

NOTAT

Kommunernes Ydelsessystem: Oplæg til teknisk dialog

KOMBIT gennemfører det fælles-kommunale Kontanthjælpsprojekt i samarbejde med KL på vegne af landets 98 kommuner. Projektets formål er etableringen af et nyt sagsbehandlings- og selvbetjeningssystem, Kommunernes Ydelsessystem.

Kontanthjælpsprojekt indebærer anskaffelse af et it-system, som indkøbes via en EU-udbudsproces. KOMBIT ønsker at gennemføre et udbud af høj kvalitet med solide tilbud fra kvalificerede leverandører. KOMBIT lægger derfor vægt på løbende – og inden for udbudsreglernes rammer – at inddrage potentielle leverandørers perspektiver i projektet via teknisk sparring og dialog. Invitationer til møder ang. projektet offentliggøres løbende på kombit.dk, ligesom materiale og referater fra afholdte møder offentliggøres her. Der udleveres ikke særskilt materiale fra KOMBIT til potentielle leverandører.

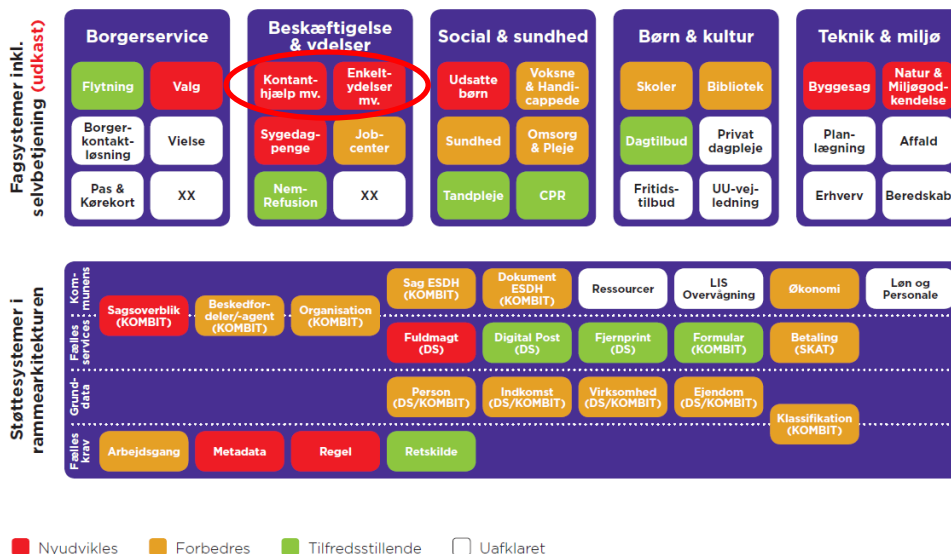
Dette notat indeholder en kort beskrivelse af projektet og den forventede, udbudte løsning, samt en række spørgsmål til interesserede leverandører i forbindelse med den tekniske dialog, som gennemføres i juni 2012.

Notatets beskrivelse af den udbudte løsning, tidsplan m.v. er foreløbig, og notatet erstatter eller udgør ikke (dele af) det kommende udbudsmateriale.

1. Strategisk forankring

Formålet med projektet er at etablere en fælleskommunal it-understøttelse af sagsbehandlingen på kontanthjælpsområdet m.v., herunder tilvejebringe en afløser for kommunernes brug af "KMD Aktiv".

Kontanthjælpsprojektet er et af flere projekter, som gennemføres som led i den fælleskommunale [Udbudsplan](#). Planen er et centralt led i den fælleskommunale digitaliseringsstrategi, der blev vedtaget november 2010, og som nu er under udmøntning.



Figur 1: Det kommunale it-landskab

2. Projektets vision og målsætninger

Visionen for projektet er, at etablere et sagsbehandlingssystem, som over en periode på 10-15 år effektivt, tidssvarende og billigt kan understøtte den kommunale sagsbehandling på kontanthjælpsområdet og tilgrænsende områder via beslutningsunderstøttelse og (fuld)automatisering.

Internt i kommunerne skal projektet bidrage til at muliggøre hurtigere oplæring af nye medarbejdere, fleksibelt samarbejde mellem faggrupper på tværs af faggrænser og organisatoriske enheder, samt skabe mulighed for en differentieret indsats over for borgerne.

For borgerne skal projektet bidrage til øget med- og selvbetjening, øget adgang til egne oplysninger og kommunikation med kommunen via mobile platforme. Visionen for projektet er netop en *vision* og forventes således ikke indfriet med vers. 1.0 eller 2.0 af systemet, men gennem den efterfølgende, løbende videreudvikling.

Projektets målsætninger er gengivet nedenfor.

Prioritet	#	Målsætninger
1	A	Understøtte korrekte og rettidige udbetalinger af ydelser på kontanthjælpsområdet og tilgrænsende områder
1	B	Sikre kommunerne min. 40 % lavere gennemsnitlige it-udgifter på kontanthjælpsområdet, samt afløfte kommunernes udbudspligt på området
1	C	Sikre brugervenlig og effektiv it-understøttelse af de kommunale arbejdsgange på kontanthjælpsområdet og tilgrænsende områder gennem automatisering og beslutningsunderstøttelse
2	D	Muliggøre bedre it-mæssig sammenhæng til tilgrænsende kommunale opgaver gennem åbne snitflader, datastandardisering m.v.
2	E	Bidrage til at skabe momentum for KL's indsats for regelforenkling på beskæftigelsesområdet

Prioritet	#	Målsætninger
3	F	Oparbejde erfaringer, som smidiggør gennemførelsen af øvrige projekter i KOMBIT's og KL's Udbudsplan

Tabel 1: Overblik over projektets målsætninger (prioriteret rækkefølge)

3. Kommunernes gevinstpotentiale

Det er ambitionen, at Kommunernes Ydelsessystem skal medføre følgende *kvalitative* gevinster for kommunerne:

- Samling af relevante data til behandlingen af sagen og præsenterer dem på en overskuelig måde for sagsbehandleren.
- Vejledende støtte til sagsbehandlerens vurderinger under selve sagsbehandlingen.
- Kvalitetssikring i sagsbehandlingen gennem ensartethed i og dokumentation af de enkelte sagsbehandlingsskridt.
- Hurtigere sagsbehandling for både sagsbehandlere og borgere, herunder på sigt mulighed for straks-afgørelser.
- Bedre it-mæssig sammenhæng til tilgrænsende områder på f.eks. jobcenter- og pensionsområdet.
- Større brugertilfredshed blandt sagsbehandlere og nemmere oplæring af nye medarbejdere.
- Bedre ledelsesmæssigt overblik over sagsbehandling og ydelser gennem adgang til lokal ledelsesinformation.
- Udvidede tilpasningsmuligheder i it-understøttelsen gennem tilpasning af breve, advis'er og proces-understøttelse.
- Mulighed for selvbetjening af borgere med fokus på indberetning, sagsstatus og adgang til 'min side'-oplysninger.

4. Forventet forretningsmæssigt scope

Det forretningsmæssige scope for Kommunernes Ydelsessystem er de kommunale forvaltninger, nærmere betegnet de dele af forvaltningen, som administrerer:

1. Forsørgelsesydelser, enkelttydelser og administrationssager på beskæftigelsesområdet
2. Personlige tillæg, helbredstillæg, udvidede helbredstillæg og administrationssager på pensionsområdet
3. Enkelttydelser (eller tilsvarende ydelser) på børn- og ungeområdet
4. Enkelttydelser (eller tilsvarende ydelser) på social- og handicapområdet
5. Enkelttydelser (eller tilsvarende ydelser) andre steder i den kommunale forvaltning

Kommunernes administration af de nævnte ydelser, tillæg m.v. er alle reguleret ved lov. Reguleringen sker i medfør af bl.a. Lov om aktiv socialpolitik, Lov om fleksydelse, Lov om børnepasningsorlov og Lov om social service.

For de fem nævnte områder forventes det kommende system at skulle understøtte forretningsprocesserne i tabellen nedenfor. 'Sagsbehandling' er kerneprocessen i systemet. 'Selvbetjening', 'Administration af systemet' og 'Ledelsesinformation' er centrale dele, men logisk adskilte fra kerneprocessen. 'Andre forretningsprocesser' indeholder

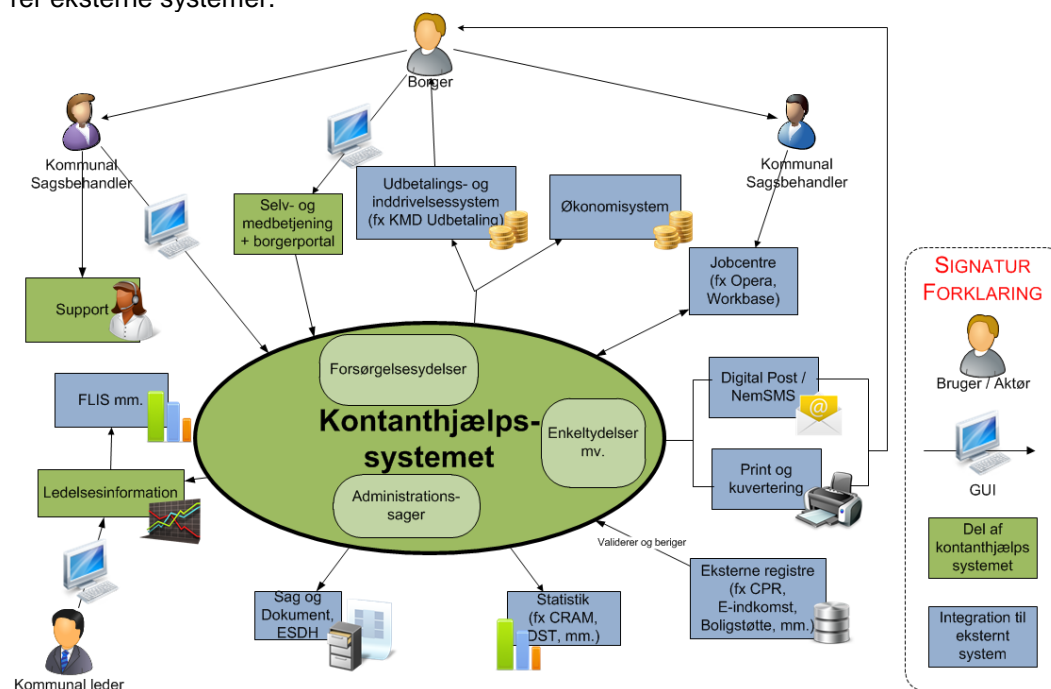
de omkringliggende processer, der er vigtige at håndtere, men ikke er kategoriseret for sig.

Forretningsproces	Underproces
Sagsbehandling	<ul style="list-style-type: none"> • Behandling af ydelsessager • Administration af borger • Koordinering • Støttefunktioner
Selvbetjening	<ul style="list-style-type: none"> • Digital ansøgning • Borgerside • Borger kommunikation
Administration af systemet	<ul style="list-style-type: none"> • Central opsætning (inkl. administration af lovændringer) • Decentral opsætning
Ledelsesinformation	<ul style="list-style-type: none"> • Produktionsstyring • Økonomisk ledelsesinformation
Andre forretningsprocesser	<ul style="list-style-type: none"> • Årsafslutning • Revision • Håndtering af statsrefusion • Kommunerefusion • Logning • Videregivelse af information

Tabel 2: Foreløbig oversigt over forretningsprocesser, som det kommende system skal understøtte (sammen med eksterne systemer)

5. Løsningsmæssigt scope

På figuren nedenfor gives et overblik over, hvad der forventes at være indeholdt i det kommende system, samt de primære, eksterne systemer, der forventes etableret integrationer til. De grønne kasser er en del af systemet, mens de blå kasser repræsenterer eksterne systemer.



Figur 2: Forventet indhold og primære integrationer i det nye kontanthjælpsystem

Det forretningsmæssige scope og forretningsprocesserne vil – sammen med udarbejdelsen af use cases – danne grundlag for formuleringen af de funktionelle krav til det kommende system.

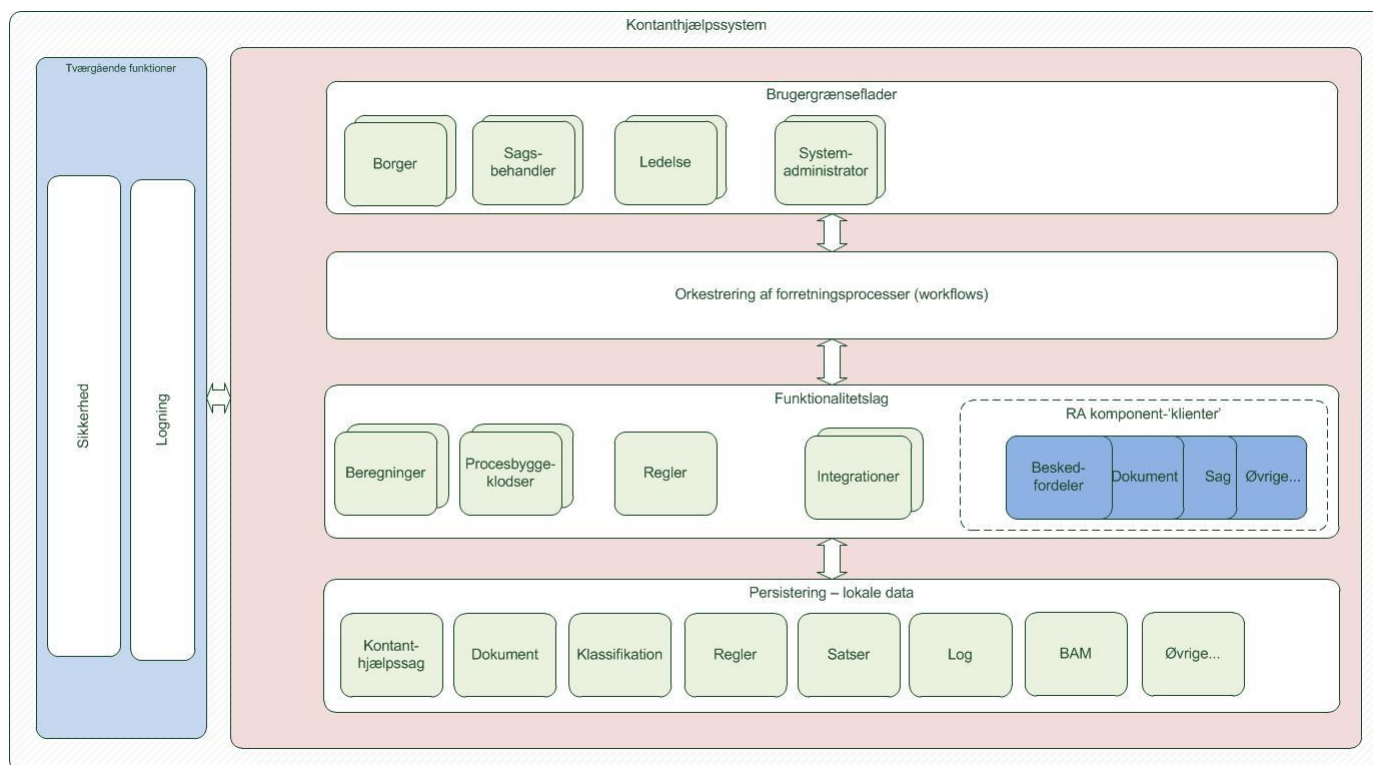
6. Foreløbig løsningsarkitektur

Der foreligger på nuværende tidspunkt alene en foreløbig løsningsarkitektur, som bearbejdes af KOMBIT i forbindelse med kravspecificeringen. Denne bearbejdning vil bl.a. ske i tæt sammenhæng med etableringen af den fælleskommunale rammearkitektur, jf. afsnit 9 (Relationer til øvrige KOMBIT-projekter). Herefter vil det – i samråd med KOMBIT – være op til den kommende leverandør at fastlægge den konkrete, detaljerede arkitektur.

I den foreløbige arkitektur er der lagt afgørende vægt på kommunernes ønsker om 'tætte integrationer', fleksibilitet, stabilitet og hurtig videreudvikling baseret på lovændringer ('lovvedligehold'). Således er det vurderet vigtigere, at funktionalitet for enkeltdele af systemet er kapslet ind – end at undgå redundant kode og funktionalitet.

Et eksempel på dette princip er beregningerne – her er det vigtigere, at beregningerne for hver type ydelse er indkapslet, end at dele af beregningerne genbruges til pt. ensartede ydelsesberegninger. Dette er for at sikre, at fremtidige lovændringer på enkeltområder ikke influerer direkte eller indirekte på de dele af systemet, som i virkeligheden ligger udenfor det konkrete område.

Samme rationale ligger bag den skitserede lagdeling af løsningen – ændring i workflows må eksempelvis ikke influere på funktionalitetslaget – mens det modsatte godt kan være tilfældet.



Figur 3: Illustration af den foreløbige løsningsarkitektur

I tabellen nedenfor er de enkelte lag i den foreløbige løsningsarkitektur uddybet.

Lag	Beskrivelse
Brugergrænseflade	<p>GUI-laget vil bestå af de brugergrænseflader de forskellige brugertyper kan tilgå. Formodentlig vil der være tale om følgende fire hovedtyper:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eksterne grænseflader • Interne grænseflader • Koordinator/ledelses grænseflader • Administrationsgrænseflader
Orkestrering af forretningsprocesser	<p>I dette lag modelleres de workflows, som understøtter sagsbehandlingen, og andre systemrelevante flows. Designfasen vil fastlægge præcis hvilke.</p> <p>Der skal opsamles KPI'er i en BAM (Business Activity Monitor). Relevant BAM-data skal kunne persisteres permanent.</p>
Funktionalitet	<p>Dette lag skal indeholde alt det, der er specifikt for kontanthjælpssystemet. Det vil sige:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beregninger • Regler (kommunespecifikke inkl.) • RA-komponent klienter • Integrationer • Indkapslet delfunktionalitet til brug i orkestrering af forretningsprocesserne (workflows) <p>Funktionaliteten skal udstilles så workflows'ne kan bruge dem – det vil sige via veldefinerede snitflader</p>
Persistenslag	<p>Persistenslaget indeholder dels kontanthjælpssystemets datagrundlag, beregningsgrundlag (f.eks. satser), stamdata, dokumenter m.v. Og dels logs og anden dataopsamling fra forretningsprocesserne (f.eks. BAM).</p>
Sikkerhed	<p>Sikkerhed skal dække alle lag i løsningen. Det forventes, at adgang til ressourcer, komponenter, mv. styres af den rolle en given bruger tilgår systemet med.</p>
Logning	<p>Der skal sikres sporbarhed fra ende til anden. Logning skal altså kunne foregå gennem hele arbejdsgangen – og man skal kunne finde sporet af processen hele vejen – fra en proces startes til</p>

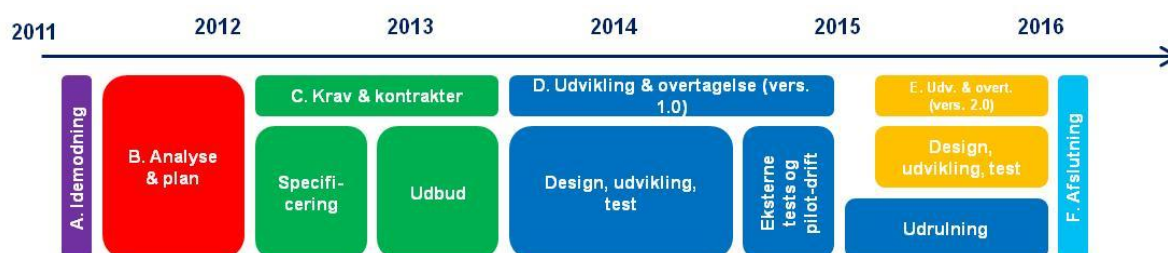
Lag	Beskrivelse
	den afsluttes.

Tabel 3: Beskrivelse af lagene i den foreløbige løsningsarkitektur

7. Projektets fremgangsmåde og foreløbige tidsplan

Projektet gennemføres som et it-udviklingsprojekt i overensstemmelse med KOMBIT's 'projektgrundlov'. Der gennemføres kravspecificering i samarbejde med kommunerne og KL. Specificeringen planlægges at ske ved en kombination af konkrete krav og behovsbeskrivelser (ofte i form use cases). Behovsbeskrivelser har den fordel, at de giver mulighed for, at KOMBIT og den kommende system-leverandør sammen – baseret på parternes fælles viden – kan introducere løsninger, som KOMBIT alene ikke ville være i stand til at specificere.

Systemudviklingen planlægges opdelt i to versioner (vers. 1.0 og 2.0), som idriftsættes med ca. ét års mellemrum. I samme omtrentlige periode planlægges systemet udrullet til samtlige kommuner, jf. nedenfor.



Figur 4: Projektets overordnede, foreløbige tidsplan (fase D og E planlægges i samarbejde med kommende systemleverandør).

7.1 Prototype

Med henblik på at sikre en hurtig afprøvning af den kommende leverandørs koncepter for udviklingen af systemet forventer KOMBIT, at stille krav om udviklingen af en prototype, som indledningsvist afprøver de centrale forretningsmæssige og arkitektoniske dele af systemet. Desuden har udviklingen af prototypen til formål at afdække de primære risici i det videre udviklingsforløb. Det vil være et krav, at prototypen er baseret på virkelig kode.

Jf. afsnit 6 (Foreløbig løsningsarkitektur) er det centralt, at prototypen afprøver samspillet mellem arkitekturens fire lag samt kapaciteten i systemets beregningskomponent, da disse vurderes at være særlig risikofyldte elementer. KOMBIT (og kommunale 'forretningseksperter') må forventes at være tæt involveret i arbejdet med prototypen, ligesom det er helt centralt, at KOMBIT og leverandøren i fællesskab evaluerer prototypen. Ved afslutningen på arbejdet forventer KOMBIT, i samarbejde med leverandøren, at justere kravspecifikation og tidsplan.

7.2 Udrulning

Udrulningen af Kommunernes Ydelsessystem planlægges gennemført i løbet af ca. ét år. Systemet forventes i første omgang idriftsat i den gruppe af kommuner, som der er blevet gennemført pilotdrift i. Efter godkendt overtagelsesprøve og efterfølgende driftsprøve rulles systemet ud til de øvrige kommuner.

Det vil være op til leverandøren at foreslå den præcise model for udrulning ud fra en vurdering af leverandørens ressourcer og kapacitet, samt kompleksiteten i opgaven.

KOMBIT overvejer på nuværende tidspunkt følgende to scenarier for udrulning, som i den kommende periode drøftes med kommunernes og med potentielle leverandører som led i den tekniske dialog:

Scenarium 1

Scenariet er baseret på en udrulning af Kommunernes Ydelsessystem i tre grupper med følgende fordeling:

- Gruppe 1: Ca. 10 kommuner
- Gruppe 2: Ca. 30 kommuner efter ca. ½ år
- Gruppe 3: Ca. 60 kommuner efter ca. 1 år (og dermed systemets vers. 2.0)

Formålet med denne opdeling er at undgå et kontinuert beredskab til idriftsættelse og udrulning hos den kommende leverandør og KOMBIT.

Scenarium 2

Scenariet er baseret på en udrulning af Kommunernes Ydelsessystem, hvor kommunerne opdeles i ca. 20 grupper a ca. fem kommuner.

Formålet med denne opdeling er at sikre en jævn belastning af beredskabet til idriftsættelse og udrulning hos den kommende leverandør og KOMBIT, der samtidig skaber grundlag for kontinuerlig læring mellem parterne.

7.3 Udfasning af eksisterende systemer

Kommunerne anvender i dag henholdsvis 'KMD Aktiv' og 'EG BIS-Y' til understøttelse af sagsbehandlingen på kontanthjælpsområdet m.v. Som del af det fælleskommunale Kontanthjælpsprojekt forventer KOMBIT, på kommunernes vegne, at indgå aftale med de nævnte leverandører ang. konvertering af data, adgang til historiske data, mulighed for genberegning m.v.

KOMBIT vil i forbindelse med udbudsforretningens påbegyndelse offentliggøre de tekniske og kommercielle vilkår ang. udfasningsaktiviteterne. Yderligere information om udfasning vil løbende offentliggøres på www.kombit.dk/ky, således at alle potentielle leverandører ligebehandles.

8. Udbudsform, tildelingskriterier og 'systemforvaltning'

Den kommende leverandør forventes fundet via et begrænset udbud, som vil omfatte de følgende kontrakter:

- Udvikling af nyt Kommunernes Ydelsessystem
- Drift, vedligehold og videreudvikling (inkl. 'lovvedligehold') af Kommunernes Ydelsessystem i 4 år
- Bistand til kommunal implementering af Kommunernes Ydelsessystem (option)

Jf. afsnit 4 (Forventet forretningsmæssigt scope) er kommunernes administration af de nævnte ydelser, tillæg m.v. reguleret ved lov, hvorfor den kommende leverandørs opgave vil omfatte videreudvikling af systemet som følge af lovændringer. KOMBIT har på nuværende tidspunkt ikke endeligt besluttet, hvordan ansvaret for denne løbende 'lovvedligehold' deles med leverandøren, men KOMBIT vil – sammen med kommunerne og KL – bistå leverandøren med fortolkning af lovændringer. Det vil dog være en forudsætning for succesfuld 'lovvedligehold' at leverandøren råder over ressourcer med indblik i lovgivning m.v.

Efter udløbet af den 4-årige periode forventer KOMBIT på ny at udbyde drift, vedligehold og videreudvikling af Kommunernes Ydelsessystem. Potentielle leverandørers tilbud skal således imødekomme dette behov med hensyn til drifts-plattform, rettigheder, licenser m.v.

8.1 Forventede tildelingskriterier

Udbudsforretningens overordnede tildelingskriterium vil være 'det økonomisk mest fordelagtige bud'. De detaljerede tildelingskriterier er aktuelt under udarbejdelse, men KOMBIT forventer, at de følgende emner vil indgå i tilbudsevalueringen:

- Løsningens kvalitet og fleksibilitet
- Pris (udvikling og drift)
- Drift, vedligehold og support
- Leveringssikkerhed og kvalitetskontrol
- Videreudvikling og 'lovvedligehold'

9. Relationer til øvrige KOMBIT-projekter

KOMBIT gennemfører en række projekter, som påvirker Kontanthjælpsprojektet. De primære projekter er i denne sammenhæng:

- [Dataadgang](#): Etablerer en fælles-kommunal platform, som KOMBIT's og, på sigt, kommunernes it-løsninger kan anvende, og som skal skabe adgang til de kommunale data, der ligger i bl.a. basisregistre og visse fagsystemer.
- [Fælleskommunal rammearkitektur](#): Sikrer sammenhængen mellem de kommunale it-løsninger (inkl. det kommende kontanthjælpssystem), selvom de drives af forskellige leverandører.
- [Sagsoverblik/Partskontakt](#): Forventes at tilvejebringe en it-løsning og skabe de relevante snitflader, der kan give kommunale sagsbehandlere let adgang til centrale informationer og hændelser vedrørende borgeren på tværs af kommunale it-løsninger (inkl. det kommende kontanthjælpssystem).

- 'Klippekortet': Benyttes til at få stillet data til rådighed via snitflader til KMD's de facto monopol-løsninger (KMD Social Pension m.v.).

10. Spørgsmål til potentielle leverandører

På baggrund af notatets indhold ønsker KOMBIT, at interesserede leverandører overvejer de nedenstående spørgsmål (det er ikke en forudsætning, at alle spørgsmål besvares).

- 1) Hvordan forestiller leverandøren sig standardsystemer kan understøtte 'det ultimative beslutningsunderstøttende' sagsbehandlingssystem?
- 2) Hvad er de tekniske udfordringer i forbindelse med udviklingen af Kommunernes Ydelsessystem?
- 3) Hvordan kan et scenarium for driften af Kommunernes Ydelsessystem se ud (anbefales én løsningsinstans pr. kommune eller én instans, der dækker alle kommuner)?
- 4) Har leverandøren særlige anbefalinger i forhold til konvertering af data m.v.?
- 5) Har leverandøren særlige anbefalinger i forhold til udrulningen af Kommunernes Ydelsessystem til kommunerne, herunder præferencer for ét af de nævnte scenarier?
- 6) Hvordan ønsker leverandøren, at lovgivning (inkl. beregningsregler) specificeres i udbudsmaterialet?
- 7) Hvordan forestiller leverandøren sig at systemet skal kunne håndtere de hyppige og omfattende lovændringer?
- 8) Hvilke informations-aktiviteter m.v. frem til udbudsforretningens start ser leverandøren behov for, for at sikre en oplyst og tilgængelig udbudsproces (eksempler på sådanne aktiviteter kan være informationsmøder og mulighed for at kommentere på udkast til centrale dele af kravspecifikationen)?
- 9) Hvilke konkrete elementer vil være relevante at bedømme tilbud efter ud fra tildelingskriteriet 'Løsningens kvalitet og fleksibilitet'?
- 10) Hvilke incitamentsstrukturer vil være hensigtsmæssige for at understøtte 'den gode leverance, herunder optimere slutgevinsterne hos kommunerne (effektiviseringsmuligheder, brugertilfredshed, øget selvbetjening m.v.)?
- 11) Hvad anser leverandøren for den/de væsentligste cost-driver på projektet? Fordelt på udvikling, implementering og drift (inkl. system- og lovvædeligehold og videreudvikling).
- 12) Eksisterer der andre særlige barrierer, risici og udfordringer i projektet, som kan afholde leverandøren fra at byde?