

KL

INSPIRATION TIL POLITIKERE OG TOPLÉDERE



KOMMUNALE SAMARBEJDER OM IT OG DIGITALISERING

Indhold

01/ Baggrund og formål	3
02/ Erfaringer fra eksisterende samarbejder	4
03/ Cases	6
03/1 It-Forsyningen	6
03/2 Den digitale hotline	6
03/3 Silkeborg-Viborg samarbejdet	7
03/4 Den Storkøbenhavnske Digitaliseringsforening	7
04/ Samarbejdsmodeller	8
05/ Spørgsmål og overvejelser	9
Læs mere	10

Kommunale samarbejder om it og digitalisering
1. udgave 1. oplag januar 2016

KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370

kl@kl.dk
www.kl.dk

Tekst: Devoteam
Kontakt til KL: Vicekontorchef Ken Rindsig: 3370 3251 eller knr@kl.dk
Forside foto: Scanpix
Design: e-Types
Layout: Kit Halding/Survivalkit
Tryk: Litotryk

Denne publikation er udarbejdet for KL af partner Per Gulløv Lundh Eeg, Devoteam. Publikationen er offentliggjort ved KØF2016. Publikationen bygger videre på et fælles samarbejde mellem KL og Finansministeriet ift. at understøtte kommunernes samarbejde om it og digitalisering. I forlængelse heraf har Devoteam kortlagt en lang række kommunale samarbejder gennem interview og analyser af aftaler, vedtægter, business cases mv. Ud fra dette har vi opstillet en række modeller for samarbejder. De udførlige cases og velbeskrevne samarbejdsmodeller findes i et Inspirationskatalog for kommunale samarbejder om it og digitalisering, som kan downloades fra www.kl.dk/kof2016 og fra www.devoteam.dk.

01/ Baggrund og formål

Kommunerne har sammen med KL og KOMBIT sat en helt ny dagsorden inden for it og digitalisering. Monopolbruddet frigør kommunerne fra KMD's monopol på en række områder. Rammearkitekturen giver mulighed for øget konkurrence og billigere og bedre digitale løsninger. Samlet set betyder det, at kommunerne er i gang med at hjemtage ansvaret for digitaliseringen, og ikke længere kan overlade det til leverandører. Samtidig er digitaliseringen af velfærdsområderne øget betragteligt de seneste par år ved støt stigende brug af fx velfærdsteknologi og pædagogisk it.

Kommunerne skal derfor bruge nye, specialiserede kompetencer både til at styre monopolbruddet og til at få gevinster af rammearkitekturen og den øgede konkurrence blandt leverandørerne. Også den teknologiske og sikkerhedsmæssige udvikling stiller krav om specialiserede kompetencer. Disse kompetencer er i høj kurs både i den offentlige og den private sektor, og de kan være en udfordring at tiltrække og fastholde for mange kommuner.

Derfor er det en god idé at samarbejde om it og digitalisering. En række kommuner – af forskellig størrelse – har allerede dannet samarbejder for at kunne håndtere disse udfordringer. Samarbejderne giver dels god mening ud fra en økonomisk betragtning om stordriftsfordele, dels er samarbejderne med til at udvikle velfærden og til at finde nye veje i kommunestyret.

Mange politikere er opmærksomme på, at digitalisering både kan frigøre ressourcer og bidrage til at udvikle velfærden. It- og digitalisering er i krydsfelt mellem politik og administration, hvor det at finde de konkrete løsninger er en administrativ opgave, og det at se service-, økonomi- og styringsperspektiverne er en fælles politisk og administrativ opgave.

Denne publikation stiller skarpt på, hvad politikere og topledere med fordel kan forholde sig til, når de drøfter kommunale samarbejder. Formålet med pjecen er således at inspirere til debat om kommunale samarbejder om it og digitalisering.

Der er økonomi i it og digitalisering!

Kommunernes samlede, direkte udgifter til it er estimeret til at udgøre ca. 8 mia. kr. årligt. Hertil kommer, at der er en betydelig økonomi forbundet med digitaliseringen, dvs. hvordan kommunen organisatorisk arbejder med it-systemerne. Der er store udgifter forbundet med at implementere it-systemer, men også store effektiviseringsmuligheder forbundet med de smarte arbejdsgange, som nye it-systemer giver mulighed for.

02 / Erfaringer fra eksisterende samarbejder

Erfaringer fra de eksisterende samarbejder giver vigtige overvejelser til andre kommuner om forskellige dimensioner ved tværkommunalt samarbejde: Om forholdet mellem politikere og administration, om kompetencer og økonomi, om organiseringen af samarbejdet samt om de langsigtede perspektiver. Desuden har kommunerne gjort sig en række proceserfaringer.

”Samarbejdet styrker det kommunale selvstyre, fordi vi bliver bedre til at håndtere hverdagen. De fleste politikere vil rent faktisk gerne samarbejde. Jeg vil altid spejle efter samarbejdsmuligheder og i sidste konsekvens er alle samarbejder politiske, fordi de foregår i regi af politisk styrede organisationer.”

Borgmester Willy Elisassen,
Egedal Kommune .

Erfaringerne er samfattet fra en lang række samarbejder. Tak til de deltagende for interview og for at dele skriftlige materialer. Tak til Silkeborg, Hedensted, Aarhus, Esbjerg, Egedal, Albertslund, Glostrup, Roskilde, Sorø og Rudersdal kommuner. Interviewpersonerne har været direktører, økonomichefer og it- og digitaliseringschefer, samt - i enkelte kommuner - borgmestrene. Tak også til Brugerklubben SBSYS, OS2 og KOMBIT. Interviewpersonerne har været direktører og andre ledende personer i disse samarbejder.

Politik og administration

- At etablere et samarbejde er en opgave, der kan tilrettelægges uden at afgive formel kompetence. Samarbejderne vokser oftest frem administrativt. Det er dog erfaringen, at samarbejderne får ekstra styrke, når de forankres politisk.
- Politikerne bliver – som i alle andre sammenhænge – altid inddraget, når digitaliseringen har direkte konsekvenser for serviceniveauet.

Gevinster

- Samarbejde ses af alle de interviewede som en bedre vej til at høste gevinster – både økonomiske, kompetencemæssige og kvalitative gevinster.
- Den Digitale Hotline og IT-Forsyningen er de to samarbejder, der er længst med at opstille og afprøve en formel business case. I begge tilfælde viser business casen positive økonomiske gevinster.

Kompetencer

- De fleste samarbejder udspringer af en erkendelse af, at kommunerne hver for sig mangler kompetencer og/eller kan få bedre værdi af at deles om kompetencerne.
- Det giver værdi at deles om både specialiserede kompetencer (fx it-arkitekter og programledere), ledelsesmæssige kompetencer og faglige kompetencer.

Organisering af samarbejdet

- Der er ikke én samarbejdsmodel, som passer alle. Men alle får – eller forventer at få – det optimale ud af netop den valgte model – set ud fra formålet med samarbejdet.
- Tillid er vigtig. Uanset, hvordan et samarbejde er organiseret, er kommunerne enige om, at det skal funderes på tillid mellem kommunerne.
- Alle kommuner ser netop deres samarbejde som meget forpligtende, uanset hvilken samarbejdsform der er valgt.
- Nogle samarbejder består af to kommuner, andre af flere end ti. Det optimale antal afhænger af samarbejdets formål. Hvis samarbejdet har fokus på fælles indkøb, vil flere kommuner være en styrke, mens det vil være en fordel at være færre ved samarbejder, der forudsætter jævnlige møder mellem alle deltagerne.
- Det er en forudsætning for succes, at samarbejdet allokerer de fornødne ressourcer til at drive samarbejdet, og at der er stærk ledelsesmæssig involvering.

Langsigtede perspektiver

- Succes avler succes. Samarbejder, der eksisterer i lang tid, breder sig – eller forventer at brede sig – over andre områder. Ikke kun fra it-drift til forretningssystemer, men også fra samarbejder om implementering til samarbejder om optimering af forretningsprocesser. Og fra samarbejder om it og digitalisering til samarbejder på andre områder.

- Samarbejder er en vej til at udvikle det kommunale selvstyre på egne præmisser og finde nye, bæredygtige organisationsformer for kommunerne.
- Samarbejderne må forventes at få en endnu mere strategisk vinkel i fremtiden, da de kan vise sig at få afgørende betydning for kommunens evne til at levere god service.

Proceserfaringer

- Ligeværdighed fremmer det gode samarbejde. Hertil kommer, at mange af samarbejderne (men ikke alle) er mellem kommuner, der ligner hinanden i størrelse, digital modenhed mv.
- Højt specialiserede kompetencer, som kommunerne deles om, kan løfte hele kommunens modenhed i fht. styring af it og digitalisering.
- Den administrative topledelse – og også gerne den politiske – skal være tæt involveret fra start. Mange af de interviewede vurderer, at fælles mål og topledelsens opbakning er vigtigere end en detaljeret business case.
- For samarbejder om digitalisering er det vigtigt med en samarbejdsmodel, hvor fagcheferne involveres i digitaliseringsstrategiske beslutninger, idet samarbejde om digitalisering i høj grad handler om forretningsystemer og forretningsprocesser.
- It- og digitaliseringscheferne har en central rolle i at medvirke til at drive processen frem. Processen skal tilrettelægges, så især direktionsledelsen hurtigt finder hinanden og sammen kan afstemme målene for samarbejdet.

03 / Udvalgte cases

I det følgende gengives udvalgte eksempler på eksisterende samarbejder. IT-Forsyningen og Den Digitale Hotline er eksempler på etablerede samarbejder, der har høstet de første reelle erfaringer med samarbejdet. Den Storkøbenhavnske Digitaliseringsforening og Silkeborg-Viborg samarbejdet er eksempler på nyere samarbejder.

03/1 IT-Forsyningen

Ballerup, Egedal og Furesø kommuner har stiftet IT-Forsyningen I/S, et § 60-selskab med de tre kommuner (interessenter) som deltagere. IT-Forsyningen er et driftssamarbejde, der varetager IT-service, drifts- og supportopgaver for de tre kommuner. IT-Forsyningen servicere ca. 13.000 brugere fordelt på rådhus, jobcentre, skoler og institutioner. Samarbejdet er dannet med udgangspunkt i kommunernes fælles udfordring med at sikre de rette kompetencer og med et ønske om en mere effektiv it-drift.

- IT-Forsyningen har et klart fokus på økonomi, og den største gevinst ved samarbejdet er den positive business case, der bl.a. har indebåret en reduktion på fem årsværk efter et års fælles drift. Desuden er der gevinster i form af større volumen, mindre sårbarhed og bredere kompetenceprofil.
- De tre kommuner er opmærksomme på at tilpasse samarbejdet. Derfor ligger samarbejdet om monopolbrud og rammearkitektur nu inden for rammerne, og IT-Forsyningen spiller en aktiv rolle i samarbejdet om disse emner.
- De væsentligste udfordringer er at sikre klare og entydige aftaler fra start for at kunne kontrollere og kvalitetssikre selskabets leverancer, og samtidig at sikre fastholdelse af de nødvendige kompetencer.

Selv store kommuner har brug for at samarbejde om it og digitalisering

Også store kommuner kan få gevinster ved at samarbejde. Fx samarbejder Silkeborg Kommune (90.000 indbyggere) med Viborg Kommune (95.000 indbyggere) om digitalisering. Og Aarhus Kommune er med i Den Digitale Hotline – et samarbejde, der omfatter 30 kommuner og en region.

03/2 Den Digitale Hotline

30 kommuner i Region Midtjylland og Region Nordjylland samarbejder om Den Digitale Hotline (DDH), som er en telefonservice for borgere, som har brug for hjælp til det digitale møde med det offentlige Danmark (fx hjælp til NemID og selvbetjeningsløsninger). DDH er et virtuelt samarbejde, hvor medarbejderne er fysisk placeret i de enkelte kommuner, men samarbejder virtuelt ved at deles om de telefoniske henvendelser på tværs af kommunegrænser.

- Drivkraften bag DDH har været de kvalitative gevinster ved et højere serviceniveau for borgerne samt en positiv business case.
- DDH er opmærksom på at samarbejde på en måde, så kommunerne beholder kompetencer og ressourcer i de lokale organisationer.
- De største udfordringer for DDH er, at det er nødvendigt at revurdere governancestrukturen ved en eventuel udvidelse, fx om kommunaldirektørkredsen (=alle kommunaldirektører) fortsat kan være øverste besluttende instans for samarbejdet. Samtidig kan der på sigt blive brug for fælles indkøb af it-plattform til understøttelse af DDH, hvorved det driftsmæssige og strategiske samarbejde i regi af DDH samtidig også får karakter af en 'indkøbsforening.'

Geografi er ingen hindring – og dog...

Brugerklubben SBSYS, der samarbejder om ESDH, og Den Digitale Hotline, som yder support til selvbetjeningsløsninger, er eksempler på kommunale samarbejder, hvor geografien og afstandene ikke spiller nogen afgørende rolle, fordi hovedformålet er fælles anskaffelse henholdsvis fælles support. Når kommunerne skal deles om fælles kompetencer og bistå hinanden med implementeringer (som fx Den Storkøbenhavnske Digitaliseringsforening) og forretningsnære samarbejder (fx Silkeborg-Viborg-samarbejdet), kan det dog være en fordel med en geografisk nærhed, så fx rejsetid reduceres.

03/4 Den Storkøbenhavnske Digitaliseringsforening

Kommunaldirektørerne fra Albertslund og Glostrup kommuner, der i forvejen arbejder tæt sammen, inviterede sig selv på besøg i en lang række af de omkringliggende kommuner, som alle er mindre eller mellemstore kommuner. Bevægelsen var 1) et ønske om at blive klogere på, om it-driften kunne blive mere effektiv, 2) en undren over, hvordan kan det være, vi har 98 forskellige it-systemer i det kommunale landskab, og 3) en personlig oplevelse af, at forskellige it-systemer kunne være en hindring for at samarbejde (fagligt). Samtidig så de på IT-Forsyningen og Digitaliseringsforeningen i Region Sjælland.

I dialogen med de øvrige kommuner kom de frem til, at det var et samarbejde om implementering og kompetencedeling, som de skulle sætte fokus på – ikke it-drift. I processen faldt én kommune fra, mens to nye kom til. Der er pt ni kommuner i foreningen.

- De største gevinster ser foreningen som værende økonomiske ved fælles implementering af it-systemer og fælles deling af kompetencer. På sigt forventer kommunerne, at samarbejdet kan brede sig til også at være samarbejde om fælles forretningsprocesser (bedste praksis).
- Den Storkøbenhavnske Digitaliseringsforening er opmærksom på, at det både kræver fleksibilitet i den enkelte kommune og et fælles mål, hvis foreningen skal blive en succes.
- Den Storkøbenhavnske Digitaliseringsforenings største udfordring er at få skabt fremdrift, at undgå bureaukrati og ikke at blive optaget af milimeterdemokrati.

03/3 Silkeborg-Viborg samarbejdet

Silkeborg og Viborg kommuner har etableret et forretningsstrategisk it- og digitaliseringssamarbejde, der især har fokus på at understøtte forretningsdriften gennem digitalisering. Videndeling, samarbejde og fælles it- og digitaliseringskompetencer er grundlaget for fælles og koordinerede udbud og indkøb på it-området, samt fælles systemvalg og –implementeringer på tværs af kommunegrænser. Samarbejdet er aftale-baseret.

- Fokus for Silkeborg-Viborg samarbejdet har primært været på, at samarbejdet bidrager til at kunne løfte den stigende efterspørgsel efter it-services både via volumen og tiltrækning/fastholdelse af specialistkompetencer, ved at udnytte synergien ved at samarbejde om monopolbruddet, konvergere udbudsstrategier og sikre implementeringen. Samlet set bidrager samarbejdet til at sikre effektiv varetagelse af it-opgaverne. Derfor har de to kommuner valgt at etablere et relativt omfattende samarbejde allerede fra starten.
- Den største udfordring ved samarbejdet er på den baggrund, at det påvirker alles hverdag – også de faglige områder, som skal samarbejde om nye, fælles standarder og it-løsninger.
- Viborg og Silkeborg kommuners forretningsstrategiske it- og digitaliseringssamarbejde er baseret på gensidig tillid og stillingtagen til selskabsform udestår.

Refleksioner fra KOMBIT

KOMBIT er på sin vis det bedste eksempel på kommunale samarbejder om digitalisering. Samtidig er de nye it-systemer fra KOMBIT, som følger af monopolbrud og rammearkitektur, den direkte anledning til, at mange kommuner netop nu drøfter samarbejder om it og digitalisering.

KOMBITs refleksioner over samarbejderne er, at det er vigtigt:

- at afsætte tilstrækkelige ressourcer til at drive samarbejdet
- at være i dialog med markedet/leverandørerne løbende
- at gøre arbejdsdelingen mellem samarbejdet og de enkelte kommuner tydelig, så alle ved, hvad der er samarbejdets ansvar, og hvad der er den enkelte kommunes ansvar.

04 / Samarbejdsmodeller

Eksemplerne på kommunale samarbejder afspejler, at kommunerne samarbejder om forskellige aspekter om it og digitalisering afhængigt af mål og behov.

De fire samarbejdsmodeller dækker de forskellige typer af samarbejder, som findes i det kommunale landskab. Der er variationer inden for og på tværs af modellerne i de konkrete samarbejder.

Organiseringen af samarbejdet

Samarbejdet om it og digitalisering kan organiseres på forskellige måder, fx ved at danne et § 60-selskab eller en forening. Alternativt kan samarbejdet hvile på en skriftlig eller mundtlig aftale. Læs mere om organiseringen af samarbejder om it og digitalisering i det Inspirationskatalog for kommunale samarbejder om it og digitalisering, der kan downloades fra www.kl.dk/koef2016 og fra www.devoteam.dk.

• Samarbejder om implementering

er oplagte for de kommuner, der har udfordringer med at tiltrække specialistkompetencer og dermed skabe værdi af monopolbruddet og af den fælleskommunale rammearkitektur.

- Det er en forudsætning for succes, at kommunerne i samarbejdet allokerer de fornødne specialistkompetencer.
- Implementeringssamarbejdet giver især gevinster i form af bedre og billigere implementeringer samt sparede udgifter til nyansættelser af specialistkompetencer.

• Samarbejder om indkøb

er oplagte for de kommuner, som ønsker at anskaffe nye og bedre it-løsninger på alle de mange områder, som anskaffelserne i regi af KOMBIT ikke dækker.

- Det er en forudsætning for succes, at kommunerne forstår og kan agere på leverandørmarkedet.
- Indkøbssamarbejder giver især gevinster i form af billigere it-systemer qua den større indkøbsmagt. Hertil kommer sparede ressourcer til selve anskaffelsen.

• Samarbejder om drift- og support

er oplagte for de kommuner, som vurderer, at det giver dem fordele at bevare it-driften i egen kommune eller i et kommunalt selskab, fx fordi de vurderer, at en tæt dialog mellem drift/support og den kommunale forvaltning er afgørende.

- Det er en forudsætning for succes, at kommunerne har et ensartet teknisk miljø på de områder, der samarbejdes om, og et ensartet serviceniveau på de hovedydelse, der leveres.
- Drift- og supportsamarbejder giver især gevinster i form af stor-driftsfordele.

• Forretningsdrevne samarbejder

er oplagte for de kommuner, der gerne vil bruge it og digitalisering til forretningsmæssig udvikling, og som ikke oplever direkte udfordringer med kompetencer til fx at implementere monopolbrud og rammearkitektur.

- Det er en forudsætning for succes, at kommunerne har den fornødne modenhed i fht. et forretningsmæssigt samarbejde, herunder at direktørniveauet og fagområder (ikke it- og digitaliseringscheferne) driver samarbejdet.
- Forretningsdrevne samarbejder giver især kvalitative gevinster i form af innovation af de kommunale ydelser. Det kan give bedre og/eller billigere kommunal service.

05/ Spørgsmål og overvejelser

I en drøftelse af samarbejder om it og digitalisering kan følgende spørgsmål være relevante:

1. Har vi kompetencerne og ressourcerne til at udvikle den kommunale service gennem yderligere digitalisering?
2. Har vi styr på it-økonomien, har vi overblik over alle it-kontraktors pris og indhold, og har vi fået den bedste pris og kvalitet ved alle vores it-anskaffelser?
3. Udnytter vores kommune it-systemerne godt nok? Har vi implementeret i bund og høstet gevinsterne ved at arbejde smartere og udnytte alle de muligheder, systemerne tilbyder?
4. Har vi rekrutteringsmæssige udfordringer inden for it og digitalisering?
5. Hvornår har vi sidst talt med it-leverandørerne? Hvilken vej går udviklingen netop nu, og er vi i stand til at præge den?

Der er ikke én samarbejdsmodel, der passer alle kommunerne, fordi kommunerne har forskellige mål for samarbejdet. Omvendt passer nogle modeller for samarbejder særligt godt til nogle mål. Følgende overvejelser kan være relevante:

- Får I ikke tilstrækkelig værdi af it-systemerne og er monopolbruddet og rammearkitekturen en udfordring? Så kan en "implementeringsforening" være en god idé. Omdrejningspunktet kunne være at deles om kompetencer med alle nabokommunerne.
- Ønsker I at præge markedet og at professionalisere jeres leverandør- og kontraktstyring? Så kan en "indkøbsforening" måske være en vej frem. Omdrejningspunktet kunne være at samle mange kommuners indkøbskraft.
- Skal jeres kommune helt i front med at forny den kommunale service gennem øget digitalisering? Så kan et forretningsdrevet samarbejde mellem få kommuner, der kender hinanden godt, være en mulighed.
- Vil I bevare drift- og supportkompetencer på kommunale hænder i stedet for at outsource opgaverne? Så kan et fælles driftsselskab være den rette løsning til at skabe stor-driftsfordele.



Læs mere

Læs mere i Inspirationskataloget for kommunale samarbejder om it og digitalisering, der kan downloades fra www.kl.dk/koef2016 eller www.devoteam.dk. Inspirationskataloget indeholder ti velbeskrevne cases og gennemgår desuden samarbejds- og organiseringsmodeller. Kataloget kan således betragtes som en slags opslagsværk eller håndbog for samarbejder om it og digitalisering. Kataloget bliver senere suppleret af en række vejledninger om fx standardvedtægter for foreninger og § 60-selskaber.



10 spændende cases i Inspirationskataloget

Udover IT-Forsyningen, Den Digitale Hotline, Silkeborg-Viborg samarbejdet og Den Storkøbenhavnske Digitaliseringsforening, som bliver beskrevet i dybden, er følgende cases lige så velbeskrevne i Inspirationskataloget.

Udviklingsfællesskabet Sorø-Ringsted (RISO) 2.0 besluttede som nogle af de allerførste kommuner at samarbejde om det nye

it-paradigme efter salget af KMD og indvarsling af den nye æra med monopolbrud og rammearkitektur.

Digitaliseringsforeningen på Sjælland tæller 11 kommuner, og har samlet set en større indkøbskraft end Københavns Kommune.

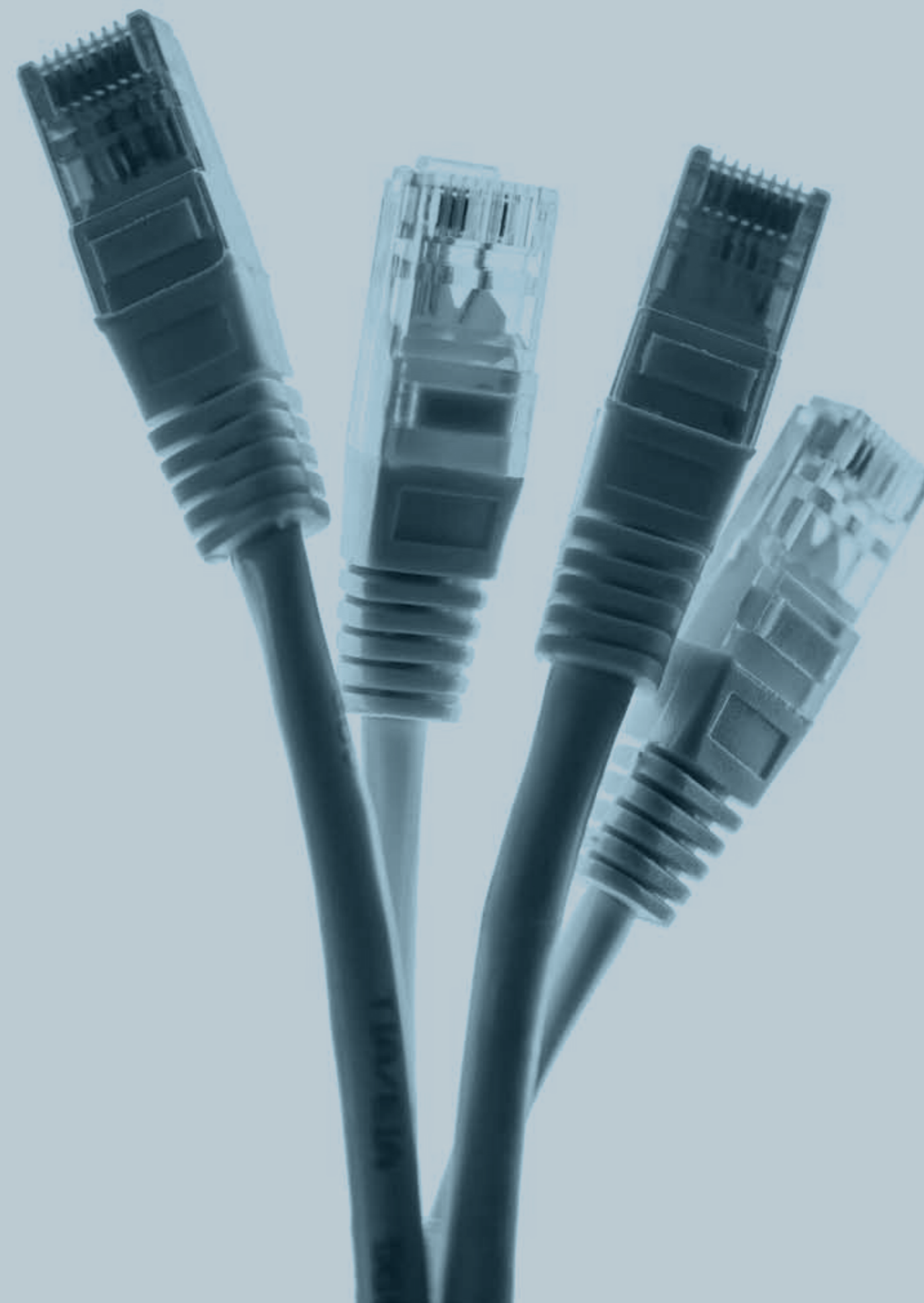
Brugerklubben SBSYS har i disse år for alvor medvind i deres bestræbelser på at samle kommunerne om at udvikle et fælles ESDH-system.

4K – Forretningsdrevet udvikling i Nordsjælland er et tæt samarbejde, drevet af fire kommunaldirektører.

Samarbejdet omfatter en lang række digitaliseringsprojekter.

Den Digitale Landevej er et udviklingsfællesskab med fem kommuner med fokus på at udvikle både infrastruktur og applikationer, som tilsammen bliver en del af en ny måde at tilbyde sundhedsydelser på.

OS2 er et fællesskab af 55 kommuner og 30 leverandører, som udvikler digitale løsninger til kommunerne i veldefinerede rammer for deling, ejerskab, licenser, drift og vedligehold med fokus på at understøtte rammearkitekturen.





KL
Weidekampsgade 10
2300 København S
Tlf. 3370 3370