

DDØ og IKT-Agder

Kommentarer til PA-rapporten fra ansatte i DDØ IKT

Innledning

Etter oppfordring fra ordfører og rådmann i Vegårshei kommune om tilbakemeldinger, er dette dokumentet utarbeidet av de ansatte i DDØ, som konstruktiv kritikk til utredningsrapporten fra PA Consulting ang sammenslåing av DDØ og IKT-Agder (datert 20. september 2016). Dokumentet vil belyse flere alvorlige mangler og faktafeil som fører til at rapporten gir et dårlig beslutningsgrunnlag for eventuell sammenslåing.

Rapporten er en mulighetsstudie som viser kun fordelene og mulige gevinster ved en sammenslåing. Slik vi forstod prosessen skulle det deretter følge en videre utredning om mulig sammenslåing, ikke et vedtak om intensjonsavtale. Vi mener det er problematisk at det er mulighetsstudien alene som danner grunnlaget for politisk behandling. I vedtakene i tre av kommunestyrene vedtas det intensjonsavtaler om å slå sammen de to IKT-organisasjonene.

Rapporten viser til at PA Consulting har basert seg på «*informasjonsinnsamling fra IKT-samarbeidene, semistrukturerte intervjuer med utvalgte rådmenn og lederne i IKT samarbeidene.*» Rapporten tar for seg en del teknisk informasjon som ikke nødvendigvis er tilgjengelig hos intervjuobjektene, samt at tidsfristene under faktainnsamlingen var så kort at det ikke ble gjort tilstrekkelig kvalitetssikring. Det framstår også som at definisjon av spørsmålstilling, og hvordan en tjeneste er definert, ikke er entydig under innsamlingen av fakta fra de to organisasjonene. Resultatet er dermed at rapporten inneholder betydelige faktafeil. Vi bestrider også påstanden om at endringsevnen vil bedres når organisasjonen vokser.

Vi mener det er dårlig timing å vurdere sammenslåing før overordnede prosesser er fullført. For det første er en av IKT-Agders eiere, Aust-Agder fylkeskommune, vedtatt sammenslått med Vest-Agder fylkeskommune som har egne IT-ansatte internt. Det er ikke avklart hvilke følger dette får for IKT-Agder. For det andre er reformen rundt kommunestruktur ikke ferdig ifølge regjeringen. Vi ser det som naturlig at fylke- og kommunestruktur må være avklart *før* interkommunale tjenester utvikles, særlig da en av hensiktene med kommunesammenslåing er å gå bort ifra interkommunale tjenester.

Faktafeil og systemkritikk

Sitat fra 6. avsnitt i forord/sammendrag

«Et felles pleie- og omsorgssystem med felles database vil forenkle dette arbeidet og forenkle annet faglig samarbeid på tvers av kommunene.»

Dette utsagnet er direkte feil, da det ikke er mulig å gjennomføre uten en faktisk sammenslåing av kommunene. De fleste kommuner slår seg sammen digitalt etter at det er gjort beslutning om faktisk slå sammen en eller flere kommuner til én organisasjonsenhet. I vårt tilfelle tenker man å slå seg sammen digitalt, uten å slå sammen kommunene. Dette betyr at en ikke uten videre kan slå sammen tjenester, funksjoner, fagsystem og databaser, da disse tilhører forskjellige organisasjoner. Blant flere vil Personopplysningsloven (POL) mfl. slå inn i forhold til regler for innsynsrett og tilgang til andre organisasjoners data. Det må i så fall gjøres omfattende endringer på avtaleverk på alle berørte fagområder. Det er usikkert om dette er mulig i et slikt omfang.

Dagens driftsløsning i DDØ-IKT baseres på parallelle installasjoner av fagsystem i felles serverfarmer, men med separate programvareinstallasjoner og adskilte databaser. Så lenge kommunene er forskjellige organisasjoner er det IKKE innsynsrett i hverandres data. Derav må installasjoner gjøres separat for den enkelte kommune. Videre effektivisering er avhengig av at organisasjonene (kommunene) slås sammen til en juridisk enhet. Vi kommer med andre ord ikke lengre på dette området i å få samkjørt digitalisering i DDØ/«8K» før en gjør endringer på selve organisasjonen.

Sitat fra 7. avsnitt i forord/sammendrag ang skoleadministrativt system

«På kort sikt kan synergier utløses ved at kommunene i DDØ og IKT Agder benytter samme løsning.»

Dette utsagnet blir direkte feil da begge organisasjoner per i dag benytter identiske løsninger basert på en web-tjeneste fra Visma (ASP-tjeneste). Det er med andre ord ingen IKT-tekniske synergier å hente ut. Alle øvrige argumenter i avsnittet peker på organisatoriske forhold, ikke IKT-tjenester.

Rapporten legger til grunn at bedre IKT-teknisk samkjøring, fører til bedre samarbeid på tvers av kommuner og tilhørende enheter. Man ser med andre ord for seg at endringer på IKT nærmest automatisk fører til bedre samarbeid innad og på tvers av organisasjonene. All erfaring så langt tyder på at bedre samarbeid på organisatorisk nivå forutsetter en ledelsesstyrt endring på organisasjonsnivå. Denne endringsviljen og -evnen er i realiteten helt uavhengig av IKT.

Sitat fra 8. avsnitt i forord/sammendrag

«For Bygg, Plan og Geodata er elektronisk byggesaksbehandling et viktig område å lansere digitale innbyggertjenester på. Et større IKT-samarbeid vil kunne styrke utviklings- og gjennomføringskraften på dette området for kommunene.»

De fleste innbyggertjenester hos IKT-Agder på dette området leveres av systemer DDØ ikke har i dag. Siden rapporten ellers impliserer at systemene innen bygg, plan og geodata vil bestå en god tid inn i fremtiden blir det galt å fremheve innbyggertjenester som en stor gevinst på dette området. Dette vil i så fall komme på svært lang sikt.

Ref side 6 – innbyggertjenester

Det er i rapporten ikke gjennomført datainnhenting på samme nivå, eller klart definert hvordan en «innbyggertjeneste» skal forstås. Informasjonen i rapporten er derfor direkte misvisende. Det er gjort for dårlig utsjekk av hvilke innbyggertjenester som faktisk er tilgjengelig i DDØ i forhold til hos IKT-Agder. Det er per i dag flere enn 8 ulike tjenester tilgjengelig i DDØ.

Det er store likheter i løsningene da det i alle kommunene benyttes digitale skjema fra Kommuneforlaget/Prokom, som i sin tur importeres inn i sak/arkivsystemet. På Arendal kommunes hjemmesider kan man finne informasjon om gravemelding, som er oppført i rapporten som en innbyggertjeneste. Men dette er bare nettsider som henviser til søknadskjema og link til andre statlige eller kommersielle tjenester. Den reelle muligheten en innbygger, i henholdsvis Arendal eller Risør, har for å skaffe seg informasjon eller skjema for å søke om gravetillatelse er tilnærmet identisk. Dette gjelder flere av tilsvarende innbyggertjenester.

Sitat fra kapittel 1.3 – synergier knyttet til fagsystemer

«DDØs eierkommuner benytter løsningen ePhorte. Kontrakten ble inngått i 2005, og løsningen vil ikke supporteres fra leverandør fra 2018. DDØ planlegger derfor å anskaffe ny løsning.»

«Det er pågående dialog mellom DDØ og eierkommunene om evaluering og eventuell nyanskaffelse av system for barnehageadministrasjon.»

De to sitatene over er direkte feil. Leverandøren av ePhorte har i ettertid påpekt at det førstnevnte sitatet er galt. Begge påstandene tilbakevises av de ansatte i DDØ, av brukerenhetene, og av de korresponderende digitaliseringsgruppene.

Sitat fra side 20 – fagsystemer for tekniske tjenester

«På kort sikt kan det etableres en felles forvaltning av fagsystemer innen Tekniske tjenester. På lengre sikt kan det gjennomføres en konsolidering og standardisering av fagsystemer på tvers av kommunene.»

I argumentasjonen for gevinster tas det ikke hensyn til at det ikke har vært stor vilje til å samkjøre tekniske fagsystemer i DDØ-regionen, eksempelvis vann/avløp, låssystemer etc. Det nevnes heller ikke at IKT-Agder per i dag ikke evner å drifte fagsystemet feiertjenestene i Østre Agder brannvesen benytter i DDØ-kommunene. Etter gjentatte forsøk fra feierne om å få bistand fra ØAB og IKT-Agder, måtte DDØ bidra slik at de fortsatt kunne bruke fagsystemet i jobben sin. Det er ikke dokumentert at IKT-Agder har bedre forutsetninger enn DDØ til å foreta en konsolidering og standardisering av fagsystemer på tvers av kommunene.

IKT-Agder bruker Gemini, DDØ bruker Normatic unntatt Tvedestrand som bruker Gemini. Det er sannsynlig med en økonomisk gevinst på lang sikt med felles fagsystem for tekniske tjenester. Utfordringen her er tekniske installasjoner på anleggene som ikke kan brukes med programvare fra andre leverandører. Dette betyr at en styrt omlegging vil bli meget kostbart for de berørte kommunene. Det mest naturlige er å la dagens systemer leve til de er modne for utskiftning, for deretter å benytte den standarden regionen velger å basere seg på. Dette betyr at økonomiske gevinster ligger svært langt frem i tid.

Ref side 26 – potensielle organisatoriske synergier

I beregningen av hvor mange administrative brukere som håndteres per IKT-årsverk er det ikke medregnet de kommunalt ansatte IKT-arbeiderne i IKT-Agder. Disse nevnes i beskrivelsen av IKT-Agders organisasjonsstruktur på side 25. Dersom det her hadde blitt benyttet reelle tall, ville de to organisasjonene fremstått som mer like når det gjaldt denne måten å beregne effektivitet på.

Synspunkter

Sitat fra 10. avsnitt i forord/sammendrag

«De økonomiske fordelene ved sammenslåing er størst for DDØ på kort sikt. På lenger sikt vil alle kommuner kunne høste effekt ved standardisering og samordning av tjenesteproduksjonen på tvers av kommunene. Dette bør skje gjennom å etablere felles infrastruktur, ta i bruk felles fagsystemer i alle sektorer, og utnytte innkjøpsavtalene i de eksisterende selskapene.»

Det er mye som tyder på at på kort sikt vil det bli kostbart for DDØ å bli en del av IKT-Agder, siden det er sannsynlig at kommunene vil måtte bytte en del fagsystemer. Dette medfører kostnader til installasjon og lisensiering. Det er naturlig å mistenke at økonomiske fordeler på kort sikt bare kan utløses ved at fagsystemer som forsvinner fører til at tilhørende driftspersonell blir overflødig. Dette er i konflikt med den foregående påstanden om at en større ressurspool vil være en gevinst.

Gevinst ved konsolidering av fagsystemer kan hentes ut innad i DDØ-regionen dersom kommunene hadde vært villige til å samkjøre seg på de områdene som gjenstår. Dersom påstanden om innsparing skal være holdbar må det nye selskapet ha evne eller mandat til å ta i bruk felles fagsystemer i alle sektorer. Er kommunene og fagmiljøene innforstått med dette?

Sitat fra side 10 - tjenester for kommunens ansatte

«Avtalen regulerer tydelig roller og ansvar mellom kommunene og IKT Agder, og angir hvordan endringer håndteres, rapportering gjennomføres og partenes forpliktelser.»

Er denne avtalen forelagt kommunene i DDØ og sammenholdt med grunnleggsdokumentene til DDØ IKT? Er det opplagt at kommunene i DDØ får samme opplevde tjenestenivå etter en fusjon?

Kommunene i IKT-Agder har fremdeles lokale IKT-stillinger for blant annet å ivareta kommunenes behov ved bestillinger og prosjektgjennomføring. Denne funksjonen ivaretas i dag av DDØ, men ved en fusjon blir kommunene stående uten denne funksjonen.

Styring av IKT-strategier for kommunene

Dersom en oppretter en felles IKT-enhet for «8K», vil det naturlige tyngdepunktet ligge i Arendal. Dette vil bety at «DDØ-kommunene» i betydelig grad gir fra seg styringsrett for IKT-strategien i framtiden. Det framstår som dette ikke er i tråd med en beslutning om å opprettholde kommunen som en selvstendig enhet i forhold til kommunesammenslåing.

Hver enkelt kommune i DDØ-regionen vil få mindre påvirkningskraft i selskapsstyringen da det blir flere kommuner representert, og på grunn av det sterkt varierte størrelsesforholdet mellom kommunene.

Konklusjon

Rapporten er tydelig vinklet mot at formålet er en sammenslåing, uavhengig av faktiske funn i utredningsprosessen. Kostnadene ved å gjennomføre en sammenslåing er ikke tilstrekkelig medberegnet, og de potensielle innsparingene fremstår som sterkt overdrevet.

Rapportens kapittel 3.1 viser at DDØ-kommunene vil få økte kostnader på kort sikt dersom man velger å legge om til samme fagsystemer som IKT-Agder.

De kvalitative gevinstene er ikke dokumentert utover påstander som at et større fagmiljø automatisk gir fordeler som for eksempel bedre ressursutnyttelse, omstillingsevne og kompetanseutvikling.

På vegne av de ansatte i DDØ

Roy Arneberg
Per Erik Bjerke
Hans-Christian Bøhn
Are Garthus
Arne Guddal
Morten Gundersen
Knut Anders Helland
Knut Daniel Mjaavatten
Helge Munkejord
Knut Harald Ramleth
Mats Stigen
Ronny Tellefsdal Sunde
Bengt Sveen
Christian Thorbjørnsen
John van der Linden