

NOTAT

Baggrundsnotat om tilslutning til de fælleskommunale udbud på monopolområdet

Den 6. november 2012

Jnr 01.02.00 P22

Sagsid 000242993

Salget af KMD i 2008 efterlod behov for at sikre kommunal indflydelse på og ejerskab til løsningerne på de opgaveområder, hvor KMD i mange år har haft monopol på at tilbyde løsninger til kommunerne.

1/8

KOMBIT blev som kommunernes it-fællesskab skabt med den hovedopgave at sikre, at kommunerne samlet kan bryde KMD's monopol og arbejde for gennemsigtighed i priserne på et marked, hvor flere leverandører har mulighed for at gøre sig gældende.

Siden salget af KMD er der fælleskommunalt i regi af KL og KOMBIT gennemført omfattende aktiviteter for at berede vejen til øget konkurrence på det kommunale it-marked og for konkret at forberede de kommende udbud af monopolsystemerne. Dette er blandt andet sket med udgangspunkt i en udbudsplan, som KOMBIT har udarbejdet efter opdrag fra KL's bestyrelse. Planen omfatter de væsentligste områder, hvor KMD i dag har monopol. Målet er at skabe mulighed for, at flere leverandører kan byde. KMD kan naturligvis også byde, men på lige vilkår med andre leverandører.

KL's bestyrelse besluttede på baggrund af udbudsplanen i foråret 2012, at it-løsningerne for tre områder – kontanthjælp, sygedagpenge og sagsoverblik/partskontakt med tilhørende rammearkitektur – bedst udvikles som landsdækkende løsninger, hvor alle kommuner står bag udbuddene og aftager løsningerne. For de øvrige systemer i udbudsplanen er det endnu ikke fastlagt, hvordan udbuddene skal foregå. Det fremgår af udbudsplanen, hvornår KOMBIT forventer, at udbuddene bliver gennemført (se www.kombit.dk/udbudsplan).

Løsningerne skal sættes i udbud inden 2014, hvor prisreguleringen i den såkaldte transitionsaftale, der blev indgået mellem KMD og KL i forbindel-

se med salget af KMD, ophører. Prisreguleringen i transitionsaftalen søger at sikre, at KMD's priser ikke stiger mere end historisk, og at prisen aldrig må overstige et prisloft, som svarer til KMD's listepriis. Når prisreguleringen ophører, vil kommunerne stå svagt over for en leverandør, som fortsat har monopol på en række løsninger. Det er derfor nødvendigt, at processen med at bringe it-løsningerne på monopolområderne i udbud påbegyndes nu.

Økonomiaftalen for 2013

Den kommunale udfordring med at bryde monopolet fremgår også af økonomiaftalen for 2013. I aftalen forudsættes det, at alle kommunerne tilslutter sig en række udbud for at støtte op om den fælles ambition om at sikre konkurrencedygtige leverancer på det kommunale it-område:

"Regeringen og KL vil samarbejde om at øge konkurrencen på det kommunale it-marked og sikre udvikling og anvendelse af fælles, landsdækkende it-løsninger med henblik på at etablere en effektiv it-understøttelse. KOMBIT gennemfører derfor en række fælleskommunale udbud, hvor regeringen og KL forudsætter, at alle kommuner tilslutter sig. Effektive og koordinerede udbud på områder, hvor der i dag er leverandørmonopol, herunder på de områder som overgår til Udbetaling Danmark, skal opfylde fællesoffentlige krav til standarder og arkitektur. Digitaliseringsstrategien og en fælles rammearkitektur skal understøtte en øget konkurrenceudsættelse af de kommunale ydelsesområder. Potentialer ved de fælles udbud synliggøres i form af positive business cases. De første områder er kontanthjælp, sagsoverblik/partskontakt samt sygedagpenge."

Nødvendigt at alle kommuner deltager

Der er flere forhold, som tilsammen begrundes, at det kræver alle kommuners opbakning, hvis det – hvilket er helt nødvendigt – skal lykkes at konkurrenceudsætte monopolområderne. Disse forhold er blandt andet:

For det *første* undgås det med et samlet udbud, at der bliver tale om unødigt og dyr dobbeltudvikling af flere ens systemer. Da løsningerne er underlagt kompliceret lovgivning, som hyppigt ændres, vil vedligehold af flere parallelle løsninger også være unødigt kostbart. Det er med andre ord meget tvivlsomt, om der kan opnås billigere priser end for de nuværende løsninger, hvis ikke kommunerne går sammen om et fælles udbud.

For det *andet* er der tale om meget komplekse systemer, som det vil være krævende og økonomisk risikabelt for andre mulige leverandører at byde ind på. Et samlet landsdækkende udbud vil gøre det mere attraktivt for andre leverandører end KMD at forsøge at komme ind på markedet, idet det vil gøre den store investering, som en ny leverandør skal foretage, mindre usikker.

Som det *trede* og meget væsentlige er KMD i kraft af transitionsaftalen forpligtet til at yde udfasningsassistance for at sikre en glidende overgang mellem de nuværende og kommende systemer. Udfasningsassistancen omfatter blandt andet datakonvertering og adgang til gamle data. Hvis flere end to kommuner opsiger deres aftale med KMD på et af de berørte områder, inden de andre kommuner har tilsluttet sig et nyt system, betyder det, at udfasningsaftalen ikke kan gøres gældende. Konsekvensen vil være, at KMD ikke har pligt til at hjælpe kommunerne med overgangen til det nye system. Dermed vil enegang fra enkelte kommuner have betydelige konsekvenser for alle de øvrige kommuner.

For det *fjerde* er der for så vidt angår sygedagpengeløsningen det særlige forhold, at sygedagpengeområdet hænger tæt sammen med barseldagpengeområdet, som nu varetages af Udbetaling Danmark. Der vil være gode muligheder for at billiggøre løsningerne på begge områder, hvorfor der sigtes mod, at kommunerne og ATP samarbejder om udviklingen af de to løsninger. Dette kan i praksis dog kun lade sig gøre, hvis sygedagpengeløsningen udbydes som en løsning på vegne af alle kommuner.

For det *femte* er konkurrenceudsættelsen af kritiske it-systemer af den størrelsesorden, som der her er tale om, en proces, som indebærer meget store startinvesteringer. Der er tale om blandt andet udgifter til udvikling, projektstyring, udbud og nødvendig dobbeltdrift af systemer i en periode. Gennem et kapitaludlæg fra KOMBIT, som når det er størst, forventes at udgøre godt 1 mia. kr., kan startomkostningerne imidlertid udjævnes over en 10-årig periode. Det betyder, at kommunerne ikke på kort sigt belastes af ekstraordinært høje it-omkostninger, som følge af det nødvendige monopolbrud, men tværtimod hurtigt vil kunne indhøste den besparelse, som monopolbruddet vil føre med sig.

Endelig vil gennemførelsen af et fælleskommunalt udbud, som bryder monopollet, betyde, at en kommune, som måtte vælge at stå uden for det fælles udbud, selv skal løfte udbudspligten for det pågældende system. Det er med andre ord ikke muligt at forlænge en eksisterende aftale med KMD på det, som i dag er et monopolområde, når systemet først er blevet konkurrenceudsat.

De omfattede systemer

De nye løsninger vil foruden at erstatte KMD-systemerne have en række nye funktionaliteter. De systemer, som planlægges bragt i fælleskommunale udbud, er:

Kommunernes Ydelsessystem

Formålet med udbuddet af kommunernes ydelsessystem er at etablere en fælles kommunal it-understøttelse af kontanthjælpsområdet mv., som afløser for kommunernes brug af KMD Aktiv. Der udvikles et moderne fagsystem til understøttelse af regler og beregning af kontanthjælp og relaterede ydelser. Løsningen vil indeholde en med- og selvbetjeningsløsning, der skal lette sagsbehandlingen for både borgere og sagsbehandlere. Løsningen vil være baseret på åbne snitflader, hvilket bl.a. vil give større fleksibilitet samt gøre det muligt at udnytte data bedre på tværs af systemer og derved reducere manuelle opslag.

Sygedagpenge

Løsningen til sygedagpengeområdet vil være et sagsbehandlings- og beregningssystem, der skal afløse KMD's nuværende sygedagpengeløsning. Det forventes bl.a. at muliggøre en øget automatisering af sagsbehandlingen. Løsningen vil være baseret på åbne snitflader, hvilket bl.a. vil give større fleksibilitet samt gøre det muligt digitalt at udnytte data bedre på tværs af systemer og derved reducere manuelle opslag.

Det er sigtet, at udbuddet af en løsning til administration af sygedagpenge gennemføres sammen med ATP, som tilsvarende skal sende et system til håndtering af udbetaling af barseldagpenge i udbud. Barsels- og sygedagpenge er tæt beslægtede opgaver. Monopolsystemet KMD Dagpenge håndterer i dag både sygedagpenge og barseldagpenge.

Sagsoverblik/Partskontakt

Udbuddet vil tilvejebringe en ny fælleskommunal it-løsning, der i kombination med andre løsninger, fx eksisterende ESDH-løsninger og nye fælleskommunale infrastrukturkomponenter, erstatter it-understøttelse af de arbejdsgange, der i dag håndteres i "KMD Sag Basis". Løsningen vil skabe et sagsoverblik baseret på åbne snitflader, hvilket bl.a. vil gøre det muligt at udnytte data bedre på tværs af systemer og derved reducere manuelle opslag. Med denne løsning skabes der fx overblik over en borgers sager, dokumenter, hændelser, kontaktkanaler mv.

Rammearkitektur, støttesystemer og serviceplatform

Rammearkitekturen skal sikre, at it-systemer hænger sammen på tværs af it-leverandører og er derfor en afgørende forudsætning for, at der kan skabes mere konkurrence. Den indeholder en række tekniske krav til it-systemerne og en række støttesystemer, hvorigennem it-systemer kan dele vigtige oplysninger med andre it-systemer. Støttesystemerne deler bl.a. oplysninger om hvilke sager og dokumenter, der findes i kommunernes forskellige systemer, om begivenheder (fx flytninger, indkomstændringer mv.), som mange systemer skal anvende, om kommunernes organisation (i forbindelse

med sagsfordeling) eller om klassifikationer (kontoplan, journalplan), som alle skal bruge. Der forventes et samlet udbud af de vigtigste støttesystemer, som er grundlag for monopolbruddet. Endelig er den fælleskommunale serviceplatform, som er under etablering, en del af rammearkitekturen. Serviceplatformen skaber gevinst, fordi kommunernes adgang til data og funktionalitet etableres et sted.

Udfasning

Idet kommunen giver sin erklæring om at deltage i de fælles udbud, giver kommunen samtidigt KOMBIT i opdrag at koordinere og varetage den fælles udfasning, som transitionsaftalen forudsætter, at kommunen bemyndiger KOMBIT til at udføre.

Fordelingen af omkostningen til de kommende løsninger

Der er samlet set meget betydelige besparelser at hente gennem fælles udbud af de kritiske løsninger. Den samlede betaling, som kommunerne *under ét* kommer til at afholde for de nye it-løsninger, vil være minimum 25 pct. lavere end de priser, der alternativt skulle betales, hvis KMD's monopolløsninger fortsatte som hidtil. (beregningsforudsætninger kan ses på www.kombit.dk/baseline).

Betalingen vil tillige dække projektomkostninger, udbud, kontraktstyring, gennudbud af drift og leverandørstyring i hele aftagerperioden.

Betalingen skal desuden vurderes i lyset af, at den dækker mere end den nuværende betaling for de tre KMD-systemer, idet etablering og drift af rammearkitekturens støttesystemer og serviceplatform også er omfattet. Herved er der tilvejebragt en afgørende forudsætning for at bryde afhængigheden til KMD's støttesystemer, hvilket i sig selv vil medføre besparelser for kommunerne. Desuden vil rammearkitekturen over tid som tidligere omtalt styrke konkurrencesituationen mere bredt på det kommunale it-marked og derved også ad den vej medføre en økonomisk gevinst for kommunerne.

Endelig inkluderer betalingen, at der i en periode på mellem 18-24 måneder vil være behov for paralleldriften af KMD's monopolsystemer og de nye løsninger. I denne periode betaler kommunerne alene for KMD's løsninger, mens KOMBIT lægger ud for betalingen for de nye systemer.

Monopolbrud – overblik	
KMD systemer	Fælles kommunale systemer
KMD Aktiv	KY
KMD Dagpenge (sygedagpenge)	SDP
KMD Sag	SAPA
	Serviceplatform
	Støttesystemer i rammearkitektur
	Udbudsomkostninger
	Leverandørstyring i 10 år
Gevinsten ved fælles udbud vil være mindst 25%	

Omkostningsreduktionen på minimum 25 pct. udgør kun en del af den positive business case for kommunerne i monopolbruddet:

Den faktiske besparelse må antages at være højere, da fortsat benyttelse af monopolsystemer efter udløb af transitionsaftalens prisloft i 2014 alt andet lige må forventes at medføre omkostninger, som ligger over prisudviklingen på konkurrenceudsatte it-områder.

Endelig vil de nye it-systemer indebære øget digitalisering af en lang række arbejdsprocesser, som ikke hidtil har været digitaliseret. En ny generation af it-systemerne vil således muliggøre effektiviseringer i kommunernes administration, som de nuværende systemer ikke understøtter.

For den *enkelte kommune* vil de økonomiske konsekvenser være varierende. Det skyldes – som det er kommet frem – at kommunerne i dag betaler meget forskellige priser for KMD's monopolløsninger. Forskelle som ikke kan forklares ud fra objektive eller saglige kriterier. KOMBIT har i samråd med KL og en række kommuner igangsat arbejdet med at formulere et forslag til en konkret model for fordeling af omkostninger, som kan sikre en gennemskuelig og fair betaling. I modsætning til kommunernes betaling til UDK, som alene er indbyggertalsafhængig, vil arbejdet med betalingsmodellen tage afsæt i et omkostningsprincip, hvor der er en sammenhæng mellem det, som den enkelte kommune betaler, og den omkostning, som kan knyttes til kommunens anvendelse af systemet.

Bindende aftale om deltagelse i udbud og aftagelse af løsninger

Inden KOMBIT kan gå i gang med at udbyde de omtalte løsninger, er der behov for, at alle kommuner afgiver bindende tilslutning til udbuddene og til at aftage løsningerne. Konkret foregår det ved, at KL og KOMBIT anmoder kommunerne om at underskrive en erklæring om, at kommunerne vil deltage i udbuddene og efterfølgende aftage og betale for de tre landsdækkende it-systemer samt tilhørende rammearkitektur, som KOMBIT efter gennemførelsen af udbuddene indgår kontrakt med de vindende leverandører om at levere og varetage driften af. Kommunernes tilsagn er under forudsætning af, at kommunerne under et kan reducere omkostningerne til it-systemerne med minimum 25 pct., jf. tidligere.

Der er tale om en privatretlig aftale, hvor kommunerne på forhånd erklærer at ville aftage de løsninger, som KOMBIT indkøber på kommunernes vegne. Denne model for fælles udbud og tilslutning er også anvendt i fx udbud af sygesikringsløsningen, som KOMBIT også står for på vegne af kommunerne.

Det er som tidligere nævnt forventningen, at KOMBIT skal lægge godt 1 mia. kr. ud til udviklings- og udbudsomkostninger og overgangsperioden med paralleldrift af gamle og nye systemer. De høje startomkostninger gør det hensigtsmæssigt med en forholdsvis lang afskrivningsperiode, som er fastlagt til 10 år.

Aftalen gælder fra underskrivelsen af erklæringen om deltagelse i fællesudbud frem til idriftsættelse af de nye systemer i 2014 og derefter i afskrivningsperioden på 10 år frem til 2024.

Der vil dog være mulighed for at udtræde af aftalen efter seks år fra idriftsættelsestidspunktet. For at undgå, at de øvrige kommuner kommer til at afholde omkostningerne for den kommune, som ønsker at udtræde, skal den udtrædende kommune fortsætte sine betalinger indtil afskrivningsperiodens udløb i 2024.

Tidsplanen

For at overholde tidsplanerne i udbudsplanen for monopolområderne skal udbud af de nye løsninger i gang primo 2013. Udbud, kontraktindgåelse/leverandørstyring og implementering starter først, når alle kommuner har indsendt den underskrevne tilslutningserklæring. Derfor er det vigtigt, at alle kommuner nu tilslutter sig udbuddet, og at erklæringen indsendes senest 31. december 2012.

Alt arbejdet omkring specificering, udbud, udvikling og implementering af de nye løsninger samt rammearkitekturen udføres i tæt samarbejde med

kommunerne, som indgår i styregrupper, arbejdsgrupper samt referencegrupper.

De systemer, der skal udbydes nu, forventes sat i drift gradvist i løbet af perioden 2014-2016. De mere detaljerede tidsplaner for de enkelte løsninger fastlægges i de respektive projekter.

Mere viden

Spørgsmål vedrørende tilslutningserklæringen og vilkårene for tilslutningen, samt udbud af de enkelte løsninger kan rettes til Poul Ditlev Christiansen, chef for forretningsudvikling i KOMBIT (tlf. 3334 9444, e-mail pdc@kombit.dk).

Se endvidere:

www.kl.dk/monopolbrud

www.kombit.dk/udbudsplan