

**Materialet til konsultasjonsmøtet om digitalisering mellom regjeringen og KS
14. september 2020**

1	Konsultasjonsmøtet om digitalisering.....	2
2	Tverrgående temaer.....	3
2.1	Samhandling og samstyring på digitaliseringsområdet.....	3
2.2	Ansvarsfordeling mellom stat og kommune i digitaliseringsarbeidet.....	4
2.3	Arbeidet med sammenhengende tjenester og de 7 livshendelsene i digitaliseringsstrategien.....	5
2.4	Nasjonale fellesløsninger.....	7
3	Andre aktuelle tema.....	9
3.1	Avskrivningstid for tyngre teknologiinvesteringer.....	9

Vedlegg:

1. Orienteringer

1 Konsultasjonsmøtet om digitalisering

Tema og forberedelser

Regjeringen og KS lanserte i juni 2019 *Én digital offentlig sektor - digitaliseringsstrategien for offentlig sektor 2019-2025*. Stat og kommune må samarbeide tett for å realisere målene i strategien. Vi må samarbeide for at offentlig sektor digitaliseres på en åpen, inkluderende og tillitvekkende måte og at flere oppgaver løses digitalt. Vi må sammen tilby brukere digitale sammenhengende tjenester og vi må sørge for at alle innbyggere, næringsdrivende og frivillige organisasjoner som har evne til det, kommuniserer digitalt med offentlig sektor. Vi må samarbeide for at offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskapning for næringslivet. Vi må sammen sørge for at kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling. Det er viktig at både kommunale og statlige virksomheter henter gevinster fra digitalisering på en systematisert måte. Offentlig sektor må samarbeide på nye måter, og kommunal sektor må ha tilstrekkelig innflytelse også på nasjonale digitaliseringsinitiativ, gjennom gode modeller for samarbeid og samstyring.

I digitaliseringsstrategien er ett av tiltakene "*Regjeringen vil etablere arenaer innenfor konsultasjonsordningen for å følge opp digitaliseringstiltak som berører kommunal sektor, inkludert tiltak i digitaliseringsstrategien*". I et utkast til samarbeidsavtalen mellom KS og KMD står det at "*Det er enighet mellom partene om å etablere et eget konsultasjonsmøte om digitalisering.*"

Hovedtema for konsultasjonsmøtet om digitalisering vil være digitaliseringstiltak av særlig betydning for kommunal sektor, inkl. tiltak i digitaliseringsstrategien. KS vektlegger i særlig grad tverrgående temaer som samhandling og samstyring på digitaliseringsområdet, ansvarsfordeling mellom stat og kommune i digitaliseringsarbeidet, arbeidet med sammenhengende tjenester og nasjonale fellesløsninger.

Det er i utgangspunktet deltakelse fra KS, KMD, ASD, KD, HOD, BFD og FIN på dette møtet, da dette er de departementene som KS mener er mest relevante for kommunal sektor på digitaliseringsområdet nå. Møtet gir departementene og KS anledning til å konsultere og informere hverandre om aktuelle saker. Departementene og KS har anledning til å drøfte konkrete saker i bilaterale møter. Problemstillinger og konklusjoner fra slike prosesser kan likevel tas opp på dette møtet. Det er et mål å løfte fram de viktigste sakene innenfor digitaliseringsområdet. Konsultasjonsmøtet er forberedt av et sekretariat sammensatt av KS og de aktuelle departementene.

Dokumentets innhold

I kapittel 2 framgår saker med sektoroverskridende temaer som partene har ønsket muligheten til å drøfte eller knytte kommentarer til på møtet. Alle saker i kapitlet er innmeldt fra KS. I kapittel 3 framgår andre saker som partene har ønsket muligheten til å drøfte eller knytte kommentarer til på møtet.

Utfyllende informasjon om konsultasjonsordningen finnes på Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider på regjeringen.no og hos KS på ks.no.

Orienteringssaker er lagt i eget vedlegg og vil ikke bli behandlet som ordinær sak i møtet.

2 Tverrgående temaer

Samarbeidet mellom statlig og kommunal sektor er styrket de siste årene. Regjeringen og KS har ved å legge frem digitaliseringsstrategien i fellesskap gitt tydelige signaler om å styrke samhandling og samstyring mellom statlig og kommunal sektor.

Dette samarbeidet skal reguleres i en samarbeidsavtale mellom KS og KMD om oppfølging av digitaliseringsstrategien. Et mål med samarbeidsavtalen er å avklare ansvarsforhold for å styrke samhandling og samstyring på digitaliseringsområdet.

2.1 Samhandling og samstyring på digitaliseringsområdet

Innspill fra KS

Bakgrunn/innledning

Digitaliseringsstrategien, som for første gang forplikter stat og kommune i fellesskap, legger føringer for betydelig grad av samhandling og samstyring på tvers av både sektorer og forvaltningsnivåer. I strategiens kapittel 6 om *styring og samordning for en mer sammenhengende offentlig sektor*, er det beskrevet prinsipper for samstyring mellom kommunal og statlig sektor. Disse omfatter likeverdighet og innflytelse, representativitet og tidlig involvering.

Over en periode har det vært en økende bevissthet i kommunal sektor om nytten av sterkere koordinering, samordning og prioritering av tiltak på digitaliseringsområdet – ikke minst innenfor kommunal sektor i seg selv. Dette har blant annet ført til opprettelsen av den kommunale samstyringsmodellen på digitaliseringsområdet – med KommIT-rådet som øverste strategisk rådgivende organ – og til utvidelsen og formaliseringen av KS' oppgaver på digitaliseringsområdet (gjennom justerte vedtekter og Landstingets enstemmige vedtak av 12. februar 2020) til å omfatte både ansvaret for å representere kommunesektoren overfor staten i digitaliseringssspørsmål, en pådriverrolle og en utviklingspartnerrolle i det nasjonale digitaliseringsarbeidet på kommunal side.

Skal offentlig sektor imidlertid lykkes med de store og viktige ambisjonene for digitaliseringen av offentlig sektor, kan verken kommunal sektor eller staten lykkes på egenhånd. Reell samhandling, men også samstyring – der kommunal sektor sikres reell innflytelse på det nasjonale arbeidet på digitaliseringsfeltet – er påkrevet.

Problemstilling/sentrale diskusjonspunkter

Kommunesektoren opplever særlig utfordringer i dag hva gjelder samstyring i møte med

staten. At samstyringsmodeller/-mekanismer mangler på de fleste sektorområder, med unntak av på helseområdet, underbygger dette. Det er derfor behov for at kommunal sektor i større grad medvirker i beslutningsprosesser tilknyttet digitaliseringen av offentlig sektor generelt – særlig på områder som berører kommunal sektor.

KS ser særlig behov for:

- Å videreutvikle samstyringsmodeller der de finnes (primært eHelse), og etablere nye samstyringsmodeller der de enda ikke finnes (særlig på oppvekstområdet, samtidig som tilsvarende behov finnes hos flere departement)
- Å unngå at staten får utvidede fullmakter i/på tvers av sektorer til å avgjøre forhold av særskilt betydning for kommunesektoren, uten formell medvirkning fra kommunesektoren som selvstendig forvaltningsnivå (jmf. (forslag) til ny e-helselov).

Innspill slutt

2.2 Ansvarsfordeling mellom stat og kommune i digitaliseringsarbeidet

Innspill fra KS

Bakgrunn/innledning

For å lykkes med samhandling og samstyring også på digitaliseringsområdet, er en tydelig og omforent ansvarsfordeling mellom stat og kommune avgjørende.

I digitaliseringsstrategien er et av tiltakene at regjeringen og KS i samarbeid skal utvikle metoder og samle kunnskap om brukerorientering, organisering og koordinering i utvikling og drift av sammenhengende tjenester på tvers av fagsektorer og forvaltningsnivåer. Erfaringer fra tidligere fellestiltak kan være relevant i dette arbeidet.

Gjennom arbeidet med livshendelsene og de sammenhengende tjenestene, er det også naturlig å kartlegge, tydeliggjøre og enes om forvaltningsansvaret for de enkelte stegene for den gitte tjenesten.

Problemstilling/sentrale diskusjonspunkter

De aller fleste innbyggertjenester leveres av kommuner og fylkeskommuner i dag (jf. «sørge for-ansvaret» for kommunal tjenesteproduksjon). Det offentliges digitaliseringsarbeid bidrar imidlertid til å utfordre det lovregulerte ansvaret for oppgavefordeling mellom stat og kommunal sektor.

Det vi erfarer er en bevisst eller ubevisst form for «oppgaveglidning», der staten er i ferd med å ta/tar leverandøransvar som griper direkte inn i de kommunale tjenestene, eller hvor det etableres løsninger hvor ansvaret for drift- og forvaltning er delt. Eksempler på dette er *DigiSos* (løsning for digital søknad om sosialhjelp), *DigiHelse* (løsning for digital

kommunikasjon mellom brukere/pårørende og helsepersonell), *Feide* (den nasjonale løsningen for sikker innlogging og datadeling i utdanning og forskning), og *Boligbasen* (en komplett søknads-, selvbetjenings- og saksbehandlingsløsning for kommunale utleieboliger). I andre tilfeller ønsker staten å ta en operasjonell aktørrolle i anskaffelsesarbeid på vegne av kommunal sektor (eksempelvis knyttet til arbeidet med markeds plass for skytjenester og utredning og utprøving av et «GovTech»-initiativ – «startoff» der KS ble involvert svært sent).

Oppgaveglidningen introduserer en gråsone-problematikk knyttet til det lovpålagte tjenesteansvaret hos henholdsvis stat og kommune, og eksemplene fremtvinger en del problemstillinger som stat og kommune må forholde seg til i fellesskap, men også hver for seg, innenfor det juridiske ansvaret vi har.

Både i BufDir og HOD har det vært foretatt utredninger/vurderinger som klart avgrenser hvilken rolle staten kan innta overfor kommuner og fylkeskommuner som selvstendige retts- og pliktsubjekter, mens andre departement/etater i mindre grad synes å ha vurdert de rettslige implikasjonene av å gå om bord i gråsone-områdene mellom forvaltningsnivåene.

KS ser særlig behov for:

- Å avklare hvilke roller staten kan innta i tilknytning til kommunal sektors lovpålagte oppgaver, når det gjelder både anskaffelse, utvikling, forvaltning og drift av digitale tjenester generelt, og innbyggertjenester spesielt.
- Å utvikle hensiktsmessige modeller både for å skape noe nytt, og for å ta vare på det vi har skapt, i fellesskap; herunder modeller for felles (videre)utvikling, finansiering, utbredelse, drift og forvaltning.

Innspill slutt

2.3 Arbeidet med sammenhengende tjenester og de 7 livshendelsene i digitaliseringsstrategien

Innspill fra KS

Bakgrunn/innledning

Arbeidet med handlingsplanen for digitaliseringsstrategien er godt i gang, og på noen områder samarbeider stat og kommunal sektor allerede godt om realiseringen.

Sentralt i strategien står arbeidet med å etablere sammenhengende tjenester knyttet til 7 livshendelser, som er hentet fra EUs arbeid med å brukerrette digitaliseringsarbeidet. De 7 livshendelsene i digitaliseringsstrategien er valgt ut fordi de representerer viktige situasjoner som berører de aller fleste i løpet av et liv. Arbeidet forutsetter et godt samarbeid mellom de ansvarlige statlige sektorene og KS/kommunal sektor.

Problemstilling/sentrale diskusjonspunkter

Når sammenhengende tjenester skal leveres slik digitaliseringsstrategien slår fast – at «offentlige tjenester oppleves sammenhengende og helhetlige for brukerne (innbyggere, frivillig sektor og næringslivet), uavhengig av hvilke offentlige virksomheter som tilbyr dem» - må styring og forvaltning i det offentlige generelt, og i staten spesielt, videreutvikles.

Generelt oppleves det fra kommunesektorens side som noe enklere å lykkes med samhandling mellom statlig og kommunal sektor *innen* fagområder/sektorer, enn å lykkes med samhandling på tvers av de statlige fagsektorene. Det virker som tradisjonen for samhandling på tvers av sektorgrensene i staten står svakere enn i kommunal sektor, som har ansvar for at tjenester leveres helhetlig til innbygger på tvers av fagområder. På tvers-samarbeid i kommunal sektor skjer også i økende grad, som følge av økt fokus på tjenesteorientert innovasjon med innbygger i sentrum, eksempelvis knyttet til arbeidet med «tidlig innsats», og det samordnede arbeidet rettet mot sårbare og utsatte grupper.

De 7 livshendelsene i digitaliseringsstrategien bereder grunnen for at også staten i større grad vil/kan arbeide tverr-sektorielt – ikke «bare» på tvers av forvaltningsnivåer – i utviklingen av sammenhengende tjenester. KS ser positivt på dette. Samtidig anser vi det som nødvendig å understreke at sektorinndelingen i staten oppleves som en vedvarende utfordring, at fagsektorvis digitalisering faktisk kan skape en barriere for sammenhengende tjenester, og at utfordringen må håndteres fra statlig hold, for at arbeidet med å utvikle sammenhengende tjenester skal kunne lykkes.

I pågående arbeid med sammenhengende tjenester er det for kommunal sektor erfaringer som adresserer områder som krever utstrakt samarbeid mellom statlige etater, og mellom stat og kommunal sektor for at vi skal lykkes. Et eksempel på dette er identifiseringsløsninger for både ansatte, og innbyggere. For kommunal utbredelse av eksempelvis ehelseløsninger, er det en forutsetning at vi har sikker identifisering og autorisering av ansatte. For å legge til rette for sikre, digitale innbyggertjenester for ungdom er vi avhengig av løsninger disse kan bruke i sin samhandling med det offentlige. Et annet eksempel er behovet det offentlige har for å bedre holde oversikt og både praktisk og personvernmessig ivareta relasjoner mellom barn og foresatte. Erfaringer som er gjort etter personvernbrudd knyttet til elever, elevers adresser og foreldre i flere kommuner viser at dagens folkeregister og fullmaktstjenester ikke ivaretar de behovene kommunal sektor har for videre digitalisering av skolen – og KS mener flere fagsektorer vil møte på tilsvarende utfordringer knyttet til realisering av innbygger-rettede tjenester i samarbeid mellom stat og kommune (helse, barnevern etc.).

Samtidig – i tillegg til den vedvarende utfordringen med en sektorinndelt stat – opplever også kommunesektoren at det er krevende å mobilisere egen sektor rundt arbeidet med de 7 livshendelsene. Særlig gis det i sektoren uttrykk for at livshendelsene ikke adresserer direkte de utfordringene som er viktigst for kommunene å få løst nå, for å øke gjennomføringskraften og utviklingstakten i digitaliseringsarbeidet.

Først når arbeidet med livshendelsene er konkretisert og oppleves relevant nok for kommunal sektor, vil en topplerforankret mobilisering i kommunal sektor kunne skje. Dette må tas hensyn til i det videre formingsarbeidet for livshendelsene.

KS ser dermed særlig behov for:

- Et vedvarende fokus i staten på å tilrettelegge for utvikling av sammenhengende tjenester på tvers av *både* fagsektorer og forvaltningsnivåer gjennom egne styringsstrukturer.
- Forsterket arbeid med å forbedre mulighet for å identifisere og autorisere ansatte og unge – på tvers av fagsektorer.
- Etablere tjenester som ivaretar relasjoner mellom barn og foresatte/omsorgspersoner for kommunale og statlige aktører
- Å gjensidig avklare forventningene til samarbeid, involvering, organisering og styring av arbeidet med de syv livshendelsene, slik at det enkelte eierdepartement, utførende etat og kommunal sektor blir bedre koordinert og istandsatt til å levere på strategien.
- Å se arbeidet med realisering av digitaliseringsstrategien i sammenheng med Stortingsmeldingen om innovasjon i offentlig sektor.

Innspill slutt

2.4 Nasjonale fellesløsninger

Innspill fra KS

Bakgrunn/innledning

Ansvar for fellesløsninger er fordelt på mange aktører, og styringen av de statlige løsningene følger sektoransvaret og linjestyringen. Ansvar for styring og forvaltning av de kommunale felleskomponentene og -løsningene ligger til KS, i samarbeid med medlemmene.

Kommunesektoren jobber aktivt med å utvikle nasjonale fellesløsninger og -komponenter, til gunst både innad i sektoren, men også for digitaliseringsarbeidet på tvers av forvaltningsnivåer. Særlig sentralt i dette arbeidet står Fiks-plattformen, som per dags dato utvikles og forvaltes av KS.

Fiks-plattformen utgjør en felles arkitektur for kommunal sektor, hvis hovedformål er å understøtte samordnet digital tjenesteutvikling i kommunesektoren. Den viser seg å være et svært effektivt virkemiddel for effektiv utbredelse og skalering av digitale tjenester i kommunal sektor. Samtlige kommuner benytter Fiks-plattformen, som har integrasjon med 140 fagsystemer, fordelt på 70 leverandører.¹

Arkitekturen i plattformen gjør det blant annet mulig å kommunisere på tvers av forvaltningsnivåer, noe som gjør at plattformen inngår som en viktig byggekloss i det nasjonale økosystemet for digital samhandling. Et eksempel på en tjeneste, som bygger på denne arkitekturen, er *DigiSos*, der samhandling mellom Nav og kommunene står sentralt.

¹ <https://ks-no.github.io/fiks-plattform/>

Plattformen gjenbraker statlige felleskomponenter der de finnes, utvikles i tett samarbeid med medlemmene, og bygger opp under deres behov for gjennomf6ringskraft i arbeidet med digitalisering. Den består av felleskomponenter og digitale tjenester, herunder:

- **Fiks SvarUt tjenestene**
 - En l6sning som formidler forsendelser (dokumenter/brev) mellom avsender og mottaker via tilgjengelige kanaler som digitale postkasser, Altinn meldingsboks, direkte mellom datasystemer eller via tradisjonell brevpost. Det er mottaker som velger hvilken kanal forsendelsen skal mottas i.
- **Fiks MinSide**
 - MinSide l6sningen er etablert for at kommunal sektor skal ha en sikker og effektiv digital arena å samhandle med sine innbyggere og 6vrige brukere pÅ.
- **Fiks Digisos**
 - Digital s6knad om sosialhjelp er en selvbetjeningsl6sning der brukeren fÅr tilpasset veiledning under utfylling. S6ker fÅr ogsÅ innsyn i saken underveis i prosessen.
- **Fiks Bekymringsmelding**
 - Innbyggerne kan sende bekymringsmelding digitalt til barnevernet i alle landets kommuner
- **Fiks smittesporing**
 - Alle norske kommuner har nÅ tilgang til Fiks smittesporing (DHIS2). Verkt6yet er tilpasset covid-19 og bidrar til å holde oversikt og f6lge opp personer i karantene og isolasjon, i tillegg til å forenkle rapporteringen til FHI.
- **Fiks Folkeregister**
 - KS vil formidle data fra det nye Folkeregisteret (FREG) via Fiks-plattformen.
- **KS-Læring**
 - En l6sning for deling av kunnskap og kompetanseheving for ansatte i kommunal sektor.

Tjenestene som tilbys – sammen med prosesser for utvikling, forbedring og drift av disse – gir ogsÅ leverand6rene et rammeverk de kan forholde seg til som standard for samhandling med kommunesektoren. Dette underst6tter deres mulighet til å skalere og gjenbruke l6sninger mellom kommuner og fylkeskommuner, og bidrar dermed til 6kt konkurransekraft.

Problemstilling/sentrale diskusjonspunkter

Det er ikke i tilstrekkelig grad etablert en helhetlig og koordinert tilnærming til hvilken fellesfunksjonalitet og felles IT-arkitekturer offentlig sektor har behov for. Det er heller ikke etablert helhetlige og koordinerte forvaltningsmodeller som underst6tter en effektiv

ressursbruk i offentlig sektor. Det pågående arbeidet med økosystemet har som mål å løse disse problemstillingene. I dette arbeidet er Fiks-plattformen sentral.

For videre samhandling stat og kommunal sektor imellom, er det vesentlig at departementene og underliggende etater forholder seg til utviklingen av Fiks-plattformen, og særlig mulighetene for kommunikasjon, datadeling og informasjonsflyt på tvers av forvaltningsnivåer som ligger i denne.

Innspill slutt

3 Andre aktuelle tema

3.1 Avskrivningstid for tyngre teknologiinvesteringer

Innspill fra KS

Bakgrunn

Det har over tid pågått en faglig diskusjon i kommunesektoren knyttet til avskrivningstid ved anskaffelser av IKT-løsninger.

I «Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner, mv.» § 3-4 er det fastsatt at avskrivningstiden for IKT-utstyr og programvare, kontormaskiner, og lignende, settes til maksimalt 5 år. Det er ingen av de andre avskrivningsgruppene i forskriften som det er naturlig å knytte IKT investeringer mot, så ut fra dette må det antas at direkte investeringer i IKT hos kommuner og fylkeskommuner maksimalt kan ha 5 års avskrivningstid. GKRS (veileder for kommuneregnskapet) legger også per dags dato opp til en avskrivningstid på 5 år for slike anskaffelser, i tråd med forskriften.

I en tid der virksomheter både i privat og offentlig sektor har blitt stadig mer digitale, er det stadig mer bruk av såkalt plattformorienterte løsninger og fagsystemer. Disse griper tungt inn i kjernevirksomheten, har store byttekostnader, og normal levetid er på 15-20 år. Både Helseplattformen og planene om en plattformorientert tilnærming til Akson journal er gode eksempler, og til sammenligning kan Helseforetak benytte 15 års avskrivningstid for tilsvarende løsninger.

Sentrale diskusjonspunkter/problemstillinger

- En avskrivningstid på 5 år er verken hensiktsmessig eller håndterlig for kommunesektorens økonomier, som er avhengig av større langsiktighet for å kunne ta de store løftene som er påkrevet fremover.
- Med en avskrivningstid på 5 år, «klattes det på» med småløsninger, framfor å investere i løsninger som løser samfunnets grunnleggende utfordringer.

Innspill slutt

Svar fra KMD

Med bakgrunn i Helseplattformen er KMD allerede i gang med å vurdere avskrivningsreglene for "IT-løsninger" i kommunesektoren. Forlengelse av dagens avskrivningstider vil kreve at budsjett- og regnskapsforskriften endres. KS er involvert i arbeidet.

Svar slutt