er samfunnsøkonomiske virkninger som ikke kan realiseres i kroner og øre for kommunene. Dette fremgår ikke alltid tydelig av beslutningsunderlaget og de budsjettmessige kostnadene kan være store for den enkelte kommune, men forsvares av de samfunnsøkonomiske gevinstene hos brukerne. Der dette ikke er tydelig for kommunene og for stat kan man ta beslutningen om deltakelse på et feilaktig grunnlag.

## (2) For tidlig å være helt realistisk med tanke på estimer (følgefeil)

For mange av de store nasjonale digitaliseringsprosjektene kan det ta relativt lang tid fra man er i konseptfase til man er i forprosjekt og gjennomføringsfase. Dermed er det også vanskelig å være helt eksakt på estimatene om hva løsningene vil koste for en aktør, samt hvilke gevinster det er mulig å ta ut fordi omverden og tiltaket endrer seg underveis. Som beskrevet i avsnittene over utarbeides det estimer for gevinster og kostnader som del av KVVU-en. En utfordring er at estimatene fra tidligfasevurderinger i KVVU tas videre i prosjektet og ikke oppdateres når konseptene modnes og spesifiseres. Disse første estimatene blir gjerne brukt direkte, uten oppdatering og videreutvikling, inn i neste fase med utarbeidelse av et sentralt styringsdokument (SSD) og gjennom andre runde med kvalitetssikring (KS2) og til slutt fordeles de på kommunene og finnes igjen i gevinstrealiseringsplaner. Estimater som egentlig bør jobbes videre med og oppdateres med ny informasjon blir ofte stående i videre runder. Dette gir følgefeil for resten av prosessen, og kan være en kilde til mindre treffende estimer videre.

Dette gjelder særlig gevinstestimatene fra tidligfase eller konseptfase. Vi ser i gjennomgangen av case i dette prosjektet at det som ofte foreligger gjennomsnittsbetraktninger for eksempelvis prosentvis reduksjon i tidsbruk for berørte kommuner, fremfor at det er gjort en vurdering for hver enkelt kommune. Denne observasjonen av gjennomsnittsbetraktninger gjelder også andre gevinster enn tidsgevinster. Når disse gjennomsnittsbetraktningene ikke berikes med beskrivelser av hvilke usikkerheter det er i anslagene eller hvordan de kan variere på tvers av karakteristika ved løsningen eller med den enkelte kommune er det krevende å ta disse videre uten å spesifisere ytterligere.

For deler av estimeringsarbeidet gjør man antakelser og skjønnsmessige vurderinger fordi det er for krevende (ev. umulig) å beregne de faktiske kostnadene og gevinstene som vil inntreffe i forbindelse med prosjektet. Det nevnes også av flere av aktørene vi har intervjuet at man opplever at deler av kostnadsbildet blir glemt eller kraftig underestimert fordi man gjør beregninger som er delvis frakoblet virkeligheten. Dette er diskutert nærmere i utfordring (16).

Det nevnes i tillegg av flere vi har intervjuet at prosessen med KVVU og SSD ofte oppfattes som politisk. Det mistenkes fra flere at man i visse tilfeller er mer opptatt av å få gjennom prosjektsatsingen og få penger over statsbudsjettet, enn å være helt nøyaktige og i kanskje noen tilfeller helt realistiske med tanke på kostnadene og gevinstene. Dette kan også få konsekvenser for videre prosess og gi følgefeil.

Videre er det flere av de kommunale aktørene vi har intervjuet som mistenker dobbelttelling av gevinster i tidlig fase når det tas videre inn i videre faser. Når store digitale prosjekter settes i gang i ulike deler av offentlig sektor er det vanskelig å være sikker på at man ikke beregner noen gevinster for kommunal sektor som noen andre muligens har medregnet allerede for en annen løsning. Eksempelvis ble man i Kobo-prosjektet oppmerksom på dette problemet og tok en grundig gjennomgang av alle gevinstene for å sørge for at dette ikke var dekket av andre løsninger.

Det er ikke alltid slik at en ny digital løsning erstatter et tilbud som allerede er der, men heller legger til en ny tjeneste. Man får enda en ny løsning i et allerede stort økosystem av løsninger og som kun dekker deler av et større behov og kan dermed ikke erstatte eksisterende arbeid og systemer. Dette medfører at kommunene, som kan ha en forventning eller et ønske om at løsningen skal ha bidra til reduserte kostnader i deres budsjetter, i prinsippet heller kan få en ny kostnadspost i stedet.

### **(3) Ulik detaljering av kostnads- og gevinstposter i analysene**

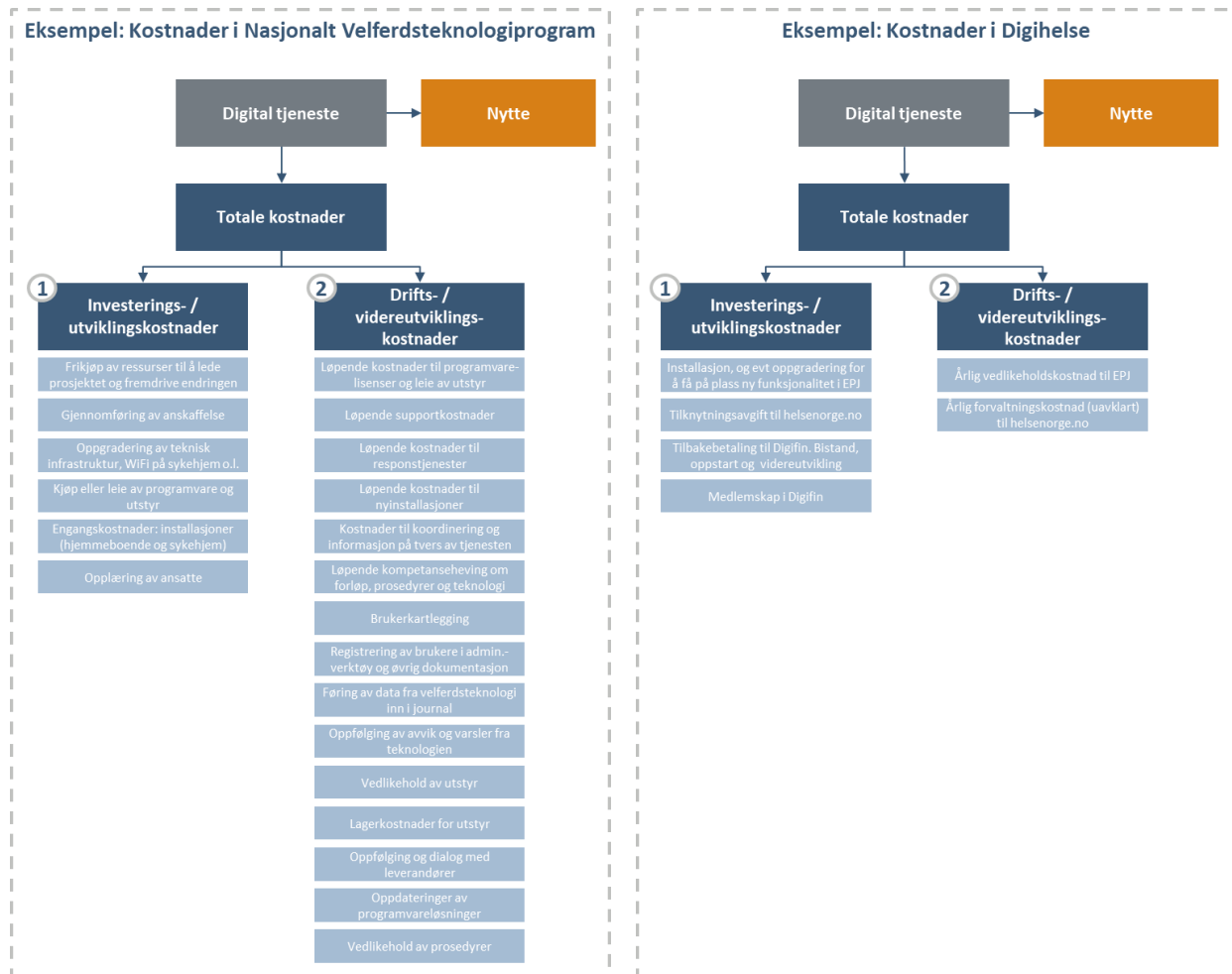
I gjennomgangen av gevinstene og kostnadene er det svært ulikt hvor detaljerte og disaggregerte postene er. Det er lite konsistens på tvers av dokumentasjon for ulike digitale løsninger. Når kostnads- og gevinstpostene er beskrevet på et overordnet nivå er det vanskelig å forstå hva som faktisk ligger i det, og det oppleves som en risiko for at man da kan glemme utslagsgivende poster, samt at det er vanskelig å vite hva man kan anta at dekkes av prosjektet og hva man bør anta å ha av tilleggskostnader på siden av prosjektet. For eksempel nevnes det i flere av våre intervjuer at det ofte er store uklarheter rundt hva samleposten «endrings- og tilpasningskostnader» består av. Det er eksempelvis vanskelig å vite om man har tatt høyde for lokale tekniske tilpasninger for å få systemet til å fungere eller om man har bakt inn integrering til arkiveringsløsningen som er nødvendig. En annen gjenganger er at man estimerer en fast 20% av investeringskostnader til drift og vedlikehold, men ikke spesifiserer hva det inkluderer. Dermed vet ikke kommunal sektor hvor realistisk estimatet er og om den tar høyde for deres lokale kontekst.

Det er heller ikke tradisjon for å skille mellom budsjettvirkninger og samfunnsøkonomiske virkninger, noe som gjør situasjonen enda mer krevende for kommunene som skal ta løsningene i bruk. Dette gjør at kommunene gjerne har høyere estimerte gevinster i samfunnsøkonomisk forstand, for eksempel gjennom gevinster for innbyggere som tilfaller kommunene, enn de faktisk klarer å ta ut i budsjettene sine.

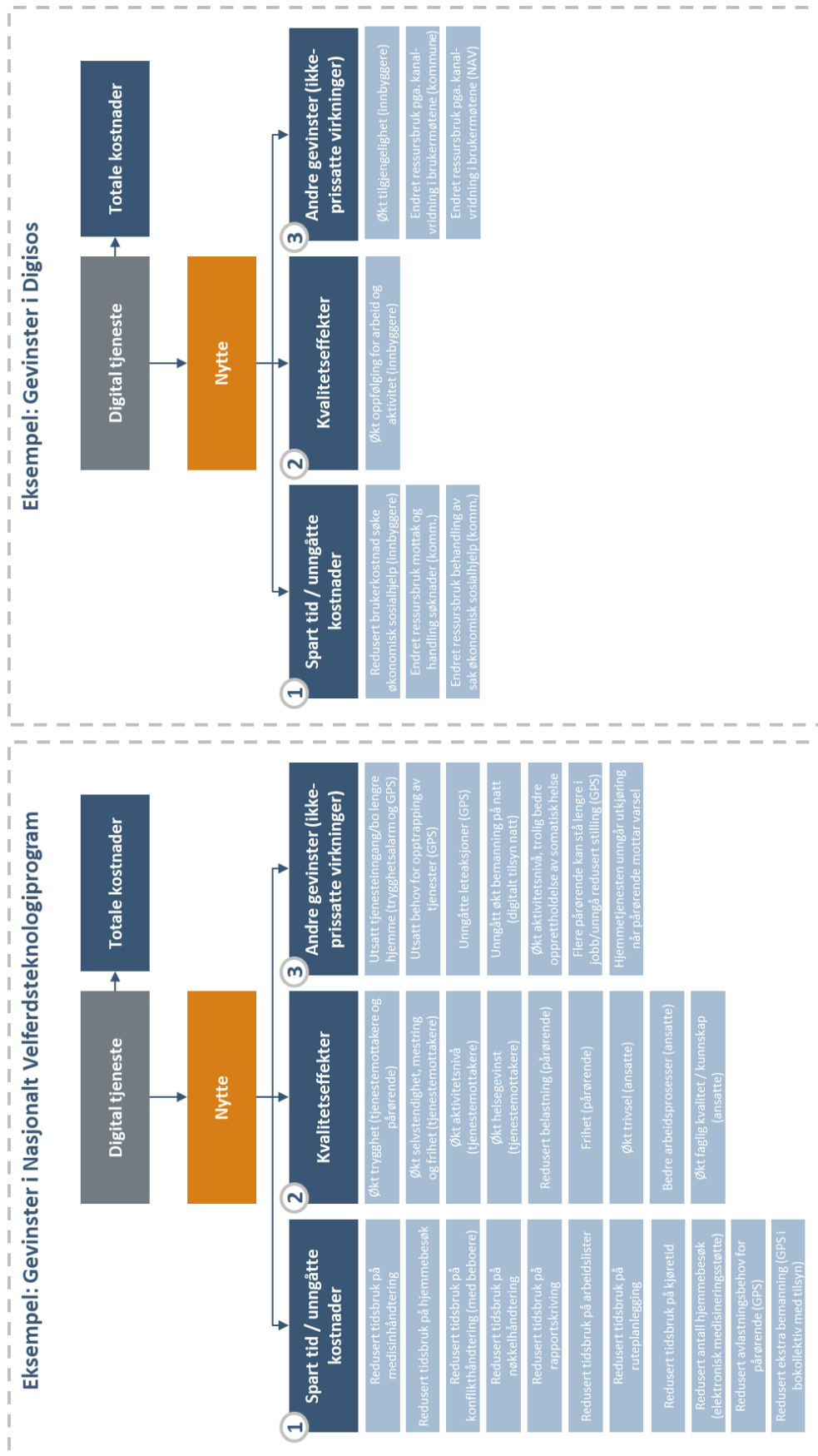
Det er stor variasjon i hvor detaljert ulike digitale løsninger går i estimering av kostnader og gevinster. Dette er vist i figurene under. Her sammenlikner vi to digitale løsninger opp mot hverandre på detaljeringen på kostnadssiden og på gevinstsiden. Det er vanskelig å si hvor detaljert man skal gå i estimeringen, men generelt er det i tidlig-fase ikke spesielt nødvendig med veldig disaggregert detaljering. Derimot er det viktigere etter hvert i gevinstrealiseringen dersom den enkelte kommunale institusjon må frikjøpe ressurser og/eller gjøre

innkjøp (som eksempelvis av rutere eller annet maskinvare) for å realisere gevinstene. I mangel av denne detaljeringen mot realiseringsfasen blir disse kostnadspostene potensielt ikke synlige.

Figur 15 Eksempler på detaljering av kostnader i to digitale løsninger der stat og kommune samarbeider



Figur 16 Eksempler på detaljering av gevinster i to digitale løsninger der stat og kommune samarbeider



#### **(4) Baserer seg på et smalt utvalg av kommuner**

I nasjonale løsninger er det mange ofte mange aktører, både kommunale, staten selv og ulike brukere, som er involvert eller blir påvirket. Det er sjeldent realistisk å vurdere økonomiske konsekvenser for hver enkelt aktør (e.g. kommune) spesifikt, og man anslår som regel kostnader og gevinster for ulike grupper med utgangspunkt i et mindre utvalg representanter. Denne typen anslag vil være preget av en grad av usikkerhet, og det må vurderes hvor mye tid og ressurser som skal brukes på å sikre nøyaktige og velfunderte estimater. I intervjuene meldes det i tillegg om en utredningstrett kommunal sektor og man ønsker å få fortgang i utviklingen av digitale løsninger.

Det kan imidlertid oppstå utfordringer om man ikke tar hensyn til bredden av kommuner. Eksempelvis baserte kostnader og gevinster for kjernejournal seg på et utvalg pilotkommuners behov, og da Oslo kommune (som ikke hadde vært med i piloten) skulle ta i bruk løsningen, viste det seg at løsningen inneholdt en del manuelle operasjoner som ikke var skalerbare for store kommuner. utfordringen her var at det kun var mindre kommuner som hadde vært med i piloten og man hadde ikke tatt hensyn til Oslo kommunes størrelse og kompleksitet.

Ved å kun ta et gjennomsnitt av antall ansatte eller antall kommuner blir det derfor ofte feil i beregningen av gevinstene og kostnadene som forventes som følge av en digital løsning og beregningene fanger ikke opp heterogeniteten blant brukerne og kommunene.

#### **(5) Utgangspunktet er ulikt hos hver aktør og vektet ikke**

I mange tilfeller ser vi at utredningene allerede i tidlig fase er klar over heterogeniteten blant kommuner og brukerne, men at det likevel ikke ivaretas i beregningene og at det ikke vektet i beregningene av gevinster og kostnader. Kommuner har i stor grad ulike utgangspunkt for å dra nytte av og realisere gevinster ved digitale løsninger. For eksempel kan det variere i stor grad hva slags løsninger de bruker i dag, som den nye løsningen enten skal integreres med eller erstattes med. Andre ulike utgangspunkt er hvor mye man eventuelt har mulighet til å ta ut i gevinster. For noen større kommuner er det muligens lettere å spare et helt årsverk enn det er for små kommuner hvor gevinsten for eksempel kan være kun en brøkdel av et årsverk.

Det er svært få som kategoriserer kommunene og/eller brukerne i de ulike kommunene etter karakteristika som eksempelvis: Stor/liten, store/små avstander, mange/få ansatte, høy/lav grad av digitalisering eller manuelle oppgaver innen den enkelte delen av tjenesten, teknologisk modenhet/umodenhet og kompetanse innen ulike tema i kommunen. Dette er viktig fordi dersom gevinstene og/eller kostnadene drives av redusert tidsbruk som følge av redusert reisetid vil dette være en funksjon av avstand og tid brukt i dag og bør derfor være en del av vektingen i gevinstberegningen. Det er sannsynlig at der det er store avstander og man i etterkant av digitaliseringstiltaket slipper å reise den store avstanden vil det være større tidsbesparelser per bruker enn i områder med kortere avstander. Det foreligger i tillegg også virkninger det er heftet mer usikkerhet ved og det bør også synliggjøres. I de fleste kostnadsanalysene vi har gjennomgått er det gjort usikkerhetsvurderinger, men vi finner ikke det samme blant gevinstanalysene. En feilkilde er dermed at det er ulike utgangspunkt for alle aktører og videre at disse ulike forutsetningene ikke vektet og at usikkerhetene ikke beskrives.

I henhold til veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2018) er det *forventningsverdien* som skal benyttes for kostnader og gevinster i analysene. Forventningsverdien er en veid sum der hvert enkelt mulige utfall for virkningen vektet med den tilhørende sannsynligheten for dette utfallet. Det betyr at dersom vurderingene man har gjort hittil tar utgangspunkt i det mest sannsynlige utfallet, vil usikkerhetsvurderingene kunne påvirke hva de forventede virkningene vil være. Usikkerheten kan være knyttet til både antall berørte, påvirkning og enhetsverdi. Ofte brukes et uvektet/enkelt gjennomsnitt på tvers av alle kommuners tidsbruk, som vil gi helt

andre beregninger enn dersom man benytter et vektet gjennomsnitt med det mest sannsynlige utfallet. Dette er en særlig utfordring for gevinster. For kostnadene har man som regel en medianverdi som er tyngdepunktet i en sannsynlighetsvurdering<sup>53</sup> der vi har symmetrisk usikkerhet på begge sider, men vi ser ofte ikke de samme betraktningene for gevinstene.

#### 4.2.2 Analyse av fordeling av kostnader og gevinster

Når investeringsbeslutningen er tatt og prosjektet går inn i investerings- og utviklingsfasen, eller når aktørene velger å delta, fordeles kostnader og gevinster på de deltakende kommuner og stat, men også innbyggerne. Det er flere identifiserte utfordringer med denne fordelingen som både skyldes at det er et lite representativt beregningsgrunnlag som fordeles til de ulike kommunene og de andre aktørene som deltar i prosjektet, men også der beregningsgrunnlaget er godt kan selve fordelingsnøkkelen på tvers av aktører og på tvers av kommuner være utfordrende og lite representativt for virkeligheten digitaliseringsprosjektet skal realiseres i.

##### (6) Drar tallene fra SØA for langt ned på detaljnivå

Som nevnt i punkt diskutert i utfordring (1) og (2), er estimatene som blir gjort i forstadiet ofte basert på en rekke antakelser og kunnskap tilgjengelig på daværende tidspunkt, og som var ment for andre formål enn budsjettarbeid. Beregninger som del av den samfunnsøkonomiske analysen blir gjort helt ned på kommunenivå som del av både KVU og SSD. Estimater som blir beregnet i KVU-en blir ofte gjenbrukt direkte inn i både planleggings- og gjennomføringsfasen uten oppdatering basert på ny og relevant kunnskap om prosjektet. Estimater som i utgangspunktet var ment som beste anslag for en investeringsbeslutning blir da brukt inn i budsjetteringsprosesser for kommunene. Sett i lys av ovennevnte utfordringer knyttet til estimering av kostnader og gevinster, vil kommunene potensielt ende opp med lite presise og realistiske estimater. Det vil si at det er uriktige tall fra selve beregningsgrunnlaget som deretter fordeles, selv om fordelingen i seg selv kan være riktig.

##### (7) Fordeling av kostnader og gevinster mellom stat og kommune

Finansieringsmodeller er en kilde til utfordringer og uoverensstemmelser i kommuner og stat. I flere tilfeller står staten for investerings- og utviklingskostnadene, mens kommunene deler på sin del av drifts- og forvaltningskostnadene. Staten kan også kompensere for drifts- og forvaltningskostnader for kommunene i for eksempel en oppstartsfase. Dette gjelder for eksempel de fleste nasjonale e-helseløsningene, hvor mange kommuner reagerte kraftig da man først ble pålagt til å ta i bruk de nasjonale e-helseløsningene jfr. Prop. 3L og deretter måtte betale mer i drifts- og forvaltningskostnader enn man ble kompensert av staten. Det nevnes i tillegg av noen av intervjuobjektene at øremerking av midler ikke er noe som mange kommuner er særskilt fornøyde med da dette skaper mindre handlingsrom og mer byråkrati.

En utfordring med finansieringsmodellene er at det i stor grad er de som er med først som tar den største risikoen og de største kostnadene. Man har ulike finansieringsordninger som blant annet DigiFin og medfinansieringsordningen, til tross for man i etterkant må betale tilbake gjennom reduserte budsjetter i etterkant og det dermed ikke er «friske midler». Noen av disse benyttes i finansieringen av nasjonale løsninger, men det er flere fordeler og ulemper ved å benytte disse. Blant annet oppleves det hos kommunene som at

---

<sup>53</sup> Forventningsverdier er tyngdepunktet i en sannsynlighetsfordeling. Den er summen av alle tenkelige utfall, hvor hvert av utfallene er vektet med sine respektive sannsynligheter. Dersom fordelingen er symmetrisk vil P50 være lik forventningsverdien, men hvis fordelingen er asymmetrisk, kan forventningsverdien både være høyere eller lavere enn P50.



kommunale initiativer ikke belønnes i form av bidrag fra staten, mens statlige initiativer i større grad får tilgang til budsjettmidler. Det savnes en helhetstenking rundt utvikling av nye digitale løsninger og finansieringsmodell knyttet til dette. Alt dette er med på å forklare hvorfor dagens fordeling av gevinster og kostnader oppleves som uryddig.

Et sentralt spørsmål knyttet til fordeling av gevinster og kostnader er hvorvidt kostnader som går til å skape gevinster for innbyggere skal dekkes av staten eller kommunene. Det foreligger liten tvil fra de kommunale aktørene vi har snakket med om at gevinster som tilfaller innbyggeren er reelle. Det stilles imidlertid spørsmål ved hvorvidt det er naturlig at kommunene, som i stor grad opererer med trange budsjetter, skal ta en merkostnad uten at gevinstene utvider det kommunale handlingsrommet. I tillegg knyttes fordelingen av gevinster og kostnader gjerne opp mot finansieringsmodeller. De fleste vi har snakket med i forbindelse med prosjektet opplever finansieringsmodellene som en form for black-box der det ikke er tydelig hvilke fordelingsnøkler gevinster eller kostnader fordeles til kommunene etter, og savner et bedre rasjonale for dagens fordeling samt bedre forutsigbarhet. På sikt kan disse manglene skape motvilje mot å delta i store fellesløsninger blant kommunene.

### **(8) Fordeling av kostnader og gevinster på tvers av kommuner**

Fordeling på tvers av kommuner både med tanke på kostnader og hvor mye gevinster man regner med å kunne ta ut er en annen kilde til uforutsigbarhet og frustrasjon for kommunene. Det som burde være viktig i denne beregningen er hva som driver gevinstene av den digitale løsningen, og det oppleves som at dette ikke så ofte er i fokus. Ofte fordeles kostnader og gevinster basert på kommuners innbyggertall, uavhengig av øvrige karakteristikk som kan variere på tvers av kommunene. Dersom innbyggertall ikke er driveren for kostnader og/eller gevinster, vil kommuner bli møtt med en forventning til gevinstrealisering og kostnadsdekning som ikke er realistiske. For noen løsninger er muligens fordelingskriteriene mer veloverveid. Dette gjelder eksempelvis for de nasjonale e-helseløsningene hvor pengene fordeles etter utgiftsbehovet, vektet etter antall innbyggere i tre aldersgrupper og en rekke andre tilleggskriterier.<sup>54</sup>

De store kommunene vi har intervjuet ønsker naturlig nok ikke at fordelingen av kostnadene kun skal være basert på innbyggere ettersom de ender opp med å måtte ta store kostnader som muligens har andre drivere enn eksempelvis klikk på en løsning eller antall innbyggere.

### **(9) Lite kommunikasjon med kommuner (kun noen inkluderes)**

Representanter fra kommunesektoren som vi har intervjuet opplever at det er for lite kommunikasjon med dem når det kommer til planleggingen av større nasjonale prosjekter. Det er gjerne slik at man kun involverer *noen* kommuner i dialogen eller at KS sitter med en representant på vegne av kommunene. Det kan oppleves som en skjev seleksjon, enten at det bare er store kommuner som er involvert eller at det er de kommunene som allerede er mest positive til den digitale løsningen. På bakgrunn av dette blir ikke bredden av kommunene med deres ulike behov og forutsetninger involvert, noe som kan skape et feilaktig helhetsbilde av situasjonen. Det er likevel mulig at dette kan korrigeres for ved å være tydeligere på hvilke drivere som ligger bak gevinster og kostnader, samt usikkerhetsfordelingene slik at den enkelte kommune som ikke selv har deltatt i arbeidet kan få en bedre forståelse og kjenne seg bedre igjen.

---

<sup>54</sup> Se <https://www.dagensmedisin.no/artikler/2022/05/16/-vi-mener-at-kommunene-ma-kompenseres-fullt-ut-for-de-nasjonale-e-helselosningene/>.

Realiteten er også at det ofte er kommunedirektører eller rådmenn som taler på kommunenes vegne. Disse har gjerne ikke like stor kjennskap til behov og andre viktige aspekter ved kommunene som de som sitter tettere på oppgavene og for eksempel har med oversikt over den eksisterende tekniske infrastrukturen.

Flere savner åpenhet i dialogen og kommunikasjon fra staten i planleggingsfasen. Dersom det kommer overraskelser i form av for eksempel kostnadsøkning er det bedre at man er åpne om det og at kommunene kan ta dette med inn i planleggingen, enn at informasjonen kommer sent og oppleves som uforutsigbart. Fra intervju med representant fra staten påpekes det at utviklertmiljøer gjerne skulle hatt mer dialog med kommunene, men at det er vanskelig å få kontakt med kommuner som har tid og mulighet til å gi innspill på en konstruktiv og strukturert måte, samt at løsningsmiljøene ikke alltid har et godt apparat for å ta inn og hensynta denne typen innspill. Det er krevende å få informasjonene ut til alle kommunene. KS kan koordinere og tale kommunenes sak, men å få relevant informasjon ut til kommunene og sikre at den er forstått er krevende.

#### **(10) Manglende forståelse for årsak-virkningssammenheng (drivere)**

En annen utfordring er at det oppleves som at man bruker for lite tid på å forstå hva som er de faktiske driverne for gevinster. Potensialet for gevinster ligger i hvordan en løsning tas i bruk og endrer arbeidsprosesser, og følgelig bør tilhørende relevante drivere identifisere. Eksempelvis, om redusert tid brukt på reise er gevinsten som realiseres, vil reisevei i kommunene være en driver for gevinstene. Betragtninger som dette, og tilpasning til kommuner med ulike behov og forutsetning, eksempelvis lengre eller kortere distanser, bør inngå som del av KVVU. Når det kommer til kostnader og gevinster bør slike analyser danne grunnlaget for hvordan man fordeler dette, det er også diskutert i utfordring (7).

#### **4.2.3 Analyse av realisering av kostnader og gevinster**

Når kostnader og gevinster har blitt estimert og fordelt, gjenstår realiseringsfasen. Dette omhandler at de ulike aktørene må stå ansvarlig for å realisere gevinster knyttet til den digitale løsningen, samt dekke sine deler av kostnadene forbundet med løsningen. Her foreligger flere utfordringer, som til dels følger av utfordringer og årsaker i tidligere faser. Gevinstrealisering i seg selv er en krevende øvelse, både konseptuelt og knyttet til tidsbruk, og et skjevt startpunkt fra tidligere faser kan ytterligere forsterke utfordringene knyttet til realiseringsfasen. Vi understreker at de fleste av punktene gjelder for hele verdikjeden. Stort sett de fleste av punktene som nevnes her under realisering er noe man bør og må være bevisst på hele veien.

#### **(11) Lite fokus på gevinstuttak / lage gevinstrealiseringsplan**

Gevinstrealisering er ikke i tilstrekkelig grad integrert i den helhetlige virksomhetsstyringen i kommunen. Samtidig sier flere av lederne vi har intervjuet at de føler seg usikre på hva gevinstrealiseringsmetodikken er og hva det kan brukes til. Flere ledere uttrykker at de ikke vet hvordan man skal ta i bruk metodikken i sitt lederskap, og flere påpeker at verktøyene er for kompliserte og krevende å sette seg inn i. Det er også i stor grad forvirring rundt ord og uttrykk (netto nåverdi, diskontering osv.), og metodikken som ligger til grunn. Dette kan svekke forståelse og handlekraften til de som har ansvar i kommunene. Flere respondenter i våre intervjuer stiller seg bak utsagnet «gevinstrealisering snakkes mye om, men gjøres lite av». Denne typen problemstilling støttes av intervjuer fra både kommunal og statlig side, hvor det påpekes at det ofte foreligger spørsmålsteget rundt hvem som skal realisere hvilke gevinster, og hvordan.

Gevinstrealiseringsmetodikken blir altså ikke brukt som en måte å realisere mål, strategier og gevinster og dermed uteblir et målrettet arbeid med å hente ut ønskede effekter (både frigjøring av tid, treffsikker kvalitet og reduserte kostnader totalt sett) av endringstiltak. Gevinstrealisering blir rett og slett borte blant mange andre

lederoppaver, selv om det ville ha gjort oppdraget mer overkommelig. Disse problemstillingene ligger tett tilknyttet det manglende fokuset på og forståelsen av årsak-virkningssammenhenger i gevinster.

Det er i tillegg ofte slik at det i nasjonale løsninger er opp til hver enkelt kommune å lage en gevinstrealiseringsplan som omhandler hvordan man faktisk skal ta ut gevinstene. Dette oppleves som krevende for mange kommuner, og det nevnes at det i stor grad blir glemt eller utelatt. Imidlertid finnes det klare unntak. Det nasjonale velferdsteknologiprogrammet er et eksempel på en satsing der man har laget detaljerte gevinstrealiseringsrapporter med anbefalinger basert på pilotkommunene. Rapporten gir blant annet anbefalinger til teknologiområder kommunene bør prioritere når velferdsteknologi skal integreres i helse- og omsorgstjenesten som gjør det enklere for kommunene å høste faktiske gevinster (KS, 2018).

I lys av denne utfordringen har en intervjurespondent påpekt et interessant kulturelt skille mellom stat og kommune i forbindelse med digitalisering. Det vises til at mye av digitalisering i kommune-Norge har vært motivert av behovet for å lette på de stramme kommunale budsjettene, og at dermed kostnadsbesparelser får stort fokus. I store digitaliseringsprosjekter tilfaller store deler av gevinstene i realiteten til innbyggerne. Selv om dette åpenbart er gevinster, kan mangelen på direkte budsjettgevinster for kommunen være en kilde til frustrasjon, og føre til manglende vilje og evne til å utarbeide og gjennomføre gevinstrealiseringsplaner.

### **(12) Ulike kommuner har ulike prosesser og forutsetninger for bruk av løsninger, men løsningene krever ofte at man gjør ting likt**

Som nevnt i utfordring (5) så er utgangspunktet gjerne ulikt hos hver aktør. Dersom det er slik at gevinstene er forutsatt å komme gjennom at arbeidsprosesser endres på én bestemt måte, har man i prinsippet gått langt i å forutsette at alle kommuner har uniforme arbeidsprosesser. Virkeligheten er nok heller at de fleste kommuner velger å gjøre ting på ulike måter, og at utgangspunktet deres for å gå over til en digital løsning i stor grad varierer. Det er også vanskelig og tidkrevende for kommunene å følge opp at alle bruker løsningen slik den er tenkt i etterkant av implementeringen for å sikre at man kan ta ut gevinstene.

Dersom kommunene da tar løsningen i bruk på en annen måte enn det som er forventet fra staten så kan gevinstbildet se annerledes ut, og man får for eksempel ikke like mye nytte av den nye digitale løsningen som planlagt. Det kan for eksempel være slik at en ny løsning som skal automatisere deler av en søknadsprosess ikke har like stor effekt i kommuner som allerede er effektive på området, men har stor effekt i kommuner som i dag har tunge prosesser og sliter med tidsbruk på området.

### **(13) Fragmenterte gevinster som er vanskelige å ta ut**

Fragmenterte gevinster som man ikke greier å ta ut i kommunene er det som nevnes som den største utfordringen av samtlige aktører vi har intervjuet. For mange kommuner er det urealistisk å hente ut estimerte budsjettgevinster. Dette gjelder spesielt for estimerte tidsbesparelser som fordeles på kommunene, hvor tidsbesparelser ikke kan hentes ut ettersom besparelsen i mange tilfeller gjelder en andel av en heltidsstilling. Det at en kommunal medarbeider bruker 5 minutter mindre på administrasjonsoppgaver per dag sammenlignet med i dag, gjør ikke at kommunebudsjettet lettes på. Det kan muligens over tid føre til mindre økning i etterspørselen av ressurser enn forespeilet, men det er vanskelig å ta ut på kort sikt. Det er i tillegg vanskelig å isolere gevinsten til én digital løsning og én gevinstrealiseringsplan, da endring i arbeidsprosesser ofte kommer av flere faktorer.

Videre går man langt i å sette tall på kvalitetsvirkninger som kan være vanskelig å ta ut i kommunene i form av budsjettmessige reduksjoner. Selv om det akkumulert kunne hatt en faktisk påvirkning på budsjettene er det ikke

noe som i de fleste tilfeller gir noe særlig utslag per kommune. Slike virkninger kan i mange tilfeller medføre at gevinstene tas ut et annet sted.

Det er heller ikke detaljert i gevinstrealiseringsplanene hvilke gevinster som forventes å realiseres som reelle budsjettreduksjoner eller der det er forventet at gevinstene kan disponeres internt i egen virksomhet, eksempelvis for å imøtekomme en økende oppgavebyrde eller som økt kvalitet for brukerne.

#### **(14) (Manglende) forståelse for at gevinstrealisering tar tid**

Det er et opplevd press på å ta ut gevinster tidlig, men gevinster tar tid å høste. Kommunene må i de fleste tilfeller regne med netto kostnad noen år før besparelsene kan komme. Det er for eksempel ofte lite rom for å kunne kutte mye stillinger på kort sikt, men det kan føre til mindre økning i fremtidig ressursbehov. Dette betyr dermed at kommunene ofte må ha mulighet til å kunne øke kostnadene i de første årene, selv om de ikke får de eventuelle besparelsene på flere år. Det er i tillegg vanskelig for kommunene å kunne skille på hva som faktisk kan være budsjettmessige konsekvenser fremover og hva de faktisk ikke kan ta ut form i spart tid eller sparte kostnader. I mange tilfeller er gevinstene løst forankret hos kommunene, og det er for lite fokus fra staten på å kommunisere hvor krevende det er å ta ut gevinstene og hva som faktisk må til for å få det til.

I henhold til veileder i samfunnsøkonomiske analyser og gevinstrealisering skal virkningen legges der det er sannsynlig at den inntreffer. Imidlertid vil det, som diskutert tidligere, ofte kunne foreligge stor usikkerhet, mangelfull oppdatering og manglende kommunikasjon rundt gevinstberegninger, som bidrar til utfordringen rundt manglende forståelse for tidsaspektet ved gevinstrealisering.

#### **(15) Ulike budsjettkalendere**

Flere av de vi har intervjuet har oppgitt ulike budsjettkalendere og medfølgende budsjettprosesser- og rutiner mellom stat og kommune som en utfordring. Det har betydelige konsekvenser for kommunene om de plutselig får økte utgifter etter at kommunestyremøtet som er før sommeren er avholdt. Dette skjedde eksempelvis med kostnaden for helsenettet i 2022. Staten kan ikke forplikte seg utenom egen budsjettkalender, men kommunene savner mer forutsigbarhet i hva som kommer av kostnader for årene som kommer og ønsker at faktura kommer eller er kjent før deres budsjetttrunder før sommeren.

#### **(16) Når det er mange eiere, er det ingen som tar ansvar**

Når gevinstene er spredt utover flere aktører faller de ofte mellom flere stoler. Når det da kommer til uttak av gevinstene kan det føre til at ingen tar ansvar og legger en plan for gevinstrealiseringen. I utvidelsen av dette blir det et spørsmål om hvem som bør dekke de tapte gevinstene som følge av et prosjekt i stat-kommune samarbeid når løsningen ikke fungerer som den skal. Når man i nasjonal portefølje rapporterer rødt på et prosjekt om at man eksempelvis ikke greier å ta ut planlagte gevinster, får dette lite eller ingen konsekvenser og ingen tar ansvar for det tapte.

Eventuelt i motsatt ende, når det er ingen som eier så er det ingen som tar ansvar. Denne typen følgekonskvenser kan spise av de planlagte gevinstene, men er vanskelig å forutse fra staten sin side.

#### **(17) Faktiske kostnader og faktisk uttak av gevinster**

Faktiske kostnader og faktisk uttak av gevinster kan sprike mye fra de estimerte verdiene. Noe av dette gapet kan skyldes unøyaktige beregninger i tidligfase, og noe av gapet kan være grunnet uforutsette ting som man

uansett ikke kunne planlagt for. Det er større sannsynlighet for at sistnevnte inntreffer om det går lang tid mellom estimering og realisering.

Som nevnt i utfordringene under «Estimering av kostnader og gevinster» er det mange kilder til feil, og aktørene i kommunal sektor nevner at det er ofte en god del poster som enten blir glemt eller kraftig underestimert sett fra kommunalt ståsted. Dette gjelder for eksempel kostnader knyttet til avvikling av gamle løsninger, opplæringskostnader og andre innføringsaktiviteter for kommunene (inkl. teknisk integrering), og kostnader knyttet til varige organisatoriske endringer (f.eks. flere på IT-support som følge av ny digital løsning). På gevinstsiden oppleves det gjennomgående en overestimering som kommunene ikke greier å innfri på.

I tabellene under har vi forsøkt å oppsummere hvilke gevinst- og kostnadsposter som de kommunale aktørene opplever at ofte under- eller overestimeres og med tilhørende eksempler på digitale løsninger.

**Tabell 3 Oppsummering av gevinstposter med tilhørende eksempler på digitale løsninger**

Gevinster	Utfordring sett fra kommunalt perspektiv (noen relevante eksempler)
<p><b>Tids- og ressursbesparelser</b></p>	<p>Gevinster som ligger til samfunnet (herunder innbyggere) kan ikke tas ut som budsjettgevinster for kommunene. Eksempelvis estimerer Digos en netto nåverdi på nytte for de neste 10 årene til 735 millioner kroner. Der store deler tilfaller innbyggerne, som det i andre enden er kommunene som betaler for (NAV, 2017a).</p> <p>Lite anbefalinger og detaljer på hvordan man skal ta ut gevinster. Eksempelvis fra Digos: «Det er opp til kommunen og NAV kontoret hvordan gevinster måles og følges opp. Gevinster vil kunne variere for ulike kontor avhengig av dagens arbeidsprosesser.»<sup>50</sup></p> <p>Det er vanskelig å ta ut tidsbesparelser i faktiske budsjettkonsekvenser. Eksempelvis estimerer Program digital samhandling steg 2 en gevinst på 3,4 milliarder for de neste 20 årene grunnet redusert tidsbruk på informasjonsinnhenting, og samhandling for helsepersonell. Kommunene vi har snakket med påpeker at det sjeldent er mulig for helsetjenestene å ta ut sparte minutter i årsverk og direkte kostnadsbesparelser.<sup>52</sup></p>
<p><b>Kvalitetseffekter</b></p>	<p>Å sette et estimat på kvalitetsvirkninger er krevende, og det er i mange tilfeller ikke enkelt å realisere. Eksempelvis har man i Program digital samhandling steg 2 estimert at færre uønskete hendelser som skyldes feil eller manglende informasjon på totalt nesten 2,5 milliarder kroner de neste 20 årene. Her kan noe av gevinstene treffe kommunene, men det i praksis vanskelig å ta ut og å vise til.</p>
<p><b>Andre gevinster (inkl. ikke-prissatte effekter)</b></p>	<p>Ingen konkrete utfordringer</p>

Tabell 4 Oppsummering av kostnadsposter med tilhørende eksempler på digitale løsninger

Kostnader	Utfordring sett fra kommunalt perspektiv
<i>Investerings- og utviklingskostnader</i>	<i>Ingen konkrete utfordringer</i>
<i>Implementering- og innføringskostnader</i>	<p>Treffer i mange tilfeller greit på tekniske kostnader, men det er ikke alltid staten greier å ta høyde for innføringskostnadene til kommunene. Eksempelvis har Digihelse en oversikt over implementeringskostnadene, men mangler informasjon om hva det vil koste å tilpasse systemet i kommunene: «Engangskostnad avhengig av avtaler mellom kommune og leverandør.»<sup>55</sup></p> <p>Underestimerer opplæringskostnader. I noen tilfeller er ikke innføringskostnader i kommunen inkludert. Eksempelvis i program digital samhandling steg 2 estimeres en kostnad på litt over 1 milliard for innføringskostnader til hele programmet og av tilgjengelig informasjon er det usikkert hvorvidt dette dekker alle systemtilpasninger, programaktiviteter på kommunenivå (Direktoratet for e-helse, 2022).</p> <p>Noen løsninger «selger» seg selv (slik som Digihelsestasjon) og man trenger ikke bruke mye penger på informasjonskampanjer eller insentivering til bruk, mens andre krever mer da de løsningen ikke treffer like godt.</p> <p>Krevende å ta høyde for hele økosystemet og arkitekturen av løsningene. Valg av type teknologi kan føre til økte utgifter. Eksempelvis bruk av ID-porten for å logge inn på Helsenorge genererer kostnader, mens ansiktsgjenkjenning ikke koster noe.</p>
<i>Drifts- og videreutviklingskostnader</i>	<p>Underestimerer ofte kraftig varige organisatoriske kostnader, man trenger nye funksjoner til å opprettholde tjenesten. For eksempel teknisk drift og forvaltning opplever økt etterspørsel og tas ikke alltid høyde for. I eksempelvis prismodellen til Digihelse er det ikke lagt inn noe om organisatoriske kostnader (utarbeidet i samarbeid mellom stat og kommune) (KS, 2021b).</p>
<i>Andre kostnader (inkl. ikke-prissatte effekter)</i>	<i>Ingen konkrete utfordringer</i>

#### 4.2.4 Oppsummering av utfordringene

Gjennom dialog med aktører tilknyttet ulike digitale løsninger og digitalisering i kommunal sektor ser vi at det finnes en rekke utfordringer rundt estimering, fordeling og realisering av kostnader og gevinster knyttet til digitale løsninger i kommunal sektor. 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. Vi har derfor funnet det hensiktsmessig å sortere utfordringsbildet i en struktur som følger de ovennevnte fasene: estimering – fordeling – realisering, illustrert i Figur 13. Denne

<sup>55</sup> Se prismodell for Digihelse ved: <https://www.ks.no/faomrader/digitalisering/felleslosninger/meldinger-og-kalender-pa-helsenorge.no-digihelse/tryggere-hverdag-med-digihelse/>



strukturen bidrar til at vi kan snakke om enkelte utfordringer delvis isolert fra det overordnede bildet, men også til at vi bedre kan diskutere sammenhengen mellom de ulike utfordringene.

Vi ser at flere utfordringer, til tross for å til dels kunne ligne på hverandre, i stor grad fremkommer i ulike faser. En forståelse av hva som skjer når, og hvorfor, er et viktig steg i retningen av å løse de ulike utfordringene og nøste opp i det totale utfordringsbildet. En utfordring kan komme til uttrykk i en fase, men ha sin rotårsak i en annen. Denne typen sammenhenger gjør at problemene som faktisk observeres kan ha svært ulike årsaker og løsninger. Eksempelvis kan en estimering av kostnader og gevinster for en digital løsning være gjort helt riktig i tidlig fase, men mangelfull oppdatering, fordeling og operasjonalisering av løsningen gjør at realiseringen av disse blir krevende og lite treffende. På den annen side kan alle vurderinger i operasjonalisering og realisering av gevinster gjøres riktig, men et dårlig utgangspunkt i de innledende analysene vil kunne gjøre at denne innsatsen ikke er nok. Dermed blir en forståelse av sammenhengen mellom og følgeeffektene av de ulike utfordringene et viktig premis for å kunne jobbe med å løse dem. I tillegg er det viktig å påpeke at det vil variere hvilke aktører som vil måtte engasjeres for å løse opp i utfordringene.

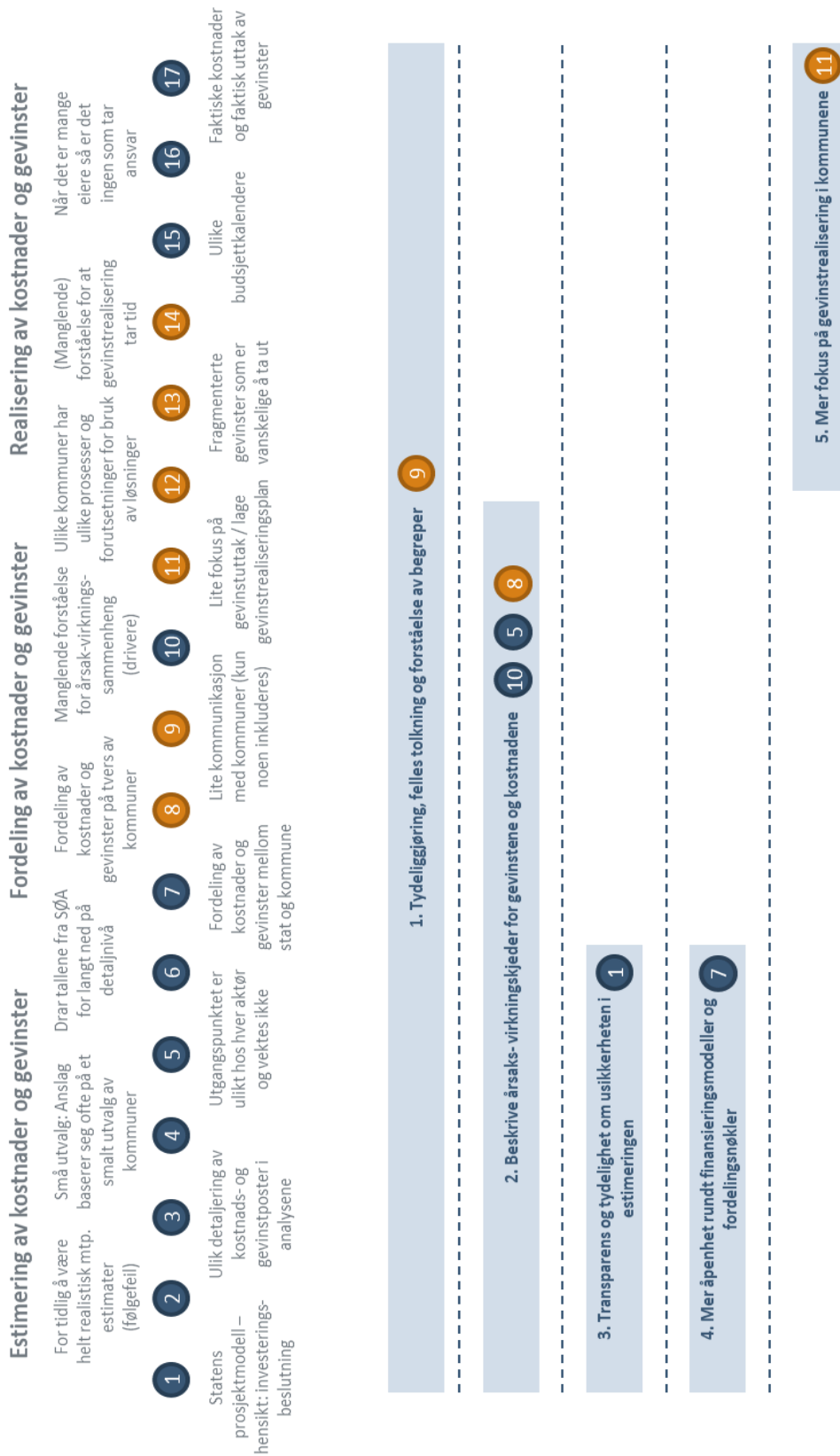
Videre er det viktig å påpeke at faktorer utover fasene og sammenhengene beskrevet over kan være relevante for hvordan ulike utfordringer fremkommer. Vi ser ikke tydelige trender for hvordan de ovennevnte utfordringene vil påvirke kommuner med ulike karakteristikk, men antar at kommunens størrelse, digitale modenhet i form av egne kompetansemiljø, samt organisering og evne til å drive prosjekter vil påvirke i hvilken grad de ulike utfordringene vil inntreffe. Eksempelvis nevner en av våre intervjuobjekter at Sandnes kommune, som ligger langt over gjennomsnittet på skalaen for effektivitet, sliter med å ta ut de forventede gevinstene grunnet at de nye løsningene som kommer er tilpasset en gjennomsnittskommune som ligger under deres nivå av effektivitet og digital modenhet.

Avslutningsvis er det viktig å nevne at det ikke foreligger grunnlag for å si at de ovennevnte utfordringene er et særskilt kommunalt problem som inntreffer kun ved statlig involvering eller at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor. Mange av problembeskrivelsene vil være aktuelle for skjæringspunktet mellom digitalisering i offentlig sektor og gevinst- og kostnadsvurderinger generelt, og flere av de kommunale representantene vi har intervjuet mener at problemstillingene er tilstedeværende uavhengig av statens involvering i prosjektene. Imidlertid er det viktig å påpeke viktigheten av et bevisst forhold til utfordringsbildet for både stat og kommune i sitt samarbeid videre. Digitaliseringen i offentlig sektor øker stadig, og den skjer i økende grad tverrsektorielt og på tvers av forvaltningsnivå. I tillegg forventes det å bli stadig større krav til realisering av gevinster, samt strammere budsjetter og en økende oppgavemengde. Derfor er det viktig å ha et bevisst forhold til hvordan utfordringsbildet henger sammen, samt jobbe proaktivt med å løse både enkeltutfordringer og nøste opp i helhetsbildet. Vi diskuterer i det følgende kapitlet konkrete anbefalinger knyttet til dette.

### **4.3 Anbefalinger og løsninger: hvordan håndtere utfordringene med gevinster og kostnader**

I lys av analysen i 2.1. 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. På neste side vises hvordan de fem forslagene til anbefalinger og løsninger for å lette arbeidet med gevinstrealisering og øke forståelsen og forutsigbarheten for kostnadene for kommunen henger sammen med de 17 funnene og de tre fasene (estimering, fordeling og realisering). Der noen av funnene og utfordringene særlig er knyttet til noen av løsningene er det fremhevet.

Figur 17 Anbefalinger og løsninger knyttet til utfordringer ved estimering, fordeling og realisering av kostnader og gevinster



### 4.3.1 Tydeliggjøring, felles tolkning og forståelse av begreper

I intervjuer og i dokumentasjonen er det svært mange ulike begrep som brukes rundt gevinster og kostnader. Et felles begrepsapparat på tvers av brukerne, statlig og kommunal sektor vil sannsynligvis bidra til å øke forståelsen og gjøre gevinster og kostnader som tilfaller kommunene mer forutsigbare. Vi observerer også at flere av respondentene beskriver de samme begrepene, men med ulike ord. Det omvendte observeres også, at det er flere som bruker samme ord om forskjellige deler av de økonomiske forholdene.

Vi ser særlig at det ikke er gode beskrivelser av hvilke virkninger som er budsjettvirkninger og hvilke virkninger som forventes å være samfunnsøkonomiske virkninger, og dermed ikke kostnader eller gevinster som treffer kommunene selv. Det er også utydelig hvilke gevinster som forventes at skal hentes ut, og hvilke gevinster som kan omdisponeres av kommunene selv og hvilke som skal følges opp som økt kvalitet, eller å håndtere en økende oppgavemengde. Hva som ligger i ordet *realisering* omfatter alle disse tolkningene og en tydeliggjøring i dokumentene ville forenklet arbeidet for kommunene.

En tydeliggjøring, felles tolkning og forståelse av begreper kan presenteres som et oppslagsverk på KS sine nettsider. I tillegg kan det stilles krav og være tydeligere i forventningene av detaljering og forklaring i dokumentasjonen som beskriver gevinster og kostnader som tilfaller kommunene slik at man har felles tolkning og forståelse.

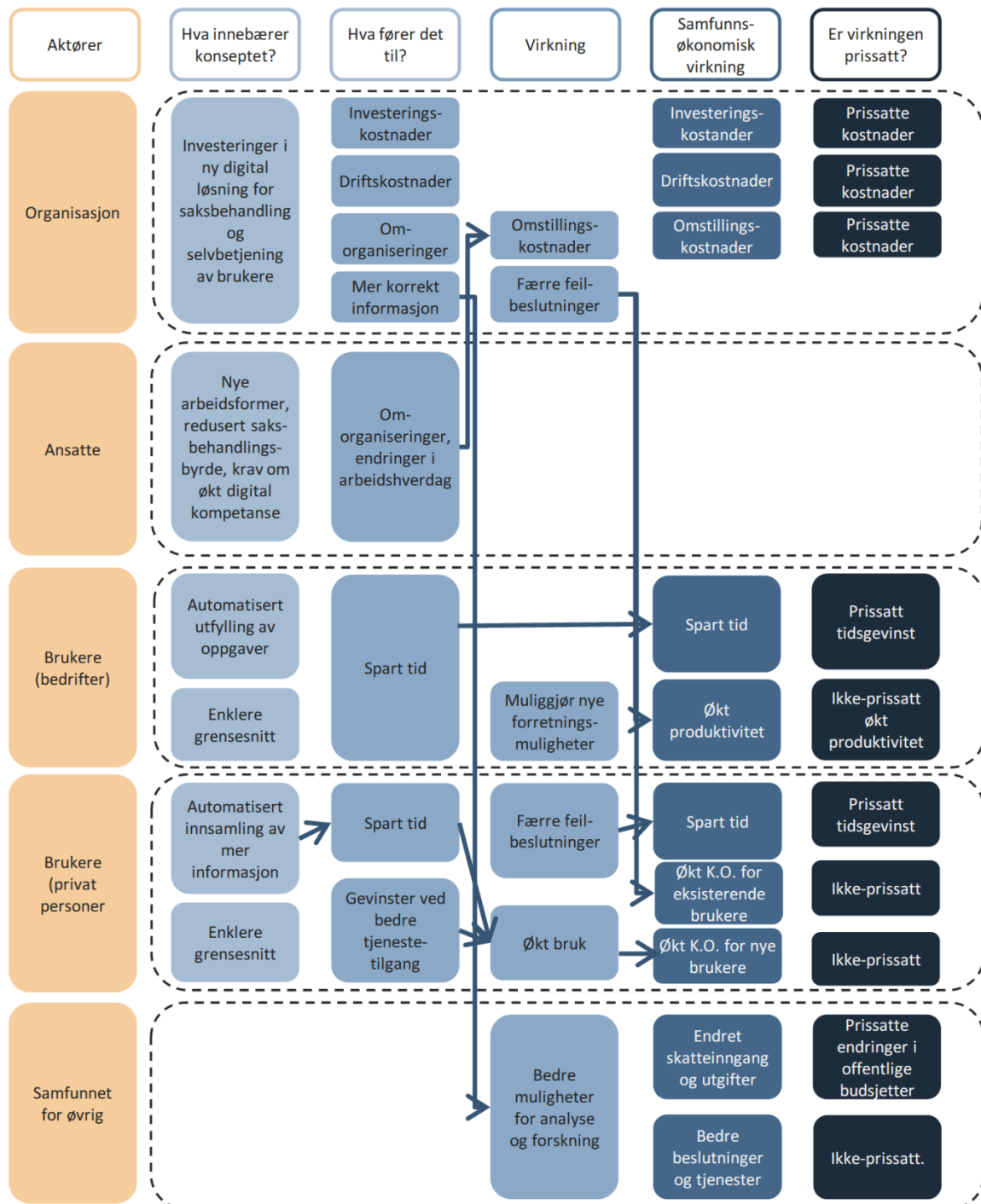
### 4.3.2 Beskrive årsaks- virkningskjeder for gevinstene og kostnadene

Dersom man ikke har en god forståelse for hvordan kostnads- og nyttevirkningene oppstår er det krevende å forstå hvordan man skal operasjonalisere dem eller hvordan man skal ta i bruk den digitale løsningen for å realisere gevinster internt og eksternt. Gode beskrivelser av årsaks-virkningskjedene beskriver både driverne, hva de fører til og hva som er den forventede virkningen. Herunder også hva den samfunnsøkonomiske virkningen er, om det er omstillingskostnader, driftskostnader, spart tid, eller annet, samt hvilken aktør man kan forvente at virkningen treffer.

Dersom en ikke har kontroll på årsaks-virkningskjeden fra digitaliseringstiltaket til samfunnsøkonomisk virkning, blir det også ekstra krevende å sikre at en har identifisert alle virkninger, forstå om en har overlapp mellom de ulike ikke-prissatte virkningene eller overlapp mellom ikke-prissatte og prissatte virkninger, sikre at det ikke er fordelingsvirkninger som vurderes, og å vurdere prissatte og ikke-prissatte virkninger opp mot hverandre.

I figuren under vises et årsaks-virkningsdiagram for et eksempel på et digitaliseringsprosjekt for identifikasjon av samfunnsøkonomiske virkninger.

Figur 18 Årsaks-virkningsdiagram for et digitaliseringsprosjekt. Kilde: Menon-rapport 62/2020



### 4.3.3 Gjennomslutlighet og tydelighet om usikkerheten i estimeringen

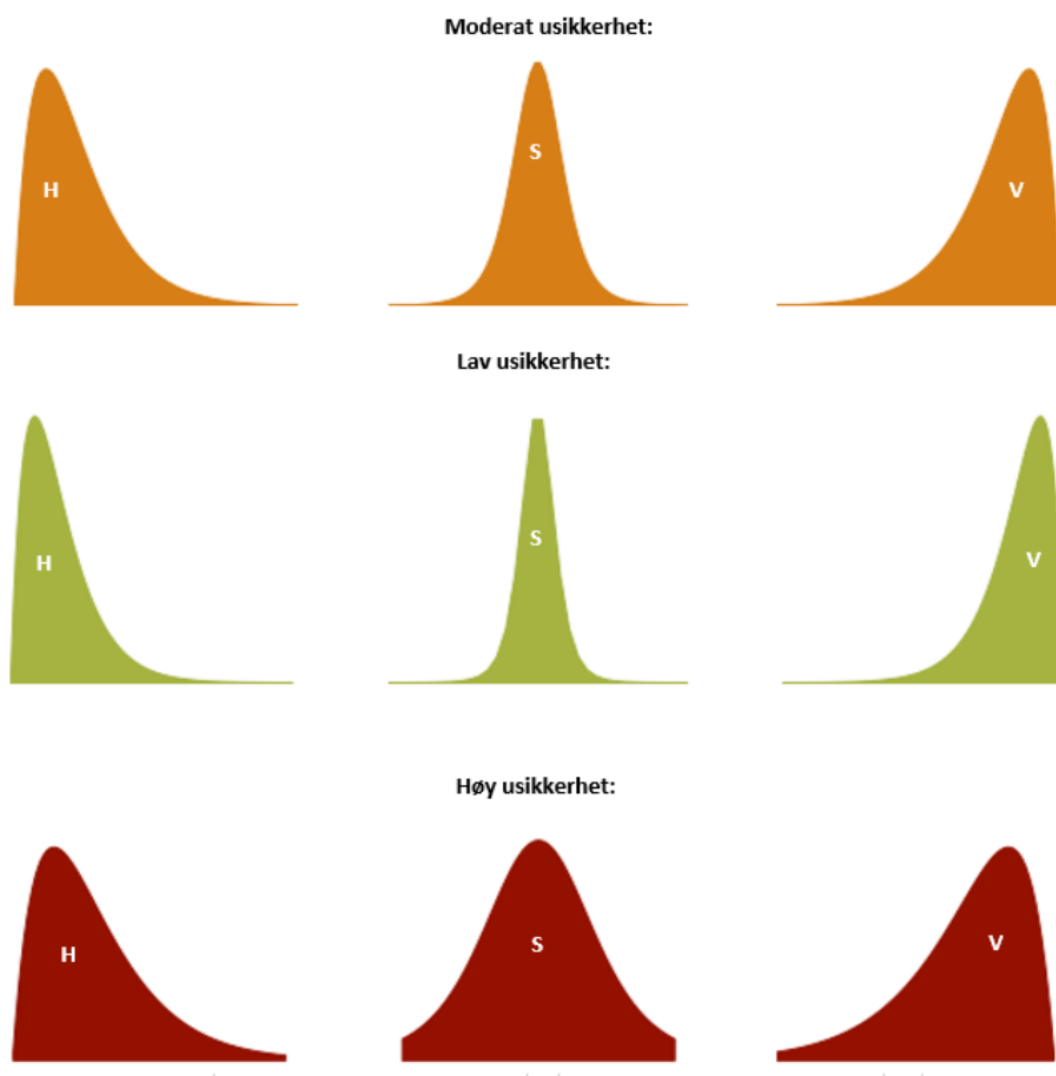
Det er en utfordring at beregningene som blir gjort i tidlig fase for å gjennomføre et konseptvalg tas videre gjennom prosjektperioden uten å oppdateres. Det er også en utfordring at man ikke er tydelig på usikkerheten i estimatene og hva usikkerheten skyldes. Dersom usikkerheten skyldes usikkerhet i virkningene som forventes fra digitaliseringstiltaket eller om det skyldes at man har ulik tidsbruk i de ulike kommunene, eller om den skyldes ulike prosesser i kommunene eller usikkerhet om antall som vil delta i den digitale fellesløsningen, er dette svært ulike usikkerheter med tilhørende vurderinger som vil gjøres av gevinster og kostnader over tid og per aktør.

I henhold til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser skal usikkerheten synliggjøres, men dette gjøres ikke i utstrakt grad i prosjektene vi har gjennomgått dokumentasjonen for og der det er gjort er det ikke tydelig og detaljert. Det gjelder særlig på gevinstsiden.

Det å beskrive usikkerheten vil både bidra til å estimere forventningsverdien for gevinster og kostnader, samt tydeliggjøre hvilke parametere det er heftet usikkerhet ved i både utviklingen og driften av den digitale løsningen.

Det anbefales derfor at man synliggjør usikkerheten som ligger bak estimeringen og bak virkningene. Usikkerheten kan synliggjøres på mange måter. I figuren nedenfor har vi valgt enkle symboler, som viser detaljene i vurderingene som også burde beskrives kvalitativt. I tillegg til størrelsen på figurene, angir fargeskala grønn, oransje og rød grad av usikkerhet, mens formen på kurven viser om usikkerheten er symmetrisk eller skjev, jamfør figuren under.

**Figur 19** Illustrasjon og tydeliggjøring av usikkerhet i estimeringen av gevinster og kostnader



Fra Statsbyggs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2021) som Menon har vært med å utvikle er det beskrevet noen steg for å beskrive usikkerheten i virkningene som er overførbart til gevinster og kostnader ved digitaliseringsprosjekter. For hver virkning bør man gjenta følgende:

- Vurder om usikkerheten er symmetrisk eller om utfallet kun kan bli langt høyere eller langt lavere enn anslått (høyre-/venstreskjev fordeling). Der usikkerheten er symmetrisk, vil forventningsverdien være lik det mest sannsynlige utfallet, altså ingen endring. Der usikkerheten er usymmetrisk, vil forventningsverdien avvike fra det mest sannsynlige utfallet. Hvis fordelingen er høyreskjev – med halen til høyre – vil forventningsverdien havne til høyre for det mest sannsynlige utfallet. Hvis den er venstreskjev, havner forventningsverdien til venstre. Med skjev fordeling vil forventningsverdien havne lenger unna det mest sannsynlige utfallet desto større usikkerheten er.
- Finn et realistisk spenn i usikkerheten – og ikke minst hvorvidt det kun er usikkerhet rundt størrelsen på virkningen, eller om det også er usikkerhet rundt fortegnet.
- Vurder grad av usikkerhet. Man kan gjerne benytte en grov skala, for eksempel lav, moderat og høy.
- Vurder om det er tiltak som kan redusere usikkerheten. Det er viktig at det ikke tillegges større usikkerhet til de ulike virkningene enn hva som er nødvendig, det kan derfor være nyttig å se om det er enkle tiltak som kan redusere denne usikkerheten.

Husk at den samlede vurderingen består av flere delelementer som hver for seg kan være beheftet med usikkerhet og det er kombinasjonen av disse som avgjør den samlede usikkerheten. Dersom virkningene varierer vesentlig i de ulike tidsperiodene bør man også gjøre denne øvelsen for hver tidsperiode.

#### 4.3.4 Mer åpenhet rundt finansieringsmodeller og fordelingsnøkler

Det at finansieringsmodellene og fordelingsnøklerne oppleves som black-boxes for mange av prosjektene kan virke demotiverende for deltakelse i store fellesløsninger og digitaliseringsprosjekter på tvers av forvaltningsområde og sektor. Det skaper også en opplevelse av utrygghet og i noen tilfeller urettferdighet.

Det anbefales derfor at man i tiden fremover er mer transparente rundt hva som ligger bak finansieringsmodellen og hva fordelingen mellom stat-kommune og kommune-kommune begrunnes med. Det er en forståelse blant de vi har snakket med at det ikke er en enhetlig finansieringsmekanisme eller metodikk som kan gjenbrukes for digitale fellesløsninger, men at finansieringsmodellen må tilpasses det enkelte prosjekt gitt hvilket formål den er ment å tjene, samt hvilke brukere som forventes å delta. Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten påvirkes ikke direkte av valg av finansieringsmodell, men evnen til å realisere gevinstene og gjennomføre planlagt investerings- og driftsløp kan påvirkes.

En fellesløsning kan forstås som en type kollektivt gode som kan tas i bruk av ulike miljøer på tvers. Motivasjonen for å inngå i en fellesløsning kan være knyttet til skalafordeler, ved at snittkostnad ved bruk av en fellesløsning er lavere enn om brukermiljøene brukte egne løsninger. Alternativt, eller samtidig, kan det fremkomme økt nytte ved bruk av en fellesløsning, ved at miljøene drar nytte av hverandres erfaringer og informasjon på tvers ved at fellesløsningen bidrar til samhandling og koordinering.

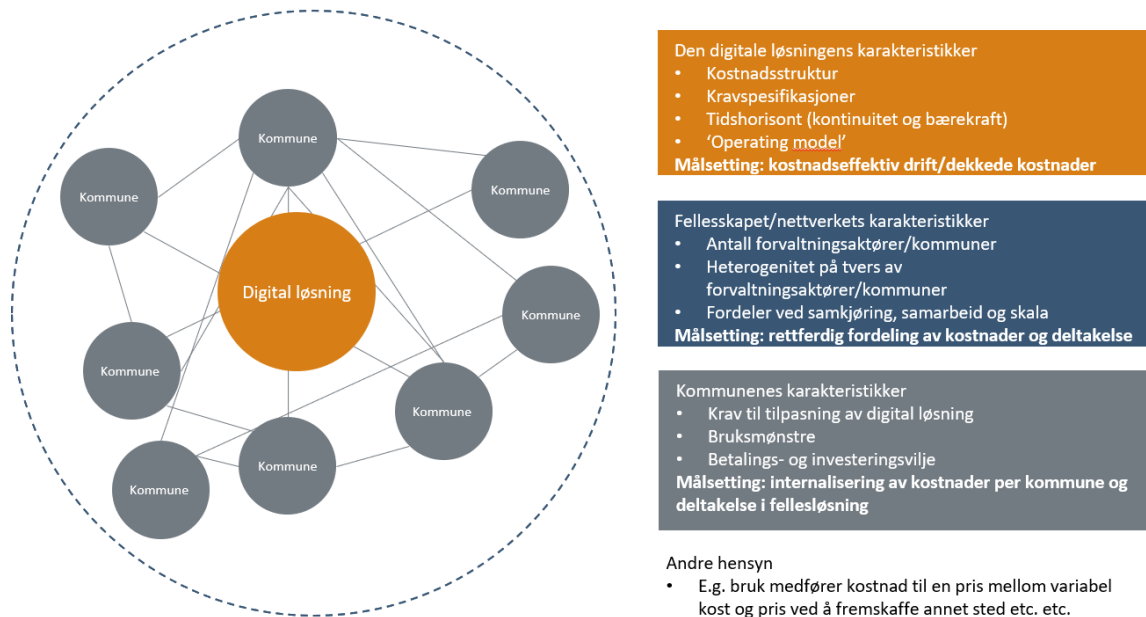
Valg av finansieringsmodell av fellesløsningen bør bidra til å realisere disse gevinstene. Gjennom ulike finansierings- og insentiveringsmekanismer, skal finansieringsmodellen bidra til å oppnå tre primære formål:

- a) Kostnadsdekning og drift av fellesløsning
- b) Involvering av «riktige» og mange nok kommuner
- c) Insentivering til «riktig» bruk av fellesløsning hos forvalterne

De tre primære formålene kan sees i lys av tre aspekter ved økosystemet som en digital fellesløsning lever i, illustrert i figuren nedenfor:



Figur 20 Finansieringsmodell for en digital fellesløsning i samarbeid mellom stat og kommune



Som vi kan se av figuren vises det at en finansieringsmodell der man beskriver den digitale løsningens karakteristikk, karakteristikk ved fellesskapet som skal dele og bruke løsningen i fellesskap og karakteristikk ved kommunene. Det anbefales derfor at det er mer fokus på arbeidet med å forklare hva som ligger bak finansieringsmodellene og fordelingen av kostnader og gevinster i de digitale løsningene som det skal samarbeides om mellom stat og kommune (men også på tvers av kommuner) i fremtiden.

#### 4.3.5 Mer fokus på gevinstrealisering i kommunene

Gevinstrealisering sees av flere på som en krevende oppgave som man opplever at man ikke har en god forståelse for, det oppleves som plunder og heft, og det er heller ikke en del av den helhetlige virksomhetsstyringen i kommunene. Dette funnet støttes også i KS sitt FOU-prosjekt om gevinstrealisering i budsjett og økonomiplanarbeidet gjennomført av Karabin (2021).

Det bør arbeides for at gevinstrealisering blir en mer helhetlig del av virksomhetsstyringen og at også de gevinstene som ikke skal hentes ut i reelle budsjettvirkninger følges opp. Det vil si at integrerer oppfølgingen både av kvalitetsgevinster, og de mindre og fragmenterte gevinstene, i virksomhetsstyringen. Eksempelvis at man synliggjør at man bruker mindre tid på hver sak, men at saksmengden øker og dermed kan man ikke hente ut gevinster i budsjettreduksjoner. Men, gevinsten er likevel der. På samme måte, at man synliggjør dersom brukeren, staten eller kommunene selv opplever økt kvalitet i mottak eller leveranse av tjenesten.

I denne anbefalingen ligger det også at man over tid samler opp gode og dårlige erfaringer med gevinstrealisering slik at man også kan bli mer realitetsorienterte i hva som kan hentes ut av gevinster, hvordan og når. Og at man over tid etablerer verktøy som gjør at man kan hente ut effekter av endringstiltak på en systematisk og enkel måte.



# VIDERE ANALYSEBEHOV





## 5 Områder med behov for ytterligere utredning

I kartleggingen av konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger til kommunal sektor er det flere tema som oppleves som relevante å analysere videre da dette er et område som engasjerer bredt og som ikke er analysert grundig tidligere. Særlig tre tema skiller seg ut basert på innspill i intervjuene, samt vurderinger av hva som fremkommer som krevende i dokumentgjennomgangen.

Alle de tre forslagene for videre utredningsbehov er problemfokuser, det vil si at de har som mål å grave dypere i problemforståelsen for å få en bedre forståelse for konsekvenser av at staten samarbeider om eller leverer digitale løsninger til kommunene.

I det følgende presenterer vi tre forslag der vi beskriver analysebehovet og forslag til gjennomføring av analyse.

### 5.1 Forslag 1: Operasjonalisering av konsekvenskategoriene

Det er i hovedsak lite refleksjoner og bevissthet blant respondentene knyttet til konsekvenser av at staten leverer de digitale løsningene til kommunene, samt hvilke konsekvenser som er mer eller mindre viktige. Alle tema som tas opp oppleves som viktig og like relevante, men forståelsen av hva som skyldes at det er staten som leverer den digitale løsningen og hva som er en positiv og/eller negativ grad av konsekvensen varierer. Samtidig er det flere elementer som oppleves som krevende fra kommunene sin side når staten leverer. Det kan dermed være relevant å bidra til økt kunnskap og bevissthet rundt samspillet mellom stat og kommune ved digitalisering av tjenestoområder for å forbedre utformingen av de digitale løsningene og forhindre at konsekvensene er negative. Et slikt kunnskapsgrunnlag, for eksempel i form av en sjekkliste eller dreiebok, kan brukes for fremtidig utvikling av digitale løsninger eller som forbedring av eksisterende. Dette kan brukes som oppslagsverk for både kommuner og andre i forvaltningen.

Leveransen vil være et mer operativt kunnskapsgrunnlag om digitale løsninger i kommunal sektor for beslutningstakere i offentlig sektor. Kunnskapsgrunnlaget skal være på en relativt kortfattet og overordnet form, slik at det enkelt kan tas i bruk. Leveransen vil da bli dels en syntese av øvrige vurderinger og analyser av konsekvenser av at staten leverer digitale løsninger, men òg bearbeidet og videreutviklet med ytterligere empiri. Konsekvenskategorien beskrives ytterligere og det beskrives også hva som vil være indikasjoner på mer eller mindre positiv/negativ påvirkning som følge av at staten leverer digitale løsninger. Med andre ord, hva må kommunene være oppmerksomme på og hvorfor.

#### Forslag til hvordan vi kan gjennomføre den videre analysen?

Analysene som har blitt gjort i dette prosjektet har i så stor grad som mulig vært deskriptive, og konsekvenser langs ulike dimensjoner har ikke blitt vektet opp mot hverandre. For å kunne svare på «hva bør du, som offentlig beslutningstaker, være opptatt av», er vi nødt til å tillegge en visst normativ komponent i analysen. Dette kan gjøres gjennom dialog kommunal sektor, samt staten, i form av eksempelvis:

- Spørreundersøkelse sendt til kommunal sektor for å kartlegge hva som oppleves som de viktigste konsekvensene av at staten leverer digitale løsninger for å få et bedre grunnlag til å vekte konsekvenser opp mot hverandre.
- Intervju med noen nøkkelpersoner i kommunal sektor og stat med god kjennskap til digitale løsninger fra stat til kommunal sektor (kan gjenbruke flere av nøkkelpersonene fra dette prosjektet)

I en samfunnsøkonomisk analyse skal alle virkninger beskrives, og det skal beskrives for hvilke aktører virkningene treffer og hvilke nytte- og kostnadsvirkninger som kan forventes. Basert på innsikten fra allerede gjennomførte intervjuer i dette prosjektet, nye intervjuer og ytterligere dokumentgjennomgang foreslår vi å beskrive dette.

## 5.2 Forslag 2: Innbyggerperspektivet – hvordan blir dette påvirket av at staten leverer digitale løsninger?

Tverrsektorielle tjenester for innbyggerne er et mål for hele offentlig sektor uavhengig av forvaltningsnivå, men i prosjektet har det kommet frem at det kan være utfordringer med å imøtekomme sammensatte brukerbehov på tvers av sektor og forvaltningsnivå når staten involveres i utviklingen av digitale løsninger og særlig når staten blir initiativtaker for løsningene som skal utvikles og driftes.

Utfordringene med å utvikle tjenester og løsninger som dekker brukernes tverrsektorielle behov er ikke ukjent og hvordan disse kan løses er adressert i Digitaliseringsstrategien og forsøkes løst gjennom livshendelser og ved å etablere både tverrsektorielle fora på tvers av forvaltningsnivå. Målene offentlig sektor har satt seg vil kreve digital transformasjon og stor grad av innovasjon i måten man tenker rundt oppgaveløsning, organisering og kompetanse, og man er på god vei til å tenke nytt.

Likevel trekker flere av respondentene frem at et samarbeid med staten kan medføre mer fragmentering, fremfor mer samordning og helhetlige løsninger for kommunens innbyggere. Det har også kommet frem eksempler på tilfeller der stat og kommune har samarbeidet om digitale løsninger og tjenester som har fungert godt, eksempelvis Digisos, og andre som ikke har fungert like godt som eksempelvis Felles kommunal journal. Og, at der kommunene har vært med tidlig i prosessen, fremmet sine behov, og også samordnet seg gjennom å samle kompetansemiljøer som eksempelvis gjennom regionale samarbeid eller kommunale aksjeselskap, forventes det at tjenesten blir mindre fragmentert.

Det er dermed interessant i å gjøre et dypdykk i denne konsekvenskategorien for å få enda bedre oversikt over om det er noen karakteristika ved situasjoner der staten bidrar til mer fragmentering av løsningene ved at staten er tungt involvert i utviklingen av de digitale løsningene.

Denne analysen vil gi svar på: hvordan kan det at staten leverer digitale løsninger bidra til mer fragmenterte tjenester for brukeren? Hvilke elementer er særlig viktige drivere og er det tiltak som kan iverksettes for å motvirke dette? Hva er forskjellen på muligheten for å utvikle helhetlige innbyggertjenester dersom staten eller kommunene leverer digitale løsninger?

Vi ønsker å bryte analysen av hva som påvirker grad av fragmentering når staten leverer digitale løsninger ned på ulike elementer som eksempelvis størrelse på kommunene, den digitale modenheten til kommunene, type sektor, type løsning, karakteristika ved prosesser i forkant av utvikling av løsningen og i driftsfasen. I tillegg til dette vil det være relevant å se på hvor langt staten går inn i oppgaveløsningen eller om det bare leveres en grunninfrastruktur basert på felleskomponenter som kommunene selv kan videreutvikle tjenester på – og om dette har noen påvirkning. Samt om det er innen noen områder det er mer eller mindre viktig at kommunene løser egne innbyggers behov for digitalisering uten involvering fra staten.

### Forslag til hvordan vi kan gjennomføre den videre analysen?

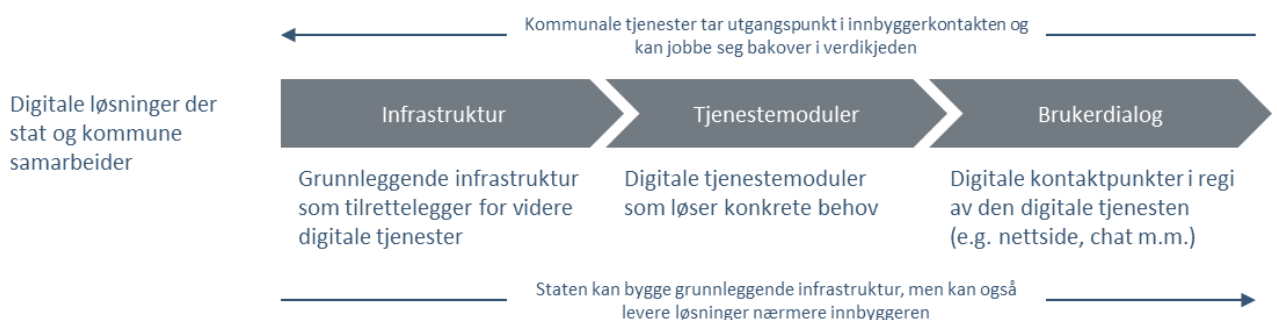
For å svare på de foreslåtte problemstillingene foreslår vi å gjennomføre intervjuer med representanter fra kommunene for å kunne bryte ned problemstillingene på flere bestanddeler for å få en bedre forståelse for om,

hvorfor og hvordan staten bidrar til større grad av fragmentering sammenlignet med om kommunene digitaliserte selv. Flere av intervjuobjektene fra prosjektet har sagt seg villige til å snakke mer om konsekvenskategoriene og har flere innspill å komme med. Vi foreslår derfor:

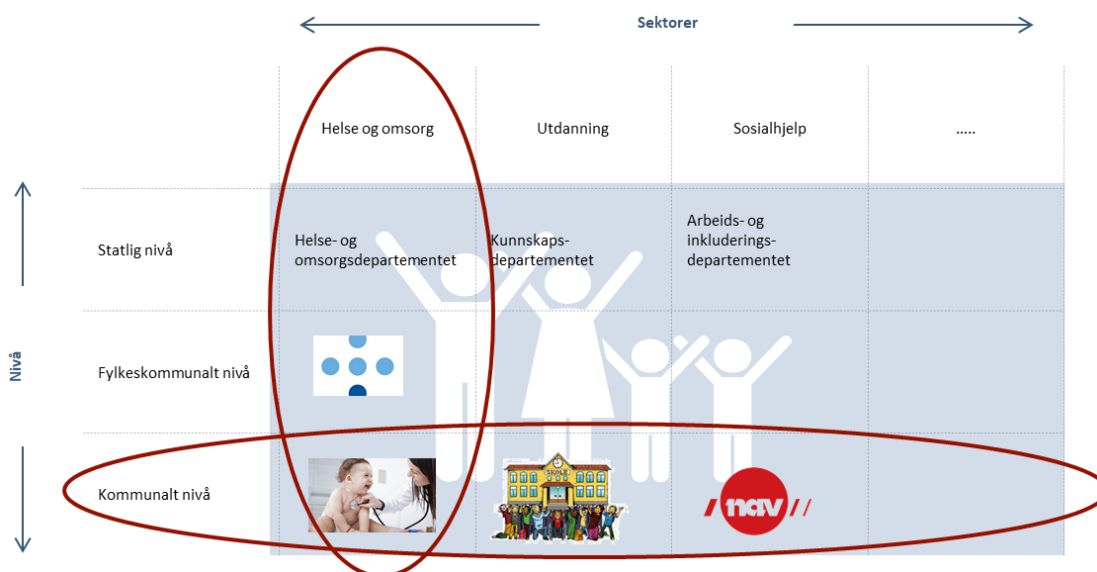
- Intervju med nøkkelpersoner i kommuner og stat som med god kjennskap til digitale løsninger fra stat til kommunal sektor
  - o Kan gjenbruke flere av nøkkelpersonene fra prosjektet, samt involvere noen flere for å dekke både større og mindre kommuner. Vi ønsker også å snakke med Digitaliseringsdirektoratet og KMD for å få deres perspektiv belyst.
- Spørreundersøkelse for å kartlegge hvordan kommunene opplever at innbygger i sentrum påvirkes av at staten leverer digitale løsninger.
- Gjennomgang av hvordan de andre konsekvenskategoriene påvirker helhetlige innbyggertjenester
  - o Eksempel: påvirker finansiering, kostnader og gevinst hvordan muligheten for helhetlige innbyggertjenester når staten leverer digitale løsninger? Eller påvirkes grad av selvbestemmelse i løsningene grad av fragmentering?

I beskrivelsen av hvordan muligheten for å utvikle helhetlige innbyggertjenester påvirkes foreslår vi å kombinere Figur 3 fra denne rapporten (klippet inn under) for å kunne variere hvor langt staten går i å verdikjeden for digitaliseringen av tjenesten og eksempler fra Figur 11 (klippet inn under) som sier noe om de vertikale og horisontale skillene mellom sektor og forvaltningsnivå. Her eksemplifisert ved oppfølging under svangerskap på helsestasjon, fødsel på et regionalt helseforetak, registrering av navn i Folkeregisteret, foreldrepenger fra NAV og oppfølging av helsestasjon og start i barnehage gjennom barnets første leveår. Denne type eksempler foreslås det at det lages flere av for å vise til forskjell mellom horisontal og vertikal integrering av brukerbehov og hvilken rolle kommune og stat har i å utvikle helhetlige tjenester i dag og i tiden fremover.

**Figur 21 Samspeillet mellom kommunale tjenester og digitale løsninger.**



**Figur 22 Kommune og stats ulike perspektiv på brukerbehov**



I kombinasjon kan disse to modellene bidra til å illustrere problemstillingene vi ønsker å løfte i denne videre analysen.

### 5.3 Forslag 3: Videre utredning av oppgaveglidning som følge av digitale løsninger levert i samarbeid mellom stat og kommune

Det nevnes av flere vi har intervjuet at statens involvering i utviklingen og driften av de digitale løsningene bidrar til en oppgaveglidning som gjør at roller og ansvar er i bevegelse. Dette gjelder spesielt når staten er involvert i utviklingen og driften av en digital løsning som treffer den kommunale brukerdialogen. Oppgaveglidningen er vanskelig å forholde seg til og flere stiller spørsmål ved hvem som har ansvaret for ulike deler av tjenesten når flere er involvert, som kan føre til at noen ansvarsområder «faller mellom to stoler». På bakgrunn av dette er det dermed relevant og viktig å få en bedre oversikt over hva som faktisk skjer med det lovpålagte tjenesteansvaret for kommunene når det skjer en oppgaveglidning gjennom at staten er med på å utvikle (og muligens også drifte) de digitale tjenestene. Vi har i denne rapporten gjennomført en overordnet analyse av hvilke juridiske konsekvenser det vil ha, men det er relevant å se på dette i en større sammenheng opp mot andre dimensjoner, samt analysere hvordan det faktisk fungerer i praksis.

Som nevnt diskuterte vi i kapittel 2.5.12 og 2.5.13 hvilke juridiske konsekvenser reguleringen av «sørge-for-ansvaret» (tjenesteansvaret) får ved statlig involvering. I henhold til vår vurdering av de juridiske konsekvensene vil kommunens "sørge-for-ansvar" fortsatt være kommunens anliggende uavhengig av om staten eller en privat aktør er underleverandør av digitale løsninger for kommunen. Staten vil ikke ha et direkte ansvar overfor borgerne for at de kommunale tjenestene ytes i tråd med lovgivningen og "sørge-for-ansvaret" vil uansett ligge fast. Dette er interessant i lys av at det i praksis kan bety at noen kommuner sitter med ansvaret, men ikke har mulighet til å tilpasse og bestemme over den digitale løsningen. Dermed er det et spørsmål om lovverket henger med i dagens digitale verden med et mer og mer komplekst digitalt økosystem på tvers av forvaltningsnivåer.

Vi foreslår følgende analyser i en videre utredning:

1. Undersøke nærmere hva som ligger i oppgaveglidning i praksis og hvilke deler av verdikjeden det er tydelige utfordringer knyttet til roller og ansvar.
2. Vurdere hvilke øvrige effekter oppgaveglidning har for det kommunale digitale tjenestetilbudet til innbyggerne.



3. Undersøke nærmere de juridiske konsekvensene spesielt med tanke hvordan det henger sammen med dagens situasjon der flere og flere tjenester er utviklet i samarbeid mellom stat og kommunal sektor.

#### **Forslag til hvordan vi kan gjennomføre den videre analysen?**

Analysen som foreslås vil være på et prinsipielt nivå, men kunne vise til case der det er gjort som vi kan bruke som illustrasjoner for å vise til oppgaveglidning og utfordringene dette medfører.

- Overordnet gjennomgang av dokumenter og informasjon som er lett tilgjengelig for å kunne kartlegge hvilke digitale løsninger som kan være tilfeller der det forekommer oppgaveglidning
- Intervju med nøkkelpersoner i staten og kommune som har vært delaktige i utviklingen og implementeringen av de valgte digitale løsningene
- Spørreundersøkelse for å kartlegge hvordan kommunene opplever oppgaveglidningen der flere og flere tjenester leveres i samarbeid med staten

## Vedlegg A – Beskrivelse av utvalgte case

Under følger nærmere beskrivelse av de 13 utvalgte digitale løsningene som er brukt for å vurdere konsekvenser i analysen. I hovedsak er det caser der staten er involvert i digitale løsninger til kommunal sektor.

### Digisos

Digisos som er et samarbeid mellom KS, kommunene og Arbeids- og velferdsdirektoratet utvikler digitale løsninger for sosialhjelpsområdet på Ditt NAV og hos kommunen i de kommunale fagsystemene. Det innebærer at innbyggerne slipper å oppgi samme opplysninger flere ganger. Digisos skal være med på å frigjøre tid på NAV-kontoret, slik at man får større mulighet til å følge opp brukerne etter nye og mer effektive metoder. Samtidig ønsker man å kunne tilby samme servicegrad til kommunale brukere som statlige brukere. I tillegg ønsker man å redusere graden av forvirring rundt brukernes opplevelser med tjenestene (KS, 2017b). Per dags dato er løsningene 'digital søknad om økonomisk sosialhjelp' og 'innsyn' ferdig utviklet (NAV, 2021a). De fem pilotkommunene har vært Bergen, Bærum, Stavanger, Oslo og Trondheim.

'Digital søknad om økonomisk sosialhjelp' innebærer at søkeren fyller ut og sender søknad fra Ditt NAV. Søknaden går gjennom Fiks-plattformen (KS, 2020) og deretter inn i fagsystem for sosiale tjenester i kommunen. Søknaden henter automatisk inn en folkeregistrert adresse og informasjon om ektefelle/barn, inneholder relevante spørsmål om søkerens situasjon og gir søkeren hjelpetekster underveis. Søkeren kan samtykke til at inntektsdata fra Skatteetaten og opplysninger om statlig bostøtte fra Husbanken hentes inn automatisk.

'Innsyn' er en tjeneste tilknyttet 'digital søknad om økonomisk sosialhjelp'. Innsynsløsningen har som formål å gi søkeren bedre oversikt over sine digitale søknader og forenkle prosessen med å finne riktig søknad dersom brukeren skal ettersende vedlegg. Innsynsløsningen gir søkeren mulighet til å sjekke status i sin sak, lese brev og vedtak, samt sjekke utbetalinger på Ditt NAV. Den første versjonen av innsynsløsningen ble tilgjengeliggjort i 2020 (NAV, 2021b).

Digisos er tilgjengelig for alle kommuner som ønsker å ta i bruk tjenesten. Det er utarbeidet en håndbok for innføring av Digisos som beskriver hvordan kommuneadministrasjonen og NAV-kontoret kan ta tjenesten i bruk (NAV, 2022). Håndboken gir også en oversikt over kostnader tilknyttet tjenesten. I tidligfase tar kommunen beslutning om å ta i bruk løsningen. Kommunen må her ta direkte kontakt med fagsystemleverandøren og avtale hvilke tekniske forberedelser som må gjøres i fagsystemet for sosiale tjenester, og dato for installasjon og opplæring. Fagsystemleverandøren melder inn påkoblingsdatoen til Arbeids- og velferdsdirektoratet, før kommunen må inngå nødvendige avtaler med fagsystemleverandøren, KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Videre må det gjøres faglige forberedelser og eventuelle endringer i arbeidsprosesser i kommunens NAV-kontor. Det anbefales at kommunen gjør risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) i forbindelse med påkobling til digital søknad. Avslutningsvis i prosessen må kommunen konfigurere og aktivere den digitale søknaden (mottak) i Fiks.

Kommunens utgifter ved å ta Digisos-løsningene i bruk vil kunne være knyttet til:

- Engangskostnad for tilknytning til Fiks Digisos (knyttet til Digifin-ordningen (KS, u.å. a))
  - Kommuner under 6 300 innbyggere: Fast tilknytningskostnad på NOK 55 000 + mva.
  - Kommuner med over 6 300 innbyggere: 8,60 NOK + mva. per innbygger.

- KS' drifts- og forvaltningskostnader knyttet til Fiks Digisos og oppbevaring av informasjon i Fiks<sup>56</sup>
- NAVs drifts- og forvaltningskostnader: Estimert til 6,3 millioner kroner årlig, som fordeles på kommunene som tar løsningene i bruk.
- Kostnader for utvidet funksjonalitet i fagsystemet: Avklares eventuelt med fagsystemleverandør.

## DigiHelse

DigiHelse gjør at brukere og pårørende kan kommunisere digitalt med helsepersonell via helsenorge.no. De ansatte i kommunen betjener DigiHelse i sitt eget journalsystem. DigiHelse gir pårørende og pasienter mulighet til å sende og motta meldinger fra helse- og omsorgstjenestene i kommunen, se avtaler om hjemmebesøk og avbestille besøk og få varsler om utførte hjemmebesøk på tekstmelding eller e-post. Gjennom denne tjenesten mottar kommunen færre henvendelser på telefon, og hjemmetjenesten kan effektivisere transportlogistikk knyttet til nødvendigheten av turene.

Prosjektets overordnede mål er å etablere innbyggertjenester knyttet til hjemmetjenester på en nasjonal plattform som kan benyttes av alle landets kommuner.

Tjenesten stammer fra et overordnet behov for å kunne kommunisere digitalt med brukere av helse- og omsorgstjenestene. Dette resulterte i et pilotprosjekt som ble gjennomført i samarbeid med Oslo og Bergen kommune, og kommunesamarbeidet på Øvre Romerike, KS og Direktoratet for e-helse. Pilotprosjektet ble gjennomført i samarbeid med de tre leverandørene av elektronisk pasientjournalsystem (EPJ). Piloteringsprosjektet ble avsluttet i 2018, og KS overtok ansvaret for nasjonal utbredelse av DigiHelse.

**Brukere og pårørende kan enkelt og trygt sende og motta meldinger.** Meldingene kan inneholde sensitive opplysninger, ettersom løsningen krever innlogging med sikkerhetsnivå Høyt.<sup>57</sup> Meldingene registreres også i EPJ, og både brukeren og kommunen har dermed god dokumentasjon. Løsningen er også tilrettelagt for direkte kontakt mellom hjemmetjenesten og pårørende. Dermed mottar kommunen forutsetningsvis færre telefoner.

Bruker og pårørende med fullmakt **kan få varsel** på e-post eller tekstmelding **når et hjemmebesøk er utført**. Fordi helsenorge.no i dag benytter to-faktorløsning, gir tjenesten mulighet til å **utveksle sensitive opplysninger**. Pårørende kan derfor få **tilgang til tjenestene med fullmakt fra brukeren**.

Finansieringsmodell for DigiHelse i 2020 (KS, u.å. b):

- Engangskostnad ved tilknytning til DigiHelse:
  - kr 25 000 for kommuner < 5000 innbyggere
  - kr 40 000 for kommuner > 5000 innbyggere
- Restkostnad:
  - Kostnaden fordeles på kommunene basert på innbyggertall i de kommunene som har tatt løsningen i bruk ved utløpet av 2020.
- Prosjektet har i tillegg fått støtte av Digifin.

## Kjernejournal

<sup>56</sup> Passordbeskyttet prislister tilgjengelig på <https://portal.fiks.ks.no/fiks/prisoversikt-fiks-plattformen/>. Kommuner kan bestille passord fra [fiks@ks.no](mailto:fiks@ks.no).

<sup>57</sup> To-faktorløsning og betyr i denne sammenheng bruk av BankID, BankID på mobil, Buypass og Commifides.

Kjernejournal har som formål å gi helsepersonell rask tilgang til opplysninger om brukernes helse. Dersom brukeren blir akutt syk, er behovet for en slik tjeneste særlig nyttig. Tjenesten er en elektronisk tjeneste som gjengir de viktigste opplysningene om brukernes helse. Informasjonen som befinner seg i tjenesten er tilgjengelig både for brukerne og helsepersonell. Opplysningene lagret i kjernejournal kan deles på tvers av virksomheter og nivåer i helsevesenet (Helsenorge, u.å.). Kjernejournal følger målene i Meld. St. 9 «Én innbygger – én journal», hvor målsettingen er at brukerne av helsesektorens tjenester kun skal være knyttet til én journal (KMD, 2018) Kjernejournal er tiltenkt alle som har folkeregistrert adresse i Norge og som har norsk fødselsnummer eller D-nummer (Norsk helsenett, u.å.).

Nasjonalt kjernejournal ble introdusert som en pilot høsten 2013 på St. Olavs Hospital i Trondheim, og ble senere utvidet til andre sykehus. Ved utgangen av 2020, hadde totalt omkring 636 000 innbyggere ført informasjon i sin egen kjernejournal, mens over 3,1 millioner innbyggere har sett hvilke opplysninger som finnes om dem (Direktoratet for e-helse, u.å.).

Kjernejournal benyttes som nevnt av stadig flere innbyggere, og per 2017 benytter alle helseforetak og legevakter tjenesten. Flere og flere fastlegekontorer benytter tjenesten. Per 2020 benytter 93 prosent av fastlegekontorene tjenesten.

## DigiBarnevern

DigiBarnevern er et nasjonalt initiativ som ble startet i 2016 med mål om å møte utfordringene i det kommunale barnevernet, blant annet ved å sørge for bedre IT-løsninger (Bufdir, 2021). DigiBarnevern har som mål å gi barn og familier hjelp som virker til rett tid, og skal styrke rettsikkerheten. Samtidig ønsker man at tjenesten skal gjøre at barnevernet oppleves trygt for barn, gir likeverdige tjenester, og at tilliten til barnevernet styrkes. DigiBarnevern er et samarbeid mellom stat og kommune, men private leverandører har bidratt og gitt innspill på utforming av målbildet og realiseringsstrategien gjennom ulike markedsdialoger. Initiativet er et samarbeid mellom Bufdir, KS og kommunene Trondheim, Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Bærum, Asker og Lørenskog, og består et kommunalt og et statlig prosjekt. Sammen har de som mål å øke kvaliteten i det kommunale barnevernet, blant annet ved å sørge for bedre IT-løsninger.

Det er de siste årene gjort flere vurderinger av IT-løsningene benyttet i barnevernet. Vurderingene viser at IT-støtten er utilstrekkelig og begrenser barnevernets evne til å gi god og effektiv hjelp til barn og unge som trenger det, og at manglende hjelp fra IT-løsninger hindrer barnevernet i å nå formålet med barnevernloven. Flere aktører har konkludert med at barn og familier ikke får noen hjelp av IT-løsninger som gir oversikt over deres saker eller til å utøve brukermedvirkning. Ansatte i barnevernet får også lite hjelp av IT-løsninger til å levere barnevernstjenester som både er effektive, forsvarlige og av høy kvalitet. Også ledere i barnevernet får lav IT-støtte som hjelper dem til å styre barnevernet på en god måte. Samtidig viser barnevernet til økende behov for digital samhandling når aktørene i og utenfor barnevernet skal kommunisere eller overføre informasjon seg imellom. Bedre faglig støtte og mer effektive arbeidsprosesser vektlegges som DigiBarnevern sitt bidrag til sektoren.

DigiBarnevern består av en statlig og en kommunal del. Disse delene (leveransene) startet utrulling på ulike tidspunkter i tidsrommet fra 2020 til 2022. DigiBarnevern var i perioden 2016-2017 i konseptfasen, mens planleggingsfasen foregikk mellom 2017 og 2018, før gjennomføringsfasen ble etablert i 2019. Utviklingen av de siste delene av DigiBarnevern skal ferdigstilles i løpet av 2022.

De planlagte leveransene i prosjektet er:

### DigiBarnevern statlig del:

- Barnevernsfaglig kvalitetssystem
- Nasjonal portal for bekymringsmeldinger
- Begreper og rapporteringsbank
- Informasjonsmodell og meldingsformater

### DigiBarnevern kommunal del:

- Fagsystem
- Innbyggertjenester

## Felles Elektronisk Identitet (Feide)

Felles Elektronisk Identitet (Feide) er en digital tjeneste for konsistent identitetsforvaltning i norsk utdanningssektor (Feide, u.å.). Tjenesten sikrer sikker innlogging og datadeling i utdanning og forskning. Med Feide får elever, studenter, forskere og undervisere trygg og sikker tilgang til en rekke ulike digitale tjenester med ett brukernavn og passord. Personvern står sentralt i tjenesten, og sørger for god oversikt og kontroll over dataflyt, og muliggjør datadrevet innovasjon.

En tjenesteleverandør i Feide er en leverandør som tilbyr en app, tjeneste eller et system som elever, studenter eller ansatte ved utdannings- og forskningsorganisasjoner kan logge seg inn på via FEIDE. Slike tjenester er eksempelvis læringsplattformer (LMS), biblioteksløsninger, oppslagsverk og læringsressurser. Alle som leverer digitale tjenester til utdannings- eller forskningssektoren, kan bli tjenesteleverandør i FEIDE. Samtidig er det å være tjenesteleverandør i Feide gratis. Feide viser til flere fordeler ved å bli tjenesteleverandør i Feide:

- Tilgang til store brukergrupper.
- Støtte for flere påloggingsvalg.
- Enkel administrasjon av tjenester.
- Slippe ansvar for brukerdata.
- Bedre personvern.
- Store mengder data gir muligheter.
- Sikker datadeling.
- Enklere innlogging.

Feide ble startet i 2000 og hadde opprinnelig en dato for ferdigstillelse i 2010. Per våren 2018 hadde 98 prosent av elevene i norsk grunntopplæring brukerkonto gjennom FEIDE. FEIDE utvikles av UNINETT<sup>58</sup>, og er Kunnskapsdepartementets valgte løsning for sikker identifisering i utdanningssektoren. FEIDE er bygget opp etter felles nordisk standard som både Sverige og Danmark benytter seg av, hhv. Skolfederation i Sverige og Uni-login i Danmark.

## Prøveadministrasjonssystemet (PAS)

Prøveadministrasjonssystemet (PAS) er et internettbasert program som brukes til å planlegge, administrere og gjennomføre sentralt gitte prøver i grunnskolen og i videregående opplæring. PAS brukes også ved sensur og klagebehandling (Utdanningsdirektoratet, 2016). PAS er under stadig utvikling og bidrar til å forenkle praktiske

---

<sup>58</sup> Uninett er kunnskaps-Norges IKT-infrastrukturselskap. <https://www.uninett.no/>.

sider ved skolens eksamenstid. PAS er bygget opp dynamisk, slik at tilgjengelige menyer og funksjoner varierer ut fra brukerrolle og type prøve. I forbindelse med sentralt gitt eksamen, benyttes PAS/PGS til å utarbeide eksamensoppgaver, til å bestille prøvemateriell og til å melde på kandidater til eksamen.

Formålet med systemet er å bidra til å heve kvaliteten på gjennomføringen av sentralt gitt skriftlig eksamen gjennom økt effektivitet og bedre sikkerhet. I forbindelse med sentralt gitt eksamen benyttes PAS til å utarbeide eksamensoppgaver, til å bestille prøvemateriell og til å melde på kandidater til eksamen. PAS benyttes også under selve eksamensgjennomføringen og til sensur og klagebehandling.

Prøvegjennomføringssystemet (PGS) er et tilknyttet system som benyttes for å gjennomføre prøver eller eksamener. PAS/PGS er utviklet av Utdanningsdirektoratet, og innføringen skjedde gradvis fra 2008. I løpet av høsten 2014 var systemet i full drift. IT-systemer som PAS/PGS er svært kostbare og ressurskrevende å utvikle, og er derfor utviklet med bakgrunn i et ønske om standardisering, hvor fylkeskommunene benytter samme system. Staten ved Utdanningsdirektoratet er systemeier av PAS/PGS, men fylkeskommunene får en brukertilgang.

## Kobo

Kobo er et digitalt system for kommunale boliger som Husbanken og KS utvikler i samarbeid med en rekke kommuner (Husbanken, 2020). Systemet vil lette prosessen med å søke, tildele og administrere kommunale utleieboliger, samt følge opp beboere og skaffe datagrunnlag.

Formålet er at det skal bli enklere å søke kommunal bolig for de som trenger det. En boligsøker skal få lettere og raskere søknadsprosess, innsyn i egen sak, trygg behandling av personopplysninger, mer egnet bolig og bedre oppfølging. For kommunen skal det bli enklere å fatte vedtak, finne og tildele egnet bolig, sikre rett oppfølging og administrere leieforholdet. Med god oversikt over søkere, boliger og leietakere, kan kommunen planlegge ut fra behov og utnytte boligmassen bedre. Prosjektet følger føringene fra digitaliseringsstrategien i offentlig sektor, hvor hensikten er å understøtte digital transformasjon i hver enkelt virksomhet, og i offentlig sektor som helhet.

Kobo er et tilbud til alle kommuner, hvor de nye løsningene bygger på dagens arbeids- og ansvarsdeling mellom stat og kommune. Planen er å integrere enkelte systemer som kommunene allerede bruker, i første omgang FDVU-systemer. Kommunene skal ikke trenge å omorganisere seg for å ta i bruk løsningene og realisere gevinster.

Prosjektet utvikles i samarbeid med brukerne av systemet. KS og utvalgte kommuner har siden prosjektstarten vært representanter i styrings- og referansegruppe, samt med fagressurser. Seks kommuner ble pilotkommuner tilknyttet prosjektet mot slutten av 2020. Arbeidet startet i 2019, og er nå i gjennomføringsfasen. Prosjektet finansieres over statsbudsjettet og har en kostnadsramme på 30 millioner kroner i tre år, til sammen 90 millioner kroner. Etter prosjektperioden går arbeidet over i videre utvikling og drift fra 2023.

## Fellestjenester BYGG

Fellestjenester BYGG er en digital regelverksplattform som kontrollerer og sender inn byggesøknader til riktig kommune. Dermed blir det enklere å levere komplette byggesøknader til kommunen. Direktoratet for byggekvalitet har etablert en tjenesteplattform på Altinn for digitale søknadsløsninger på byggesaksområdet. Utviklingen har foregått siden våren 2017, og de første nettbaserte søknadsløsningene kom på plass høsten 2018.

Fellestjenester BYGG er en verktøykasse for tjenesteleverandører i IKT-bransjen som ønsker å utvikle kommersielle søknadsløsninger for byggesøknader for profesjonelle aktører og publikum. Ved hjelp av tjenesten



vil alle digitale byggesøknader komme til kommunene i et felles format og utseende, uavhengig av hvilket søknadssystem som er benyttet. Tjenesten tilbyr også automatisk kontroll av en byggesøknad før innsending til kommunen. I tillegg ivaretas digital viderefremidling av søknader og videre dialog mellom søkeren og kommunen i forbindelse med behandling av søknaden.

Direktoratet for byggekvalitet krever at utviklere har tjenestekonsesjon fra direktoratet for å kunne bruke tjenesten til å lage digitale løsninger for byggesøknader. I dag har 17 selskaper og interesseorganisasjoner tjenestekonsesjon for å bruke Fellestjenester BYGG til å utarbeide og sende inn byggesøknader. Oslo kommune vil benytte deler av tjenestene i Fellestjenester BYGG som støtte for sin egen søknadsløsning.

## Tilskuddsordning for integreringsområdet

Integrerings- mangfoldsdirektoratet (IMDi) gir tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner (Integrerings- mangfoldsdirektoratet, 2022a). Frivillige organisasjoner kan få støtte til prosjekter, enkelttiltak eller aktiviteter som bidrar til å øke arbeids- og samfunnsdeltakelsen blant innvandrere og deres barn. IMDi er et fagdirektorat, forvaltningsorgan og nasjonalt kompetansesenter med ansvar for integreringsfeltet. Direktoratet har som formål å iverksette regjeringens integreringspolitikk. 40 kommuner gir støtte til lokale aktiviteter, mens IMDi gir tilskudd til nasjonale prosjekter.

Tilskuddsordningen rettes mot voksne, barn og unge med innvandrerbakgrunn, beboere i statlige mottak for asylsøkere og øvrig befolkning i lokalsamfunn. Ordningen retter seg også mot innvandrere og beboere i statlige mottak for asylsøkere og innvandrere som blir utsatt for, eller står i fare for å bli utsatt for, ovennevnte forhold.

Tilskudd fra IMDi skal støtte tiltak, aktiviteter og nødvendig administrasjon av disse, inkludert prosjektledelse og medarbeidere. Det gis derimot ikke støtte til investeringer, anskaffelser og generell drift av organisasjonene, konferanser, seminarer og lignende for offentlig ansatte, eller til tiltak som kun foregår utenfor Norge.

IMDi har utarbeidet en ny digital tilskuddsløsning (Integrerings- mangfoldsdirektoratet, 2022b). Med den nye tilskuddsordningen er det ikke lenger nødvendig å søke om integreringstilskudd og særskilt tilskudd for enslige mindreårige. Med den nye løsningen får kommunene oversikt over sine tilskudd direkte ved hjelp av IMInett pålogging. På denne måten skal arbeidet med tilskuddene både i kommunene og IMDi bli enklere, sikrere og mindre ressurskrevende.

## Digitalarkivet

Digitalarkivet ble etablert i 1998, og er Norges største nettsted for tilgang til digitale historiske arkiver, med nær 7,5 millioner årlige besøk. I 2020 fikk Arkiverket satsingsmidler fra regjeringens digitaliseringspott for å videreutvikle Digitalarkivet til en offentlig fellesløsning. Løsningen skal kunne brukes av både statlige, kommunale og private aktører til bevaring og tilgjengeliggjøring av digitale historiske arkiver.

Siden 2021 har Digitalarkivet funksjonalitet for selvbetjent opplasting til langtidsbevaring, publisering og administrasjon. Digitalarkivet utvikles til å bli en plattform for API-basert deling av historiske data, slik at ulike aktører kan utvikle tjenester som samspiller med data i Digitalarkivet.

Pr. september 2022 benytter 48 virksomheter Digitalarkivet til publisering av digitalisert arkivmateriale. Visningsløsninger for om skatte- og tryggedata er på plass for saksbehandlere i Arkiverket og Skatteetaten.

Det er etablert styringsråd og samarbeidsråd med medlemmer fra statlig, kommunal og privat sektor for styring, prioritering og involvering av brukere og interessenter.

Langtidsbevaring i og tilgjengeliggjøring via Digitalarkivet er foreløpig kostnadsfritt for brukerne. Det er et mål at denne grunnleggende funksjonaliteten skal være kostnadsfri for brukerne i uoverskuelig fremtid.

## Fleksibel opplæring

Fleksibel opplæring er en læringsplattform hvor elever får tospråklig nettundervisning og tilgang til faginnhold via læringsplattformen Digilær på språkene arabisk, somali og tigrinja i fagene matematikk og naturfag på 8.-10.-trinnsnivå (Menon Economics, 2019). Bakgrunnen for etableringen av undervisningsplattformen er at man flere steder i landet ikke får tak i tospråklige faglærere, som i praksis vil si at flere skoler ikke har forutsetninger for å følge opplæringsloven med å tilby tospråklig fagopplæring. Flexibel opplæring er et tilbud i tillegg til ordinær undervisning, og det er uansett den lokale læreren som har det faglige ansvaret. Elevens lærere får tilgang til undervisningsplattformen og samarbeider med nettlærerne gjennom plattformen. Det er et tilbud til elever og deltakere med kort botid i Norge, som på grunn av begrensede norskkunnskaper ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Disse elevene kan ha rett til tospråklig opplæring etter § 2-8 og § 3-12 i opplæringslova (NAFO, u.å.).

Utprøvingen startet i januar 2017, og fra høsten 2018 ble prosjektet videreført i en toårig pilot. Flexibel opplæring startet som et tilbud til elever i ungdomsskolen, men det ble også åpnet for at deltakere i grunnskole for voksne og kombinasjonsklasser kunne delta (NAFO u.å.). Fra skoleåret 2020/2021 bestemte Kunnskapsdepartementet at Flexibel opplæring skulle bli en varig ordning som Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) drifter og har ansvaret for. NAFO har samarbeidet med Utdanningsdirektoratet for å bygge opp og tilpasse plattformen. I tillegg samarbeider de med Naturfagssenteret, Matematikkenteret og Språkrådet.

Finansieringsmodell for 2021/2022 (Statsforvalteren, u.å.):

- For deltakelse koster det 7000 NOK per elev per år som betales av kommunen.

## Digitale læremidler

Digitale ressurser for læring betegner ulike digitale hjelpemidler som er utviklet til bruk i opplæring og utdanning og består i hovedsak av læringsressurser og læringsplattformer. Læringsressurser er igjen brutt ned i verktøy for elevproduksjon, innholdsressurser og digitale læremidler (Kunnskapsdepartementet, 2020). Forskrift om universell utforming av IKT-løsninger § 3 definisjoner av digitale læremidler: Nettbaserte redskaper som kan brukes i det pedagogiske arbeidet, og som er utviklet med hensikt å støtte læringsaktiviteter.<sup>59</sup>

Det er kommuner og fylkeskommuner som foretar valg av digitale læremidler basert på elevenes behov. For å sikre at kvaliteten er god nok på de læremidlene som skoleeiere, skoleledere og lærere kan velge, har Utdanningsdirektoratet utviklet en digital veileder for valg av digitale læremidler. På denne måten kan brukerne, ved hjelp av definerte kvalitetskriterier for alle fag, enklere velge digitale læremidler som møter deres behov (Utdanningsdirektoratet, 2019). I tillegg tilbyr Utdanningsdirektoratet ulike tilskuddsordninger for utvikling og innkjøp av digitale læremidler. Ordningen har som mål å stimulere til økt bruk av digitale læremidler og sikre at skolene får tilgang til et mangfold av digitale læremidler av høy kvalitet. Rammen for tilskuddsordningen er på

---

<sup>59</sup> Lovdata: Forskrift om universell utforming av informasjons- og kommunikasjonsteknologiske (IKT)-løsninger (<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2013-06-21-732/%C2%A73#%C2%A73>).

50 millioner kroner i 2021, og tilskudd til digitale læremidler skal i utgangspunktet dekke 40 prosent av utgiftene til innkjøp av læremidler (Utdanningsdirektoratet, 2022).

## Kontaktregister

Kontaktregisteret er et nasjonalt grunndataregister for opplysninger om innbyggeres digitale kontaktinformasjon og reservasjonsstatus (Digitaliseringsdirektoratet, 2022). Det er digitaliseringsdirektoratet som forvalter registeret. Offentlige virksomheter, og virksomheter som utfører oppgaver på vegne av, og som helt eller delvis er finansiert av de offentlige kan bruke dette registret. Kontaktregisteret gir kontaktinformasjon i form av mobilnummer og e-post til innbyggerne slik at man kan sende post og varslinger digitalt. Man kan også se hvem som har reservert seg mot digital kommunikasjon, hvilken digital postkasse de eventuelt har valgt, og hvilken språkpreferanse de har. Dette registeret kan brukes inn i ulike digitale løsninger som er laget av kommunal sektor eller staten.

### Hvordan ta løsningen i bruk?

1. **Planlegging:** opprette dialog med Digdir og klargjøre integrasjon (bestille virksomhets sertifikat fra Buypass / Comfides). Utvikle og tilpasse i eget system
2. **Integrasjon og testing:** Ta i bruk maskinporten og testing i testmiljøet
3. **Produksjon og forvaltning:** Ta i bruk produksjonsmiljøet og verifisere at produksjon fungerer. Vedlikehold.

Bruken av kontaktregisteret er gratis, men kostnadene i forbindelse med integrasjoner må kommunal sektor selv stå for.

## Referanseliste

- Buudir (2021), «Om Digibarnevern». Hentet 04.03.2022 fra [https://www.buudir.no/prosjekter/digibarnevern/om\\_digibarnevern/](https://www.buudir.no/prosjekter/digibarnevern/om_digibarnevern/)
- DFØ (2010), «Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten»
- DFØ (2014), «Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster av offentlige prosjekter»
- Digitaliseringsdirektoratet (2022), «Kontakt- og reservasjonsregisteret». Hentet 04.05.2022 fra <https://samarbeid.digdir.no/kontaktregisteret/kontakt-og-reservasjonsregisteret/42>
- Direktoratet for e-helse (u.å.), «Nasjonal e-helsemonitor». Hentet 05.02.2022 fra <https://www.ehelse.no/strategi/e-helsemonitor#Kjernejournal>
- Direktoratet for e-helse (2022), «Sentralt styringsdokument: steg 2 for digital samhandling»
- Feide (u.å.) «Om Feide». Hentet 05.02.2022 fra <https://www.feide.no/om-feide>
- Helsenorge (u.å.), «Kjernejournal». Hentet 25.02.2022 fra <https://www.helsenorge.no/kjernejournal/>
- Helse- og omsorgsdepartementet (2021), «Prop. 3 L (2021-2022) - Endringer i pasientjournalloven (tilgjengeliggjøring av og betaling for nasjonale e-helseløsninger m.m.)»
- Husbanken (2020), «Prosjekt Kobo - digitalt system for kommunale utleieboliger». Hentet 04.03.2022 fra <https://www.husbanken.no/kobo/om-prosjektet/?redirect=/boligsosialt-arbeid/kobo-kommunale-boliger/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022a), «Tilskudd til integreringsarbeid i regi av frivillige organisasjoner». Hentet 01.03.2022 fra <https://www.imdi.no/tilskudd/tilskudd-til-integreringsarbeid-i-regi-av-frivillige-organisasjoner/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2022b), «Digitalisering av tilskuddsordninger». Hentet 01.03.2022 fra <https://www.imdi.no/tilskudd/digitalisering-av-tilskuddsordninger/>
- Kommunal- og regionaldepartementet (2007), «Statlig styring av kommunesektoren – veileder for arbeidet med tiltak og reformer som berører kommuner og fylkeskommuner»
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2018), «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer». Hentet 01.09.2022 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/veileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2019), «Én digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019-2025».
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) (2020), «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – Med prinsipper og retningslinjer»
- KS (2018), «Velferdsteknologiprogrammet». Hentet 30.05.22 fra <https://www.ks.no/fagomrader/helse-og-omsorg/velferdsteknologi3/nasjonalt-velferdsteknologiprogram/>

KS (2020), «Om Fiks-plattformen». Hentet 20.02.2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/fiks-plattformen/om-fiks-plattformen/>

KS (2021a), «Barnevernreformen». Hentet 30.05.22 fra <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnevern/barnevernreformen2/barnevernreformen/>

KS (2021b), «Tryggere hverdag med DigiHelse». Hentet 30.05.22 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/felleslosninger/meldinger-og-kalender-pa-helsenorge.no-digihelse/tryggere-hverdag-med-digihelse/> KS (u.å. a), «Finansieringsordning for digitaliseringsprosjekter (Digifin)». Hentet 03.04.2022 fra <https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/finansieringsordning-for-digitaliseringsprosjekter/>

KS (u.å. b), «Vilkår for tilknytning til digitale helse- og omsorgstjenester (DigiHelse)». Hentet 03.04.2022 fra <https://www.ks.no/contentassets/8adb234d0fe24bd9a7c318dd253f2445/Avtale-for-etablering-av-DigiHelse.pdf>

Kunnskapsdepartementet (2020), «Handlingsplan for digitalisering i grunnopplæringen (2020-2021)»

Menon Economics (2019), «Samfunnsøkonomiske vurderinger av drifts- og finansieringsmodell for fleksibel opplæring». Hentet 01.03.2022 fra <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-98-Samfunns%C3%B8konomiske-vurderinger-av-Fleksibel-oppl%C3%A6ring.pdf>

NAV (2017a), «Styringsdokument. BP3 - Styringsdokument Digitale innbyggertjenester Sosiale tjenester i NAV (DIGISOS)».

NAV (2017b), «Digisos – Muliggjør ett NAV. KS ASSS samling 7. juni 2017».

NAV (2021a), «Digitale innbyggertjenester – sosiale tjenester i NAV (Digisos)». Hentet 20.03.2022 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/digisos>

NAV (2021b), «Informasjon om innsynsløsningen». Hentet 10.03.2022 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/digisos/informasjon-om-innsynslosningen>

NAV (2022), «Til kommuner som vil ta i bruk innsynsløsningen». Hentet 05.04.2022 fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/for-kommunen/digisos/til-kommuner-som-vil-ta-i-bruk-innsynslosningen>

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO), ved OsloMet (u.å.), «Fleksibel opplæring – tospråklig fagopplæring på nett». Hentet 30.05.22 fra <https://nafo.oslomet.no/om-nafo/fleksibel-opplaering/>

Norsk Helsenett (2020), «Kjernejournal innføres i pleie- og omsorgstjenesten»

Norsk helsenett (u.å.), «Hva er kjernejournal». Hentet 25.02.2022 fra <https://www.nhn.no/nasjonale-e-helselosninger/kjernejournal/hva-er-kjernejournal>

Regjeringen (u.å.), «Mandat til utvalg som skal vurdere dagens generalistkommunesystem»

Statsforvalteren (u.å.), «Nettbasert tospråklig opplæring». Hentet 02.02.2022 fra <https://www.statsforvalteren.no/nn/Rogaland/Barnehage-og-opplaring/Grunnskule-og-vidaregaande-opplaring/nettbasert-tospraklig-opplaring/>

Stortinget (2005), «St.meld. nr. 17 (2004-2005) – Makt og demokrati»

Støme LN, Moger T, Kidholm K, Kværner KJ. (2020) "A Web-Based Communication Platform to Improve Home Care Services in Norway (DigiHelse): Pilot Study"

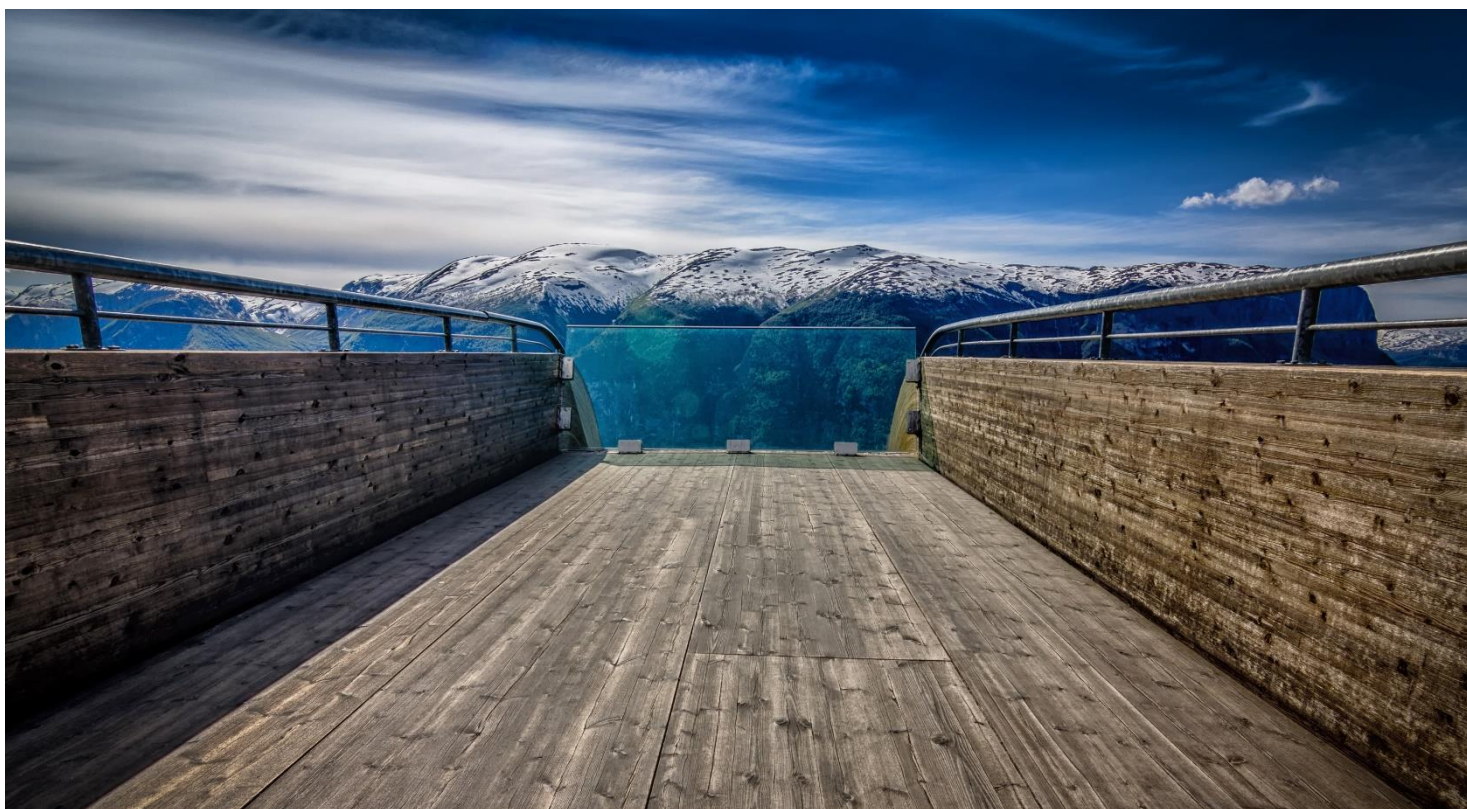
Utdanningsdirektoratet (2016), «Erfaringer og vurderinger av eksamen våren 2012 og 2013. Kapittel 7. Bruk av PAS/ PGS til lokalt gitt eksamen.» Hentet 02.02.2022 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/Erfaringer-og-vurderinger-av-eksamen-varen-2012-og-2013/7-Bruk-av-PAS-PGS-til-lokalt-gitt-eksamen/>

Utdanningsdirektoratet (2019), «Om digitale læremidler». Hentet 03.05.2022 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/den-teknologiske-skolesekken/om-digitale-laremidler/>

Utdanningsdirektoratet (2022), «Tilskudd for kjøp av digitale læremidler 2022». Hentet 03.02.2022 fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskudd-for-skoler/tilskudd-for-kjop-av-digitale-laremidler/>







Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside [www.menon.no](http://www.menon.no).

+47 909 90 102 | [post@menon.no](mailto:post@menon.no) | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | [menon.no](http://menon.no)