

## Vedlegg 1 - Konsept for organiseringen av digitale fellestjenester i kommunal sektor

### Sammendrag av konseptutredningen

#### Bakgrunn for utredningen

KS er kommunesektorens organisasjon (alle landets kommuner og fylkeskommuner er medlemmer) og er sektorens arbeidsgiverorganisasjon og interessepolitisk aktør. I tillegg til disse to rollene har KS en viktig oppgave som utviklingspartner for medlemmene.

De siste årene har KS fått en sterkere rolle i å understøtte kommunenes og fylkeskommunenes digitaliseringsarbeid, et oppdrag som i 2020 ble forankret i Landstinget gjennom endrede vedtekter for KS og eget oppdrag på digitaliseringsområdet. Utover betydelig interessepolitisk aktivitet og arbeidet med samordning og koordinering av medlemmenes behov, har KS siden 2014 i tillegg og i økende grad utviklet og etablert digitale felleskomponenter og tjenester for kommunal sektor. De fleste leveres med utgangspunkt i plattformen KS Fiks, som inngår i det nasjonale økosystemet for digital samhandling som igjen er forankret i den nasjonale digitaliseringsstrategien *En digital offentlig sektor*. De digitale fellestjenestene som leveres tilbys norske kommuner og fylkeskommuner etter selvkostprinsippet. KS digitale fellestjenester er i dag organisert i en egen avdeling i KS under området *Forskning, innovasjon og digitalisering (FID)*. Grunnet økt omfang i leveransene (sterk økning i antall tjenester og omsetning, estimert rundt 70 mill kroner i 2022) og tjenestenes kritikalitet for medlemmene, ønsker KS å vurdere annen organisering av avdelingens virksomhet.

Arbeidet er forankret i Politisk grunnlagsdokument vedtatt på Landstinget, Landstingssaken om digitalisering og Langtidsstrategi for KS.

#### Rammebetingelser

Av rammebetingelsene er det de juridiske som har stått mest sentralt i utredningsarbeidet. Tjenester fra KS digitale fellestjenester utgjør felles digital infrastruktur for kommunal sektor og inngår i det nasjonale økosystemet for digital samhandling. En viktig oppgave er å legge til rette for effektiv samhandling mellom stat og kommunal sektor samt utvikle standarder som bidrar til næringsutvikling og innovasjon gjennom tett samarbeid med leverandørmarkedet. Særlig viktig har det derfor vært å legge til rette for at framtidig organisering av KS digitale fellestjenester ivaretar kravene til utvidet egenregi i anskaffelsesregelverket. Dette er nødvendig for at tjenestene fortsatt skal kunne utgjøre felles nasjonal infrastruktur for kommunal sektor og at kommuner og fylkeskommuner også i framtiden skal kunne kjøpe tjenester direkte fra KS digitale fellestjenester uten å måtte gå via offentlige anskaffelsesprosesser. For å kunne gjøre dette må kommuner og fylkeskommuner kunne anses å ivareta «kontrollkriteriet», noe som innebærer at de i tilstrekkelig grad må kunne utøve innflytelse over og kontrollere KS digitale fellestjenester. Det understrekes av KS digitale fellestjenester selv er underlagt Lov om offentlige anskaffelser og kjøper en rekke tjenester i markedet.

#### Vurderinger i utredningen og utkast til anbefalinger

Det er gjort en rekke ulike vurderinger i utredningsarbeidet. Under presenteres særskilt viktige tema og de vurderinger som ligger til grunn for utkastet til konseptutredning:

#### *Å skille ut eller ikke skille ut KS digitale fellestjenester*

Det er vurdert som hensiktsmessig å skille ut KS digitale fellestjenester som eget selskap fra KS øvrige virksomhet. Dette er grunnlagt i behovet for å bidra til økt gjennomføringskraft samt å gi tjenesteområdet mer dedikert styringsmessig oppmerksomhet gitt tjenesteområdets

virksomhetskritiske karakter for landets kommuner og fylkeskommuner. Det er også ønskelig at KS digitale fellestjenester skal få et enda sterkere strategisk fokus enn det får som en underavdeling blant mange i KS, der de øvrige har en ganske annen innretning for arbeidet sitt. Det er også behov for å styrke medlemmenes strategiske eierskap til arbeidet. Samtidig henger KS rolle som utviklingspartner og interessepolitisk arbeid tett sammen med utviklingsarbeidet, slik at det også i fortsettelsen må tilrettelegges for et tett samspill mellom KS og KS digitale fellestjenester.

### *Selskapsform*

Ulike selskapsformer er vurdert, herunder aksjeselskap, interkommunalt selskap, samvirke, stiftelse m.fl. Det anbefales at selskapet bør organiseres som et aksjeselskap. Dette er grunnlagt i både juridiske- og styringsmessige forhold. Aksjeselskap vurderes blant annet som en selskapsform som legger til rette for kontroll og stabilitet over tid. Aksjeselskapet må også være ikke-kommersielt, i betydningen at det ikke kan ha til hensikt å konkurrere i markedet. Dette begrunnes ut fra lovverk knyttet til statsstøtte og andre hensyn.

### *Eiere*

Ulike eieralternativer er vurdert. Overordnet sett anbefales det at kun kommunal sektor (KS og/ eller kommuner og fylkeskommuner) bør være eiere. Dette er begrunnet ut fra både styringsmessige og juridiske forhold (utvidet egenregi).

Det vurderes som lite hensiktsmessig at kommuner og fylkeskommuner eier KS digitale fellestjenester uten KS. Dette utifra KS samordningsrolle og oppdrag på digitaliseringsområdet. Vi står da igjen med to hovedalternativer; hvor det ene er KS som eneeier men med sterk formell medlemsinnflytelse over selskapet, og det andre med KS som eier sammen med kommuner og fylkeskommuner.

### *To modeller for eierstyring og selskapsledelse*

De to modellene er beskrevet og drøftet relativt detaljert i utredningen. Både behovet for styrbarhet samt behovet for å ivareta kriteriene for utvidet egenregi må ivaretas. Dette tilsier behov for etablering av supplerende organer til den ordinære styringen gjennom generalforsamling og styret for virksomheten. Det er vist til hvilke organer som bør benyttes og evt settes opp, samt hvordan disse skal understøttes av styrende dokumenter. Med bakgrunn i opptegnede modeller er ulik argumentasjon for hver av modellene identifisert:

Eiermodell A (KS, kommuner og fylkeskommuner) kan muligvis bidra til større delaktighet og ansvar i eieroppfølgingen fra kommuner og fylkeskommuner. Det kan bidra til opplevd større økonomisk medansvar for selskapet fra kommunenes side og sannsynligvis også noe mer formell trygghet knyttet til formalkravene for utvidet egenregi. Samtidig vurderes styrbarheten knyttet til et stort antall eiere å være utfordrende noe som igjen kan redusere opplevd innflytelse. Også selve etableringsprosessen oppleves å være krevende.

Eiermodell B (KS eneeier) innebærer sannsynligvis en enklere og mer styrbar modell enn eiermodell A. Den vil sannsynligvis også være enklere med tanke på etablering og evt avvikling eller endring (dersom det skulle bli aktuelt i framtiden), men er noe mer rettslig usikker mht. kravene om utvidet egenregi enn modell A. Her må det derfor etableres kompenserende styringsmekanismer for å sikre medlemmenes direkte innflytelse over selskapet (kontrollkriteriet).

Avgjørende for begge alternativene er at hensynet til kravet om utvidet egenregi. Hvorvidt egenregiinntaket er oppfylt avhenger av om oppdragsgiverne har tilstrekkelig kontroll over tjenestetilbyderen. Det er tale om delvis rettslig upløyd mark, da det er uvanlig med så mange oppdragsgivere som i dette tilfellet. Dermed er begge de aktuelle eiermodellene forbundet med en viss rettslig usikkerhet, men innhentet juridisk utredning tilsier at begge modellene er forsvarlige gitt

visse kompenserende grep. Modell A fremstår som noe tryggere enn B, men har andre utfordringer. Medlemmene har i medlemsmøter så langt foretrukket at et framtidig selskap bør være heleid av KS (alternativ B). I våre naboland har man i Sverige valgt et felleseid selskap mellom regioner, kommuner og KS søsterorganisasjon SKR som majoritetsaksjonær. I Danmark har man etablert et selskap heleid av kommunenes organisasjon KL.

Det er altså flere måter dette kan løses på, der ulike forhold som juridiske, styringsmessige og organisatoriske forhold må avveies. Et alternativ kan være å starte med alternativ B og vurdere overgang til alternativ A på et senere tidspunkt når selskapet er mer innarbeidet som aktør og modeller for behovsstyring og eierstyring er bedre utviklet.

### *Andre forhold som er belyst*

Utredningen synliggjør en rekke andre forhold som oppleves som vesentlige for ulike interessentgrupper:

Selskapets innhold og strategiske utgangspunkt drøftes og belyses. Det anbefales å ta utgangspunkt i dagens innhold og å la eventuelle endringer i strategisk posisjon være en del av framtidige eierstyringsprosesser. Innledende avklaringer knyttet til finansiering gjøres også.

Forholdet til andre selskap som Vigo IKS, Felles kommunal journal interim A/S og Kommune-CSIRT beskrives. Relasjoner til viktige aktører som regionale digitaliseringssamarbeid, IKT-driftsselskaper m.fl belyses også i utredningen. Det understrekes at virksomheten til KS digitale fellestjenester kun utgjør en liten del av det samlede IKT utfordringsbildet for kommunal sektor, ikke minst knyttet til IKT-drift og et krevende trusselbilde for digital sikkerhet og sårbarhet. Det anbefales derfor at det i 2022 igangsettes et strategisk utredningsarbeid omkring hvordan det samlede utfordringsbildet best kan ivaretas i fremtiden, med etablering av tydelige målbilder for hva som bør håndteres lokalt, regionalt og nasjonalt for best mulig samlet ivaretagelse av behovene.

### *Behovsstyring*

Behovsstyringsprosessene knyttet til selskapets virksomhet står svært sentralt, og relaterer seg til spørsmålet om hvordan man sikrer kommuner og fylkeskommuners eierskap til- og innflytelse over utviklingsarbeidet og prioriteringer hos DIF som felles tjenestetilbyder. Behovet for å styrke medlemmenes eierskap til disse aktivitetene – uavhengig av organisering – har vært et klart uttrykt behov og er også viktig mht. kriteriene for utvidet egenregi. I utredningen fremstilles både dagens og forslag til framtidige prosesser på en mer helhetlig og detaljert måte. Det anbefales en behovsstyringsprosess som innebærer tilrettelegging for en tettere medlemsforankring, samtidig som selskapets selskapsrettslige autonomi ivaretas.

### *Om utredningsprosessen*

Som grunnlag for utredningen er viktige behov, strategiske føringer og rammebetingelser identifisert. Dette ble gjort sammen med en rekke ulike medlemsorganer 2020 - 2021. Høsten 2021 og vinteren 2022 er det i vesentlig grad jobbet med å utvikle konkrete modeller, å drøfte og forankre disse med medlemmene og å kvalitetssikre disse juridisk.

### *Konklusjon og veien videre*

Utredningen konkluderer med å anbefale at dagens KS digitale fellestjenester i KS bør etableres som et ikke-kommersielt aksjeselskap eid av KS eller eid av KS sammen med kommunene og fylkeskommunene. Anbefalingene bygger for øvrig på forhold redegjort for over.

Det legges opp til en ytterligere bearbeidelse og juridisk kvalitetssikring av utredningen, bla. med innhenting av ytterligere erfaringer fra våre naboland. Dette vil skje parallelt med- og dels etter

innspill fra medlemmene februar og mars 2022. Målsetning er at anbefalingen som legges frem for hovedstyret vil være det som samlet sett ivaretar både KS og medlemmenes behov på en god måte.

Justert konseptutredning vedtas etter planen av hovedstyret i KS mai 2022. I etterkant av vedtak vil det arbeides videre med planlegging av hvordan fremtidig organisering kan etableres. Disse prosessene vil avhenge av hvilken modell som velges og Hovedstyrets vedtak rundt dette.