

## Overordnede konsekvenser for IKT-området ved en eventuell oppløsning av Kristiansand kommune

### Bakgrunn og historikk ift Nye Kristiansand etableringen

En kommunedeling vil på samme måte som en kommunesammenslåing måtte foregå i en organisatorisk, teknologisk og digital kontekst. De fleste kommunale tjenester og arbeidsprosesser understøttes av IKT-systemer og digitale tjenester. Håndteringen av IKT-området ved en kommunedeling er derfor å anse som en kritisk aktivitet, for å unngå uønskede hendelser og avvik i forhold til de kommunale tjenestene som ytes til innbyggerne hver eneste dag.

Dette er aktiviteter som er omfattende beskrevet i KS sin FoU-rapport nr. 154005: [Digitale konsekvenser av kommunesammenslåing - KS](#). Rapporten definerer IKT-området til å omhandle både IKT-infrastruktur, fellesløsninger som brukes på tvers av kommunens områder, de fagsystemene som understøtter arbeidsprosesser og tjenester i de kommunale tjenesteområdene, hvordan arkiv og data skal håndteres, samt ivaretagelse av digitale løsninger for innbyggere og næringsliv.

Kritikaliteten for de enkelte områdene visualisert på følgende måte, hvorpå fargen rød viser til de mest kritiske områdene:



I prosessen med den digitale sammenslåingen for å bygge Nye Kristiansand, var det viktigst å fokusere på de oppgavene som var mest kritisk for å få på plass en forsvarlig tjenesteproduksjon i den nye kommunen innen oppstartstidspunktet, herav:

1. Få etablert en ikt-infrastruktur som en forutsetning for at den nye kommunen skulle kunne operere som en enhet etter sammenslåingen. IKT-infrastrukturen ga også føringer for hvordan andre digitale løsninger skulle designes og måtte etableres før alle andre IKT-løsninger.
2. Deretter måtte det etableres arkiv for den nye kommunen, da det var viktig å ta vare på dokumentasjon og gjøre denne tilgjengelig i det nye arkivet. Måtte være etablert før oppstart.
3. Videre var fagsystemer for økonomi, regnskap, lønn og personal kritiske, for å sikre håndteringen av pengestrømmer og arbeidsforhold, samt at disse løsningene understøttet fellestjenester og er en viktig kilde for grunndata til videre gjenbruk i andre ikt-systemer.
4. Sentrale fagsystemer innen helse og velferd, med tilhørende integrasjoner mot Helsenetten og NAV måtte også prioriteres høyt, da disse digitale løsningene for helse og velferd påvirker liv og helse for brukerne/innbyggerne.
5. Digitale løsninger innen plan, bygg og geodata kom også høyt på prioriteringslisten pga. integrasjoner mot Matrikkelen, som er en kilde for adresser for Folkeregisteret, og benyttes av svært mange fag og støttesystemer. Matrikkelen måtte være oppdatert ved sammenslåingstidspunktet for å muliggjøre ytelse av kommunale tjenester og NAV-tjenester.

6. Videre måtte det etableres nye identiteter og bevare brukerdata knyttet til de gamle identitetene før sammenslåingstidspunktet. Det var i tillegg viktig å klargjøre IKT-infrastruktur og drift ute på skolene.
7. Kommunen måtte også etablere system for konkurransegjennomføring før kommunesammenslåingstidspunktet, for å møte nasjonale krav om elektronisk kommunikasjon mellom oppdragsgiver og tilbyder.
8. Digitale tjenester for innbyggere og næringsliv ble ikke vurdert som kritisk for drift av den nye kommunen, men ble av nye Kristiansand vurdert som viktig for å synliggjøre at den nye kommunen prioriterer innbyggernes behov og for å skape et positivt omdømme.

Av aktuelle kostnadsdrivere for den digitale sammenslåingen ble følgende momenter trukket frem: det at det skulle opprettes en helt ny kommune med nytt organisasjonsnummer og ca. 300 underorganisasjonsnummer, prosjektledelse for de seks delprosjektene, intern tidsbruk i de store tjenesteområdene, innhenting av ekstern kompetanse (eks. ift. juridisk innkjøpsrådgivning og kontraktkompetanse), lisenser til nye IKT-løsninger, leverandørbistand til IKT-implementeringer og -tilpasninger, leverandørbistand til data uttrekk og -konvertering, opplæring til de store tjenesteområdene fra leverandør, etablering av ny IKT-infrastruktur, innkjøp av nytt sluttbrukerutstyr, parallell drift av IKT-systemer, opprydding i gammel infrastruktur.

Med bakgrunn i at Nye Kristiansand skulle etableres på bakgrunn av en tvangssammenslåing, skulle det bærende prinsippet inn i arbeidet være en likeverdighet av de tre gamle kommunene ift etableringen av den nye kommunen. Dette som et tiltak for å skape et felles eierskap til den nye kommunen. Prinsippet skapte samtidig et betydelig utredningsarbeid med tanke på håndteringen av det betydelige omfanget av ikt-systemer i kommunene, håndteringen av de avtalerettslige forholdene knyttet til disse, sett ift hvilke fagsystemer som skulle velges for den nye kommunen.

En viktig forutsetning for at Nye Kristiansand kommune lyktes med den digitale sammenslåingen for den nye kommunen innen ikrafttredelsestidspunktet, var at hele organisasjonen ble tatt i bruk, og at de store tjenesteområdene selv tok ansvar for å prosjektere, lede og gjennomføre arbeidet for egne fagsystemer. Det ble derfor nedlagt en betydelig arbeidsinnsats i de store tjenesteområdene og i stabsområdene, som ikke fremkom av prosjektbudsjettet og de transaksjonskostnadene som var synlige i selve regnskapet for etableringen av Nye Kristiansand.

### **Status per i dag**

Siden opprettelsen av programmet for etableringen av nye Kristiansand kommune høsten 2017, ble det jobbet systematisk og fokusert frem til sammenslåingstidspunktet 1.1.2020, slik at den nye kommunen skulle kunne ha en så normal driftssituasjon som mulig innen ikrafttredelsestidspunktet. Det ble innen dette tidspunktet etablert en ny og fremtidsrettet IKT-plattform, som bedre la til rette for håndtering av de store fagområdenes behov for understøttelse av tjenester og arbeidsprosesser.

Det ble videre etablert enhetlige løsninger innenfor IT-infrastruktur, fagsystemer, bruk av felleskomponenter, KS FIKS plattformen, samt i noen grad lagt til rette for digitale innbyggertjenester. På grunn av tidshorizonten frem til ny kommune skulle være på lufta, ble det allikevel få nye systemanskaffelser som ble gjennomført, og fagsystemer som tidligere var benyttet i Kristiansand kommune ble i stor grad etablert på nytt og videreført i nye Kristiansand.

Ved overgangstidspunktet var det fortsatt noen utfordringer knyttet til nytt felles arkivsystem for de tre kommunene, samt de nye igangsatte automatiserte prosesser for arkiv og eByggesak. I tillegg var arbeidet med håndteringen av de historiske arkivene ikke sluttført, noe som er rimelig med tanke på at ressursene før 1.1.2020 ble prioritert inn imot å få den nye kommunen i drift til ikrafttredelsestidspunktet. I 2020-2021 pågikk arbeidet med ennå ikke avsluttede

sammenslåingsaktiviteter, parallelt med håndteringen av covid-19 pandemien. I samme periode har også IT-enheten i samarbeid med de store tjenesteområdene jobbet med å avslutte gamle løsninger og ikt-systemer, og pt. gjenstår det fortsatt å vurdere avhending og eventuell ivaretagelse av informasjon/data i ca. 20 gamle løsninger. Videre har arbeidet med å avhende gammel IKT-infrastruktur i de tre gamle kommunene vært prioritert, og her er IT-enheten kommet svært langt med oppryddingen. Dette har vært et viktig arbeid for å kunne komme ut av en parallell driftssituasjon, som er både ressurs- og kostnadskrevene.

### **Sentrale momenter ved en kommunedeling**

Omfanget av et oppsplittingsarbeid er stort, og vil på samme måte som ved kommunesammenslåingsprosjektet kreve betydelig ressursinnsats fra både de store tjenesteområdene som eier tjenester overfor innbyggerne og fagsystemene, og sentrale stabsressurser som igjen yter tjenester til hele kommunen, herav IT-enheten.

En overordnet vurdering av kompleksitet, risiko og kostnader innenfor IKT-området ved en kommunedeling er vanskelig å fastsette, da det på p.t er mangel på gode sammenligningsgrunnlag. I utgangspunktet vil det være relevant å se til hhv Kinn kommune ([Report \(statsforvalteren.no\)](https://statsforvalteren.no)), og Ålesund kommune ([Report \(alesund.kommune.no\)](https://alesund.kommune.no)) sine utredninger. Men også Troms og Finnmark fylkeskommune ([utredning-oppdeling-av-troms-og-finnmark-fylkeskommune.pdf \(tffk.no\)](https://utredning-oppdeling-av-troms-og-finnmark-fylkeskommune.pdf)), Viken fylkeskommune ([Viken fylkeskommune – konsekvenser ved fylkesdeling](https://viken.fylkeskommune.no)), og Vestfold og Telemark fylkeskommunes ([Microsoft Word - 04.01.2022 \(vtfk.no\)](https://vtfk.no)) utredninger av konsekvenser ved en oppsplitting er relevante, selv om fylkeskommune antas å ha en mindre kompleks tjenestestruktur overfor befolkningen, enn det en kommune er.

Når det gjelder hvordan og i hvilken grad IKT-området er omtalt i disse rapportene, er det noe forskjellig ut ifra hvor langt de ulike kommunene/fylkeskommunene er kommet i prosessen, og ift. hvor mye som allerede er fastlagt av politiske og administrative føringer for den videre oppløsningen. Usikkerheten knyttet til kostnader kommer også tydelig frem i disse ulike utredningene, men ser at flere av utredningene har pekt på at kostnadene knyttet til en deling fort vil bli like store som budsjettet/regnskapet for kommunesammenslåingen. Viken fylkeskommune har antydning et intervall i størrelsesorden mellom 90 – 130% av sammenslåingskostnadene (for de estimert til mellom 310 – 440 millioner kroner). For Vestfold og Telemark fylkeskommune er det antydning kostnader i størrelsesorden 80 til 100 millioner kroner. Men dette er også et usikkert estimat, og tas utgangspunkt i sammenslåingskostnadene.

For Nye Kristiansand kommune kom sammenslåingskostnaden innenfor IKT-området på ca. 80 millioner kroner på IKT-området, inkludert både selve transaksjonskostnadene/investeringer, samt driftskostnader. Her er det viktig å merke seg at disse tallene ikke inkluderer den betydelige ressursinnsatsen som ble lagt ned i de store tjenesteområdene, for å slå sammen tre fagsystemer til ett i Nye Kristiansand. Det ble heller ikke gjennomført noen kartlegging eller vurdering av hvordan tjenestekvaliteten overfor brukere/innbyggere eventuelt ble påvirket i denne perioden. Baserer man seg på Viken-tankegangen og et estimat for delingen på mellom 90 – 130% av sammenslåingskostnadene, snakker man da om tall i størrelsesorden 72 – 104 millioner kroner for kostnader knyttet til IKT-området, da eks. den interne ressursbruken.

### **Momenter ift økt kompleksitet/kostnadsdrivere**

Fra IT sin side vurderes en kommunedeling som et mer komplekst arbeid enn en kommunesammenslåing. IKT-området er komplekst i seg selv og inneholder mange komponenter, bærere av infrastruktur, og ikt-systemer som til sammen må fungere for å understøtte tjenesteytingen i kommunen. Omfanget av oppsplittingsarbeidet påvirker således alle

brukergruppene i stor grad, herav ansatte i kommunen, innbyggere, elever og næringsliv, og et omfattende antall lokasjoner (ca. 350) og flere hundre fagsystemer og støttesystemer, hvorav ca. 100 av disse forvalter personinformasjon, blant annet om innbygger. Det er videre flere momenter ift. hvordan selve delingen håndteres, som er med og påvirker kompleksitet, risiko, kostnader og tidshorisont, bla.

- **Informasjonssikkerhet og personvern**

Innbyggerne eier dataene sine, og kommunen man bor i forvalter dataene. Økende digitalisering av kommunikasjon-, samhandlings- og fagsystemløsninger øker behovet for og viktigheten av informasjonssikkerhet og kontroll på data, for å ivareta den enkeltes personvern. En oppdeling av dagens kommune vil medføre et krevende arbeid når det gjelder å ha kontroll på at riktig informasjon og data følger med til riktig kommune. Grundige risikovurderinger bør utføres for alle de tre nye kommunene, nye behandlingsansvarlige må utnevnes og tilgangsstyring/rettigheter må vurderes og settes for hver ny kommune. Nye databehandleravtaler med alle aktuelle leverandører må inngås for å ivareta data i de tre nye kommunene.

- **Organisasjonsnummer og underorganisasjonsnummer**

Det vil være av stor betydning for kompleksiteten og omfanget av det videre arbeidet på IKT-området, om eksisterende organisasjonsnummer og underorganisasjonsnummer i kommunen skal avsluttes, og tre nye opprettes, eller om Kristiansand videreføres. Disse konsekvensene bør kartlegges ytterligere. Som en pekepinn kan det nevnes at Ålesund kommune antar en tredobling av kostnadene om man også skal bytte organisasjonsnummer for selve Ålesund kommune. Så dette punktet kan fort være et moment som fører til en 3-sifret ekstra millionkostnad.

- **Håndtering av historiske data og avlevering**

Det vil også måtte avklares hvordan data før 2020 (altså da det var 3 kommuner, før nye Kristiansand), skal håndteres og eventuelt deles og tilgjengeliggjøres for de nye kommunene. Tilsvarende vurdering må gjøres for historiske data i nye Kristiansand for perioden fom 1.1.2020 – til nye kommuner går i drift. Eksempelvis om disse skal ligge igjen i Kristiansand, da det var denne kommunen de bodde i? Eller skal eventuelt de nye kommunene få kopier av data fra denne perioden for bedre å kunne forvalte en helhetlig historikk knyttet til innbyggere/brukerne.

- **Avlevering av data**

Avlevering av data fra alle fagsystemer (dvs. frem til 31.12.2019) er ennå ikke utført, så dette arbeidet må sluttføres. Dernest må man avlevere data fra nye Kristiansand, dersom det skal opprettes tre nye kommuner. Så arbeidet knyttet til avhending av data må heller ikke undervurderes.

- **Data i fagsystemer, nyanskaffelser, identitet og e-post**

For alle fagsystemer vil det oppstå utfordringer rundt historiske data. Hvem har lov til å sitte på hvilke data i etterkant. Kan Søgne og Songdalen i det hele tatt «ta med» data ut av Kristiansand, eller må alt registreres på ny? Og hva slags databehandlergrunnlag skulle nye kommuner ha for å få med data fra gammel kommune, og hvordan skal dette skje - ved manuell gjennomgang? Dette punktet vil nok bli veldig krevende, først å avklare og deretter å utføre. Iallfall om det er mye som må skje ved manuelle vurderinger og registreringer. Det må også påregnes behov for juridisk kompetanse til å bidra inn i vurderingene, og eventuelt behov for unntakshåndtering eller forskrifter som presiserer hvordan datahåndteringen skal gjøres.

Veldig mye rundt infrastruktur er etter hvert koblet mot identitet. Når man da forlater Kristiansand, vil utstyr slutte å virke, eks trådløse aksesspunkt. Hva som er billigst da, å anskaffe nye eller omkonfigurere gamle er ikke godt å si, dyrt blir det uansett. Punktet må kartlegges ytterligere.

De som blir ansatt i de nye kommunene vil nok ønske å ha med seg epost og dokumenter. Det må avklares om det rettslig lar seg gjøre. Videre vil det bli et omfattende manuelt arbeid med å legge til rette for at dette skal bli mulig. Videre må det avklares hvordan gamle fellesområder og nye Teams skal splittes opp.

Det vil også være av stor betydning ift. kompleksitet, kostnad og tid hvordan fagsystemer eventuelt kan videreføres i nye kommuner, eller om de må anskaffes på nytt pr. kommune. Det bør kartlegges ytterligere hvilke utfordringer Lov om Offentlig anskaffelse vil kunne føre til, og hvilke kostnadsscenarioer dette kan føre til. Lovmessige og juridiske utfordringer man står overfor når det gjelder fagsystemer, generell infrastruktur og driftsavtaler med leverandører vil kunne få store konsekvenser for kostnads- og tidshorisont.

- **Etablering av tre nye kommuner, avvikling av eksisterende**

En full kommunedeling på IKT området vil i praksis bety at IKT-infrastruktur, støttesystemer og fagsystemer må etableres på nytt og i henhold til det den enkelte kommune ønsker av løsninger. Det vil blant annet bety at alle inngåtte avtaler innenfor IKT-området må splittes opp/sies opp og avsluttes. Og for hvert delområde (infrastruktur, støttesystemer og fagsystemer) må den enkelte kommune vurdere behov og løsninger på nytt, og anskaffe disse gjennom nye anbudskonkurranser. Oppsigelse av eksisterende avtaler kan bety doble kostnader en periode, dersom ikke avtaleperiodene lar seg harmonisere. Alle disse nye løsningene vil da måtte etableres på nytt for de tre kommunene. Videre må eksisterende ikt-plattform, støttesystemer og fagsystemer avvikles, parallell drift vil måtte påregnes for en periode.

- **Slitasje i organisasjonen**

Slitasje på egen IKT-organisasjon (både sentralt og i områdene) bør også pekes på som et risikomoment ift en eventuell kommunedeling. For tiden oppleves det en betydelig etterspørsel etter IKT-spesialister i markedet, hvor særlig de ressursene med noen års erfaring er særlig ettertraktet. Ved en eventuell kommunedeling vil det å kunne ha muligheten for å trekke på sentrale ressurser være avgjørende for å få til en god overlevering og videreføring av ikt-infrastruktur, støtte- og fagsystemer.