

Saksbehandler:
Birgitte Tørnby, telefon:
Organisasjon og utvikling

Fremtidens organisering av teknologi- og digitaliseringsressurser i Tønsberg kommune

Utvalg	Møtedato	Type	Saksnummer
Formannskapet	25.11.2024	PS	131/24
Kommunestyret	11.12.2024	PS	174/24

Kommunedirektørens innstilling

1. Tønsberg kommune sier opp sitt deltakerforhold i Jarlsberg IKT.
2. Det utarbeides en prosjektplan for ny organisering av kommunens digitaliseringsarbeid.
3. Kommunedirektøren kommer tilbake med status for arbeidet med ny organisering i løpet av våren 2025.

Vedtak som innstilling fra Formannskapet, 25.11.2024
Saken tas til orientering.

25.11.2024 Formannskapet:

Møtebehandling:

Forslag fra SV, Ap og Sp, foreslått av Christina Grefsrud-Halvorsen, SV - Sosialistisk venstreparti
Saken tas til orientering.

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble satt opp mot forslag fremmet av Grefsrud-Halvorsen. Forslag fremmet av Grefsrud-Halvorsen ble enstemmig vedtatt.

FSK - 131/24 Vedtak:

Saken tas til orientering.

11.12.2024 Kommunestyret:

Møtebehandling:

Opprinnelig innstilling + tillegg, foreslått av Jill Eirin Undem, Høyre

1. Tønsberg kommune sier opp sitt deltakerforhold i Jarlsberg IKT.
2. Det utarbeides en prosjektplan for ny organisering av kommunens digitaliseringsarbeid.
3. Kommunedirektøren kommer tilbake med status for arbeidet med ny organisering i løpet av våren 2025.
4. Det forutsettes i videre prosess at it- og driftssikkerhet prioriteres, og at nødvendig kompetanse på området sikres internt i kommunen.

Votering:

Kommunedirektørens innstilling ble satt opp mot forslag fremmet av Undem. Undems forslag ble enstemmig vedtatt.

KST - 174/24 Vedtak:

1. Tønsberg kommune sier opp sitt deltakerforhold i Jarlsberg IKT.
2. Det utarbeides en prosjektplan for ny organisering av kommunens digitaliseringsarbeid.
3. Kommunedirektøren kommer tilbake med status for arbeidet med ny organisering i løpet av våren 2025.
4. Det forutsettes i videre prosess at it- og driftssikkerhet prioriteres, og at nødvendig kompetanse på området sikres internt i kommunen.

Sammendrag:

Kommunestyret vedtok i sak 044/24 «Konseptutredning – hvordan bør kommunen organisere IKT- og digitaliseringsressursene sine?», at kommundirektøren skulle komme tilbake med en sak om videre arbeid med organisering av IKT- og digitaliseringsressurser i Tønsberg kommune.

Kommunedirektøren har etter vedtaket gjennomført en konseptutredning som har vurdert hvordan Tønsberg kommune bør organisere digitaliseringsressursene sine med tanke på innsparingsmuligheter, sikre mulighet for omstilling og ivareta sikkerhet. Utredningen er gjennomført av kompetansehuset KPMG i perioden juni – oktober 2024.

Denne politiske saken bygger i hovedsak på konseptutredningen, juridisk betenkning og Microsoft-rapporten. Saken drøfter hvordan kommunen bør organisere IKT- og digitaliseringsressursene sine for å best kunne møte dagens og fremtidens behov om endring, innovasjon og utvikling.

I konseptutredningen er det gjennomført over 30 intervjuer og innhentet informasjon fra ulike kilder for å gi et best mulig grunnlag for anbefalingen. Det er vurdert tre ulike modeller, og disse er drøftet med utgangspunkt i kommunens behov. Utredningen anbefaler at Tønsberg kommune trekker seg ut av samarbeidet med Jarlsberg IKT, utvider den interne digitaliseringsavdelingen, etablerer egne løsninger basert på skyløsninger og kjøper IKT- og digitaliseringstjenester i markedet. Denne modellen innebærer at Tønsberg kommune får full styring på digitaliseringsarbeidet fremover. En overgang til skyløsninger innebærer også en stor grad av modernisering, og gjort riktig kan det gi tilgang til ny teknologi med nye muligheter. Tønsberg kommune får, ifølge utredningen, mer rom til å vektlegge egne interne strategiske prioriteringer ved å stå utenfor samarbeidet. Dette inkluderer muligheten til å effektivisere interne prosesser og raskere tilpasse seg og implementere ny teknologi som bedre møter kommunes unike behov.

Konseptutredningen peker på at det er enkelte samarbeidsutfordringer mellom Tønsberg kommune og Jarlsberg IKT, og at Tønsberg kommune opplever at tjenestene som leveres ikke alltid dekker behovet kommunen har. Det er en generell oppfatning av at fordelene med samarbeidet har endret seg over tid. Videre nevnes det at det som tidligere ble sett på som felles styrker, nå oppleves som begrensninger som hindrer nødvendige tilpasninger og fornyelser, med lange endringsprosesser som virker bremsende på Tønsberg kommunes digitale ambisjoner.

Samarbeidsavtalen i Jarlsberg IKT sier at den enkelte deltaker kan med to års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i Jarlsberg IKT. Oppsigelsestiden løper fra første årsskifte etter at varselet ble mottatt, noe som betyr at Tønsberg kommune tidligst kan tre ut av oppgavefellesskapet i 2027.

Det anbefalte konseptet vil medføre kostnader til omstilling, og Tønsberg kommune må se på alternativet som en investering som vil gi konkrete innsparinger på sikt. Alternativet vil videre få konsekvenser for Jarlsberg-IKT og de andre eierkommunene, disse er ikke vurdert i denne saken. Det vil være svært viktig at Tønsberg kommune sammen med Jarlsberg IKT finner frem til et best mulig samarbeid i overgangsperioden for å sikre nødvendige leveranser også de neste to årene.

Kommunen har sammen med Microsoft og Jarlsberg IKT scannet og kartlagt lokal infrastruktur med applikasjoner, servere og programvare. Rapporten har estimert Tønsberg kommunes kostnader ved å migrere til sky ved en eventuell utmeldelse av Jarlsberg IKT. Microsoft-rapporten gir et godt bilde av kommunens infrastruktur og forventede kostnader dersom kommunen flytter infrastrukturen sin ut i skyen. Analysen viser mulige innsparinger på 5 millioner årlig fra 2027, med en økning på ytterligere 3 millioner fra 2029.

Det er videre innhentet en juridisk vurdering av hvilke forpliktelser Tønsberg kommune har, dersom kommunen trekker seg ut av oppgavefellesskapet Jarlsberg-IKT. Vurderingen omfatter forventede juridiske og økonomiske følger og forpliktelser av en uttreden. Vurderingen sier også noe om følgene av en eventuell oppløsning av selskapet, og viser til de viktige forskjellene mellom uttreden og oppløsning. Vurderingene er gitt av Advokatfirma Haraldsen Bydal Lie DA og ligger som vedlegg til saken.

Administrasjonen i Tønsberg kommune vil utarbeide en prosjektplan for arbeidet med ny organisering av digitaliseringsressursene i kommunen. Denne vil være en del av status for arbeidet med ny organisering som kommunedirektøren gir i løpet av våren 2025.

Vedlegg:

Juridisk notat og oppsummering fra HBL Advokatfirma
Overgang til sky - Kostnader (003)
Samarbeidsavtale-for-Jarlsberg-IKT-2023
Konseptutredning KPMG
Tønsberg Kommune - Oversikt Microsoft Rapport

Bakgrunn for saken:

Kommunesektoren står overfor en rekke utfordringer som for eksempel trangere økonomi, klimaendringer, flere med rettighetsbaserte tjenester og mangel på arbeidskraft. Utfordringene skaper et press på kommunale tjenester og utfordrer måten kommunen tidligere har jobbet på. For å sikre gode og bærekraftige tjenester også i fremtiden, må kommunene skape en kultur for kontinuerlig forbedring, innovasjon og nytenkning. Her spiller digitalisering og teknologiutnyttelse en svært viktig rolle. Digitalisering er et verktøy og en mulighet kommunen har til å håndtere økte forventninger og oppgaver, samt bidra til verdiskaping og innovasjon.

Vi står midt i et teknologiskifte der blant annet kunstig intelligens (KI), sensorteknologi og skybaserte tjenester preger den digitale hverdagen vår, og etter hvert mer og mer av arbeidslivet vårt. Tønsberg kommune må sikre at ressursene på informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og digitalisering styres på en best mulig måte. Det er vesentlig at kommunen har en driftsmodell som enkelt lar seg tilpasse kommunens faktiske og vekslende behov, og som legger til rette for fleksibilitet når det kommer til løsninger, teknologier og kompetanse. For å få til dette må vi som kommune sørge for at våre IKT- og digitaliseringsressurser er organisert best mulig, slik at kommunen kan utnytte potensialet i disse i omstillingsarbeidet. Det handler både om å ha rett teknologi og digitale verktøy, hvordan kommunen utnytter disse og hvordan styringslinjene er for å lett kunne ta digitaliseringsressurser i bruk.

Høyere rentekostnader, lavere skatteinntekter og større behov for kommunale tjenester har skapt økonomiske utfordringer for mange kommuner, også Tønsberg. Kommunedirektørens budsjettforslag for 2025 og handlingsprogram for 2025-2028 beskriver et behov for å redusere kostnadene med nærmere 300 millioner kroner i løpet av fireårsperioden. Prosjektet «Sunn kommuneøkonomi» skal identifisere mulige innsparings- og effektiviseringstiltak i kommunen, med mål om å redusere kostnadene i tråd med budsjettforslaget. Et sentralt verktøy i omstillingsarbeidet vil være digitalisering og teknologiutnyttelse, og det er satt ned en egen arbeidsgruppe i «sunn kommuneøkonomi» som ser særlig på bruk av KI.

En ny organisering av kommunens digitaliseringsressurser vil kunne spare kommunen for utgifter i størrelsesordenen 5 millioner fra 2027 som vil øke til 8 millioner årlig fra utgangen av 2029. I tillegg vil kommunen med en mer effektiv bruk av teknologi kunne frigjøre menneskelige ressurser til å utføre andre verdiskapende oppgaver.

Kommunestyret vedtok i 2020 en digitalstrategi for Tønsberg kommune der målet er *at kommunen gjennom digitalisering skal gjøre hverdagen enklere for innbyggere og brukere, næringsliv og organisasjoner i kommunen*. Strategien er en sky-først-strategi, og legger blant annet vekt på digital transformasjon, innovasjon og styring som virkemidler for å få til dette. Måten kommunen organiserer digitaliseringsressursene sine både i forhold til teknisk plattform og styringslinjer, vil være av betydning for om kommunen når målet i strategien.

Faktagrunnlag:

Digitalisering av offentlig sektor

Store endringer i størrelsen på befolkningen skaper ifølge Perspektivmeldingen 2024 utfordringer ([Meld. St. 31 \(2023–2024\) - regjeringen.no](#)). Fremover ventes veksten i befolkningen nærmest utelukkende å skje blant de eldste aldersgruppene, noe som blant annet bidrar til en kamp om arbeidskraft. Omsorgsoppgavene blir flere, men vi blir ikke flere i yrkesaktiv alder til å utføre dem. Meldingen understreket at effektiv ressursbruk og god omstillingsevne blir avgjørende fremover for å sikre den norske velferdsmodellen. Hva et samfunn kan oppnå over tid, avhenger av evnen til å forvalte arbeidskraft, kapital og naturressurser på en klok måte. Perspektivmeldingen understreker at på lang sikt bestemmes produktivitetsveksten særlig av teknologiske fremskritt og bruk av ny teknologi.

Digitalisering og innovasjon er kraftfulle og nødvendige virkemidler for å møte samfunnsutfordringer og endringer. Digitalisering og kunstig intelligens gjør at vi kan bruke ressursene våre bedre, og er et nødvendig virkemiddel for å kunne levere gode velferdsoppgaver også i fremtiden. KS ser på digitalisering som helt nødvendig for at kommunal sektor skal kunne møte de utfordringene de står i, i dag og i årene som kommer. En forutsetning for å lykkes i dette arbeidet er at kommunene ikke bare digitaliserer på toppen av dagens arbeidsmetoder, men frigjør ressurser ved å innovere tjenester blant annet gjennom nye og bedre måter å organisere digitaliseringsarbeidet på. Innovasjon bør være en sentral komponent i digitaliseringsarbeidet (<https://www.ks.no/fagomrader/digitalisering/styring-og-organisering/kommunal-sektor-er-sentral-i-ny-digitaliseringsstrategi/>).

Kommune-Norge ser imidlertid også effekten av å samarbeide om digitalisering, og har derfor gått sammen i regionale digitaliseringsnettverk for å gi bedre digitale tjenestetilbud til innbyggere og næringsliv. Digi-nettverkene er både strategiske og operative samarbeid om digitalisering eid av kommunene, koordinert av KS. Tønsberg kommune var vertskommune da DigiTV ble opprettet og er fortsatt en aktiv bidragsyter inn i nettverket. Her henter kommunen kompetanseutvikling og deltar i konkrete samarbeidsprosjekter.

Organisering av IKT- og digitaliseringsressurser

I dag har Tønsberg kommune organisert IKT-ressursene sine i et oppgavefelleskap, Jarlsberg IKT. Dette er et interkommunalt samarbeid eid av kommunene Færder, Holmestrand og Tønsberg. Selskapet ble etablert høsten 2017. I 2023 endret Jarlsberg IKT selskapsform til kommunalt oppgavefelleskap i tråd med kommunelovens kapittel 19 (sak 23/45269 - Jarlsberg IKT - kommunalt oppgavefelleskap, ny selskapsavtale). Oppgavefelleskapets styrende organer er representantskapet og styret. Selskapet har 40 ansatte og fem læringer. Representantskapet består av ordførerne i eierkommunene, mens styret består av tre representanter på kommunalsjefnivå fra eierkommunene samt en ansattrepresentant. Daglig leder i Jarlsberg IKT er ansvarlig for daglig drift av selskapet.

Jarlsberg IKT har blant annet ansvar for drift og forvaltning av lokalt installerte systemer i datarom med tilhørende integrasjoner, sikkerhet og lisenshåndtering. De har også ansvar for infrastrukturen og maskinvare, og ivaretar identitetshåndtering. I tillegg håndterer de klientutstyr og mobiltelefoner, inkludert innkjøpsavtaler for disse. Jarlsberg IKT leverer også brukerstøtte for tjenestene de har ansvar for. Fiber forvaltes av selskapet Gigafib AS, der Tønsberg kommune er en av eierne. Jarlsberg IKT drifter en Microsoft 365-plattform der eierkommunene er i en felles Microsoft 365-tenant. I IT-sammenheng refererer "tenant" til en bruker eller organisasjon som deler en programvare eller infrastruktur med andre, men hvor dataene deres holdes adskilt og sikkert. Dette gir begrensninger ved at de som deler tenanten er avhengig av enighet om det skal skje endringer.

Kostnadene eierkommunene har til Jarlsberg IKT er basert på antall ansatte i kommunen, mens eierandelen er basert på innbyggertall. Tønsberg kommune dekker i dag vel halvparten av kostnadene til Jarlsberg IKT. Kostnadene kommunene har påvirkes ikke av hvilke tjenester Jarlsberg IKT leverer, således heller ikke av Tønsberg kommunes økende grad av tjenesteutsetting gjennom skytjenester. Styringsmodellen i Jarlsberg IKT er utarbeidet som en solidarisk modell mellom eierkommunene.

Tønsberg kommune har en digitaliseringsavdeling bestående av 7 årsverk som er organisert i kommunalsjefområdet Organisasjon og utvikling. Avdelingen har blant annet ansvar for å automatisere og effektivisere manuelle og digitale prosesser. Avdelingen ble opprettet i 2020 i forbindelse med kommunesammenslåing etter en omorganisering av digitaliseringsressurser som tidligere lå til andre kommunalområder.

Tønsberg kommune har også samarbeid knyttet til teknologi og digitaliseringsarbeid gjennom det regionale KS-nettverket Digi-TV. Nettverket jobber sammen om både anskaffelser, kompetansehevingstiltak og utviklingsprosjekter. Tønsberg kommune var vertskap for nettverket da det ble etablert i perioden 2020- 2023.

Skyløsninger

Marked og utvikling går mot sky og skyløsninger. Undersøkelsen «Digitalisering og IKT i offentlig sektor» gjennomført av SSB i 2022 viser en stor fremgang i kommunenes bruk av skytjenester. Hele 95,5 prosent av kommunene har svart at de benytter seg av nettskytjenester i 2022 <https://www.ssb.no/teknologi-og-innovasjon/informasjons-og-kommunikasjonsteknologi-ikt/artikler/digitalisering-i-kommunene>

Tønsberg kommune har en «sky først»-strategi og har i de senere årene etablert stadig flere skytjenester. Skytjenester tilgjengeliggjør programapplikasjoner via internett, og brukerne får tilgang via nettleser uten å måtte installere eller vedlikeholde applikasjonene. Kommunens systemarkitektur er i dag en hybrid arkitektur bestående av tjenester i sky og programvare installert på fysiske servere og infrastruktur lokalt. De lokalt installerte programvarene medfører kontinuerlig vedlikehold og er mindre fleksibelt for å skalere opp eller ned etter behov. Mer enn 60% av fagsystemene, slik som ERP, økonomi, sak/arkiv, skoleadministrativt system, barnehagesystem og barnevernsystem, er levert som skytjenester.

Informasjonssikkerhet ved tjenesteutsetting av IKT-tjenester som skytjenester, er et viktig tema når kommunen flytter flere av systemene sine opp i sky. Sikkerheten i skytjenester er et delt ansvar mellom leverandøren og kunden. Leverandøren er ansvarlig for sikkerheten av infrastruktur, mens Tønsberg kommune vil være delaktig i sikkerhetsarbeidet og ha ansvar for dataene og applikasjonene i skyen. Dette innebærer at vi vil sitte med bedre lokal kompetanse på sikkerhet.

Tønsberg kommune følger og vil følge de sikkerhetsfaglige anbefalingene som NSM Nasjonal sikkerhetsmyndighet anbefaler ([Introduksjon - Nasjonal sikkerhetsmyndighet](#)) også når vi migrerer til Microsoftskyen Azure. Microsoft investerer for milliarder i året for å sikre sin skyplattform, og Azure har flere sikkerhetssertifiseringer enn noen annen drifts- og skyleverandør. Microsoft Azure var første internasjonale skybaserte plattform som ble godkjent for personvern av EU.

Flytting av systemer til sky vil, ifølge konseptutredningen gi flere fordeler, som for eksempel økt skalerbarhet, økt fleksibilitet og større tilgang til ny funksjonalitet. Utredningen stiller spørsmålsteget til hvorvidt lavere kostnader er en gevinst ved skyreiser. Dette begrunnes i at skyløsninger ikke nødvendigvis fjerner driftsoppgaver og kostnader, men at disse flyttes til skyleverandøren samtidig som skyløsninger også krever forvaltning. Konseptutredningen sier videre at bruk av moderne, standardiserte skyløsninger som oppdateres løpende av produsenten fjerner behovet for kostbare oppgraderinger eller utskiftninger når løsningene blir utdaterte. Skyløsninger kan også gi økt tilgang til funksjonalitet og moderne teknologi som for eksempel KI. Muligheten for kostnadsreduksjon ligger derfor i å velge riktige skyløsninger og utnytte de i størst mulig grad. De fleste produsenter har sluttet, eller kommer til å slutte, å tilby systemer for tradisjonell drift. Utredningen er tydelig på at bruk av skyløsninger ikke lenger er et spørsmål om man skal eller ikke, det er et spørsmål om hvordan.

Microsoft-rapporten viser imidlertid et innsparingspotensial på 5 millioner årlig etter omstillingsperioden. Dette er nærmere redegjort for under overskriften «økonomiske konsekvenser» i denne saken.

Erfaringer fra andre kommuner

I arbeidet med denne saken har digitaliseringsavdelingen undersøkt hvordan andre kommuner organiserer sitt teknologi- og digitaliseringsarbeid. Avdelingen har ikke hatt ambisjoner om å utføre en fullstendig kartlegging av Kommune-Norge, men ønsket å se nærmere på referansekommuner Tønsberg sammenligner seg med. Flere av referansekommunene har gått ut av interkommunale samarbeid og/eller bygget interne digitaliseringsenheter. Dette er gjort for å få større kontroll over digitalisering, tilpasse teknologiløsninger til lokale behov og utnytte skytjenester.

Bærum kommune har for eksempel prioritert å bygge digital kompetanse internt, slik at ansatte i kommunen kan bruke og utvikle de digitale løsningene effektivt. Kommunen har videre investert i skyløsninger, inkludert plattformer som Microsoft Azure, for å sikre tilgjengelighet, skalerbarhet og sikkerhet. Stavanger er et annet eksempel på en kommune som ikke er en del av et interkommunalt samarbeid, men som har investert i utvikling av egen digitaliseringsavdeling og prioritert skytjenester. Det samme gjelder for Trondheim som også har investert i skybaserte løsninger og trukket flere funksjoner bort fra interkommunale samarbeid for å kunne tilby mer effektive og fleksible tjenester. Bodø kommune har på sin side erfart at skybaserte løsninger ikke bare kan gi økt teknologisk fleksibilitet, men også bidrar til betydelige kostnadsbesparelser. Ullensaker kommune har trukket seg ut av sitt tidligere interkommunale IKT-samarbeid og flyttet alle sine tjenester til en skybasert løsning, primært Microsoft Azure. Dette grepet ga kommunen kontroll over egen utvikling og prioritering av digitale løsninger uten å være avhengig av andres beslutningsprosesser.

Konseptutredningens anbefaling

Konseptutredningen utført av KPMG identifiserer og anbefaler den beste fremtidige løsningen for IKT-drift, forvaltning og utvikling for Tønsberg kommune, basert på utredning av behov, teknologisk utvikling og eventuelle omstillingskostnader. Utredningen har tatt utgangspunkt i datainnsamling, analyser, samt intervjuer av involverte parter for å sikre et godt grunnlag for fremtidige valg av driftsform og forvaltningsmodeller for Tønsberg kommune. Det er gjennomført intervjuer med ansatte i Tønsberg kommune og Jarlsberg IKT. I forhold til organisasjonens størrelse, for eksempel målt i antall ansatte, har Jarlsberg IKT en større andel respondenter.

Tønsberg kommune har definert ti kriterier for vurderingen, som det er ønskelig at anbefalt alternativ tilfredsstiller så langt det er mulig:

- Økt administrativ og politisk påvirkning på strategisk retning og prioriteringer.
- Kostnadseffektiv drift, forvaltning og utvikling av IKT-relaterte tjenester.
- Tilgang til nye og effektive teknologier for samhandling.
- Fleksibilitet og skalerbarhet på løsninger, teknologier og kompetanse.
- Økt innovasjonstakt som også ivaretar brukervennlighet.
- Kontroll over sikkerhetsnivåer og personvern i egen organisasjon
- Kommunen og de enkelte sektorene har selv kontroll over egen utvikling
- Økt systemkompetanse og støtte ute i virksomhetene deriblant digital kompetanse
- Effektiv IKT-support organisert internt i kommunen
- Sikkerhet, tilgang, identitet og integrasjon er forvaltningsoppgaver for kommunen

Alle konseptalternativene er vurdert opp mot disse kriteriene.

I sak 044/24 «Konseptutredning – hvordan bør kommunen organisere IKT- og digitaliseringsressursene sine?» er det beskrevet at følgende konsepter skal vurderes i utredningen:

- Alternativ 1. Videreføring av dagens modell med oppgavefelleskapet Jarlsberg IKT
- Alternativ 2. Tønsberg kommune trekker seg ut av samarbeidet med Jarlsberg IKT, utvider den interne digitaliseringsavdelingen og inngår avtale med en sentral driftsleverandør
- Alternativ 3. Tønsberg kommune trekker seg ut av samarbeidet med Jarlsberg IKT, utvider den interne digitaliseringsavdelingen og etablerer egen driftsløsning basert på «offentlig sky»
- Alternativ 4. Andre relevante konsepter

KPMG har i sin oppdragsforståelse vurdert at alternativ 2 og 3 er relativt like, og har slått disse sammen til en modell i utredningen. Gitt Tønsberg kommunes egen «sky først»-strategi vil alternativ 2 trolig være et midlertidig steg på veien mot alternativ 3, alternativ et tillegg til alternativ 3.

Konseptutredningen har derfor vurdert følgende tre alternativer:

- Modell A: Videreføre dagens modell med Jarlsberg IKT
- Modell B: Tønsberg kommune trekker seg ut av samarbeidet med Jarlsberg IKT, utvider den interne digitaliseringsavdelingen, etablerer egne løsninger basert på skyløsninger og bruker markedet
- Modell C: Tønsberg kommune etablerer et annet samarbeid med Jarlsberg IKT, i kombinasjon med bruk av andre leveransemodeller

Modell C innebærer i praksis en omstilling av Jarlsberg IKT til å bli en tjenesteleverandør av enkelte tjenester. For noen av disse tjenestene kan omfanget utvides. Denne modellen vil kreve en revidering av samarbeidsavtalen og tjenesteavtalen. Det er en stor usikkerhet knyttet til om det er mulig å få til. Utredningen kan derfor ikke vurdere dette alternativet på linje med de to andre, selv om det teoretisk vil være et godt alternativ.

For hver modell er det beskrevet fordeler, ulemper og risikoer basert på funn fra intervjuene. Disse gjenspeiler vurderinger fra Tønsberg kommune og Jarlsberg IKT. Det er også gjort en vurdering av kostnadsutviklingen for alternativene og vurderinger av modenhet i markedet for alternativene som innebærer økt bruk av markedet. I tillegg er det gjort ytterligere vurderinger per alternativ og en overordnet vurdering.

Tønsberg kommune har definert rammer for vurderingen gjennom å definere hvilke alternativer som skulle vurderes og kriterier disse skulle vurderes opp mot. Vurderingen og anbefalingen er gjort av KPMG på en objektiv og selvstendig måte innenfor rammene av oppdraget.

I vurderingen av om Tønsberg kommune bør videreføre dagens modell med oppgavefelleskapet Jarlsberg IKT eller trekke seg ut av samarbeidet er hovedtrekkene i vurderingen følgende:

- Den store forskjellen i alternativene ligger i mulighetsrommet for digitalisering og omstillingsarbeid gjennom bruk av teknologi. Her er Tønsberg kommunes eget ønske sentralt for å lykkes. Samarbeidsutfordringer i dagens modell vil kunne begrense mulighetene for omstilling.
- Over de neste fem årene er det liten forskjell i innsparingsmuligheter mellom alternativene. Kostnaden vil være relativt lik når det kommer til driftskostnader. Tønsberg kommune planlegger å gjøre investeringer i digitalisering fremover. Dersom Tønsberg kommune trekker seg ut av samarbeidet vil en del av investeringsmidlene måtte brukes til omstilling og å erstatte løsninger som driftes av Jarlsberg IKT med skyløsninger. Dersom Tønsberg kommune ikke trekker seg ut vil handlingsrommet for bruk av investeringsmidlene være begrenset av samarbeidet.
- Det er heller ingen store forskjeller i hvilke muligheter alternativene gir for sikkerhet og brukervennlighet, det handler om prioritering innenfor rammene av modellen.
- Alle endringer medfører en risiko. Å trekke seg ut av samarbeidet er en stor endring med en risiko. Samtidig viser funnene i denne utredningen at det er samarbeidsproblemer mellom Tønsberg kommune og Jarlsberg IKT og at Tønsberg kommune opplever at tjenestene Jarlsberg IKT leverer ikke treffer på behovet Tønsberg kommune har. Å videreføre dagens modell innebærer derfor også en risiko.

På bakgrunn av de langsiktige mulighetene for digitalisering er anbefalingen i konseptutredningen at Tønsberg kommune trekker seg ut av samarbeidet med Jarlsberg IKT, utvider den interne digitaliseringsavdelingen, etablerer egne løsninger basert på skyløsninger og bruker markedet. En god og vellykket implementering av ny modell vil ifølge KPMG gi større fleksibilitet og skalerbarhet og bedre tilgang til ny teknologi på sikt.

Konseptutredningen har kun vurdert konsekvenser for Tønsberg kommune. Alternativene i vurderingen har også konsekvenser for de andre eierkommunene, Jarlsberg IKT, Gigafib AS og de interkommunale selskapene som Jarlsberg IKT leverer tjenester til. Konsekvensen ut over den for Tønsberg kommune er ikke vurdert i denne saken.

Rettslig grunnlag:

Samarbeidsavtalen for Jarlsberg IKT – kommunalt oppgavefellesskap legges til grunn for denne politiske saken (avtalen ligger som vedlegg i saken). I avtalens punkt 18 beskrives både uttreden og oppløsning. Der heter det at:

«Den enkelte deltaker kan med to års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i Jarlsberg IKT. Oppsigelsestiden løper fra første årsskifte etter at varselet ble mottatt.

Utløsningssummen fastsettes i samsvar med bestemmelsene i lov om Interkommunale selskaper § 30. Tilsvarende gjelder den uttredende deltakerkommunes heftelser overfor oppgavefellesskapets kreditorer.

Oppløsning av Jarlsberg IKT kan bare skje dersom samtlige kommunestyre har fattet vedtak om dette. Jarlsberg IKT skal oppløses dersom deltakerantallet blir redusert til én på grunn av øvrige deltakers uttreden.

Dersom Jarlsberg IKT vedtas oppløst, skal representantskapet oppnevne et avviklingsstyre.

Hver av de deltakende kommuner skal ved oppløsningen av Jarlsberg IKT være ansvarlig for sin del av oppgavefellesskapets forpliktelser i forhold til folketallet ved siste årsskifte.

Ved oppløsning av Jarlsberg IKT skal arkivene ivaretas av Tønsberg kommune.»

Tønsberg kommune har bedt om en juridisk betenkning om følgene for Tønsberg kommune av en eventuell uttreden eller oppsigelse av det kommunale oppgavefellesskapet Jarlsberg IKT. Vurderingene er gitt av Advokatfirma Haraldsen Bydal Lie DA. Vurderingen omfatter forventede juridiske og økonomiske følger og forpliktelser av en uttreden. Vurderingen sier også noe om følgene av en eventuell oppløsning, og viser til de viktige forskjellene mellom uttreden og oppløsning.

Det er kommuneloven, i særdeleshet dens kapittel 19, samarbeidsavtalen fra 2023 og IKS-loven § 30 som regulerer forholdene knyttet til uttreden og/eller oppløsning av det kommunale oppgavefellesskapet Jarlsberg IKT. Tønsberg kommune står fritt til å kreve uttreden fra Jarlsberg IKT med en oppsigelsesfrist på to år regnet fra den 1. januar påfølgende år etter erklæring om uttreden. Første mulige tidspunkt for uttreden er dermed 1. januar 2027.

Oppløsning av Jarlsberg IKT krever enighet mellom kommunestyrene i Holmestrand, Færder og Tønsberg kommune. Perioden for avvikling vil avhenge av hvor fort et avviklingsstyre, klarer å gjennomføre dette, og den kan være kortere enn oppsigelsesfristen på to år. Det er ikke noe i veien for å igangsette en prosess med oppløsning samtidig som en oppsigelsesfrist for uttreden påløper.

Tønsberg kommune vil ikke ha rett til utløsningssum ved en uttreden, og vil heller måtte dekke sin del av forpliktelser per tidspunktet for uttreden. Basert på årsregnskapet for 2023 ser det ikke ut til at Jarlsberg IKT vil sitte igjen med et underskudd, men vil avhenge av hva som skjer fremover.

Ved en oppløsning vil Tønsberg kommune ha rett på både sin andel av overskudd i Jarlsberg IKT på tidspunkt for avvikling og måtte dekke sin del av forpliktelsene. Siden Jarlsberg IKT har en finansieringsmodell hvor alle kostnader uansett dekkes fortløpende av deltakerkommunene, skal det ifølge den juridiske vurderingen, ikke bli store overskudd eller underskudd ved en uttreden/avvikling uansett.

Når det gjelder ansvar overfor ansatte, regulerer ikke avtalen om virksomhetsoverdragelse av 8. november 2016 konsekvensene for de ansatte ved en uttreden eller oppløsning. Endringen som fant sted i Jarlsberg IKT i 2023, påvirker ikke ansattes rettigheter og forpliktelser overfor Tønsberg

kommune. Advokatfirma Haraldsen Bydal Lie vurderer at verken Tønsberg kommune eller de andre eierkommunene vil ha noen forpliktelser overfor ansatte i Jarlsberg IKT ved en uttreden eller oppløsning. Det er sannsynlig at eventuell uttreden fra Jarlsberg IKT for Tønsberg kommune, vil medføre at Jarlsberg IKT må nedbemanne som følge av at arbeidsmengden nær halveres. Slik nedbemanning i Jarlsberg IKT vil være begrunnet i «virksomhetens forhold». I en slik situasjon vil det være sentralt å avklare om Tønsberg kommune er å anse som «arbeidsgiver» fordi en oppsigelse kan være ugyldig hvis arbeidsgiver har annet passende arbeid å tilby arbeidstakeren. Den juridiske vurderingen er kommet til at eierkommunene ikke kan karakteriseres som «arbeidsgiver», ei heller at de er å anse som del av «virksomheten» eller «konsernet», slik at reglene om fortrinnsrett for eventuelle ledige stillinger i eierkommunene ikke kommer til anvendelse.

Denne saken gjelder uttreden av Jarlsberg IKT, da det er dette kommunestyret i Tønsberg har myndighet til å vedta. En uttreden vil medføre et klart tidspunkt hvor samarbeidet er avsluttet, men kan ikke utelukke at en oppløsning av oppgavefellesskapet likevel kan skje. Den juridiske vurderingen er at Tønsberg kommune ikke vil ha noen juridiske forpliktelser overfor ansatte i Jarlsberg IKT verken ved en uttreden eller oppløsning.

Forholdet til kommuneplanen:

En ny organisering av kommunens teknologi- og digitaliseringsressurser samsvarer med kommuneplanens innsatsområde knyttet til innovasjon og samskaping. Kommunen må, ifølge kommuneplanen, ta i bruk ny innovativ teknologi og tjenester som kan gi økt tilgjengelighet, kvalitet, trygghet og mer effektive tjenester, både innad i kommunen som organisasjon og overfor tjenestemottakere, innbyggere og andre eksterne samarbeidspartnere. Tønsberg kommunes innovative tilnærming skal bidra til økt kvalitet og en mer effektiv ressursutnyttelse

En modell der Tønsberg kommune har større styring over egne teknologi- og digitaliseringsressurser vil bidra til å følge kommuneplanens mål knyttet til innovasjon på den.

Vurderinger:

Tønsberg kommune har høye ambisjoner på teknologi- og digitaliseringsområdet. Kommunen ønsker å øke innovasjonstakten og ha større fleksibilitet til å velge nye teknologier, samtidig som det å nyttiggjøre gevinster ved digitaliseringsprosjektene får stadig mer oppmerksomhet. Med et høyt ambisjonsnivå er det avgjørende at digitaliseringsressurser er organisert på en slik måte at de underbygger og bidrar til at kommunen oppnår egne målsetninger på området.

Det har skjedd mye på IKT- og digitaliseringsområdet de siste årene. Da Jarlsberg IKT ble opprettet i 2017, var kommunenes behov først og fremst knyttet til driftsleveranser. Dagens modell fungerte bra, og var tilpasset behovene kommunene hadde den gangen. Siden oppstarten har utviklingen i teknologi og måter å arbeide på forandret seg, og kommunens behov og ambisjoner har endret seg i tråd med dette. Konseptutredningen beskriver at Tønsberg kommune opplever at tjenestene Jarlsberg IKT leverer ikke alltid treffer på behovet og ambisjonsnivået kommunen har. Kommunedirektøren oppfatter på sin side at det til tider er ulike tilnærminger og prioriteringer knyttet til digitaliseringsarbeidet i de tre eierkommunene i Jarlsberg IKT.

KS mener digitalisering og innovasjon er sentrale verktøy for å sikre at kommunene kan levere bærekraftige tjenester også i fremtiden. Hvordan kommunene organiserer digitaliseringsarbeidet sitt har mye å si for *hva* de får ut av arbeidet. Å digitalisere gamle arbeidsmetoder, skaper ikke nødvendigvis gevinster eller nyskapninger. Kommunedirektøren ser, i likhet med KS, mulighetsrommet knyttet til organiseringen av kommunens digitaliseringsressurser. Det handler, slik kommunedirektøren oppfatter det, om både å frigjøre ressurser til andre oppgaver og å skape helt nye tjenester. Deltakelsen i KS sine regionale digitaliseringsnettverk som DigiTV er viktig for å sikre at Tønsberg utvikler seg i takt med resten av Kommune-Norge, og at våre teknologi- og digitaliseringsprosjekter også spiller godt sammen med KS sine fellestjenester og utviklingsprosjekter. Kommunedirektøren mener en modell der kommunen har større kontroll og handlingsrom på egne digitaliseringsressurser gjennom ny organisering, samtidig som Tønsberg står sammen med andre

sammenlignbare kommuner gjennom blant annet Digi-nettverkene, vil sikre et godt fundament for et fremtidsrettet og fleksibelt teknologi- og digitaliseringsarbeid i kommunen.

Smidighet og tydelige styringslinjer

Kommunedirektøren mener at kommunen er godt i gang med å innføre ny teknologi samt endre arbeidsmåter slik blant annet perspektivmeldingen beskriver, men at vi fortsatt har mye mer å hente på gevinstrealisering og verdiskaping knyttet til dette arbeidet. For å være best rustet til omstilling, nytenkning og verdiskaping mener kommunedirektøren at det er sentralt å ha god tilgang til og styring av kommunens digitaliseringsressurser. Tønsberg kommune har samme påvirkningskraft som de to andre eierkommunene i Jarlsberg IKT, til tross for at kommunen dekker over halvparten av kostnadene. Kommunen opplever at styringsmodellen kan være tung og beslutningsveiene til tider er lange. Konseptutredningen beskriver at Tønsberg kommune også opplever at avstanden mellom kommunene blir stadig større når det kommer til utfordringer og prioriteringer. Organiseringen av oppgavefellesskapet gjør, slik Tønsberg kommune opplever det, at det blir vanskelig å nå egne målsetninger på digitaliseringsfeltet, og at samarbeidet oppleves som en «evig kamp om ressurser». For å sikre bærekraftige kommunale tjenester også i framtiden, mener kommunedirektøren at korte og smidige beslutningslinjer mellom toppledelse og organisasjonen når det kommer til hvordan vi jobber med teknologi og digitalisering vil være avgjørende.

Konseptutredningen ser det som en klar fordel at ved modell B får kommunen en selvstendighet i styringen av digitaliseringsinitiativer. Tønsberg kommune kan, ifølge utredningen, oppnå større kontroll og selvstendighet i styringen og gjennomføringen av sine digitaliseringsinitiativer ved å stå utenfor et interkommunalt samarbeid. Dette gir muligheten til å ta egne valg, uten å være begrenset av prioriteringene til Jarlsberg IKT og de andre eierkommunene.

Ved denne modellen får kommunen mer rom til å vektlegge egne interne strategiske prioriteringer ved å stå utenfor samarbeidet. Dette inkluderer muligheten til å effektivisere interne prosesser og raskere tilpasse seg og implementere ny teknologi som bedre møter Tønsberg kommunes unike behov. Kommunedirektøren mener det er helt avgjørende at kommunen får en tydeligere styringslinje på digitaliseringsressursene sine, og muligheten til å etablere en modell som på best mulig møter kommunens ambisjonsnivå og behov på digitaliseringsfeltet.

Rett kompetanse

Konseptutredningen ser det som en ulempe at det i en overgangsperiode kan oppstå kompetansemangel knyttet til sikkerhet og drift om Tønsberg kommune trekker seg ut av oppgavefellesskapet. Det foretrukne konseptet (Modell B) innebærer også at Tønsberg kommune må ansette nye medarbeidere i digitaliseringsavdelingen. Tønsberg kommune vil, ifølge utredningen, kunne miste IKT-kompetanse og fagmiljø fra en leverandør som har godt kjennskap til kommunen og som er spesialisert på kommunetjenester.

Kommunedirektøren noterer seg ulempene beskrevet i konseptutredningen, og vil ha et særlig blikk på dette i arbeidet med overgangen til ny organisering av digitaliseringsressursene. Når det gjelder rekrutteringsutfordringer finner kommunedirektøren en trygghet i søkertall og kompetansenivå til søkerne til siste utlysninger i digitaliseringsavdelingen. Kommunens digitaliseringsavdeling er opptatt av kompetansehevingstiltak for å holde tritt med teknologiske endringer og sikkerhetstrusler, noe kommunedirektøren mener blir særlig viktig å videreføre når kommunen innfører ny modell.

Konseptutredningen kommer med flere anbefalinger knyttet til hvordan kommunen best kan erstatte Jarlsberg IKT sine leveranser. Håndtering av utstyr og enheter, slik som PC-er og mobiltelefoner, bør være en helhetlig tjeneste med minst mulig administrasjon for Tønsberg kommune. Håndtering av print bør også kjøpes som en tjeneste. Det samme gjelder møteromsutstyr. Så langt det er mulig bør også nettverk kjøpes som en tjeneste. Oppgaver som Jarlsberg IKT utfører for Gigafib i dag må utføres av andre. Disse tjenestene bør, ifølge utredningen, kjøpes samlet fra én eller et fåtall partnere. Det er viktig å unngå overlappende ansvar og kostnader, eller at Tønsberg

kommune blir sittende med mye administrasjon og risiko. I tillegg er det viktig med en helhetlig tilnærming til sikkerhetstjenester og grunnleggende forvaltning av skyplattform.

Kommunedirektøren tar anbefalingene til etterretning, og vil undersøke dette nærmere i arbeidet med overgangen til ny modell. På lik linje som Jarlsberg IKT gjør i dag, må Tønsberg kommune ut i markedet for å gjøre avtaler med leverandører av tjenester etter behov. Gigafib vil kunne levere sine tjenester direkte til kommunen.

Sikkerhet

Tønsberg kommune opplever at kompleksiteten og sikkerhetsarbeidet i en hybrid arkitektur blir stadig mer ressurs- og kostnadskrevende. Det er derfor også ønskelig å begrense tiden med hybride løsninger.

Det fremstår, ifølge konseptvurderingen, som at Tønsberg kommune og Jarlsberg IKT har ulike perspektiver på sikkerhet og forholdet mellom sikkerhet og brukervennlighet. Ansatte i Tønsberg kommune opplever at Jarlsberg IKT har god kompetanse på sikkerhet, men at det store fokuset på området kan sette begrensninger. Ansatte i Tønsberg kommune uttrykker at det sterke sikkerhetsfokuset hos Jarlsberg IKT kan oppleves som restriktivt og forhindrende ved ulike situasjoner, prosjekter og initiativer. Samtidig uttrykker Jarlsberg IKT en bekymring knyttet til Tønsberg kommunes prioritering av sikkerhet. Ansatte hos Jarlsberg IKT har en oppfatning om at kommunen betrakter deres arbeidsprosesser som trege, men mener det skyldes innsats for å integrere og prioritere avgjørende sikkerhetstiltak. Tønsberg kommune på sin side mener de er like opptatt av sikkerhet og personvern som Jarlsberg IKT, men har en annen tilnærming og vil ta utgangspunkt i brukernes behov i arbeidet.

Utredningen anbefaler at ytterligere overgang til sky bør gjøres basert på en strategi som tilsier stor grad av standardisering og utnyttelse av løsninger. Skyløsninger og skyplattform må forvaltes på en helhetlig måte. Det krever god kompetanse om slike løsninger og plattformer. Det samme gjelder ivaretagelse av sikkerhet. Kommunedirektøren merker seg anbefalingene, og vil jobbe videre med disse i utmeldingsfasen.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) er positive til at virksomheter i større grad benytter skytjenester såfremt virksomheten har gjort gode og riktige vurderinger i forkant av beslutningen. Fordelene er større enn ulempene for de aller fleste. Skyløsninger er ofte basert på ny teknologi med tilgjengelige sikkerhetsmekanismer, og skytjenesteleverandørene har kapasitet til nødvendig vedlikehold og oppdateringer. Alle virksomheter må imidlertid være bevisst på hva de tjenesteutsetter, gjøre gode verdivurderinger og vurdere hvilken risiko det innebærer. [Skytjenester og tjenesteutsetting – muligheter og utfordringer - Nasjonal sikkerhetsmyndighet](#) NSM erfarer at flertallet av uønskede hendelser relatert til skytjenester ikke skyldes feil eller sårbarheter hos skytjenesteleverandøren, men skyldes mangler eller feil i konfigurasjon eller bruk av skytjenesten. Skytjenester må derfor brukes riktig, noe som krever kompetanse og ressurser.

Kravet til kompetanse og ressurser må, slik kommunedirektøren ser det, vies full oppmerksomhet i utvikling av ny modell for organisering av digitaliseringsressursene i Tønsberg kommune. Kompetansekrav knyttet til ytterligere drift og anskaffelse av skyløsninger skal beskrives i prosjektplanen. Det skal også utarbeides ROS-analyser og personvernkonsekvensanalyser (DPIA) knyttet til sikkerheten, informasjonssikkerhet og personvern ved innføring av ny modell.

Samarbeidsutfordringer

Et av funnene i konseptutredningen er samarbeidsutfordringer mellom Tønsberg kommune og Jarlsberg IKT. Ansatte i Tønsberg kommune opplever at samarbeidet fungerer godt for grunnleggende drifts- og brukerstøttetjenester, men at det er utfordrende når det gjelder digitalisering av tjenester. Det fremstår videre som om Tønsberg kommune og Jarlsberg IKT har ulike oppfatninger om årsakene til at samarbeidet om digitalisering av tjenester ikke fungerer optimalt.

Kommunedirektøren er kjent med de opplevde samarbeidsutfordringene mellom Jarlsberg IKT og Tønsberg kommune, og kommunen har selv tatt initiativ til flere møter for å jobbe med disse utfordringene. Et av funnene i konseptutredningen er at ansatte i Tønsberg kommune og Jarlsberg IKT har ulike oppfatninger av Jarlsberg IKTs rolle. Kommunedirektøren tror utfordringer i samarbeidet kan være knyttet til dette, og at det er mulig å jobbe videre med samarbeidsutfordringene, men at dette antageligvis vil kreve en omfattende prosess. Samarbeidsutfordringene slik de oppleves, og slik de er beskrevet i konseptutredningen, gjør at kommunedirektøren stiller seg tvilende til om det vil være hensiktsmessig å prioritere en omfattende prosess på dette nå, gitt kommunens situasjon og behov for rask omstilling. Kommunedirektøren mener likevel det er viktig å være oppmerksom på samhandlingsklimaet i selve utmeldingsperioden, blant annet for å sikre en god overgang og gode arbeidsvilkår for ansatte både i Jarlsberg IKT og i Tønsberg kommune.

Veien videre

Konseptutredningens anbefaling av Modell B vil gi Tønsberg kommune mulighet til å fokusere mer på sin sky-først-strategi. Foretrukket konsept vil også gi større fleksibilitet til å integrere nye teknologiske løsninger og beste praksis fra andre leveransemodeller. Denne fleksibiliteten og skalerbarheten kan, ifølge utredningen, fremme innovasjon og tilpasningsevne. Anbefalt konsept vil trolig øke kommunens fleksibilitet sammenliknet med dagens situasjon, noe kommunedirektøren mener bygger godt oppunder kommunens behov for omstilling og innovasjon i tjenesteutviklingen.

Kommunedirektøren mener at erfaringer fra andre sammenlignbare kommuner som har gjort tilsvarende omorganisering av digitaliseringsressursene sine, kan gi Tønsberg kommune nyttige innsikter, selv om resultatene varierer basert på organisering, ressurser og lokale behov. Administrasjonen tar likevel med en rekke av disse erfaringene i arbeidet med ny organisering av teknologi- og digitaliseringsressursene i Tønsberg kommune.

I arbeidet med denne saken er det ikke vurdert andre organiseringsformer, som for eksempel vertskommunesamarbeid, utover de som er beskrevet i konseptutredningen. Kommunedirektøren vil imidlertid ikke utelukke at andre former for organisering som ivaretar Tønsberg kommunes behov på en god måte, kan være aktuelle på senere tidspunkt.

Kommunedirektøren ønsker å snarest mulig utarbeide en prosjektplan for arbeidet med ny organisering av kommunens digitaliseringsressurser der særlig kompetansebehov og sikkerhetshensyn vektlegges og beskrives.

Konsekvens for oppnåelse av FNs bærekraftsmål:

Ikke vurdert

Effekt for klima:

Digitaliseringen av samfunnet gir økte klimabelastninger fra IT-aktiviteter, samtidig som nye digitale løsninger også kan bidra til å redusere klimautslipp. Gjennomfører vi et møte på Skype i stedet for å sette oss på fly, så er det en grønn løsning som er gjort mulig av teknologien.

Skalerbarhet, ytelse, fleksibilitet og pris er velkjente argumenter for å flytte applikasjoner og infrastruktur til skyplattformer. I det siste er bærekraft stadig oftere også et argument. Lavere eller ingen utslipp av klimagasser og lavere energiforbruk på grunn av mer effektiv utnyttelse av maskinvaren, er noen av grunnene til at skyen faktisk kan være mer bærekraftig enn å la IT-infrastruktur, tjenester og applikasjoner kjøre på egne servere [Skyen sparer tonnevis av CO2-utslipp](#).

Microsoft har forpliktet seg til å bruke 100 % fornybar energi innen 2025. Dette betyr at all strøm som brukes i datasentre, bygninger og campus skal komme fra fornybare kilder som sol-, vind- og vannkraft. Dette er en del av Microsofts bredere bærekraftstrategi, som også inkluderer å bli

karbonnegative innen 2030 og vannpositive innen 2030 [Azure og bærekraft – bærekraftig teknologi | Microsoft Azure](#)

Konsekvenser for barn og unge:

Ikke vurdert.

Alternative løsninger:

Videreføre dagens modell med Jarlsberg IKT.

Økonomiske konsekvenser:

Konseptutredningen har gjennomført en vurdering av økonomiske data for å få oppnå innsikt i de finansielle aspektene av de ulike modellene. Utredningen har ikke klart å stadfeste store ulikheter mellom de tre modellene når det kommer til direkte besparelser. De store mulighetene for besparelser ligger ifølge konseptutredningen, i bruk av teknologi som for eksempel bruk av helseteknologi. Utredningen finner det krevende å sammenlikne kostnader for digitalisering og IKT uten å samtidig vurdere graden av digitalisering og verdiskaping dette bidrar til. Å vurdere eller sammenlikne kostnadsnivå uten å samtidig vurdere kvalitet og behov gir, ifølge utredningen, liten verdi. Å kjøpe noen typer IKT- og digitaliseringstjenester i markedet istedenfor å utføre de med egne medarbeidere, enten de er ansatt i Tønsberg kommune eller Jarlsberg IKT, kan gi en større fleksibilitet og skalerbarhet i møte med ny teknologi og nye kompetansebehov. Det kan gi raskere digitaliseringstakt og større gevinster, selv om den direkte kostnaden ikke nødvendigvis går ned.

Dersom Tønsberg kommune melder seg ut av Jarlsberg IKT er det to års oppsigelsestid der kostnadene til selskapet vil være omtrent som nå, samtidig som det vil påløpe kostnader til selve omstillingsprosessen. Dette vil dreie seg om kostnader knyttet til prosjektmedarbeidere, konsulentbistand, programvare og lisenser som skal benyttes i ny modell. Omstillingskostnadene er per i dag estimert til mellom 15 - 20 millioner i toårsperioden basert på blant annet erfaringer fra andre kommuner. Å estimere slike kostnader er krevende, da det kan dukke opp utfordringer som kan være kostnadsdrivende og vanskelig å forutse.

I den økonomiske rammen til kommunalområdet organisasjon og utvikling ligger det investeringsmidler på 10 millioner årlig i budsjettperioden, det vil si 20 millioner i prosjektperioden for ny modell. Kommunedirektøren mener det er sannsynlig at store deler av dette beløpet blir brukt til omstillingen, og at det i toårsperioden ikke vil være rom for andre større investeringsprosjekter med unntak av velferdsteknologiprojekter som har en egen investeringsramme. Dette vil også være en naturlig følge av kapasitetshensyn da store deler av ressursene i digitaliseringsavdelingen vil komme til å jobbe med innføring av ny modell i perioden.

Tønsberg kommune har investert mye i teknologi og digitalisering de siste årene, og det er ingen større investeringsprosjekter som er planlagt i perioden utover velferdsteknologiprojektene. I tillegg til prosjektet med å innføre ny modell for digitaliseringsarbeidet, vil kommunen imidlertid fortsette satsingen på KI i perioden. Her er administrasjonen allerede i gang med å vurdere kunstig intelligens i predikering av turnusplanlegging, og til å automatisere enkle vedtaksprosesser blant annet på tildelingskontoret for helse og omsorgstjenester. Administrasjonen vil videre fortsette satsingen på velferdsteknologi i perioden, blant annet med å videreutvikle digital hjemmesykepleiesone. Å innføre mer velferdsteknologi er et viktig virkemiddel for å sikre at kommunen leverer tjenester på lavest mulig nivå i Tønsberg-trappa. I toårsperioden vil digitaliseringsavdelingen jobbe kontinuerlig med automatisering, samtidig som arbeidet med digitale fjernavleste vannmåler videreføres.

Etter utmeldingsperioden vil det på nytt være rom for investeringer og innføring av ny teknologi, noe som igjen vil kunne gi verdiskaping både i forhold til utvikling av kommunens tjenester samt frigjøring av menneskelige ressurser.

Driftskostnadene til prosjektet vil i hovedsak dreie seg om lønnskostnader til prosjektmedarbeidere i omstillingsperioden utover innleide konsulenter, på om lag 2 millioner kroner. Disse kostnadene søkes dekt innenfor kommunalområdet og håndteres ved hjelp av blant annet turnover. Kommunedirektøren vil i det videre arbeidet med å detaljere kostnadene til selve omstillingen, se til andre kommuner som har gjennomført lignende prosjekter for å hente erfaringer og beste praksiser. Det vil utarbeides et budsjett for omstillingsfasen som en del av prosjektplanen.

Etter omstillingsperioden vil det være mulig å hente inn en betydelig besparelse ved den nye modellen. Tønsberg kommune anslår at kostnadene ved bruk av markedet for å dekke Tønsberg kommunes behov for drift-, tjeneste- og forvaltningskompetanse vil ligge på omtrent 9 millioner kroner årlig. I tillegg kommer kostnader til ansettelse av interne ressurser på 5 millioner kroner. Avslutningsvis vil det være en kostnad på 6 millioner kroner for drift av datasenteret og programsystemene i Microsoft Azure. Kostnader til Jarlsberg IKT på om lag 23 millioner i året, samt andre bortfallskostnader på ca. 1 million knyttet til for eksempel lokale datasentre, er kostnader som forsvinner ved innføring av modell B. Dette gir altså et innspareingspotensial på 5 millioner årlig.

Ved utgangen av 2029 vil det være mulig å redusere kostnaden ytterligere 3 millioner ved å optimalisere porteføljen i Microsoft-skyen, øke egen kompetanse og redusere kostnadene til eksterne leverandører. Innspareingspotensialet øker altså til 8 millioner i 2029. Utdypende utregning ligger som vedlegg til denne saken (Overgang til sky – kostnader).

Når det gjelder økonomiske forpliktelser knyttet til oppgavefellesskapet, viser den juridiske betraktningen at ved en uttreden har den kommunen som trer ut rett på en utløsningssum betalt fra oppgavefellesskapet. Denne skal uansett ikke overstige verdien av det innskudd som er foretatt, og som da utgjør en maksimal utløsningssum, jf. Samarbeidsavtalen pkt. 18 andre ledd, jf. IKS-loven § 30 tredje ledd andre punktum. For Jarlsberg IKT er den økonomiske ordningen at kommunene betaler fortløpende for tjenester som leveres til dem samt kostnader slik at det ikke er nødvendig å bygge opp en større egenkapital ved et innskudd. Kommunene trer inn i fellesskapet uten innskudd, og ved en uttreden skal de heller ikke ha «med noe ut». Kommunenes betaling for tjenester mv., er slik Advokatfirma Haraldsen Bydal Lie DA ser det ikke å anse som «innskudd» i Samarbeidsavtalens forstand. Det innebærer at det ikke er foretatt noen innskudd, og maksimal utløsningssum er kroner 0,-. Tønsberg kommune kan altså ikke kreve utløsningssum fra Jarlsberg IKT ved uttreden.

Den juridiske betraktningen har videre stilt spørsmål om Tønsberg kommunes andel er negativ slik at Tønsberg kommune skal innbetale til oppgavefellesskapet, jf. Samarbeidsavtalen pkt. 18 andre ledd, jf. IKS-loven § 30 femte ledd. Det vil da være selskapets formuesstilling ved oppsigelsesfristens utløp som er relevant. Det følger av årsberetning for Jarlsberg IKT for 2023 at egenkapitalen er 5 325 947 kroner med et positivt driftsresultat (netto) på 3 444 201 kroner. Det er ikke varslet forhold i årsberetningen som tilsier en forventet endring fra dette den neste perioden. Dersom det ikke foretas vesentlige endringer i driften og forvaltningen av Jarlsberg IKT i en oppsigelsesperiode, er det grunn til å tro at det ikke blir noe negativt resultat. Tønsberg kommune ligger ikke an til å måtte foreta innbetaling til Jarlsberg IKT ved uttreden.

Kommunedirektøren vil utarbeide en egen gevinstrealiseringsplan som en del av prosjektplanen for ny organisering av kommunens digitaliseringsarbeid, for å sikre at besparingspotensialet hentes ut.

Konklusjon:

En moderne og fleksibel teknologisk plattform er en forutsetning for å sikre at kommunen når egne ambisjoner knyttet til teknologi- og digitaliseringsarbeidet der økt effektivitet, verdiskapingen og en høyere innovasjonstakt er en del av målbildet. Kommunedirektøren mener Tønsberg kommune best får til dette ved å tre ut av Jarlsberg IKT. Denne vurderingen baserer seg på konseptutredningen fra KPMG, den juridisk betenkning levert av Advokatfirma Haraldsen Bydal Lie DA, Microsoft-rapporten og annen relevant kunnskap beskrevet i denne saken.

IKT-drift er en oppgave kommunene antageligvis vil gjøre mye mindre av i fremtiden, ettersom dette ivaretas i større grad av leverandørene selv. Utvikling og effektivisering ved hjelp av digitalisering, automatisering og KI vil være en av de kritiske faktorene for å lykkes med å møte fremtidens kommunale utfordringer. For å få til dette ser kommunedirektøren det som avgjørende at kommunen tenker nytt og annerledes, og får på plass en struktur som gir kort vei mellom behov til beslutninger og iverksetting. Det er også avgjørende at digitaliseringsprosjektene kan skaleres opp og ned etter behov.

Konseptutredningen påpeker at Tønsberg kommune med ny organisering vil få økt administrativ og politisk påvirkning på strategisk retning og prioriteringer sammenliknet med i dag, ettersom man i dag må ta hensyn til de andre eierkommunene. Forutsetningen er at modellen og avtalene som etableres gir tilstrekkelig fleksibilitet.

Kommunedirektøren tar også med seg betenkelighetene knyttet til modell B, særlig i forhold til kompetanse og sikkerhet, som er beskrevet i konseptutredningen. Det å utarbeide et godt planverk som beskriver kompetansekrav til drift og anskaffelse av skyløsninger, vil være ett av flere grep som er med på å sikre at den nye modellen er robust også når det kommer til sikkerhet. Det skal videre utarbeides ROS-analyser og personvernkonsekvensanalyser (DPIA) knyttet til sikkerheten, informasjonssikkerhet og personvern ved innføring av ny modell.

Tønsberg kommune ønsker, som flere av foregangskommunene det er referert til i denne saken, å utvikle sitt teknologi- og digitaliseringsarbeid i partnerskap med leverandører i markedet, men også sammen med andre kommuner gjennom det regionale kommunenettverket DigiTV. Kommunedirektøren mener en slik kombinasjonen vil møte kommunens behov for både å kunne styre eget digitaliseringsarbeid og innføre ny teknologi på en god måte, samtidig som Tønsberg også er en del av den digitale utviklingen i resten av Kommune-Norge.

Når det gjelder økonomi og mulige innsparinger ser kommunedirektøren et innsparingspotensial på 5 millioner årlig fra 2027, med en ytterligere økning til 8 millioner fra 2029. Like viktig som den konkrete innsparingen, mener kommunedirektøren det er hvilken verdi i bred betydning, dette gir.

Kommunedirektøren forstår at denne saken skaper utfordringer for Jarlsberg IKT, deres ansatte og de andre eierkommunene. Kommunedirektøren har derfor lagt opp til en åpen prosess, og er opptatt av å avgjøre saken så raskt som mulig for å unngå ytterligere belastninger de involverte.

Kommunedirektøren vil i løpet av våren 2025 komme tilbake med en orienteringssak med status for arbeidet med ny organisering av kommunens digitaliseringsressurser.

Videre behandling:

Saken avsluttes i kommunestyret.

Tønsberg kommune, 19.11.2024

Mette Vikan Andersen,
kommunedirektør

Birgitte Tørnby,
kommunalsjef

