



Sluttrapport

Teknisk koordinator av kommune- og regionreformene

Innhold

1.	Bakgrunn for oppgaven/ rollen	3
2.	Arbeidsform for oppgaven	4
2.1.	Stat – stat koordinering	4
2.2.	Stat – kommune koordinering.....	5
2.3.	Stat – privat virksomhets koordinering.....	5
2.4.	Evaluering av arbeidsmetodikk og opplevelser.....	6
3.	Gjennomføringen av årsskiftet 2019/2020	7
4.	Evaluering og tilbakemeldinger	8
4.1.	Statlig forvaltning	8
4.2.	Kommunal forvaltning.....	9
4.3.	Private fagsystemer leverandører	9
5.	Konklusjon	10
6.	Vedlegg.....	11

1. Bakgrunn for oppgaven/ rollen

Kartverket har gjennom tildelingsbrevet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet fått en konkret bestilling på rollen som teknisk koordinator i årene 2017-2019. Ordlyden har vært tilnærmet lik alle disse årene;

Ivareta rollen som teknisk koordinator av statlige etater om IKT-spørsmål i kommune- og regionreformene, og gi faglig støtte til kommunene i forbindelse med endringer av kommunenummer og adressering som følge av kommune- og regionreformen.

Som teknisk koordinator har Kartverket synliggjort og aktualisert utfordringene som ligger i IKT – systemer for offentlig sektor i forbindelse med reformene.; synliggjort hva som måtte gjøres og når det måtte gjøres. Ansvar for hvordan det skulle gjøres lå til hver enkelt systemeier. Kartverket har koordinert arbeidet med at store statlige aktører tilpasset og utviklet sine IKT-systemer til å takle reformene. I rollen som teknisk koordinator har ikke ansvaret for faglige spørsmål innenfor de ulike fagområdene ligget. Kartverket har derfor ikke tatt stilling til eller gitt faglige råd innenfor ulike fagfelt, som kommuner og andre har hatt ansvar for. Når slike spørsmål har kommet opp har Kartverket videreformidlet disse spørsmålene til fagetater som har fulgt opp innenfor fagområder. Kartverket er selv ansvarlig fagetat innenfor eiendomsfaget, som sentral matrikkelmyndighet.

Denne rapporten er basert på Kartverket sine egne observasjoner i reformperioden, tilbakemeldinger vi har fått og enkeltsamtaler vi har hatt med samarbeidsaktører. Det er ikke utført en helhetlig evalueringsprosess blant alle involverte aktører. Rapporten belyser oppgaver og ansvar Kartverket har hatt som teknisk koordinator, og vurderer således ikke faglig kvalitet på data i fagsystemer etter reformene. Rapporten belyser kvalitet på den teknologiske delen av reformene, ikke faglig kvalitet på tjenester. Rapporten har spesielt fokus på perioden oktober 2019 til januar 2020.

2. Arbeidsform for oppgaven

Kartverket har organisert arbeidet ut fra sin prosjektorganisasjonsmodell. I denne modellen ligger et tredelt ansvarsforhold.

1. Styringsgruppe
2. Prosjekteier
3. Prosjektleder

Kartverkets ledelse har utgjort styringsgruppen. Prosjekteier har vært IT-direktør Olav Petter Aarrestad og prosjektleder har vært Bernt Audun Strømsli. Kartverkets arbeid har vært frontet utad av prosjekteier og prosjektleder. En internprosjektorganisering har gjort det mulig å trekke på andre interne ressurser. Det har vært gjort i stor grad.

Når man skal koordinere statlig og kommunal sektor på IKT-spørsmål må man også forholde seg til en tredje part, privat sektor. I hovedsak er fagsystemer som benyttes levert av en privat systemleverandør. Kartverket har derfor jobbet tredelt i sin utøvelse av koordineringsoppgaven.

- 1 Stat – stat koordinering
- 2 Stat – kommune koordinering
- 3 Stat – privat virksomhets koordinering

Kartverket utarbeidet tidlig en sjekkliste, som gir en oversikt over oppgaver i reformene. Hver oppgave har en ansvarlig utførende og et anbefalt tidsperspektiv med endelig frist. I løpet av prosessen kan sjekklisten brukes som referanse og ressurs. Sjekklisten er ikke en fullstendig liste, men et referanseverktøy. En rekke eksterne aktører har meldt inn saker til denne sjekklisten. For at sjekklisten skulle bli mest mulig oversiktlig i bruk, er den gjort filtrerbar på type reform, fag og tilhørighet.

2.1. Stat – stat koordinering

En bærebjelke i stat - stat koordineringen har vært samordningsforum for kommune- og regionreformene. Her har statlige etater og virksomheter med eierskap til nasjonale register eller nasjonale sentrale digitale fagsystemer møttes. Der har vi utvekslet status, gjort avklaringer på avhengigheter mellom register/ systemer og avklart faglige og tekniske spørsmål. Se vedlegg for deltagende aktører i samordningsforum.

Statlige aktører har hatt bilaterale møter gjennom hele reformperioden, når det har vært nødvendig.

Statlige registreiere var enig om følgende mål for årsskiftet 2019/2020;

«Brukere av nasjonale felleskomponenter får tilgang til oppdaterte data så tett opp til 1. januar kl 00.01 som mulig. Sammen optimaliserer vi dataflyten slik at vinduet fra kl 00.01 til leveranse av data blir så lite som mulig».

Kommunikasjon av utfordringene, oppgavene og kompleksiteten på nødvendige digitale endringer som en konsekvens av reformene har vært hovedoppgaven i rollen som teknisk koordinator. Som et ledd i dette har prosjektleder hos Kartverket deltatt på en rekke konferanser og seminarer.

2.2. Stat – kommune koordinering

Kartverket har brukt betydelige ressurser på koordinering ut mot kommuner, som ble berørt av reformene. Denne koordineringen ble utført både direkte fra prosjektleder og fra våre fylkeskartkontor. Ut mot kommunene satte vi hovedfokus på deres kartlegging av egne fagsystemer som ble berørt av reformene. Gjennom web-undersøkelser, workshops, egne møter med kommunene, deltagelse på konferanser, medieutspill og nettverksbygging fikk vi ut budskapet om at kommunen selv måtte kartlegge sine systemer og legge en plan for hvordan de skulle sikre seg operative fagsystemer i ny struktur fra 1. januar 2020. Første halvår 2019 forsikret vi oss at fremdriftsplaner også i nødvendig grad inneholdt avtale med systemleverdør. Vi begrenset dette til å spørre kommuner direkte, og vi sjekket ikke faktiske avtaler.

Kartverket er sentral matrikkelmyndighet. I hele reformperioden har Kartverket drevet brei og dyp faglig oppfølging av kommuner på eiendom og matrikkelfaget. Andre statlige fagetater har drevet samme type oppfølging mot kommuner på sine faglige ansvarsområder.

Kartverket var tilgjengelig for kommuner i hele reformperioden på utfordringer de hadde innenfor hele sitt faglige spekter. Veldig mange spørsmål kunne svares ut direkte gjennom de oppgaver som ligger i sjekklister, og ut fra en erfaringer vi etter hvert satt inne med. Spørsmål som ikke kunne besvares ut direkte, og som lå utenfor Kartverkets fagområder, ble henvist til riktig nasjonal fagmyndighet.

2.3. Stat – privat virksomhets koordinering

Veldig tidlig i vårt arbeid så Kartverket et behov for at vi måtte jobbe opp mot leverandørmarkedet for kommunale fagsystemer. Mange kommuner ville få behov for konsulentbistand fra et relativt begrenset marked på tilnærmet samme tid. Vi stilte spørsmålet om det var samsvar mellom etterspurt kapasitet fra offentlig sektor og tilgjengelig kapasitet hos privat sektor. Hvordan kunne vi som teknisk koordinator bidra i kommunikasjonen mellom kommuner og privat leverandørmarked? Vi valgte en dialogbasert tilnærming til dette. Det viktigste var at man fikk fram hvor stort omfanget på etterspurt kapasitet og tilgjengelig kapasitet var, og hvor stort gapet var mellom de. Hvordan kunne vi sammen komme fram til tiltak som tettet dette gapet.

I startfasen av reformene ble dette arbeidet gjort gjennom bilaterale møter med en rekke systemleverandører og kommuner. Tanken om samarbeid på tvers av sektorer og mellom konkurrerende leverandører modnet gjennom disse bilaterale møtene og samtalene. Dette ble gjennomført i tett samarbeid mellom Kartverket, DIFI og KS. Disse møtene og samtalene med aktører resulterte i at det i desember 2018 ble gjennomført en workshop hvor statlige forvaltning, kommunal forvaltning og private leverandører satt rundt samme bord og diskuterte hvordan man sammen kunne løse utfordringene man sto overfor. Hvordan kunne man, innenfor rammene av anskaffelsesreglement, tilnærme seg innkjøp av system og tjenester for at markedet skulle ha kapasitet til å tilby etterspurte tjenester.

Etter denne workshopen satt vi igjen med følgende hovedbudskap ut mot aktører;

- Leverandørmarkedet er presset i 2019 og har begrenset kapasitet
- Avklar hva man må gjøre før 1. januar 2020, og hva som kan vente til etter årsskiftet
- Standardisere bruk av database-tabeller som gjør migrering mellom systemer/ kommuner enklere

- Kjøp mest mulig "hylleware" → raskere levering/ innføring
- Ha fokus på fungerende systemer 1. januar 2020
- Legg en plan for videreutvikling/ innovasjon til perfekte løsninger etter 1. januar 2020

2.4. Evaluering av arbeidsmetodikk og opplevelser

Vi har fått gode tilbakemeldinger fra leverandører, kommuner og andre statlige virksomheter nå etter årsskiftet. Dette tar vi som et tegn på alle de eksterne og interne forberedelsene har gitt god avkastning. Vi har prioritert dialog og kommunikasjon med eksterne, og vært lydhøre så langt det har latt seg gjøre. Vi har lyktes med å møte eksterne på en helhetlig og koordinert måte, noe som også har vært vektlagt i kommunikasjonen med leverandører.

3. Gjennomføringen av årsskiftet 2019/2020

For statlige aktører var målet for årsskiftet;

«Brukere av nasjonale felleskomponenter får tilgang til oppdaterte data så tett opp til 1. januar kl 00.01 som mulig. Sammen optimaliserer vi dataflyten slik at vinduet fra kl 00.01 til leveranse av data blir så lite som mulig».

Det er vanskelig å tidfeste når brukere opplevde at oppdaterte data var tilgjengelig fra nasjonale felleskomponenter, da det er ulike måter å hente fra felleskomponentene på. Data var gjort tilgjengelig i løpet av natt til 1. januar. Slik at muligheten for tilgang var før kl 06.00 1. januar.

Overordnet så ble gjennomføringen i statlig sektor gjort uten systemgjennomgående feil eller forsinkelser. Ved en dataendring av et slikt format som vi var gjennom ved årsskiftet er det uunngåelig med enkeltstående feil og forsinkelser. Disse ble fanget opp og rettet tidlig. Statlig forvaltning har fått veldig gode tilbakemeldinger både fra kommuner og leverandørmarkedet om et godt planlagt og gjennomført årsskifte!

Det har ikke kommet tilbakemeldinger fra noen kommuner på store forsinkelser eller problemer. Alle kommuner var i fungerende drift fra årsskiftet, og kunne tilby nødvendige tjenester til sine innbyggere 1. januar 2020. Så langt vi har kartlagt, fungerte alle fagsystemer som ivaretar liv og helse til planlagt tid for hver enkelt kommune. I hele januar var det noen kommuner som ikke var i drift på ikke-kritiske systemer, men dette var i henhold til planlagt innføringsløp.

Gjennomføringen i kommunal sektor ble gjort, etter våre observasjoner og tilbakemeldinger, uten systemgjennomgående feil eller forsinkelser.

Leverandørmarkedet hadde en stor rolle ved årsskiftet i og med at de skulle bistå og levere tjenester til hele kommunal forvaltning, både de som ble sammenslått og de som ble påvirket av regionreformene. Leverandørmarkedet leverer både data og fagsystemer. Resultatet fra statlig og kommunal sektor innebærer indirekte også statusen fra leverandører, da de er inne som en nødvendig tredjepart. Tilbakemeldinger vi har fått direkte fra leverandører er i samsvar med den vi har fra statlig og kommunal sektor: De har opplevd at data har kommet på riktig format til riktig tid, uten store feil og mangler slik at de fikk gjennomført sine oppgaver på planlagt tid!

4. Evaluering og tilbakemeldinger

Gjennom det arbeidet som ble gjort før, i forbindelse med og etter den omtalte workshopen i desember 2018, sikret man at markedet var i balanse. Det var balanse mellom etterspurt og tilbydd kapasitet. Alle fikk nødvendig hjelp og oppfølging av leverandørmarkedet innenfor akseptabel tid!

Veldig mange aktører la beredskapsplaner som synliggjorde sårbarhet og risiko ved mulige scenarioer. Tidsplaner ble iverksatt for gjennomføring som synliggjorde behovet for kapasitet, og hvilke perioder som var mest sårbare. Mange aktører hadde bakvaktsystemer som gjorde at en kunne skalere opp dersom det skulle skje uventede hendelser. Dette var veldig bra!

Det litt negative med mange av disse planene var at man hadde noen få nøkkelpersoner som måtte være operative gjennom hele gjennomføringsperioden. Disse personene satt på nøkkeltunnskap som det var lite duplikat på i egne organisasjoner. Dette er sårbart. På den andre siden har vi forståelse for hvorfor det ble slik. Det var en del operasjoner som var helt unike for denne reformen, og det er ikke formålstjenlig eller mulig med backup-personell for disse oppgavene. Det var ikke kapasitet til at flere personer skulle inneha denne kompetansen, som i liten grad er etterspurt nå etter gjennomført reform.

4.1. Statlig forvaltning

Gjennom tilbakemeldinger fra statlige etater og aktører i samordningsforum har det kommet fram stor tilfredshet med kommunikasjon, dialog, avklaringer og dataflyt mellom ulike statlige registre og systemer.

Tilbakemeldinger derfra er så entydige at man kan konkludere med at "stat til stat" leddet i reformene fungerte veldig bra!

Likevel er det avdekket at også statlige aktører med overordnet nasjonalt ansvar, ikke bruker nasjonale felleskomponenter i utveksling av data. Dataflyten ut fra og inn til noen nasjonale registre er bygget rundt avhengighet av tredjepart – privat konsulentfirma – som bearbeider data slik at de kommer i et format som statlig aktør bruker i sine systemer. Dette førte til litt lengre tidsintervall på oppdatering av data enn hva det hadde vært dersom alle brukte nasjonale felleskomponenter og utvekslet data direkte. En slik tredjepart er også et ekstra ledd som potensielt er en feilkilde og et (enda mer) forsinkende ledd enn hva vi opplevde dette årsskiftet.

Som teknisk koordinator vil Kartverket anbefale at nasjonale statlige bruker nasjonale felleskomponenter direkte uten avhengighet av tredjepart, og spesielt dersom vi skal gjennomføre en tilsvarende stor reform som vi gjorde nå.

Statlige aktører har i sine muntlige og skriftlige tilbakemeldinger i samordningsforum gitt uttrykk for at de savnet et sterkere koordinerende ledd ut mot kommunesektoren. Siste kvartal av 2019 opplevde de problemer med å komme i kontakt med enkelt kommuner for faglige og teknologiske avklaringer. Det er også kommet tilbakemeldinger på at nasjonale fagetater måtte inn og hjelpe kommuner med endring av parameter i systemer som kommunene har ansvar for, fordi kommunene manglet kompetanse og kapasitet. En aktør som etterspurt kunne videreformidlet kontakt til og fra kommuner både med informasjon og faglige avklaringer. En aktør som også kunne ha tatt avgjørelser på vegne av kommuner slik at kommunesektoren hadde opptrådt mer enhetlig og samlet. En slik aktør må naturligvis ha stor kommunal kjennskap og kompetanse samt at den har tillit hos

kommunene. I praksis fungerte KS i en slik rolle tidlig i reformperioden. Når reformene kulminerte i siste halvår av 2019 opplevde vi at KS var mindre aktiv generelt, også i en slik etterspurt funksjon. Dette var uheldig, og med KS mer aktiv siste halvår av 2019 hadde mye av den etterspurte rollen vært fylt.

4.2. Kommunal forvaltning

Koordinering av leddet "stat til kommune" har fungert bra, men som redegjort for, hadde det fra et statlig synspunkt vært ønskelig med en sterkere koordinerende aktør direkte opp mot enkeltkommuner.

Fra kommunene har vi mottatt tilbakemeldinger:

- Vi har satt pris på Kartverkets bistand og veiledning. Nettsidene og sjekklisten har vært nyttig og har vært brukt ofte. Sjekklisten ble brukt til å innhente informasjon og kvalitetssikre vår framdrift. Dialogen mot Kartverket har vært god gjennom hele prosessen.
- Det vil kanskje alltid være ønske om bedre oppfølging i en slik omfattende prosess. Det viktigste var å begynne prosessen tidlig slik vi hadde nødvendig tid til å korrigere om nødvendig.
- Organisasjonen var klar over at kommunereformen ville bli arbeidskrevende, og komme på toppen av ordinær drift. utfordringene ble nok større enn vi hadde forutsatt. Kompleksiteten og det faktum at mange etterspurte bistand hos de samme leverandører i samme tidsrom bød på utfordringer. Opplevde også at statlige aktører kom seint på banen med informasjon og avklaringer i forhold til kommunenes kompleksitet og tidsplan. Noen statlige aktører kunne med fordel planlagt oppgaver også med tanke på kommunenes fremdriftsplan, og ikke bare sin egen.
- Flere løsninger skulle erstattes av ny ved årsskiftet, og dette har medført at vi fortsatt har noen systemer i ny versjon som har gitt utfordringer for en del av brukerne. Ingen av disse systemene er kritiske for innbyggers sikkerhet og helse. Om man er forberedt, vil det likevel være utfordringer som man ikke har forutsett.

4.3. Private fagsystemer leverandører

Tilbakemeldinger fra systemleverandører er entydige. Kartverket har gjennom sin tette oppfølging av både leverandørmarkedet og kommunene spilt en avgjørende rolle for at samhandlingen mellom private aktører og kommunemarkedet gikk veldig bra! Alle systemleverandører fikk på plass en framdriftsplan for sine kunder som trengte hjelp og støtte. Disse fremdriftsplanene spente over en relativt langt tidsperiode. Takket være god dialog og samspill med kommunene var det en akseptert tidsperiode fra kundesiden.

Koordinering av leddet "stat til private systemleverandører" har fungert veldig bra!

5. Konklusjon

Årskiftet 2019/2020 markerte den digitale flyttingen av 3,6 millioner nordmenn, og overgangen til Norges nye kommune- og fylkesstruktur, bestående av 11 fylker og 356 kommuner.

Det er lagt ned utallige arbeidstimer for å sikre kvalitet på samfunnsviktige data i gjennomføringen. Jobben med kommune- og regionreformene kommer til å bli en del av fremtidens historiebøker. Gjennomføringen av den digitale delen av reformene har gått veldig bra. Det er ikke registrert systemgjennomgående feil eller mangler. Det er kommet tilbakemelding på enkeltstående feil i noen register, som er rettet fortløpende. Hele bransjen – offentlig og privat – har hatt stort fokus på reformene med stor bemanning og rettet feil omgående når de har blitt meldt. Her har både privat og offentlig sektor dratt i samme retning. Å spille på lag med bransjen, lytte til innspill og kommunisere, er viktig i slike store, nasjonale prosjekt.

Viktige suksessfaktorer for det gode resultatet var tverrsektoriell samhandling, mye og tydelig kommunikasjon på omfang og kompleksitet, prioritering av oppgaven i alle forvaltningsledd og tett samarbeid mellom offentlig og privat marked.

I en så stort digital reform som dette har vært, har vi gjort masse gode erfaringer og avdekket noen forbedringsområder.

Det kan aldri bli for mye kommunikasjon i slike komplekse reformer. Spesielt til utøvende ledd, som i denne reformen er kommunene. Konkret kunne en del nasjonale statlige aktører tidligere og tydeligere kommunisert kommuners oppgaver og ansvar innenfor sine fagfelt.

Det burde vært en tydeligere og mer aktiv koordinerende aktør i kommunikasjon mellom kommunene og nasjonale aktører. Denne aktøren kunne jobbet begge veier med kommunikasjon mellom forvaltningsleddene.

For å sikre rask og sikker dataflyt, bør aktører som har ansvar for nasjonale registre og systemer bruke nasjonale felleskomponenter direkte, og ikke være avhengig av tredjepart for å hente data fra basisregistrene.

Veldig mange aktører la beredskapsplaner som synliggjorde sårbarhet og risiko ved mulige scenarioer. Tidsplaner ble iverksatt for gjennomføring som synliggjorde behovet for kapasitet, og hvilke perioder som var mest sårbare. Mange aktører hadde bakvaktsystemer som gjorde at en kunne skalere opp dersom det skulle skje uventede hendelser. Dette var veldig bra!

Det litt negative med mange av disse planene var at man hadde noen få nøkkelpersoner som måtte være operative gjennom hele gjennomføringsperioden.

6. Vedlegg

Deltagere i samordningsforum

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Skattedirektoratet
- Brønnøysundregistrene
- Kartverket
- Direktoratet for e-helse
- Helsedirektoratet
- Norsk helsenett
- SSB
- Utdanningsdirektoratet
- NAV
- Statens vegvesen
- KS
- Arkivverket
- Valgdirektoratet
- Den Norske Kirke
- Landbruksdirektoratet
- Posten
- DIFI
- Mattilsynet
- Riksantikvaren