

DBC som leverandør af digital infrastruktur

af

JANE WIIS
DIREKTØR
KL

Fokus på billigere it og genbrug af digitale 'byggekloster' er aktuelle tendenser, der præger den offentlige sektor og allerede sætter sig spor i udviklingen på biblioteksområdet og i DBC.



Den digitale udvikling på biblioteksområdet kan på mange måder tjene som foregangseksempel for samarbejdet om den digitale udvikling i den øvrige offentlige sektor. I samarbejde mellem de forskellige myndigheder med ansvar for forskellige dele af biblioteksvæsenet er der skabt en digital infrastruktur – først og fremmest Danbib, bibliotek.dk og som det seneste skud på stammen Danskernes Digitale Bibliotek – som understøtter et sammenhængende bibliotekstilbud til borgerne.

DBC har ikke alene været en nøgleaktør, men et omdrejningspunkt for en stor del af den digitale udvikling på biblioteksområdet i snart 25 år. Det er på sin vis en naturlig rolle i kraft af, at virksomheden er ejet i fællesskab af KL på vegne af kommunerne og af Kulturministeriet. Men mange af de resultater, som er blevet opnået, må i høj grad også tillægges, at virksomheden gennem årene har været på forkant med udviklingen og dygtigt har forstået at opfange behovene i biblioteksvæsenet, måske også før ejerne eller bibliotekerne selv så behovet.

Formålet med denne artikel er dog ikke at gå i dyb-

den med, hvad den øvrige offentlige sektor kan lære om digitalisering af biblioteksområdet. Her kan vi lade resultaterne tale deres eget tydelige sprog. Men nok så interessant kunne det måske være at se på, om der er mere generelle tendenser i den digitale udvikling i den offentlige sektor, og især i kommunerne, som jeg jo kender bedst, som fremadrettet kan tænkes også at sætte deres præg på arbejdet med digitalisering på biblioteksområdet og for virksomheden DBC. Her vil jeg først og fremmest koncentrere mig om to temaer, nemlig genanvendelse af digitale 'byggekloster' som det ene og bedre og billigere it som det andet.

Genanvendelse af digitale 'byggekloster'

Den offentlige sektor har gennem en årrække hyllet princippet om en serviceorienteret arkitektur (SOA), hvor de digitale løsninger opbygges i komponenter, som kan genanvendes og kombineres på nye måder ('legoklosterprincippet') – i modsætning til tidligere tiders monolitiske systemer.

I fælleskommunal sammenhæng og som led i den fælleskommunale digitale handlingsplan 2010-2015 er vi gået et skridt videre og har etableret den fælleskommunale rammearkitektur. Her indgår SOA-princippet som en af de bærende søjler i det fælles sæt af spilleregler for, hvordan vi bygger digitale løsninger i den kommunale verden. Rammearkitekturen, som vil sikre kommunerne bedre og billigere it-løsninger – i første omgang på det tidligere KMD-monopolområde – bygger på fem grundlæggende arkitekturmål, jf. tekstboksen.

I den offentlige sektor har vi en forpligtigelse til at anvende ressourcerne så effektivt som muligt. Derfor skal vi selvfølgelig undgå at betale for det samme flere gange, og vi skal om muligt genbruge de digitale løsninger (byggeklodser), som vi allerede én gang har finansieret udviklingen af. Tilsvarende på driftssiden skal vi nedbringe driftsomkostningerne ved, at vi ikke har paralleldrift af komponenter til at løse services, som reelt kunne løses af én komponent, hvorved driftsomkostningen kan bæres af flere skuldre.

// De fælleskommunale arkitekturmål

1. Sammenhængende it

Kommunens borgere (og medarbejdere) mødes ikke med behovet for genindtastning af data, som allerede er kendte af andre systemer. Systemerne har en datasammenhæng og en dataudvekslingsarkitektur, som skaber sammenhæng mellem it-løsningerne.

2. Genbrug

En kommune skal ikke betale fuld pris for den samme funktionalitet to gange, da det skal være let for it-løsninger at benytte og genbruge funktioner eller data i andre (kommuners) it-løsninger. En større del af den fremtidige kommunale systemportefølje bør derfor modulopbygges af fælleskomponenter eller standardkomponenter som er kompatible. Samtidig skal der sikres en incitamentsstruktur, der gør det attraktivt for leverandørerne at udvikle genbrugelig funktionalitet.

3. Byg til forandring

Kommunens it-løsninger skal være lette at tilpasse, når der f.eks. kommer ny lovgivning, der ændrer processen, eller når kommunerne vil forandre opgaveløsningen, så it-omkostningerne ikke bliver en bremse på forandring.

4. Flere leverandører

Når kommunen baserer sine løsninger på åbne standarder og udskiftelige komponenter, kan de skifte leverandører uden tekniske barrierer. Herudover er der et ønske om et reelt flerleverandørmarked, som sikrer konkurrence og innovation.

5. Driftsstabilitet

Kommunens it-løsninger skal være driftsstabile, pålidelige, attraktive og sikre, så borgere og medarbejdere kan have tillid til og vil tilslutte sig den digitale opgaveløsning.

Princippet om genbrug står derfor centralt blandt de fem fælleskommunale arkitekturmål. Og selv om det måske ikke er kanoniseret på samme måde som led i en egentlig rammearkitektur i den øvrige offentlige sektor, så vil man næppe – i hvert fald på det principielle plan – kunne finde områder af den offentlige sektor, hvor der ikke som udgangspunkt er enighed om genbrugstanken. Det er dog et faktum, at når principperne skal virkeliggøres i praksis, så kniber det mange steder.

// Forudsætninger for genbrug

Øget genbrug af de digitale byggeklodser i den offentlige sektor forudsætter, at en række betingelser er opfyldt.

For det første skal løsningerne være opbygget efter principper, som teknisk set gør det muligt at genbruge de digitale byggeklodser i nye sammenhænge. Uden fælles fodslag om arkitekturprincipper, brug af åbne standarder og velbeskrevne snitflader vil genbrugstanken forblive ved tanken. På det punkt er vi ikke ved vejs ende i den offentlige sektor, men vi er godt på vej, ikke mindst på det kommunale område.

For det andet kræver øget genbrug nok også, at der er sider af governancearbejdet, som må opprioriteres på tværs i den offentlige sektor.

Den offentlige sektor er fortsat i høj grad opbygget i faglige siloer, som i vid udstrækning har deres oprindelse i statsadministrationens sagsfordeling og lovgivningens struktur (i høj grad to sider af samme sag). Derfor kan der, helt banalt, mangle kendskab til, hvad der findes af muligheder for genbrug på tværs af de faglige områder. Og hånden på hjertet kan der måske også findes 'lommer' i den offentlige sektor, hvor der kan trives holdninger om, at løsninger, som ikke oprindeligt er bygget ind i en bestemt fag(teknokratisk) kontekst, "nok ikke rigtig dur hos os", for her gør helt særlige forhold sig jo gældende. Og javist, besværligt kan det jo være, når der skal samarbejdes med en anden for-

"Uden fælles fodslag om arkitekturprincipper, brug af åbne standarder og velbeskrevne snitflader vil genbrugstanken forblive ved tanken."

valtning eller et andet ministerium. Og det er jo selvfølgelig nemmere, når man selv har den fulde kontrol over tingene. Men det må bare ikke blive en undskyldning for, at vi anvender skattekroneerne mindre effektivt og går glip af høj servicekvalitet og borgervenlighed.

DBC har siden midten af 00'erne arbejdet efter den såkaldte Open Library Strategy, som er i overensstemmelse med principperne for den serviceorienterede arkitektur og desuden baserer sig på principperne for open source. I praksis har det betydet, at de digitale infrastruktur-løsninger, som virksomheden leverer til bibliotekerne på opdrag fra KL og Kulturministeriet, har været igennem en nu næsten afsluttet migreringsproces, så de nu er opbygget efter legoklodsprincippet. Da de samtidig er open source og under alle omstændigheder er offentligt ejede i kraft af KL og Kulturministeriets ejerskab til DBC, så bør den digitale infrastruktur på biblioteksområdet unægtelig være interessant ud fra princippet om genbrug af digitale komponenter i den offentlige sektor

Principielt kan genbrugsmulighederne være til stede på alle opgaveområder i den offentlige sektor og for at give præcise svar, vil det naturligvis være nødvendigt med dybtgående analyser af forretningsbehov og tekniske forhold. Det skal ingenlunde være ambitionen i denne sammenhæng. Jeg vil blot nøjes med at pege i retning af et par faglige felter uden for biblioteksområdet, hvor jeg tror, at det vil være mest nærliggende at starte sådanne mere grundige analyser.

// Synergi på kulturområdet

Biblioteksområdet er en del af det kulturpolitiske område, og derfor er det også nærliggende at se på potentialet for genbrug af de digitale byggeklodser på de øvrige områder inden for kulturområdet, ikke mindst på museums- og arkivområdet.

Der er i sagens natur forskel på bøger, billedkunst og arkæologiske genstande, men der er den klare fællesnævner, at der er tale om artefakter, som skal håndteres gennem generiske processer som registrering, udstilling (fysisk eller digitalt) og genfindning – processer, som er en del af kernen i den komponentopbyggede infrastruktur på biblioteksområdet.

Fordelen ved fælles anvendelse af digitale byggeklodser på kulturområdet vil ikke nødvendigvis kun være af økonomisk karakter. Sandsynligvis vil det også give inspiration til, at f.eks. data på kulturområdet kombineres på nye måder og præsenteres for brugerne i nye sammenhænge, og dermed medvirke til at berige brugernes oplevelse af kulturtilbudene.

Et andet område, som det vil være frugtbart at se nærmere efter i sømmene med henblik på fællesskab om digitale infrastrukturkomponenter, er folkeskolen (og givetvis også den resterende del af uddannelsesområdet).

// Folkeskolen

Folkeskolen gennemløber i disse år en hastig digital udvikling. En udvikling, som folkeskolereformen vil skubbe yderligere på. Kommunerne har investeret store summer i at opgradere hardware-delen af den digitale infrastruktur i folkeskolen i form af trådløse netværk mv. Tilsvarende sker der en kraftig udvidelse i brugen af digitale læremidler i undervisningen – godt hjulpet på vej af en pulje på 500 mio. kr., som blev afsat til at støtte indkøb af digitale læremidler i aftalen for kommunernes økonomi for 2012. Puljen er netop blevet forlænget til 2017 som led i dette års økonomiaftale.

Ser man på tværs af folkeskolen og biblioteksområdet, så er der i hvert fald én betydelig fællesnævner, som gør, at det er interessant at overveje muligheden for synergi og genbrug inden for digital infrastruktur. Fællesnævneren er udfordringen med at håndtere digitale materialer. I folkeskolen handler det om digitale læremidler. På biblioteksområdet handler det om en bredere vifte af digitale ressourcer – e-bøger, digitale tidsskrifter, onlinetjenester mm. Men mange af udfordringerne er de samme. Materialer skal katalogiseres/opmærkes, udstilles og genfindes. Der er brugerrettighedshåndtering og afregning til forlag mv. Og de digitale materialer skal både i biblioteksverdenen og i folkeskolen leve side om side med de trykte en del år ud i fremtiden.

Det fremgår også af dette års økonomiaftale, at "parterne er enige om at realisere initiativet om en brugerportal gennem ny fælles infrastruktur og et kommunalt ansvar for anskaffelse af lokale løsninger, som digitalt understøtter kommunikation,

læring og trivsel". Oversat betyder dette, at KL og Undervisningsministeriet vil udvikle en fællesoffentligt drevet digital infrastruktur, som skal varetage blandt andet adgangs- og rettighedshåndtering og definere en række snitflader og standarder. Infrastrukturen skal medvirke til, at de lokale løsninger, som kommunerne skal anskaffe til at understøtte kommunikation og samarbejde på skolerne og understøtte elevernes læring, bliver bedre og billigere.

Brugerportalsinitiativet i folkeskolen er ambitiøst i sit sigte. Det samme er tidsplanen for projektet. For at undgå, at genbrugsprincippet fortoner sig i tågerne, når først 'musikken spiller', har KL og Undervisningsministeriet imidlertid været enige om at indskrive det som en del af projektgrundlaget, at brugerportalsinitiativet skal genbruge digitale byggeklodser i infrastrukturen, hvis det er muligt og økonomisk fornuftigt. Her vil det være logisk, at man blandt andet ser på, hvad den offentlige sektor i forvejen har på hylderne af digitale infrastrukturkomponenter på biblioteksområdet.

Konkurrence og billigere it

Hvis der er én begivenhed, som har sat sig markante spor i de senere års fælleskommunale arbejde med den digitale dagsorden, så er det salget af KMD i slutningen af 2008. Uden overdivelse kan man sige, at salget har medført et paradigmeskifte i den måde, vi generelt etablerer digitale løsninger i den kommunale sektor på – i hvert fald så længe vi taler om de meget 'tunge' it-løsninger, som KMD hidtil har haft monopol på at drive.

Salget har også medført, at der generelt er blevet sat kraftigere fokus på betydningen af konkurrence på it-markedet og de muligheder for bedre og billigere it, som konkurrenceudsættelse kan skabe. Et fokus, der allerede har omsat sig i mærkbart lavere priser på flere konkrete it-løsninger.

// Monopolbruddet

KMD blev etableret som et fælleskommunalt ejet selskab i kølvandet på kommunalreformen i 1972 og var frem til salget i 2008 den primære ramme for det fælleskommunale samarbejde om digitalisering. KMD har varetaget it-løsninger på en lang række områder, især overførselsområdet (f.eks. pension, sygedagpenge og kontanthjælp), og har desuden drevet en række støttesystemer (digital infrastruktur), som har været 'forudsætningssystemer' for fagsystemerne. I mange tilfælde – og det gælder de nævnte områder – har KMD været eneste leverandør på markedet.

Det vil føre for vidt at komme nærmere ind på baggrunden for salget af KMD i denne sammenhæng udover at nævne, at den udløsende faktor var en ændring af lovgivningen, som lagde begrænsninger på virksomhedens udviklingsmuligheder under et kommunalt ejerskab. Derimod vil jeg bruge lidt spaltepads på spørgsmålet om, hvad det er for opgaver, som de tidligere ejere og kunderne, i kølvandet på salget af en virksomhed, er stillet over for, og hvordan vi konkret har løst dem i en fælleskommunal sammenhæng.

"Udbud skaber kun en konkurrencemæssig situation, hvis der er andre end den hidtidige leverandør, som har rimelige vilkår for at byde. Ikke mindst det forhold betyder, at et monopolbrud er en vidtrækkende opgave, som kræver grundig forberedelse og en betydelig ressourceindsats."

De opgaver, der er tale om, er alle opgaver, som skal tjene til at skabe rammerne for, at der kan ske en konkurrenceudsæt-

telse af de løsninger, som den tidligere egejede virksomhed har haft monopol på. Konkurrenceudsættelsen skal på det kommunale område naturligvis ske gennem offentlige udbud, hvilket i sig selv er et meget omfattende projekt, når der er tale om it-løsninger af den tyngde og kompleksitet, som kendetegner de såkaldte 'monopol-løsninger'.

Men udbud skaber kun en konkurrencemæssig situation, hvis der er andre end den hidtidige leverandør, som har rimelige vilkår for at byde. Ikke mindst det forhold betyder, at et monopolbrud er en vidtrækkende opgave, som kræver grundig forberedelse og en betydelig ressourceindsats.

// Fælles bestillerfunktion

KL har til at løse opgaven med monopolbrudet dannet det fælleskommunale bestillerselskab KOMBIT A/S, og efter flere års forberedelse er der i første halvår 2014 sendt tre store fagsystemer samt en række støttesystemer (infrastruktur) i udbud på vegne af alle 98 kommuner. De nye systemer, som bliver resultatet, skal afløse hovedparten af de eksisterende løsninger, hvor KMD i dag har monopol.

KOMBITs rolle er dog ikke kun at være fælles bestillerfunktion på KMD-monopolområdet. KOM-

BIT varetager også rollen som fælles bestiller på andre it-områder, først og fremmest i situationer, hvor der etableres egentlige fælleskommunale løsninger i den forstand, at enten alle eller en stor gruppe kommuner står bag udbuddet. Et nærliggende eksempel er det gennemførte udbud af et nyt fælles bibliotekssystem, som 86 kommuner har tilsluttet sig.

Rationalet bag en fælles bestillerfunktion som KOMBIT er naturligvis at udnytte den fælles købekraft til at opnå bedre og billigere it. Konkret forventes omkostningerne til de løsninger, som nu er i udbud, at falde med minimum 25 % i forhold til det nuværende niveau. Men samtidig betyder den fælles bestillerfunktion, at projektomkostningerne, som er ganske betydelige, ved at forberede og gennemføre udbuddene – herunder også forhandlinger med KMD om vilkårene for udfasning af de eksisterende systemer – kan deles af 98 kommuner fremfor at skulle afholdes af hver enkelt kommune.

// Hjemtagelse af ejerskabet til kommunernes it-udvikling

KOMBIT er som bestillerselskab det fælleskommunale redskab til at konkurrenceudsætte KMD-løsningerne. Men det grundlæggende fundament for denne omfattende operation er det, som vi populært i den kommunale verden omtaler som hjemtagelsen af ejerskabet til vores egen it-udvikling.

Mens KMD var under kommunalt ejerskab, kan man lidt forenklet sige, at bestiller- og udførerfunk-

tionerne var samlet under ét og samme tag i KMD. Det var således i høj grad KMD, som fortolkede kommunernes forretningsbehov og omsatte denne fortolkning til konkrete it-løsninger. De grundlæggende beslutninger om løsningernes arkitektur var tilsvarende beslutninger, som primært blev truffet af virksomheden uden megen direkte indflydelse fra kunderne.

Varetagelsen af en 'implicit' bestillerrolle i sammenhæng med udførerdelen betyder, at leverandørvirksomheden besidder en meget stor viden om kundernes forretning og de processer, som skal understøttes. Tilsvarende vil aftageren – her kommunen – ikke have noget videre incitament til tilsvarende at vedligeholde en sådan viden. Resultatet er, at kunden i høj grad bliver 'låst' i forholdet til sin leverandør (leverandør-lock-in), og det bliver forbundet med meget store omkostninger at skifte leverandør.

Med salget af KMD og oprettelsen af KOMBIT er der grundlæggende sket en opdeling af bestiller- og udførerfunktionen på de kommunale it-områder, hvor KMD tidligere havde begge roller. Men varetagelsen af bestillerrollen fordrer, som beskrevet, at der opbygges den nødvendige forretningsmæssige viden til, at man kan udfylde rollen som kompetent bestiller – også i forhold til leverandører, som ikke på forhånd har den viden om domænet, som den hidtidige leverandør besidder. I modsat fald får disse potentielt nye leverandører reelt ikke adgang til markedet. Det er derfor en vigtig opgave for KOMBIT – i samarbejde med KL og alle 98

kommuner – at være omdrejningspunkt for, at denne forretningsviden samles, bearbejdes og vedligeholdes. Det er en forudsætning for, at kommunerne både kan blive og forblive 'herrer i eget hus' på it-området.

Afslutning

Hensigten med denne artikel har ikke været at give konkrete bud på, hvordan fremtiden vil forme sig for den digitale udvikling på biblioteksområdet i almindelighed og DBC's videre virke som leverandør af digital infrastruktur. Ambitionen har blot været at fremhæve aktuelle tendenser, som med sandsynlighed vil have betydning for udviklingen. Og i realiteten er det vist ikke så farligt at vove pelsen lidt mere end blot at kalde det sandsynligt. For faktum er, at de to temaer allerede nu på forskellig vis sætter sig spor i den aktuelle udvikling, både for så vidt angår DBC og den mere generelle digitale udvikling på biblioteksområdet.

På kulturområdet er der mulighed for, at den udvikling, som er foretaget på biblioteksområdet, genbruges på museumsområdet i kraft af det udbud, som aktuelt gennemføres, og hvor DBC er en del af et konsortium, som byder på opgaven. Hvorvidt der bliver tale om genbrug af digitale byggeklodser eller ej, vil selvfølgelig afhænge af udfaldet af udbudsprocessen.

Der er også i høj grad tale om genanvendelse af de digitale byggeklodser, når Danskernes Digitale Bibliotek (DDB) – et tværoffentligt samarbejde

mellem KL og Kulturministeriet, som alle kommuner har tilsluttet sig – har valgt DBC som leverandør af DDB-plattformen. Nyttiggørelse af allerede foretagne investeringer i udvikling i den fællesejede virksomhed har været en medvirkende årsag til, at prisen på den digitale infrastruktur, som kommunerne tilbydes gennem DDB, blev lavere end oprindeligt estimeret i forarbejderne til DDB-samarbejdet. En genanvendelse, som i øvrigt er muliggjort af, at DBC har været på forkant med udviklingen gennem valget af Open Library Strategy allerede i midten af sidste årti.

Etableringen af samarbejdet om Danskernes Digitale Bibliotek har også været katalysator for, at der er taget skridt i retning af en vis form for adskillelse af bestiller- og udførerrollen med hensyn til den digitale infrastruktur til bibliotekerne, som DBC er leverandør af. Det kommer til udtryk i den revision af aftalekomplekset mellem opdragsgiverne – KL og Kulturministeriet – og DBC om Danbib, bibliotek.dk og DDB-plattformen, som netop er gennemført, og hvor den 'daglige' administration af aftalerne er henlagt til DDB-samarbejdet.

Der er dog ikke tale om en rendyrket bestiller-udfører-model i tråd med beskrivelsen tidligere af monopolbruddet og oprettelsen af KOMBIT. Det må ses i lyset af, at DBC fortsat er en virksomhed, som parterne selv ejer og dermed har kontrol med. Det er snarere en art hybrid-model, hvor der er sket en afvejning af forskellige hensyn. Disse omfatter på den ene side blandt andet ønsket om større gennemsigthed, herunder på omkostningssiden, og

større direkte indflydelse til opdragsgiverne/kommunerne på prioriteringerne af udviklingstiltagene, og på den anden side hensynet til at begrænse transaktionsomkostningerne i form af forhandlinger og detaljeret regulering til et rimeligt leje.

Endelig spiller det nok også ind, at monopolbruddet i relation til KMD har skærpet opmærksomheden i den kommunale sektor over for de risici, som er forbundet med det tidligere omtalte leverandør-lock-in. Så længe DBC er et offentligt ejerskab, bør den parallel ikke trækkes fuldt ud, men det er nok alligevel udtryk for rettidig omhu, at vi bevæger os i en retning, hvor bibliotekerne – her gennem deres deltagelse i DDB-samarbejdet – i højere grad tager aktiv del i 'ejerskabet' til it-udviklingen.

DBC har gennem sin levetid demonstreret, at den er en omstillingsdygtig virksomhed. Det gælder både med hensyn til virksomhedens organisering, produktportefølje og udviklingsstrategi. Og der er næppe tvivl om, at virksomheden også fremover får brug for sin evne til at omstille sig. Men i kraft af, at de udviklingsdrivere, som jeg har forsøgt at beskrive i denne artikel, allerede har manifesteret sig i den virkelighed, som virksomheden agerer i, og som DBC er i færd med at tilpasse sig, så tror jeg, at virksomheden er rigtigt godt rustet til fremtiden som leverandør af digital infrastruktur.